

POLITIK AGRARIA DAN KEGAGALAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM SENGKETA LAHAN SEPASO SELATAN KUTAI TIMUR

Riskah Hardiyanti¹, Mari Rosieana², Jauchar B³, Muhammad Noor⁴, Adam Idris⁵

^{1,2,3,4,5}Universitas Mulawarman, Samarinda, Indonesia

Email: riskahhardiyanti96@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis adanya politik agraria serta kegagalan yang berasal dari collaborative governance yang berada di Desa Sepaso Selatan, Kecamatan Bengalon, Kabupaten Kutai Timur dengan Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN). Konflik ini berasal dari adanya overlapping kepemilikan Sertifikat Hak Milik (SHM) masyarakat dengan Hak Guna Usaha (HGU) perusahaan yang menimbulkan ambiguitas dalam aspek legalitas dalam penguasaan tanah. Penelitian ini menggunakan metode *Systematic Literature Review* (SLR) dengan menganalisis 12 sumber literatur relevan pada periode 2020–2026 yang berasal dari jurnal ilmiah, laporan resmi, dokumen DPRD Kutai Timur, dan pemberitaan media lokal terkait konflik agraria di Kalimantan Timur. Analisis yang digunakan menggunakan teori Collaborative Governance Ansell & Gash. Hasil penelitian ini memperlihatkan kolaborasi yang lemah serta kurang optimal dalam memberikan transparansi dan kejelasan dokumen kepemilikan, ketimpangan posisi tawar-menawar antara masyarakat dan perusahaan, serta belum ada forum kolaboratif permanen yang mampu menjadi jembatan penghubung antar-stakeholder. Peran DPRD Kutai Timur sebagai fasilitator hanya bersifat administratif dalam menyelesaikan konflik dan belum bisa dikatakan berkelanjutan.

Kata Kunci: Politik Agraria, Collaborative Governance dan Sengketa Lahan.

Abstract

This study analyzes agrarian politics and the failure of collaborative governance in the land dispute occurring in Sepaso Selatan Village, Bengalon District, Kutai Timur Regency between the Karya Bakti Farmers Group and PT Kemilau Indah Nusantara (KIN). The conflict emerged due to overlapping land ownership claims between community Land Ownership Certificates (SHM) and the company's Cultivation Rights Title (HGU), creating ambiguity in the legal aspects of land ownership and control. This study employed the Systematic Literature Review (SLR) method by analyzing 12 relevant literature sources published during the 2020–2026 period, including scientific journals, official reports, DPRD Kutai Timur documents, and local media coverage related to agrarian conflicts in East Kalimantan. The analysis applied the Collaborative Governance theory developed by Ansell & Gash. The findings indicate weak and ineffective collaboration in ensuring transparency of land ownership documents, unequal bargaining positions between local communities and the company, and the absence of a permanent collaborative forum capable of bridging communication among stakeholders. The role of DPRD Kutai Timur as a facilitator remains administrative in nature and cannot yet be considered sustainable in resolving the conflict.

Keywords: Agrarian Politics, Collaborative Governance, Land Dispute.

A. PENDAHULUAN

Konflik agraria menjadi salah satu persoalan struktural yang selalu terjadi di Indonesia, khususnya di wilayah yang mengalami ekspansi yang didominasi oleh perkebunan serta pertambangan. Adanya sengketa lahan pada umumnya disebabkan oleh adanya overlapping legalitas kepemilikan antara masyarakat lokal dengan perusahaan yang memperoleh izin formal yang berasal dari negara. Adanya situasi ini menyebabkan adanya ketidakjelasan serta kepemilikan tanah yang bisa menimbulkan konflik sosial yang berkepanjangan (Bakker, 2023). Ada beberapa kasus yang berasal dari masyarakat lokal yang posisinya jauh lebih lemah disebabkan oleh keterbatasan akses terhadap administrasi pertahanan, legalitas formal, serta proses hukum yang lamban dibandingkan dengan masuknya perusahaan yang memiliki modal ekonomi yang lebih besar serta jaringan birokrasi yang lebih kuat (Hariri et al., 2022).

Permasalahan di Indonesia terkait agraria tidak luput dari lemahnya tata kelola pertahanan, terutama dalam overlapping antara Sertifikat Hak Milik (SHM), Hak Guna Usaha (HGU) serta adanya klaim atas penguasaan tanah masyarakat adat maupun kelompok tani (Gusti et al., 2023). Adanya peristiwa ini memperparah kekuasaan kapitalis yang menyebabkan lemahnya legalitas masyarakat lokal terkait penguasaan fisik serta membuat korporat seandainya menggunakan jalur formal sebagai jalur perizinan sehingga dalam proses sidang terkait hukum kalah dari intervensi tata kelola partisipatif (Aulia & Hernawan, 2023). Menyoroti kondisi ini menunjukkan adanya dinamika politik agraria yang tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum, tetapi juga menunjukkan adanya relasi kekuasaan antarnegara, korporat timpang dengan masyarakat lokal. Politik agraria menjadi dalih area untuk merebutkan akses terhadap sumber daya lahan yang selalu melibatkan aspek kepentingan ekonomi, politik serta administrasi negara (Berenschot et al., 2024)

