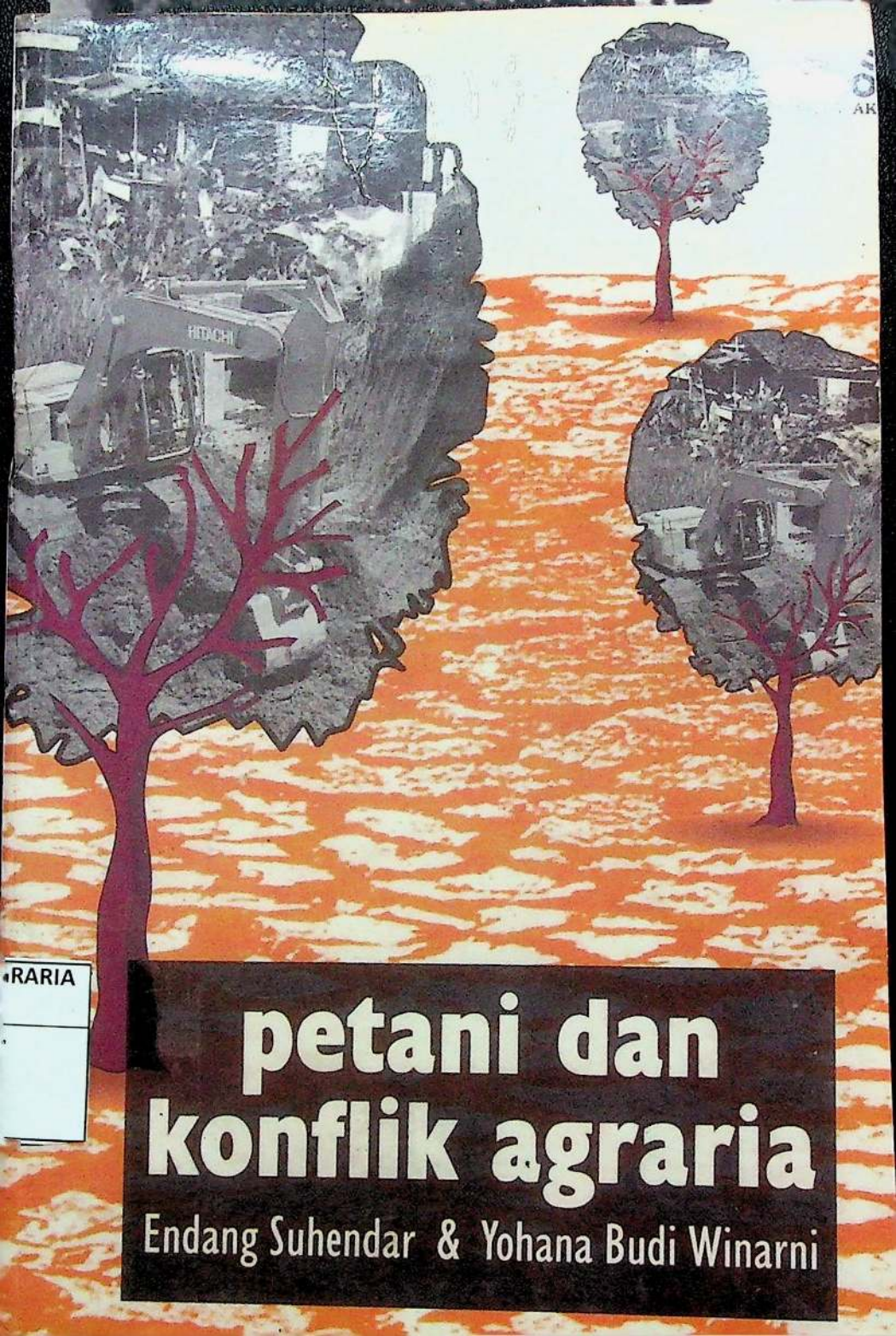


petani dan konflik agraria

Endang Suhendar & Yohana Budi Winarni

RARIA

AKATIGA adalah lembaga penelitian dan analisis sosial yang melakukan berbagai penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

AKATIGA merupakan lembaga yang bersifat nirlaba dan dalam mengembangkan berbagai aktivitasnya dilakukan secara independen, multidisiplin dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dari proses pembangunan.

AKATIGA memilih untuk mencapai berbagai upaya penguatan institusi masyarakat sipil, membangkitkan kemandirian dan kemampuan sumber daya manusianya serta mengaksentuasi kepentingan kelompok masyarakat sipil yang tertinggal, dengan landasan prinsip keadilan dan perdamaian. Upaya tersebut dikembangkan untuk mencapai kehidupan demokrasi dan pengembangan partisipasi masyarakat luas. Disadari bahwa langkah ke arah itu memerlukan dukungan yang sangat besar maka prioritas kegiatan dititikberatkan pada upaya pengembangan berbagai model kajian kritis.

Dalam mengkaji fenomena pembangunan dan masalah kemiskinan yang dihadapi golongan masyarakat lemah, AKATIGA memfokuskan diri pada masalah:

- Perburuhan dan hubungan kerja/hubungan industrial,
- Pengembangan produsen kecil dan dinamika hubungan produksi,
- Ketimpangan distribusi sumber daya utama rakyat, khususnya masalah pertanahan, sengketa lingkungan hidup, ketimpangan pertumbuhan antar wilayah (pedesaan ataupun perkotaan), serta masalah kantong-kantong kemiskinan.

YAYASAN AKATIGA
Pusat Analisis Sosial
Jl. Raden Patah No.28 Bandung 40132 Indonesia
Telp./Fax (022) 250 2622
E-mail: Akatiga@ Melsa.net.id

ISBN 979-8589-27-0

PUST

PETANI&KONFLIK A
161 – 19 6618899 – 10
125327 Rp 22.000

Petani dan Konflik Agraria

Penulis : Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni
Kata pengantar : Prof. Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro
Penyunting bahasa : AKATIGA
Tata letak dan
perancang sampul : AKATIGA

Foto sampul: Peserta Lomba Foto Pembangunan dan Perubahan Sosial yang diselenggarakan AKATIGA pada 1997

Penerbit : Yayasan AKATIGA,
Jl. Raden Patah 28 Bandung 40132

(c) Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA Bandung, November 1998.

ilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa
n tertulis dari penerbit.

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

Suhendar, Endang
Konflik agraria dan posisi petani / penulis Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni; kata pengantar Sediono M.P. Tjondronegoro; Bandung: Yayasan AKATIGA, 1998.
xxii + 214 hlm; 21 cm.

Bibliografi
ISBN 979-85-89-32-7

1. Agraria - Konflik I. Judul
II. Winarni, Yohana Budi

333.013.4

Terdapat kesalahan ISBN pada sampul belakang; yang benar seperti yang tercantum pada halaman ini.

AKU DI ANTARA ENCENG DAN SULE

(untuk kawan-kawan di Akatiga)

Kupikir cerminku di kamar mandi belum tua benar
sebelum kutemukan malah retak lagi sungsang
Untung mandi-besarku tak tertahan wajah Sule
yang kukenal lima tahun lalu nongol di situ
seraya menghardik entah siapa:
"Edan. Lebih baik aku memilih hilang ingatan saja
daripada dipaksa kehilangan rumah dan tanah milikku
untuk ketiga kalinya diseret buldoser Pembangunan."
(boleh tidak dibaca: terakhir Sule digilas *man made disaster*
pembebasan tanah
di Desa Pamekaran Kecamatan Soreang Kabupaten Bandung).

Kupikir mataku normal-normal saja saat wajah Sule mengamuk
dalam cermin itu
sebelum ternyata aku tak lagi mempu mengenali warna,
di hadapanku tinggal hitam atau putih.
Sering aku menebak warna gincu istriku jadinya
Sesering kupikir bahwa aku tak lebih baik ataupun tak lebih
buruk dari Sule
bahkan dari Enceng yang garis-garis telapak tangannya
terhapus letusan Galunggung
saat tanah kehidupannya dikubur lahar Sinagar.
(terakhir Enceng berkunjung juga ke cerminku, *senewen* ia kini.
Kata orang teater, dia
korban *the disaster*, yang di tangan persekongkolan Michael
Crichton dan Steven Spielberg mungkin menjadi *a whisper of*
art).

Sejak itu aku berburu warna-warnaku yang hilang
Langit yang kupikir masih biru kugantang
Bibir istriku yang kuduga masih bergincu merah-darah kuraup
Hasan Poerbo dan Saswinadi Sasmojo yang kuduga punya warna kusalami
(Program Studi Pembangunan PPs-ITB yang kukira menyajikan warna kusinggahi)
Ah, moksa dan sorga pun yang kuyakini penuh warna kuhidupkan
menyala-nyala di kepala. Sompret benar itu kelabang-kelabang kerap membuyarkan semua dengan pusingannya:
"Sudahlah. Meski agak tuli, toh kamu belum buta."
(Membayangkan aku buta, sumpah mampus aku ngeri, terlebih lagi bila mengingat bahwa buta dan tuli lazimnya berkolusi atau berkooperasi).

Terkadang kita belum selesai mengerti: kitakah yang terlanjur memasuki hidup
atau hidupkah yang terlanjur masuk?
ketika ada yang bertanya hidup untuk kau apakan?
Untuk kefanaan tanpa warna
masih kucari maknanya.

ering kusempatkan menghibur diri
engan nasihat guru madrasahku dulu
Tak semua tanya punya jawab, nak".

Herman Hermit, Bandung (8/10/1996)

WE ARE PEASANT

We are what they call mere peasant
Who were created by God in sincere love
We who live by our own toil
We are those peasant, always in poverty, always sacrificing
No rest from work, suffer more and more
While others depend on us

We are peasants who always wear shorts
We work in rain or shine without resting
We are the planters who show no fear
Who prepare the land with carabao, plow and rake
We are those planting with bended bodies
Mud to our knees on rainy days

When we peasants quit working
All will go hungry and the nation will cry
Those who are selfish and usurpers
Only pretend they know poor people's feelings
That is why we peasants and all workers
All act together to DRAG DOWN THE DEMON!

(Lagu PKM = Pambansang Kaisahan ng mga Magbubukid seperti ditulis Benedict J. Kerkvliet dalam *The Huk Rebellion. A study of Peasant Revolt in the Philippines*, 1982:132).

RINGKASAN

ISTILAH petani sering kali memiliki pengertian yang luas dan beragam. Istilah ini tidak hanya menyangkut suatu profesi atau kelompok profesi tertentu yang pekerjaannya berkaitan dengan tanah atau agraria, tetapi sering kali mempunyai kaitan dengan suatu sistem pertanian atau sistem ekonomi, ideologi, kemiskinan, konflik, perdesaan, dan lain-lain. Walaupun demikian, kecenderungan yang menonjol lebih pada sisi negatif yaitu kondisi mereka yang sangat buruk (miskin) akibat ketimpangan serta kecilnya rata-rata penguasaan tanah oleh petani (petani gurem). Beberapa kali sensus pertanian yang dilakukan di Indonesia menunjukkan hal tersebut. Hasil sensus pertanian 1993 misalnya menunjukkan bahwa 69% luas tanah pertanian yang ada dikuasai oleh 14% rumah tangga perdesaan, sementara pada kutub lain terdapat 43% rumah tangga perdesaan tidak menguasai tanah sama sekali (tunakisma).

Dalam sistem ekonomi, istilah petani mempunyai pengertian sebagai sekelompok produsen penghasil produk pertanian (misalnya pangan) untuk kebutuhan orang banyak, termasuk masyarakat kota. Patut diakui juga bahwa pertumbuhan bangsa ini atau masyarakat kota khususnya tidak dapat terlepas dari kontribusi petani sebagai penyuplai bahan pangan. Walaupun demikian, kondisi mereka dari hari ke hari tidak menjadi lebih baik sesuai dengan kontribusinya, bahkan mereka termasuk kelompok yang dieksploitasi untuk pertumbuhan tersebut. Misalnya, kewajiban bagi petani untuk menanam komoditas tertentu pada waktu tertentu merupakan bentuk pengekangan terhadap hak-hak petani. Dalam hal ini mereka harus tunduk kepada aturan yang dikeluarkan bukan oleh dirinya, tetapi oleh penguasa yang jelas bukan petani.

Bukan hanya potret ketimpangan penguasaan tanah, kemiskinan, serta pemaksaan yang menjadi gambaran petani, melainkan juga petani menjadi pihak yang kerap harus kehilangan faktor produksi terpenting yang mereka kuasai, yaitu tanah. Petani harus berjuang keras mempertahankan secuil tanah yang selama ini mereka kuasai, bahkan dalam banyak kasus mereka kerap harus menghadapi kekerasan secara fisik. Tulisan ini mencoba mengungkapkan bagaimana kondisi petani dan konflik-konflik yang mereka hadapi dari waktu ke waktu. Pembahasan dibagi ke dalam tiga periode yaitu pada masa prakemerdekaan (feodal dan kolonial), masa pascakemerdekaan (1945 -1965), dan pada masa Orde Baru. Pada setiap babak dibahas bagaimana kondisi dan kebijakan agraria pada masa itu, bagaimana pola konflik, level konflik, aktor yang terlibat konflik, dan upaya penyelesaian konflik. Tulisan ini tidak mencakup bagaimana kondisi petani dan konflik agraria yang terjadi setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru.

Konflik agraria merupakan suatu kontinum yang tidak terputus dalam sejarah panjang bangsa dan negara Indonesia. Konflik-konflik tersebut berkaitan dengan dimensi politik dan ekonomi dalam konteks hubungan agraris serta kebijakan agraria yang muncul pada suatu periode tertentu. Pada masa prakolonial dan atau feodal, pola hubungan vertikal dalam penguasaan tanah telah menimbulkan pola konflik agraria yang sifatnya vertikal dan horisontal. Pola hubungan rakyat-raja yang menempatkan posisi raja sebagai penentu dalam penguasaan tanah telah menimbulkan pola konflik vertikal sekaligus horisontal. Pada masa ini skala dan level konflik relatif bersifat lokal.

Pada masa kolonial, proses pengutuban antara rakyat di satu pihak dan pemerintah kolonial dan pemilik modal asing perkebunan di lain pihak telah membentuk pola konflik agraria struktural. Pada masa ini faktor produksi tanah dikuasai oleh pemerintah kolonial dan pemilik modal, sementara rakyat berada pada posisi sebagai buruh upahan dalam konteks sistem produksi kapitalis. Perlawanan rakyat dalam konflik ini relatif sudah terorganisir, terutama sejak awal abad ke-20 ketika bermunculan organisasi-organisasi kerakyatan, seperti Syarikat Islam (SI).

Bentuk konflik di atas mengalami perubahan pada periode awal kemerdekaan sampai pertengahan tahun 1965. Bentuk konfliknya

tidak lagi bersifat struktural-vertikal, tetapi lebih bersifat horisontal. Hal ini sangat dipengaruhi oleh sistem politik saat itu yang bersifat pluralistik dan memberikan peluang kepada rakyat —melalui partai politik— untuk terlibat dalam suatu proses politik yang relatif terbuka. Pada masa ini aktor yang terlibat konflik adalah buruh tani atau petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya. Kelompok tuan tanah merasa tidak diuntungkan dengan dilaksanakannya UUPA 1960 yang mendorong dilakukannya kebijakan *landreform*. Pada masa ini konflik tanah tidak lagi menjadi isu lokal, tetapi sudah menjadi isu nasional bersamaan dengan pelaksanaan kebijakan *landreform*. Mencuatnya konflik agraria sebagai isu nasional ini berkaitan juga dengan banyaknya partai politik yang menggunakan isu agraria sebagai agenda politik mereka.

Pada masa Orde Baru bentuk konflik agraria kembali bersifat struktural-vertikal. Hal ini berkaitan dengan sistem politik saat itu yang menempatkan pemerintah dan pemilik modal sebagai penguasa sumber daya agraria berhadapan dengan rakyat yang berusaha mempertahankan haknya. Pada masa ini konflik agraria lebih bersifat lokal dan sering kali muncul secara sporadis di banyak daerah di Indonesia. Level konflik yang bersifat lokal ini terjadi karena sistem politik dan kuatnya tingkat represivitas aparat militer dalam menangani berbagai kasus, sehingga konflik yang ada tidak sempat mencuat menjadi isu nasional. Namun demikian, ada juga beberapa kasus yang menjadi isu besar.

Tulisan ini menyimpulkan bahwa konflik agraria yang melibatkan petani selalu terjadi sepanjang sejarah dan petani tetap berada posisi yang lemah, baik secara ekonomi maupun politik. Secara ekonomi, posisi petani lemah karena sebagai produsen, petani menjual hasil produksi dengan harga rendah sementara saat menjadi konsumen petani membeli barang lain dengan harga yang mahal. Secara politik, posisi petani sangat lemah karena tidak memiliki kesempatan untuk mandiri, berorganisasi, dan beraliansi dengan kekuatan politik yang dapat mengangkat aspirasi mereka. Pada masa reformasi ini mungkinkah petani dapat mengubah nasibnya menjadi lebih baik?

SUMMARY

THE term 'farmer' tends to have broad and varied interpretations. It not only takes in a certain occupation or group of occupations wherein employment is related to land or agrarian matters but also often implies linkages with an agricultural or economic system, an ideology, poverty, conflict, the rural countryside and so on. Nevertheless, the more prominent interpretations tend to be negative in nature, that is, they focus on the very bad conditions in which farmers live as a consequence of the prevailing skew in control over land and the tiny average size of holdings under the control of small farmers. This fact has been revealed time and time again in the agricultural censuses conducted in Indonesia. The 1993 Agricultural Census, for example, showed that 69 per cent of existing agricultural land was controlled by 14 per cent of rural households, while at the other extreme 43 per cent of rural households were landless, that is, they had no access to land at all.

In the economic system the term 'farmer' refers to a group of producers who produce agricultural commodities such as food crops to meet the needs of a large number of people, including urban communities. It should be recognised that the growth of this nation and more specifically of urban communities could not have taken place without the contribution made by farmers as suppliers of foodstuffs. Even so, the conditions in which farmers live from day to day have not improved in a way commensurate with the contribution that they have made; indeed, they belong to those groups in society that have been exploited in the interests of that very growth. For example, the existence of regulations that oblige farmers to plant certain crops at specified times is but one form of pressure on the rights of farmers. In this case they must bow to

rules made not by themselves but by persons in authority who are very obviously not farmers.

It is not only the picture of skew in access to land, of poverty and of pressure on farmers that is striking, for there is also the fact that in many instances farmers have lost the production factor that they most need to control, namely, land. Farmers have frequently had to face a hard struggle in their efforts to retain the small piece of land under their control and in facing that struggle they have in many cases been subject to physical violence. This volume seeks to describe the conditions under which farmers have lived and the conflicts that they have had to face from one period to another. The presentation covers three periods, namely, the feudal and colonial days of the pre-independence period, the post-independence period from 1945 to 1965, and the period of the New Order. In each section a discussion is presented of agrarian conditions and policies in the period concerned, together with a picture of the pattern and level of conflicts that prevailed, the actors who were involved in the conflicts and the attempts that were made to settle those conflicts. The present volume does not cover the conditions of farmers and the agrarian conflicts that have occurred since the collapse of the power of the New Order.

Agrarian conflicts have formed an unbroken continuum in the long history of the Indonesian nation and state. These conflicts have been linked with political and economic dimensions in the context of the agrarian relations and agrarian policies that emerged in any given period. In the pre-colonial or feudal period the pattern of vertical relations in control over land gave rise to a pattern of agrarian conflict that was in nature both vertical and horizontal. The system of relations between people and ruler, which placed the ruler in the position of decision-maker in matters concerning control over land, led to vertical conflicts that were at the same time horizontal. In this period conflicts were relatively local in both scale and nature.

In the colonial period the process of polarisation that occurred between the people on the one hand and the colonial government and foreign owners of plantation capital on the other created a pattern of structural conflict in agrarian affairs. During this period land as a production factor was controlled by the colonial govern-

ment and those who owned capital while the people were in the position of wage workers within a capitalist production system. Popular resistance in this situation of conflict was already relatively organised, especially after the beginning of the twentieth century, when people's organisations like Syarikat Islam began to appear.

The form of conflict just described underwent a change during the period from the early days of independence up to the middle of 1965. Conflict was no longer structural and vertical but became more horizontal in nature. This change was very much influenced by the pluralistic political system that had developed at the time, a system wherein the people had become involved in a relatively open political process through political parties. During that period the most prominent actors involved in conflicts were agricultural labourers and poor farmers who opposed landlords and wealthy farmers. The landlord class felt that it was placed at a disadvantage by the 1960 Basic Agrarian Law, which encouraged the implementation of land reform. During this time land conflicts were no longer merely local issues but had already reached the level of national issues along with implementation of land reform policies. The explosion of agrarian conflicts at national level was also a reflection of the number of political parties that included agrarian issues as part of their political agenda.

During the New Order period the form taken by agrarian conflicts was no longer horizontal in nature but rather it returned to a vertical structure. This reversal was related to the prevailing political system, which placed the government and owners of capital in a position as the masters of agrarian resources against the people, who sought to retain their rights. During this period agrarian conflicts tended to be local in nature and occurred frequently in a sporadic fashion in many regions throughout Indonesia. These local conflicts were caused by the prevailing political system and by the fact that the level of repression undertaken by the military apparatus was extremely strong in many instances. The consequence was that they did not erupt into national issues, even though there were also a number of cases that became very big issues.

This volume comes to the conclusion that agrarian conflicts involving farmers have occurred throughout history and that farm-

ers have remained in a weak position both economically and politically. Economically, their position has been weak because as producers they sell their products at low prices while as consumers they purchase other goods at high prices. Politically, farmers have had a very weak position because they have not had the opportunity to stand on their own feet, to organise and to form alliances with political forces that could uphold their aspirations. In this era of reformation is it possible that farmers will be able to replace their destiny with one that is better?

KATA PENGANTAR

WALAUPUN penelitiannya yang berdasarkan sumber data sekunder sudah dimulai setahun lalu, penerbitan tulisan Drs. Endang Suhendar dan Dra. Yohana B. Winarni perihal petani dan konflik agraria ini sangat tepat-waktu saat krisis ekonomi dan moneter melanda masyarakat Indonesia yang mengusahakan modernisasi.

Walaupun mendasarkan diri pada sektor pertanian yang kuat, disayangkan tekanan rentetan enam Pelita yang dimulai sejak 1969/1970 terutama pada swasembada beras dan peningkatan produksi perkebunan besar dan hasil hutan yang menghasilkan valuta asing. Valuta ini dipakai untuk mengimpor barang-barang modal yang bisa mengembangkan sektor industri yang mulai dibangun saat memasuki Pembangunan Jangka Panjang Dua Puluh Lima Tahun Tahap Kedua.

Akibatnya, pertanian rakyat yang ditunjang oleh berjuta-juta produsen tanaman pangan maupun perdagangan terabaikan. Aset tanah, modal, dan akses terhadap sistem perkreditan mereka tetap kecil, sehingga pertanian rakyat juga tetap kerdil/gurem. Surplus dari sektor ini, untuk dapat ditanamkan ke dalam industri kecil dan menengah sekalipun, tidak dapat diharapkan.

Pemerintah Orde Baru menempuh kebijaksanaan menarik investasi dari luar serta meminjam dana secara multilateral dan bilateral. Pinjaman yang semakin membesar dan tidak cukup ketat ini juga menimbulkan kesempatan bagi perusahaan serta perbankan swasta untuk meminjam tanpa kendali. Baru setelah ada krisis ekonomi dan moneter pada pertengahan 1997, faktor yang meruntuhkan model pembangunan ekonomi tersebut terungkap jelas.

Sekarang, saat krisis ekonomi dan sosial berkelanjutan dan

sektor industri padat modal terpuruk, timbul kembali jeritan untuk memperkuat sektor pertanian rakyat. Namun, tanpa reformasi agraria, dalam arti memperbaiki perimbangan antara aset tanah, modal atau akses terhadap kredit berbunga rendah, dan tenaga kerja manusia tak akan mungkin dihasilkan surplus dari sektor ini. Selain itu, karena penduduk kita masih akan terus bertambah *paling* tidak sampai 2030, jumlah pencari kerja pun akan terus bertambah. Tanpa industri kecil dan menengah yang berkembang, pengangguran terbuka akan terus menghantui masyarakat kita.

Satu akibat yang sangat mencemaskan lagi adalah di daerah yang berpenduduk padat akan tejadi percepatan proses polarisasi dan kesenjangan antarlapisan sosial. Bila ini terjadi, semua harapan yang dicantumkan dalam PJPT II akan musnah. Hasil studi ini bukan saja memberi peringatan agar kita waspada, melainkan juga menunjukkan arah suatu alternatif model pembangunan: mantapkanlah dasar pertanian rakyat!

Kebijaksanaan yang dimaksud memang perlu diawali dengan mengubah struktur agraria yang masih bersifat feodal. Bila tidak diubah, pembangunan agribisnis yang menyejahterakan petani kecil pun tidak dapat kita wujudkan.

Bandung, *November* 1998
Ketua Badan Pengurus *AKATIGA*

Prof. Dr. Sediono M.P Tjondronegoro

DAFTAR ISI

MASALAH AGRARIA DAN POSISI PETANI 1

PETANI, KAPITALISME, DAN KONFLIK AGRARIA 7

Petani: Antara Moral dan Rasional 7
Petani dan Kapitalisme Agraria 14
Konflik Agraria dan Reaksi Petani 32
Reaksi Petani: Defensif atau Reaktifkah? 37

KONFLIK AGRARIA PADA MASA PRAKEMERDEKAAN 43

Hubunan Agraris Penguasa versus Rakyat 43
Konflik-konflik Struktural 61
Konflik-konflik Berlevel Lokal 70
Rakyat versus Raja, Bangsawan, dan Kolonial 71
Peradilan Agraria Kolonial 73

KONFLIK AGRARIA PADA MASA PASCAKEMERDEKAAN 77

UUPA dan Pelaksanaan Land Reform 77
Konflik-konflik Akibat Pelaksanaan Land Reform 90
Konflik-konflik Horisontal Berlevel Nasional 93
Petani Kecil Melawan Tuan Tanah 96
Penyelesaian Konflik 97

KONFLIK AGRARIA PADA MASA ORDE BARU 99

Timbulnya Kapitalisme Agraria 99

Sengketa Agraria Sektoral 128
Sengketa Agraria Regional 164
Konflik-konflik Vertikal-Struktural 174
Pembela Rakyat Melawan
Pembela Kepentingan Pembangunan 187
Level Konflik 188
Penyelesaian Kasus per Kasus 190

GAMBARAN KE DEPAN 193

DAFTAR PUSTAKA 207

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Jumlah kasus sengketa pertanahan di Pasowan Mangu 74
Tabel 2 Jenis dan jumlah sengketa tanah di Pasowan Mangu 75
Tabel 3 Luas maksimal kepemilikan tanah untuk wilayah Tingkat II 80
Tabel 4 Distribusi pemilikan tanah di Jawa, Sulawesi, dan Nusa Tenggara 83
Tabel 5 Distribusi luas usaha tani di Indonesia 1973-1993 106
Tabel 6 Struktur penguasaan tanah di Indonesia menurut Sensus Pertanian 1993 107
Tabel 7 Distribusi luas usaha tani di Jawa 1963-1983 108
Tabel 8 Perkembangan produksi kayu 110
Tabel 9 Kontribusi subsektor kehutanan terhadap sektor pertanian dan PDB berdasarkan harga konstan 1983 112
Tabel 10 Daya serap tenaga kerja subsektor kehutanan 112
Tabel 11 Perolehan devisa subsektor kehutanan (juta US$) .. 113
Tabel 12 Kontrak karya pertambangan di Indonesia 114
Tabel 13 Nilai ekspor produk pertambangan (dalam juta US$) 116
Tabel 14 Luas areal perkebunan di Indonesia 1989-1997 (dalam 000 hektare) 117
Tabel 15 Volume dan nilai ekspor beberapa jenis komoditas perkebunan 118
Tabel 16 Pemasukan devisa dari subsektor pariwisata 122
Tabel 17 Perkembangan jumlah transmigrasi 127

Tabel 18 Jumlah kasus sengketa tanah di Lampung 171
Tabel 19 Proyeksi struktur penguasaan tanah di Indonesia pada tahun 2003 dengan luas usaha tani dipertahankan 202

MASALAH AGRARIA DAN POSISI PETANI

Masalah agraria sebagai masalah pokok bagi penghidupan Bangsa Indonesia, sekarang sudah menjadi persoalan umum, persoalan masyarakat. Tidak saja menjadi persoalan, tetapi di sana-sini sudah menimbulkan kejadian-kejadian yang menyedihkan. Persoalan agraria adalah persoalan hidup rakyat Indonesia (M. Tauchid, 1952).

TANAH atau sumber daya agraria lainnya dalam suatu masyarakat agraris tidak hanya menjadi salah satu faktor produksi, tetapi juga memiliki arti penting lainnya baik menyangkut aspek sosial maupun politik. Oleh karena itu, masalah tanah tidak semata-mata merupakan masalah hubungan antara manusia dan tanah, lebih dari itu, secara normatif (juga kepentingan analisis) merupakan hubungan manusia dengan manusia. Setiap masyarakat mempunyai mekanisme masing-masing dalam mengatur hubungan antarmanusia. Implikasi dari masalah hubungan tersebut adalah orang mempunyai hak untuk menolak orang lain menggunakan tanahnya, tanpa seizin pemiliknya. Oleh karena itu pula hukum positif atau perundang-undangan formal mengatur hubungan antarmanusia dalam hal pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah untuk menghindari terjadinya konflik dalam masyarakat.

Tanah, dalam sistem sosial-ekonomi-politik apa pun, dianggap sebagai faktor produksi utama. Hal yang membedakan antara sistem yang satu dan sistem lainnya hanyalah bagaimana fungsi, mekanisme pengaturan, dan cara pandang terhadap tanah itu sendiri. Dalam sistem feodal, fungsi tanah lebih merupakan simbol status kekuasaan para bangsawan Tanah secara keseluruhan dimiliki kelas bangsawan, sementara petani hanyalah pihak

penggarap. Dalam sistem kapitalisme, tanah dan faktor produksi lainnya merupakan mesin pencetak laba, merupakan sesuatu yang dapat mengakumulasi modal. Dalam sistem ini tanah dikuasai oleh pemilik modal, sementara petani hanya pekerja. Dalam sistem sosialisme, tanah tidak dimiliki secara pribadi, tetapi secara kolektif. Tanah merupakan alat produksi dan hasilnya digunakan *secara* bersama[1]. Begitu pula dalam pendekatan (*neo*) populisme, tanah dianggap sebagai alat produksi yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat petani. Dalam pandangan ini, tanah tidak dimiliki atau dikuasai bangsawan, negara (kolektif), atau kelas tuan tanah, tetapi dikuasai secara tersebar oleh sejumlah besar rumah tangga pertanian. Dalam sistem-sistem tersebut, tanah mempunyai nilai strategis, walaupun memiliki fungsi berbeda-beda.

Gambaran di atas menekankan bahwa pemilikan maupun penguasaan tanah merupakan faktor penting dalam setiap masyarakat, apa pun model sistem sosial-ekonomi-politik yang dianut di dalamnya. Pentingnya penguasaan tanah bagi suatu masyarakat juga dapat dilihat dari slogan-slogan atau prinsip-prinsip yang hidup dan tumbuh di dalamnya. Di Indonesia dikenal istilah *tanah tumpah darah*, yang berarti tanah atau wilayah yang harus dipertahankan dalam upaya mempertahankan eksistensi bangsa. Hampir setiap daerah di Indonesia mengenal simbol-simbol ungkapan yang menyangkut masalah tanah. Di Jawa dikenal istilah *sedumuk batuk senyari bumi*, artinya sekecil apa pun tanah yang dikuasai, keberadaannya sudah menyatu dengan petani sehingga harus dipertahankan. Dalam budaya Sunda dikenal slogan *berjuang keur lemah cai*, artinya berjuang untuk tanah air, kita harus mempertahankan tanah air. Demikian pula dalam budaya Batak dikenal istilah *tanah, ulos nasura buruk* yang berarti tanah adalah ulos yang tak pernah rusak.

Pentingnya penguasaan tanah bagi seseorang atau sekelompok masyarakat dengan sendirinya akan mendorong munculnya upaya untuk mempertahankan hak-hak atas tanah dari setiap intervensi pihak luar. Hal ini pada gilirannya selalu menimbulkan konflik, baik konflik terbuka maupun tersembunyi. Konflik tanah tidak

[1] Lihat Arief Budiman, 1996.

hanya terjadi di antara pihak-pihak yang kehidupannya berkaitan dengan tanah atau terjadi pada satu komunitas tertentu, tetapi seringkali melebar bahkan mampu menembus batas-batas administratif suatu negara. Konflik perbatasan dua negara, perebutan suatu kawasan tertentu, dan kolonisasi merupakan suatu bentuk konflik perebutan sumber daya agraria atau tanah. Perebutan suatu wilayah kerajaan oleh kerajaan lain dalam konteks historis merupakan salah satu bentuk konflik perebutan sumber daya agraria. Demikian pula dalam konteks pembangunan kontemporer, konflik perebutan ruang menjadi semakin menonjol sejalan dengan pola-pola hubungan sosial-ekonomi-politik yang berkembang.

Dalam berbagai konflik yang muncul, petani, yang kehidupannya sangat tergantung sepenuhnya pada sumber daya tanah, selalu berada pada posisi yang lemah. Dalam perjalanan sejarah agraria di Indonesia, dan di banyak negara berkembang lainnya, petani cenderung menjadi pihak yang dirugikan dalam konteks kekuasaan politik yang berlaku pada suatu waktu tertentu. Pada zaman feodal, misalnya, petani bukanlah pemilik tanah. Mereka lebih merupakan hamba yang hanya mengerjakan tanah milik para bangsawan dengan berbagai persyaratan dan kewajiban yang mengikat dan terkadang memberatkan. Pada zaman kolonial, petani pun menjadi objek pemerasan pihak pemerintah kolonial maupun pemilik modal asing. Mereka harus kehilangan hak-hak atas tanahnya sekaligus tenaga kerja mereka karena diwajibkan bekerja untuk kepentingan pihak penjajah.

Kondisi yang sama terjadi juga pada periode pasca-kemerdekaan. Pada awal kemerdekaan, ideologi pemikiran para pendiri bangsa sangat memperhatikan kelas petani. Hal ini terbukti dengan adanya upaya menerapkan kebijakan penataan struktur penguasaan tanah melalui program *land reform*. Akan tetapi, kekuatan aktor politik lain yang menghalangi kebijakan tersebut menyebabkan keinginan kuat untuk mengangkat harkat dan derajat petani menjadi sirna. Para petani tetap berada pada posisi yang tidak menguntungkan.

Hal yang sama terjadi pula pada periode Orde Baru. Kondisi petani hampir tidak mengalami perubahan ke arah yang lebih baik. Pada periode ini memang ada upaya besar untuk meningkatkan kehidupan petani melalui program besar yaitu revolusi hijau, tetapi

program ini hanya memusatkan perhatian pada hasil produksi secara keseluruhan *(national aggregate)* tanpa melihat distribusi hasil yang diperoleh. Demikian pula semakin maraknya eksploitasi sumber daya alam, seperti hutan dan tambang, dalam periode ini telah menyebabkan perebutan sumber daya antara petani yang berupaya mempertahankan hak atas tanah dan aktor lain yang mendapatkan dukungan negara. Fenomena konflik agraria pada periode ini dapat dipahami terjadi karena adanya aktivitas negara yang disebut pembangunan. Akibatnya, konflik agraria yang muncul berwujud konflik struktural.

Dasar pemikiran konflik struktural ini berkaitan erat dengan pola hubungan kekuasaan yang ada dalam masyarakat. Dalam kondisi kekuasaan negara yang semakin kuat, sementara kekuatan politik masyarakat semakin lemah, pola konflik struktural akan semakin menonjol. Konflik struktural antara petani melawan pemilik modal dan negara merupakan gambaran umum dari semua bagian yang akan dibahas dalam tulisan ini. Kajian struktural ini mungkin dapat membantu dalam memahami reaksi-reaksi dan gerakan-gerakan petani yang akan mengantarkan pembaca kepada pemahaman mengenai keadaan sosial, ekonomi, dan politis.

Perubahan sifat permasalahan tanah yang berkembang pada masa sekarang menarik untuk dikaji, terutama yang berkenaan dengan hal-hal yang mendasari perubahan sifat permasalahan tanah. Pada masa sekarang, kompleksitas persoalan tanah berkaitan erat dengan permasalahan yang melibatkan bidang-bidang lain. Dapat dikatakan bahwa persoalan tanah pada masa sekarang tidak lagi terbatas pada persoalan lokal desa dan bersifat internal, tetapi sudah sangat kompleks. Permasalahan tanah telah berubah dari persoalan lokalitas desa, yang berkisar pada ketidakadilan dalam sistem bagi hasil *(maro)* antara pemilik tanah dan penyakap serta persoalan pemilikan tanah yang berlebihan, menjadi persoalan eksternal politis yang lebih luas. Sistem kelembagaan desa dan hubungan-hubungan tradisional "patron-klien" yang berkembang di perdesaan — yang terbukti mampu meredam konflik-konflik agraria yang potensial bermunculan di kelas pertanian — sekarang nyaris tak berfungsi karena proses intervensi komersialisasi pertanian yang merasuk dan menggerogoti mekanisme tradisional ini. Ketika permasalahan tanah

dilembagakan untuk kepentingan-kepentingan politik tertentu, persoalan tanah berkembang menjadi sangat kompleks.

Fenomena konflik agraria yang terjadi di Indonesia saat ini berkaitan dengan pendapat Scott (1989), yaitu munculnya kekuasan negara serta semakin merasuknya kapitalisme dan komersialisasi merupakan ancaman terhadap pola subsistensi petani. Pada gilirannya, hal ini akan menimbulkan perlawanan kaum tani. Dominasi negara dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, munculnya kapitalisme yang semakin merasuk ke dalam kehidupan masyarakat yang belum siap memasukinya, sementara kekuatan politik masyarakat masih sangat lemah, akan menyebabkan kian besarnya konflik kepentingan untuk menguasai sumber daya agraria.

Tulisan ini berupaya menganalisis konflik agraria perdesaan yang terjadi di Indonesia pada tiga periode, yaitu masa prakemerdekaan (meliputi masa kolonial dan prakolonial), masa pascakemerdekaan (sejak kemerdekaan hingga peralihan ke Orde Baru), dan masa Orde Baru dengan tekanan pada konflik-konflik yang melibatkan petani dan pihak-pihak lain. Walaupun demikian, bobot pembahasan lebih terfokus pada masa Orde Baru, dengan pertimbangan ketersediaan informasi yang dapat dikumpulkan. Dalam setiap periode akan dikemukakan kondisi dan kebijakan agraria, bentuk konflik yang muncul, level konflik, pihak-pihak yang terlibat konflik, dan penyelesaian konflik. Dalam bahasan kondisi dan kebijakan agraria dikemukakan bagaimana pola-pola hubungan agraris dan kebijakan-kebijakan yang muncul pada periode itu mempengaruhi pola-pola hubungan tadi. Bentuk konflik yang dimaksud adalah manifestasi atau perwujudan konflik yang muncul, misalnya berupa perlawanan fisik. Level konflik yaitu tingkatan konflik; apakah bersifat lokal, terbatas dan tidak memiliki kaitan dengan kasus lain, atau berupa isu besar yang bersifat nasional bahkan tidak hanya menyangkut masalah tanah semata. Pihak-pihak yang berkonflik adalah pihak-pihak yang terlibat atau terkait di dalam konflik. Penyelesaian konflik yang dimaksud adalah jalan keluar yang diambil, baik oleh pihak yang berkonflik maupun pihak lain dan pihak-pihak yang berwenang menyelesaikan konflik.

Studi ini merupakan studi data sekunder dengan sumber data dari buku-buku yang berkaitan dengan petani dan konflik agraria,

laporan hasil penelitian, dan kliping koran. Untuk periode prakemerdekaan dan pascakemerdekaan, informasi yang digunakan lebih banyak bersumber dari buku-buku dan laporan hasil penelitian. Sementara itu, untuk periode pemerintahan Orde Baru, gambaran konflik diperoleh dari kumpulan kliping koran.

