

Konflik Agraria

A. Pengertian

Secara teoretis, para ilmuwan sosial mendefinisikan konflik secara berbeda-beda, tergantung dari cara pandang masing-masing. Namun secara umum, salah satu definisi konflik dalam ilmu sosial adalah “suatu situasi proses, yaitu proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok dalam memperebutkan obyek yang sama demi kepentingannya”. Berkaitan dengan konflik agraria, maka objek yang sama yang diperebutkan itu berupa tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, dan juga udara yang berada di atas tanah bersangkutan.

Apabila proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok itu baru pada tahap “berlomba” untuk saling mendahului merebut objek-objek agraria tersebut, maka sifatnya masih dalam batas “persaingan”. Akan tetapi pada saat mereka saling berhadapan satu sama lain untuk memblokir

jalan lawan, maka di situlah terjadi “situasi konflik”. Dengan demikian, “*konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan*” (Cf. T.F. Hault, 1969).

Pada dasarnya, semua jenis konflik agraria timbul sebagai akibat dari adanya ketidakserasian/kesenjangan terkait sumber-sumber agraria, khususnya empat bentuk kesenjangan yang telah diulas di atas (kesenjangan dalam penguasaan, peruntukan, persepsi dan konsepsi, serta hukum dan kebijakan yang saling bertentangan). Oleh karena itu, dalam memahami konflik agraria ini kunci utamanya adalah kesadaran kita bahwa tanah merupakan sumberdaya alam yang sangat vital, yang melandasi hampir semua aspek kehidupan manusia. Tanah bukan sekedar aset, tetapi juga merupakan *basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik*. Maka ketimpangan dalam hal akses terhadap tanah ini akan sangat menentukan corak sebuah masyarakat dan dinamika hubungan antar lapisan di dalam masyarakat tersebut.

B. Sekilas Latar Sejarah Konflik Agraria di Indonesia

Manifestasi konflik agraria di Indonesia seringkali bersumber dari berbagai macam sebab, tergantung pada konstelasi sosial-politikanya. Sebelum Perang Dunia II (PD-II), khususnya lagi dalam paroh kedua abad XIX sampai dengan awal abad XX, konflik agraria terutama merupakan akibat dari penerapan Undang-Undang Agraria kolonial Belanda 1870. Namun sejauh ini belum banyak penggambaran yang mendalam dan rinci mengenai periode ini, kecuali beberapa karya Prof. Dr. Sartono Kartodirjo (misalnya tentang sejarah pemberontakan petani Banten). Pada umumnya berbagai konflik

agraria saat itu berkisar di sekitar masalah lahirnya perkebunan-perkebunan besar sebagai pelaksanaan UU Agraria 1870 tersebut. Kasus perkebunan karet di dekat Banjar (Ciamis) tahun 1905; kasus konflik di desa Cisarua dan Kraja di Kabupaten Subang tahun 1913-1914; kasus Sawah Rawa Lakbok (di daerah Ciamis) dalam akhir dekade 1920-an; kasus desa Gempolsek di Kabupaten Kendal sekitar tahun 1912; semuanya ini hanya beberapa contoh saja bahwa sumber-sumber konflik itu adalah lahirnya “hak *erfpacht*” (sekarang HGU) yang memberi jalan bagi lahirnya perkebunan-perkebunan besar dan menggusur tanah pertanian rakyat. Banyak sekali kasus-kasus serupa yang terjadi di wilayah lainnya, seperti di Sumatera Timur, Sulawesi Selatan, Minahasa, daerah Blitar, dll. (Lihat, M. Tauchid 1952).

Ketika pecah PD-II, dan Belanda hengkang dari Indonesia karena dikalahkan Jepang, maka banyak perkebunan besar milik pengusaha Belanda (dan asing lainnya) ditinggalkan dan terlantar. Dalam situasi perang inilah pemerintah militer Jepang memaksakan penyerahan sebagian padi yang diproduksi petani. Rakyat juga didorong mengolah tanah perkebunan yang ditinggalkan pengusaha asing dan menanaminya dengan bahan perbekalan perang, seperti jarak dan sereh wangi. Dengan ijin dan dorongan pemerintah Jepang itulah maka tercipta persepsi di kalangan rakyat bahwa mereka telah memperoleh kembali tanah mereka yang dulu, melalui rekayasa hukum, dirampas oleh Belanda. Namun di jaman pendudukan Jepang itu pula tercatat adanya pemberontakan petani di Indramayu pada tahun 1944 karena rakyat tidak sanggup lagi menanggung penindasan yang dilakukan oleh pemerintah

militer Jepang (Lihat Shigeru Sato 1994).

Setelah Proklamasi Kemerdekaan dan selama masa Revolusi Fisik, penggarapan tanah perkebunan oleh rakyat ini tetap berlanjut dan memang dibiarkan, karena sejak dari awal para pendiri RI memang sudah mempunyai semacam “*grand design*” untuk melaksanakan pembaruan agraria, yang salah satu intensinya adalah menghapus hak *erfpacht* (konversi menjadi HGU hanyalah bersifat transisional) (Lihat, M. Tauchid 1952, Jilid II, hlm. 112 ff). Tanah perkebunan besar itu nantinya akan dibagikan kepada petani penggarap, dan sebagian tetap sebagai perkebunan besar tetapi dikelola oleh negara melalui koperasi-koperasi.

Namun kemudian, celaknya, hasil perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 1949 telah menjungkirbalikkan kebijakan tersebut.¹ Salah satu syarat pengakuan kedaulatan Indonesia antara lain adalah aset milik Belanda harus dikembalikan dan dijamin. Implikasinya antara lain adalah rakyat yang sejak masa pendudukan Jepang telah menggarap tanah perkebunan diharuskan untuk diusir dari wilayah perkebunan, untuk selanjutnya wilayah itu diserahkan kembali kepada pemegang haknya semula (para pengusaha asing).