Kalimantan Timur menjadi area rawan terkait konflik agraria yang mengalami peningkatan secara luas, yang berasal dari sawit dan pertambangan. Salah satu area yang menjadi sorotan yaitu di Desa Sepaso Selatan, Kecamatan Bengalon, Kabupaten Kutai Timur, antara Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN). Konflik ini dipicu oleh munculnya klaim wilayah serta overlapping antara masyarakat dan perusahaan yang memiliki Hak Guna Usaha (HGU). Di satu sisi, masyarakat mengklaim bahwa lahan yang dikuasai tidak pernah dibebaskan sejak tahun 2012, tetapi yang terjadi justru perusahaan menyatakan bahwa proses pembebasan lahan sudah selesai dilaksanakan. Perbedaan klaim ini menunjukkan adanya ketidakjelasan legalitas, lemahnya sinkronisasi data pertanahan serta minimnya transparansi dokumen dalam kepemilikan lahan. Permasalahan sengketa lahan yang berada di Desa Sepaso Selatan, Kecamatan Bengalon, Kabupaten Kutai Timur, menunjukkan lemahnya administrasi pertanian, tetapi juga menunjukkan lemahnya collaborative governance dalam menyelesaikan konflik wilayah. Collaborative governance merupakan metode yang bisa di gunakan untuk melihat tata kelola kolaboratif yang menekankan pentingnya kerja antar-stakeholder (pemerintah, masyarakat dan sektor swasta) dalam menyelesaikan permasalahan melalui dialog publik, transparansi serta pengambilan keputusan sebagai penengah permasalahan (Ansell, 2008).

Namun dalam praktiknya, mekanisme kolaboratif sering kali tidak berjalan optimal akibat adanya ketimpangan kekuasaan, asimetri informasi, dan rendahnya kepercayaan antaraktor (Karaminejad et al., 2020). Penelitian ini menunjukkan adanya konflik agraria yang tidak hanya menyelesaikan masalah mekanisme, tetapi juga kolaborasi yang memperbesar resistensi sosial yang menurunkan legitimasi pemerintah di mata masyarakat (Rapp, 2020). Penelitian ini bertujuan memberikan pandangan politik agraria serta kegagalan dalam collaborative governance yang memengaruhi penyelesaian sengketa lahan yang berada di daerah yang mengalami ekspansi industri (Tando et al., 2021). Konflik agraria yang tidak diselesaikan secara partisipatif dan tidak transparan tentu saja berpotensi menimbulkan resistensi sosial hingga menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah serta

menimbulkan resistensi sosial ekonomi daerah. Penelitian ini juga relevan dengan kajian yang secara khusus membahas hubungan antara politik agraria dan *collaborative governance* serta dalam konflik lahan yang berada di Kalimantan Timur yang khususnya berada di Kutai Timur (Purwanto & Mahadika, 2021)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika politik agraria dan kegagalan *collaborative governance* dalam sengketa lahan antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) di Desa Sepaso Selatan, Kecamatan Bengalon, Kabupaten Kutai Timur. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya proses kolaborasi antaraktor dalam penyelesaian konflik agraria. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian politik agraria dan *collaborative governance* dalam studi konflik pertanahan di Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah, DPRD, serta stakeholder terkait dalam membangun mekanisme penyelesaian konflik agraria yang lebih partisipatif, transparan, dan berkelanjutan.

B. TINJAUAN PUSTAKA

1. Politik Agraria

Politik agraria ialah kajian yang menghubungkan relasi antara kekuasaan dalam pemanfaatan dan distribusi sumber daya agraria yang melibatkan secara langsung negara, korporasi serta masyarakat. Dalam praktiknya memunculkan konflik agraria yang memunculkan overlapping dalam klaim kepemilikan lahan antara masyarakat lokal serta pihak yang muncul dalam memperoleh legalitas formal serta negara. Kondisi ini memperlihatkan adanya persoalan agraria tidak hanya berkaitan dengan aspek hukum pertahanan tetapi juga menyangkut adanya ketimpangan akses terhadap sumber daya serta legitimasi penguasaan bahan (Bakker, 2023).

Di Indonesia, isu konflik agraria pada umumnya dipicu oleh overlapping antara Sertifikat Hak Milik (SHM), Hak Guna Usaha (HGU), dan klaim penguasaan tanah oleh masyarakat adat dan kelompok tani (Rachman, 2013). Adanya situasi ini sering menunjukkan adanya ketimpangan dalam relasi antara masyarakat lokal, birokrasi, serta akses yang didominasi oleh aspek ekonomi, hukum, dan birokrasi. Oleh sebab itu, konflik agraria dipahami sebagai arena kontestasi kepentingan yang melibatkan seluruh stakeholder (Siregar & Siregar, 2022).

2. Collaborative Governance

Collaborative governance memiliki pemahaman terkait pendekatan yang menghubungkan pemerintah, sektor swasta, serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif yang menyelesaikan permasalahan publik. Menurut Ansell (2008) *collaborative governance* merupakan pendekatan tata kelola yang melibatkan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif untuk menyelesaikan permasalahan publik. Menurut Ansell & Gash (2008), *collaborative governance* adalah pengaturan kelembagaan yang mempertemukan aktor pemerintah dan nonpemerintah dalam forum formal yang berorientasi pada konsensus dan partisipasi bersama.