PETANI, KAPITALISME, DAN KONFLIK AGRARIA

Petani: Antara Moral dan Rasional

TINJAUAN tentang petani dapat dilihat dalam beberapa pendekatan. Scott (1989:62) melihat petani dari segi moral yang hidup dalam pola subsisten[2] dan enggan berisiko. Dalam menjelaskan mekanisme masyarakat petani, Scott memberikan sebuah model normatif yang menggambarkan kehidupan ekonomi petani yang dekat dengan pola hubungan sosial yang pantas, wajar, dan adil. Prinsip *"norm of reciprocity"* dan jaminan subsistensi minimal berada dalam pola hubungan itu. Redfield (1985:88) melukiskannya sebagai suatu "kehidupan yang baik" dari nilai-nilai petani yang berlaku. Menurut George Stuart, seperti dikutip Redfield (1985:90), salah satu pola hubungan itu adalah sikap intim dan hormat terhadap tanah yang menganggap pekerjaan pertanian sebagai pekerjaan yang baik dan kegiatan komersial sebagai pekerjaan yang tidak terlalu baik. Ia menyebutnya sebagai "rasa samar-samar tentang sesuatu yang pantas dihormati di dalam tanah dan kegiatan pertanian".

Dalam pandangan petani, prinsip itu mempunyai kekuatan moral yang merupakan ukuran bagi penilaian petani terhadap mekanisme yang ada. Dalam teori ekonomi dualismenya, Boeke

---

[2] Petani subsisten menunjuk kepada rumah tangga petani yang mengerjakan suatu lahan kecil untuk dikonsumsi sendiri.

(1953)[3] yang melakukan pengamatan tentang petani di Jawa menilai bahwa nilai dan sikap *"limited needs"* merupakan prinsip moral yang berlaku umum di kalangan petani Jawa. Menggarap sawah tidak dianggap sebagai kegiatan ekonomi untuk mencari keuntungan tetapi sekadar untuk mencukupi keperluan hidup sehari-hari. Pendapat tersebut berpangkal pada pemikiran bahwa tata nilai sosial-budaya petani yang tidak rasional-ekonomis sangat menentukan perilaku petani yang lebih banyak bertentangan dengan sifat kegiatan yang diperlukan dalam sistem ekonomi modern.

Keputusan-keputusan ekonomis petani, seperti prinsip mendahulukan selamat *(safety first)*, merupakan indikator bahwa orientasi subsistensi sangat mendasari pola hidup petani. Merujuk pada pendapat Gourou, Hanks, dan Swift, Scott (1989:32-33) berpendapat pada prinsipnya petani beranggapan bahwa pertanian bukanlah suatu usaha ekonomis untuk memperoleh keuntungan, melainkan suatu pertanian subsistensi yang semata-mata bertujuan menghasilkan pangan. Pada hakikatnya, persoalan keuntungan yang diperoleh dari investasi di setiap lahan maupun produktivitas tenaga kerja, bagi petani, bukan merupakan prioritas karena kegiatan mencari keuntungan itu justru dianggap mengacaukan rutinitas subsistensi yang terbukti memadai dalam menjamin kesejahteraan petani. Dengan kata lain, prinsip ini menyebabkan petani tidak mempunyai perhatian lagi terhadap usaha peningkatan produksi atau berusaha untuk mengonsumsi barang-barang yang tersedia di luar kebutuhan pokok. Menurut Wolf (1995:8), ada kecenderungan petani akan menghentikan usahanya berproduksi begitu kebutuhan subsistensinya terpenuhi[4].

---

[3] Dalam teori dualisme itu, Boeke menggambarkan penduduk desa hidup dalam dua pola ekonomi yaitu pola ekonomi tradisional dan pola ekonomi modern. Pola ekonomi tradisional itu membatasi kebutuhan sosial penduduk desa dengan kebutuhan ekonominya, dan menyebabkan mereka terpisah dari ekonomi modern. Akibatnya, potensi untuk berkembang ditemukan hanya pada segelintir kelompok lapisan atas desa yang berhasil memasuki perekonomian uang.

[4] Dari sudut pandang kapitalistis, pola ini tentu saja dianggap tidak menguntungkan. Bagi petani, ketika kebutuhan-kebutuhan itu tidak terpenuhi akan menyebabkan mereka bekerja lebih keras daripada jika semua kebutuhannya sudah tersedia. Karena hal itu merupakan keharusan untuk memenuhi kebutuhan subsistensinya.

Sebaliknya, Popkin (1986) lebih mengakui adanya rasionalitas petani. Petani adalah *"homo oekonomicos"* yang akan terus berusaha memaksimalkan sumber daya dan kemakmuran sendiri tanpa memedulikan moral perdesaan seperti yang dikatakan Scott. Sementara itu Hayami dan Kikuchi (1987:23), walaupun cenderung lebih banyak mendukung adanya moralitas petani, pada prinsipnya mengakui kebenaran adanya moralitas dan rasionalitas petani. Menurut mereka, pada masyarakat petani berlaku prinsip moral dan rasional ketika akan mencari keuntungan. Petani cenderung mempekerjakan tetangganya atas dasar tolong-menolong daripada mengambil tenaga kerja dari luar sekalipun dengan biaya yang sama atau bahkan lebih murah. Cara ini dinilai tepat untuk menghindari kerugian akibat kecurangan pekerja.

Dari beberapa pandangan tersebut terlihat bahwa supaya sebuah keluarga tani bisa tetap *survive* dan solidaritas komunitas tetap kuat, mereka mengandalkan sikap kepatuhan terhadap pengaturan-pengaturan sosial bersama. Karena begitu efektif dalam menjamin keamanan seluruh keluarga petani, mekanisme pengaturan itu kemudian melembaga dalam masyarakat.

Perbedaan pendekatan dan aliran tiap ahli menyebabkan perbedaan tinjauan mereka tentang petani. Dari beberapa pandangan para ahli di atas terlihat bahwa masing-masing dilandasi oleh dasar pemikiran yang berlainan. Scott (1989) yang beraliran ekonomi moral, mendasarkan pemikiran terhadap petani sebagai unit ekonomi subsisten tanpa mengutamakan investasi dan surplus produksi yang prinsip dasarnya adalah menuntut supaya orang memiliki tempat dan penghidupan. Oleh karena itu, pada masyarakat petani ada kecenderungan kesamaan bagi semua anggota dengan memberlakukan kontrol sosial terhadap anggota yang kaya supaya membagi kekayaannya kepada yang miskin. Sebaliknya, Popkin (1986) yang beraliran neoklasik mendasarkan pandangan tentang petani sebagai suatu unit ekonomi yang berciri khas orientasi pasar. Pandangannya terhadap petani sebagai *homo oekonomicos* dan selalu berusaha meningkatkan produksi didasari oleh aliran yang dianutnya itu. Sementara itu, sistem ekonomi kelembagaan petani merupakan dasar tinjauan Hayami dan Kikuchi (1987) tentang petani. Keduanya mengakui adanya ekonomi moral "Scott" maupun ekonomi rasional "Popkin" pada masyarakat petani.

Kedua peneliti tersebut melihat masyarakat petani ke dalam struktur dan proses terjadinya perubahan agraris. Istilah ini digunakan untuk menunjukkan terjadinya perubahan-perubahan dalam pola produksi dan distribusi pendapatan pada komunitas perdesaan yang melibatkan perubahan-perubahan besar pada kelembagaan (pranata) desa, seperti hak milik atas kekayaan dan penetapan perjanjian yang berlaku di desa. Pandangan Redfield terhadap petani cenderung dikotomis yakni melihat petani sebagai *part culture*. Petani sebagai bagian dari tradisi besar dan tradisi kecil sangat berorientasi pada sikap dan cara hidup *(way of life)* tipikal dalam proses menguasai dan mengelola sumber daya tanah.

Merujuk pada alasan-alasan konsistensi perbedaan pendekatan dan tinjauan para ahli tentang petani dan melihat kondisi serta kebijakan yang ada di Indonesia, petani dengan pola hidup subsisten cenderung mendekati kenyataan yang bisa dilihat pada masyarakat petani di Indonesia. Hal ini bukan berarti bahwa selamanya petani akan hidup dalam sistem ekonomi subsisten karena argumen tentang subsistensi petani di Indonesia akan sangat tergantung dari cara menempatkan indikator-indikator yang sangat menentukan terbentuknya pola subsisten yang dimaksud. Dengan demikian, pengertian subsisten yang dimaksudkan tidak selalu berarti makan secukupnya dari suatu usaha tertentu dan bekerja hanya untuk memenuhi kebutuhan makan, melainkan harus pula melihat pandangan petani terhadap orientasi kerjanya. Ada tiga indikator yang dipakai untuk memahami pola subsistensi petani.

Pertama adalah sikap atau cara petani memperlakukan faktor-faktor produksi yakni tanah dan sumber daya agraria. Jika bersikap tidak komersial, tidak eksploitatif terhadap tanah dan sumber daya agraria, menganggap peningkatan produksi tidak perlu dan hanya memproduksi sebatas kebutuhan keluarganya (sekalipun dengan penguasaan tanah luas), petani tersebut termasuk petani subsisten. Sebaliknya, jika sikapnya didasari oleh orientasi surplus produksi dan maksimalisasi produksi, mereka termasuk petani komersial.

Kedua adalah besar kecilnya skala usaha petani. Sekalipun hanya menguasai lahan dalam skala usaha kecil, jika didasari oleh pemikiran yang cenderung berorientasi pasar (mengejar surplus), petani itu dapat disebut sebagai petani komersial. Sebaliknya, petani yang berlahan sempit dengan skala usaha terbatas termasuk

berpola hidup subsisten apabila dalam usahanya itu tidak ada kemungkinan bagi mereka untuk memaksimalkan produksi karena keterbatasan skala usaha dan kemampuan berproduksi.

Ketiga adalah jenis komoditas yang dibudidayakan petani. Walaupun mengusahakan komoditas komersial, jika hanya digunakan sebatas keperluannya, seorang petani disebut petani subsisten. Apabila mengusahakan tanaman komersial dengan tujuan memperoleh surplus, walaupun tanah yang dikuasainya sangat terbatas, petani itu bukanlah seorang petani subsisten, melainkan petani komersial.

Jika pola subsisten petani tersebut ditinjau dalam kenyataan situasi petani di Indonesia sekarang ini, dapat dikatakan bahwa hampir tidak ada petani di Indonesia yang subsisten mutlak. Akan tetapi apabila digunakan indikator kecilnya skala usaha dan kemampuan petani berproduksi, jelas bahwa sebagian besar petani di Indonesia hidup dalam pola subsisten. Argumen ini akan mendukung jawaban ketika dihadapkan pada pertanyaan seputar penggunaan teknologinya. Di Indonesia, data empiris mikro menunjukkan bahwa petani sudah cukup lama meninggalkan pemikiran dan cara-cara tradisional ke arah cara-cara modern yang berorientasi *self sufficient*. Contohnya pada masa sekarang ini, pembangunan pertanian melalui program revolusi hijau telah begitu banyak menyita perhatian petani dari orientasi subsisten ke orientasi surplus produksi. Pada masa sekarang, untuk melihat apakah seorang petani termasuk subsisten atau komersial sebenarnya tidak lagi ditentukan oleh faktor sikap yang pada hakikatnya dipengaruhi oleh struktur penguasaan tanah sebagai faktor produksi, tetapi lebih ditentukan masalah skala usaha dan atau satuan luas usaha tani. Dengan demikian, pada masa kini, subsistensi petani dapat berarti semua hasil produksi yang ditukarkan dengan barang lain yang habis untuk kebutuhan primer sehingga di tingkat petani tidak terjadi akumulasi kapital.

Konsep tentang petani subsisten merupakan kunci utama dalam menganalisis persoalan konflik agraria di Indonesia. Persoalan besar kecilnya skala usaha, sikap petani, dan pemilihan komoditas yang diproduksi akan menjadi kerangka pokok yang seterusnya digunakan dalam menganalisis persoalan konflik agraria tersebut. Secara umum, penggunaan kerangka tersebut barangkali

akan mendekati kesan adanya bias dalam menganalisis petani Jawa dan luar Jawa berkaitan dengan adanya perbedaan dalam pola-pola produksi pertanian. Oleh karena itu, untuk menghilangkan kesan bias Jawa dan luar Jawa serta membatasi pengertian konsep tentang subsistensi petani tersebut, akan dicari dasar beberapa analisis dalam memahami subsistensi petani tersebut.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, beberapa peneliti, seperti Boeke, Geertz, dan utamanya Scott, mendasarkan kesimpulan terhadap sikap normatif petani di wilayah Asia yang cenderung mengutamakan kehidupan wajar di perdesaan kepada keseluruhan pola hidup petani yang akhirnya sangat menentukan bentuk lembaga-lembaga tradisional yang kemudian berkembang di perdesaan sekaligus berfungsi sebagai kontrol sosial. Analisis mereka ini kemudian menjadi dasar dari generalisasi situasi yang berawal dari munculnya faktor-faktor yang menentukan sikap dan cara hidup petani, khususnya dalam mengelola tanah. Dengan demikian, untuk memahami penggunaan konsep subsisten dalam tulisan ini, dirujuk beberapa situasi yang memang sangat mungkin akan menjadi tolok ukur yang mendekati pemahaman petani di Indonesia secara umum dan sedapat mungkin menjauhkan bias analisis.

Asumsi sementara yang akan menjadi alat analisis memahami fakta sempitnya skala usaha petani adalah realitas terjadinya proses ketimpangan struktur penguasaan tanah, khususnya di Jawa, yang semakin tajam dalam dua dasawarsa (1973-1993). Ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia sendiri sebenarnya sudah terjadi sejak masa kolonial atau sekitar abad ke-19. Ketimpangan struktur penguasaan tanah yang semakin tajam tersebut ditunjukkan dengan perubahan secara berlanjut yakni semakin menyempitnya skala usaha tani dan meningkatnya jumlah tunakisma. Ironisnya, seperti yang tercatat dalam Sensus Pertanian 1993, sebagian besar tanah pertanian (69%) dikuasai oleh sekelompok kecil rumah tangga perdesaan (16%), dan sebaliknya sebagian kecil tanah atau sisanya (31%) dikuasai oleh sebagian besar (84%) rumah tangga perdesaan. Mereka ini adalah rumah tangga petani yang hanya menguasai tanah kurang dari satu hektare dan petani tunakisma (Suhendar, 1996). Sehubungan dengan keberadaan petani tunakisma ini, Kano (1988:4) menemukan dua faktor yang menyebabkan adanya perbedaan yang jelas dan menentukan munculnya petani tunakisma di masyarakat

perdesaan Jawa. Hal ini barangkali akan sangat membantu dalam menganalisis situasi subsistensi petani yang juga terjadi di luar Jawa. Menurut Kano, faktor demografi yakni tingginya *man land ratio*[5] dan faktor ekonomi yakni komersialisasi pertanian yang terjadi di Jawa merupakan dua faktor yang tidak bisa disangkal lagi sebagai penyebab munculnya tunakisma dan semakin menyempitnya areal luas lahan yang dapat dikuasai petani.

Dengan demikian, kecilnya skala usaha yang dimiliki sebagian besar petani menunjukkan pola hidup petani Indonesia yang tergolong subsisten. Dikatakan demikian karena keterbatasan kemampuan berproduksi disebabkan kecilnya skala usaha yang dimiliki. Keadaan ini menjadi indikator yang jelas dalam mengukur kemampuan petani mengusahakan produksi dari pemilikan faktor produksi yang terbatas. Dapat disimpulkan bahwa ketimpangan penguasaan tanah yang terjadi menyebabkan kondisi tidak meratanya tanah yang bisa diakses petani untuk berproduksi. Dalam arti, kemampuan berproduksi menjadi indikator dari sikap petani yang lebih mengutamakan kebutuhan untuk konsumsinya sendiri agar terpenuhi dahulu daripada mencari untung dan surplus yang dapat dihasilkan dari keterbatasan faktor produksi yang dimilikinya.

Walaupun demikian, menurut Wiradi (1990), persoalan skala usaha dan satuan luas usaha sampai sekarang ini sebenarnya masih menjadi perdebatan akademis yang panjang. Menurut Nasikun, seperti dikutip Wiradi (1990:2), yang menjadi persoalan adalah mengapa ketika berhadapan dengan semakin gencarnya intervensi kapitalisme agraria, petani kecil masih bisa bertahan *(persistence)* utamanya dengan modal keterbatasannya itu. Masalah ini menjadi menarik ketika sampai pada pembahasan mengenai cara petani bertahan dari intervensi akumulasi modal para kapitalis yang termanifestasi dalam konflik-konflik agraria berkepanjangan dan sangat bertentangan dengan cara hidup petani yang secara prinsipil sangat sederhana.

[5] *Man land ratio* adalah perbandingan antara jumlah penduduk dan jumlah luas lahan pertanian.

Petani dan Kapitalisme Agraria

Perkembangan Mode Produksi dan Konflik Agraria

Peran aktor-aktor yang berkepentingan terhadap sumber daya tanah menjadi penyebab munculnya konflik agraria. Hubungan antar-aktor yang berperan di dalam konflik agraria sangat jelas terlihat melalui perkembangan mode produksi *(mode of production)*.

Perkembangan mode produksi dipakai sebagai alat untuk menjelaskan dan meninjau kembali faktor-faktor yang mendorong proses munculnya konflik agraria. Gambaran perkembangan mode produksi sebagai sistem ekonomi secara keseluruhan melibatkan sekaligus aktor-aktor yang berperan dalam konflik agraria sejak masa prakapitalis atau feodal, masa kolonial, dan pascakolonial. Dengan demikian, barangkali akan ditemukan benang merah yang menjelaskan mengapa konflik agraria terjadi. Untuk menjelaskan mode produksi, hal yang paling penting adalah pemahaman mengenai cara sistem dan proses produksi itu dilakukan dan selanjutnya adalah analisis deskriptif dari data berupa kasus-kasus yang mungkin timbul dari perkembangan mode produksi tersebut.

Sepanjang sejarah, tanah mempunyai arti yang sangat penting. Tanah tidak hanya dipandang sebagai faktor produksi tetapi juga merupakan aset penting bagi aktivitas manusia. Perubahan perlakuan terhadap faktor produksi tersebut dan petani — sebagai pihak yang terkait langsung serta lebih menguasai proses produksinya — oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan yang sama untuk memanfaatkan faktor produksi tersebut, dalam perkembangannya, telah mengakibatkan proses produksi itu sendiri diwarnai konflik yang pada intinya masing-masing pihak hendak mengintervensikan kepentingannya.

Pada masa feodalisme (dari bahasa latin *feodum* artinya tanah pinjaman), atau prakapitalis, raja menganggap tanah hanyalah simbol otoritas. Tanah dipinjamkan raja kepada para bangsawan yang kemudian diserahi tugas menyediakan pasukan perang dan menjaga keamanan di wilayah kekuasaan masing-masing. Demikian juga setiap tahun harus ada penyerahan upeti kepada

raja. Sebagai balas jasanya, raja memberikan wewenang kepada para bangsawan untuk memungut hasil bumi dari tanah-tanah yang dikerjakan penduduk dan diberi kekuasaan atas daerah-daerah tertentu.

Sistem feodalisme ini hampir ada di seluruh dunia pada taraf perkembangan agraris. Sistem ini pada prinsipnya mengutamakan hubungan yang erat antara raja dan tuan-tuan tanah dalam mengurus negara. Di Indonesia sendiri, sistem feodalisme muncul pada zaman Hindu dengan munculnya pusat-pusat kerajaan yang kekuasaannya bertahan rata-rata seratus tahun. Hal ini disebabkan di Jawa penguasaan atas tanah tidak begitu menentukan sebagai dasar hubungan antara rakyat dan raja. Kekuasaan para bangsawan tersebut lebih berdasar pada jumlah *cacah* yang sesuai dengan prinsip bersatunya *kawula* dan *gusti* sehingga dalam struktur masyarakatnya terlihat pengelompokan menurut kelas tertentu, seperti priyayi dan rakyat biasa.

Status tanah di Pulau Jawa, menurut Kano, seperti dikutip Kasryno (1984:47-48), pada awalnya secara umum menggambarkan pola penguasaan tanah secara adat, berupa tanah *yasan, gogolan, titisara,* dan *bengkok*[6]. Dalam hubungan agraris ini, perbedaan hak atas tanah secara adat menjadi penentu bagi kedudukan seseorang dalam lapisan sosial di masyarakat. Keadaan ini merupakan petunjuk adanya penguasaan individual maupun kolektif atas tanah-tanah pada masa feodal. Walaupun demikian, konsep pemilikan tanah pada masa feodal atau prakapitalis sendiri sebenarnya tidak dikenal karena, dalam artian politik, penguasa kerajaan mempunyai hak yuridis atas tanah-tanah dalam wilayah kerajaan tersebut. Dengan demikian, raja merupakan penguasa tanah melalui penguasaan rakyat *(cacah)* yang pada prinsipnya berperan sebagai penggarap tanah untuk kepentingan kerajaan.

---

[6] Tanah *yasan* adalah tanah yang diperoleh berkat usaha seseorang membuka hutan untuk dijadikan tanah garapan. Tanah *gogolan* adalah tanah pertanian milik desa yang pemanfaatannya biasanya dibagi-bagikan kepada sejumlah petani secara tetap atau bergilir. Tanah *titisara* adalah tanah pertanian milik desa yang secara berkala disewakan dan hasilnya digunakan untuk kepentingan desa. Tanah *bengkok* adalah tanah pertanian desa yang diperuntukkan bagi para pamong desa sebagai gaji.

Secara teoretis, penguasa kerajaan berhak menguasai, menjual, dan menggunakan sumber-sumber ekonomi yang diusahakan rakyat berikut pengawasannya untuk kepentingan penumpukan kekayaan feodal. Akibatnya, unsur eksploitasi dan pemerasan oleh pihak kerajaan terhadap rakyat yang menggarap tanah menjadi mode produksi yang berkembang pada masa feodal.

Gambaran di atas mencoba untuk mengemukakan pentingnya *cacah* dalam sistem feodalisme. Seberapa besar seseorang menguasai tanah tergantung dari seberapa banyak ia mampu merekrut tenaga kerja. Menurut Boserup, seperti dikutip Evers dan Schiel (1992:192), tekanan kebutuhan akan tenaga kerja telah berakibat jangka panjang terhadap perkembangan agraris dan efek perluasan faktor-faktor produksi. Sementara itu, dalam sistem feodal, tuntutan raja terhadap tenaga kerja yang semakin meningkat untuk pembangunan kerajaan, turut pula meningkatkan sumbangan pajak atau upeti rakyat kepada raja. Karena itu, raja akan semakin banyak membentuk *sikep*[7] baru yang ditunjuk menjadi penguasa tanah dengan beberapa ikatan kewajiban tertentu terhadap raja. Sumber-sumber ekonomi secara politis dikuasai feodal dan petani hanya sebagai penggarap dengan berbagai kewajiban kepada raja yang sifatnya mengikat. Akibatnya, sering terjadi konflik-konflik antara raja (bangsawan) dan rakyat yang menggarap tanah hasil pemberian raja. Apabila raja memerlukan tanah untuk kepentingan apa pun, saat itu juga rakyat harus menyerahkannya. Konflik-konflik ini sangat jelas terlihat dalam peristiwa pengambilan tanah-tanah oleh raja dari *sikep* lama untuk kemudian diberikan kepada *sikep* baru.

Mode produksi feodal ini sangat mempengaruhi kriteria konflik-konflik yang muncul, seperti bentuk, level, intensitas, maupun ukuran konflik. Pola hubungan vertikal dalam sistem penguasaan tanah pada masa feodal menyebabkan bentuk konflik yang muncul bersifat horisontal dan vertikal, yakni implikasi dari adanya penguasa tunggal atas tanah. Mode produksi yang berkembang

[7] *Sikep* adalah kelas petani penguasa tanah yang menanggung beban kewajiban-kewajiban tertentu kepada raja karena tanah-tanah yang dikuasainya berasal dari raja.

pada masa feodal ini cenderung memihak ke atas yakni penguasaan faktor produksi di tangan raja sebagai penguasa tunggal dan rakyat hanya berhak menggarap. Sistem ini sangat jelas merupakan bentuk pengalihan faktor produksi dari bawah ke atas atau dari rakyat ke raja. Dengan demikian, pada masa feodal, berkembang subur suatu mode produksi yang tidak memihak kepada rakyat, yakni sistem pemerasan sumber-sumber ekonomi rakyat melalui rutinitas penyerahan upeti dan tenaga untuk kekayaan raja. Dilihat dari level maupun ukuran konflik yang muncul dalam perkembangan mode produksi feodal ini, banyak pemberontakan rakyat yang bermunculan di wilayah-wilayah kerajaan sebagai wujud protes terhadap kekejaman sistem feodal. Dari banyaknya komunitas yang terlibat dalam pemberontakan ini tampak bahwa ukurannya tidak begitu besar tetapi terjadi dalam suatu wilayah yang minimal dikuasai oleh seorang bangsawan. Karena itu, aksi-aksi pelepasan rakyat dari pusat-pusat kerajaan ini biasanya dipimpin oleh bangsawan[8].

Bagi petani yang seluruh hidupnya tergantung dari hasil tanah garapan, tanah dianggap sebagai tanah pusaka *(heirloom land)* dan tidak sekadar simbol apalagi mata dagangan *(commodity)*. Dilihat dari cara-cara penguasaan dan perlakuan petani atas tanah — dan bukan dari kepemilikan tanah — terlihat adanya kedekatan hubungan petani dengan tanah sebagai aset hidupnya. Pola relasi antara tanah dan kehidupan petani tersebut oleh Redfield digambarkan sebagai suatu dunia yang dipenuhi sikap hidup tipikal (Redfield, 1985:95). Dalam arti, tanah adalah sumber penghidupan petani yang utama walaupun bukan berarti pemilikan tanah kemudian menjadi sesuatu yang secara khusus menjadi tuntutan. Petani bisa hidup tanpa memiliki tanah karena mereka menguasai tanah tempat mereka hidup dan beraktivitas. Petani menolak cara hidup yang menjauhkan mereka dari tanah sebagai faktor produksi karena petani menganggap kegiatan pertanian merupakan usaha menjalin keharmonisan hubungan dan kerja sama saling

[8] Para bangsawan ini biasanya adalah mereka yang berhasil memakmurkan rakyat di kawasannya sehingga sering menumbuhkan rasa memiliki legiti-masi untuk menjadi raja (bandingkan dengan Budiman, 1996:12-13).

menguntungkan. Petani yang seluruh hidupnya tergantung dari hasil garapan, menganggap tanah adalah sahabat, tempat petani mendapat cukup makan, bukan untuk memerasnya.

Perubahan fungsi tanah dari alat produksi untuk konsumsi si penggarap menjadi alat produksi untuk mencapai surplus maksimal menyebabkan tingkat eksploitasi tinggi pada faktor produksi yakni tanah dan tenaga kerja (penggarap). Keadaan ini terlihat melalui proses perkembangan mode produksi dari kepentingan subsisten petani yang semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidup ke bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang menggunakan faktor-faktor produksi menurut perhitungan yang serasional dan seefisien mungkin agar memperoleh untung setinggi-tingginya. Sistem ekonomi yang semata-mata mementingkan proses akumulasi kapital untuk memperoleh kapital yang lebih besar lagi itu disebut sebagai kapitalisme.

Ciri khas kapitalisme adalah penguasaan modal oleh kapitalis, sementara tanah dan tenaga kerja sebagai faktor produksi terpisah satu sama lain. Kapitalisme menempatkan tenaga kerja bukan semata-mata sebagai aset melainkan alat produksi melalui mekanisme upah. Kekuatan paling besar tumbuhnya kapitalisme ini adalah nafsu untuk mencari untung sebanyak-banyaknya dan mengakumulasi modal dengan memproduksi barang yang digunakan untuk investasi, bukan untuk konsumsi. Kapitalisme yang mengutamakan proses akumulasi kapital dan eksploitasi untuk kepentingan penguasa kapital ini ada dua jenis, yakni kapitalisme yang berkembang berdasarkan modal swasta dan kapitalisme negara. Kapitalisme berdasarkan modal swasta berkembang atas dasar suasana kebebasan produksi, konsumsi, perdagangan, dan persaingan melalui kekuatan mekanisme pasar, sedangkan kapitalisme negara adalah pemilikan kapital terbesar di tangan negara dan rakyat menjadi buruh dari negara tanpa imbalan apa pun.

Dalam perkembangannya, imperialis dan kolonialis sering dikatakan sebagai anak kapitalis. Di Indonesia, kapitalisme dan penjajahan modern dimulai dengan peristiwa kedatangan kapal-kapal asing untuk berdagang pada awal abad enam belas. Intervensi ini merupakan bentuk kolonialisme yang sangat erat hubungannya dengan timbulnya kapitalisme. Perebutan sumber daya rempah-

rempah melalui monopoli VOC yang tujuan ekonominya tidak sekadar menjadi mitra dagang raja tetapi menguasai sumber daya agraris secara keseluruhan merupakan indikator awal dari proses kolonisasi di Indonesia sekaligus awal dari kehancuran *ancien regime* Jawa. VOC yang semula hanya bermaksud berdagang, sedikit demi sedikit mulai mendominasi posisi-posisi resmi dalam pemerintahan kerajaan dan langsung menguasai sumber daya strategis dan menjadi penguasa yang sebenarnya.

Politik pengisapan atas suatu bangsa untuk kepentingan pihak negara penjajah menyebabkan kepentingan rakyat negeri jajahan cenderung diabaikan sehingga menderita. Perkembangan mode produksi kapital pada masa kolonial di Indonesia ditunjukkan dengan proses pengisapan terhadap rakyat pada masa sewa tanah, masa tanam paksa, maupun masa penanaman bebas. Eksploitasi sumber daya agraria (tanah) dan tenaga kerja (rakyat) sebagai faktor produksi pada masa kolonial ini sangat mempengaruhi pola hubungan agraris yang ada.

Kebebasan rakyat dalam memilih tanaman komoditas pada masa sewa tanah tidak menjadikan posisi tenaga kerja (petani penggarap) semakin baik karena penghapusan sistem feodal dalam sistem ini bukan sebagai salah satu upaya melepaskan petani dari sistem feodal, melainkan bentuk pemerasan lain dari tergantikannya posisi raja ke tangan pemerintah kolonial. Walaupun hak memiliki tanah diberikan kepada rakyat dari tangan para bupati, pemilik tanah sebenarnya tetap berada di tangan pihak kolonial dan petani penggarap bahkan dianggap sebagai penyewa di tanahnya sendiri serta harus menyerahkan dua perlima dari hasil panennya kepada pemerintah kolonial. Berubahnya posisi petani penggarap, yang semula merupakan aset raja yang dengan setia menyerahkan upeti secara rutin dan menyumbang kekayaan, menjadi alat kolonial dan menyumbang kekayaan penjajah melalui komoditas ekspor yang ditanamnya menyebabkan tingkat keresahan bupati meningkat sehingga timbul berbagai bentuk perlawanan dari para sultan setempat, seperti peristiwa pemberontakan di Cirebon dan Banten.

Pada masa tanam paksa, perkembangan mode produksi kapitalis pada dasarnya semakin tidak menempatkan kedudukan petani penggarap menjadi lebih baik, bahkan justru cenderung

lebih buruk. Posisi tanah sebagai faktor produksi dan rakyat sebagai tenaga kerja diperas habis-habisan untuk kepentingan akumulasi kapital pihak kolonial, khususnya dari sektor perkebunan. Seperti ditulis Evers dan Schiel (1992:206), eksploitasi secara terbuka dan tanpa *tedeng aling-aling* semakin dipertajam dan terus berlangsung dengan semakin diperkokohnya kekuasaan kolonial. Eksploitasi tersebut merupakan kerja rakyat yang tidak dapat diingkari dalam kuantitas dan kualitas yang sampai sekarang tidak ada bandingannya. Melalui sistem tanam paksa, jumlah buruh justru semakin meningkat akibat kebutuhan akan tenaga kerja desa untuk kebutuhan membagi beban *cuultur stelsel* meningkat sementara pembukaan tanah-tanah baru dibatasi sehingga tanah-tanah yang sudah ada menjadi semakin kecil karena terus terbagi-bagi. Hal ini terjadi karena lemahnya hak petani atas tanah yang diambil alih negara sebagai pemilik tanah. Tanah itu kemudian dianggap menjadi milik komunitas desa, sebagai instrumen terendah dalam sistem pemerintahan kolonial, yang berperan sebagai organisasi desa yang menguasai tanah dan tenaga kerja.

Pada masa kolonial, perkembangan mode produksi kapitalis mencapai puncaknya pada masa liberal atau penanaman bebas. Kebijakan pemerintah kolonial dengan mengubah tanah-tanah komunal menjadi milik perseorangan memosisikan tanah dari faktor produksi menjadi sumber penumpukan kapital dan investasi para pemodal swasta Belanda, sehingga tanah dapat diperjualbelikan. Penyewaan, pembelian, dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk perkebunan pada prinsipnya hanya mengubah penyerahan wajib ke mekanisme upah kerja antara rakyat dan perusahaan swasta Belanda. Terambilnya faktor produksi tanah dari penguasaan rakyat kepada pemodal merupakan gejala penguasaan faktor produksi, yaitu tanah dan tenaga kerja, oleh pemodal. Implikasinya adalah menjadikan rakyat sebagai buruh di lahannya sendiri. Proses pengambilalihan tanah-tanah rakyat oleh pemodal swasta Belanda mengakibatkan hilangnya mata pencaharian petani. Ketidakmampuan petani berproduksi secara layak karena tidak dimilikinya faktor produksi yang memadai pada masa penanaman bebas ini menjadi sebab utama penderitaan rakyat, berupa kelaparan, kerawanan pangan, dan kemiskinan. Perebutan faktor produksi dari petani yang semula diusahakan untuk tanaman

pangan untuk kebutuhan subsisten petani ke tangan pemodal untuk komoditas komersial merupakan peristiwa degradasi kehidupan petani yang sangat parah akibat mode produksi kapitalis yang sangat eksploitatif pada masa itu.

Petani terjerat sebagai buruh upahan di sektor perkebunan yang menjadi satu-satunya pemasok utama kekayaan pemerintah kolonial melalui mekanisme mode produksi kapital pada masa liberal. Keadaan yang paling jelas adalah terjadinya perubahan kedudukan petani sebagai pihak yang mandiri dalam mengusahakan tanah menjadi pihak yang sangat bergantung pada upah kerja. Dalam sistem kapitalis, hubungan produksi antara petani dan tanah menjadi sangat jauh. Tanah sebagai modal dan sarana produksi penting yang semula dapat diusahakan petani secara bebas *(ad libitum)* menjadi barang yang relatif langka sehingga mendorong petani menjadi buruh. Di tengah situasi ketidakamanan dan kelangkaan sumber daya produktif tersebut, nilai tanah menjadi tinggi. Bagi petani sendiri, kehilangan tanah merupakan penderitaan berat. Pada saat itulah, petani akan merelakan segala sesuatunya untuk dapat mengerjakan kembali tanah-tanahnya secara bebas dan keluar dari jaringan kerja upah yang memperbudak mereka di tanah sendiri. Situasi kekerasan, protes, pembakaran lahan-lahan perkebunan, maupun perbanditan merupakan beberapa bentuk aksi pemberontakan petani yang berusaha keluar dari jeratan eksploitasi tenaga mereka oleh kolonialis kapital tersebut.

Konflik agraria akibatnya banyak mewarnai masa kolonial, saat mode produksi kapital berkembang. Pengutuban antara rakyat sebagai buruh di satu pihak dan pemilik modal swasta asing (Eropa dan Tionghoa) dan negara di lain pihak menyebabkan munculnya konflik-konflik agraria yang bersifat struktural. Penguasaan alat produksi di tangan pemerintah kolonial dan pemodal asing yang dilakukan melalui pengambilalihan penguasaan tanah dari raja-raja mengakibatkan terputusnya mekanisme mode produksi feodal ke mode produksi kapital. Rakyat tidak lagi memiliki kewajiban ekonomi kepada raja tetapi kepada pemegang alat produksi yang baru melalui mekanisme upah. Rakyat memiliki tanah dan menggarapnya, tetapi mereka tidak menguasai alat produksi tersebut.

Realitas ini menimbulkan ketidakjelasan posisi rakyat sebagai

pemilik tanah yang sebenarnya. Hal inilah yang menyebabkan timbulnya berbagai bentuk keresahan petani dan munculnya reaksi spektakuler menentang kolonial. Pada awalnya perlawanan petani dipimpin oleh elite feodal lokal yang tidak puas dengan kebijakan kolonial. Pada masa mulai tumbuhnya pergerakan nasional, peranan kelas menengah baru sangat mempengaruhi koordinasi perlawanan rakyat. Lahirnya kaum intelektual pada masa pergerakan ini juga sangat berpengaruh terhadap nuansa perlawanan rakyat yang ada. Dari segi level, ukuran, dan intensitas, perlawanan rakyat mengalami peningkatan. Berbagai peristiwa perlawanan yang tadinya bersifat lokal dan mempertahankan hak petani secara terbatas menjadi lebih terkoordinir melalui berbagai bentuk organisasi yang melibatkan banyak pihak, yakni petani sendiri dan pihak-pihak lain, khususnya kelas menengah yang juga ingin memperjuangkan kemerdekaan.

Perubahan politik yang terjadi dengan berakhirnya masa kolonial di Indonesia, ikut mengubah mode produksi agraria dari mode produksi agraria kapitalis kolonial ke mode produksi agraria populis. Mode produksi populis ini menempatkan tanah, tenaga kerja, pengambilan keputusan mengenai proses produksi, akumulasi, dan investasi kapital di tangan keluarga petani. Tanah dan faktor produksi lain, yang pada masa kolonial dikuasai oleh golongan non-penggarap dan penggarap bekerja sebagai tenaga kerja upahan, pada masa pascakemerdekaan harus dimiliki oleh mayoritas keluarga petani sebagai satuan usaha keluarga. Demikian juga tenaga kerja digantikan dari petani yang dipekerjakan sebagai buruh upahan menjadi tenaga kerja yang semuanya adalah anggota keluarga petani. Dalam mode produksi populis, pengakuan hak individu atas tanah-tanah sangat jelas tanpa mengabaikan fungsi tanah secara sosial. Untuk itu negara mengatur supaya tanah dipergunakan untuk kesejahteraan bersama melalui sistem desentralisasi kekuasaan politik yang memberi kebebasan kepada petani untuk menyuarakan aspirasinya melalui organisasi. Kekuatan politik masyarakat yang diikutsertakan dalam program-program agraria yang bersifat populis tampak dari lahirnya UUPA 1960 dan pelaksanaan *land reform*.

Perkembangan mode produksi populis dalam strategi agraria yang membagi penguasaan tanah dan sarana produksi ke sebagian

besar keluarga petani menyebabkan terjadinya pengambilalihan tanah secara besar-besaran dari pemilik tanah berlahan luas kepada petani-petani kecil dan tak bertanah melalui kebijakan negara. Di Indonesia, situasi ini terjadi dalam rangka reformasi agraria yang hendak menata kembali struktur agraria yang pincang akibat kolonialisme. Konflik-konflik tanah yang sifatnya internal dan bentuknya horisontal muncul mewarnai perkembangan mode produksi populis yakni antara para buruh tani dan petani-petani kecil[9] melawan tuan-tuan tanah, petani-petani kaya, dan penguasa-penguasa perkebunan. Dilihat dari level dan ukurannya, konflik tanah karena kebijakan *land reform* terjadi secara merata di perdesaan-perdesaan di seluruh Indonesia. Hal ini terjadi karena program pemerataan dan pembagian tanah kepada petani kecil merupakan program nasional yang sangat diimpikan sebagian besar petani kecil dan tak bertanah. Sebaliknya, bagi para tuan tanah di desa, pembagian tanah ini justru menjadi momok yang menakutkan.

Perubahan kekuasaan dari Orde lama ke Orde Baru secara mendadak telah membawa akibat pada terjadinya perubahan sistem politik. Salah satunya adalah perubahan strategi agraria *(neo)* populis menjadi strategi agraria kapitalis melalui ideologi pembangunan *(developmentalisme)* yang terkait erat dengan sistem kapitalisme dunia. Perubahan yang paling jelas dari mode produksi (*neo*) populis ke kapitalis adalah pelaksanaan tiga program pembangunan yang eksploitatif di semua sektor dan subsektor pembangunan, khususnya di sektor agraria seperti hutan, perkebunan, dan tambang. Pemanfaatan tanah mulai beralih dari penanaman sumber pangan untuk kelangsungan hidup petani menjadi sumber penumpukan kapital dan mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi melalui kebijakan negara yang memberi peluang investasi modal swasta untuk melakukan eksploitasi semua sumber ekonomi yang dapat menghasilkan keuntungan. Proses perubahan mode produksi terlihat dari perubahan aktor-aktor yang

[9] Petani kecil yang dimaksudkan di sini, pada masa Orde Lama disebut marhaen. Marhaen tidak berarti proletar karena marhaen adalah semua rakyat yang miskin tetapi masih mempunyai sedikit alat produksi, sedangkan proletar adalah petani yang menjual tenaganya kepada majikan tanpa mempunyai alat produksi apa pun termasuk tanah.

mendominasi penguasaan tanah. Pada masa Orde Baru, penguasaan tanah sebagai faktor produksi tidak lagi berada di tangan petani tetapi di tangan pemodal. Komposisi penguasaan dan penggunaan tanah pada awal-awal Orde Baru (1973) menurut Sajogyo (1981)[10] menunjukkan adanya pengkelasan masyarakat sebagai akibat kekuatan ekonomi dan politik yang cenderung menguatkan posisi pemilik modal swasta melalui PMA dan PMDN dan aktor pemerintah sebagai kekuatan dominan. Struktur politik agraria kapitalis di masa Orde Baru yang menekankan pada eksploitasi sumber-sumber daya agraria untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi telah jelas mengubah tanah dan petani dari aset menjadi sumber eksploitasi kapital.