Pada tahun 1957, karena Belanda terus mengulur-ulur penyelesaian Irian Barat, maka Indonesia secara sepihak membatalkan perjanjian KMB. Selanjutnya pada tahun 1961, dengan landasan UUPA 1960, Indonesia mulai meluncurkan program land reform. Namun pelaksanaan program ini agak

¹ Mengenai hasil perjanjian KMB ini secara lebih lengkap, lihat uraian pada Sub Bab C di bawah.

tersendat-sendat karena terhambat oleh berbagai kekuatan yang anti-reform (baik asing maupun domestik). Pada tahun 1965, Presiden Soekarno mencanangkan “Tahun Berdikari” (Takari). Dan tak lama kemudian, Presiden Soekarno pun mulai dirongrong dan kemudian digulingkan.

Penggantinya, pemerintah Orde Baru, kembali menjungkirbalikkan proses itu. Sekalipun tidak berarti memberlakukan kembali perjanjian KMB, tetapi kebijakan yang diambil bahkan lebih reaksioner dari pada KMB. Tahun 1967 lahir UU Penanaman Modal Asing, UU Pokok Kehutanan dan UU Pertambangan. Jiwa UU-Agraria kolonial 1870 seolah menjelma kembali pada periode ini. Seperti akan dijelaskan di bawah (Sub Bab D), kebijakan ini kemudian banyak menimbulkan konflik agraria sehingga semakin memperkelam sejarah agraria di Indonesia.

Demikianlah, benang merah perjalanan sejarah itulah yang perlu dijadikan konteks dalam rangka menelaah fenomena konflik agraria di tanah air dewasa ini. Dari benang merah itu terlihat bahwa berbagai konflik agraria yang terjadi sekarang ini pada hakekatnya merupakan ledakan-ledakan lanjutan dari suatu “bara” yang sudah sejak lama terpendam. Mengapa sampai “sekian lama”? Karena, hal itu merupakan bagian dari benang merah perjalanan sejarah bangsa yang semestinya harus direspon dengan tepat.

C. Struktur Khas Sistem Perkebunan Besar di Indonesia

Berkaitan dengan sejarah konflik agraria di atas, sistem perkebunan besar secara khusus perlu dibahas dengan lebih terperinci mengingat Indonesia merupakan salah satu negara

dengan ciri *plantation economy* yang menonjol. Sebetulnya, sistem perkebunan besar, paling tidak di Asia, merupakan fenomena baru dibandingkan dengan pertanian rakyat. “Sebagai pintu masuk bagi kapitalisme Barat ke dalam perekonomian Dunia Ketiga, sistem perkebunan ini diperkenalkan terutama untuk menghasilkan bahan mentah dan hasil tanaman tropis yang diperlukan bagi kepentingan negara-negara industri” (Hayami et al 1990: 10).

Seperti telah disinggung di depan, sistem perkebunan besar ini mulai hadir di Indonesia sebagai akibat politik liberal pemerintah kolonial Belanda melalui Undang-Undang Agraria 1870. Secara historis dapat dilihat bahwa sistem produksi perkebunan besar pada umumnya mempunyai empat atribut yang melekat padanya (Mandle 1983), yaitu: *pertama*, berorientasi ekspor dalam skala besar; *kedua*, kebutuhan tenaga kerja sangat besar dibanding dengan yang dapat tersedia oleh pasar (tenaga kerja) domestik yang bebas; karena itu, *ketiga*, diperlukan mekanisme ekstra-pasar (pemaksaan oleh aparat pemerintah) guna memenuhi kebutuhan tersebut, dan mekanisme ini sangat dominan dalam menentukan hubungan-hubungan sosial di dalam masyarakat; dan *keempat*, tumbuh budaya tertentu yang memperkuat hubungan-hubungan sosial yang terbentuk itu. Berbagai dampak buruk dari kebijakan ini terhadap rakyat pedesaan telah mendapat kecaman keras, bahkan dari para ahli bangsa Belanda sendiri yang pada akhirnya melahirkan “politik etis” pada pergantian abad XIX ke abad XX. Walaupun “politik etis” itu bukannya tidak ada hasilnya sama sekali, namun *toh* dianggap tidak banyak menolong keadaan.

Struktur agraria warisan kolonial semacam inilah yang menciptakan ciri *plantation estate* yang kental di Indonesia. Ciri umum *plantation estate* ini adalah bahwa tanah yang dikuasainya sangat luas dan tidak terkena batas luas maksimum, dan relatif bebas dari berbagai sarana kontrol sosial, sekalipun dalam kondisi diterlantarkan. Perkebunan besar juga dikelola oleh sebuah birokrasi yang “cenderung bengis” dan tidak terjangkau oleh kontrak sosial karena pada umumnya merupakan “enclave” yang terpisah dari masyarakat (kecuali barangkali perkebunan tebu di Jawa). Birokrasi ini oleh sementara pakar disebut dengan istilah “plantokrasi”. Yang penting dicatat adalah: bahkan pada saat program landreform digalakkan pemerintah pada era 1960-an, sistem perkebunan besar ini tidak tersentuh oleh program tersebut, dan sebaliknya mampu terus bertahan. Mengapa hal ini bisa terjadi? Untuk membahas hal ini, perlu kita tengok kembali secara sepintas sejarah perjalanan bangsa kita di masa awal-awal kemerdekaan sampai lahirnya rezim Orde Baru.

Seperti telah disebutkan, pengalaman di jaman kolonial menunjukkan bahwa investasi modal asing dalam bentuk perkebunan besar ternyata justru menyengsarakan rakyat. Itulah sebabnya para pendiri bangsa ini meletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi dengan lebih dulu membenahi struktur agraria, atau Reforma Agraria, yang salah satu sasaran utamanya adalah perkebunan besar. Hanya perkebunan besar tertentu yang dianggap vital bagi perekonomian negara (misalnya, demi peningkatan devisa atau mempengaruhi hajat hidup orang banyak) yang dipertahankan. Inipun direncanakan harus dalam bentuk koperasi di bawah pengawasan negara.