Ansell & Gash (2008) menjelaskan bahwa indikator yang mempengaruhi adanya empat komponen utama yaitu *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*. *Starting conditions* yang berhubungan dengan keseimbangan kekuatan sumber daya, sejarah antar-aktor yang berhubungan. *Institutional design* yang mencakup adanya aturan main, transparansi, serta keterbukaan dalam proses. *Facilitative leadership* yaitu berfungsi untuk membangun media komunikasi serta menjadi ranah meditasi konflik. Di samping itu, *collaborative process* yang meliputi adanya dialog tatap muka serta

membangun kepercayaan serta komitmen bersama dalam pembentukan pemahaman yang kolektif (Emerson et al., 2012).

Pada isu konflik agraria, collaborative governance menciptakan pendekatan penting yang mampu menghubungkan kepentingan melalui mekanisme dialog dan negosiasi sehingga menghindari pertentangan kekuasaan. Efektivitas kolaborasi yang meningkatkan kekuatan serta meningkatkan kualitas kepercayaan antaraktor dan informasi yang jelas dalam proses pengambilan keputusan yang bisa berjalan secara setara.

C. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Systematic Literature Review (SLR) untuk mengkaji dinamika politik agraria dan kegagalan collaborative governance dalam sengketa lahan antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) di Desa Sepaso Selatan, Kecamatan Bengalon, Kabupaten Kutai Timur. Metode SLR dipilih karena memungkinkan peneliti melakukan identifikasi, evaluasi, dan sintesis secara sistematis terhadap berbagai literatur yang relevan dengan topik penelitian.

Data penelitian diperoleh dari sumber sekunder berupa artikel jurnal nasional dan internasional, dokumen resmi pemerintah, laporan DPRD Kabupaten Kutai Timur, regulasi pertanahan, serta pemberitaan media daring yang membahas konflik agraria dan sengketa lahan di Kalimantan Timur. Proses pencarian literatur dilakukan melalui Google Scholar, Garuda, Crossref, Scopus Preview, serta berbagai portal berita lokal dengan menggunakan kata kunci “politik agraria”, “collaborative governance”, “sengketa lahan”, “konflik agraria”, “Hak Guna Usaha (HGU)”, dan “Sepaso Selatan”.

Seleksi literatur dilakukan berdasarkan kriteria inklusi dan eksklusi. Kriteria inklusi meliputi publikasi yang terbit pada periode 2020–2026, memiliki relevansi dengan konflik agraria, collaborative governance, serta tata kelola pertanahan di Indonesia. Sementara itu, literatur yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan fokus penelitian atau tidak menyediakan informasi yang memadai dikeluarkan dari proses analisis. Berdasarkan proses seleksi tersebut, diperoleh sebanyak 12 sumber literatur yang digunakan sebagai bahan analisis.

Analisis data dilakukan menggunakan model Collaborative Governance yang dikembangkan oleh Ansell & Gash (2008), yang terdiri atas empat dimensi utama yaitu *starting conditions*, *institutional design*, *facilitative leadership*, dan *collaborative process*. Keempat dimensi tersebut digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya kolaborasi antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat dalam penyelesaian sengketa lahan di Desa Sepaso Selatan. Selanjutnya, hasil sintesis literatur dianalisis secara deskriptif dan interpretatif untuk menjelaskan keterkaitan antara politik agraria dan kegagalan *collaborative governance* dalam konflik yang diteliti.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konflik Agraria dalam Struktur Politik Agraria di Sepaso Selatan

Konflik agraria antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) menunjukkan adanya ketimpangan penguasaan sumber daya agraria yang dipengaruhi oleh relasi kekuasaan antara masyarakat, korporasi, dan negara. Sengketa bermula dari perbedaan klaim atas lahan yang berada dalam area Hak Guna Usaha (HGU) perusahaan. Kelompok tani menyatakan bahwa lahan tersebut belum pernah dibebaskan, sementara perusahaan mengklaim telah menyelesaikan proses pembebasan lahan sejak tahun 2012.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya permasalahan dalam tata kelola pertanahan berupa tumpang tindih klaim, lemahnya sinkronisasi data pertanahan, dan minimnya transparansi dokumen kepemilikan lahan. Dalam perspektif politik agraria, konflik ini tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga mencerminkan ketimpangan akses terhadap sumber daya dan legitimasi hukum.

Tabel 1 menunjukkan beberapa faktor utama yang menjadi akar konflik agraria di Desa Sepaso Selatan. Perbedaan klaim pembebasan lahan menjadi pemicu awal munculnya sengketa antara masyarakat dan perusahaan. Masyarakat meyakini bahwa lahan yang mereka kuasai belum pernah dibebaskan, sementara perusahaan menganggap seluruh proses administrasi telah diselesaikan. Ketidaksesuaian informasi tersebut menyebabkan masing-masing pihak mempertahankan klaimnya dan sulit mencapai kesepakatan bersama.