Perubahan mode produksi ke proses akumulasi kapital inilah yang menimbulkan rentetan konflik tanah sepanjang Orde Baru yang bersumber dari kegiatan pengambilan tanah-tanah rakyat oleh pemodal dan atau negara. Pengambilalihan tanah-tanah ini sangat jelas terjadi pada banyak kasus penggusuran tanah di sektor dan subsektor pembangunan, seperti kehutanan, perkebunan, pertanian, industri, dan pariwisata.

Konflik tanah yang timbul akibat mekanisme mode produksi kapital di masa Orde Baru ini terlihat sangat bervariasi, dari yang menyangkut sekelompok kecil petani sampai yang melibatkan puluhan ribu penduduk, dengan level konflik lokal dan diselesaikan secara kasus per kasus. Keadaan ini menyebabkan persoalan konflik tanah tidak pernah selesai secara tuntas. Level lokal yang terjadi dalam konflik tanah di masa Orde Baru kerap menjadi persoalan yang cenderung ditutupi agar tidak sampai menyentuh ke persoalan lain yang lebih besar.

Kalau dilihat dari sistematika mode produksinya, mode produksi kapital yang berlaku pada masa kolonial terlihat memiliki kesamaan dengan perkembangan mode produksi pada masa Orde Baru. Pada intinya, kedua sistem tersebut berakhir pada suatu

[10] Dalam pengkelasan itu, lapisan teratas adalah pengusahaan hutan yang dikelola oleh sekitar empat ratus perusahaan swasta yang sebagian besar adalah milik asing, lapisan kedua adalah penguasa perkebunan-perkebunan besar milik pemerintah dan negara, dan lapisan ketiga adalah para petani penggarap dan petani gurem (lihat Fauzi, 1995:42).

sistem yang sangat eksploitatif dalam memanfaatkan faktor-faktor produksi.

Pada masa kolonial, mode produksi kapital menempatkan tanah dan tenaga kerja sebagai faktor produksi semata-mata untuk kepentingan perkebunan. Eksploitasi terhadap rakyat dan tanahnya merupakan sumber kekayaan melimpah bagi penjajah, sementara rakyat di tanah jajahan menderita karena miskinnya sumber daya agraria yang mereka kuasai untuk kebutuhan konsumsi. Semua sumber daya telah dialihkan untuk kepentingan kolonial melalui berbagai kebijakan pajak tanah, *cultuurstelsel*, *Agrarische Wet* 1870, dan lain-lain. Kebijakan ini membentuk suatu mekanisme wajib kerja untuk kepentingan kolonial dan mengakibatkan tidak terjaminnya kebutuhan subsisten penggarap, sehingga memaksa rakyat menjadi buruh serta hidup tergantung dari kerja dan upah.

Pada masa Orde Baru, mode produksi kapital menempatkan tanah dan tenaga kerja sebagai faktor produksi semata-mata untuk kepentingan hampir semua sektor yang dianggap potensial mendukung pertumbuhan ekonomi. Eksploitasi terhadap rakyat dan tanahnya merupakan sumber kekayaan yang melimpah bagi golongan tertentu yang memiliki kekuatan ekonomi dan kekuasaan, sementara rakyat menderita karena sumber-sumber daya agraria banyak diambil alih oleh pemodal dan atau negara untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi tersebut. Berbagai kasus penggusuran tanah untuk industri, pariwisata, perumahan mewah merupakan penyebab semakin menipisnya sumber daya agraria yang dikuasai petani sekalipun hanya untuk memenuhi kebutuhan primer. Pengalihan semua sumber daya agraria untuk kepentingan pembangunan terlihat melalui berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan masalah pertanahan, misalnya tentang kebijakan HPH, PMA, PMDN, HTI, dan PIR. Melalui kebijakan ini, peluang swasta diperbesar dan dimenangkan untuk menguasai sumber daya tertentu, sehingga banyak terjadi pelanggaran terhadap hak-hak rakyat atas tanah-tanah yang semula digarap petani turun-temurun.

Perbedaan yang cukup jelas terlihat dari siapa aktor dan apa peran *(role)* yang dimainkan dalam mode produksi kapital tersebut serta motivasi-motivasi petani melakukan "pemberontakan". Pada masa kolonial, aktor yang terlibat dalam mode produksi kapital

adalah rakyat yang diposisikan sebagai penggarap. Pemerintah kolonial serta pemilik modal swasta kedudukannya dalam penguasaan tanah tak berbeda dengan raja. Pada masa Orde Baru yang terlibat dalam mode produksi kapital ada dua pihak. Pihak pertama adalah petani dengan penguasaan tanah sempit atas daerah-daerah eks perkebunan atau sebagian dari hasil program *land reform*. Pihak kedua adalah pemilik modal dalam negeri dan asing yang didukung negara untuk mengejar pertumbuhan ekonomi. Ironisnya, pada masa kolonial, eksploitasi atas faktor produksi dilakukan oleh bangsa asing, sedangkan pada masa Orde Baru eksploitasi dan pelanggaran hak-hak rakyat atas tanah dilakukan oleh bangsa Indonesia sendiri.

Sementara itu, motivasi-motivasi pendorong petani melakukan perlawanan dan pemberontakan terhadap kekuatan modal pada masa kolonial maupun masa Orde Baru sangat erat kaitannya dengan faktor kepentingan petani atas tanah-tanah tersebut. Pada masa kolonial, kerusuhan-kerusuhan dan pemberontakan petani timbul karena petani ingin kembali menggunakan tanah-tanah yang pernah digarap dari tangan penjajah, atau dalam konteks yang lebih besar, petani mendambakan kemerdekaan tanah airnya dan lepas dari perbudakan asing. Keresahan dan ketidakpuasan hidup dalam tekanan dan penderitaan tidak hanya dialami oleh rakyat, tetapi juga oleh bekas penguasa kerajaan yang kemudian bergabung dengan rakyat melawan penjajah. Oleh karena itu, motivasi utama pemberontakan petani terutama berasal dari pengaruh dan pimpinan para penguasa kerajaan atau bekas penguasa kerajaan yang kehilangan legitimasi kekuasaan atas rakyat yang oleh pihak kolonial telah dijadikan alat eksploitasi. Hal ini secara langsung memutuskan hubungan raja dengan penguasaan tanahnya dan menghilangkan sumber kekayaan yang sebagian besar berasal dari pajak dan upeti. Sebaliknya, pada masa Orde Baru, perlawanan dan kerusuhan petani timbul lebih sebagai upaya petani dalam mempertahankan diri dari ancaman kehilangan lahan yang hendak diambil para pemodal daripada aksi untuk memperoleh bagian tanah yang lebih besar dari yang sudah dimiliki. Kalaupun ada tuntutan terhadap tanah-tanah yang sudah diklaim oleh pihak swasta atau negara, tuntutan itu lebih ke arah menuntut hak dan penghargaan yang layak atas ganti rugi tanah-tanah yang tergusur.

Dari perbandingan tersebut terlihat ada kesamaan perlakuan terhadap faktor produksi dan motivasi kepentingan mencari untung besar dalam mode produksi kapital sehingga menimbulkan konflik-konflik. Penyebab konflik tanah dalam mode produksi kapital tersebut adalah kepentingan yang sama atas sumber daya tanah, sementara motivasi dan pandangan mereka berbeda satu sama lain terhadap tanah. Pihak yang satu ingin memelihara, sementara pihak yang lain ingin mengeksploitasi. Akibatnya, timbullah perbenturan dan konflik manakala kekuatan ekonomi dan politik mengambil alih dan mendominasi sektor-sektor yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat banyak, yakni tanah dan kegiatan-kegiatan yang menyertainya.

Kondisi Petani akibat Merasuknya Kapitalisme Agraria di Perdesaan

Merasuknya sistem kapitalisme di masyarakat perdesaan bersamaan waktunya dengan terjadinya perubahan kekuasaan negara, komersialisasi dan eksploitasi sumber daya agraria. Di Indonesia, perkembangan komersialisasi pertanian melalui program revolusi hijau merupakan satu fakta yang sangat jelas sebagai indikator masa saat petani mulai mengenal inovasi teknologi yang mampu menghasilkan surplus produksi. Dominasi negara dan kapital dalam mengelola sumber daya agraria dan tata produksi petani melalui mekanisme usaha mencapai swasembada beras rupanya menyebabkan kondisi baru sektor pertanian yang tidak menggembirakan. Terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah yang semakin melebar, menurunnya *income opportunities* petani tunakisma dan petani kecil, maupun gejala konsolidasi lahan yang semakin meningkat oleh penduduk yang justru tidak bekerja di sektor pertanian merupakan beberapa contoh dari semakin merasuknya sistem komersialisasi di perdesaan.

Dampak pengaruh kapitalisme kepada masyarakat perdesaan yang sangat jelas terlihat dari proses hilangnya kemandirian petani dalam mengusahakan sistem produksinya. Semua sarana produksi telah disediakan (bibit, pupuk, dan obat) dengan penggunaan yang diatur sedemikian rupa dengan pertimbangan efisiensi dan

efektivitas produksi. Tujuan dan orientasi yang jelas adalah merasionalkan semua kegiatan petani agar mampu menghasilkan keuntungan *(profit)* yakni dengan berbagai inovasi baru di bidang pertanian.

Situasi ini semakin memperbesar stratifikasi petani dan mendesak petani ke posisi yang terpecah-pecah tanpa memiliki perlindungan dari lembaga-lembaga tradisional mereka. Dalam penelitiannya tentang petani dan kelembagaan tradisional di Asia, Hayami dan Kikuchi (1987) menemukan bahwa stratifikasi petani muncul akibat masuknya sistem kapitalis ke perdesaan. Perubahan struktur agraris telah mengakibatkan terjadinya stratifikasi komunitas petani, meningkatnya jumlah petani komersial dan jumlah petani tak bertanah, serta melemahnya hubungan sosial yang berprinsip moral tradisional. Pola hubungan pasar dianggap telah menggantikan posisi pola pemerataan pendapatan dan adat tolong-menolong yang hidup di masyarakat petani. Dan pada kenyataannya, petani subsisten akan tetap bertahan sekalipun mayoritas dari mereka mungkin akan semakin bertambah miskin dengan berkurangnya tanah yang dapat mereka kerjakan. Menurut kedua peneliti itu, hal ini bisa terjadi karena aturan sosial komunitas desa tradisional masih tetap bertahan. Hubungan sosial atau ikatan antarkomunitas yang ada di dalam desa ternyata memiliki banyak jalur sehingga anggota komunitas petani yang paling miskin sekalipun sedikit banyak masih mempunyai hak atas hasil tanah. Digambarkan bahwa buruh tani yang tidak memiliki tanah sekalipun, akan memperoleh suatu bagian dari hasil lahan setelah mereka terlibat dalam panen (Hayami dan Kikuchi, 1987:77), yakni melalui kontrak-kontrak kerja tradisional berdasarkan moral perdesaan seperti sistem *bawon*[11]. Dalam sistem ini baik pemilik lahan maupun buruh merasa aman dan diuntungkan.

Clifford Geertz, seorang ahli antropologi, berpandangan cenderung membenarkan dalil populis. Dalam hampir semua penelitiannya, pandangannya itu sangat kentara dalam berbagai

[11] *Bawon* adalah sistem upah secara natura dari pekerjaan menuai padi yang terbuka bagi seluruh penduduk desa dan, menurut tradisi, jumlah orang yang ikut memanen tidak dibatasi.

contoh kasus pada masyarakat petani Jawa yang sangat dekat dengan prinsip hidup gotong-royong. Dalam peneliteiannya di Jawa, Geertz menemukan bahwa stratifikasi yang didasarkan pada kepemilikan tanah di desa tidaklah mencerminkan ketidaksamaan pendapatan. Dia menemukan adanya mekanisme pembagian pendapatan yang mempertahankan derajat homogenitas sosial ekonomi atau adanya prinsip pembagian kemiskinan bersama *(shared poverty)* pada masyarakat petani (Geertz, 1970:97). Walaupun demikian, terjadinya peralihan dari sistem *bawon* ke sistem *tebasan*[12] akibat masuknya teknologi baru (Hayami dan Kikuchi, 1987:196) menyebabkan petani komersil cenderung mengabaikan kewajiban-kewajiban tradisional tentang pemerataan kerja dan pendapatan bagi penduduk miskin di desa.

Gambaran terabaikannya kewajiban tradisional akibat sistem *tebasan* tersebut memang belum sepenuhnya terjadi. Dalam kasus khusus yang ditemukan Amaluddin (1987:102), dalam penelitiannya di Desa Bulugede, Kendal, Jawa Tengah, hal ini dimungkinkan karena pertimbangan sosial petani dalam mengambil keputusan berproduksi, walaupun telah melemah, masih dinilai positif. Ada kecenderungan bahwa kebanyakan petani yang ditemui belum secara terang-terangan menyatakan lebih mengutamakan pertimbangan komersial daripada pertimbangan sosial. Keputusan pemilik tanah untuk me-*nebas*-kan biasanya tidak dimaksudkan untuk menghindar dari kewajiban tradisional tetapi didasarkan pada alasan bahwa *tebasan* merupakan cara yang lebih praktis dalam menguangkan hasil panen dan biasanya penebas masih mengutamakan tetangga terdekat dalam merekrut tenaga kerja *tebasan*.

Dari beberapa pendapat tersebut barangkali dapat ditarik asumsi sementara bahwa apa pun strategi yang dipilih petani ternyata hampir semuanya mengarah pada bentuk-bentuk hubungan mutualisme dan kompromistis yang sebenarnya merupakan

[12] Dalam sistem *tebasan*, petani menjual padi yang masih ditanam kepada penebas beberapa hari sebelum panen. Karena dalam peranannya sebagai penebas bebas dari kewajiban tradisional, tengkulak mempekerjakan sedikit orang untuk memanen dengan upah kontan dan dengan peralatan sabit sehingga biaya dapat dikurangi.

indikator dari prinsip moral perdesaan. Sifat hubungan kompromistis ini menurut Shanin (dalam Reesink, tt:7-10) merupakan salah satu dari empat tipe spesifik karakteristik sosial petani *(peasant)* yang berkaitan dengan budaya tradisi atau cara hidup komunitas kecil. Pola-pola hubungan patron-klien[13] yang ditemukan hampir di semua masyarakat petani merupakan manifestasi dari sifat-sifat ini. Dalam perkembangan perubahan struktur agraria, pola hubungan patron-klien (Scott, 1976; Wolf, 1985) bermula dari ketidakseimbangan penguasaan tanah yang menyebabkan luas tanah yang sekian lama memberi otonomi kepada petani menjadi tidak memadai lagi untuk subsistensi sehingga jumlah petani miskin desa semakin bertambah.

Meningkatnya kemiskinan di desa telah memaksa petani untuk mencari perlindungan kepada warga yang bukan kerabat. Kejadian itu menyumbangkan proses tumbuhnya kelas patron. Kemunculan kelas ini menempatkan petani pada posisi yang serba tidak menguntungkan, antara hidup tergantung kepada patron tetapi lebih terjamin atau hidup tidak tergantung tetapi dalam suasana ketidakpastian. Sistem sewa tanah memberi bukti bahwa ternyata petani lebih memilih hubungan *patron-klien* yang dianggap saling menguntungkan itu. Bagi kehidupan komunal desa, pola ketergantungan *diadik* itu setidaknya telah memenuhi persyaratan moral yang minimal, walaupun akibatnya petani kehilangan akses ekonomi dan politis. Studi yang dilakukan Hayami dan Kikuchi (1987:60) menghasilkan kesimpulan bahwa perubahan struktur agraria dan munculnya pola hubungan patron-klien ternyata kelihatan lebih mengarah pada kecenderungan meningkatnya stratifikasi daripada polarisasi petani karena masih efektifnya prinsip-prinsip moral tradisional yang menghalangi proses polarisasi.

Ancaman terhadap subsistensi petani tidak hanya disebabkan semakin merasuknya kapitalisme ke perdesaan, tetapi juga disebabkan tataran yang lebih besar yaitu berkembangnya kekuasaan

[13] Hubungan patron klien adalah hubungan diadik, yaitu seorang individu dengan status sosial dan ekonomi yang lebih tinggi (patron) menggunakan sumber dayanya untuk menyediakan keuntungan-keuntungan (perlindungan) bagi seseorang dengan status lebih rendah (klien) yang membalas dengan menawarkan dukungan umum kepada patron dan sebisa-bisanya memberikan arti moral kepada hubungan itu (Scott, 1989:41)

negara melalui kebijakan-kebijakannya yang mengakibatkan akses petani terhadap sumber daya menjadi semakin terbatas. Kebijakan-kebijakan negara yang lebih menekankan kepada peningkatan produksi dengan berbagai fasilitas kredit telah menyebabkan terjadinya stratifikasi sosial yang lebih melebar, walaupun belum mengarah ke polarisasi. Hal ini diakibatkan fasilitas tersebut hanya dapat dinikmati oleh kelompok petani berlahan luas.[14]

Kebijakan-kebijakan tersebut mendorong terjadinya apa yang disebut sebagai kapitalisme agraria. Dikaitkan dengan pendapat Haşyim (1988), fenomena berkembangnya kapitalisme agraria tersebut dapat dilihat dari berkembangnya proses akumulasi kapital di semua sektor, rasionalisasi produksi, proses industrialisasi, dan menghilangnya industri-industri berskala kecil *(small scale enterprises)* yang semula berkembang di perdesaan. Proses ini bersumber pada pengadopsian sistem komersialisasi kapitalisme ke masyarakat perdesaan. Akibatnya, petani sebagai produsen tersisih dari sistem produksi dan pemanfaatan hasil-hasil produksi. Hal ini dapat dilihat dari kasus-kasus dampak penggunaan teknologi yang pernah diteliti di daerah perdesaan Jawa. Potensi kenaikan produktivitas pertanian yang diharapkan dari adopsi teknologi ternyata dalam kurun waktu satu abad (1875-1993) telah menimbulkan dampak pengurangan drastis penyerapan tenaga kerja per hektare di desa[15].

Dalam kapitalisme agraria terjadi suatu perubahan pemilikan faktor produksi dari petani kepada kelas pemilik modal. Setiawan (1995) melihat bahwa tumbuhnya kapitalisme di Indonesia didasarkan kepada akumulasi dari sektor agraria, tidak hanya di subsektor agribisnis, tetapi juga pada eksploitasi hutan, tambang, laut, dan subsektor-subsektor lainnya. Dalam pengelolaan hutan, misalnya, hutan yang semula dikuasai masyarakat lokal pendukungnya, pada saat ini berubah menjadi milik pemegang HPH.

---

[14] Dalam program revolusi hijau, misalnya, fasilitas kredit hanya dapat dinikmati oleh petani berlahan luas (lihat Tjondronegoro [1990], dan White dan Wiradi [1979]). Program ini pada akhirnya menyebabkan terkonsentrasinya penguasaan tanah pada sekelompok keçil elite perdesaan.

[15] Lihat Collier dkk, 1993.

Demikian pula ideologi pembangunan yang sangat dipengaruhi teori modernisasi yang lebih menekankan atau mendorong tumbuhnya sektor "modern" mengakibatkan semakin terdesaknya "sektor tradisional" yang merupakan kelompok rentan di perdesaan. Di Indonesia sektor modern yang mendapat tekanan lebih besar adalah sektor industri yang mampu mendorong tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi dan juga dapat memberikan devisa dalam jumlah besar. Industri yang dimaksud bukan berarti industri yang menggunakan teknologi tinggi tetapi industri yang berbasis pada eksploitasi sumber daya agraria. Pengembangan sektor industri ini ditandai dengan pemberian hak-hak eksploitasi, misalnya di subsektor kehutanan, pertambangan, pertanian, dan lain-lain yang berbasis agraria.

Konflik Agraria dan Reaksi Petani

Konflik mengandung arti pertentangan dua pihak atau lebih bahkan segolongan besar seperti negara. Konflik dapat disebabkan pertentangan, bermacam-macam kepentingan, kebencian, kecurigaan, rasa minder, dominasi pihak lemah oleh pihak kuat. Konflik agraria sendiri terjadi manakala pihak-pihak yang berkonflik memiliki posisi dan motivasi yang bertentangan atas penguasaan sumber daya agraria tetapi mempunyai kepentingan yang sama untuk memiliki sumber daya agraria yakni tanah dengan segala produk yang dihasilkannya. Dengan demikian, konflik agraria tidak terbatas pada konflik-konflik masalah tanah, tetapi juga konflik terhadap semua sumber daya alam, berikut konflik terhadap sumber daya agraria yang sudah diusahakan oleh rakyat maupun yang kelihatannya belum diusahakan oleh rakyat tetapi sebenarnya sudah ada dalam penguasaan rakyat.

Konflik agraria yang terjadi karena perebutan sumber daya agraria yang sudah diusahakan oleh rakyat terlihat dari kasus-kasus seperti pengambilalihan tanah-tanah pertanian yang sedang ditanami komoditas pangan untuk kepentingan industri dan pariwisata, pengambilan lahan perkebunan yang sudah lama diusahakan petani untuk kepentingan proyek PIR atau transmigrasi, termasuk juga kasus penggusuran nelayan dari ar-

eal penguasaannya untuk kepentingan seperti proyek TIR maupun untuk kepentingan swasta lain seperti pariwisata. Konflik agraria yang terjadi karena perebutan sumber daya agraria yang kelihatannya belum diusahakan oleh rakyat tetapi ternyata sudah ada dalam penguasaan masyarakat terlihat dari kasus-kasus pengambilalihan tanah-tanah adat untuk proyek pertambangan maupun proyek infrastruktur seperti waduk (PLTA) dan jalan yang menggusur tanah-tanah dan hutan adat yang kelihatannya kosong dan tidak diusahakan.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa konflik agraria terjadi ketika subsistensi petani sebagai pengelola sumber daya agraria berikut pola penguasaannya terancam dengan terganggunya tata produksi oleh intervensi kapital ke dalam masyarakat. Dalam ancaman ini, petani merupakan pihak yang terbatas kemampuannya untuk menghadapi ekspansi yang hendak menghilangkan kaitan yang erat antara mereka dalam pengelolaan faktor produksi tersebut dan sumber daya agraria beserta kegiatan-kegiatan yang menyertainya, seperti sumber daya agraria untuk pertanian dan perkebunan. Keterbatasan ini menjadi penyebab keresahan petani dan upaya mereka melepaskan diri dari dominasi pihak pemodal dalam mengelola faktor produksi tersebut ditempuh dengan cara-cara baru. Aksi protes, kekerasan, dan perusakan terhadap produk kapital merupakan cara manifes yang akhir-akhir ini sangat mewarnai peta konflik agraria di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa kekuatan yang laten sudah tidak mempan untuk menanggulangi bahaya yang hendak menerkam kebebasan dan eksistensi petani tersebut.

Apabila dikaitkan dengan sistem politik yang lebih luas, kenyataan di atas merupakan gambaran bagaimana ekspansi besar-besaran kapitalis ke masyarakat petani yang didukung negara melalui sistem sentralisasi kekuasaan secara langsung telah memotong kebiasaan subsistensi dan hak-hak tradisional petani. Mekanisme kapitalisme telah menggantikan posisi tata produksi petani yang harmonis dan selama ini mampu menjamin keamanan pangan walaupun dalam masa rawan pangan sekalipun. Akibatnya adalah timbulnya ketegangan, aksi protes, dan pemberontakan petani karena kapitalisme dianggap telah merusak kemapanan lembaga-lembaga tradisional perdesaan yang selama ini terbukti

dapat mengurangi risiko. Scott (1989:61) menulis bahwa akibat pertanian komersial dan pertumbuhan negara, kepercayaan petani akan jaminan subsistensi mulai menurun dan petani tidak mempunyai pilihan lain kecuali melawan. Perlawanan petani banyak ditemukan pada daerah-daerah yang kemajuan komersialnya paling menonjol. Hal ini disebabkan di daerah-daerah pusat komersialisasi tersebut, sumbangan kepada kesejahteraan petani semakin kecil akibat meningkatnya posisi tawar pemilik tanah. Keadaan ini memicu timbulnya protes dan kekerasan sebagai manifestasi dari ketidakpuasan petani akibat hubungan eksploitatif yang dirasakan tidak adil.

Hubungan eksploitasi dalam sistem kapitalisme telah mengubah tanah dan tenaga kerja sebagai kekayaan *(asset)* petani menjadi komoditas pasar. Dalam ekonomi, sebenarnya tanah adalah satu unit ekonomi dan petani adalah pelaku ekonomi *(agent)*, namun sistem kapitalis memandang bahwa petani adalah sumber tenaga kerja dan modal yang dapat menambah sumbangan bagi kekuasaannya sebagai sumber eksploitasi. Hal ini menimbulkan adanya keharusan dalam dunia petani untuk tetap memelihara tatanan sosial yang berlaku, demikian menurut pendapat Wolf (1995:19). Menurutnya, keharusan memelihara tatanan sosial ini sering kali bertentangan dengan keharusan yang dipaksakan oleh sistem kapitalisme yang secara umum dilakukan bersama-sama dengan kebutuhan kultural relatif petani dalam mempertahankan kebutuhan subsistennya. Dengan demikian, ada kecenderungan bahwa ketegangan-ketegangan dan aksi ketidakpuasan yang timbul dari perjuangan petani yang bermaksud mempertahankan hak keseimbangan itu berasal dari keterpaksaan petani mempertahankan keseimbangan akan tuntutan-tuntutannya sendiri dengan tuntutan kapitalis.

Intervensi sistem kapitalisme ke perdesaan telah menimbulkan benturan dan begitu banyak perubahan di semua aspek kehidupan petani. Konflik, kesenjangan sosial, dan munculnya reaksi atau gerakan petani merupakan beberapa indikator atau gejala terjadinya perubahan itu. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa gerakan adalah sebuah reaksi terhadap suatu perubahan. Menurut Landsberger dan Alexandrov, ada lima sebab umum munculnya gerakan petani. Pertama adalah inkonsistensi status; kedua,

kemerosotan relatif; ketiga, kemerosotan status masa lalu yang diharapkan sekarang dan ancaman di masa depan; keempat, kesadaran bersama tentang nasib yang dialami; serta kelima, reaksi kolektif terhadap kedudukan yang rendah (Landsberger dan Alexandrov, 1987:22). Penggusuran komunitas dan hak-hak petani oleh pemodal yang cenderung mementingkan pusat-pusat komersial atau kawasan industri, dan pecahnya struktur politik-ekonomi negara, merupakan perubahan-perubahan sosial yang menghasilkan gerakan petani akibat ketidakpuasan tersebut.

Sementara itu, Scott (1989) melihat bahwa dorongan moral *(moral propulsion)* merupakan alasan utama munculnya gerakan petani sehingga reaksi tersebut memiliki kekuatan moral yang besar. Reaksi itu berupa gerakan yang bersifat defensif dan bertujuan agar aturan-aturan tradisional yang menjamin keamanan ekonomi petani segera dikembalikan karena secara moral, hak tersebut menjamin kebutuhan-kebutuhan fisik manusia atas kelangsungan hidupnya. Prinsip moral tersebut adalah pola-pola dan aturan sosial yang pada dasarnya merupakan kebutuhan vital di dalam perekonomian petani dan sudah menjadi norma, sehingga ketika hak-hak masyarakat tersebut tidak terpenuhi, muncul kemarahan moral yang merupakan bagian integral dari pemberontakan petani. Sejalan dengan pendapat Scott tersebut, Wolf (1995:190) melihat bahwa gerakan-gerakan dan aksi protes yang dilakukan petani biasanya sederhana dan sering kali berpusat pada mitos tentang suatu tatanan sosial yang adil dan sama rata. Secara umum, gerakan atau reaksi muncul karena kondisi krisis akibat sistem nilai tidak sesuai lagi dengan realitas yang sebenarnya. Dengan kata lain, gerakan petani muncul karena terus berkembangnya kontradiksi baru dalam sektor pertanian yang semakin komersial dan kapitalistis.

Dikaitkan dengan beberapa uraian yang telah dikemukakan di atas, pemahaman terhadap fakta-fakta sementara menunjukkan bahwa keadaan petani di Indonesia cenderung berada pada lingkup petani subsisten daripada komersial[16]. Keterbatasan akses

[16] Pendapat yang sama dikemukakan oleh Tjondronegoro seperti dikutip oleh Rachbini (1996).

lahan[17] yang bisa dikuasai petani dan melemahnya posisi petani secara ekonomi dan politis akibat perkembangan struktur agraria di Indonesia menempatkan petani dalam kerangka pola hidup subsisten tersebut. Akibatnya, konflik-konflik tanah yang muncul dalam proses akumulasi tanah-tanah oleh pemilik modal cenderung merupakan bentuk-bentuk aksi spontan bertahan dari ancaman kehilangan lahan. Reaksi spontan petani mempertahankan diri dari kekuatan yang mendominasi ini disebut sebagai gerakan *defensif*. Mengamati kasus-kasus terjadinya perlawanan petani, gerakan yang bersifat *reformatif* atau bentuk aksi petani yang berupaya untuk merebut bagian yang lebih besar dan lebih adil daripada keadaan minimal yang sudah diperolehnya, hampir tidak ditemukan.

Reaksi defensif petani merupakan kecenderungan reaksi petani di Indonesia ketika lahan mereka diambil. Dengan kata lain, gerakan petani di Indonesia lebih mendekati pola defensif daripada reformatif. Aksi-aksi protes dan demonstrasi menolak penggusuran merupakan aksi spontan petani mempertahankan diri dari ancaman kehilangan sarana produksi yang secara ekonomi sangat berarti. Aksi-aksi protes dan demonstrasi petani menolak untuk menanam tanaman tertentu (seperti gerakan anti-TRI) merupakan aksi spontan petani untuk mempertahankan diri dari ancaman kekacauan dalam kebiasaan tata produksi petani yang selama ini dapat menjamin dan mengamankan petani dari krisis pangan. Sengketa tanah yang diikuti aksi petani menolak menanam tebu merupakan salah satu bentuk penolakan petani atas tata produksi baru yang dianggap merugikan dan cenderung tidak memihak kepada kepentingan mereka. Menurut hasil penelitian Siahaan (1996)[18], di 17 desa di Jawa Timur, aksi pembangkangan petani tebu merupakan reaksi rasional untuk mengartikulasikan kepentingan mereka terhadap hegemoni birokrasi. Sebagai bentuk

[17] Data BPS menunjukkan bahwa selama sepuluh tahun terakhir jumlah petani gurem, yaitu petani yang memiliki tanah kurang dari setengah hektare, bertambah dari 9,5 juta keluarga (1983) menjadi lebih dari 10,9 juta keluarga (1993).

[18] Seperti dikutip dari *Kompas*, 26 Juli 1996.

perlawanan, pembangkangan petani bukan aksi pemberontakan petani karena tidak diikat oleh kesadaran kelas tetapi dipersatukan oleh kesadaran persamaan pengalaman terjadinya proses marginalisasi dalam sistem produksi TRI. Program TRI melalui Inpres No. 9/1975 yang semula bertujuan mulia yaitu menjadikan petani "tuan di atas tanahnya sendiri" telah gagal. Program TRI ternyata lebih sebagai usaha tani kontrak yang lebih banyak membawa kepentingan ekonomi-politik negara dalam mengejar swasembada gula secara nasional daripada pemihakan riil kepada nasib petani. Sebagai bentuk perlawanan, Siahaan mengategorikan bahwa pembangkangan petani dengan menolak menanam tebu sebagai *everyday forms of peasant resistance* dan bukan *unorganized rural protest* apalagi *organized rural rebellion* (Scott and Kerkvliet, 1986).

Sementara itu, dalam penelitiannya di Asia Tenggara, Turton (1986:38) menemukan bahwa resistensi petani terhadap sistem kapitalisme yang berkembang adalah akibat terjadinya dominasi kekuasaan, ekonomi, politik, dan kultural dalam kehidupan perdesaan. Sikap resistensi tersebut hampir semuanya mengacu kepada sikap yang menegasikan segala hal.

Melalui pandangan tersebut, apabila konflik agraria di Indonesia dipahami dalam kerangka analisis mengenai hegemoni yang lebih luas, terlihat bahwa tuntutan dan protes petani terhadap hilangnya sumber daya minimal lebih merupakan reaksi defensif-politis petani untuk menolong diri sendiri dari kekuatan ekonomi dan politik yang mendominasi daripada reaksi reformis. Manifestasi konflik yang muncul merupakan cerminan dari tujuan sederhana petani itu sendiri yakni menyelamatkan hidupnya.

Reaksi Petani: Defensif atau Reformatifkah?

Pada masa feodal, intensitas konflik-konflik tanah cukup tinggi dan terjadi di banyak bagian wilayah kerajaan dengan pola vertikal, tetapi reaksi petani sebagai manifestasi dari konflik-konflik tanah tersebut tidak sebagai upaya petani penggarap untuk memperoleh tanah melainkan lebih sebagai manifestasi dari upaya pertahanan diri dari upaya pengambilan sebagian atau seluruh tanah mereka

oleh raja atau melepaskan diri dari pemerasan dan kekejaman raja. Contoh yang paling jelas adalah dalam peristiwa pengambilan tanah-tanah oleh raja dari *sikep* lama kepada *sikep* baru. Contoh lain adalah konflik-konflik tanah yang terjadi karena lepasnya beberapa cacah yang cukup besar dari pusat-pusat kerajaan; pelepasan ini biasanya dipimpin oleh bangsawan yang berhasil memakmurkan rakyat di wilayahnya.

Sementara itu, pada masa kolonial, intensitas konflik-konflik juga cukup tinggi, ini terlihat dari berbagai jenis pola perlawanan yang dilakukan rakyat terhadap kolonial. Frekuensi perlawanan rakyat yang bersifat terbuka, seperti Perang Jawa maupun pemberontakan-pemberontakan petani, tidak pernah surut dari tahun ke tahun. Frekuensi perlawanan rakyat yang lebih tertutup dan tidak secara terang-terangan, berupa manifestasi secara tidak langsung sebagai aksi protes atas penindasan kolonial, seperti *kecu* (perampokan) maupun perbanditan, juga semakin meningkat dari waktu ke waktu. Apabila dilihat dari reaksi-reaksi petani terhadap dominasi kolonial, manifestasi yang muncul cenderung sebagai upaya defensif untuk mengambil kembali tanah-tanah yang dikuasai pemerintah kolonial. Pemberontakan petani timbul karena petani ingin menggarap kembali tanahnya dan melepaskan diri dari ikatan kerja yang menempatkan rakyat sebagai buruh upahan di lahannya sendiri. Oleh karena itu, rakyat kemudian bergabung dengan elite lokal dan kelas menengah dalam mencapai kemerdekaan.

Pola perlawanan petani pada masa kolonial tersebut berbeda dengan pola perlawanan petani yang terbentuk pada masa pascakolonial. Kalau pada masa kolonial, upaya petani adalah untuk mendapatkan kembali lahan-lahan yang dikuasai pemerintah kolonial, dan dengan segala keterbatasannya berjuang bahu-membahu bersama dengan elite lokal desa dan kelas menengah melawan kolonial, pada masa pascakolonial upaya tersebut secara politis memiliki bentuk lain yang lebih ekstrem. Upaya reformatif petani untuk memperoleh lahan-lahan garapan mendapat dukungan kuat dari negara dan partai politik yang sangat berpengaruh pada masa itu. Kehausan petani akan tanah-tanah garapan dan kerinduan petani untuk hidup layak dan terbebas dari kemiskinan yang stagnan selama hidupnya menyebabkan

suatu reformasi tanah pertanian secara besar-besaran melalui program *land reform*. Petani telah jenuh dengan penindasan yang terus dialaminya pada masa kolonial bahkan sampai pada masa setelah kemerdekaan. Pola penindasan dan pemerasan yang dilakukan oleh kalangan elite desa dan tuan-tuan tanah pada masa setelah kemerdekaan terhadap petani-petani kecil dan tak bertanah adalah melalui berbagai sistem sewa *(tenancy)* yang berlangsung di perdesaan. Hal ini telah mengakibatkan sering terjadinya konflik-konflik internal perdesaan di antara mereka. Kedua kelompok tersebut, yakni kalangan elite lokal desa dan kelas menengah yang pada masa kolonial bekerja sama memerangi penjajah, pada masa pascakolonial melakukan pemerasan dan penindasan tak ubahnya seperti sikap penindasan yang dilakukan pemerintah kolonial. Mereka menindas dan memeras rakyat melalui mekanisme hubungan patronklien yang secara konstan menempatkan petani selalu pada posisi tawar yang rendah. Posisi pendulum petani kecil dan tak bertanah hampir tak pernah berpihak kepada mereka karena kuatnya posisi ekonomi dan politik tuan tanah, elite lokal desa, dan kelas menengah di desa. Akibatnya, petani tetap hidup dalam kemiskinan karena keterbatasan sumber daya.

Sementara itu, pada masa Orde Baru, perlawanan dan kerusuhan petani timbul lebih sebagai upaya petani mempertahankan diri dari ancaman kehilangan lahan yang hendak diambil para pemodal daripada aksi memperoleh tanah-tanah dengan bagian yang lebih besar dari yang sudah dimiliki seperti yang terjadi pada masa-masa sebelumya. Kalaupun ada tuntutan terhadap tanah-tanah yang sudah diklaim oleh pihak swasta atau negara, sifatnya tidak lebih dari tuntutan agar terpenuhinya hak dan penghargaan yang layak atas ganti rugi tanah-tanah mereka yang tergusur.

Dari sekilas perjalanan sejarah tentang reaksi yang muncul ketika tanah-tanah petani diambil oleh suatu sistem ekonomi dan politik tertentu, terlihat bahwa sikap reformatif petani atas tanah-tanah ada pada masa kolonial dan pada masa pascakolonial, sedangkan reaksi defensif petani cenderung ditemukan pada masa feodalisme dan Orde Baru. Dari kesimpulan ini dapat ditelusuri bahwa ternyata peran suprastruktur politik sangat mempengaruhi pembentukan pola itu.

Reaksi reformatif petani pada masa kolonial dan pascakolonial terjadi dalam situasi posisi petani cukup kuat. Pada masa kolonial, kuatnya posisi petani terlihat dari kuatnya aliansi petani dengan elite desa dan kelas menengah, dan meliputi seluruh wilayah Indonesia, terlebih setelah pergerakan nasional berkembang pesat. Kerja sama yang sangat harmonis antara rakyat dan elite lokal dan kelas menengah pada masa kolonial dengan tujuan terulangnya kembali masa-masa kejayaan kerajaan dengan berbagai gerakan seperti Ratu Adil, Messianistik, dan Chauvinistik menempatkan posisi petani pada tingkat yang lebih dihargai. Perjuangannya mendapat tempat akibat aliansinya yang kental dengan kaum elite yang terorganisasi dalam pergerakan nasional. Perjuangan petani dapat dikatakan berhasil karena lewat perlawanan dan asosiasi yang terus-menerus, kemerdekaan itu tercapai juga. Sayang, kemerdekaan ini di satu sisi kemudian justru hanya memihak pada suatu golongan tertentu yang dengan posisinya mampu berkembang dan akhirnya berkuasa atas petani-petani, yaitu elite lokal desa dan kelas menengah. Akibatnya, petani yang semula menjadi *partner* elite desa dan kelas menengah dalam menentang kolonial berubah menjadi pihak lemah yang dapat diperas dan ditindas. Peran petani yang semula cukup besar pada masa setelah kemerdekaan justru tersingkirkan oleh sisa-sisa feodal yang masih hidup.

Kuatnya posisi petani pada masa pascakolonial terlihat dari dekatnya petani pada sistem politik melalui kebebasan berorganisasi dan aliansi petani yang sangat jelas ke partai-partai politik. Iklim ini menciptakan situasi yang menyediakan keleluasaan petani untuk beraspirasi dan menyuarakan kepentingannya. Pada saat itu posisi petani sebagai pihak yang selalu kalah dan tersingkir dalam pengambilan keputusan secara ekonomi dan politis mendapat tempat dan dihargai eksistensinya. Situasi inilah yang menimbulkan kekuatan cukup besar bagi petani untuk mempengaruhi kebijakan negara. Sayang, kesempatan ini disalahgunakan oleh pihak partai kiri dan berakibat jatuhnya kembali posisi petani ke tempat yang paling sengsara.