Ketika Republik Indonesia masih berumur enam bulan, pada bulan Februari 1946 Wakil Presiden RI, Bung Hatta, sudah menulis dan menyampaikan pidato penting mengenai “Ekonomi Indonesia di Masa Depan” di mana dinyatakan prinsip-prinsip mengenai penataan masalah agraria di tanah air. Tiga di antara prinsip itu berkenaan dengan masalah perkebunan. Pertama, perusahaan yang menggunakan tanah luas, sebaiknya diatur sebagai koperasi di bawah pengawasan pemerintah. Kedua, tanah-tanah yang dipakai oleh perkebunan-perkebunan besar pada dasarnya adalah milik masyarakat. Pengusahaan perkebunan itu dalam bentuk koperasi memberikan koperasi itu hak menggunakan tanah selama diperlukan, tetapi ia tidak boleh memindahkan hak berusaha itu kepada pihak lain. Ketiga, hanya pengusahaan di atas tanah yang tidak begitu luas, dan dapat dikerjakan sendiri, yang boleh menjadi kepunyaan orang seorang. Jika orang yang bersangkutan menggabungkan diri ke dalam koperasi, maka tanah milik yang dibawanya tidak diusik. Selain itu Bung Hatta juga mengemukakan prinsip-prinsip yang lebih umum seperti tanah tidak boleh menjadi alat penindasan dan pemerasan manusia atas manusia, tanah tidak boleh menjadi komoditas untuk diperdagangkan, dan lain-lain.

Demikianlah intisari yang dilontarkan Bung Hatta saat itu (baca juga: I Made Sandi 1991). Ternyata, semuanya itu bukan berhenti sebatas pada wacana, akan tetapi memang mencerminkan kehendak politik agraria yang sangat tegas. Singkatnya, dalam usia yang masih belia dan di tengah suasana revolusi, pemerintah saat itu sudah merintis pelaksanaan land reform skala kecil dalam wilayah yang terbatas, menghapus desa-

desa perdikan dan tanah partikelir, dan kemudian menghapuskan “hak-hak conversie” dari perusahaan-perusahaan tebu di kesultanan Yogya dan Solo; untuk kemudian tanahnya didistribusikan kepada petani tunakisma (Selo Soemardjan 1962). Hal ini dilanjutkan dengan penyiapan UU Agraria Nasional sehingga dihasilkan UUPA 1960 yang menjadi landasan kebijakan Reforma Agraria.

Sayangnya, seperti disinggung di atas, di tengah-tengah proses ini perjanjian KMB telah menghasilkan kesepakatan yang menjadi titik balik bagi politik dan kebijakan agraria yang dicita-citakan. Salah satu isi perjanjian KMB yang terkait dengan masalah perkebunan besar adalah butir yang menyatakan bahwa perkebunan-perkebunan besar yang diduduki rakyat harus dikembalikan kepada pemegang haknya semula, yaitu kaum modal swasta Belanda. Ini artinya rakyat yang sudah terlanjur menduduki perkebunan itu, yang turut didorong oleh pemerintah pendudukan Jepang, harus diusir dari tanah-tanah tersebut.

Butir kesepakatan ini jelas mempengaruhi dan mempersulit kebijakan agraria yang telah digariskan sebelumnya. Ironisnya, Ketua Delegasi Indonesia dalam perjanjian KMB itu adalah Bung Hatta, yang notabene jauh-jauh hari sudah mencanangkan bahwa perkebunan-perkebunan besar itu dahulunya tanah milik rakyat (dan karenanya perlu dikembalikan kepada rakyat). Dalam kondisi politik yang demikian itu, segala sesuatu menjadi sulit, dilematis, dan ambigu, terutama dalam hal kebijakan agraria. Di satu sisi, kita tetap ingin kembali kepada kebijakan yang telah digariskan sejak 1946, namun di sisi yang lain, sekalipun telah kembali menjadi negara kesa-

tuan, Indonesia tetap terikat untuk melaksanakan isi perjanjian KMB (kecuali soal bentuk negara).

Keterikatan dengan hasil perundingan KMB itu telah menimbulkan berbagai gejolak, khususnya di daerah perkebunan. Penafsiran terhadap isi perjanjian KMB itu simpang siur sehingga, misalnya, ada Gubernur yang mengambil kebijakan menyimpang dari kebijakan Menteri Dalam Negeri (Lihat, M. Tauchid, 1952). Salah satu peristiwa konflik agraria yang tercatat sebagai peristiwa nasional adalah apa yang dikenal dengan “Peristiwa Tanjungmorawa”, yang akhirnya membuat Kabinet Wilopo jatuh pada tahun 1953 (Lihat juga, Pelzer, 1991).

Ketika Irian Barat tidak kunjung diserahkan kepada Indonesia seperti dijanjikan, sedangkan kita patuh membayar hutang Belanda yang dibebankan kepada Indonesia, maka pada tahun 1957 Indonesia kehilangan kesabaran dan menyatakan “membatalkan perjanjian KMB” secara sepihak. Hal ini kemudian diikuti dengan “nasionalisasi” atas perkebunan-perkebunan asing. Di sini harus ditegaskan bahwa “menasionalisir” itu bukan berarti menyita, bukan merampok! Hal itu berarti “menguasai”, dan nanti akan dibayar! Namun sayangnya, entah karena pertimbangan apa, hampir semua perusahaan asing yang diambil alih melalui kebijakan “nasionalisasi” itu, pimpinannya kemudian langsung dipegang oleh militer. Inilah awal mula dari masuknya peranan TNI ke dalam bidang ekonomi.

Dalam kondisi politik yang bergejolak semacam ini, apalagi banyak terjadi pemberontakan di daerah (DI/TII, PRRI-Permesta, dll), maka akhirnya pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menyatakan Dekrit “kembali kepada UUD 1945”

Setahun kemudian, lahir UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA 1960). Karena isinya baru berupa “pokok-pokok”, maka intinya adalah prinsip-prinsip, yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang lebih operasional. Penjabaran yang sudah dilakukan baru berupa UU No. 56/1960 tentang penetapan batas luas tanah pertanian (selanjutnya dikenal sebagai “UU Landreform”) yang menjadi landasan bagi pelaksanaan program landreform pada masa itu. Penjabaran yang lain belum sempat dilakukan sudah keburu terjadi pergantian rezim.