Tabel 1. Identifikasi Akar Konflik Agraria di Desa Sepaso Selatan

No	Temuan	Implikasi
1	Perbedaan klaim pembebasan lahan antara masyarakat dan perusahaan	Menimbulkan sengketa kepemilikan lahan
2	Tumpang tindih antara HGU perusahaan dan klaim masyarakat	Ketidakpastian status penguasaan lahan
3	Keterbatasan akses masyarakat terhadap dokumen pertanahan	Memperlemah posisi tawar masyarakat
4	Ketidaksinkronan data pertanahan	Menyulitkan proses verifikasi kepemilikan
5	Dominasi legalitas formal perusahaan	Memperkuat ketimpangan kekuasaan

Sumber Olahan Data Peneliti, 2026

Berdasarkan Tabel 1, konflik yang terjadi menunjukkan bahwa legalitas formal masih menjadi instrumen utama dalam menentukan legitimasi penguasaan lahan. Keberadaan HGU yang dimiliki perusahaan memberikan posisi yang lebih kuat dalam aspek administratif dan hukum. Sebaliknya, masyarakat menghadapi keterbatasan akses terhadap dokumen pertanahan serta minimnya informasi mengenai status hukum lahan yang disengketakan. Kondisi ini menciptakan ketimpangan posisi tawar yang cukup signifikan antara masyarakat dan perusahaan.

Dalam kajian politik agraria, fenomena tersebut mencerminkan adanya dominasi aktor yang memiliki akses lebih besar terhadap sumber daya hukum dan birokrasi. Korporasi cenderung memperoleh keuntungan dari sistem administrasi pertanahan karena memiliki kemampuan untuk mengakses perizinan, dokumen legal, serta dukungan kelembagaan yang lebih kuat dibandingkan dengan masyarakat. Akibatnya, masyarakat sering kali berada pada posisi yang kurang menguntungkan ketika harus mempertahankan hak atas tanah yang mereka klaim.

Selain itu, ketidaksinkronan data pertanahan menunjukkan adanya kelemahan dalam tata kelola agraria di tingkat daerah. Data kepemilikan dan penguasaan lahan yang tidak terintegrasi menyebabkan proses verifikasi menjadi sulit dilakukan. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah daerah menghadapi tantangan dalam menentukan dasar hukum yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa. Ketika data yang tersedia tidak mampu memberikan kepastian, konflik cenderung berlangsung lebih lama dan berpotensi memicu ketegangan sosial di tingkat lokal.

Lebih lanjut, konflik agraria di Desa Sepaso Selatan memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan hanya terletak pada status kepemilikan lahan, tetapi juga pada ketimpangan distribusi kekuasaan dalam pengelolaan sumber daya agraria. Legalitas formal yang dimiliki perusahaan berhadapan dengan klaim sosial masyarakat yang didasarkan pada penguasaan dan pemanfaatan lahan dalam jangka waktu yang panjang. Pertentangan antara legalitas formal dan legitimasi sosial tersebut menjadi karakteristik utama konflik agraria di berbagai daerah yang mengalami ekspansi sektor perkebunan dan investasi lahan.

Dengan demikian, konflik antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) menunjukkan bahwa persoalan agraria tidak dapat diselesaikan hanya melalui pendekatan administratif dan legalistik. Penyelesaian konflik memerlukan tata kelola agraria yang lebih transparan, partisipatif, dan mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat maupun perusahaan secara seimbang. Tanpa adanya perbaikan dalam sistem informasi

pertanahan, sinkronisasi data, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang inklusif, konflik agraria serupa berpotensi terus berulang dan memperkuat ketimpangan dalam struktur politik agraria di tingkat lokal.

2. Kegagalan *Collaborative Governance* dalam Penyelesaian Konflik

Secara normatif, *collaborative governance* bertujuan membangun ruang dialog antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta untuk menghasilkan keputusan bersama. Namun dalam kasus Sepaso Selatan, proses kolaborasi belum mampu menghasilkan penyelesaian yang substantif. Kegagalan tersebut terlihat dari adanya ketimpangan sumber daya dan informasi antara masyarakat dan perusahaan. PT KIN memiliki akses yang lebih besar terhadap dokumen legal, sumber daya ekonomi, dan jaringan birokrasi dibandingkan dengan Kelompok Tani Karya Bakti. Situasi ini menyebabkan proses kolaborasi berlangsung secara tidak seimbang.

Selain itu, rendahnya tingkat kepercayaan antaraktor juga menjadi hambatan dalam proses penyelesaian konflik. Masyarakat memandang pemerintah cenderung berpihak kepada perusahaan, sementara perusahaan beranggapan bahwa legalitas HGU yang dimiliki telah memberikan legitimasi penuh atas penguasaan lahan.