Sebaliknya, pada masa kolonial dan Orde Baru, reaksi petani cenderung defensif. Pada kedua masa ini, posisi petani tidak cukup kuat sebagai pihak yang menguasai tanah. Pada masa kolonial,

ketidakjelasan penguasaan tanah terjadi karena raja yang berkuas atas tanah dan petani harus menyerahkannya jika sewaktu-waktu raja menghendaki. Hal ini menyebabkan posisi petani sangat lemah sebagai penggarap sekalipun dengan keadaan ini kemakmuran negeri tetap terjaga. Ketika petani beraliansi dengan bangsawan yang memberontak, posisi petani sebenarnya tidak berubah karena tanah tetap dikuasai oleh bangsawan yang baru. Pada masa Orde Baru, sikap defensif petani terlihat dari lemahnya posisi petani dalam suprastruktur politik. Petani tidak memiliki kekuatan yang dapat menyalurkan kepentingannya karena peran organisasi politik yang ada tidak cukup menjamin petani untuk mampu menerobos kondisi struktural yang ada. Hal ini kentara dari semakin terbatasnya gelanggang petani untuk beraksi dan membela diri melalui organisasi petani yang efektif.

KONFLIK AGRARIA PADA MASA PRAKEMERDEKAAN

Hubungan Agraris Penguasa versus Rakyat

Periode Prakolonial

MENJELASKAN bagaimana dan seperti apa konflik agraria di Indonesia pada masa prakolonial, paling tidak memerlukan kerangka pembahasan tentang hubungan-hubungan agraris antara penduduk yang satu dan penduduk yang lain; antara komunitas yang satu dan komunitas yang lain; antara penduduk dan elite (desa); antara elite (kerajaan) yang satu dan lainnya. Persoalan yang kemudian muncul adalah terbatasnya sumber-sumber kepustakaan yang dapat menjelaskan tentang hal tersebut.

Pembahasan tentang hubungan-hubungan agraris tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang awal mula penguasaan tanah, karena dasar hubungan agraris akan selalu berkaitan dengan pola-pola penguasaan tanah yang ada. Menurut Van Setten van der Meer, hak menguasai tanah pada awalnya bersumber dari kerja seseorang membuka hutan atau tanah-tanah yang semula tak tergarap. Van der Meer lebih lanjut menyatakan bahwa "... tanah yang baru saja dibuka dikenal sebagai tanah *bakalan*. Hak kepemilikan individual diberlakukan terhadap seorang petani pioner; apabila sudah membuka tanah baru, ia diberi waktu tiga tahun untuk membangun dan mencetak sawah sebelum dianggap pantas untuk dikenakan pajak. Pembukaan tanah dan pencetakan sawah yang dilakukan oleh beberapa orang bersama-sama menjadikan tanah tersebut 'milik gabungan'. Jikalau seluruh

penduduk desa bekerja bersama membuka tanah bagi kepentingan semua warga masyarakat desa, tanah bukaan tersebut menjadi 'milik kolektif' sebagai sawah desa" (Van Setten van der Meer sebagaimana dikutip Wiradi, 1986).

Pendapat di atas mengasumsikan bahwa rasio manusia dan tanah masih tak terbatas, sehingga memungkinkan orang untuk memiliki atau menguasai tanah seluas mungkin sesuai dengan kemampuannya membuka lahan. Akan tetapi, pertanyaan yang kemudian muncul adalah siapa yang dapat mengerjakan tanah yang telah dibuka tersebut. Dalam konteks demikian, penguasaan tanah bukanlah suatu hal yang dominan dalam hubungan agraris. Hal yang lebih penting adalah penguasaan atas sumber daya manusia karena seberapa besar seseorang mampu menguasai sumber daya manusia, sebesar itu pulalah penguasaan tanah akan bermakna.

Dilihat dari pola hubungan produksi, Burger (1960) menyatakan bahwa masyarakat Jawa prakolonial sampai tahun 1800-an terbagi menjadi dua kondisi. Pertama, di desa-desa terdapat kehidupan ekonomi yang sederhana (*subsistence*). Penduduk desa hanya memproduksi sesuai dengan kebutuhannya untuk kepentingan terbatas. Dalam konteks sumber daya agraria yang masih mencukupi penduduk desa, penguasaan tenaga kerja menjadi sangat penting. Hubungan-hubungan agraris yang tercipta lebih berdasarkan hubungan tolong-menolong dalam mengelola sumber daya agraris tersebut.

Dalam konteks hubungan agraris seperti itu, tidak diperoleh informasi jenis konflik yang muncul, apakah lebih disebabkan oleh konflik penguasaan tanah atau konflik perebutan sumber daya manusia. Kalaupun terjadi konflik, apakah konflik hanya terjadi dalam suatu lingkungan yang terbatas (komunitas tertentu) atau antara komunitas yang satu dan komunitas lainnya.

Kedua, kehidupan masyarakat yang terikat pada hubungan-hubungan kekuasaan dan ketaatan kepada kekuasaan raja-raja, bupati-bupati, dan kepala-kepala yang berada di atas kekuasaan desa (feodal). Dalam kehidupan masyarakat seperti ini, kehidupan ekonomi yang bersandar pada kekuasaan feodal menjadi cukup dominan.

Pada sisi lain, Tauchid (1952) lebih menekankan bahwa pola

hubungan agraris di Indonesia mengikuti pola hubungan feodal di dalam kerajaan, yaitu tanah dan bahkan rakyat adalah milik raja. Di daerah Yogyakarta dan Surakarta dan sekitarnya, tanah diklaim sebagai milik sultan dan sunan. Rakyat hanyalah penggarap tanah dan hanya berhak meminjam. Di Gorontalo, tanah dan segalanya merupakan milik sri paduka. Begitu juga di daerah-daerah lain di seluruh Indonesia, di tempat raja berkuasa dan memerintah, segala isi negeri terutama tanah mutlak dianggap kepunyaan raja. Dengan demikian, rakyat sebagai penggarap tanah harus menyerahkan sebagian hasil tanahnya dan harus menyerahkan tenaganya kepada raja *(hierendienst)*.

Walaupun pola hubungan vertikal dalam penguasaan tanah relatif sama dengan raja sebagai pemilik dan rakyat sebagai penggarap, mekanisme pengaturannya sedikit berbeda antara daerah yang satu dan daerah lainnya. Dalam masa kerajaan, baik di Sumatera maupun di Jawa, golongan-golongan yang berkuasa terdiri dari kaum raja dan bangsawan. Sementara itu, jauh sebelum kerajaan-kerajaan Jawa memperluas kekuasannya, kerajaan-kerajaan di Sumatera seperti Sriwijaya sebenarnya telah cukup lama mendominasi perdagangan di Asia. Hal ini karena letaknya yang strategis dan menguntungkan sehingga mempermudah hubungannya dengan negeri-negeri lain dan akhirnya menguasai jalur pelayaran perdagangan. Kerajaan-kerajaan di Sumatera seperti Sriwijaya lebih menitikberatkan kekuasaannya di lautan. Kerajaan-kerajaan Jawa menguasai bidang perdagangan laut juga tetapi bukan yang utama karena kerajaan-kerajaan Jawa lebih menitikberatkan kekuasaannya di daerah pedalaman atau bidang pertanian. Dengan kata lain, kerajaan-kerajaan Jawa mempunyai dasar agraris yang lebih kuat daripada maritim yaitu pada usaha kaum tani, perekonomian desa, kerja rodi, serta kewajiban petani untuk menyerahkan sebagian hasil bumi.

Dalam sistem feodal, ada tiga pihak yang masing-masing berkepentingan dalam sistem penguasaan tanah yaitu raja, priyayi, dan rakyat atau petani *(wong cilik)*. Kekuasaan raja sebagai pusat pemerintahan kerajaan sangat dominan karena kedudukannya yang hampir "setara" dengan Tuhan. Karena itu, kekuasaan atas tanah sepenuhnya juga berada di tangan raja. Secara politis, sistem kerajaan menganggap kepentingan kemakmuran untuk rakyat

bukan yang utama karena kemakmuran lebih diarahkan untuk kerajaan, rakyat dimanfaatkan semata-mata untuk kepentingan kerajaan. Sistem pemerintahan seperti ini menimbulkan tidak berartinya penghargaan kaum raja dan bangsawan terhadap hak-hak rakyat. Seringnya terjadi pelanggaran terhadap hak-hak rakyat, khususnya hak atas tanah, merupakan gambaran sistem politik pada masa ini. Sistem *apanage (pelungguh)* yang diberikan kepada kaum elite kerajaan, menyebabkan tertekannya hak milik rakyat atas tanah menjadi hak tanam atau hak pakai yang mengandung makna keterbatasan hak rakyat sehingga menciptakan banyak kesempatan bagi kaum elite kerajaan untuk melakukan pemerasan terhadap rakyat. Van Vollenhoven (dalam Burger, 1960:130) melihat bahwa tekanan pajak yang semakin berat memperbesar utang rakyat yang harus dibayarkan kepada raja sehingga berakibat terlepasnya hak-hak rakyat atas tanah secara paksa.

Selain tanah sebagai lambang struktur kekuasaan raja, untuk memperkuat posisi kerajaan, penguasaan terhadap sumber daya manusia, dalam hal ini adalah jumlah rakyat, sangat diperlukan dalam upaya memperluas wilayah. Karena itu, memperbesar jumlah penduduk *(cacah)* sangat diperlukan. Demikian pula apabila membutuhkan banyak tenaga kerja untuk pembangunan, raja membentuk penguasa tanah *(sikep)* yang bertanggung jawab terhadap sumbangan pajak dan kerja bakti. Semakin banyak raja membutuhkan tenaga kerja, semakin banyak pula pembentukan *sikep* baru. Hal ini mengakibatkan terjadinya pengambilan tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai *sikep* lama oleh pihak kerajaan untuk diberikan kepada *sikep* baru.

Akibatnya, konflik-konflik agraria yang terjadi pada masa itu berhubungan dengan diambilnya tanah-tanah yang semula dikuasakan kepada petani. Konflik itu juga merupakan manifestasi kegelisahan petani akibat pengambilalihan tanah-tanah mereka secara paksa oleh pihak kerajaan yang disebut potong *(pancasan)* dari *sikep* lama kepada *sikep* baru (Mackenzie dalam Onghokham, 1984:10). Selanjutnya, Onghokham (1984) juga mencatat bahwa sengketa tanah bermunculan akibat terlampau jauhnya hubungan antara elite kerajaan dan faktor produksi (tanah). Dalam pandangan kaum elite, tidak ada konsep pemilikan tanah karena kekuasaan

dan kekayaan dihitung dari jumlah penduduk *(cacah)* bukan dari luas tanah. Raja memang telah mengatur agar *cacah* tinggal terpisah-pisah, sehingga tidak terjadi kesatuan pemilikan tanah yang dapat memperkuat posisi *cacah*. Para priyayi sendiri tidak berusaha mengonsolidasi hak milik, sehingga terjadi pengertian yang tidak jelas tentang hak milik. Konflik yang terjadi dalam konteks ini adalah perang antardesa sebagai akibat perebutan oleh cacah yang terpisah-pisah tersebut. Konflik lain juga sering timbul antara petani *sikep* baru dan petani *sikep* lama yang harus membagi tanah baru. Konflik jenis ini muncul ketika elite kerajaan *(priyayi)* yang karena kedudukannya dapat menikmati hasil tanpa mengerjakan tanah dan menguasai *cacah* diberhentikan oleh raja. Akibatnya, priyayi tersebut berikut petani pengikutnya *(cacah)* tergusur keluar dari tanah-tanahnya. Kedua pihak tentu saja membela kepentingannya masing-masing. Pihak yang menggusur berjuang untuk memperoleh hak atas tanah, sedangkan pihak yang tergusur berusaha mempertahankannya. Penyelesaian persengketaan ini biasanya tergantung dari kesepakatan yang dicapai oleh kedua belah pihak.

Implikasi dari konflik-konflik yang sering terjadi di beberapa bagian kerajaan menyebabkan timbulnya ketidakstabilan sistem politik. Latar belakang ketidakstabilan ini bisa dilihat dari luasnya wilayah sebuah kerajaan melalui penaklukan kerajaan-kerajaan kecil. Penaklukan ini otomatis berbanding lurus dengan jumlah penduduk *(cacah)* yang berhasil dikuasai. Akibatnya, sistem politik pada waktu itu menciptakan keadaan semakin jauhnya rakyat dari pusat pemerintahan, semakin lemahnya kekuatan kerajaan karena raja tidak mampu mengawasi rakyat secara efektif. Kondisi politik menjadi tidak stabil sehingga mendorong terjadinya gejolak-gejolak dan pemberontakan di daerah-daerah bawahan kerajaan yang jauh dari pusat pemerintahan.

Penjelasan tersebut memperlihatkan konflik-konflik tanah yang terjadi pada masa perkembangan kerajaan-kerajaan Jawa. Sekitar abad pertengahan, ketika bangsa-bangsa Eropa mulai memasuki masa imperialisme dengan ditemukannya benua-benua baru, mengalirlah berbagai bangsa untuk berdagang rempah-rempah di Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Masa imperialisme dunia memang diawali dengan ketertarikan bangsa-bangsa Eropa untuk

mencari sumber rempah-rempah yang sudah sejak lama menjadi mata dagangan dunia. Pada masa itu, Nusantara sudah terkenal sebagai wilayah yang kaya akan sumber daya agraris, khususnya rempah-rempah. Hal ini menarik bangsa-bangsa asing untuk datang membeli hasil-hasil bumi yang telah ramai diperdagangkan. Kedatangan kapal-kapal dagang Portugis (1511) di Malaka semula adalah untuk berdagang rempah-rempah. Ketika bangsa Portugis makin kuat menguasai wilayah Malaka, muncul dorongan yang kuat pula untuk mulai menguasai pasaran rempah-rempah di wilayah Nusantara yang sebelumnya dikuasai kerajaan-kerajaan Jawa.

Dari sinilah dimulainya berbagai konflik yang muncul akibat perebutan pasaran sumber daya rempah-rempah. Portugis mulai meluaskan monopoli perdagangan rempah-rempah, khususnya ke wilayah Nusantara bagian Timur, seperti Ternate, Tidore, Ambon, dan wilayah-wilayah lain. Pada tahun 1511 Portugis berhasil melakukan monopoli perdagangan cengkeh di Maluku, yang sebelumnya dikuasai oleh raja-raja Jawa. Kerajaan-kerajaan setempat "terdepak" dari dunia perdagangan yang semula mereka kuasai. Pada tahun yang sama Portugis juga menguasai Aceh dan menaklukkan pelabuhan lada yaitu Pedir dan Pasai. Akibatnya, berkali-kali terjadi penyerangan terhadap pangkalan Portugis di Malaka oleh kerajaan-kerajaan Jawa, Aceh, maupun Melayu yang sangat dirugikan oleh sistem monopoli yang dikembangkan bangsa Portugis. Monopoli juga menimbulkan aksi perlawanan rakyat dari kerajaan-kerajaan lain di wilayah Nusantara, seperti di Jawa, Kalimantan, Maluku, Sulawesi, Sumatera. Peperangan ini diwarnai dengan penghancuran tanaman komoditas dari kedua belah pihak. Penyerangan yang cukup banyak menguras sumber daya itu ternyata sangat berpengaruh terhadap perkembangan perekonomian kerajaan-kerajaan Nusantara, kekuatan ekonomi mereka kian melemah.

Kondisi kian memburuk saat Belanda datang ke Indonesia pada akhir abad ke-16. Melalui VOC, mereka melakukan monopoli juga. Sistem monopoli ini dilakukan agar mereka mendapatkan jaminan tersedianya barang dagangan, yaitu rempah-rempah, demi kelancaran perdagangan mereka. Kapal dagang mereka dilengkapi armada perang agar dapat menaklukkan pihak-pihak yang sudah

menguasai jalur perdagangan rempah-rempah. Akhirnya, pada tahun 1607, VOC berhasil melakukan monopoli pembelian cengkeh.

Manifestasi monopoli ini dapat berupa paksaan menjual hasil tanaman rempah-rempah dengan sangat ketat atau penduduk tidak diperbolehkan menjual hasil tanamannya kepada pihak lain. Pihak VOC, misalnya, melarang penduduk menjual rempah-rempah kepada kapal-kapal Spanyol, Inggris, Portugis, Jawa, Malaka. Jika aturan ini tidak ditaati (termasuk kelebihan pasokan dari penduduk), VOC akan melakukan penghancuran tanaman dalam upaya mempertahankan harga. Bentuk-bentuk monopoli agraris dengan berbagai tekanannya menimbulkan perlawanan dari rakyat. Puncak dari berbagai konflik agraria tersebut adalah terjadinya berbagai peperangan antara penjajah (terutama VOC) dan beberapa kerajaan di wilayah Nusantara, misalnya di Maluku, Sulawesi, Kalimantan, Sumatera, dan Jawa.

Burger (1960) mengungkapkan bahwa dengan kekuasaannya, VOC mulai melakukan praktik-praktik seperti layaknya pemerintahan. Secara politis, kerajaan-kerajaan Jawa seperti Mataram sudah mulai dikuasai kompeni. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi atas bantuan militer yang diterima Mataram untuk menghapuskan pemberontakan-pemberontakan di wilayahnya. Setelah menerima bantuan, Mataram menyerahkan beberapa daerah yang semula dikuasainya kepada VOC. Bahkan VOC diberi kesempatan untuk mencampuri urusan pemerintahan, seperti mengangkat bupati atau pegawai-pegawai pemerintah. Perkembangan ini melemahkan kekuasaan Mataram. VOC dengan kekuasaannya mulai menggeser peran kerajaan Mataram yang semula pengekspor beras tunggal menjadi penyerahan wajib kepada VOC. Lama-kelamaan tradisi perdagangan laut Mataram hancur, meninggalkan sisa-sisa kerajaan Jawa dengan susunan ekonomi masyarakat yang bercorak feodal. Pada masa ini, masyarakat desa dianggap sebagai lapisan bawah, sementara raja dan kaum bangsawan sebagai lapisan atas.

Untuk melanggengkan kekuasaan, VOC berusaha menggabungkan diri dengan raja-raja yang dianggap sangat berpengaruh dengan cara membantu otokrasi raja-raja dan kaum bangsawan. VOC juga memaksakan penanaman wajib terhadap komoditas ekspor seperti penanaman kopi di Priangan, pemberian

hak penyewaan tanah desa, dan pemberian tanah partikelir. *"...dengan perluasan daerah serta pengaruh ketatanegaraan, maka VOC bertumbuh dari pedagang menjadi raja; penyerahan wajib mengubah corak perdagangannya menjadi penarik pajak, penanaman kopi yang dipaksakan berakibat perkembangannya dari dagang ke agraria.... ...maka bergeser pulalah politik perdagangannya ke arah politik produksi yang berarti bahwa kompeni kadang-kadang memperluas dan kadang-kadang membatasi penghasilan rempah-rempah dari Maluku serta kopi di Priangan, menurut naik turunnya harga pasar"* (Burger, 1960:8).

Baru pada sekitar abad ke-18, ketika Inggris menguasai lautan, Belanda menderita kerugian dalam perdagangan laut di Eropa. Hal ini menyebabkan runtuhnya VOC pada akhir abad ke-18. Keruntuhan VOC merupakan babak baru kekuasaan kolonial di Indonesia. Jika sebelumnya Indonesia berada di bawah kekuasaan kompeni, pada awal abad ke-19, wilayah Nusantara secara resmi berada di bawah kekuasaan pemerintah kolonial Belanda.

Periode Kolonial

Periode ini merupakan babak baru dalam pola hubungan agraris masyarakat Indonesia, karena tahun 1800-an merupakan awal munculnya kebijakan agraria secara formal yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial. Babak baru ini dimulai pada zaman Raffles yang menerapkan sistem sewa tanah, kemudian masa kekuasaan Van den Bosch dengan sistem tanam paksanya, sampai saat dikeluarkannya Undang-Undang Agraria pada tahun 1870. Dikeluarkannya berbagai peraturan menyangkut agraria ini sangat mempengaruhi pola hubungan agraris, terutama yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya agraria oleh pemerintah kolonial.

Masa Sewa Tanah (1800 - 1830)

Periode ini diawali dengan kekuasaan Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels (1808-1811). Kebijakan Daendels lebih ditekankan pada upaya meneruskan penanaman wajib yang telah dilakukan pada zaman kompeni, terutama kopi. Peraturan-

peraturan yang dikeluarkan Daendels antara lain peraturan penghapusan tanah-tanah milik raja dan wajib kerja bagi pemegang hak tanah, pajak dalam bentuk mengambil seperlima bagian dari hasil bumi rakyat, dan kewajiban kerja rodi dalam pembuatan jalan dari Anyer di Jawa Barat ke Panarukan di Jawa Timur untuk kepentingan militer. Jalan ini kemudian menjadi sangat penting bagi kelangsungan perekonomian Belanda.

Pada tahun 1811-1816, Indonesia dikuasai Inggris di bawah pemerintahan Letnan Gubernur Thomas Stamford Raffles. Kebijakan pemerintah kolonial pada periode ini sangat diwarnai kebijakan sewa tanah yang didasarkan pada pengalaman Raffles di India. Pada dasarnya Raffles ingin menerapkan suatu sistem ekonomi liberal yang memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menentukan komoditas yang akan ditanamnya. Hal ini sama sekali berbeda dengan yang diterapkan VOC yang memaksa rakyat untuk menanam komoditas tertentu. Kebijakan yang diambil Raffles pada dasarnya ingin menciptakan suatu sistem ekonomi di Jawa yang bebas dari segala unsur paksaan yang dahulu pernah dijalankan Belanda (VOC) bekerja sama dengan raja-raja dan bupati (Kartodirdjo, 1984).

Raffles mencoba menerapkan sistem liberal yang memberikan kebebasan kepada petani dan memberikan kepastian hukum. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan dan hak para bupati atas tanah menyebabkan tidak terjaminnya kepastian hak milik tanah petani. Oleh karena itu hak memiliki tanah harus diberikan kepada petani. Kebebasan menanam dan menikmati hasil produksi, sistem penjualan bebas, dan penghapusan kerja wajib diganti dengan pembayaran pajak dalam bentuk hasil bumi atau pembayaran *uang kepala* merupakan beberapa kebijakan yang diterapkan pada masa itu.

Ada tiga prinsip yang dijalankan pada masa kekuasaan Raffles. Pertama, segala bentuk dan jenis penyerahan wajib maupun pekerjaan rodi dihapuskan. Rakyat diberi kebebasan penuh untuk menentukan jenis tanaman yang hendak ditanam. Kedua, peranan para bupati dalam memungut pajak dihapuskan, digantikan dengan fungsi pemerintahan. Ketiga, berdasarkan pemikiran bahwa pemerintah kolonial adalah pemilik tanah, petani yang menggarap tanah dianggap sebagai penyewa. Sebagai penyewa petani

diwajibkan membayar pajak bumi sebesar dua perlima dari hasil tanah garapannya. Sistem sewa tanah ini dilanjutkan sampai tahun 1830 oleh Gubernur Jenderal Van der Capellen dan Gisignies.

Sejak diberlakukannya kebijakan tersebut, mulailah masa sistem sewa tanah di Indonesia. Perubahan yang sangat mendasar dalam sistem ekonomi liberal ini sangat mempengaruhi sistem kehidupan kemasyarakatan secara keseluruhan sampai ke daerah perdesaan. Walaupun demikian, sewa tanah tidak dapat diterapkan di semua daerah koloni karena menghendaki penghapusan sistem feodal. Wilayah yang memiliki tanah partikelir cukup banyak dan memiliki ikatan struktur feodal yang masih kuat, seperti di Priangan (sekarang Bandung) dan daerah di sekitar Batavia, tidak menghapuskan sistem tanam wajib kopi yang mendatangkan keuntungan ekspor yang besar. Kegagalan sistem sewa tanah juga ditemukan di daerah-daerah yang masih mempertahankan sistem kerja rodi. Di daerah-daerah yang tuntutan kerja rodinya berat, pemilik tanah biasa menjual tanahnya dengan maksud supaya kerjanya lebih ringan dan tanah itu kemudian terbagi-bagi ke kelompok lain.

Pada prinsipnya, sistem sewa tanah yang dijalankan Raffles dimaksudkan untuk melepaskan ikatan feodal dan menggantinya dengan sistem pemerintahan koloni, pemberian pajak atas tanah, dan peningkatan produksi untuk ekspor. Akibatnya, masyarakat mulai mengenal uang untuk membayar pajak walaupun barang-barang hasil bumi *(in natura)* masih dipergunakan. Keadaan ini sering menciptakan suatu kondisi meningkatnya masalah-masalah penguasaan atas tanah dan produksi serta sumber daya manusia sebagai akibat ketidakmampuan penduduk desa membayar pajak dalam bentuk uang. Desa yang penduduknya tidak mampu membayar pajak harus menyerahkan separo dari hasil pertanian atau separo dari tenaga kerja desa bisa digunakan setiap hari *(nebas desa)*.

Upaya pelepasan sistem feodal dianggap sebagai penghinaan terhadap bupati-bupati yang sebelumnya berkuasa. Hal ini menimbulkan ketakutan para bupati karena mereka akan kehilangan kehormatan dan kekuasaannya. Bagi mereka, hilangnya sistem feodal berarti hilangnya rakyat yang mengerjakan tanah dan hilangnya pihak yang akan menyumbang kekayaan kepada

mereka. Sistem sewa tanah melepaskan rakyat dari ikatan-ikatan adatnya dan terhapusnya kewajiban rakyat untuk menyerahkan hasil bumi kepada bupati. Untuk menghindari terjadinya pergolakan akibat penerapan sistem ini, juga untuk menghindari hilangnya kehormatan, pangkat, dan kekayaan para bupati, pada tahun 1820 ditetapkan peraturan-peraturan dan tingkatan para bupati di Pulau Jawa. Dalam menetapkan pajak, semula Raffles menerapkan sistem pajak perseorangan untuk menghindari terjadinya penindasan rakyat oleh kepala desa. Namun, keadaan tidak memungkinkan sistem ini berjalan hingga kemudian diganti dengan sistem pajak sedesa. Rupanya kondisi yang terjadi dalam sistem pajak sedesa jauh lebih buruk daripada yang diharapkan. Penarikan pajak yang terlalu tinggi dan korupsi yang dilakukan kepala desa, seperti dilaporkan Burger (1960:159), di beberapa daerah telah menyebabkan perpindahan penduduk besar-besaran serta terjadinya kekacauan sistem kepemilikan tanah akibat ketidakadilan pembagian tanah.

Sejak masa sewa tanah diberlakukan, peredaran uang telah menyebabkan semakin diperbesarnya produksi hasil-hasil pertanian dengan cara memperluas areal penanaman. Sistem pertanian kontrak ternyata telah berkembang pada masa ini. Hasil-hasil pertanian, khususnya beras telah memasuki lalu-lintas perekonomian dalam sistem kontrak. Walaupun sistem kontrak pertanian sudah berkembang (dan akan berkembang pada masa-masa berikutnya), penyewaan tanah-tanah di pedalaman oleh pengusaha Eropa dan penguasaan tanah-tanah pertanian oleh orang Tionghoa tetap dianggap sebagai bentuk pelanggaran terhadap hak-hak adat. Produksi yang berorientasi ekspor merupakan tujuan sistem sewa tanah sehingga apa pun yang menghalangi kemakmuran dan kebebasan rakyat untuk berproduksi harus dihilangkan. Dengan demikian, tidak ada kesempatan bagi pengusaha Eropa dan Tionghoa untuk turut campur dalam pertanian rakyat karena penyerahan tanah kepada mereka berarti suatu pemaksaan hak-hak rakyat. Sampai sesudah Van der Capellen berkuasa (1819-1826), perluasan tanah ke pihak swasta tidak terjadi baik di daerah pemerintahan maupun daerah kerajaan. Walaupun demikian, menurut Simon (1918), ada dugaan bahwa pelanggaran masih sering terjadi ketika pemegang

hak *apanage* menyerahkan hak kekuasaan atas tanah kepada orang Tionghoa atau Belanda dengan imbalan uang. Kontrak ini biasanya berlaku dalam jangka pendek dan meliputi sebidang tanah yang kecil (Röll, 1983:151-152).

Ketika Du Bus berkuasa (1826-1830), kebijakan yang diterapkan merupakan hasil evaluasi terhadap hasil kebijakan para pendahulunya. Apabila kebijakan sebelumnya cenderung mengeksploitasi sumber daya manusia tanpa dukungan modal, kebijakan yang diterapkan Du Bus cenderung menyertakan modal dan ekstensifikasi pertanian. Du Bus memberi lebih banyak kesempatan kepada pengusaha Eropa untuk menanamkan modal guna meningkatkan produksi ekspor. Kebijakan ini didasari dari pemikiran Du Bus setelah melihat kondisi masyarakat Jawa yang terlalu miskin untuk menghasilkan ekspor seperti yang selama ini diusahakan.

Dari hasil pengamatannya, Du bus melihat susunan masyarakat Jawa menunjukkan kehidupan kolektif yang sukar berubah sehingga kemiskinan penduduk tampak merata. Ia berkesimpulan bahwa tanah-tanah komunal merupakan sumber penyebab dari kemiskinan di Jawa. Selain itu, ketidakmampuan membuka tanah-tanah baru akibat lemahnya penguasaan sumber daya manusia ternyata menyebabkan ketidakseimbangan jumlah penduduk dan luas tanah. Akibatnya, penduduk semakin miskin. Menurut Hüsken dan White (1989:238), ketidakmampuan secara ekonomi terlihat dari keadaan stagnasi ekonomi subsisten, kemiskinan, dan homogenitas masyarakat di perdesaan Jawa. Atas dasar itu Du Bus berupaya menaikkan ekspor, menerapkan kebijakan menghilangkan tanah-tanah komunal menjadi tanah milik perseorangan, dan membuka penanaman modal secara besar-besaran melalui perluasan tanah yang belum dibuka oleh pengusaha Eropa menjadi pertanian besar. Dampaknya, eksploitasi tenaga kerja secara besar-besaran menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penerapan kebijakan kolonisasi Du Bus. Petani-petani tunakisma di desa-desa yang padat penduduk dengan mudah direkrut menjadi buruh di pertanian-pertanian besar. Implikasi dari struktur hubungan kerja ini adalah munculnya stratifikasi sosial buruh-majikan (pengusaha) yang amat tajam pada masa itu.

Masa Tanam Paksa (1830-1870)

Sistem sewa tanah yang berlangsung hampir dua puluh tahun (1810-1830) dengan segala pembaharuannya ternyata tidak menghasilkan kemakmuran sedikit pun di Jawa, walaupun sebelumnya Raffles pernah berpendapat bahwa Jawa adalah gudang beras. Sementara itu, sejak kekuasaan kolonial kembali ke tangan Belanda, anggaran pemerintah Belanda merosot tajam. Untuk menolong keuangan pemerintah Belanda yang semakin memburuk, pada tahun 1830, pemerintah kolonial Belanda di bawah Van den Bosch menerapkan sistem tanam paksa *(cultuurstelsel)*. Sistem ini merupakan pemulihan *(revitalisation)* eksploitasi seperti halnya penyerahan-penyerahan wajib yang pernah dilaksanakan VOC. Teori domein Raffles bahwa tanah adalah milik raja atau pemerintah diterapkan kembali. Para kepala desa diharuskan menyewa tanah kepada pemerintah, kemudian kepala desa menyewakannya kembali kepada petani. Dengan demikian pemilik tanah tidak lagi membayar pajak bumi *(landrente)* sebesar dua perlima dari hasil, tetapi diwajibkan menyediakan seperlima dari luas tanahnya untuk ditanami tanaman ekspor yang telah ditentukan, seperti kopi, gula, teh, tembakau, dan nila yang merupakan komoditas terpenting.

Dari semua komoditas tersebut, gula merupakan komoditas yang dari penanaman sampai ke pengolahannya di pabrik-pabrik sangat berpengaruh bagi kehidupan petani. Kebijakan tanam paksa mengatur bahwa kegagalan tanaman akan ditanggung oleh pemerintah selama tidak diakibatkan oleh kelalaian penduduk itu sendiri. Ketetapannya, petani hanya diwajibkan untuk menanam seperlima dari luas tanahnya, tetapi kenyataannya banyak petani yang diwajibkan menanam lebih dari ketentuan yang diwajibkan. Mereka juga diwajibkan melakukan kerja wajib yang pada akhirnya menyebabkan pekerjaan subsisten mereka terabaikan. Demikian juga mengenai pajak tanah yang seharusnya tidak dikenakan, justru pada periode ini pendapatan pajak pemerintah menjadi meningkat. Seperti telah dikatakan, akibat kesulitan keuangan yang dialami pemerintah kolonial, kerja paksa merupakan alternatif yang paling murah untuk mengurangi biaya produksi pabrik-pabrik gula. Untuk itu rakyat dipaksa dan dikerahkan secara besar-besaran untuk bekerja dari awal penanaman sampai ke proses

produksi di pabrik-pabrik. Petani yang pada mulanya mempunyai kebebasan untuk menanam dan bekerja di tanahnya sendiri terpaksa harus bekerja sesuai dengan aturan kolonial yang terawasi dengan ketat.

Apabila dalam sistem sewa tanah kekuasaan para bupati dihilangkan dan ikatan-ikatan feodal dihapuskan, sebaliknya dalam sistem tanam paksa ini, Van den Bosch justru memanfaatkan adanya ikatan feodal untuk memaksakan kebijakan ini melalui pengaruh para bupati. Kebijakan ini berupaya memperbesar kekuasaan bupati dengan cara memberi *apanage (pelungguh)* berupa tanah yang bisa diwariskan. Kekuasaan para bupati ini dibiarkan terus berlangsung sehingga menimbulkan penindasan rakyat di mana-mana karena gaji yang tidak cukup. Walaupun demikian, pada masa itu jarang terjadi kekerasan dari perlawanan rakyat yang menentang penindasan. Kalaupun terjadi, pemimpinnya dipekerjakan di tanah-tanah pertanian.

Kebutuhan yang besar akan tanah-tanah pertanian menjadi dorongan kuat bagi organisasi desa untuk menguasai tanah dan tenaga kerjanya. Pada masa ini posisi hak milik perseorangan sangat lemah. Sistem tanam paksa sangat merugikan kepentingan petani karena membatasi pembukaan tanah-tanah baru sementara tanah pertanian yang sudah ada terus dibagi-bagi. Sistem tanam paksa juga berusaha memperkuat ikatan desa yang mengharuskan kerja sama membagi beban kerja rodi sedesa. Untuk itu, pembagian tanah-tanah pertanian menjadi bagian penting pada masa ini yang berdampak pada persengketaan antara pemilik tanah dan bukan pemilik tanah. Dalam hal ini, negara berperan sebagai pemilik semua tanah dengan menyatakan bahwa semua tanah adalah milik desa yang merupakan bentuk terendah dari negara. Menurut Onghokham (1984:9), keadaan ini menciptakan sebuah corak desa yang ada sekarang sebagai tempat habitat manusia yang dikelilingi sawah-sawah dan rumah-rumah yang tadinya tercerai-berai terkumpul menjadi satu. Dengan dinyatakannya tanah menjadi milik desa dan pajak atau kerja bakti dibebankan kepada desa, lembaga ini dapat memperbesar jumlah petani (buruh) dengan pembagian tanah sesuai dengan kebutuhan *cultuurstelsel*.

Zaman Liberal (1870-1945)

Sistem tanam paksa yang dilaksanakan sejak tahun 1830 telah memberikan keuntungan yang sangat besar bagi pemerintah Belanda. Hal ini mendorong berbagai gugatan dari kelompok liberal untuk ikut serta dalam mengelola tanah jajahan. Periode ini disebut juga periode liberal. Pada masa ini bukan hanya tanah kosong yang disewakan melainkan juga tanah sawah. Mata pencaharian petani terancam hilang. Sistem sewa baru ini mendorong penduduk memasuki ekonomi uang dengan menjadi pekerja atau buruh di perkebunan Belanda yang diswastakan.

Tuntutan para pengusaha swasta Belanda tersebut diikuti dengan mulai dihapuskannya sistem tanam paksa di Indonesia dan diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870. Penghapusan sistem tanam paksa menjadi penanaman bebas yang dikelola oleh pihak swasta ini berpengaruh besar pada sistem kepemilikan tanah. Selain tanam paksa dihapuskan, hak-hak rakyat atas tanah juga dipulihkan. Tanah komunal diganti dengan hak milik perseorangan. Artinya hak kuasa feodal terhadap tanah dihapus agar tanah-tanah tersebut dapat diperjualbelikan oleh pengusaha swasta dan pemerintah kolonial. Dalam asas liberal kebijakan kolonial diwarnai oleh cita-cita individualistis yang memperkuat kedudukan individu. Ikatan-ikatan feodal dianggap membatasi perkembangan ekonomi rakyat.

Sementara itu, semakin berkembangnya jumlah perusahaan swasta memerlukan pembukaan tanah-tanah baru. Untuk itu, pemerintah menerapkan peraturan tentang pengakuan terhadap milik perseorangan si pembuka tanah. Kebijakan ini disambut penduduk dengan pembukaan tanah-tanah baru secara besar-besaran. Stoppelaar (dalam Kroef, 1984:155) mengemukakan bahwa gejala pertama adalah meningkatnya luas tanah, hak-hak ulayat desa tidak kuat lagi. Pada tahun 1882, dari 3,7 juta hektare tanah pertanian yang ada, baru sekitar 1,7 juta hektare yang dikuasai perorangan, tetapi setengah abad kemudian, ketika luas tanah pertanian meningkat menjadi 6,6 juta hektare, penguasaan tanah perorangan telah mencapai 5,4 juta hektare. Sementara itu, tanah-tanah komunal telah berkurang dalam periode yang sama, yaitu dari 1,3 juta hektare menjadi 0,89 juta hektare, dan tanah-tanah

yang dikuasai pejabat desa juga menyusut dari 0,34 juta hektare menjadi 0,24 juta hektare. Di sisi lain, pembukaan tanah tersebut menyebabkan semakin pesatnya peningkatan jumlah penduduk Jawa.[19] Menurut Alexander dan Alexander (1979) dan White (1973; 1975), seperti dikutip Breman (1986:170), tuntutan-tuntutan yang tinggi terhadap tenaga kerja penduduk telah mengakibatkan tingginya angka kelahiran. Menurut analisisnya, reaksi demografis tersebut merupakan jawaban rasional terhadap tantangan untuk memenuhi tingginya tuntutan-tuntutan yang ditimpakan kepada petani dan juga tantangan untuk menyelamatkan hidup mereka sendiri.

Melalui Undang-Undang Agraria, penanaman wajib yang semula menjadi kebijakan sistem tanam paksa mulai digantikan dengan sistem penanaman bebas. Oleh karena itu, penyerahan tanah dan tenaga kerja dihapuskan seluruhnya dan digantikan dengan sewa tanah dan perjanjian kerja sukarela melalui sistem upah kerja antara rakyat dan perusahaan swasta Belanda. Implikasinya adalah peningkatan lahan pertanian sampai 100% dari tahun 1855-1885 diikuti dengan meningkatnya ekspansi penduduk dalam tahun 1875-1885 seperti ke daerah Priangan (sekarang Bandung), Kediri, dan Malang (Burger, 1960:245).

Menurut Elson (1986), meningkatnya ekspansi penduduk sebenarnya lebih didorong oleh berlakunya sistem upah kerja di perkebunan-perkebunan Belanda yang luas di daerah-daerah yang dituju, bukan karena pembukaan tanah-tanah pertanian baru. Elson (1986) mengatakan bahwa dengan tersebarnya perkebunan di seluruh pelosok Jawa, petani mulai mencari pekerjaan ke perkebunan dan pabrik hingga terjadi migrasi lokal (Suhartono, 1993:3). Mengenai kerja upah, sistem ini sebelumnya tidak dikenal dan muncul sebagai sebuah bentuk mekanisme kerja baru. Hubungan kerja dalam sistem ini bersifat vertikal dengan kesenjangan yang sangat tajam dalam hubungan antara buruh dan majikan. Pada prinsipnya sistem upah kerja ini tidak disukai

[19] Menurut catatan Burger (1960:245), dalam masa tanam paksa, penduduk telah meningkat dari kira-kira 4,5 juta di tahun 1815 menjadi kurang lebih 9,5 juta dalam tahun 1845 dan meningkat lagi menjadi 19,5 juta dalam tahun 1880.

rakyat. Kesulitan ekonomilah yang sebenarnya mendorong mereka menjadi buruh di perkebunan swasta.