Pertanyaannya sekarang adalah: jika niat pemerintah pada saat itu memang ingin mengembalikan semangat 1945 yang bernuansa bahwa salah satu sasaran utama “reform” itu adalah perkebunan-perkebunan besar, mengapa akhirnya jabaran UUPA 1960 itu (melalui UU No. 56/1960) diprioritaskan hanya pada “reform” tanah pertanian rakyat di pedesaan saja? Jawaban yang pasti belum diperoleh. Namun *dugaan* saya adalah bahwa mengingat hampir semua perkebunan besar saat itu, setelah dinasionalisasi, berada di tangan militer, maka untuk sementara masalah perkebunan ditunda. Sebab, dalam persepsi militer (yang keliru), soal agraria itu adalah masalah yang dianggap berbau komunis.

D. Pembangunan Kapitalistik Orde Baru Menciptakan Konflik Agraria

Hubungan antar konflik agraria dan upaya untuk menangannya melalui suatu pembaruan (“reform”) adalah sesuatu yang sangat rumit atau kompleks karena hal itu

menyangkut beberapa faktor (Lihat Christodoulou 1990). Secara umum, negara-negara berkembang menerapkan pendekatan yang berbeda-beda dalam merespons konflik agraria ini, sesuai dengan pertimbangan masing-masing atas situasi dan kondisi yang dihadapi. Namun menurut Christodoulou (1990), semua pendekatan itu mencerminkan ciri yang kurang lebih sama, yaitu seolah-olah ingin menghindarkan diri dari masalah agraria yang kompleks dan rumit. Ada pemerintah yang menerapkan pendekatan “jalan pintas”, pendekatan “mengabaikan, acuh tak acuh”, atau menunda-nunda penyelesaian, sampai kepada pendekatan yang mengambil solusi dengan jalan kekuatan karena dipaksa oleh tekanan-tekanan tertentu.

Seperti disinggung pada bab sebelumnya, dalam menangani masalah agraria Orde Baru menerapkan pendekatan “jalan pintas” (*By-Pass Approach*). Pembangunan pertanian diutamakan, akan tetapi gagasan Reforma Agraria (RA) ditinggalkan. Yang dijalankan adalah Revolusi Hijau namun tanpa Reforma Agraria. Asumsi dasarnya adalah bahwa dengan menyelesaikan masalah pangan, yang dianggap sebagai inti masalah agraria, maka konflik agraria dapat diatasi. Oleh karena itu, buat apa repot-repot melaksanakan Reforma Agraria yang rumit itu.

Pada saat yang sama, Orde Baru juga mendorong masuknya arus investasi asing secara besar-besaran. Hal ini dilakukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, dengan akibat bahwa pemerataan dan keadilan sosial dapat disisihkan terlebih dulu. Kebijakan Orde Baru memang bertolak belakang dari kebijakan pembaruan agraria yang dianut

oleh pemerintahan sebelumnya. Kebijakan-kebijakan pemerintah Orde Baru secara manipulatif telah menyalahgunakan aturan hukum yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945, yang turunannya juga termuat dalam Pasal 1 UUPA, yaitu mengenai “Hak Menguasai oleh Negara” (HMN). Dalam bagian Penjelasan, sangat jelas dinyatakan bahwa “hak menguasai” itu bukanlah “hak memiliki” melainkan hanya “wewenang untuk mengatur”. Oleh pemerintah Orde Baru, kewenangan untuk mengatur itu bukannya dimanfaatkan untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”, akan tetapi untuk “sejauh-jauhnya memfasilitasi modal asing”. Hal ini semata-mata karena asumsi bahwa mengalirnya modal dan bantuan asing itu akan membantu pembentukan “kue nasional” yang pada akhirnya tetesannya akan mencapai ke bawah dan dinikmati oleh rakyat.

Pada titik inilah kebijakan-kebijakan Orde Baru sudah jauh menyimpang dari UUD 1945 maupun UUPA 1960. Setidaknya ada dua indikator penyimpangan itu yang berdampak pada makin merebaknya konflik agraria di tanah air. *Pertama*, gagasan para pendiri RI—khususnya Bung Hatta—dan para perumus UUPA 1960 adalah bahwa jumlah satuan dan luasan tanah-tanah itu diusahakan untuk menjadi semakin sedikit, bahkan di kemudian hari diharapkan dapat dihapuskan (walupun ada kekecualian). Mengapa? Karena, seperti salah satu prinsip yang dikemukakan Bung Hatta di atas, tanah-tanah HGU perkebunan besar itu dahulunya “milik rakyat”. Karena itu, semula, direncanakan bahwa salah satu obyek landreform yang utama adalah tanah HGU. Hanya karena terikat oleh hasil perjanjian KMB-lah maka kemudian prioritas dalam program

landreform tahun 1960-an itu agak bergeser, demi strategi. Tetapi dalam tahun 1990-an, Orde Baru justru mengeluarkan penetapan HGU-HGU baru, dan bahkan menetapkan perpanjangan secara prematur HGU-HGU lama, bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUPA 1960.

Kedua, jiwa dan semangat UUPA 1960 juga diwarnai oleh salah satu prinsip lain yang dikemukakan Bung Hatta, yaitu bahwa bagi bangsa Indonesia tanah jangan dijadikan barang dagangan, jangan dijadikan obyek spekulasi. Namun, terutama pada masa-masa akhir Orde Baru, spekulasi tanah merajalela karena kebijakan pertanahan diarahkan untuk memfasilitasi modal asing. Konversi lahan pertanian ke non-pertanian juga semakin tak terkendali. Kesemuanya ini terjadi justru karena adanya kebijakan yang memang mendorong terjadinya “pasar tanah” demi memudahkan ekspansi usaha para pemilik modal besar.

Ironisnya, demi memfasilitasi para pemilik modal itu, tanah-tanah rakyat pun tergusur dengan cara-cara yang tak terpuji, dan sering disertai dengan tindak kekerasan yang menelan korban harta dan juga jiwa. Kita semua kemudian menyaksikan bahwa hal ini telah meninggalkan warisan berupa ribuan kasus konflik agraria di berbagai penjuru tanah air (a.l. lihat, Noer Fauzi, 2003; juga Wiradi, 2009b). Konflik ini bukan saja terjadi antara rakyat dengan instansi pemerintah, atau antara rakyat dengan perusahaan swasta atau BUMN, akan tetapi juga antara instansi-instansi pemerintah sendiri, antar departemen sektoral.