Tabel 2. Faktor Kegagalan *Collaborative Governance*

No	Faktor	Indikator
1	Ketimpangan kekuasaan	Perusahaan memiliki sumber daya lebih besar
2	Asimetri informasi	Masyarakat memiliki akses terbatas terhadap dokumen pertanahan
3	Rendahnya kepercayaan	Muncul kecurigaan antaraktor
4	Dominasi legalitas formal	HGU menjadi instrumen legitimasi perusahaan
5	Partisipasi yang tidak setara	Aspirasi masyarakat kurang terakomodasi

Sumber: Olahan Peneliti, 2026

Berdasarkan Tabel 2, terdapat lima faktor utama yang menyebabkan kegagalan *collaborative governance* dalam sengketa lahan Desa Sepaso Selatan, yaitu ketimpangan kekuasaan, asimetri informasi, rendahnya kepercayaan, dominasi legalitas formal, dan partisipasi yang tidak setara. Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dan membentuk hambatan struktural dalam proses penyelesaian konflik. Ketimpangan kekuasaan memperkuat dominasi perusahaan dalam forum kolaboratif, sementara asimetri informasi menyebabkan masyarakat kesulitan memperoleh akses terhadap dokumen yang diperlukan untuk memperkuat klaimnya. Pada saat yang sama, rendahnya kepercayaan antaraktor menghambat terciptanya dialog yang konstruktif dan terbuka.

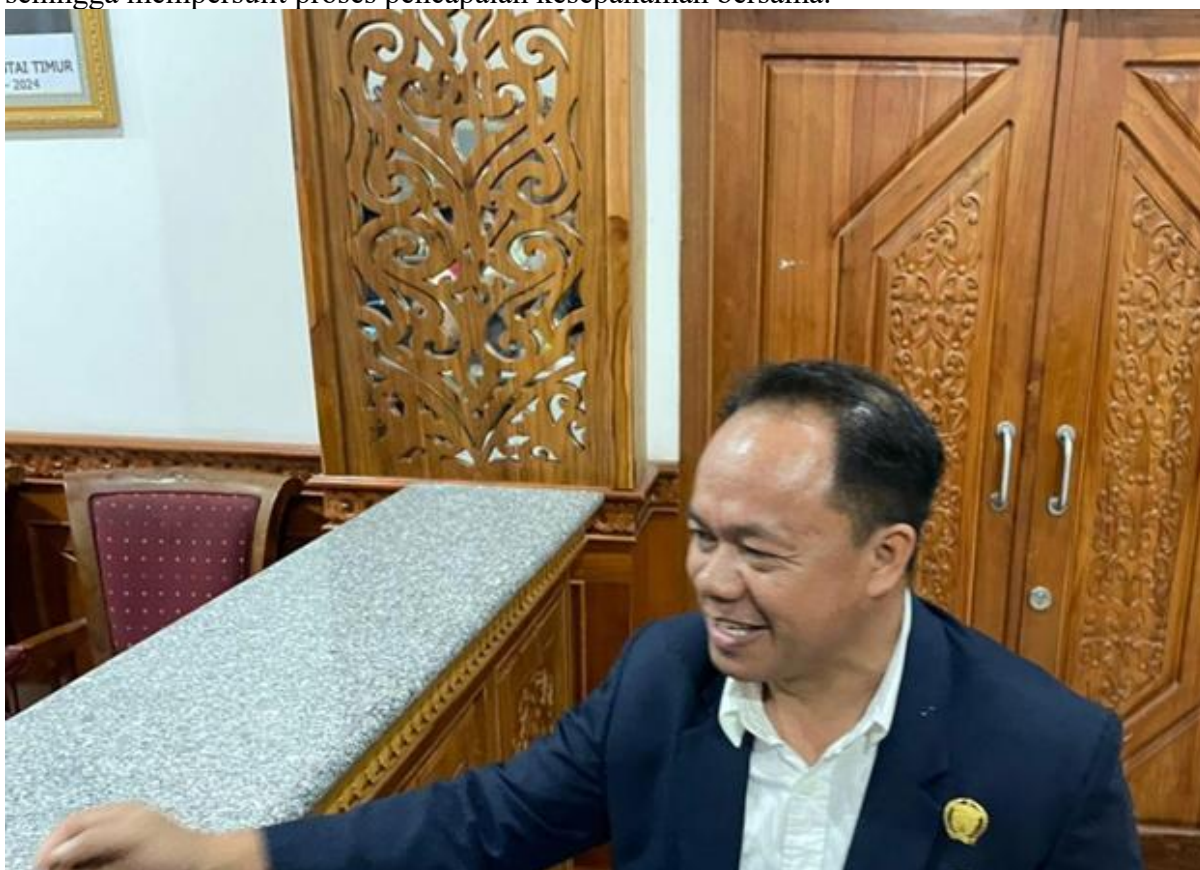
Dominasi legalitas formal juga menjadi faktor penting yang memengaruhi jalannya kolaborasi. Keberadaan HGU sebagai instrumen hukum memberikan posisi yang lebih kuat kepada perusahaan dibandingkan masyarakat. Akibatnya, aspirasi masyarakat sering kali kurang terakomodasi dalam proses penyelesaian sengketa. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi yang diberikan kepada masyarakat masih bersifat prosedural dan belum sepenuhnya mampu memengaruhi arah pengambilan keputusan. Situasi ini menggambarkan adanya *pseudo-collaboration* atau kolaborasi semu, yaitu ketika seluruh pihak dilibatkan dalam forum dialog, tetapi tidak memiliki kapasitas yang setara dalam menentukan hasil akhir.