Sistem penanaman bebas telah memberi keleluasaan bagi terjadinya proses komersialisasi pertanian di perdesaan. Sistem ini menitikberatkan pada penguasaan faktor produksi yakni tanah dan tenaga kerja. Perkebunan-perkebunan baru dibuka dan diperluas dengan cara menyewa tanah-tanah yang seharusnya digunakan untuk tanaman pangan. Akibatnya, hampir tidak ada tanah yang dapat ditanami dan kalaupun ada prosentasenya sangat kecil. Semua tanah telah disewakan untuk perkebunan, sehingga mata pencaharian petani hilang. Masuknya sistem perkebunan ke perdesaan berpengaruh besar terhadap kehidupan petani. Mereka tidak lagi dapat menguasai faktor dan proses produksi di tanahnya. Situasi ini mendorong petani memasuki sistem ekonomi uang *(monetization)* dengan menjadi buruh di perkebunan. Sebagai buruh, petani tidak dapat mengalokasikan waktunya untuk menuntut hak-hak dan kebebasannya karena sebagian besar waktunya habis digunakan untuk bekerja di perkebunan. Akibatnya, dependensi petani terhadap upah kerja perkebunan semakin tinggi. Petani tidak lagi menjadi majikan bagi tanah-tanahnya, akses petani terhadap tanah makin lemah secara ekonomis dan politis. Bahkan seperti dikatakan Manggistan (dalam Sajogyo dan Collier, 1986:122-123), penyebab utama kemiskinan dan kelemahan ekonomi petani di perdesaan adalah merosotnya harga-harga komoditas perkebunan dan kerusakan serta kemunduran kualitas mata dagangan di pasar dunia sejak tahun 1884. Kondisi ini memaksa pengusaha perkebunan untuk berupaya keras menghemat pengeluaran dan menekan upah buruh serendah-rendahnya dengan tujuan efisiensi kerja. Penerimaan upah yang rendah mengakibatkan kesehatan buruh juga rendah. Padahal, petani hampir tidak bisa menghindar dari kontrak kerja yang memang bertujuan untuk memanfaatkan tenaga kerja dengan upah rendah. Perkebunan telah menjerat buruh dengan berbagai cara supaya alat produksi itu tetap berada dalam kekuasaan mereka. Pemberlakuan *poenale sanctie* yang berisi ancaman atas penolakan menjadi buruh atau menghukum buruh apabila berusaha melarikan diri merupakan cara efektif mengikat tenaga kerja (Mubyarto dkk, 1992:119). Perlakuan yang tidak manusiawi ini pada akhirnya menimbulkan protes dan

pemberontakan petani. Manifestasi protes yang paling sering dilakukan adalah melarikan diri dan menerima hukuman *gebukan* rotan ketika tertangkap (Mubyarto dkk, 1992:120).

Penerapan Undang-undang Agraria 1870 telah memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing, sehingga jumlah perkebunan swasta pun meningkat pesat. Meningkatnya permintaan ekspor saat itu menyebabkan tanah-tanah perkebunan luas di luar Pulau Jawa, seperti Sumatera, membutuhkan banyak tenaga kerja. Para petani, baik dari Sumatera maupun dari Jawa, membanjiri perkebunan-perkebunan tersebut. Ini menjadi fenomena bahwa para petani telah menjadi kuli di negerinya sendiri. Mengenai hal ini, Van Gelderen mengatakan bahwa perkembangan perusahaan asing telah menjadikan rakyat pribumi sebagai bangsa buruh dan dengan demikian Indonesia menjadi buruh di antara bangsa-bangsa (Wiradi, 1990:20). Hak-hak agraria pribumi telah dirampas melalui sistem sewa-menyewa jangka panjang. Akibatnya, pihak *onderneming* mampu memperoleh tanah-tanah yang luas dan penduduk sama sekali kehilangan hak atas tanah.[20] Pembangunan pertanian telah mengakibatkan kerugian dan penderitaan rakyat yang berkepanjangan. Hal ini seperti ditulis Kroesen (dalam Pelzer, 1985:117) dalam suratnya: *".... Pertanian onderneming dapat berkembang tanpa menimbulkan kejutan-kejutan dan bahwa penduduk pasrah pada suatu keadaan yang sama sekali baru yang sering menimbulkan kerugian atau setidak-tidaknya penderitaan...."*.

Menanggapi situasi ini, berbagai kecaman muncul terhadap kebijakan agraria Hindia Belanda. Van Vollenhoven menyebut masa sejak diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 sampai dengan tahun 1920 sebagai "setengah abad ketidakadilan" (Pelzer, 1985:119). Van Kol, seorang anggota parlemen Belanda yang pernah bekerja sebagai insinyur di Jawa menyatakan, *".... Pemerasan kekayaan di Jawa itulah, dulu oleh pemerintah kemudian oleh kaum*

[20] Untuk merebut lahan penduduk pribumi, pengusaha *onderneming* bersekutu dengan raja-raja setempat. Selama semua pembayaran yang diberikan oleh pengusaha *onderneming* kepada raja dianggap sebagai penghasilan pribadi, raja mempunyai alasan untuk memihak kepada pengusaha *onderneming* dan membenarkan penyerobotan tanah-tanah milik rakyat oleh pengusaha *onderneming* (Pelzer, 1985:114).

modal swasta menyebabkan daerah itu kurus miskin... semua it adalah kesalahan pemerintah Belanda. Namun, tuan-tuan wak rakyat, kesalahan itu adalah juga kesalahan tuan-tuan sekalian....' (Praptodihardjo seperti dikutip oleh Wiradi, 1990:20). Mengenai hal ini, Bool (dalam Wiradi,1990:20) menyatakan bahwa keseluruhan sistem itu adalah hasil kelalaian para sultan pada waktu pertama kali memberikan hak konsensi; mereka tidak berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tak terbatas. Sikap masa bodoh para raja terhadap kesejahteraan *kawula* mengakibatkan kewajiban-kewajiban yang tak masuk akal beralih kepada para pengusaha *onderneming* (Pelzer, 1985:116). Akibat kecaman-kecaman tersebut, pada tahun 1902, pemerintah kolonial kemudian membentuk Panitia Penyelidik Kemiskinan yang baru selesai bekerja pada tahun 1920. Pada awal abad ke-20, melalui "Trias Van Deventer", pemerintah kolonial berusaha memperbaiki kemiskinan yang diderita rakyat Indonesia akibat kebijakan agraria kolonial melalui program-program irigasi, transmigrasi, dan pendidikan. Melalui program tersebut, pemerintah kolonial bermaksud membalas budi bangsa Indonesia karena telah memakmurkan negeri Belanda dan sebaliknya memiskinkan rakyat di tanah jajahan.

Konflik-konflik Struktural

Dari gambaran sejarah panjang hubungan agraris di atas, tampak bahwa konflik agraria merupakan satu rangkaian yang tak terpisahkan dalam hubungan agraris dalam sistem apa pun. Walaupun demikian, tidak berarti konflik-konflik yang muncul tersebut sama bentuknya. Setiap periode menunjukkan bentuk konflik yang berbeda dan sangat tergantung kepada kondisi hubungan agraris yang ada, serta sistem dan kebijakan yang berlaku pada kurun waktu tersebut. Sejalan dengan hal itu, perjuangan massa petani dalam kompleksitas konflik-konflik agraria bukan lagi merupakan gejala baru. Sejarah mencatat bahwa reaksi petani sudah muncul sejak lama sejalan dengan perubahan politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang terbukti menentukan kualitas gerakan.

Pada masa prakolonial, bentuk konflik yang muncul dipengaruhi oleh pola-pola hubungan kekuasaan dalam masyarakat, yaitu feodal. Dalam hubungan seperti itu terdapat tiga pihak yang berkepentingan terhadap penguasaan tanah, yaitu raja, priyayi, dan petani *(wong cilik)*. Walaupun demikian, kekuasaan raja dalam penguasaan tanah sangat dominan karena dalam sistem ini tanah adalah milik raja, sementara petani hanyalah merupakan penggarap tanah yang memiliki banyak kewajiban. Dalam konteks demikian, penggunaan tanah harus dilakukan untuk kemakmuran raja dan kaum bangsawan. Raja dapat mengalihkan hak penguasaan tanah kepada siapa pun yang ia kehendaki. Demikian pula dalam upaya memperbesar pengaruhnya, raja dapat mengambil alih tanah yang semula dikuasai oleh petani (termasuk pemegang *sikep*) untuk diberikan kepada *sikep* baru atau sering disebut *pancasan*. Tindakan raja yang demikian menimbulkan konflik di kalangan pihak-pihak yang terkena *pancasan* yaitu pemegang *sikep* lama dengan *sikep* baru, bahkan tidak jarang menimbulkan konflik antardesa. Pada periode ini konflik agraria bahkan terjadi antarkerajaan, terutama dalam konteks perebutan kekuasaan yang pada akhirnya disertai dengan penguasaan sumber daya agraria.

Begitu pula kehadiran VOC di Indonesia sangat mempengaruhi bentuk konflik. Konflik yang terjadi pada masa itu lebih berhubungan dengan persoalan perebutan komoditas perdagangan yang kemudian berhasil dimonopoli VOC. Perlawanan rakyat yang dipimpin oleh raja-raja lokal muncul karena mereka sangat dirugikan oleh sistem monopoli perdagangan. Dari seluruh perlawanan rakyat yang pernah ada, VOC selalu berhasil meredam perlawanan itu. Secara politis, VOC berhasil menguasai raja dan meluaskan pengaruhnya. Dengan dikuasainya raja-raja, otomatis VOC menguasai tanah-tanah yang selama ini berada di bawah penguasa kerajaan.[21] Peraturan-peraturan tentang penguasaan

[21] Konsep bahwa tanah adalah milik raja atau pemerintah ini pada masa sistem sewa tanah terkenal sebagai teori *domein* dari Raffles yang kemudian diterapkan dalam *landrente* yang mewajibkan setiap petani untuk membayar pajak sebesar dua perlima dari hasil panen (Wiradi, 1990:15).

tanah feodal lambat laun hilang dan digantikan dengan peraturan kolonial. Rakyat yang semula menyewa tanah kepada raja, kemudian diharuskan menyewa kepada kolonial sebagai penguasa tanah yang baru.

Dapat dikatakan bahwa kehadiran kekuasaan VOC dan campur tangannya dalam mengatur pemerintahan pada masa itu, menjadi sebab munculnya persoalan-persoalan politik agraria. Demikian pula pada masa sewa tanah dan tanam paksa. Pada masa ini konflik banyak muncul dalam kaitan dengan pola hubungan produksi komoditas ekspor, seperti lada, nila, dan gula. Konflik tersebut muncul ketika rakyat yang diharuskan menanam komoditas ekspor kehilangan sebagian besar waktunya dan kehilangan kesempatan untuk menanam komoditas subsisten untuk kepentingan keluarganya. Tekanan-tekanan kehidupan tersebut menimbulkan banyak pemberontakan.

Setelah berakhirnya sistem tanam paksa, dan memasuki masa penanaman bebas, permasalahan dan konflik-konflik agraria semakin sering terjadi. Sampai dengan sebelum Perang Dunia II (1942), konflik-konflik agraria dan protes-protes petani cenderung bersifat struktural yang melibatkan pemilik modal yang secara mutlak berperan sebagai penguasa tanah dengan petani sebagai pihak yang memiliki tanah tetapi tidak dapat menguasainya. Di Pulau Jawa, perjuangan petani melawan penindasan dan eksploitasi tidak pernah berhenti sejak meluasnya Perang Jawa (Diponegoro) yang sangat banyak menguras keuangan pemerintah kolonial sampai dengan paruh abad ke-20. Kehidupan petani yang relatif stabil di bawah tingkat subsistensi akibat tekanan yang berat, hilangnya kebebasan, eksploitasi dan paksaan, dalam banyak kasus, telah mengakibatkan perlawanan petani. Scott (1993:49) melihat bahwa di daerah pusat komersialisasi, protes dan kekerasan sebagai manifestasi dari ketidakpuasan petani akibat hubungan eksploitatif yang dirasakan tidak adil berawal dari lemahnya posisi petani dibandingkan penyewa atau pemodal. Kesadaran bahwa petani bukanlah objek dari eksploitasi semata dan kesadaran bahwa hak mereka atas tanah telah diambil menyebabkan munculnya berbagai bentuk perlawanan. Komersialisasi sangat mengancam kehidupan masyarakat petani yang berorientasi pada pemenuhan kehidupan subsisten, sehingga benturan yang diakibatkan oleh

perbedaan itu mendorong terjadinya konflik struktural antara pemodal yang menguasai faktor produksi dan masyarakat petani yang tereksploitasi.

Menurut Suhartono, walaupun konsep kehidupan petani Jawa memberi dasar kekuatan untuk bertahan dalam suasana tertekan dan ketidakpastian sehingga suasana yang buruk sekalipun diterima dengan sabar, mereka pun mempunyai batas toleransi dan kesabaran dalam menghadapi tekanan yakni ketika batas toleransi itu dilanggar. Situasi inilah yang memicu hadirnya perbanditan perdesaan Jawa yang merupakan manifestasi protes terhadap ketidakadilan sosial, ketidakpuasan terhadap pemerintah dan struktur atas yang menekan secara ekonomi dan kultural, serta tidak adanya kesempatan bagi petani untuk memainkan peranan sebagaimana mestinya (Suhartono, 1993:157-159).

Dapat dikatakan bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870, kepadatan penduduk di perdesaan menjadi sebab kelangkaan tanah bagi petani Jawa, khususnya di Jawa Barat. Sejak masa Raffles berkuasa (1811-1814) dan memuncak setelah Undang-Undang Agraria 1870, tanah-tanah di Pulau Jawa dipakai untuk perkebunan. Kelangkaan tanah menyebabkan petani mengalami apa yang disebut proses pemiskinan. Di banyak daerah perdesaan Jawa, proses pemiskinan ini menimbulkan berbagai pemberontakan, seperti di Banten, Priangan, dan Tangerang. Krisis kependudukan, tenaga kerja, dan sumber daya alam dengan jumlah penduduk tidak seimbang dibandingkan dengan luas tanah pertanian telah menyebabkan kekurangan makanan di Priangan pada tahun 1918. Di samping titik kritis ketidakseimbangan tersebut, peraturan mengenai pembelian padi dari petani oleh pemerintah kolonial telah menyebabkan kegelisahan petani dan meletusnya pemberontakan petani di Cimareme, Garut pada bulan Juli 1919 (Suryadi, 1979:4). Kemiskinan dan kerawanan pangan telah menjadi sebab utama petani melibatkan diri dalam pemberontakan. Scott (1989:vii) melihat gejala yang sama pada masyarakat petani Burma, yaitu pemberontakan petani timbul akibat kekurangan tanah dan kerawanan pangan karena sistem pemerasan pemerintah kolonial meniadakan konsep keadilan.

Dilihat dari kajian historis, terlihat bahwa selama pemerintahan kolonial bercokol di Indonesia, konflik-konflik agraria selalu

Sengketa Tanah Rawa Lakbok di Kabupaten Ciamis Jawa Barat

Kasus sengketa ini terjadi pada tahun 1930. Kasus ini bermula dari adanya rawa dengan luas 12.000 hektar yang kemudian dibuka dan dijadikan areal persawahan oleh penduduk. Areal ini semula hanya dimanfaatkan sebagai tempat mencari ikan oleh orang-orang dari daerah Banyumas dan Bagelen, terutama pada musim kemarau. Pada tahun 1925 banyak orang yang mencoba memanfaatkan tanah tersebut menjadi sawah, termasuk tempat tinggal. Pada tahun 1927, upaya masyarakat setempat tersebut didukung oleh adanya izin dari bupati setempat agar masyarakat membuka tanah tersebut. Masyarakat yang telah mendapatkan izin membuka tanah tersebut kemudian diharuskan mendapat pengesahan dengan apa yang dinamakan "cap singa" untuk akhirnya dikenakan pajak bumi sebagai bukti pemilikan yang sah.

Akan tetapi, setelah mereka menguasai dan mengolah tanah tersebut menjadi sawah yang subur, tiba-tiba (1930) tanah tersebut diklaim oleh sebuah *onderneming* karet Bantardawa. Para pemilik tanah tersebut dipaksa membubuhkan cap jempol sebagai pengakuan terhadap tanah *onderneming* dan harus meningggalkan tanah tersebut secepatnya. Bagi yang ingin tetap menggarap sawah tersebut diharuskan membayar 600 kg padi per hektare. Pengusiran penduduk dari tanahnya itu dilakukan dengan berbagai cara baik halus maupun kasar. Mereka ditakut-takuti, diancam, disiksa bahkan terjadi pembakaran rumah oleh pihak *onderneming*

Jalan pemecahan konflik pada saat itu adalah setiap orang yang ingin memiliki sawah di Rawa Lakbok diharuskan mengganti tanah tersebut dengan tanah kering di pegunungan di sekitar rawa tersebut. Tetapi pemecahan ini dipandang tidak adil karena hanya orang kaya yang memiliki tanah di pegunungan tersebutlah yang dapat memiliki sawah di Rawa Lakbok. Sementara petani kecil pembuka tanah yang tidak memiliki tanah di sekitar pegunungan tidak dapat memiliki tanah tersebut, padahal mereka sudah bersusah payah membuka tanah tersebut, dan bahkan banyak pula yang menjual tanahnya di tempat lain untuk pembiayaan pembukaan tanah tersebut.

Kasus sejenis yaitu konflik antara petani dan pihak perkebunan banyak terjadi di beberapa daerah lainnya, misalnya di Desa Tjisarua dan Kroja di Kabupaten Subang pada tahun 1913. Pada kasus ini terjadi perampasan tanah penduduk oleh *onderneming*. Hal yang sama terjadi di Langen (Kabupaten Ciamis), di Lampung, Kendal, dan Blitar (dikutip dari M. Tauchid, 1952).

menyertai kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah kolonial. Konflik agraria pada masa prakolonial dan kolonial tersebut terlihat hampir sama penyebabnya, yakni perebutan atas sumber daya agraria dari dua kepentingan yang berbeda.

Pada masa prakolonial dan kolonial, konflik agraria yang muncul bersifat vertikal dan sangat tergantung dari berlakunya sistem dan mekanisme aturan yang ada. Jauh sebelum masa kolonialisme, konflik agraria yang terjadi berdampingan erat dengan aturan feodal yang mengikat bahwa tanah adalah milik raja sehingga hampir semua konflik agraria bermuara pada kepentingan vertikal antara raja dan rakyat. Dalam masa prakolonial, yang terlibat dalam konflik adalah semua lapisan masyarakat yang memiliki kepentingan sama dalam menentang struktur feodal yakni melawan kelas pemilik tanah feodal. Walaupun demikian, situasi itu tidak berlangsung lama ketika terjadi perubahan pihak-pihak yang berkonflik. Aliansi antarlapisan hanya bersifat sementara karena yang terjadi kemudian adalah pengisapan model kapitalis terhadap petani miskin yang menimbulkan pertentangan tajam di antara keduanya.

Pada masa kolonial, penjajah menggantikan kedudukan raja untuk menguasai tanah dengan cara berperang melawan kerajaan dan kesultanan. Peraturan feodal yang mengikat sering menyebabkan konflik agraria antara petani yang diberi hak *apanage* dan raja sebagai pemilik tanah. Sementara itu, peraturan dan kebijakan agraria yang diterapkan pemerintah kolonial menyebabkan konflik-konflik agraria antara pihak pemerintah kolonial yang lebih sering bersekongkol dengan raja melawan kaum elite perdesaan yang bersatu dengan massa rakyat yang semuanya bermuara pada persoalan siapa yang lebih berkuasa terhadap tanah.

Kolonialisme telah menandai masuknya kapitalisme ke perdesaan, dan gerakan petani timbul manakala terjadi penguasaan tanah oleh dominasi asing. Pola-pola konflik yang terjadi menunjukkan adanya gerakan yang tidak semata-mata berasal dari satu kelas sosial tetapi bahkan hampir semua gerakan petani dipimpin oleh kaum elite yang merasa dirugikan oleh sistem pemerintahan kolonial. Seperti telah dikatakan di muka, perubahan dalam pola hubungan kekuasaan yang ada dalam masyarakat berkaitan dengan pola-pola konflik yang ditimbulkannya.

Kolonialisme ternyata semakin mempertajam konflik antargolongan yang terjadi di dalam masyarakat feodal. Akibatnya, konflik antargolongan terjadi karena masing-masing pihak menganut norma dan nilai yang bertentangan. Orientasi golongan elite baru cenderung menerima modernitas, sedangkan golongan elite lama karena lemahnya kondisi sosial, ekonomi dan, politik cenderung berorientasi ke tradisionalitas. Kedudukan elite baru itu menjadi semakin kuat karena kedekatannya dengan kekuasaan kolonial yang dominan. Kuatnya elite baru bentukan kolonialis telah mengakibatkan terganggunya integrasi politik tradisional sehingga memunculkan mobilisasi petani dan elite lama untuk mengadakan aksi melawan elite baru dan kolonialis.

Pandangan moralitas yang menganggap pemberontakan petani (dalam menghadapi peraturan-peraturan yang menekan, pajak yang berat, tidak adanya jaminan risiko, dan hilangnya keserasian antara realitas di bawah kolonialis dan tatanan yang serasi) sebagai sebuah dorongan moral dan bukan rasional, semakin menegaskan bahwa gerakan ini merupakan pelarian realitas ke irasional. Kartodirdjo (1984:447) melihat bahwa pemberontakan yang terjadi di Banten (1888) merupakan ekspresi protes sosial terhadap penyesuaian negatif dalam perubahan sosial yang dipaksakan oleh dominasi asing. Lembaga-lembaga tradisional yang terganggu, ketidakserasian sosial, perasaan tidak aman, frustrasi, kacaunya cara hidup tradisional melahirkan gerakan nativistik yang berusaha mempertahankan nilai-nilai dan cita-cita tradisional.

Ciri dari gerakan petani secara keseluruhan menampakkan pola yang sama yakni berupa aktivitas perlawanan dan penolakan terhadap dominasi asing dan struktur kelembagaan modern yang menyertainya. Tidak dimilikinya struktur feodal pribumi yang kuat untuk melawan kolonial telah mengakibatkan tingginya partisipasi petani yang terlibat dalam gerakan itu. Pada waktu itu, tidak ada cara lain bagi petani untuk mencari keadilan selain menggabungkan diri dengan gerakan-gerakan yang berorientasi kepada upaya-upaya pemulihan kembali tatanan tradisional yang berlandaskan nilai-nilai bersama dan loyalitas dasar petani.

Seperti ditulis oleh Kartodirdjo, pada masa sewa tanah, pemerintah kolonial berusaha melepaskan ikatan-ikatan feodal dengan menghapus kewajiban rakyat untuk menyerahkan hasil

buminya kepada para bupati. Permasalahan agraria yang muncul adalah pertentangan antara bupati dan pemerintah kolonial. Hapusnya sistem feodal bagi penguasa lokal berarti hilangnya hubungan dengan rakyat yang mengerjakan tanah dan menyumbang kekayaan bagi mereka. Konflik agraria yang muncul akibat peraturan ini sangat jelas terjadi di Kesultanan Banten, yang anggota kerabat dan pejabat kesultanannya sangat diuntungkan oleh sistem yang lama sehingga berusaha mempertahankan hak-hak mereka. Hilangnya pengaruh politik dan rasa ketidakpuasan itulah yang dianggap sebagai sumber kerusuhan di Banten sampai tahun 1830 (Kartodirdjo, 1984:61).

Pada masa itu, kaum tani merupakan pendukung kekuatan fisik yang potensial. Kolonialisme yang cenderung berorientasi kapitalis menyebabkan terjadinya perubahan sosial yang cepat. Perekonomian Barat yang ditandai dengan mulai berlakunya perekonomian uang, buruh upahan, maupun perubahan dalam sistem pemerintahan mengakibatkan gejala gerakan petani semakin meluas walaupun belum terkoordinir secara baik. Cirebon merupakan daerah yang sudah cukup lama terkenal sebagai daerah sumber kekacauan. Pada masa Daendels, seperti dilaporkan Van der Broek (1891), pemberontakan-pemberontakan petani yang dipimpin oleh sultan-sultan secara berturut-turut antara tahun 1808-1818 menelan korban jiwa hampir seperlima dari jumlah penduduk (Breman,1986:28). Sampai dengan dimulainya masa tanam paksa pada tahun 1830, pemberontakan petani di daerah ini tidak pernah surut. Di bawah sistem tanam paksa, pemberontakan-pemberontakan petani terus terjadi dan mengganggu kedamaian. Pemberontakan petani tahun 1830 meletus ketika penanaman nila *(indigo)* dijalankan di karesidenan Cirebon, diikuti dengan protes-protes petani di desa-desa karena dipaksa menyerahkan sepertiga sampai setengah luas sawah untuk memenuhi kebutuhan tanaman dan pelipatgandaan kerja wajib. Vitalis, seperti dikutip Breman (1986:28-29), menulis:

> "…. Dalam tahun 1838, penduduk beberapa desa yang terlibat dalam penanaman tebu di daerah Sindang (di Karesidenan Cirebon), dipimpin oleh kepala desa masing-masing berbaris menuju ibukota dengan tujuan untuk

mengadukan perihal pekerjaan yang melampaui batas yang diwajibkan bagi mereka. Mereka tidak mau kembali ke desanya, sebelum ada janji kesediaan untuk meringankan beban mereka itu...."

Di sinilah permasalahan agraria muncul, yakni ketika seluruh tanah milik pemegang *apanage* telah diambil alih kolonial. Kedudukan mereka menjadi seperti pemegang *apanage* di areal yang disewa dari raja. Akibat kebutuhan tenaga kerja dalam sistem tanam paksa meningkat, seperti dilaporkan Faille (1923), Soepomo (1927), dan Schwencke (1932) sebagaimana dikutip Röll (1983:52), Belanda tidak lagi berminat terhadap pajak berupa hasil bumi atau uang seperti halnya pemegang *apanage* terhadap tuan tanah dalam sistem feodal, tetapi meminta areal tanah beserta penggarapnya. Faille melaporkan bahwa para penggarap dipaksa menyerahkan setengah atau sepertiga dari hasil komoditas ekspor yang ditanam sesuai dengan jumlah hasil tanah atau pembayaran uang. Karena sering kali tiga keluarga petani kecil atau lebih menggarap tanah sawah yang luasnya kurang dari 0,7 hektare secara bersama, biasanya hanya tersisa sedikit sekali untuk menutupi kebutuhan hidup petani subsisten tersebut. Bahkan, luas tanah-tanah pertanian semakin lama semakin kecil, karena tanah-tanah pertanian yang sudah ada dibagi-bagi lagi sejalan dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk Jawa[22]. Geertz (seperti dikutip Onghokham, 1984:25;152) bahkan melihat ada hubungan yang langsung antara sistem tanam paksa ini dengan terjadinya involusi agraria dan *shared poverty* di Jawa, yang mengakibatkan situasi ekonomi masyarakat perdesaan menjadi sangat buruk. Di samping itu, penderitaan petani semakin diperburuk oleh pemaksaan melakukan pekerjaan lain di luar pertanian tanpa dibayar, seperti pembuatan jalan, pembangunan irigasi, pembangunan pabrik.

[22] Mengenai pertambahan penduduk Jawa ini, Onghokham mencatat bahwa pada awal abad ke-19 penduduk Jawa diperkirakan berjumlah 4,5 juta jiwa. Setengah abad kemudian jumlah ini telah meningkat menjadi 10 juta jiwa dan meningkat lagi menjadi hampir 20 juta jiwa pada tahun 1880, sedangkan mendekati abad ke-20 jumlah penduduk telah meningkat menjadi 28,5 juta jiwa (Onghokham, 1984:25). Bandingkan dengan Burger (1960:245).

Seperti dikatakan Sartono, pada abad ke-19 di daerah perdesaan seperti di Banten (Kartodirdjo, 1983:67) bermunculan konflik-konflik agraria yang diakibatkan oleh eksploitasi tenaga petani yang melampaui batas.

Konflik-konflik Berlevel Lokal

Reaksi defensif petani terhadap keresahan yang dialami akibat kondisi tersebut pada dasarnya tidak lebih dari reaksi yang spontan, tidak direncanakan, dan kurang terkoordinasi sehingga sama sekali tidak berorientasi kepada tuntutan sosial dan politik yang luas. Dilihat dari pola umum, konflik yang terjadi bersifat lokal dan cenderung mewakili reaksi-reaksi lokal terhadap keresahan-keresahan khusus. Ini dibuktikan dengan fenomena munculnya reaksi yang sama dalam wilayah tertentu dalam waktu yang singkat tetapi dengan frekuensi aksi pemberontakan petani yang tinggi pada setiap masanya. Kartodirdjo menemukan bahwa dilihat dari fenomena sejarahnya, frekuensi meletusnya pemberontakan petani di seluruh Jawa terhitung sangat tinggi dan terjadi hampir setiap tahun. Bahkan pada tahun-tahun 1820-an dan 1880-an kejadian di beberapa daerah sangat menonjol.

Walaupun demikian, dampak pemberontakan itu tidaklah begitu besar (Kartodirdjo, 1980:vii)[23]. Karena, pada umumnya, bagian terbesar dari pemberontakan petani bersifat lokal dan tidak berhubungan dengan pemberontakan lain, bahkan petani tidak mengetahui secara pasti untuk apa mereka memberontak dan tidak menyadari bahwa mereka sedang terlibat dalam sebuah gerakan sosial yang revolusioner. Pendeknya rasionalitas dan realitas tidak ada dalam tujuan aksi pemberontakan petani pada masa itu. Walaupun hanya bersifat lokal dan pengaruhnya tidak sangat besar, pemberontakan petani ini menarik untuk diamati sebagai sebuah

[23] Hal ini memperkuat asumsi bahwa kehidupan masyarakat agraris yang masih tradisional dan cenderung terisolasi dari dunia luar dan berbasis komunitas unit sosial tradisional keluarga, lembaga agama, atau desa dalam banyak hal menyebabkan ketidakmampuan organisasi untuk meluaskan jaringan dan menghimpun gerakan yang lebih luas.

gejala bangkitnya manifestasi kesadaran petani atas situasi hidup yang tidak berdaya akibat tekanan penjajah dan kondisi kerja yang buruk yang sangat jauh dengan tata masyarakat yang diimpikan. Kehadiran penguasa asing telah menciptakan dekadensi moral, penderitaan fisik serta kondisi serba sulit. Kebobrokan ekonomi petani karena hilangnya kepemilikan tanah, hak politik, kedudukan sosial, dan warisan kultural, disertai dengan kemelaratan dan kelaparan telah menghadirkan frustrasi yang mendalam. Gerakan atau reaksi petani yang sifatnya sangat sporadis tersebut cenderung diarahkan pada penderitaan yang ditimbulkan oleh tatanan kolonial, yakni eksploitasi, diskriminasi, dan dominasi.

Sudah dikatakan bahwa keadaan-keadaan ekonomi, politik, sosial, dan budaya menjadi faktor penentu terjadinya konflik agraria. Pada kondisi tersebut, agama tidak lagi menjadi persoalan spiritual belaka, tetapi menjadi alat yang sangat efektif dalam perjuangan politik massa petani yang pernah ada. Hal ini terbukti dengan kelahiran organisasi keagamaan yang sangat laten menyuarakan aspirasi petani dan meletakkan dasar-dasar perjuangan secara modern.

Awal abad ke-20 merupakan tonggak perjuangan massa petani yang lebih terorganisir. Lahirnya Syarekat Islam (SI) merupakan sarana penyaluran aspirasi potensi petani melalui organisasi. Ideologi dan kepemimpinan yang dikembangkan SI menjadi proses politisasi yang diarahkan bagi strategi perubahan masyarakat. Gerakan massa petani dalam bentuk organisasi yang lebih terorganisir ini berbeda dengan ideologi gerakan sebelumnya yang masih bersifat sangat tradisional. Dikatakan tradisional karena gerakannya masih sangat berorientasi kepada nilai-nilai keagamaan yang bercampur dengan gerakan yang berbau mistis, sedangkan gerakan massa petani dalam SI telah meningkat kepada pemahaman terhadap situasi sosial-politik dalam bentuk penyadaran petani dari situasi yang menindas.

Rakyat versus Raja, Bangsawan, dan Kolonial

Dalam struktur masyarakat feodal, paling tidak ada tiga aktor yang mempunyai kepentingan terhadap tanah, yaitu raja, kelas

bangsawan, dan rakyat. Pada masyarakat ini, dilihat dari sisi pihak yang terlibat, konflik dapat diklasifikasikan menjadi konflik struktural dan horisontal. Konflik struktural terjadi antara masyarakat dan pihak kerajaan sebagai akibat penerapan berbagai kewajiban, sementara konflik horisontal banyak berkaitan dengan konflik yang terjadi antar-*sikep* akibat kebijakan kerajaan dalam hal *pancasan*. Walaupun demikian, dari beberapa sumber diperoleh keterangan bahwa konflik struktural lebih dominan daripada horisontal.

Berbeda dengan masa prakolonial (termasuk zaman kompeni), pada masa kolonial, aktor yang terlibat dalam konflik menjadi lebih lebar. Konflik tidak hanya terjadi dalam satu struktur kekuasaan feodal, tetapi juga terjadi dalam suatu pertentangan antara kekuasaan feodal yang masih berlaku dalam masyarakat dan kekuasaan pemerintah kolonial yang bercorak kapitalisme. Dalam satu kasus, konflik bisa terjadi dalam konteks feodalisme, misalnya antara rakyat dan kekuasaan feodal. Sementara itu, dalam kasus lain konflik dapat terjadi dalam konteks kolonialisme-kapitalisme, misalnya antara rakyat dan penguasa kolonial sebagai akibat kebijakan agraria yang dikeluarkan. Namun, pada kasus lain lagi, konflik dapat terjadi dalam konteks pertentangan antara feodalisme dan kolonialisme-kapitalisme. Pada kasus yang terakhir, kebijakan-kebijakan pemerintah kolonial yang "mengganggu" kekuasaan feodalisme, misalnya mengurangi kekuasaan-kekuasaan bupati, menyebabkan terjadinya pemberontakan yang dilakukan oleh bupati termasuk juga rakyatnya dalam menentang pemerintah kolonial. Fenomena ini dapat terlihat pada periode sewa tanah.

Ketika sistem sewa tanah berakhir dan digantikan dengan sistem tanam paksa, ikatan-ikatan feodal yang semula dihilangkan kembali ditumbuhkan. Hal ini dimaksudkan untuk memaksakan kebijakan tanam paksa melalui pengaruh para bupati. Pemerintah kolonial menganggap bahwa organisasi desa merupakan sarana efektif untuk memperkuat sistem tanam paksa. Desa mempunyai hak untuk menguasai tanah-tanah desa yang akan dikerjakan semua penduduk desa sehingga beban tanam paksa terbagi. Pemberian hak menguasai bagi desa mengakibatkan lemahnya hak milik perseorangan petani. Pembagian tanah kepada petani-petani yang dimaksudkan untuk membagi beban tanam paksa dan kerja

paksa telah mengakibatkan penderitaan rakyat dan kemiskinan yang parah, diikuti dengan semakin seringnya sengketa dalam pembagian tanah antara pemilik tanah dan petani bukan pemilik tanah.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Agraria 1870, aktor yang terlibat konflik mulai bergeser dengan hadirnya pemilik modal perkebunan. Banyaknya tanah yang dikuasai, terlebih lagi terjadinya pengambilan tanah-tanah penduduk untuk kemudian digunakan sebagai perkebunan serta adanya perkebunan di sekitar atau di tengah perkampungan penduduk, menyebabkan banyak konflik antara rakyat dan pihak perkebunan.

Peradilan Agraria Kolonial

Untuk sejengkal tanah, tak gampang orang disuruh berdamai. Tak mudah orang disuruh menyerah dan mengalah (M. Tauchid 1952:17).

Informasi mengenai upaya penyelesaian konflik sangat terbatas. Terutama pada masa prakolonial tidak diperoleh informasi yang pasti tentang bagaimana upaya penyelesaian jika konflik terjadi. Moch. Tauchid (1952) menjelaskan bahwa pada 1817 di Yogyakarta ada semacam lembaga peradilan yang disebut *Pasowan Mangu* yang berkompetensi untuk mengadili urusan pertanahan, baik perkara yang berhubungan dengan tanah *apanage*, perkara *kabekelan*, dan persewaan tanah. Selain itu, pengadilan ini pun menangani kasus sengketa yang terjadi antara rakyat dan pihak *onderneming* dan juga antara rakyat dan bangsawan. Kasus yang terjadi antara rakyat dan *onderneming* terutama muncul setelah banyak kaum pemodal asing perkebunan datang ketika pemerintah kolonial Belanda menerapkan *Agrarische Wet* 1870. Banyak tanah pengusaha *onderneming* berada di tengah-tengah rakyat dan sebaliknya banyak perkampungan rakyat di tengah-tengah *onderneming*. Banyaknya kasus yang ditangani dapat dilihat pada Tabel 1.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa hampir selama dua dasawarsa (1889-1917), jumlah perkara yang ada menunjukkan frekuensi fluktuatif yang tidak mencolok tajam; kecuali pada dasawarsa kedua terlihat bahwa frekuensinya semakin menurun. Bahkan pada tahun

1917, jumlah perkara hanya 139 atau di bawah separuh dari frekuensi tertinggi pada tahun 1911 yang jumlahnya 510.

Tabel 1. Jumlah kasus sengketa pertanahan di Pasowan Mangu

tahun	jumlah perkara	tahun	jumlah perkara
1892	400	1910	450
1899	355	1911	510
1900	394	1912	368
1901	426	1913	284
1902	407	1914	281
1904	398	1915	244
1906	364	1916	240
1907	376	1917	139
1909	381		

Sumber: Moch. Tauchid, 1952.

Apabila pemahaman tentang jumlah perkara yang tercantum dalam Tabel 1 tersebut dikaitkan dengan jenis sengketa tanah dan frekuensinya, yang tercantum dalam Tabel 2, terlihat bahwa penurunan ataupun kenaikan jumlah perkara sangat ditentukan oleh jenis sengketa yang berkembang. Hal ini tentu tidak lepas dari kebijakan agraria pemerintah (kolonial) pada masa itu. Penurunan frekuensi jenis sengketa tanah pajak dan *pancen*, penglepasan *bekel*, dan perselisihan ke-*bekel*-an yang mencolok dalam kurun waktu satu setengah dasawarsa (1889-1914) menunjukkan gejala bahwa sengketa tanah yang terjadi bukan disebabkan persoalan hubungan antara petani dan administrasi kepemilikan tanah dalam sistem feodal ataupun disebabkan aktivitas dalam kegiatan pertanian, melainkan disebabkan munculnya jenis sengketa baru akibat akumulasi faktor produksi dari penguasaan petani ke pengusaha *onderneming*. Dalam Tabel 2 diperlihatkan bahwa jumlah kasus sengketa tanah yang

diakibatkan penebangan kayu (hutan) dan jenis sengketa lain menunjukkan peningkatan frekuensi yang cukup berarti. Penebangan hutan pada masa itu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembukaan hutan dan lahan-lahan pertanian baru bagi usaha *onderneming*.

Sementara itu, penyelesaian kasus-kasus sengketa perdata yang berhubungan dengan pertanahan banyak ditemui di pengadilan-pengadilan pemerintah kolonial Belanda *(Landraad)*. Soepomo (1982) melaporkan banyaknya kasus sengketa perdata pertanahan yang terjadi di Jawa Barat, baik menyangkut masalah hak-hak atas tanah maupun hubungan hukum penguasaan tanah.

Tabel 2. Jenis dan jumlah sengketa tanah di Pasowan Mangu

Jenis sengketa	1889	1914
pajak dan *pancen*	60	-
penebangan kayu	15	74
penglepasan *bekel*	54	16
perselisihan ke-*bekel*-an	51	24
kedudukan kuli *kenceng*	7	2
tanah pertanian	50	46
tanah pekarangan	55	54
tanaman	23	18
air	15	10
lain-lain	16	37
Jumlah	346	281

Sumber: M. Tauchid, 1952.

Sementara itu, penyelesaian kasus-kasus sengketa perdata yang berhubungan dengan pertanahan banyak ditemui di pengadilan-pengadilan pemerintah kolonial Belanda *(Landraad)*. Soepomo (1982) melaporkan banyaknya kasus sengketa perdata pertanahan yang terjadi di Jawa Barat, baik menyangkut masalah hak-hak atas tanah maupun hubungan hukum penguasaan tanah.