Di Jawa Barat saja, selama kurun waktu empat tahun (1988 – 1992), tercatat sekitar 3.200 kasus konflik agraria. Dari

jumlah ini, sebanyak 1.240 kasus mempunyai dampak sosial yang relatif luas. Dari jumlah ini, 50% merupakan konflik antara rakyat versus pemerintah; 37% konflik antara rakyat versus perusahaan swasta; 11% antara sesama rakyat; 1% antara sesama perusahaan swasta; dan hanya kurang dari 1% antara pemerintah dengan perusahaan swasta (Suhendar, 1994). Dari hasil penelitian Akatiga ini dapat ditafsirkan bahwa pemerintah Orde Baru lebih condong pro-pemodal daripada pro-rakyat. Ditinjau dari lokasinya pun, hal itu terbukti. Sebagian besar konflik agraria itu terkonsentrasi di pusat-pusat penanaman modal, yaitu di daerah Botabek 37% dan sekitar Bandung Raya 35%; sisanya tersebar di semua Kabupaten di Jawa Barat.

Dalam menyikapi ribuan kasus konflik agraria ini, apabila konflik ini dianggap sebagai “musuh”, maka ternyata Indonesia termasuk ke dalam tipe negara-negara yang dalam menghadapi musuh itu mengambil pendekatan “Nelson”, sekaligus pendekatan “Fabian”, yaitu pura-pura ingin menyelesaikan masalah tetapi tidak serius, dan dengan bekal pemahaman yang seadanya (Christodoulou 1990).² Kedua pendekatan ini di-

² Istilah pendekatan “Nelson” dan “Fabian” ini adalah kiasan. Yang pertama diambil dari nama Admiral Nelson, pahlawan AL Inggris yang dalam satu pertempuran kehilangan sebelah matanya. Saat memimpin sebuah armada, ia membidikkan teropong dengan sebelah mata yang sudah buta. Ketika diingatkan, dia hanya mengatakan “pokoknya kita sudah berbuat, menang atau kalah Tuhan yang menentukan!” Tingkah Nelson ini dipakai sebagai kiasan negara berkembang yang tidak mau tahu masalah konflik agraria. Tidak ada upaya pengumpulan data dan penelitian. Yang dianalisis adalah masalah-masalah pinggiran, lalu

tempuh setelah kebijakan yang dijalankan sebelumnya (yaitu pendekatan “jalan pintas” melalui Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria), ternyata justru menimbulkan pelipatgandaan konflik.

Bagaimanakah dampak dari penerapan pendekatan semacam ini? Kita semua menyaksikan bahwa ketika berbagai konflik agraria itu tidak juga diselesaikan secara tuntas dan memadai, bahkan hukum formal pun telah direayasa untuk membungkam protes rakyat, maka bergantilah “panggung drama konflik agraria” ini. Apabila ribuan konflik agraria itu dipandang sebagai sebuah “drama”, maka pada dasarnya ia terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut: pelaku utama, peran pembantu, iringan musik, jalan cerita (skenario adegan), inti cerita, sutradara, dan panggung drama. Ketika rakyat selalu menghadapi jalan buntu dalam menuntut penyelesaian konflik agraria, maka panggung dramanya pun berubah, yakni menjadi panggung agama, panggung etnik, panggung kedaerahan, dll. Inti ceritanya sebenarnya tetaplah sama, yaitu “konflik agraria”.

ditangani dari balik meja. “Pokoknya telah berbuat”, walaupun tanpa data, “meneropong dengan mata buta”. Sedangkan yang kedua diambil dari nama Fabius, diktator Roma yang ketika berperang melawan Hanibal mengambil strategi “pelambatan” atau menunda-nunda, dengan tujuan musuh dibuat bingung dan bosan. Jadi tidak pernah bertempur langsung, melainkan hanya membayangi dengan tetap menjaga jarak jangan sampai terjadi kontak senjata. Demikianlah, sejumlah negara menggunakan taktik Fabian ini dalam merespon konflik agraria: menunda-nunda dan pura-pura akan menyelesaikan, tetapi sebenarnya tidak. Melalui berbagai retorika yang membingungkan, dilakukanlah “reformasi yang semu” belaka.

Inilah perkembangan yang memprihatinkan dewasa ini. Banyak contohnya kita temui di berbagai daerah. Apa yang semula merupakan konflik vertikal lantas berubah menjadi konflik horizontal di antara sesama rakyat sendiri, bahkan sebagian telah berkembang menjadi ekspresi separatisme. Akibatnya, semakin carut-marutlah kondisi bangsa kita sekarang ini.

Kemiskinan dan Struktur Ketenagakerjaan

Pada masa awal Orde Baru, program Revolusi Hijau tampak sangat menjanjikan. Produktivitas pangan meningkat drastis, dan dalam masa-masa selanjutnya, statistik resmi menunjukkan kecenderungan menurunnya jumlah rakyat miskin. Namun di sisi lain, berbagai dampak negatif pun banyak menggejala. Kesenjangan mulai melebar, tenaga kerja wanita tersingkir, dan lain-lain. Di atas kesemua itu, diam-diam masalah penguasaan aset produksi yang utama bagi petani, yaitu tanah, mulai membara ibarat “api dalam sekam”. Dan pada pertengahan dekade 1970-an, isu kemiskinan mulai mencuat ke permukaan dan menjadi wacana yang cukup ramai. Menyusul pada dekade 1980-an, isu ketenagakerjaan pun mulai ramai dibicarakan. Kedua isu ini pada dasarnya berakar pada masalah agraria.