Dengan demikian, kegagalan *collaborative governance* dalam sengketa lahan Desa Sepaso Selatan tidak hanya disebabkan oleh persoalan administrasi pertanahan, tetapi juga dipengaruhi oleh ketimpangan struktur kekuasaan, akses informasi yang tidak merata, dan lemahnya kepercayaan antaraktor. Kondisi tersebut menyebabkan proses kolaborasi belum mampu menciptakan hubungan yang setara serta menghasilkan penyelesaian konflik yang berkeadilan dan berkelanjutan bagi seluruh pihak yang terlibat.

3. *Pseudo-Collaboration* dan Dominasi Korporasi

Analisis menggunakan teori *Collaborative Governance* Ansell dan Gash (2008) menunjukkan bahwa kondisi awal (*starting conditions*) kolaborasi antara masyarakat Desa Sepaso Selatan, PT Kemilau Indah Nusantara (KIN), dan Pemerintah Daerah belum berada pada situasi yang kondusif. Hal ini terlihat dari adanya ketimpangan informasi mengenai legalitas lahan seluas ± 11 hektare yang masih menjadi objek sengketa. Masyarakat mengklaim bahwa lahan tersebut belum pernah dibebaskan sejak tahun 2012, sementara pihak perusahaan menyatakan bahwa proses pembebasan lahan telah diselesaikan. Perbedaan klaim tersebut belum didukung oleh basis data pertanahan yang terverifikasi secara bersama sehingga menciptakan tingkat asimetri informasi yang tinggi di antara para pihak.

Tingginya asimetri informasi mengenai dokumen pembebasan lahan, bukti pembayaran, dan bukti penguasaan tanah menghambat terbentuknya *initial trust* sebagai prasyarat utama dalam proses kolaborasi. Kondisi ini menempatkan masyarakat pada posisi yang relatif lebih lemah karena keterbatasan akses terhadap informasi pertanahan, sementara perusahaan lebih mengandalkan legitimasi administratif yang dimilikinya. Ketimpangan tersebut menunjukkan bahwa hubungan antaraktor belum berada dalam posisi yang setara sehingga mempersulit proses pencapaian kesepakatan bersama.



Gambar 1. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang Digelar oleh DPRD Kutim

Sumber: Media-Masa Kutim, 2024

Berdasarkan hasil wawancara yang dikutip dari Media Masa Kutim dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) DPRD Kabupaten Kutai Timur pada 12 November 2024, Ketua Komisi A DPRD Kutai Timur, Eddy Markus Palinggi, menyatakan:

“Kami memediasi persoalan kepemilikan lahan ini agar tidak berlarut-larut. DPRD akan turun langsung ke lapangan untuk melihat kondisi lahan yang disengketakan dan memverifikasi dokumen dari kedua belah pihak. Jika pembebasan lahan memang sudah dilakukan, harus ada bukti pembayaran dan dokumen yang sah. Dari warga, kami juga

ingin melihat bukti penguasaan lahan yang mereka miliki”. (Wawancara Ketua Komisi A DPRD Kutai Timur, 12 November 2024).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa DPRD Kutai Timur berupaya menjalankan fungsi *facilitative leadership* melalui mediasi dan verifikasi lapangan untuk menyeimbangkan informasi antarpihak yang bersengketa. Namun, upaya tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan ketimpangan informasi yang menjadi sumber konflik. Ketiadaan sistem data pertanahan yang terintegrasi serta belum adanya mekanisme klarifikasi dokumen yang disepakati bersama menyebabkan proses kolaboratif berjalan lambat dan rentan mengalami kebuntuan.

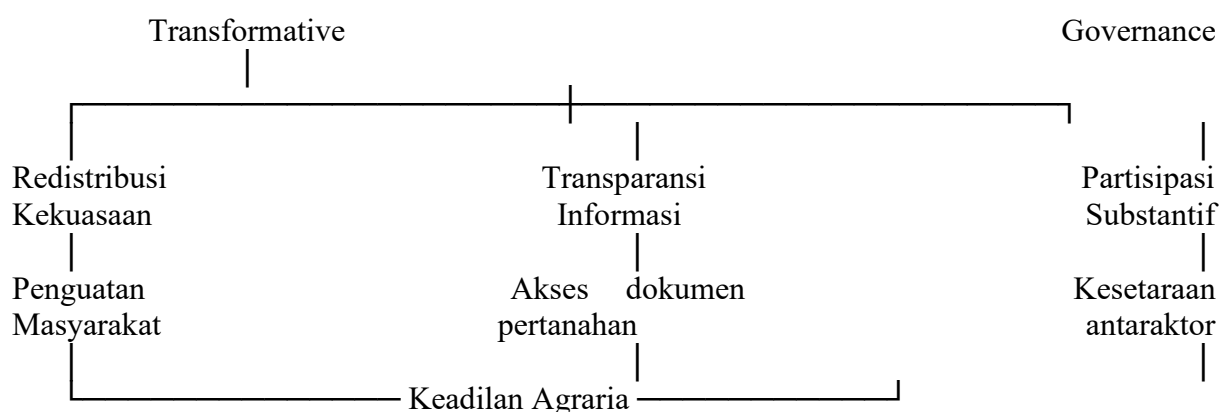
Akibatnya, mekanisme kolaboratif yang dibangun cenderung menghasilkan *pseudo-collaboration* atau kolaborasi semu. Meskipun masyarakat dilibatkan dalam forum mediasi dan rapat dengar pendapat, keterlibatan tersebut lebih bersifat prosedural daripada substantif. Dalam praktiknya, posisi tawar tetap didominasi oleh aktor yang memiliki akses terhadap sumber daya ekonomi, legalitas formal, dan dukungan institusional. Dengan demikian, *collaborative governance* dalam sengketa lahan Desa Sepaso Selatan belum mampu mengatasi ketimpangan struktur politik agraria yang menjadi akar konflik, sehingga forum kolaboratif yang terbentuk lebih berfungsi sebagai ruang klarifikasi administratif daripada sarana penyelesaian konflik yang berkeadilan dan berkelanjutan.