Gambaran angka-angka tersebut merupakan kasus perorangan. Sementara itu, dalam kasus yang bersifat massal, penyelesaian secara politik bahkan kekerasan banyak terjadi. Pada kasus tersebut, petani akan selalu dirugikan. Hal ini disebabkan tidak jelasnya aliansi politis antara rakyat dan pihak lain. Ketika terjadi konflik antara rakyat dan penguasa kolonial, rakyat akan memperjuangkan kepentingannya secara sendiri-sendiri, walaupun rakyat tersebut berada dalam kekuasaan feodal tertentu. Hal ini disebabkan tidak adanya pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan konflik.

KONFLIK AGRARIA PADA MASA PASCAKEMERDEKAAN (1945 - 1965)

UUPA dan Pelaksanaan *Land Reform*

KONDISI agraria pada masa awal kemerdekaan diwarnai oleh kondisi perekonomian perkebunan warisan kolonial sebagai akibat pelaksanaan Undang-Undang Agraria 1870. Demikian pula dengan kebijakan agraria, masih bersandarkan pada Undang-Undang Agraria 1870, sebagai konsekuensi dari Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, *"segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini"*. Walaupun demikian, pelaksanaan kebijakan agraria tetap berpedoman kepada UUD 1945 terutama Pasal 33.

Seperti pada zaman pendudukan Jepang, kondisi pada saat itu diwarnai pula dengan adanya pendudukan tanah-tanah bekas perkebunan asing oleh rakyat. Bagi mereka, kemerdekaan merupakan momentum yang tepat untuk merebut kembali tanah-tanah yang banyak dikuasai oleh perkebunan asing. *".... Beribu-ribu hektar tanah* onderneming *dan hutan dijadikan tanah pertanian rakyat untuk menanam bahan makanan dan dijadikan untuk mendirikan gubuk-gubuk rumahnya yang sebelumnya itu mereka menumpang di pekarangan orang lain...."* (Tauchid, 1952:11). Pendudukan itu di banyak tempat menimbulkan berbagai kasus sengketa tanah terutama antara rakyat dan pihak perkebunan.

Dalam menghadapi kondisi agraria seperti di atas, di tingkat nasional, partai-partai politik mempunyai pendapat yang berbeda-

beda. Pertama adalah kelompok moderat yang setuju untuk mempertahankan *onderneming* dengan alasan untuk mempertahankan devisa negara dan mendukung upaya pendapatan riil yang lebih baik, keikutsertaan pribumi dalam pengelolaan perkebunan, dan penarikan pajak yang lebih tinggi kepada penguasa *onderneming*. Menurut kelompok moderat ini, modal luar negeri dapat ditarik ke sektor-sektor tertentu melalui *onderneming*. Kedua adalah kelompok nasionalis kanan yang menyetujui adanya sistem pertanian yang dikelola oleh bangsa Indonesia sendiri. Dengan demikian, kelompok ini sangat mendukung pengusiran pengusaha *onderneming* dengan imbalan ganti rugi. Menurut kelompok ini, modal asing dapat ditarik melalui pinjaman pemerintah. Ketiga adalah kelompok nasionalis kiri yang menghendaki penghapusan tuan-tuan tanah dan menggantikannya dengan pengawasan langsung petani atas tanah. Pengusaha *onderneming* harus pergi tanpa mendapatkan ganti rugi, tanahnya disita dan didistribusikan kepada petani dengan prioritas buruh tani dan petani miskin atau tak bertanah.

Perbedaan pendapat tersebut dalam banyak hal mengakibatkan terjadinya kasus-kasus sengketa agraria yang berkepanjangan. Salah satu contohnya adalah peristiwa Tanjung Morawa pada tahun 1953 (Pelzer, 1991:101-102).

Pelzer menulis bahwa ketegangan itu sangat menguntungkan kelompok yang secara politik paling siap menghadapi kemelut seperti itu, yakni kelompok elite militer. Buruh dan penduduk liar yang bertahun-tahun setelah kemerdekaan menunggu hak milik atas bekas *onderneming* harus berhadapan dengan elite militer dalam kasus sengketa tanah. Akibatnya, di mana-mana muncul ketidakpuasan antara petani penggarap (buruh tani dan petani kecil) melawan pihak-pihak tuan tanah dan penguasa perkebunan.

Kondisi agraria seperti di atas, mendorong para pendiri negara Indonesia untuk memiliki undang-undang agraria sendiri yang mampu melindungi kepentingan rakyat Indonesia, memberikan kepastian hukum, dan mengakhiri berlakunya undang-undang agraria kolonial yang dualistis. Kebijaksanaan agraria lama memang harus diakhiri. Upaya tersebut diawali dengan dibentuknya Panitia Agraria di UGM Yogyakarta pada tahun 1948. Setelah memakan waktu dua belas tahun dan mengalami pergantian anggota,

Peristiwa Tanjung Morawa 1953

Tanjung Morawa adalah salah satu bekas *onderneming* di Sumatera Timur. Penduduk yang bermukim di sini sebagian besar adalah penduduk liar keturunan Tionghoa bekas buruh perkebunan setempat. Peristiwa Tanjung Morawa pada tanggal 16 Maret 1953 berawal dari keinginan sekelompok penduduk Tionghoa yang hanya mau digusur jika diberi ganti rugi yang menguntungkan. Karena status mereka bukan penduduk asli, mereka dianggap tidak berhak dimukimkan kembali atau memperoleh ganti rugi. BTI sebagai organisasi yang berafiliasi ke PKI mendukung aktif penduduk Tanjung Morawa yang berusaha bertahan. BTI terlibat aktif dalam mengorganisasi massa.

Peristiwa Tanjung Morawa merupakan kasus sengketa agraria yang terjadi setelah peristiwa nasionalisasi tanah-tanah perkebunan oleh negara. Sengketa ini melibatkan negara dan massa petani (serikat tani) bekas buruh *onderneming*. Sengketa terjadi ketika penduduk disuruh mengosongkan desa dan secara tegas dilarang menanam tanaman baru oleh pemerintah setempat. Penduduk menolak dan tidak bersedia pindah karena tuntutan mereka untuk mendapatkan ganti rugi tidak dipenuhi. Karena marah, aparat kemudian mendatangi penduduk dan mengusir penduduk dengan paksa. Dengan sekuat tenaga, penduduk berusaha mempertahankan diri dan mulai menyatakan permusuhan secara terang-terangan dengan pemerintah lokal (gubernur).

Ketika aparat pemerintah dengan menggunakan kekerasan mulai menghancurkan lahan dan pemukiman, penduduk pantang menyerah dan berusaha bertahan dari penggusuran. Semakin lama jumlah penduduk yang berusaha menghalang-halangi petugas justru bertambah banyak. Walaupun jumlah barikade kepolisian semakin banyak didatangkan, penduduk ternyata pantang menyerah. Menurut catatan, ada sekitar 1.500 demonstran yang menghadang barisan polisi dalam peristiwa itu. Gerakan reflek penduduk untuk mempertahankan diri tersebut mengakibatkan konflik dan kekerasan yang memakan puluhan korban penduduk yang luka-luka dan tewas.

Dalam sekejap peristiwa itu telah menimbulkan reaksi meluas. Gelombang protes bertebaran karena koran-koran dengan gencar melaporkan peristiwa ini. Jatuhnya Kabinet Wilopo pada waktu itu juga merupakan akibat dari peristiwa Tanjung Morawa.

akhirnya pada tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berhasil disahkan[24].

UUPA 1960, pada prinsipnya berisi lima hal. *Pertama*, sesuai dengan Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, negara berhak menguasai seluruh kekayaan alam dan berwenang untuk mengatur kekayaan itu untuk menyejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya (Pasal 2 UUPA 1960).

Kedua, negara membatasi luas maksimal pemilikan tanah untuk menghindari tumbuhnya tuan tanah yang mengisap tenaga kerja petani melalui sistem sewa dan gadai (Pasal 7 jo Pasal 17 UUPA 1960). Pengaturan batas minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dengan luas lahan yang kecil sebab sempitnya pemilikan luas tanah berakibat kecilnya pendapatan akibat rendahnya produktivitas (Pasal 13 jo Pasal 17 UUPA 1960). Jika tanah didistribusikan secara adil, petani akan mendapatkan tanah secara merata. Luas maksimal tanah yang dapat dimiliki adalah seperti terlihat dalam Tabel 3 berikut. Untuk kategori 1 dan 2 seperti terlihat dalam tabel berada di wilayah Jawa dan Bali, bahkan seperti ditulis Soemardjan (1966), tercatat dalam survai Asia tahun 1962 ada sebesar 60% dari jumlah petani di Jawa dan Bali merupakan petani tak bertanah (Lin, 1966:338).

Tabel 3. Luas maksimal kepemilikan tanah untuk wilayah Tingkat II

tingkat kepadatan penduduk	sawah irigasi (ha)	tanah kering (ha)
1. sangat padat (<400 jiwa)	5	5
2. cukup padat (251-400 jiwa)	7,5	9
3. kurang padat (51-250 jiwa)	10	12
4. tidak padat <50 jiwa)	15	20

Ketiga, negara mempunyai wewenang untuk mengeluarkan

[24] Lihat Suhendar dan Kasim, 1986.

sertifikat atas tanah bagi warga negara Indonesia tanpa membedakan jenis kelamin dan berdasarkan prinsip nasionalitas (Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA 1960). Negara juga membatasi hak warga negara asing untuk menguasai tanah di Indonesia.

Keempat, tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif (Pasal 10 UUPA 1960) dan melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri karena akan menimbulkan tanah terlantar *(absentee)* atau meluaskan relasi buruh tani dan pemilik tanah yang mempunyai kecenderungan memeras (Pasal 10 Ayat 1 jo Pasal 11 Ayat 1 UUPA 1960).

Kelima, negara memberi bukti kepemilikan hak atas tanah untuk memberi kepastian hukum kepada petani pemilik tanah.

UUPA secara jelas ingin melakukan pembaruan agraria yang dapat memberikan kemakmuran kepada rakyat Indonesia yang sebagian besar kehidupannya tergantung kepada sektor agraris. Seperti disampaikan Menteri Agraria Sadjarwo pada tanggal 2 September 1960 dalam pidato di depan sidang Pleno DPR-GR, tujuan dan maksud dilaksanakannya pembaruan agraria sebagai berikut. *Pertama*, untuk membagi secara adil sumber penghidupan petani yaitu tanah agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner. *Kedua*, untuk melaksanakan prinsip tanah untuk pertanian agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek pemerasan. *Ketiga*, untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik pria maupun wanita yang bersifat sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun tetapi yang berfungsi sosial. *Keempat*, untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimal dan minimal untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga bisa seorang pria ataupun wanita. Dengan demikian, mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah serta memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah. *Kelima*, untuk mempertinggi produksi dan mendorong pertanian intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata

dan adil dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani[25].

Untuk mencapai pembaruan agraria berdasarkan UUPA tersebut dilakukan upaya-upaya untuk menata struktur agraria yang timpang menjadi lebih egaliter, adil, dan juga memberikan kepastian hukum. Beberapa upaya yang dilakukan sebagai berikut. *Pertama*, menata pola hubungan penguasaan tanah antara petani pemilik dan buruh tani atau penggarapnya. Upaya ini dilakukan pada awal tahun 1960 dengan dikeluarkannya Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil (UUPBH). UU ini bertujuan untuk menciptakan hubungan yang adil antara petani pemilik tanah dan penggarapnya sehingga tercipta suatu akses yang menguntungkan bagi penggarap, tidak terjadi eksploitasi di antara keduanya. *Kedua*, adalah dengan membatasi luas pemilikan tanah oleh sebuah keluarga yaitu dengan dikeluarkannya UU 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. UU ini diupayakan sebagai jalan keluar agar tidak terjadi konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, sehingga memberikan akses terhadap orang atau keluarga yang sebelumnya tidak menguasai tanah pertanian, dan diharapkan tidak terjadi ketimpangan penguasaan tanah. *Ketiga*, meredistribusikan tanah negara kepada petani yang memerlukan atau sebelumnya menggarap tanah negara tersebut.

Selain adanya dualistis dalam hukum agraria, pelaksanaan reformasi agraria juga berkaitan dengan timpangnya struktur penguasaan tanah, terutama di Jawa. Reformasi ini ternyata tidak berjalan mulus, walaupun di beberapa daerah dapat dilaksanakan. Dalam perjalanan sejarahnya, dapat dikatakan bahwa upaya melakukan penataan struktur agraria selalu berhadapan dengan berbagai hambatan, terutama dari kelompok elite yang tidak menghendaki adanya penataan struktur, misalnya pemilik tanah luas di perdesaan. Pada tahun 1957 struktur penguasaan tanah dapat dilihat pada Tabel 4.

Isu tentang *land reform* berkembang setelah Pemilu tahun 1955, yakni ketika masalah pengaturan tanah disinggung dalam pembicaraan resmi menyambut peringatan kemerdekaan pada

[25] Diambil dari tulisan Bonnie Setiawan, 1995.

Tabel 4. Distribusi pemilikan tanah di Jawa, Sulawesi, dan Nusa Tenggara

Luas (ha)	Jawa (Jum. KK)	Persen	Sulawesi dan Nusa Tenggara (Jum. KK)	Persen
< 0,5	3.717.247	67	411.127	58
0,6-2,0	1.638.108	30	218.892	31
2,1-5,0	123.024	2	57.444	8
> 5	19.285	1	18.184	3
Jumlah	5.497.691	100	705.647	100

Sumber: Hardjosedarmo. 1970.

tahun 1959. Kemudian, dalam sidang DPA tanggal 13 Januari 1960 ditegaskan perlunya strategi pelaksanaan *land reform* yang bertujuan menghapus kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani, dan memberikan tanah hanya kepada mereka yang mengerjakannya sendiri. Program *land reform* di Indonesia ini dilaksanakan sebagai upaya untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi karena perbedaan penguasaan tanah, memperbaiki struktur agraria yang kacau[26], dan memeratakan pendapatan. *Land reform* dianggap sebagai dasar dari produktivitas yang tinggi dan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

Pelaksanaan program *land reform* ditandai dengan kegiatan pendaftaran tanah, proses penentuan tanah lebih dan redistribusinya kepada petani tak bertanah, serta pelaksanaan UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil). Dengan demikian, dasar dari pelaksanaan *land reform* adalah UUPA dan UUPBH. Antara tahun 1962-1965 program *land reform* ini dilaksanakan. Tahap redistribusi pertama meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali, dan Kepulauan

[26] Struktur agraria adalah hubungan antara kelas-kelas sosial dan sumber daya alamnya, serta hubungan di antara masing-masing kelas tersebut. Ketika sebuah kelas mendominasi sumber daya alam, dengan sendirinya ia harus memeras masyarakat lainnya baik untuk bekerja kepadanya maupun untuk mempertahankan penguasaan terhadap sumber-sumber tersebut dan melipatgandakannya.

Nusa Tenggara, sedangkan wilayah-wilayah lain dilaksanakan berikutnya. Dalam waktu kurang lebih 3-5 tahun program ini diharapkan sudah selesai. Dalam laporan panitia pelaksana menjelang akhir 1964, disebutkan bahwa di Jawa dan pulau sekitarnya, dari target 112.000 hektare tanah (yang berasal dari para pemilik tanah lebih dari lima hektare) hanya 50%-nya yang diredistribusikan; dari target 22.000 hektare tanah *absentee*, hanya sepertiganya yang diredistribusikan; dan dari target 220.000 hektare tanah dari pemerintah pusat dan daerah semuanya diredistribusikan.

Dalam pelaksanaan *land reform*, organisasi-organisasi petani aktif dalam kepanitiaan baik di tingkat lokal maupun nasional[27]. Implikasi-implikasi sosial dari pelaksanaan program *land reform* ternyata sangat besar. Hal ini terlihat dalam konflik-konflik dan persengketaan yang berhubungan dengan proses redistribusi tanah kepada petani tak bertanah. Lyon menulis bahwa di luar pertimbangan ekonomi, implikasi pelaksanaan *land reform* dalam bidang sosial, ideologi, dan agama ternyata mengakibatkan perubahan dan ketegangan yang sangat fundamental dan berpotensi sebagai saluran untuk mengekspresikan bermacam-macam konflik, khususnya konflik tanah, dan sebagai katalisator bagi perselisihan yang berasal dari organisasi masyarakat perdesaan yang fundamental (Lyon, 1984:195).

Dari hasil penelitian tim peninjau pelaksanaan *land reform*, pada akhir Desember 1964[28], di daerah yang termasuk dalam tahap redistribusi pertama, ditemukan berbagai persoalan yang menyangkut hambatan pelaksanaan dan menimbulkan persengketaan tanah.

---

[27] Keaktifan petani dalam organisasi yang ada dimungkinkan karena pada masa Orde Lama kesempatan dibuka untuk aktif dalam organisasi dan upaya pembentukan organisasi rakyat apa pun mendapatkan peluang untuk berkembang. Pada masa ini aspirasi petani merupakan unsur politik yang menjadi perhatian pokok dalam isu-isu nasional zaman Orde Lama.

[28] Berdasarkan laporan lengkap Panitia Tiga Menteri tentang Masalah Agraria, tentang pelaksanaan *land reform* daerah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, dan Nusa Tenggara Barat dari hasil-hasil penelitian tim peninjau pelaksanaan *land reform*, Badan Pertimbangan dan Pengawasan Pelaksanaan *Land Reform* Pusat diperluas dengan beberapa pejabat dan ormas tani tanggal 10 s.d. akhir Desember 1964.

Di Jawa Tengah, hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* berkisar pada masalah-masalah seperti kurangnya kesadaran pemilik tanah karena merasa dirugikan, ketakutan penggarap atas dicabutnya tanah garapan oleh pemilik, dan masih terdapatnya kemungkinan menghindari UUPBH dengan mengganti hubungan kerja dengan sistem sewa yang masih menguntungkan pemilik melalui pembayaran *in natura*. Sengketa tanah yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan *land reform* ini meliputi hal berikut. *Pertama*, sengketa tanah yang berhubungan dengan pembagian tanah kelebihan yang berkisar pada masalah pemindahan hak milik dari tanah lebih ke dalam bentuk wakaf, waris, hibah, jual beli di bawah tangan yang disaksikan oleh panitia *land reform*. *Kedua*, sengketa tanah yang berhubungan dengan tanah *absentee*, khususnya akibat transmigrasi bedol desa dan adanya peraturan daerah larangan di sekitar Gunung Merapi. *Ketiga*, sengketa tanah yang disebabkan penunjukan pemilik tanah baru oleh panitia *land reform* yang dianggap kurang tepat. *Keempat*, sengketa tanah yang disebabkan oleh ketidaktegasan menentukan hak penguasaan dan hak atas tanah tersebut. *Kelima*, sengketa tanah yang disebabkan oleh ketidaktegasan pengonversian tanah-tanah yang dikerjakan petani dan penggarapan dengan sistem tumpangsari atau bagi hasil *(maro)*. *Keenam*, sengketa tanah yang berhubungan dengan tanah perkebunan dan Perhutani karena belum adanya hak guna usaha yang sesuai dengan kenyataan yang ada. *Ketujuh*, sengketa tanah yang berhubungan dengan pelaksanaan UUPBH terutama mengenai sengketa bagi hasil dan pencabutan tanah garapan pemilik.

Penyelewengan-penyelewengan yang secara sengaja dan tidak sengaja dilakukan dengan bermacam-macam alasan, misalnya tanah sudah dialihkan sebelum *land reform* atau tanah berbadan hukum, ada pihak-pihak yang masih kurang rela menyerahkan tanah-tanahnya yang terkena *land reform* dan berupaya menekan panitia *land reform* atau menggunakan orang yang berpengaruh, merupakan sebab-sebab kemacetan pelaksanaan *land reform* di Jawa Barat. Akibatnya, masih banyak lahan yang tidak dapat dan belum diredistribusikan karena persoalan permintaan ganti rugi (1.851 hektare), tanah disengketakan (6.131 hektare), tanah hilang karena hibah/waris (1.709 hektare). Di samping itu, sengketa-sengketa tanah dapat ditemukan karena sesuatu yang sifatnya

insidentil, seperti perebutan prioritas pihak penerima[29], perebutan tanah garapan antara penggarap lama yang kurang memenuhi syarat dan penggarap baru, atau membadan-hukumkan objek *land reform*. Sementara itu, sengketa tanah karena persoalan prinsipil yang timbul dalam pelaksanaan *land reform* di Jawa Barat bersumber pada enam hal. *Pertama*, pendudukan dan penggarapan petani atas tanah-tanah kehutanan seluas 950.000 hektare dan dijadikan lahan pertanian secara terus-menerus. *Kedua*, pendudukan dan penggarapan petani atas tanah-tanah perkebunan milik swasta dan negara sehingga menimbulkan sengketa kronis antara pihak perkebunan dan petani penggarap. *Ketiga*, banyak tanah pertanian milik instansi pemerintah yang disewakan atau bagi hasil kepada petani. *Keempat*, seluas 40.000 hektare lahan penggembalaan *(pangonan)* desa telah berubah menjadi tanah pertanian. *Kelima*, kebijakan yang berbeda antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan *land reform* sehingga menimbulkan keraguan. *Keenam*, terjadinya perubahan fungsi dan status sebagian tanah pertanian menjadi tanah pemukiman dan pariwisata.

Sementara itu di Jawa Timur dan Madura, pelaksanaan *land reform* juga telah menimbulkan kasus-kasus tanah. Di antaranya adalah kasus yang terjadi di tanah perkebunan Ngadirenggo (Gunung Gedeh) dan Kedungwungu Jawa Timur, serta tanah *yasan* bekas romusha di Sumenep, Madura.

Di Bali dan Lombok, sengketa-sengketa yang timbul dalam pelaksanaan *land reform* pada umumnya bersumber pada persoalan

[29] Prioritas redistribusi tanah adalah kepada petani penggarap yang mengerjakan tanah dan buruh tani tetap dari bekas pemilik tanah itu. Pasal 8 PP/224/1961 menentukan bahwa tanah-tanah *land reform* akan dibagi-bagikan dengan hak milik kepada petani menurut prioritas-prioritas: a) penggarap yang mengerjakan tanah ybs; b) buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah ybs; c) pekerja tetap pada bekas pemilik tanah ybs; d) penggarap yang belum sampai tiga tahun mengerjakan tanah ybs; e) penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik, f) penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 Ayat 2 dan 3; g) penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektare; h) pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektare; dan i) petani atau buruh tani lainnya. Di samping itu, prioritas utama juga akan diberikan kepada veteran dan janda pejuang kemerdekaan dan pihak-pihak yang mempunyai hubungan keluarga dengan bekas pemilik tanah kecuali anak atau cucu (Sukanti, 1985:42-43).

.... Bekas persil Ngadirenggo yang luas seluruhnya 3.174,6 hektare, dikuasai Perhutani seluas 1.775,71 hektare, sedangkan sisanya seluas 1.902,6 hektare merupakan tanah negara bebas yang akan di-*land-reform*-kan. Panitia *land reform* Blitar telah mengambil tanah tersebut untuk didistribusikan karena merupakan sisa tanah bekas perkebunan Ngadirenggo. Tetapi pihak Perhutani secara memaksa memungut bagi hasil dari hasil-hasil panen tanah yang digarap petani sebanyak dua puluh ton gabah setiap panennya. Petani penggarap bersedia dipindahkan, tetapi mereka menuntut ganti rugi tanah garapan lain.... Sementara itu, di Kedungwungu, kasus sengketa tanah terjadi ketika Lurah Kedungwungu sebagai panitia *land reform* diadukan BTI karena dituduh menyeleweng. Lurah sebagai pemilik tanah luas segan untuk menerima pengawasan dari pihak ormas tani dalam melaksanakan fungsinya sebagai ketua panitia *land reform*. Persoalannya adalah banyak anggota calon penggarap yang belum mendapat bagian tanah tetapi telah menyetorkan sejumlah uang kepada pengurusnya....

.... Pada tahun 1942, para petani pemilik tanah seluas 3.265,04 hektare di Sumenep diberangkatkan ke luar Pulau Jawa sebagai romusha serta sebagian lain karena kemauannya sendiri mencari nafkah ke Pulau Jawa. Tahun 1949/1960, Residen Madura menjadikan tanah-tanah tersebut milik Perhutani untuk program penghijauan atas persetujuan berbagai instansi dan tidak ada yang memprotes. Ketika para romusha sebanyak 893 orang kembali ke Sumenep, mereka menuntut kembalinya tanah-tanah seluas 738,233 hektare dari jumlah yang dikuasai Perhutani seluas 3.265,04 hektare tersebut. Pihak Perhutani menolak karena penguasaan itu secara hukum sah untuk kepentingan reboisasi. Akibatnya, penduduk yang merasa berkepentingan yang dipimpin BTI menuntut kembalinya tanah-tanah milik mereka. Pada pertengahan tahun 1964, petani dibantu BTI mengadakan gerakan-gerakan pendudukan dan pembabatan tanaman-tanaman milik Perhutani yang sudah dihijaukan dan ditanami jagung....

bagi hasil, pencabutan penggarap, atau persoalan penentuan tanah lebih karena warisan. Kemacetan pelaksanaan *land reform* lebih disebabkan oleh enam hal. Pertama, kurang sempurnanya panitia *land reform* yang cenderung didominasi oleh ormas-ormas tani. Kedua, adanya perbuatan-perbuatan sengaja yang diorganisir oleh oknum yang berhubungan langsung dan tidak langsung dengan

panitia *land reform*, seperti kawin palsu, hibah palsu, cerai palsu, mati palsu. Ketiga, penggunaan alasan dan dalih tertentu, seperti warisan, sebagai cara untuk menghindar dari pelepasan tanah-tanah lebih. Keempat, masih kuatnya pengaruh feodalisme. Kelima, pengaruh-pengaruh adat yang masih kuat yang berhubungan dengan warisan, seperti ngaben. Keenam, pejabat-pejabat yang karena sesuatu tidak mau meninggalkan segi subjektivitasnya.

Persoalan *land reform* adalah persoalan nasional yang bertujuan merombak struktur agraria di Indonesia yang masih bersifat feodalisme. *Land reform* merupakan persoalan yang sangat kompleks menyangkut segi-segi sosial, ekonomi, dan politik kehidupan dan penghidupan petani. Karenanya, sangat masuk akal apabila pelaksanaan *land reform* ini banyak berhadapan dengan berbagai persoalan, seperti persoalan adat, sisa-sisa kekuasaan feodal, persoalan waris, dan persoalan dengan kepentingan lain yang semuanya itu menyebabkan perbedaan penafsiran, baik yang disengaja maupun tidak disengaja, terhadap UUPA dan UUPBH. Secara objektif, harus diakui bahwa memang peraturan UUPA dan UUPBH hanya menentukan dasar-dasar yang bersifat umum mengenai pembagian dan penggunaan tanah yang adil dan merata sebagai pembuka jalan mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur. Pelaksanaan dasar-dasar tersebut di masing-masing daerah harus diserahkan kepada masing-masing kepala daerah. Hal ini menimbulkan persoalan di antara pihak-pihak yang selalu berlawanan kepentingannya, yakni antara pemilik tanah dan masing-masing penggarapnya yang sering melupakan dasar-dasar dan jiwa dari undang-undang tersebut.

Situasi demikian sangat kentara dari munculnya persoalan-persoalan teknis dalam pelaksanaan *land reform*, yang sebenarnya sangat erat kaitannya dengan persoalan yang telah dikemukakan di atas. Dalam pelaksanaan *land reform* di beberapa negara di Asia seperti Pakistan, Philipina, Nepal, Bangladesh, dan India, ada kecenderungan ketidaksesuaian perkiraan luas tanah yang diharapkan akan dapat didistribusikan dengan luas yang kemudian dilaporkan oleh pemilik tanah. Di Bangladesh misalnya, seperti dilaporkan Jannuzzi dan Peach (1978), data yang diperoleh dalam survai mengungkapkan bahwa hanya ada 0,8% pemilik tanah

kelebihan yakni memiliki lima belas *acre*[30]. Menurut laporan Qayyum (1979) di Pakistan hanya 15% dari seratus acre tanah yang dapat didistribusikan melalui 1,7% pemilik tanah kelebihan. Keadaan ini rupanya tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di Nepal (1979), perkiraan sebesar 12% tanah kelebihan menjadi hanya 2,4% (Hossain, 1982:155-156).

Menengok pelaksanaan *land reform* di Indonesia, data kuantitatif yang berhasil dicatat untuk wilayah Bali misalnya, menunjukkan bahwa di delapan daerah tingkat II, diperkirakan terdapat 32.464,521 hektare tanah kelebihan yang harus didistribusikan. Namun, ketika diteliti ternyata jumlahnya menjadi hanya 15.000 hektare, dan sampai dengan bulan November 1964, masih ada sekitar 1.100 hektare yang belum dibagikan. Sementara itu, di wilayah Lombok, terdapat 2.2884,926 hektare tanah kelebihan dan tinggal 941,537 hektare yang belum didistribusikan. Sebab-sebab penurunan perkiraan tanah kelebihan setelah diteliti ternyata ada faktor kewajaran dan ketidakwajaran. Faktor kewajaran itu, misalnya, adanya tanah-tanah warisan yang belum dibagikan, tanah-tanah pura, tanah komunal *(pipil)*, tanah-tanah pemberian orang tua pada saat anaknya dewasa, tanah-tanah yang dijual di bawah tangan, dan tanah-tanah tambahan bagi keluarga-keluarga yang jumlahnya lebih dari tujuh jiwa. Faktor ketidakwajaran meliputi antara lain pemakaian surat-surat keterangan palsu oleh organisasi makelar dan masih kaburnya pendaftaran tanah-tanah swapraja dengan tanah waris, misalnya tanah di Pecatu.

Sementara itu di wilayah Jawa Tengah, taksiran tanah kelebihan seluas 22.000 hektare yang ternyata setelah diteliti kembali luasnya menjadi hanya 11.405 hektare. Pada akhir tahun 1964, baru 783 petani yang menerima pembagian tanah-tanah tersebut. Dari penelitian ditemukan bahwa hal ini terjadi karena banyak tanah yang tidak dilaporkan kepada panitia *land reform* atau tanah tersebut berada dalam status sengketa sehingga belum atau tidak dapat didistribusikan kepada petani yang berhak. Demikian juga dari catatan panitia *land reform* Jawa Barat, pada akhir tahun 1964, diperkirakan terdapat 35.044 hektare tanah

[30] 1 acre = 0,4646 hektare

kelebihan; dan dari jumlah tersebut, 26.842 hektare tanah sudah didistribusikan kepada 41.786 petani penggarap.

Konflik-konflik Akibat Pelaksanaan *Land Reform*

Perjuangan petani yang mendasarkan diri pada terbentuknya kesadaran material dan sosial terhadap situasi sosial-politik yang mewarnai sejarah sekian lama telah membawa banyak pelajaran berharga bagi mereka untuk melaksanakan *land reform*. Persoalan penggunaan tanah sebenarnya telah sejak lama menjadi isu serius yang belum terpecahkan. Baru ketika kemerdekaan tercapai, keinginan petani tidak berhenti begitu saja terhadap konsistensi cita-cita mereka untuk melaksanakan *land reform*. Jadi, pada masa pasca-kemerdekaan, *land reform* menjadi perspektif utama perjuangan dan gerakan petani. Pelaksanaan *land reform* telah menimbulkan bentuk-bentuk konflik yang mewarnai masa-masa sebelum tahun 1966. Sejak diberlakukannya UUPA dan UUPBH, konflik-konflik yang terjadi secara hukum memperoleh legitimasi. Bentuk-bentuk konflik yang timbul pada masa dilaksanakannya *land reform* di antaranya sebagai berikut.

Pertama, pendudukan tanah-tanah perkebunan. Sejak berakhirnya penjajahan, rakyat menggarap lahan bekas perkebunan dan menjadikannya lahan pertanian untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari. Saat itu tidak ada satu pun larangan bagi petani untuk menggarap lahan bekas perkebunan. Bahkan Bupati memberikan izin untuk mengusahakannya. Konflik timbul ketika tanah-tanah bekas perkebunan Belanda yang sudah diduduki petani, seperti kasus-kasus yang terjadi di Jawa Barat dan Jawa Timur diambil alih oleh negara dan menimbulkan sengketa kronis antara pihak perkebunan dan petani penggarap. Demikian juga di Jawa Tengah, masalah pendudukan petani atas tanah Perhutani menjadi konflik tanah kronis akibat belum adanya hak guna usaha.

Kedua, proses pengambilan kembali tanah-tanah objek *land reform*. Di banyak daerah, proses ini menimbulkan persengketaan tanah yang tajam. Hal ini dapat dilihat dari kasus-kasus terjadinya

hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* baik di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, Bali maupun Lombok. Persoalan diambilnya tanah-tanah yang semula dikuasai oleh seorang pemilik tanah dengan luas tanah berlebih di daerah-daerah tersebut merupakan penyebab mayoritas sengketa tanah dalam pelaksanaan *land reform*.

Kasus di Jawa Tengah menunjukkan bahwa pemilik tanah tidak rela mendistribusikan lahannya kepada petani tunakisma karena merasa dirugikan. Berbagai upaya bahkan dilakukan untuk menghindari terkena UUPBH dengan merekayasa hubungan kerja dalam sistem sewa melalui pembayaran *in natura*. Di samping itu, tanah *absentee*, penunjukan pemilik tanah baru oleh panitia *land reform* yang dianggap kurang tepat, ketidaktegasan menentukan hak penguasaan dan hak atas tanah dan pengonversian tanah-tanah yang dikerjakan petani, dan sistem bagi hasil *(maro)*, merupakan bentuk-bentuk konflik yang terjadi pada masa pelaksanaan *land reform* di wilayah Jawa Tengah. Beberapa bentuk dan penyebab konflik yang teridentifikasi di antaranya:

- sengketa yang berkaitan dengan tanah kelebihan (batas penguasaan maksimal),
- sengketa yang berkaitan dengan penguasaan tanah *absentee*,
- sengketa yang berhubungan dengan keputusan Menteri Agraria mengenai penunjukan pemilik baru yang dianggap tidak tepat,
- sengketa yang berkaitan dengan tanah negara,
- sengketa yang berkaitan dengan pendudukan tanah perkebunan dan kehutanan,
- sengketa yang berhubungan dengan tanah-tanah PPN,
- sengketa akibat pelaksanaan UUPBH,
- sengketa akibat putusan pengadilan misalnya perbedaan dengan keputusan pengadilan *land reform*.

Di Jawa Barat, pihak-pihak yang masih kurang rela menyerahkan tanah-tanahnya yang terkena *land reform* sehingga berupaya menggunakan oknum-oknum dan menekan panitia *land reform* merupakan sumber konflik tanah. Bentuk-bentuk perebutan prioritas tentang siapa yang akan didahulukan memperoleh tanah, perebutan tanah garapan antara penggarap lama yang kurang memenuhi syarat dan penggarap baru merupakan bentuk konflik

tanah pada masa itu. Beberapa bentuk konflik yang teridentifikasi di antaranya menyangkut:

- tanah kehutanan dan perkebunan yang sudah diduduki oleh penduduk diminta kembali oleh pihak perkebunan atau kehutanan,
- tanah-tanah *pangonan* yang digarap rakyat,
- sengketa antara rakyat yang melakukan tumpangsari di tanah-tanah kehutanan dan pihak kehutanan,
- masalah *landhonger* dan lebensraum di Jawa,
- belum adanya *uitspraak* tentang peruntukan tanah,
- perbedaan-perbedaan antara hak-hak adat setempat dan perundang-undangan negara,
- tidak dijalankannya perundang-undangan oleh pejabat dan panitia *land reform*,
- berlawanannya putusan panitia *land reform* dan pengadilan atau pejabat masing-masing atas suatu persoalan agraria.

Di Jawa Timur dan Madura, pengambilan tanah-tanah objek *land reform* telah menimbulkan berbagai konflik berupa prasangka terhadap pemilik lahan luas yang tidak mau membagikan tanahnya kepada petani kecil atau tak bertanah yang lebih berhak. Keadaan ini menciptakan permusuhan dan kebencian terhadap pemilik tanah luas. Keadaan ini dianggap suatu penyelewengan terhadap pelaksanaan undang-undang dan harus diselesaikan secara hukum.

Di Bali dan Lombok, sengketa-sengketa yang timbul akibat pengambilan tanah berlebih ditemukan bersumber pada persoalan penentuan tanah lebih karena warisan. Kolusi dengan panitia *land reform* (seperti kawin palsu, hibah palsu, cerai palsu, mati palsu) dan penggunaan alasan seperti warisan dipakai sebagai cara untuk menghindar dari penglepasan tanah-tanah lebih.

Sejalan dengan pendapat Lyon (1984), tampak jelas bahwa pelaksanaan UUPA dan UUPBH yang merupakan dasar dari pelaksanaan *land reform* tersebut menjadi sangat terhambat karena sistem administrasi yang buruk, korupsi, manipulasi, dan oposisi dari pihak tuan tanah dan organisasi keagamaan. Situasi ini akhirnya menjadi pendorong terjadinya aksi sepihak yang dilakukan PKI dan BTI, yang semakin lama semakin menguasai petani dan

organisasi petani dengan menggunakan kondisi sosial, ekonomi, dan fisik setempat, dalam usahanya memperoleh dukungan kaum tani. Aksi sepihak tersebut dilakukan untuk mengatasi terhambatnya pelaksanaan *land reform* akibat gejolak persengketaan. Aksi ini ditempuh dengan cara mengorganisir gerakan aksi melaksanakan undang-undang *land reform*. Aksi sepihak yang diorganisir oleh PKI dan BTI untuk melaksanakan undang-undang dan ditujukan untuk pihak penghambat *land reform* terjadi di mana-mana. Akibatnya, situasi di perdesaan Jawa dan Sumatera dan di tingkat elite negara, khususnya unsur militer angkatan darat, diliputi suasana ketegangan. Kelompok nonkomunis sering menuntut petani untuk tidak mengadakan aksi dan menunggu keputusan panitia *land reform*, tetapi ternyata hanya dapat sedikit meredakan konflik karena panitia *land reform* kadang-kadang dianggap hanya menjadi alat tuan tanah. Keadaan inilah yang sebenarnya memicu aksi sepihak dengan menekankan pada cara-cara lokal dalam menangani persengketaan. Situasi ini memuncak ketika meletus pemberontakan G-30-S/PKI. Akibatnya, *land reform* mengalami kegagalan.

Konflik-konflik Horisontal Berlevel Nasional

Pihak-pihak yang sangat berkepentingan dalam pelaksanaan *land reform* pada masa Orde Lama sangat erat berhubungan dengan situasi politik yang berkembang pada masa itu. Bertolak dari kekuatan vokal berkampanye dan mobilisasi massa kelompok kiri, keterlibatan ideologi dan kepentingan politik menjadi semakin meluas dalam perkembangan isu-isu tanah dalam lingkup nasional. Aksi-aksi dari daerah ke tingkat nasional diorganisir dengan bekal penyadaran akan kedudukan, posisi material dan sosial petani. Resolusi masalah petani secara nasional adalah tanah untuk petani sehingga isu-isu tanah dan program *land reform* menjadi pusat perhatian dan landasan untuk program aksi pembaharuan agraria.

Telah banyak dikemukakan oleh para pengamat politik tentang *land reform* sebagai isu politik. Pada masa Soekarno, apa yang disuarakan petani merupakan salah satu elemen politik yang menjadi pusat perhatian dalam kerangka isu nasional. Hal ini telah

banyak dibahas sebagai akibat terbukanya iklim kebebasan bagi petani untuk mengorganisasikan diri. Kondisi ini sangat mendorong terbuka luasnya kebebasan gerak bagi organisasi massa petani untuk memperkuat diri. Karena program utama dari organisasi massa petani adalah *land reform*, isu tanah merupakan isu paling menonjol pada masa itu. Konflik-konflik tanah berkembang menjadi masalah nasional yang melibatkan pihak-pihak yang secara langsung berkepentingan terhadap akses tanah. Akibatnya, ketegangan yang sangat kuat terjadi di hampir seluruh masyarakat pèrdesaan, baik di Jawa maupun di Sumatera.

Aksi-aksi sepihak yang menjadi pusat persengketaan menjadi momentum yang justru akhirnya dimanfaatkan oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Pertentangan yang tajam terjadi antara kelompok Islam dan pejabat pemerintah yang mayoritas adalah pemilik tanah luas di satu pihak dan kelompok kiri yang beranggotakan petani-petani kecil dan tak bertanah di lain pihak. Secara sepihak, kelompok kiri menganggap bahwa pejabat pemerintah telah melanggar dan menghambat pelaksanaan UUPA dan hanya berjuang untuk kepentingannya sendiri, sedangkan aksi petani untuk melaksanakan *land reform* hanyalah aksi provokasi petani kaya dan tuan tanah. Di lain pihak, dalam beberapa hal, sebenarnya BTI dalam pelaksanaan *land reform* juga dianggap melakukan penyelewengan-penyelewengan untuk kepentingan politis memobilisasi massa untuk kepentingan partai dan dianggap menghambat dan merongrong kewibawaan pemerintah. Sebagai contoh, petani yang menolak berpartisipasi dalam aksi sepihak sudah pasti tidak akan memperoleh apa pun dan bahkan dianggap sebagai kaki tangan (antek-antek) tuan tanah.