A. Ilustrasi Kondisi Kemiskinan di Tingkat Mikro¹

Gambaran mikro mengenai kondisi kemiskinan di

¹ Sub Bab ini dicuplik dari beberapa bagian dalam tulisan Gunawan Wiradi dan Makali (1984).

pedesaan yang berakar pada masalah ketimpangan agraria dapat diilustrasikan dari data hasil survei SDP/SAE (Studi Dinamika Pedesaan/Survei Agro Ekonomi) di sejumlah desa sampel di Jawa dan Sulawesi Selatan pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Hasil survei itu menunjukkan bahwa di sebagian besar dari desa yang diteliti ternyata jumlah rumahtangga yang berada di bawah garis kemiskinan masih cukup besar, yaitu di atas 40%. Bahkan di beberapa desa jumlahnya lebih besar dari 50% (Lihat Tabel 6.1 di bawah).

Tabel 6.1. Rata-rata Pendapatan Per Tahun dan Jumlah RT di Bawah Garis Kemiskinan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

| Desa | Rata-rata Pendapatan Per Tahun | | Jumlah RT di Bawah Garis Kemiskinan*) (%) |
|---------------------|--------------------------------|-------------------------|---|
| | Per RT (Rp) | Per Kapita Kampung (Rp) | |
| JAWA BARAT & BANTEN | | | |
| 1. Sentul | 300.000 | 56.600 | 75 |
| 2. Mariuk | 454.000 | 123.522 | 44 |
| 3. Jati | 583.000 | 240.200 | 40 |
| 4. Sukaambit | 325.000 | 85.300 | 44 |
| 5. Balida | 451.000 | 122.800 | 44 |
| 6. Wargabinangun | 319.000 | 69.800 | 69 |
| JAWA TENGAH | | | |
| 7. Kebanggan | 502.000 | 102.400 | 46 |
| 8. Wanarata | 422.000 | 86.900 | 54 |
| 9. Rowosari | 462.000 | 101.300 | 49 |
| JAWA TIMUR | | | |
| 10. Geneng | 615.000 | 148.400 | 22 |
| 11. Janti | 948.000 | 199.200 | 13 |
| 12. Sukosari | 984.000 | 205.000 | 25 |
| SULAWESI SELATAN | | | |
| 13. Minasabaji | 876.000 | 167.400 | 31 |
| 14. Salo | 502.000 | 91.800 | 53 |

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Keterangan:

*) Garis kemiskinan yang dipakai di sini adalah batas pendapatan yang setara dengan 320 kg beras per kapita keluarga, per tahun (bukan per kapita total kampung).

Selanjutnya, kalau diperhatikan penyebaran keluarga miskin menurut luas kepemilikan tanah, ternyata bahwa proporsi keluarga miskin yang lebih besar terdapat dalam strata pemilikan

tanah yang lebih rendah, seperti terlihat dalam Tabel 6.2 berikut.

Tabel 6.2. Distribusi Rumahtangga, Pendapatan, dan Rata-rata Pendapatan Menurut Golongan Luas Pemilikan Tanah Sawah di 3 Desa di Jawa, 1982

| Luas Pemilikan (ha) | Jumlah RT (%) | Pendapatan (%) | Rata-rata Pendapatan Per RT per Tahun (Rp '000) |
|---------------------|---------------|----------------|---|
| ROWOSARI | | | |
| 1. 0 | 64 | 52 | 377 |
| 2. 0,01-0,49 | 26 | 21 | 398 |
| 3. 0,50-0,99 | 5 | 10 | 1.008 |
| 4. 1,00+ | 5 | 18 | 1.547 |
| Total (%) | 100 | 100 | - |
| Total | 106 RT | Rp 49.017.837 | 462 |
| KEBANGGAN | | | |
| 1. 0 | 58 | 35 | 307 |
| 2. 0,01-0,49 | 29 | 24 | 418 |
| 3. 0,50-0,99 | 9 | 18 | 1.013 |
| 4. 1,00+ | 4 | 23 | 2.676 |
| Total (%) | 100 | 100 | - |
| Total | 143 RT | Rp 71.866.400 | 502 |
| JANTI | | | |
| 1. 0 | 59 | 42 | 688 |
| 2. 0,01-0,49 | 18 | 23 | 1.240 |
| 3. 0,50-0,99 | 20 | 28 | 1.294 |
| 4. 1,00+ | 3 | 7 | 1.996 |
| Total (%) | 100 | 100 | - |
| Total | 132 RT | Rp 125.117.551 | 948 |

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Dari Tabel 6.2 ini nampak jelas bahwa semakin besar luas tanah milik, makin besar pula pendapatan rata-rata per rumah-tangga. Penting untuk ditekankan bahwa pendapatan rata-rata ini berasal dari sektor pertanian dan non-pertanian dan bahwa mereka yang memiliki tanah luaslah yang mempunyai jangkauan lebih besar kepada sumber-sumber pendapatan dari kedua sumber ini sekaligus. Seperti akan dijelaskan di bawah, hal ini menunjukkan bahwa walaupun sektor non-pertanian sudah berkembang dan memegang peranan penting dalam ekonomi

pedesaan, bagaimanapun juga masalah pemilikan tanah tetap merupakan faktor yang penting dalam kehidupan pedesaan.

B. Kondisi Struktur Ketenagakerjaan

Membahas masalah ketenagakerjaan sebenarnya mencakup masalah yang luas karena akan menyangkut berbagai aspek, meliputi variasi sektoral dan regional, dan dapat diulas dari berbagai sudut pandang. Namun, karena berbagai keterbatasan, uraian pada bagian berikut ini akan membatasi pada penggambaran masalah tersebut secara garis besar saja dalam konteks struktur agraris masyarakat pedesaan, khususnya di pedesaan Jawa.

1. Beberapa Ciri Umum Struktur Ketenagakerjaan

Di luar karakteristik penguasaan tanah, pedesaan Jawa secara khusus dicirikan oleh aspek-aspek ketenagakerjaan sebagai berikut:

1. Proporsi penggunaan *tenaga kerja luar keluarga* untuk kegiatan pra-panen sangat besar (untuk panen bahkan lebih besar lagi). Hasil-hasil penelitian SAE di 20 desa penghasil padi di Jawa menunjukkan bahwa untuk kegiatan pra-panen, 75-80% dari total penggunaan tenaga kerja adalah tenaga kerja luar keluarga (Collier dan Birowo, 1973). Ini berarti bahwa pedesaan Jawa tidak memiliki salah satu ciri umum dari "*peasant society*" di mana tenaga keluarga adalah dominan.
2. Hampir semua tenaga kerja luar keluarga terdiri dari tenaga upahan/bayaran. Berbagai studi telah menunjukkan bahwa pertukaran tenaga tanpa upah (*exchange labour*) sudah sangat jarang ditemui.