4. Model *Transformative Governance* Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pendekatan *collaborative governance* yang diterapkan dalam penyelesaian sengketa lahan antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) belum mampu menghasilkan penyelesaian konflik yang berkelanjutan. Meskipun telah tersedia forum mediasi yang melibatkan pemerintah daerah, DPRD, masyarakat, dan perusahaan, proses kolaborasi masih diwarnai oleh ketimpangan kekuasaan, asimetri informasi, serta rendahnya tingkat kepercayaan antaraktor. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian konflik tidak cukup hanya mengandalkan mekanisme dialog dan mediasi, tetapi memerlukan perubahan yang lebih mendasar terhadap struktur tata kelola agraria yang melatarbelakangi konflik.

Dalam konteks tersebut, penelitian ini menawarkan pendekatan *transformative governance* sebagai alternatif penyelesaian konflik agraria. Berbeda dengan *collaborative governance* yang berfokus pada pembangunan konsensus melalui forum kolaboratif, *transformative governance* menekankan perubahan struktur relasi kekuasaan yang menyebabkan ketimpangan dalam pengelolaan sumber daya agraria. Pendekatan ini berupaya menciptakan tata kelola yang lebih inklusif dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi kelompok masyarakat yang selama ini berada pada posisi yang kurang menguntungkan dalam proses pengambilan keputusan.

Berdasarkan hasil penelitian, salah satu akar konflik yang paling dominan adalah ketimpangan kekuasaan antara masyarakat dan perusahaan. Perusahaan memiliki akses yang lebih besar terhadap legalitas formal, sumber daya ekonomi, dan dukungan kelembagaan sehingga memiliki posisi tawar yang lebih kuat dalam sengketa lahan. Sebaliknya, masyarakat menghadapi keterbatasan akses terhadap informasi pertanahan, dokumen legal, dan mekanisme advokasi yang memadai. Oleh karena itu, pendekatan *transformative governance* menempatkan redistribusi kekuasaan sebagai langkah penting untuk menciptakan hubungan yang lebih seimbang antaraktor.



Gambar 1. Model *Transformative Governance* dalam Penyelesaian Konflik Agraria

Gambar 1 menunjukkan model *Transformative Governance* yang dikembangkan berdasarkan temuan penelitian. Model tersebut menempatkan redistribusi kekuasaan, transparansi informasi, dan partisipasi substantif sebagai tiga pilar utama dalam mewujudkan keadilan agraria. Ketiga aspek tersebut saling berkaitan dan membentuk fondasi bagi terciptanya tata kelola konflik yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Melalui redistribusi kekuasaan, masyarakat memperoleh kesempatan yang lebih besar untuk memperjuangkan hak-haknya. Transparansi informasi memungkinkan seluruh aktor memiliki akses yang setara terhadap data pertanahan sehingga mengurangi potensi asimetri informasi. Sementara itu, partisipasi substantif memastikan bahwa setiap keputusan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kepentingan seluruh pihak yang terlibat. Ketika ketiga elemen tersebut dapat dijalankan secara bersamaan, maka penyelesaian konflik tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga pada keadilan sosial dan keberlanjutan pengelolaan sumber daya agraria.

Dengan demikian, pendekatan *transformative governance* menawarkan perspektif baru dalam penyelesaian konflik agraria yang tidak hanya berfokus pada penyelesaian sengketa secara administratif, tetapi juga pada perubahan struktur tata kelola yang melahirkan konflik tersebut. Pendekatan ini menjadi relevan untuk diterapkan dalam kasus Desa Sepaso Selatan karena mampu menjawab berbagai permasalahan yang ditemukan dalam penelitian, khususnya terkait ketimpangan kekuasaan, rendahnya transparansi informasi, dan terbatasnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Pada akhirnya, keberhasilan penyelesaian konflik agraria tidak hanya ditentukan oleh legalitas formal, tetapi juga oleh kemampuan menciptakan tata kelola yang lebih adil, inklusif, dan berorientasi pada keadilan agraria.

E. KESIMPULAN

Konflik agraria antara Kelompok Tani Karya Bakti dan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) di Desa Sepaso Selatan tidak hanya disebabkan oleh persoalan administratif pertanahan, tetapi juga oleh ketimpangan struktur politik agraria yang membentuk relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara masyarakat, korporasi, dan negara. Tumpang tindih klaim kepemilikan lahan, lemahnya sinkronisasi data pertanahan, serta minimnya transparansi dokumen kepemilikan lahan menjadi faktor utama yang memperpanjang konflik. Dalam kondisi tersebut, masyarakat berada pada posisi yang lebih lemah dibandingkan perusahaan yang memiliki akses lebih besar terhadap legalitas formal, sumber daya ekonomi, dan jaringan kelembagaan.