Kekuatan basis massa perdesaan yang kuat beraspirasi dalam mendorong terwujudnya pengesahan UUPA 1960 itu akhirnya harus berhadapan dengan kepentingan pihak lain yang berupaya mempertahankan *status quo* mereka. Kuatnya aliansi kepentingan antara pemilik tanah luas yang sebagian besar beraliansi ke partai Islam dan didukung kelompok militer melawan kelompok ormas petani yang berusaha menegakkan UU *land reform* mengakibatkan konflik-konflik agraria yang sifatnya horisontal. Karena partai-partai politik lain terlalu mengabaikan pembinaan basis massa dan asyik dengan kegiatan yang berusaha memperoleh dukungan segera dari

kalangan militer dan birokrat sipil yang berkuasa, partai kiri dengan agitasi massanya berhasil memikat massa petani, pekerja, pemuda, wanita (Liddle, 1992:188). Kelihatan sekali bahwa aksi reformatif petani yang didukung golongan kiri dengan agitasi massanya untuk memperoleh sebidang tanah dari petani berlahan luas mengakibatkan serangkaian aksi sepihak pada tahun 1964 dan 1965.

Pada akhir tahun 1964, bersamaan dengan target selesainya pelaksanaan *land reform*, pertentangan mengenai aksi sepihak ini telah menciptakan situasi ketegangan yang meluas di dalam tubuh partai-partai politik, seperti PNI, PKI, dan NU. Perpecahan di kalangan kelompok dan partai-partai politik yang bersumber dari masalah tanah tersebut mengakibatkan hancurnya aspirasi petani pada tahun 1965 dan tidak tercapainya cita-cita untuk menuntaskan pelaksanaan *land reform* di Indonesia. Pemberontakan G-30-S/PKI sebagai peristiwa politik yang menandai hancurnya aspirasi petani dapat dianggap sebagai peristiwa yang berakar dari kasus-kasus sengketa agraria yang bermula dari adanya kepentingan-kepentingan politis di atas. Keterkaitan yang meluas antara persoalan agraria dan politik telah mengakibatkan kekacauan situasi politik di dalam negeri. Program *land reform* bahkan tak sempat terselesaikan dengan terjadinya peristiwa politik tahun 1965 tersebut.

Kepentingan petani sangat dekat dengan kepentingan program *land reform*, sehingga siapa pun yang menghambat pelaksanaan program ini menjadi lawan dari kelompok radikal ini. Tidak heran apabila pelaksanaan *land reform* pada masa Orde Lama menjadi sangat revolusioner. Redistribusi tanah pada masa itu dianggap merupakan keharusan akibat semakin menajam dan tidak terselesaikannya konflik-konflik sosial serta tidak adanya peningkatan kesejahteraan petani kecil. Petani relatif hidup stabil dalam tingkat subsistensi tanpa mampu menaikkan posisi tawar. Petani kecil dan buruh tani hidup dalam tekanan penderitaan, sementara petani kaya yang rata-rata memiliki tanah 5-10 hektare hidup makmur di atas penderitaan petani kecil dan buruh.

Keikutsertaan petani kecil dan buruh tani dalam pelaksanaan program *land reform* menjadi indikator bahwa kepentingan petani atas akses tanah sangat tinggi. Organisasi massa petani yang dikoordinir golongan kiri menuntut supaya pemerintah

meredistribusi tanah secepat mungkin. Akibatnya, pelaksanaan program *land reform* yang telah menjadi program nasional menimbulkan konflik-konflik yang levelnya berskala nasional. Di banyak daerah, konflik-konflik tanah terus berlangsung oleh sebab yang sama yakni terlepasnya tanah-tanah dari petani kaya ke sejumlah petani kecil dan tak bertanah. Konflik tanah yang timbul antara petani kecil dan petani kaya akhirnya lebih sebagai upaya reformasi untuk memperoleh sebagian tanah yang akan menjadi hak petani kecil daripada upaya mempertahankan diri dari hak atas tanah yang sudah dimiliki petani-petani kaya.

Petani Kecil Melawan Tuan Tanah

Telah dikatakan bahwa salah satu tujuan pelaksanaan program *land reform* adalah membentuk hubungan yang lebih adil antara pemilik tanah dan petani penyakap. Konsekuensinya, hal tersebut mengurangi penghasilan para tuan tanah dan pemilik tanah *absentee (absentee owners).* Akibatnya, timbul persengketaan dari dua kelompok yang sangat bertentangan yaitu antara petani penggarap dan para tuan tanah yang sebagian besar adalah golongan agama (santri) yang kehidupannya relatif kaya dengan pemilikan tanah-tanah luas.

Pihak-pihak yang berkepentingan terhadap tanah merupakan aktor-aktor dari konflik tanah. Konflik yang berkembang, walaupun berskala nasional, menurut Lyon (1984) cenderung bersifat internal, yaitu antara kelas petani kecil dan buruh tani yang mendapat dukungan kuat dari golongan kiri melawan kelas tuan tanah dan penguasa perkebunan. Apabila dipahami dalam kerangka makro, pertentangan dan konflik sebenarnya melibatkan dua level kekuatan di dalam negara yakni pertentangan di tingkat basis dan pertentangan di tingkat elite negara. Di tingkat basis, pertentangan itu sangat kentara di perdesaan karena ada pembedaan kelas sosial berdasarkan atas seberapa besar seseorang menguasai tanah. Kroef (1984:162) membagi kelas-kelas sosial perdesaan itu menjadi tuan tanah, petani kaya, petani sedang, petani miskin, dan buruh tani. Sementara itu, di tingkat elite negara, pertentangan yang sangat tajam antara elite militer dan gerakan kiri mewarnai situasi politik.

Penyelesaian Konflik

Dilihat dari perkembangannya, konflik-konfllik agraria yang muncul pada periode ini tidak hanya menyangkut masalah agraria semata, tetapi bahkan melebar menjadi konflik sosial politik yang sangat rumit. Konflik-konflik ini tidak hanya mengakibatkan semakin kusutnya masalah agraria yang ada, tetapi juga di banyak daerah perdesaan telah menimbulkan korban jiwa yang begitu besar. Kemudian, karena masalah agraria pada periode ini tidak hanya merupakan isu lokal, tetapi nasional, pemecahan atau penyelesaian konfliknya pun memerlukan penanganan yang bersifat nasional pula. Penyelesaian konflik secara lokal dan parsial biasanya mengikuti bentuk konflik yang muncul. Bentuk-bentuk penyelesaian konflik di Jawa Barat, misalnya, yang teridentifikasi adalah:

- pemetaan dan pengukuran tanah-tanah kehutanan dengan memperhatikan luas tanah kehutanan yang diduduki oleh rakyat dan batas ideal kehutanan, yaitu 25% dari luas total suatu area;
- pengukuran areal perkebunan yang diduduki rakyat untuk dijadikan objek *land reform*, dan pengubahan HGU atas sisa tanah yang tidak diduduki rakyat;
- pengukuran kembali tanah *pangonan* yang digarap rakyat untuk mengetahui berapa luas tanah *pangonan* yang diperlukan dihubungkan dengan jumlah ternak yang ada di desa;
- pengoordinasian kebijakan pusat dan daerah yang sering kali menimbulkan perbedaan-perbedaan keputusan;
- pencegahan semakin derasnya arus alih fungsi tanah pertanian menjadi pemukiman;
- penyelesaian secara cepat kasus-kasus konflik yang bersifat eksplosif;
- pelaksanaan UUPBH;
- "pembebasan" pelaksanaan gadai setelah tujuh tahun.

Secara umum, pelaksanaan kebijakan agraria yang cenderung radikal, yaitu mengubah struktur agraria yang timpang, telah menimbulkan konflik berkepanjangan. Beberapa upaya penyelesaian dilakukan pemerintah Orde Baru, ketika Orde Baru

memasuki tampuk kekuasaan, di antaranya sebagai berikut.

- Penghentian pelaksanaan *land reform*, yang dianggap sebagai sumber terjadinya konflik di perdesaan. Kebijakan ini kemudian dialihkan kepada kebijakan transmigrasi dari Pulau Jawa, Madura, Bali ke beberapa pulau lain di Indonesia. Alasannya adalah luas tanah pertanian yang sangat terbatas di Jawa tidak akan menghasilkan pertanian yang efisien. Kebijakan ini secara tegas diformulasikan dalam undang-undang transmigrasi tahun 1972.
- Pembekuan UUPA. Hal ini disebabkan munculnya pendapat bahwa UUPA adalah produk komunis yang dianggap bertanggung jawab atas terjadinya konflik-konflik agraria. Dengan demikian, berbagai upaya yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan agraria berdasarkan UUPA 1960 dihentikan.
- Penggantian kebijakan pembangunan pertanian yang semula dilakukan dengan menata terlebih dahulu struktur agraria baru meningkatkan produktivitas, dengan kebijakan revolusi hijau yang secara langsung ditujukan untuk mengejar peningkatan hasil produksi pertanian tanaman pangan, dengan tanpa melakukan penataan struktur agraria.

Sejak saat itu kebijakan agraria praktis lebih ditujukan untuk mengejar tingkat produksi pertanian semata, dan organisasi-organisasi petani berada dalam kontrol pemerintah. Konsekuensinya, aspirasi petani praktis tidak dapat lagi tersalurkan melalui organisasi-organisasi massa petani.

KONFLIK AGRARIA PADA MASA ORDE BARU

Timbulnya Kapitalisme Agraria

ADA dua hal pokok yang perlu dikemukakan dalam upaya memahami kebijakan agraria dalam kaitannya dengan petani dan konflik agraria di Indonesia pada periode pemerintahan Orde Baru. *Pertama*, kebijakan agraria lebih menekankan pada aspek peningkatan produksi tanpa terlebih dahulu menata struktur agraria dari yang timpang menjadi lebih adil. Secara khusus kebijakan agraria lebih ditujukan untuk mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi[31]. *Kedua*, penekanan stabilitas politik dalam pencapaian tujuan pembangunan ekonomi tersebut. Kedua aspek di atas mempunyai pengaruh terhadap kondisi petani dan konflik-konflik agraria yang muncul.

Mengenai hal pertama, pembahasan akan dimulai dengan kebijakan pembangunan ekonomi yang dipilih oleh pemerintah Orde Baru itu sendiri. Sudah sering dikemukakan bahwa Orde Baru muncul di tengah gejolak politik dan ketidakstabilan ekonomi yang sangat parah. Angka inflasi tinggi, defisit neraca pembayaran, terkurasnya cadangan devisa, dan beberapa masalah lain. Karena itu, untuk memperoleh legitimasi atas kekuasaan yang baru diperolehnya, upaya pembangunan ekonomi dan stabilitas politik

[31] Lihat Suhendar dan Kasim, 1996. Walaupun secara umum kebijakan agraria pada masa Orde Baru lebih menekankan kepada peningkatan produktivitas dan cenderung berorientasi ekspor, dalam pelaksanaannya mengalami pasang surut sesuai dengan kondisi makro kebijakan pembangunan yang ada.

menjadi agenda penting pertama yang dilakukan Orde Baru. Hal ini dianggap penting dalam upaya memperoleh dukungan terutama dari pihak-pihak yang merasa jenuh dengan kondisi perekonomian masa sebelumnya. Kebijakan ekonomi yang dipilih adalah kebijakan yang membuka peluang sebesar-besarnya bagi sektor modern dalam upaya mengejar tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kebijakan ini memberikan kesempatan kepada swasta untuk memainkan peran aktif dalam sistem pasar bebas dan memberikan peluang sebesar-besarnya terhadap modal asing. Pilihan ini didasarkan kepada asumsi bahwa pemberian peluang kepada sektor-sektor modern akan cepat memberikan hasil tanpa harus melakukan perombakan struktur sosial ekonomi yang dianggap lebih mahal.

Karena orientasi pembangunannya lebih menekankan pada pertumbuhan secara cepat, pada saat bersamaan upaya menciptakan struktur agraria yang egaliter, yang merupakan dasar bagi pembangunan pada periode pemerintahan sebelumnya menjadi terabaikan. Pemerintah memandang bahwa upaya menata struktur sosial ekonomi melalui kebijakan yang cenderung radikal kurang menguntungkan bagi suatu pemerintahan baru yang memerlukan banyak dana. Pemerintah memandang bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi jauh lebih penting daripada pelaksanaan redistribusi sumber daya agraria melalui program *land reform* yang dianut oleh pemerintahan sebelumnya. Alasannya adalah rata-rata luas penguasaan tanah di Jawa dan Bali yang sangat sempit tidak relevan untuk melakukan strategi pembangunan perdesaan, dan juga program redistribusi dianggap dapat menghambat upaya pembangunan ekonomi dalam waktu yang sangat cepat. Hal ini dipertegas oleh MacAndrew (1986) yang berpendapat bahwa sejak pemerintahan Orde Baru, kebijakan agraria lebih menitikberatkan kepada upaya mendukung tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat, melalui berbagai sektor pembangunan. Dengan demikian, orientasi kebijakan agraria diarahkan untuk mendukung kebijakan pembangunan ekonomi tersebut.

Sumber dana pembangunan, selain berasal dari kreditor asing, modal asing, swasta dalam negeri, juga dari upaya pengumpulan dana melalui jalan pintas dengan melakukan berbagai eksploitasi sumber daya alam yang melimpah, yang banyak

melibatkan peran swasta dalam negeri maupun asing, termasuk perwira militer. Kebutuhan dana pembangunan dan upaya meningkatkan devisa serta membuka kesempatan kerja dalam proses pembangunan ekonomi telah menyebabkan pemerintah Indonesia melakukan eksploitasi sumber daya alam sejak akhir tahun 1960-an.

Untuk memfasilitasi pengumpulan dana dalam waktu yang sangat cepat, pemerintah mengeluarkan berbagai undang-undang yang memungkinkan masuknya perusahaan swasta baik dalam negeri maupun asing. Pada tahun 1967, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU-PMA), dan diikuti dengan mengeluarkan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU-PMDN) tahun 1968. Pada tahun yang sama pemerintah pun mengeluarkan Undang-Undang No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan (UUPK) dan Undang-Undang No. 11/1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan.

Kemudian dalam upaya mengurangi jumlah penduduk miskin tak bertanah di Jawa, pemerintah mengganti *land reform* dengan transmigrasi ke luar Pulau Jawa. Hal ini terealisasikan pada tahun 1972 dengan dikeluarkannya UU No. 2/1972 tentang Ketentuan Pokok Transmigrasi.

Tujuan dikeluarkannya perundang-undangan ini, terutama UU-PMA, adalah mencoba menarik investor asing untuk melakukan investasi di Indonesia. Akan tetapi, dalam kenyataannya, modal asing yang masuk ke Indonesia sebagian besar merupakan perusahaan yang melakukan eksploitasi sumber daya alam, baik kehutanan maupun pertambangan. Upaya ini telah memberikan hasil yang cepat, yaitu meningkatnya pendapatan ekspor produk ekstraktif terutama kayu dan migas. Dalam waktu singkat, yaitu antara tahun 1967-1971 nilai ekspor kayu naik 47 kali lipat dan minyak naik 4 kali lipat. Demikian juga proyek PMA yang disetujui mencapai US$2,5 miliar yang sebagian besar bergerak di subsektor kehutanan dan sektor pertambangan (Mas'oed, 1989).

Kemudian, dalam upaya menjaga stabilitas politik yang berkaitan dengan penyediaan pangan, pada waktu yang hampir bersamaan, pemerintah mencanangkan program revolusi hijau. Kebijakan ini bertujuan meningkatkan produksi pangan melalui diintroduksikannya varietas padi unggul dan teknologi pertanian

modern. Kebijakan ini dapat dinilai berhasil meningkatkan produksi pangan, bahkan pada tahun 1984, Indonesia telah berhasil berswasembada pangan. Akan tetapi, pada sisi lain, kebijakan ini memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi petani. *Pertama*, karena kebijakan agraria lebih berorientasi kepada produksi, akses petani kecil dan tunakisma tanah objek *land reform* menjadi sangat terbatas. *Kedua*, adanya kebijakan revolusi hijau sangat membatasi kebebasan petani untuk menentukan komoditas pertanian yang sesuai dengan keinginannya. Dalam program revolusi hijau, setiap petani harus mematuhi jenis tanaman dengan waktu tanam harus serempak. Fenomena ini tidak hanya terjadi pada komoditas tanaman pangan, tetapi juga pada petani yang diharuskan terlibat dalam penanaman komoditas komersial, seperti pemaksaan menanam tebu melalui program TRI, PIR-BUN (karet, teh), PIR-persusuan untuk petani peternak, Tambak Inti Rakyat (TIR) untuk petani tambak. *Ketiga*, program ini juga menyebabkan ketergantungan petani terhadap sarana produksi pertanian, karena semua jenis sarana tersebut ditentukan oleh pemerintah.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa kebijakan makro pembangunan Indonesia dan kebijakan pembangunan agraria, khususnya di masa Orde Baru, lebih ditujukan untuk memperoleh devisa sebesar-besarnya melalui eksploitasi sumber daya agraria. Pada saat yang sama pemerintah melakukan kebijakan produksi pangan melalui program revolusi hijau. Akan tetapi, program ini lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pangan secara nasional yang memiliki nilai politis yang lebih besar, karena kecukupan pangan sangat berpengaruh terhadap stabilitas politik, terutama di perkotaan.

Mengenai hal kedua, dalam mengamankan kebijakan pembangunan ekonomi, pemerintah memandang bahwa stabilitas politik merupakan syarat utama tercapainya pembangunan ekonomi tersebut. Dalam hal ini pemerintah membatasi aktivitas politik masyarakat. Dalam kaitannya dengan masyarakat petani (perdesaan), pemerintah mengeluarkan peraturan tentang massa mengambang, yaitu partai politik tidak diperkenankan memiliki jangkauan ke perdesaan, kecuali partai pemerintah. Hal ini kemudian mengakibatkan hilangnya saluran politik petani. Petani

tidak diperkenankan membentuk organisasi kecuali menjadi anggota HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) yang dibentuk oleh pemerintah.

Kebijakan pembangunan dan agraria tersebut kemudian memunculkan suatu fenomena baru yaitu terbentuknya kapitalisme agraria. Hal ini dimungkinkan karena kapitalisme yang terbentuk tidak didasarkan kepada pemanfaatan teknologi seperti halnya terjadi di beberapa negara NICs *(New Industrial Countries)*, yang sebelumnya berhasil menata struktur agraria, tetapi kepada pemanfaatan hak-hak pengelolaan sumber daya agraria.

Begitu pula di perdesaan, kebijakan agraria Orde baru yang lebih menekankan peningkatan produktivitas telah mengakibatkan munculnya kelas baru yang menguasai sumber daya agraria di perdesaan. Bahkan mereka tidak hanya menguasai sumber daya agraria, tetapi mampu mengakumulasikan modalnya ke sektor nonpertanian. Sementara itu, petani pemilik tanah kecil semakin terjepit karena tidak memperoleh fasilitas seperti yang dinikmati petani berlahan luas.

Munculnya fenomena kapitalisme agraria ditandai oleh beberapa hal berikut.

1. *Beralihnya penguasaan aset produksi.* Dalam konsep UUPA, pemilikan aset produksi agraria, yakni tanah, hanya dimungkinkan oleh petani yang menggarap tanah itu sendiri, atau didasarkan kepada konsep "*tanah untuk petani penggarap*". Sumber daya agraria digarap oleh satuan-satuan rumah tangga petani dengan menggunakan tenaga kerja keluarga, sehingga produktivitas pertanian diharapkan akan meningkat karena petani mempunyai rasa memiliki. Sebaliknya, pada masa Orde Baru, pemerintah justru mendorong pembangunan sektor pertanian tanpa terlebih dahulu menata struktur agraria dan langsung mengejar tingkat produksi tertentu, sehingga sumber daya agraria kemudian dikelola oleh suatu satuan usaha besar karena dianggap lebih mampu tumbuh dengan cepat. Sementara itu, satuan rumah tangga yang sebelumnya merupakan pemilik tanah menjadi tenaga kerja di usaha besar tersebut. Hal ini menimbulkan kelas baru dalam proses produksi.

   Program revolusi hijau, misalnya, yang dilakukan tanpa menyertakan pelaksanaan UUPA, telah menyebabkan

konsolidasi usaha-usaha di sektor pertanian yang justru dilakukan oleh orang yang kehidupannya bukan di sektor pertanian (Memed Gunawan, 1993). Demikian pula di daerah-daerah zona industri, pemilik tanah harus kehilangan tanah karena harus menyerahkannya kepada pemilik modal untuk pembangunan pabrik dan berbagai infrastruktur lain. Bekas pemilik tanah itu pun harus kehilangan pekerjaan yang lama karena dipaksa memasuki pasar tenaga kerja. Dengan demikian, aset produksi tanah dikuasai oleh pemilik modal.

2. *Munculnya monopoli di sektor agraria.* Komitmen yang kuat terhadap pertumbuhan dan besarnya peran intervensi negara dalam kehidupan ekonomi telah menyebabkan munculnya monopoli di sektor agraria, baik melalui lembaga pemerintahan maupun melalui pemilik modal dukungan pemerintah. Dalam upaya mengejar tingkat produksi pangan, misalnya, pemerintah telah memaksa petani menanam komoditas tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah. Contohnya, melalui program TIR (Tebu Intensifikasi Rakyat) yang memaksa petani di suatu kawasan untuk menanam tebu di bawah koordinasi suatu pabrik gula. Demikian pula saat ini pemerintah telah mengembangkan berbagai program yang melibatkan banyak petani dengan alasan meningkatkan pendapatan petani.

   Tidak hanya itu, beberapa perusahaan telah melakukan monopoli terhadap beberapa komoditas yang dianggap menguntungkan. Monopoli cengkeh melalui BPPC atau tata niaga jeruk di Kalimantan Barat, yang menyebabkan jatuhnya harga jeruk di pasaran yang pada akhirnya menyebabkan kerugian petani, merupakan contohnya. Bahkan pada saat ini, semakin ditekankan usaha-usaha melibatkan petani dalam program PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Program ini menyebabkan hilangnya kebebasan dan hak petani untuk menanam komoditas sesuai dengan keinginannya.
3. *Hilangnya hak-hak tradisional.* Dalam masyarakat "tradisional" pada umumnya, penguasaan tanah lebih cenderung menggunakan hukum-hukum adat yang ada, dan mengabaikan persyaratan legalitas formal seperti sertifikat. Hak-hak tersebut dewasa ini tergilas oleh hukum nasional yang mensyaratkan

adanya legalitas formal dan berarti kurang diakuinya hak-hak adat yang ada. Fenomena ini banyak terjadi di daerah-daerah adat tertentu yang tergusur oleh adanya hak pengusahaan sumber daya tertentu seperti HPH (Hak Penguasaan Hutan), HTI (Hutan Tanaman Industri), dan hak pertambangan.

4. *Konsentrasi penguasaan aset produksi.* Secara umum, penguasaan tanah pertanian telah mengalami perubahan drastis ke arah konsentrasi penguasaan di tangan orang-orang tertentu, khususnya pemodal swasta. Hal ini terjadi sebagai akibat penerapan politik agraria kapitalis yang telah berjalan kurang lebih dua puluh tahun. Pada Desember 1993, tercatat seluas 64.291.436 hektare tanah dikuasai oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH swasta, atau setiap perusahaan swasta tersebut rata-rata menguasai 110.000 hektare. Sementara itu, di perkebunan besar tercatat sebanyak 709 perusahaan swasta, 388 BUMN, 48 perusahaan PMA, 21 perusahaan *joint venture*, dan 40 BUMD yang telah menguasai hampir 3,80 juta hektare lahan.

Pada masa awal dilaksanakannya program revolusi hijau, yakni sekitar tahun 1973, tercatat ada 11,5% rumah tangga pertanian yang menguasai 47% luas tanah pertanian. Pada tahun 1983, terjadi penambahan jumlah rumah tangga pertanian yang menguasai tanah di atas dua hektare yaitu menjadi 14% dengan total area yang dikuasai mencapai 50%. Sementara itu, pada tahun 1993, jumlah tersebut menurun menjadi 12%, tetapi dengan penguasaan luas arealnya tetap, yakni 50% dari total luas tanah pertanian yang ada. Keadaan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 5.

Sementara itu, menurut Sensus Pertanian 1993, dari Tabel 6 terlihat bahwa ketimpangan struktur penguasaan tanah sangat jelas. Terlihat bahwa mereka yang menguasai lahan di atas 0,50 hektare, proporsi luas lahan yang dikuasainya mencapai 69% dari seluruh luas lahan yang ada, sedangkan sisanya dikuasai oleh mereka yang hanya menguasai lahan di bawah 0,50 hektare.

Fenomena yang sama terjadi pula pada kasus ketimpangan struktur penguasaan tanah yang terjadi di Jawa. Tabel 7 mengungkapkan kenyataan bahwa 19% rumah tangga pertanian yang menguasai tanah di atas satu hektare, ternyata menguasai 52% luas lahan pertanian.

Tabel 5. Distribusi luas usaha tani di Indonesia 1973 - 1993[32]

luas usaha tani (ha)	1973			1983			1993		
	% usaha tani	% area	rata--rata luas (ha)	% usaha tani	% area	rata--rata luas (ha)	% usaha tani	% area	rata--rata luas (ha)
< 0,50	45,6	11,9	0,26	40,8	10,2	0,26	48,5	15,6	0,17
0,50-1,99	42,8	41,0	0,95	44,9	40,3	0,94	39,6	49,2	0,90
2,00-4,99	9,4	26,6	2,78	11,9	30,9	2,72	10,6	37,3	3,23
> 5,00	2,1	20,5	9,45	2,4	18,6	8,11	1,3	12,9	11,90
jml. usaha tani (juta)	tanpa ada data (tad)			15,9			17,9		
Jumlah area (juta ha)	tad			16,7			15,4		
rata-rata luas usaha tani (ha)	tad			1,05			0,74		

Sumber: Sensus Pertanian 1993, Seri B1.

Fenomena yang sama terjadi pula pada kasus ketimpangan struktur penguasaan tanah yang terjadi di Jawa. Tabel 7 mengungkapkan kenyataan bahwa 19% rumah tangga pertanian yang menguasai tanah di atas satu hektare, ternyata menguasai 52% luas lahan pertanian.

Walaupun data dalam tabel di atas menunjukkan angka yang moderat, berbagai kasus yang terjadi di perdesaan Jawa, menunjuk-

[32] Fokus perhatian dari sensus pertanian ini lebih ditujukan kepada aspek penguasaan distribusi luas usaha tani. Sensus ini hanya mengacu kepada penguasaan efektif, bukan kepemilikan formal sebenarnya, sehingga rumah tangga yang tidak memiliki tanah pun ikut tercatat. Demikian pula petani yang tidak mempunyai tanah pun tidak menunjukkan angka yang sebenarnya, karena angkanya diambil dari petani yang sedang tidak menguasai tanah, meskipun sebenarnya mungkin memiliki tanah.

kan angka yang sebaliknya, yaitu semakin timpangnya luas penguasaan tanah yang lebih terkonsentrasi pada beberapa elite desa saja. Studi yang dilakukan oleh SAE-SDP menunjukkan hal tersebut.

Tabel 6. Struktur penguasaan tanah di Indonesia menurut Sensus Pertanian 1993

Golongan luas tanah	rumah tangga perdesaan		proporsi luas tanah yang dikuasai
	jumlah	%	
tunakisma (+petani < 0,10 ha)	11.085.605	43	13%
			18%
0,10-0,49	7.645.428	27	
0,50-0,99	4.130.221	14	
> 1 ha	4.421.746	16	69%

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah mengapa Orde Baru memilih kebijakan revolusi hijau tanpa menata struktur agraria terlebih dahulu sehingga justru menimbulkan kesenjangan sosial-ekonomi yang semakin melebar? Pertanyaan ini sangat menarik jika dikembalikan kepada fakta siapa Orde Baru dan siapa pendukungnya. Elite desa yang jumlahnya sekitar 15% dari penduduk perdesaan merupakan salah satu pendukung berdirinya Orde Baru. Sekalipun jumlahnya kecil, kelompok ini menguasai sebagian besar tanah pertanian yang ada dan berpengaruh kuat di masyarakat. Karena itu, pemerintah Orde Baru sangat berkepentingan untuk mempertahankan kelompok ini. Kelompok ini pun sangat diharapkan menjadi ujung tombak pelaksanaan kebijakan-kebijakan pembangunan selanjutnya.

Kekuatan dominan para penguasa tanah inilah yang tampak jelas sekali dalam konstelasi sistem ekonomi dan politik Orde Baru. Maraknya eksploitasi di hampir semua subsektor dan sektor pembangunan telah cukup banyak memberi bukti terjadinya

Tabel 7. Distribusi luas usaha tani di Jawa 1963-1983

luas usaha tani (ha)	1963			1973			1983		
	% usaha tani	% area	rata-rata luas (ha)	% usaha tani	% area	rata-rata luas (ha)	% usaha tani	% area	rata-rata luas (ha)
0,1-0,49	52	25	0,3	55	22	0,3	54	21	0,3
0,5-0,99	27	27	0,7	26	27	0,7	27	27	0,7
1,0-1,99	15	23	1,1	14	27	1,3	14	27	1,3
> 2,0	5	25	3,3	5	24	3,2	5	25	3,1
Jml. usaha tani (jt)	7,95			8,66			9,21		
Jml. area (jt ha)	5,65			5,51			6,17		
rata-rata luas usaha tani (ha)	0,71			0,64			0,67		

Sumber: BPS, Sensus Pertanian 1963, 1973, 1983, dikutip dari White dan Husken, 1989.

konflik-konflik tanah yang berkaitan dengan kebijakan keagrariaan seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, industri, pariwisata, dan transmigrasi. Kebijakan-kebijakan keagrariaan subsektor dan sektor pembangunan ini secara khusus akan dibahas dalam bagian ini. Munculnya berbagai jenis konflik tanah dengan segala eksesnya yang berlangsung semarak akhir-akhir ini tampaknya perlu mendapat perhatian khusus. Baik intensitas, bentuk, maupun frekuensinya sudah cukup mengkhawatirkan. Karena itu, tujuan pemahaman terhadap kebijakan dan kondisi agraria secara umum atau secara khusus per sektor yang dikemukakan di sini adalah terungkapnya latar belakang dan faktor-faktor yang menyebabkan konflik pada setiap sektor atau subsektor tersebut. Alasannya,

sebagian besar konflik yang muncul tampaknya berkaitan erat dengan eksploitasi sumber daya agraria.

Kehutanan

Hutan bukan hanya dilihat sebagai sekumpulan sumber daya, melainkan harus dilihat sebagai suatu persekutuan kehidupan antara sumber daya itu dan manusia yang hidup di sekitarnya. Persoalannya adalah keberadaan subsektor kehutanan sangat diharapkan negara sebagai sumber kontribusi dana pembangunan, terutama sekali pada awal kekuasaan Orde Baru. Akibatnya adalah terjadinya perubahan pengelolaan hutan dan terganggunya persekutuan hidup yang ada di dalamnya. Kebijakan HPH, pembukaan HTI besar-besaran, maupun diizinkannya perusahaan-perusahaan swasta beroperasi menanamkan modal di subsektor kehutanan dalam banyak hal mengakibatkan terputusnya hubungan masyarakat setempat dengan hutan melalui berbagai penggusuran tanah-tanah adat. Keadaan ini barangkali merupakan kecenderungan yang tak akan berhenti pada kurun-kurun waktu mendatang, padahal areal hutan tropis Indonesia mempunyai keterbatasan apabila terus menjadi andalan ekspor dari tahun ke tahun. Karena itu, alternatif yang paling mungkin adalah memacu pembangunan HTI. Nilai investasi pengembalian komoditas sawit dan karet yang lebih tinggi daripada kayu menciptakan kecenderungan pengusaha swasta bersaing dan berlomba untuk mendapatkan lahan masyarakat adat.

Dikeluarkannya Undang-Undang Pokok Kehutanan (UUPK) pada tahun 1967 merupakan bukti didukungnya upaya mempercepat eksploitasi terhadap subsektor kehutanan. Tujuan dikeluarkannya UU ini terutama adalah memberikan berbagai fasilitas eksploitasi hutan kepada penanam modal, baik asing maupun dalam negeri. Sejak dibukanya keran penanaman modal tersebut, investasi untuk eksploitasi hutan mengalir secara deras. Sangat masuk akal memang kalau investasi yang mengalir ke subsektor ini semakin besar karena devisa dari subsektor ini cukup besar. Kandungan kekayaan alam hutan tropis Indonesia hampir terbesar di dunia, tepatnya setingkat di bawah Brasil yang berhutan tropis 300 juta hektare. Hutan tropis

Indonesia tercatat mencapai 141 juta hektare yang terutama tumbuh di Sumatera, Kalimantan, dan Irian. Kondisi ini menjadi sasaran empuk dan sangat menguntungkan pemilik modal asing untuk menanamkan investasinya di Indonesia.

Pentingnya subsektor kehutanan dalam upaya pengumpulan dana bagi pembangunan, dapat dilihat dari besarnya target devisa yang diharapkan dari ekspor kayu. Pada tahun 1972, pemerintah menargetkan sekitar 11,5 juta m^3 ekspor kayu per tahun dengan pencapaian devisa sebesar US$240 juta. Target ini ternyata terlampaui pada tahun 1975 dengan total produksi kayu mencapai 16,3 juta m^3 per tahun dengan nilai US$0,5 miliar. Angka ini terus membengkak, dan hanya dalam jangka waktu dua puluh tahun (sejak tahun 1965), total produksi kayu telah meningkat 1.500% atau lima belas kali lipat dengan nilai di atas US$1 miliar. Bahkan dengan kemajuan teknologi pada tahun-tahun terakhir ini, dari catatan terakhir, perusahaan mampu memiliki kapasitas terpasang industri perkayuan mencapai sekitar 39 juta m^3. Hal ini tentu saja menyebabkan kekurangan bahan baku kayu bulat (*Bisnis Indonesia*, 14/12/1994) dan semakin tereksploitasinya hutan Indonesia. Menurut kalangan industri perkayuan, pertumbuhan kayu di hutan produksi sebesar 64 juta m^3 per tahun, bahkan bisa lebih besar lagi, sehingga menurut mereka akan aman jika hutan produksi dieksploitasi 64 juta m^3 setahun. Untuk selanjutnya, gambaran yang jelas dari perkembangan eksploitasi hutan di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 8 berikut.

Tabel 8. Perkembangan produksi kayu

tahun	Total prod. log (dlm juta m^3)	Nilai (dlm juta (US$)	Tahun	Total prod. log (dlm) juta m^3)	Nilai (dlm juta (US$)
60-65	2,5	tad	1980	25,2	1.672
1970	10.0	110	1985	24,3	1.185
1975	16,3	527	1988	38,0	tad

Sumber: Majalah *LINK* 3/1988.

Perkembangan eksploitasi sumber daya hutan sebenarnya tidak hanya dilihat dari besarnya total produksi dan luas hutan yang

dieksploitasi, tetapi juga jumlah pengusaha yang terlibat dan memperoleh konsesi. Sejak dikeluarkannya UUPK 1967 sampai dengan akhir 1972, pemerintah Indonesia telah memberikan sebanyak 462 HPH dengan luas hutan yang dieksploitasi sekitar 43 juta hektare dengan nilai investasi sebesar US$779 juta. Sebagian besar izin HPH ini terkonsentrasi di hutan-hutan Kalimantan (*Kompas*, 3/2/1973). Investor asing terbesar dalam eksploitasi hutan ini adalah Jepang, Filipina, Hongkong, Singapura, Korea Selatan. Besarnya minat pemilik modal dalam eksploitasi hutan dapat dilihat dari jumlah pendaftar HPH yang tercatat, yaitu ada 259 pendaftar baru HPH antara bulan Juli - Desember 1972.

Sampai dengan 1990, pemerintah Indonesia telah memberikan konsesi kepada 578 pemegang HPH yang mengeksploitasi sekitar 59,9 juta hektare hutan. Sampai saat ini tercatat sebanyak 296 industri pengolahan kayu, dan 119 industri *plywood*. Pada awalnya, eksploitasi hutan ini banyak dilakukan oleh investor asing, bahkan sampai dengan tahun 1978 telah tercatat 95 perusahaan asing yang memperoleh konsesi hutan. Hal ini karena dari segi permodalan, mereka lebih mampu dibandingkan dengan pengusaha HPH dalam negeri. Pada perkembangan berikutnya, banyak perusahaan asing yang kemudian melakukan kerja sama *(joint venture)* dengan perusahaan dalam negeri. Pada tahun 1978, tercatat ada 86 perusahaan besar pemegang HPH hasil kerja sama perusahaan dalam negeri dan perusahaan asing.

Walaupun pembangunan kehutanan di Indonesia terhitung sangat intensif dan tingkat eksploitasi hutannya sangat tinggi, kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) ternyata sangat kecil. Pada tingkat harga konstan (1983), kontribusi subsektor kehutanan hanya berkisar 5% terhadap sektor pertanian, dan berkisar 1% terhadap PDB. Untuk lebih jelas, Lihat Tabel 9.

Di samping itu, kontribusi subsektor kehutanan terhadap penyerapan tenaga kerja juga sangat rendah. Subsektor kehutanan hanya mampu memberikan kontribusi sebesar 0,3% terhadap daya serap tenaga kerja secara keseluruhan dan 0,5% terhadap daya serap sektor pertanian. Posisi subsektor ini dapat dilihat pada Tabel 10.

Tabel 9. Kontribusi subsektor kehutanan terhadap sektor pertanian dan PDB berdasarkan harga konstan 1983

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
terhadap pertanian	5,6	4,8	4,4	4,5	4,8	4,8	4,8	4,9	4,3
terhadap total PDB	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8

Sumber: BPS, dalam Mubariq Ahmad, 1995.

Tabel 10. Daya serap tenaga kerja subsektor kehutanan

	1980 (SP)	1982 (Susenas)	1985 (supas)	1986 (Sakernas)	1987 (Sakernas)
angkatan kerja	108.601	118.234	168.197	13.193	191.331
thd. total ang. kerja	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
thd. ang. kerja pertanian.	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5

Sumber: Mubariq Ahmad, 1995.

Walaupun kontribusi terhadap perekonomian secara keseluruhan sangat rendah, subsektor kehutanan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perolehan devisa. Jika pada tahun 1984 kontribusi subsektor kehutanan dihitung dari total ekspor dalam perolehan devisa baru mencapai sekitar 5,8%, pada tahun 1990 kontribusinya meningkat dua setengah kali lipat hingga mencapai 13%. Demikian pula pada tahun yang sama, perolehan devisa subsektor kehutanan ini telah mampu mencapai sekitar 22,9% dari total ekspor nonmigas.

Data pada Tabel 11 menunjukkan bahwa sebenarnya perolehan devisa negara dari sektor ini sangat dominan. Dengan demikian

dapat dikatakan bahwa perolehan devisa sangat tergantung pada eksploitasi sumber daya alam. Persoalannya adalah sumber daya alam tersebut sulit diperbaharui, sehingga dalam jangka panjang berarti potensi ekonomi Indonesia akan terancam.

Tabel 11. Perolehan devisa subsektor kehutanan (juta US$)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total ekspor prod. hutan	1.274,3	1.307,3	1.545,0	1.689,4	3.108,7	3.454,4	3.343,3
- kayu	172,4	8,9	2,1	1,7	0,5	0,3	0,1
- kayu olahan	993,8	1.184,8	1.417,9	2.336,2	2.883,7	3.440,8	3.326,8
- nonkayu	108,1	113,6	125,0	351,5	224,5	13,3	16,4
Total ekspor nonmigas	5.869,7	5.868,9	6.528,4	8.579,9	11.536,9	13.480,1	14.604,2
Total ekspor	21.887,7	18.586,7	14.805,0	17.135,6	19.218,8	21.158,8	25..675,3
Kontribusi thd. ekspor nonmigas	21,7	22,3	23,7	31,3	26,9	25,6	22,9
Kontribusi thd. total ekspor	5,8	7,0	10,4	15,7	16,2	15,6	13,0

Sumber: BPS Statistik Ekspor, beberapa tahun.