3. Terdapat jutaan keluarga tunakisma dan hampir tunakisma, yang tergantung dari upah berburuh sebagai sumber penghasilan yang penting. Sekitar 30% dari tenaga kerja di sektor pertanian menyatakan bahwa “buruh tani” merupakan pekerjaan utamanya (Sensus Penduduk 1971, Seri E, Tabel 35). Data makro tentang tingkat ketunakismaan memang tidak/belum ada, akan tetapi dengan berbagai indikator yang diterapkan terhadap data Sensus Pertanian 1973 dan Sensus Penduduk 1971, diperkirakan sekitar 49% rumah tangga pedesaan Jawa adalah tunakisma (White dan Wiradi 1979).
4. Perkiraan ini juga ditunjang oleh berbagai studi kasus yang dilakukan SAE (Lihat misalnya, Collier, et. al., 1979). Di desa-desa dataran rendah yang padat penduduknya, proporsi itu bahkan lebih tinggi lagi yaitu ada yang sampai lebih dari 70%, (Wiradi dan Makali 1984). Jikalau tiadanya “*landlord*” dengan tanah yang sangat luas memberikan ciri relatif lebih merata, maka besarnya tunakisma dan angka-angka indeks Gini pada tingkat mikro menunjukkan tingkat ketimpangan yang serius menurut standar dunia.
5. Untuk semua lapisan masyarakat pedesaan, pendapatan yang berasal dari kegiatan non-pertanian merupakan tambahan pendapatan yang sangat penting artinya. Ciri ini sangat erat berkaitan dengan ciri berikutnya yaitu bahwa:
6. Hampir setiap rumahtangga di pedesaan Jawa hidup atas dasar apa yang disebut “*extreme occupational multiplicity*” dengan suatu pembagian pekerjaan yang sangat lentur di antara anggota-anggota rumahtangga (White 1981: 140). Pendapatan dari setiap rumahtangga berasal dari berbagai sumber yang selalu berubah-ubah sesuai dengan kesem-

patannya terhadap musim, terhadap “pasar tenaga”, dan terhadap waktu luang setiap harinya. Biasanya, setiap individu usia kerja dalam rumah tangga terlibat dalam pekerjaan-pekerjaan dengan kombinasi keragaman yang berbeda dan keragaman jangka waktu yang berbeda, disesuaikan dengan kesempatan anggota lain dalam rumah tangga yang bersangkutan.

7. Terdapat kelembagaan hubungan kerja “tradisional” yang beragam dan erat, karena berkaitan erat dengan kelembagaan dalam hal transaksi tanah, penguasaan tanah, dan transaksi hasil bumi.

Ciri-ciri umum di atas harus diletakkan dalam konteks kecenderungan semakin terbatasnya daya tampung sektor industri dan ekonomi perkotaan dewasa ini. Apabila pada akhir 70-an dan awal 80-an kesempatan kerja di luar pertanian meluas, hal itu ada kaitannya dengan bonanza minyak. Dengan tiadanya lagi “oil boom” di awal 1980-an, maka investasi-investasi di bidang infrastruktur pun menurun sehingga kesempatan kerja di luar pertanian juga berkurang (Manning 1983; Strout 1983). Memang, sektor informal di kota telah menyerap banyak pencari kerja dari pedesaan. Namun sektor informal ini justru merupakan indikasi adanya transisi ke arah pengangguran dan kemiskinan.

2. Kaitan Antara Penguasaan Tanah, Pekerjaan di Luar Pertanian dan Distribusi Pendapatan

Seperti telah disinggung di depan, pekerjaan non-pertanian merupakan sumber tambahan pendapatan yang cukup penting di pedesaan Jawa. Dalam Tabel 6.3 di bawah nampak bahwa di separuh dari jumlah desa yang diteliti ternyata sektor non-

pertanian memberikan sumbangan lebih dari 50% dari total pendapatan. Terutama di Rowosari, Sentul, dan Janti, proporsi pendapatan dari sektor non-pertanian ini menunjukkan angka yang tinggi yaitu berturut-turut 62, 73 dan 77%.

Tabel 6.3. Proporsi Pendapatan Menurut Sumber Pendapatan di 14 Desa di Jawa dan Sulawesi Selatan, 1982

| Desa | Proporsi Pendapatan Menurut Sumber | | |
|---------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------|
| | Sektor Pertanian ^{*)} (%) | Non Pertanian ^{**) (} %) | Total (%) |
| JAWA BARAT & BANTEN | | | |
| 1. Sentul | 27 | 73 | 100 |
| 2. Mariuk | 70 | 30 | 100 |
| 3. Jati | 48 | 52 | 100 |
| 4. Sukaambit | 41 | 59 | 100 |
| 5. Balida | 63 | 37 | 100 |
| 6. Wargabinangun | 61 | 39 | 100 |
| JAWA TENGAH | | | |
| 7. Kebanggan | 40 | 60 | 100 |
| 8. Wanarata | 46 | 54 | 100 |
| 9. Rowosari | 38 | 62 | 100 |
| JAWA TIMUR | | | |
| 10. Geneng | 43 | 57 | 100 |
| 11. Janti | 23 | 77 | 100 |
| 12. Sukosari | 45 | 55 | 100 |
| SULAWESI SELATAN | | | |
| 13. Minasabaji | 55 | 45 | 100 |
| 14. Salo | 68 | 32 | 100 |

Sumber: Wiradi dan Makali (1984)

Keterangan:

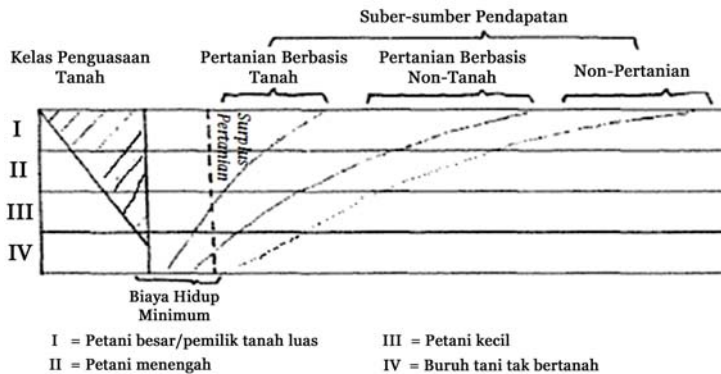
^{*)} Sektor pertanian: termasuk usaha tani padi, usaha tani nonpadi (palawija, tebu ternak) dan berburuh tani.