Implementasi *collaborative governance* dalam penyelesaian konflik belum mampu menghasilkan tata kelola yang inklusif dan berkeadilan. Ketimpangan kekuasaan, asimetri informasi, serta rendahnya kepercayaan antaraktor menyebabkan proses kolaborasi berjalan secara tidak seimbang. Forum mediasi dan dialog yang dibangun cenderung bersifat prosedural sehingga menghasilkan bentuk *pseudo-collaboration*, yaitu keterlibatan masyarakat yang hanya bersifat formal tanpa kemampuan yang setara untuk memengaruhi hasil keputusan.

Kondisi ini menjadikan mekanisme kolaboratif lebih berfungsi sebagai instrumen legitimasi daripada sarana penyelesaian konflik yang substantif.

Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian *collaborative governance* dengan menunjukkan bahwa keberhasilan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum dialog, tetapi juga oleh kemampuan mengatasi ketimpangan struktural yang melingkupi proses tersebut. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan *Transformative Governance* yang menekankan redistribusi kekuasaan, penguatan kapasitas masyarakat, transparansi informasi pertanahan, serta partisipasi substantif sebagai prasyarat dalam mewujudkan penyelesaian konflik agraria yang berkelanjutan dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & G. A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.
- Aulia, N., & Hernawan, D. (2025). The Legal Certainty for Land Rights Holders Due to the Issuance Certificates Overlap of Certificates (Overlapping) on property Rights Certificate No. 60 Certificate Issued in 1956 and Certificate of Ownership No. 01729 Published in 2019 is Linked to Government Regulation No. 24 of 1997 on Land Registration. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 5(2), 963-973. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i2>
- Bakker, L. (2023). Custom and violence in Indonesia's protracted land conflict. *Social Sciences and Humanities Open*, 8(1). <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2023.100624>
- Berenschot, W., Dhiaulhaq, A., Hospes, O., & Pranajaya, D. (2024). Corporate contentious politics: Palm oil companies and land conflicts in Indonesia. *Political Geography*, 114, 103166. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103166>
- DPRD Kabupaten Kutai Timur. (2024). *Dokumentasi dan Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Terkait Sengketa Lahan PT Kemilau Indah Nusantara (KIN) dan Warga Desa Sepaso Selatan*. Kutai Timur: DPRD Kabupaten Kutai Timur.
- Hariri, A., Prakasa, S. U. W., Arifin, S., Efendi, A. B., & Asis, A. (2022). Corporate vs Community Head to Head: The Complexity of Land Tenure Conflict in Indonesia. *Indonesian Journal of Advocacy and Legal Services*, 4(1), 223–242. <https://doi.org/10.15294/ijals.v4i1.55648>
- Karaminejad, Z., Vallance, S., & Montgomery, R. (2020). Building the Foundations of Collaboration: From Housing Development to Community Renewal. *Current Urban Studies*, 08(04), 599–622. <https://doi.org/10.4236/cus.2020.84033>
- Media Masa. (2024, 7 November). *Sengketa Lahan PT KIN dan Warga Sepaso Selatan, DPRD Kutim Lakukan RDPU Untuk Mediasi*. <https://media-masa.id/blog/sengketa-lahan-pt-kin-dan-warga-sepaso-selatan-dprd-kutim-lakukan-rdpu-untuk-mediasi>
- Nukaltim.id. (2024). *Komisi A DPRD Kutim Gelar Mediasi Sengketa Lahan Desa Sepaso Selatan*. <https://nukaltim.id/komisi-a-dprd-kutim-gelar-mediasi-sengketa-lahan-desa-sepaso-selatan/>
- Purna, I. G. P. E. A., Dantes, K. F., & Setianto, M. J. (2023). Upaya Penanganan Sengketa Tumpang Tindih (Overlapping) Sertifikat Hak Terhadap Suatu Bidang Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem. *Jurnal Locus Delicti*, 4(2), 33-48.
- Purwanto, R. D., & Mahadika, A. (2021). Deforestation and Changes in People's Economies Due to Oil Palm Plantations in East Kalimantan. *POPULIKA*, 9(2), 23-34.
- Rapp, C. (2020). Hypothesis and theory: Collaborative governance, natural resource management, and the trust environment. *Frontiers in Communication*, 5, 28. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2020.00028>

- Tando, C. E., Sudarmo, & Haryanti, R. H. (2021). Conflict Resolution in the Performance of Collaborative Governance: A Systematic Literature Review. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 9(1), 161–178. <https://doi.org/10.26811/peuradeun.v9i1.486>
- Tebarberita.id. (2024). *Komisi A DPRD Kutai Timur Mediasi Sengketa Lahan Warga Sepaso Selatan dan PT. KIN*. <https://www.tebarberita.id/komisi-a-dprd-kutai-timur-mediasi-sengketa-lahan-warga-sepaso-selatan-dan-pt-kin>