^{**) Sektor non-pertanian: termasuk usaha dagang, kerajinan, berburuh pada industri, gaji pegawai negeri, gaji sebagai ABRI, dan pensiunan.}

Gambaran semacam ini dapat menimbulkan interpretasi yang salah bahwa dengan demikian pengaruh struktur penguasaan tanah tidak dominan lagi. Namun, kalau dilihat distribusi pendapatan menurut kelas penguasaan tanah (Lihat Tabel 6.2 dan 6.3), interpretasi tersebut menjadi terbantahkan. Artinya,

angka-angka absolut menunjukkan bahwa makin luas penguasaan tanahnya, makin besar pula total pendapatannya, dan proporsi pendapatan dari non-pertanian lebih besar daripada pertanian. Gejala yang nampaknya paradoksial itu dapat dijelaskan sebagai berikut.

GoLongan petani luas yang mempunyai surplus pendapatan dari pertanian mampu menginvestasikan surplusnya itu pada usaha-usaha yang padat modal tetapi menghasilkan pendapatan yang relatif besar (misalnya, alat-alat pengolahan hasil pertanian, berdagang dengan modal yang relatif besar, dsb). Sedangkan petani kecil dan buruhtani, pendapatannya tidak cukup untuk menghidupi keluarganya. Oleh karenanya, untuk dapat bertahan hidup mereka pun harus mencari pekerjaan di luar pertanian yang padat-tenaga-kerja dan/atau modal kecil, tetapi memberikan pendapatan yang relatif rendah, misalnya kerajinan tangan, penjual minuman, warung kecil, dan lain sebagainya (Sinaga & White, 1979). Secara skematis, hal ini dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.



Gambar 6.1. Bagan Skematis Hubungan Antara Penguasaan Tanah. Sumber Pendapatan dan Distribusi Pendapatan

Semua ini berarti bahwa petani pemilik tanah luaslah yang lebih mempunyai jangkauan terhadap sumber-sumber pendapatan non-pertanian, yang pada gilirannya melahirkan proses akumulasi modal dari investasi yang saling menunjang baik di bidang pertanian maupun non-pertanian di antara golongan elite pedesaan. Sebaliknya golongan bawah secara kronis kekurangan sumber-daya kecuali tenaga-kerja sehingga keragaman jenis pekerjaan yang mereka lakukan lebih merupakan strategi bertahan hidup (*survival*). Dengan kondisi demikian, maka gejala ketimpangan menjadi semakin tajam karena transformasi struktur ketenagakerjaan tidak terjadi.

C. Tidak Terjadinya Proses Transformasi Agraria

Keemua uraian di atas merupakan gambaran mengenai proses transformasi agraria yang tidak terjadi di negara kita. Bukannya terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, sektor perekonomian di pedesaan, dan khususnya sektor pertanian, justru mengalami “situasi krisis” yang ditandai dengan merebaknya angka kemiskinan dan pengangguran. Proses perpindahan tenaga kerja pedesaan ke sektor non-pertanian memang berlangsung terus, namun ternyata sebagian besar masih dalam pola survival karena konteks ketimpangannya tidak dibenahi.

Terjadinya krisis di pedesaan ini pada gilirannya menyebabkan meledaknya urbanisasi karena petani gurem dan buruh tani tuna kisma tersingkir dari desanya, dan tertarik oleh sektor non-pertanian di kota yang akan memberikan pendapatan lebih tinggi, terutama pada masa awal industrialisasi. Sedangkan industrialisasi itu menuntut berbagai persyaratan obyektif,

salah satu di antaranya adalah efisiensi yang dapat dijabarkan sebagai perlunya tersedia tenaga murah. Inilah pilihan sulit (dilema) yang dihadapi berbagai negara berkembang. Di satu pihak ingin meningkatkan pendapatan golongan bawah dan mengurangi pengangguran, di pihak lain terbentur pada tuntutan obyektif syarat industrialisasi.

Namun daya tampung industri di kota akhirnya tidak mampu menyerap semua pendatang dari desa. Apalagi perkembangan sektor industri saat ini juga mengalami kemunduran karena terjadinya krisis ekonomi global. Akibatnya, berkembanglah gubuk-gubuk jorok di tengah kota dan tumbuh subur apa yang dikenal dengan istilah “sektor informal” (pedagang kaki lima dan sebagainya). Membahas hal ini, seorang pakar agraria menyatakan, bahwa suburnya sektor informal sebenarnya merupakan transisi ke arah pengangguran, suatu tahap dari proses pemiskinan (Bremen 1980).

Di Indonesia, salah satu jalan yang ditempuh untuk mengatasi pengangguran adalah mengirim tenaga kerja ke luar negeri. Akan tetapi hal itu bukanlah “penciptaan kesempatan kerja”, melainkan pada hakikatnya adalah “perdagangan” dengan komoditi manusia, dengan segala cerita duka nestapanya. Sebab cirinya memang jelas, yaitu ada pihak ketiga entah resmi entah swasta yang memperoleh keuntungan dari kegiatan tersebut. Akibatnya, walaupun mungkin tidak disengaja dan tidak disadari sebelumnya, terciptalah peluang bagi praktik-praktik yang tidak terpuji, seperti penipuan oleh calo, penculikan gadis untuk dijadikan pekerja migran, yang biasa disebut TKW (Tenaga Kerja Wanita), dan sebagainya.

Demikianlah berbagai masalah agraria di tanah air yang

terus berlanjut, atau yang kemudian muncul, sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya agenda Reforma Agraria.