Pertambangan

Pada awal kekuasaan Orde Baru, pertambangan merupakan sektor yang diharapkan memberikan kontribusi yang besar juga terhadap dana pembangunan. Upaya eksploitasi sektor pertambangan ini diawali ketika pemerintah mengeluarkan UU Pokok Pertambangan pada tahun 1967. Sejak dikeluarkannya UUP Pertambangan tersebut, banyak investor asing yang kemudian menanamkan modalnya di Indonesia. Penanaman modal pertama diawali dengan masuknya perusahaan-perusahaan pertambangan minyak ke Indonesia.

Sejak 1967 sampai dengan 1990-an, terdapat lima generasi

kontrak karya yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru (Marr, 1993). Kontrak pertambangan pertama dengan perusahaan asing adalah kontrak yang dilakukan PT Freeport Indonesia yang beroperasi di Irian Jaya dan merupakan perusahaan pertambangan emas dan tembaga terbesar yang beroperasi sejak awal Orde Baru. Salah satu fasilitas negara yang diberikan kepada perusahaan ini adalah pembebasan pajak. Tabel 12 berikut menunjukkan kontrak karya tersebut.

Tabel 12. Kontrak karya pertambangan di Indonesia

Generasi	Tahun	Jumlah kontrak
1	1967	1
2	1969-72	19
3	1973-83	2
3 revisi	1985	9
4	1986-87	94
5	1991	3

Sumber: Marr, 1993.

Dari tabel di atas terlihat bahwa perkembangan jumlah kontrak perusahaan tambang yang mendapat persetujuan dari pemerintah ternyata sangat berkaitan dengan kebijakan makro dan pasang surutnya perekonomian Indonesia. Pada awal Orde Baru tampak bahwa baru PT Freeport yang mendapat izin konsesi dari pemerintah. Kemudian sampai dengan tahun 1972, terlihat peningkatan berarti dalam jumlah kontrak perusahaan yang disetujui pemerintah. Ketika dominasi minyak cukup besar, yakni antara tahun 1973-1983, persetujuan kontrak baru penanaman modal di subsektor ini terlihat cukup lamban. Terhitung hanya ada dua kontrak karya untuk memperoleh konsesi yang disetujui pemerintah. Baru ketika pada awal tahun 1985 terjadi krisis harga minyak di pasaran dunia dan harga minyak bumi dalam negeri tidak dapat diandalkan lagi, penanaman modal di subsektor ini kembali meningkat. Bahkan pada tahun 1986-1987, peningkatan luar biasa terjadi. Dalam kurun waktu kurang dari dua tahun, sebanyak 94 kontrak karya perusahaan yang disetujui pemerintah

ditandatangani untuk penanaman modal. Fenomena ini tampaknya sejalan dengan deregulasi yang dilakukan pemerintah untuk mendorong peningkatan ekspor nonmigas, termasuk di subsektor pertambangan.

Tidak mengherankan apabila hingga saat ini Indonesia merupakan negara yang menduduki ranking pertama di Asia dan kedua di dunia dalam eksploitasi tambang secara besar-besaran. Hal ini disebabkan Indonesia sangat kaya dengan sumber daya pertambangan yang tersebar hampir merata di kepulauan Indonesia. Pulau Sumatera kaya akan hasil tambang seperti *bauxite*, batubara, tembaga, emas, kaolin, bijih besi, timah, dan uranium. Begitu juga di Kalimantan, hasil-hasil tambangnya adalah *bauxite*, batubara, tembaga, emas, nikel, dan uranium. Sementara itu, di Pulau Sulawesi terdapat tambang tembaga, emas, bijih besi, dan nikel. Di Maluku hasil tambangnya adalah *cobalt*, emas, dan nikel. Pulau Irian terkenal dengan hasil tambang tembaga, emas, batubara, *cobalt*, mika, bijih besi, nikel, uraium, dan seng.

Dilihat dari kontribusinya terhadap perolehan devisa, sektor pertambangan menduduki posisi yang cukup penting. Pada tahun 1987, sumbangannya mencapai 4,4% dan kemudian mencapai 7,35% pada tahun 1990.

Dengan demikian, hampir semua hasil pertambangan nonminyak bumi adalah untuk kepentingan ekspor. Hasil tambang tembaga, misalnya, telah diekspor ke Bulgaria dan Spanyol. Hasil tambang tembaga dan batubara diekspor ke Jerman; *chromite* ke Kanada; nikel dan batubara ke Hong Kong; *auxite*, timah, tembaga, batubara, nikel, *chromite*, dan perak ke Jepang; timah dan batubara ke Belanda; batubara, *chromite*, dan tembaga ke Korea Selatan; timah, nikel, *chromite*, dan tembaga diekspor ke USA. Produksi pertambangan lainnya seperti nikel, *chromite*, dan tembaga diekspor ke Australia; *chromite* dan batubara ke India, Cina, dan Filipina. Sementara itu, negara seperti Bangladesh, Taiwan, Malaysia, Thailand, Irlandia, Norwegia, dan Italia mengimpor hasil tambang batubara.

Walaupun kontribusi terhadap devisa sangat besar, secara keseluruhan pendapatan dari subsektor pertambangan secara langsung hanya bisa dinikmati oleh pemerintah pusat. Hal ini terjadi karena tidak ada pengaturan yang jelas mengenai proses

pembayaran ganti rugi kepada para pemilik tanah yang tanahnya digunakan sebagai areal atau lokasi pertambangan. Kenyataan ini telah menimbulkan berbagai konflik tanah.

Tabel 13. Nilai ekspor produk pertambangan (dalam juta US$)

produk	1987	1988	1989	1990
tembaga	159,3	231,1	305,8	375
batubara	25,6	40,5	80,9	168
nikel	16,0	39,3	62,7	40
bauxite	7,3	5,5	11,0	11
granit	6,4	6,1	9,0	11
timah	3,9	3,9	3,0	1
lainnya	16,4	22,3	30,6	30
total	234,9	348,7	503,0	636
produk industri				
timah	155,4	181,6	251,1	173
aluminium	245,8	328,6	380,7	262
nikel	118,5	352,1	314,7	189
total	519,7	862,3	946,5	624
total ekspor pertambangan	754,6	1.211,0	1.449,5	1.260,0
total ekspor	17.135,6	19.218,5	22.158,8	25.675,3
%	4,4%	7,06%	8,45%	7,35%

Sumber: BPS, dikutip dari Marr, 1993.

Perkebunan

Persoalan pembangunan perkebunan di Indonesia pasca-kemerdekaan, atau secara khusus Orde Baru, tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkebunan yang dibangun di masa kolonial, yaitu ketika pola perkebunan rakyat yang sederhana diubah menjadi pola perkebunan berskala besar yang dikelola

dengan manajemen perkebunan "modern". Ciri-ciri perkebunan besar tersebut antara lain adalah menggunakan areal perkebunan yang luas, padat modal, tenaga kerja yang besar dengan pembagian kerja yang rinci, struktur hubungan kerja yang rapi, berteknologi modern, dan berorientasi pasar (Mubyarto dkk, 1992:15).

Pada masa periode *oil boom*, subsektor perkebunan kurang mendapat perhatian yang berarti, bahkan di banyak daerah terjad pengurangan areal perkebunan karena banyak yang terlantar. Aka tetapi, ketika pendapatan dari minyak berkurang sangat tajam pada tahun 1985, sektor perkebunan kembali mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Pada paruh kedua tahun 1980-an, pemerintah banyak memberikan kemudahan bagi pemilik modal untuk kembali mengusahakan berbagai komoditas perkebunan yang laku di pasaran internasional. Fasilitas ini diberikan baik

Tabel 14. Luas areal perkebunan di Indonesia 1989 - 1993 (dalam 000 hektare)

Komoditas	1989	1990	1991	1992	1993	laju pertumbuhan
Tanaman Tahunan						
-karet	3.056	3.142	3.147	3.220	3.229	1,39
-kelapa	3.284	3.394	3.573	3.583	3.593	2,30
-kelapa sawit	794	1.127	1.311	1.467	1.139	5,39
-kopi	1.037	1.070	1.120	1.144	1.161	2,87
-teh	129	129	134	134	134	0,97
-cengkeh	702	693	624	608	571	-4,97
-lada	115	128	127	128	130	3,22
-kakao	318	357	444	445	409	7,25
Tanaman Semusim						
-tebu	358	364	386	395	438	5,23
-tembakau	184	236	215	207	208	4,03
-kapas	21	21	25	22	37	18,81
serat karung	10	9	11	11	6	-831

Sumber: Statistik pertanian, 1993.

melalui pemberian HGU maupun dalam bentuk pola PIR. Tujuannya adalah mengupayakan peningkatan pendapatan nonmigas. Upaya ini dianggap cukup berhasil dengan meningkatnya luas areal dan produksi perkebunan.

Dari sisi produksi, memang telah terjadi peningkatan, terutama untuk komoditas kelapa sawit dan cokelat *(cacao)*. Pada tahun 1989-1993, komoditas ini mengalami pertumbuhan sebesar 17% dan 15%. Hal ini telah mendorong peningkatan volume dan nilai ekspor produksi komoditas perkebunan. Berikut adalah gambaran volume dan nilai ekspor beberapa komoditas andalan.

Tabel 15. Volume dan nilai ekspor beberapa jenis komoditas perkebunan

komoditas	1989		1993		laju pertumbuhan
	Volume (dlm 000 ton)	Nilai (dlm 000 US$)	Volume (dlm 000 ton)	Nilai (dlm 000 US$)	
Minyak sawit	917	297.728	1.647	582.632	21,71
Kakao	76	85.232	229	210.932	26,48
Minyak kelapa	192	95.722	287	118.617	23,64

Sumber: Statistik Pertanian 1993, Departemen Pertanian.

Walaupun di satu sisi memberikan sumbangan yang cukup besar dalam peningkatan ekspor nonmigas, pengembangan subsektor perkebunan ini mengandung bibit konflik yang cukup besar, terutama dalam kaitannya dengan masalah pertanahan. Pada periode akhir 1980-an, frekuensi konflik meningkat setelah pemerintah memberi peluang kepada pihak swasta untuk mengembangkan sektor perkebunan melalui pola-pola kemitraan inti-plasma. Dalam kebijakan di subsektor perkebunan ini, pemerintah banyak memberikan HGU kepada pengusaha swasta atas tanah-tanah yang sudah lama dikuasai masyarakat setempat.

Pemberian HGU kepada perkebunan yang dikelola swasta ini terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia, baik melalui PIR-BUN maupun melalui pola perkebunan besar. PIR merupakan salah satu bentuk organisasi produksi agro-industri yang mengaitkan secara vertikal satuan-satuan usaha rakyat dengan perusahaan besar agro-industri yang bermodal besar di Indonesia. Semula, sistem ini muncul dari para pemilik modal asing yang tidak dapat menanamkan modalnya di negara maju karena faktor keterbatasan lahan dan biaya infrastruktur serta upah buruh yang mahal. Penanaman modal itu kemudian dialihkan ke negara-negara berkembang termasuk Indonesia melalui dukungan lembaga-lembaga keuangan internasional semacam Bank Dunia (*World Bank*) dan Bank Pembangunan Asia (ADB). Untuk membantu pengembangan perkebunan rakyat, Bank Dunia kemudian menetapkan skema NES *(Nucleus-Estate and Smallholders Scheme).* Bank Dunia menganggap NES ini cocok untuk mengembangkan pertanian rakyat karena relatif mampu mengatasi kemungkinan timbulnya persoalan politik yang muncul akibat kendala pemilikan, penguasaan, dan distribusi lahan dalam proses intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian. Karena ditawarkan oleh Bank Dunia selaku pemberi pinjaman yang diandalkan pemerintah Indonesia, konsep ini kemudian diterapkan oleh pemerintah dan dianggap sangat cocok untuk meningkatkan pertumbuhan sektor pertanian, khususnya subsektor perkebunan, dan diharapkan akan mendukung perekonomian negara.

Memasuki Pelita IV, ketika terjadi penurunan harga minyak dan pembengkakan defisit anggaran negara, pemerintah mengeluarkan Inpres No. 4/1985 tentang besarnya nilai investasi yang bisa ditanam melalui PMA dan PMDN untuk menggalakkan ekspor nonmigas. Konsep NES yang lebih dikenal dengan PIR tersebut kemudian dijadikan sebuah model hubungan produksi yang ideal untuk mengembangkan sektor pertanian dalam konteks agroindustri dan agribisnis sehingga mendorong ekspor nonmigas. Karena negara pada saat itu mengalami hambatan investasi dalam memperbesar kegiatan pengembangan agroindustri dan agribisnis, pemerintah kemudian mengundang pihak swasta untuk menanamkan modalnya. Besarnya peluang, fasilitas, dan kemudahan yang diberikan pemerintah menyebabkan pihak swasta

berlomba-lomba menyerbu bisnis ini dan dengan mudah dapat menikmati keuntungan di balik kepentingan pembangunan.

Proyek PIR di Indonesia adalah proyek intensifikasi, rehabilitasi, dan ekstensifikasi pertanian untuk berbagai jenis komoditas seperti tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan yang semuanya diorientasikan untuk ekspor. Dari data Dirjen Perkebunan tahun 1989, di Indonesia tercatat ada delapan puluh buah proyek PIR dengan tujuh jenis tanaman budidaya, yaitu kelapa sawit, karet, kelapa hibrida, teh, tebu, kapas, dan cokelat dengan luas lahan mencapai 481.847 hektare dari 597.436 hektare yang ditargetkan[33]. Dari seluruh sumber dana investasi yang diperoleh melalui PMA dan PMDN, jumlah investasi PMDN yang diperoleh mencapai Rp209,07 triliun untuk 707 proyek dan investasi PMA mencapai US$58,47 miliar untuk 2.310 proyek. Sebesar 12,4% dari investasi PMDN dan 2,5% dari investasi PMA tersebut digunakan untuk pengembangan sektor pertanian seperti pengembangan subsektor tanaman pangan (PIR Padi), perkebunan (PIR karet, kelapa sawit), peternakan (PIR unggas), dan perikanan (PIR tambak). Semuanya merupakan subsektor pendukung sektor pertanian dan penyedia bahan baku agroindustri yang berorientasi ekspor.

Khusus untuk sektor perkebunan, di Indonesia ada bermacam-macam program PIR-BUN, seperti PIR-Trans yang selalu disertakan dalam program transmigrasi, PIR-Lokal yang merupakan bentuk penambahan areal perkebunan rakyat yang sebelumnya sudah ada, PIR-Swasta yang melibatkan pihak swasta atau pemilik modal di daerah transmigrasi, dan PIR-Akselerasi yang dikembangkan di daerah transmigrasi oleh pihak PTP yang mengandalkan kredit dari bank pemerintah[34]. Sebenarnya, PIR-Perkebunan (PIR-BUN) sudah

---

[33] Berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 333/1986, model PIR-Akselerasi dan PIR Swasta kemudian disatukan dengan model PIR Transmigrasi dan disebut dengan PIR-Trans. Dalam pelaksanaannya, penggabungan ini menimbulkan bias status lahan yang akan dimanfaatkan, bias penerapan *land reform*, dan bias penentuan calon peserta, dan ketiganya tidak sesuai dengan UUPA Tahun 1960.

[34] Pola PIR-BUN kini telah meluas pada komoditas-komoditas lain seperti tanaman hortikultur yakni sayur dan buah-buahan (PIR-Nanas, PIR-Jeruk), peternakan (PIR-Susu), perikanan (TIR), dan bahkan akan mulai dicobakan juga dalam komoditas tanaman pangan (PIR-Padi).

dimulai sejak tahun 1976 dengan *pilot project* transmigran Labuan Batu, Sumatera Utara. Proyek ini memperoleh tunjangan dari pinjaman *IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)*. Program itu berhasil menjangkau 5.750 petani. Pada awal Pelita IV, yakni ketika negara sudah harus mengandalkan sektor nonmigas untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, pemerintah menetapkan PIR sebagai model ideal bagi pengembangan pertanian di Indonesia. Model PIR ini dianggap memudahkan perusahaan perkebunan dan agroindustri dalam mengakses sumber daya lahan tanpa harus mengeluarkan biaya tinggi. Sampai dengan akhir Pelita IV jumlah proyek PIR-BUN yang penanganannya dilakukan oleh pemerintah ini telah meningkat menjadi sebanyak 83 buah dan tersebar di 19 provinsi di seluruh Indonesia[35].

Dalam dasawarsa 90-an, investasi modal dalam perkebunan semakin meluas. Jelas bahwa perluasan perkebunan membutuhkan tanah sebagai modal utama. Fakta yang ada menunjukkan bahwa di seluruh Indonesia, kecuali lahan hutan, hampir tidak ada lahan kosong yang terlantar. Tanah-tanah bekas perkebunan Belanda maupun tanah-tanah negara dapat dikatakan tidak tersisa karena hampir semuanya telah digarap oleh petani. Akibatnya, ketika pola PIR dikembangkan, konflik-konflik bermunculan, yakni antara rakyat yang sebelumnya bekerja sebagai penggarap dan perusahaan perkebunan yang diberi hak pemerintah untuk mengembangkan PIR.

Pariwisata

Sampai dengan awal tahun 1980-an, pembangunan sektor pariwisata bukan merupakan sektor yang begitu diandalkan dalam upaya pengumpulan devisa negara. Akan tetapi, ketika harga minyak bumi di pasaran internasional merosot tajam, sektor pariwisata menjadi sektor yang didorong untuk menghasilkan devisa negara. Upaya untuk mengeruk devisa dari sektor pariwisata ini di antaranya melalui berbagai program, misalnya *Visit Asean*

[35] Jumlah ini belum termasuk proyek PIR-BUN yang dikelola oleh perusahaan swasta.

Year, Visit Indonesia Year. Untuk menarik wisatawan, khususnya wisatawan asing, pemerintah kemudian mencanangkan dan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada pemilik modal untuk menanamkan modalnya di sektor ini. Salah satu fasilitas yang diberikan pemerintah adalah kemudahan memperoleh tanah atau areal yang dapat dijadikan kawasan pengembangan wisata. Dalam upaya memberikan fasilitas pembangunan sektor pariwisata tersebut, pemerintah banyak memberikan izin pembangunan, seperti pembangunan lapangan golf, hotel-hotel mewah, dan sarana pariwisata lainnya. Dalam kasus pembangunan lapangan golf di Jawa Barat, misalnya, pemerintah telah memberikan izin pembebasan tanah seluas enam ribu hektare dalam jangka waktu hanya setengah dasawarsa yakni antara kurun waktu 1987-1992.

Tabel 16. Pemasukan devisa dari sektor pariwisata

akhir tahun	jumlah wisatawan	devisa (dlm juta US$)
1987	1.060	837
1988	1.301	1.027,0
1989	1.626	1.284,5
1990	2.178	2.105,3
1991	2.570	2.522,0
1992	3.064	3.278,2
1993	3.403	3.987,6
1994*	1.815	2.100,0
1998**	6.500	8.900,0

* sampai dengan bulan Juni
** diproyeksikan
Sumber: Bappenas, 1995.

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari segi perolehan devisa, upaya pemerintah ini dapat dikatakan berhasil. Misalnya saja pada tahun 1993, pemasukan devisa dari sektor pariwisata mencapai US$3,9 miliar, hanya terpaut sedikit di bawah pendapatan dari sektor produksi tekstil dan *plywood* yang merupakan sumber pendapatan devisa terbesar. Bahkan pada tahun 1998, pemerintah Indonesia memperkirakan penerimaan devisa dari sektor pariwisata akan mampu mencapai US$8,9 miliar. Walaupun demikian, adalah

satu fenomena yang menarik bahwa gencarnya pembangunan pariwisata di berbagai daerah yang cukup potensial bagi pengembangan sektor ini ternyata diwarnai oleh konflik agraria dengan semakin maraknya kasus-kasus tanah yang menyangkut pembangunan sarana dan prasarana pembukaan daerah pariwisata baru.

Industri

Sampai tahun 1966, pertumbuhan industri manufaktur di Indonesia dapat dikatakan rendah. Hal ini disebabkan keadaan stagnasi ekonomi selama paruh pertama tahun 1960-an. Perkembangan industri muncul ketika pemerintah Orde Baru mencanangkan industrialisasi dengan dikeluarkannya UU-PMA (1967) dan UU-PMDN (1968). Pada periode ini Indonesia terbuka terhadap berbagai jenis investasi.

Pada masa rezeki minyak melimpah dan penerimaan dari sektor migas mendominasi penerimaan negara[36], kebijakan industrialisasi tersebut lebih menekankan pada industri substitusi impor dalam upaya memperkuat industri di dalam negeri. Periode ini ditandai dengan dominasi peran perusahaan negara. Akan tetapi, ketika penerimaan migas menurun dengan tajam pada paruh kedua 1980-an, kebijakan industri substitusi impor ini menjadi tidak dapat diandalkan lagi dalam upaya memperoleh devisa. Karena itu pula, pada pertengahan 1980-an berbagai kebijakan telah dikeluarkan dalam upaya mendorong tumbuhnya sektor industri yang berorientasi ekspor. Untuk itu pemerintah banyak memberikan berbagai fasilitas kemudahan kepada investor yang hendak melakukan penanaman modal di Indonesia. Upaya tersebut dilakukan dengan melakukan deregulasi terhadap peraturan yang menghambat tumbuhnya sektor industri di Indonesia.

---

[36] Pada periode ini Indonesia menikmati dua kali kenaikan harga minyak, yaitu pada tahun 1974 dengan peningkatan harga minyak mentah naik empat kali lipat dan pada tahun 1980 naik lagi sampai dua kali lipat. Sebabnya adalah terjadinya Perang Arab-Israel tahun 1973 dengan Amerika berpihak pada Israel, dan negara-negara Arab bersatu dalam kampanye anti-Amerika. Pada bulan November 1973, OPEC lahir dan harga minyak dinaikkan empat kali lipat dari US$4 menjadi US$16 per barel pada akhir 1973.

Untuk mendorong percepatan pertumbuhan industri dengan orientasi ekspor tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan yang memberikan peluang yang besar kepada para pengusaha untuk memperluas penanaman investasi di sektor industri, baik dengan cara patungan *(joint venture)* dengan pengusaha-pengusaha asing maupun dengan menetapkan kebijakan pemanfaatan relokasi industri yang daya saingnya menurun di negara-negara maju. Hal-hal tersebut didukung dengan pola-pola kebijakan yang mendorong iklim usaha yang dapat menarik minat partisipasi swasta dalam mengembangkan industri, seperti kebijakan penanaman modal, kebijakan moneter, kebijakan tarif bea masuk yang dinamis, kebijakan pengaturan tata ruang wilayah industri, mapun kebijakan bagi pelayanan informasi industri. Di samping itu, pola kebijakan yang ada juga mendorong kemampuan teknologi, sumber daya manusia, dan pembangunan infrastruktur pendukung (seperti transportasi, telekomunikasi, maupun pabrik-pabrik).

Upaya-upaya tersebut dapat dikatakan berhasil mendorong pertumbuhan sektor industri. Sejak Pelita I sampai dengan Pelita IV, pertumbuhan sektor industri ini sangat tinggi yakni mencapai 13% setiap tahunnya. Demikian pula kontribusi sektor industri terhadap PDB terus meningkat. Jika pada tahun 1969 sektor industri hanya menyumbang sebesar 9,2% terhadap PDB, pada tahun 1991 sumbangannya meningkat menjadi 22%, bahkan melebihi kontribusi sektor pertanian yang menurun hingga menjadi hanya 19,3%. Dalam hal sumbangannya terhadap devisa negara, ekspor hasil industri tahun 1991/1992 rata-rata mencapai lebih dari 85% dari ekspor nonmigas dan 55% dari total ekspor Indonesia, yakni mencapai US$16,2 miliar.

Berkaitan dengan pemberian fasilitas kemudahan tersebut, pemerintah juga mengembangkan Wilayah Pusat Pertumbuhan Industri (WPPI). Sampai dengan Pelita V, WPPI terdiri dari beberapa zona industri [37].

[37] Zona industri adalah daerah tempat tumbuh dan berkembangnya kegiatan industri, baik industri dasar yang berorientasi pada sumber daya alam, industri kunci yang bertumpu pada pengolahan potensi pembangunan yang ada, dan industri hilir yang berorientasi pada konsumen akhir dengan jumlah populasi tinggi atau dapat diartikan juga sebagai wilayah yang mempunyai daya ikat

1. Sumatera bagian Utara (Aceh Besar, Lhokseumawe, Medan, Porsea, Kuala Tanjung, Pekanbaru, dan Padang). Wilayah ini kaya akan minyak dan gas bumi, pusat tenaga listrik, dan hasil-hasil perkebunan.
2. Sumatera bagian Selatan (Palembang, Baturaja, Lampung, Cilegon, dan Banten). Wilayah ini kaya dengan potensi timah, minyak dan gas bumi, batubara, mineral industri (kaolin dan kapur), sumber energi, pabrik pupuk, dan semen.
3. Pulau Jawa (Jabotabek, Cikampek-Karawang-Purwakarta, Bandung Raya, Cirebon, Tegal-Pekalongan, Cilacap, Yogyakarta-Surakarta, Semarang, Madiun-Kediri, Gerbang Kertosusilo, Malang-Probolinggo-Pasuruan, dan Jember-Banyuwangi, kecuali Banten dan Bali). Wilayah ini kaya akan potensi infrastruktur yang baik, tenaga kerja yang terampil, sumber energi yang cukup memadai, dan pertanian yang maju.
4. Kalimantan bagian Timur (DAS Mahakam-Balikpapan-Bontang dan DAS-Barito). Wilayah ini kaya dengan potensi gas, minyak bumi, kayu, batubara.
5. Sulawesi (Ujungpandang, Palu, dan Minahasa). Wilayah ini kaya dengan tanah pertanian subur, hasil perikanan, gas bumi, nikel, aspal, kaolin, pabrik semen, dan kertas.

Beberapa wilayah yang berada di luar kelima WPPI tersebut dalam kurun waktu pelita-pelita selanjutnya akan diupayakan pembentukannya. Wilayah-wilayah itu adalah:

1. Maluku-Irian Jaya (Seram, Halmahera, Biak, dan Merauke) yang kaya dengan potensi kayu, hasil laut, sagu, gas bumi, tembaga, dan baryte;
2. Bali-Nusa Tenggara-Timtim (Kupang) dengan potensi hasil laut, garam, fosfat, industri semen, dan kerajinan;
3. Batam-Pontianak yang kaya dengan potensi kayu, perikanan,

---

spatial dalam kegiatan ekonomi pada umumnya dan kegiatan industri pada khususnya dalam batasan jarak tertentu. Di dalam zona industri terdapat komplek tertentu bagi berbagai industri dasar yang berperan sebagai pendorong pertumbuhan zona, kawasan industri *(industrial estate)* bagi berbagai jenis industri hilir, dan peruntukan lahan industri (kawasan nonindustri) yang ditetapkan dalam *master plan* daerah yang bersangkutan.

holtikultura, dan mineral industri yang didukung lokasi yang strategis dari segi ekonomi dan politik.

Dalam banyak kasus, pengembangan wilayah industri ini menimbulkan berbagai konflik pertanahan yang berkaitan dengan proses pembebasan tanah.

Transmigrasi

Program transmigrasi sebenarnya telah dimulai sejak zaman Belanda yaitu pada awal abad ke-20 atau tepatnya tahun 1905, yang dikenal sebagai periode kolonisasi. Pada waktu itu, pemerintah kolonial mentransmigrasikan penduduk Jawa dengan tujuan memindahkan penduduk dari pulau Jawa yang dianggap sangat padat ke luar Jawa yang dianggap masih kosong. Penduduk Jawa yang sangat padat dipandang sebagai penyebab meningkatnya petani tunakisma, pengangguran, fragmentasi tanah, dan deforestasi. Selain itu, transmigrasi pada periode ini juga bertujuan untuk menyebarkan tenaga kerja dari Jawa ke luar Jawa sebagai tenaga kerja perkebunan[38]. Sebenarnya, kebijakan transmigrasi (kolonisasi) merupakan bagian integral dari politik etis pemerintah Belanda.

Pada masa Orde Lama, Indonesia memulai program transmigrasinya sendiri tahun 1950. Pada masa itu, kebijakan transmigrasi yang dikembangkan lebih cenderung berkaitan dengan situasi politik yang berkembang. Seperti yang dicatat Harjono (dalam Otten, 1986:19), cukup banyak penduduk yang meninggalkan Pulau Jawa sebagai sebuah konsekuensi politik dari propaganda pemerintah dan partisipasi partai-partai politik serta lembaga-lembaga nonpemerintah lain dalam pola transmigrasi.

[38] Dengan diberlakukannya Undang-Undang *Agrarische Wet* 1870 yang memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing, jumlah perkebunan swasta meningkat pesat. Meningkatnya permintaan ekspor menyebabkan tanah-tanah perkebunan luas di luar Pulau Jawa, seperti Sumatera, membutuhkan banyak tenaga kerja. Membanjirnya penduduk dari Jawa yang dipekerjakan sebagai buruh-buruh di perkebunan sebenarnya menjadikan rakyat menjadi kuli di negerinya.

Setelah tahun 1966, tonggak dimulainya Orde Baru, kebijakan pemerintah dalam program transmigrasi semakin ditingkatkan. Untuk mengejar pemerataan penduduk ke luar Pulau Jawa, program transmigrasi menjadi sangat penting. Di samping untuk memeratakan jumlah penduduk yang semakin membengkak di Jawa, program transmigrasi masa Orde Baru juga dianggap sebagai upaya mengganti program *land reform*. Alasannya, sempitnya Pulau Jawa dengan tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi dianggap tidak memungkinkan dilaksanakannya program *land reform*. Sejak saat itu, ratusan ribu keluarga berhasil dipindahkan dari Jawa ke luar Jawa. Program ini diatur dalam Undang-Undang No. 2/1972 tentang transmigrasi. Sekalipun mengalami banyak hambatan, program transmigrasi dapat dikatakan relatif berhasil dengan memindahkan penduduk secara terus-menerus. Menurut Jones (1982:190), sampai dengan tahun 1977 telah berhasil dipindahkan sebanyak 991.000 jiwa, sedangkan pertambahan penduduk di Pulau Jawa selama periode yang sama sebanyak 35 juta jiwa. Dalam banyak hal, program transmigrasi telah demikian banyak membawa perubahan khususnya kemampuannya mengisi tanah-tanah yang sebelumnya belum berpenghuni. Seperti dilaporkan Speare (1975), yang dikutip MacAndrews (1982:98), hampir 36% dari penduduk Sumatera Selatan yang berjumlah 2,8 juta jiwa pada tahun 1971 adalah transmigran.

Tabel 17 di bawah ini memperlihatkan perkembangan jumlah transmigran sejak dicanangkannya program transmigrasi pada Repelita I (1969) sampai Repelita III (1984), yang telah berhasil memindahkan ribuan keluarga Jawa ke luar Jawa.

Tabel 17. Perkembangan jumlah transmigran

	Repelita I	Repelita II	Repelita III	Total
sponsor	46.000	83.000	366.000	495.000
spontan	17.000	35.000	169.000	221.000
Total	63.000	118.000	535.000	716.000

Sumber: *World Bank* seperti dikutip Otten, 1986.

Kasus di atas merupakan salah satu keuntungan yang bisa diperoleh dari program transmigrasi di Indonesia. Penyebaran sumber daya manusia dan pembangunan menjadi lebih merata khususnya di pulau-pulau di luar Jawa. Walaupun demikian, menurut Harjono (seperti dikutip MacAndrews, 1982) konsekuensi yang timbul sejalan dengan penerapan kebijakan ini adalah permasalahan munculnya kasus-kasus sengketa tanah, khususnya yang berkaitan dengan proses pemukiman kembali penduduk yang ditransmigrasikan ke daerah baru.

Persengketaan tanah yang diawali dengan pengalihan lahan-lahan penduduk lokal ke transmigran (pendatang) merupakan persoalan krusial yang mewarnai persengketaan tanah yang ada pada masa penerapan kebijakan transmigrasi tersebut. Fachrurrozie dan MacAndrews (dalam MacAndrews, 1982:33) dalam penelitiannya di Belitung, Sumatera Selatan pada tahun 1977 menemukan bahwa tingkat persengketaan tanah bermacam-macam. Pola sengketa utama adalah tidak adanya persetujuan yang jelas antara pihak penduduk lokal dan pihak pemerintah mengenai hak atas tanah sebelum suatu desa dibuka. Sengketa tanah bermuara pada persoalan alokasi tanah dari pihak pemerintah untuk lokasi transmigrasi.

Sengketa Agraria Sektroral[39]

Kehutanan

Seperti telah ditulis di muka, gambaran tentang posisi dominasi subsektor kehutanan dalam perolehan devisa merupakan salah

[39] Kasus yang terjadi di subsektor pertanian rakyat tidak ter-*cover*, selain disebabkan kasus tidak menonjol, juga pemberitaan mengenai hal tersebut sangat minim. Data diperoleh dari kumpulan kliping beberapa surat kabar mulai tahun 1967 sampai dengan 1996. Karena kliping yang dapat diakses sangat terbatas, terutama antara 1967 sampai dengan awal 1980, informasi yang diperoleh cenderung lebih banyak porsinya setelah paruh kedua 1980-an. Informasi setelah paruh kedua 1980-an ini terutama berkaitan erat dengan semakin maraknya kasus sengketa tanah sebagai akibat dari deregulasi kebijakan pertanahan.

satu penyebab semakin intensifnya eksploitasi hutan yang ada di Indonesia. Dalam kenyataannya, eksploitasi hutan tersebut telah menimbulkan berbagai konflik, terutama antara masyarakat adat dan pengelola konsensi hutan. Konflik tanah terjadi akibat tumpang tindihnya areal konsensi hutan dan hutan yang dikuasai oleh masyarakat adat.

Kasus sengketa tanah antara masyarakat adat di Sawahlunto (Sumatera Barat) dan PT IN yang melarang penduduk mengerjakan tanah yang diklaim sebagai milik PT IN sebagai pemegang HPH yang sah (*Kompas*, 22/4/1983) merupakan contoh kasus sengketa tanah akibat perebutan sumber daya kehutanan antara masyarakat adat pengelola hutan yang sebagian besar hidupnya masih tergantung dari sumber daya hutan dan pemodal sebagai pemegang HPH yang difasilitasi pemerintah. Kasus tersebut hanyalah satu sisi yang tampak dari sebuah kenyataan sosial bahwa modal telah menenggelamkan hak masyarakat setempat sebagai pengelola kawasan hutan yang diwariskan oleh generasi mereka.

Selain oleh pemodal, dominasi negara juga berperan memunculkan kasus-kasus baru sengketa tanah. Contohnya adalah di Tapanuli Selatan. Di daerah ini terdapat hutan negara yang sudah lama digarap penduduk. Oleh Pemda setempat, hutan negara ini dijual kepada PT BGJ untuk dijadikan kawasan HTI. Keadaan ini menimbulkan konflik antara petani penggarap di satu pihak dan Pemda dan pihak pengelola HTI di lain sisi. Di banyak daerah, kasus seperti ini terjadi dengan sebab yang sama, yakni penguasaan pemodal atas tanah-tanah petani. Kasus yang terjadi di Sumatera Utara, tepatnya di Bandar Pasar Mandoge merupakan contohnya. Kasus ini muncul ketika pada tahun 1992 Pemda setempat bekerja sama dengan PT SSU membebaskan lahan garapan milik 31 petani seluas 156 hektare yang oleh petani sudah digarap sejak abad ke-19 untuk dijadikan kawasan HTI. Dengan tegas penduduk menolak pemberian ganti rugi yang hanya sebesar Rp100.000/hektare. Jumlah ini dianggap sangat tidak seimbang dengan harga pasar yang sebenarnya berlaku yakni sebesar Rp2.000.000/hektare. Aparat kemudian memaksa penduduk untuk angkat kaki, dengan cara mengintimidasi, mengancam, dan menakut-nakuti mereka. Karena ketakutan, penduduk kemudian mengadukan perkara ini ke DPRD (*Pikiran Rakyat*, 26/11/1992).

.... Keprihatinan warga Dayak di pedalaman Kalimantan Timur terhadap perilaku perburuan kayu gaharu mencapai puncaknya ketika CV SDA semakin intens menggunakan helikopter untuk mengantarkan penebang pemburu kayu gaharu ke tengah hutan. Selain mengkhawatirkan terjadinya pengurangan pendapatan ekonomi mereka, warga juga mengkawatirkan semakin menipis dan langkanya kayu gaharu. Bagi masyarakat Dayak sendiri, kayu gaharu tidak dapat ditebang secara sembarangan karena mereka menganggap kayu gaharu sebagai pohon keramat. Sebelum masuk ke hutan untuk menebang kayu, warga mengadakan upacara tertentu dengan diiringi doa-doa. Akhir-akhir ini sikap main tebang membuat suram masa depan kayu gaharu di daerah ini sehingga warga Dayak kemudian mengadukan masalah ini ke Gubernur. Mereka mengadukan soal terobrak-abriknya hak-hak mereka dan mengecam perburuan kayu gaharu yang serampangan. Seharusnya pihak perusahaan bertindak sebagai pembeli tetapi kenyataannya mereka mengeksploitasi kayu gaharu hingga ke hutan.... (*Kompas*, 14/10/1994).

Sengketa Tanah antara Masyarakat Adat Bentian dan Perusahaan-Perusahaan Swasta

Tanah adat Bentian di Jelmu Sibak, Kalimantan Timur telah dimiliki oleh 35 keluarga secara turun-temurun sejak tahun 1813. Tanah adat ini merupakan kawasan hutan produktif yang selain menjadi tempat pemukiman, juga menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat adat Bentian. Masyarakat Bentian mempunyai sejarah yang panjang dengan perusahaan HPH. Pada tahun 1980-an, PT RM mengawali operasi di daerah ini, disusul oleh PT TD pada tahun 1982. Perusahaan lainnya adalah PT DB, PT AB, PT GPI, dan PT AIC. Akhir-akhir ini PT KG (Kalimanis Group) yang memegang hak konsesi hutan seluas 350.000 ha telah mengambil alih tanah adat Bentian tersebut untuk pengembangan HTI-Trans seluas 150 ha.

Tentu saja masyarakat menolak tanah-tanah mereka digunakan untuk pengembangan HTI di wilayah mereka. Konflik timbul ketika pihak perusahaan mengabaikan keberadaan tanah adat dan mengabaikan keberadaan adat dalam mengelola hutan mereka. Perusahaan swasta, yang menggunakan pola pengelolaan hutan komersial, menggunakan dalih bahwa segala kegiatan perusahaan sudah memperoleh izin dari pemerintah agar dapat mengambil alih tanah-tanah adat masyarakat Bentian secara paksa. Beberapa tokoh masyarakat kemudian mengadukan kasus penyerobotan tanah-tanah adat ini ke DPRD dan LBH untuk meminta perlindungan hukum.

Serentetan peristiwa terjadi di kamp sebuah HTI yakni PT LTW di Dusun Empat Bayur, Desa Randau, Kecamatan Sandai, Kabupaten Ketapang, Kalimantan Barat. Enam orang pemuda memasang plang bertuliskan "Dilarang membuka HTI di areal perladangan rakyat" berdampingan dengan tulisan "Dilarang membuka ladang di areal HTI". Pada tanggal 11 Agustus 1994 antara pukul 04.00 hingga 14.00, seribuan warga dari sembilan dusun datang ke lokasi HTI ini. Mereka berunjuk rasa dengan membakar sejumlah kamp HTI. Sejumlah pohon, bibit persemaian, ban mobil, sampai dua buah eskavator ikut dibakar. Setelah dua bulan berlalu, lokasi HTI itu masih lengang. Saksi kejadian tersebut adalah sebuah kamp dan eskavator yang hangus diamuk api.

Sementara itu, di sepanjang jalan tanah antara Dusun Randau Jeka ke Dusun Empat Bayur, terdapat beberapa bangkai truk raksasa dan mobil *pick up* yang terbakar bersama kayu gelondongan. Masih ada dua kamp lagi yang hangus dan tinggal puing dan sebuah jembatan selebar 10 meter dan panjang 30 meter yang menyeberangi Sungai Laur, Desa Sepotong, Kecamatan Sungai Laur diputus.... (*Kompas*, 6/10/1994).

Sementara itu, di Kalimantan Timur, kasus serupa juga muncul, tepatnya di Jelmu Sibak, Bentian. Di daerah ini, areal hutan yang berada dalam penguasaan adat sangat luas. Selain negara, yang menggunakannya untuk mendukung program transmigrasi, perusahaan-perusahaan swasta yang memiliki izin konsensi juga membutuhkan hutan-hutan yang ada dalam penguasaan adat tersebut. Sengketa tanah yang timbul antara masyarakat adat dan negara umumnya terjadi ketika negara akan membebaskan tanah-tanah adat itu untuk pengembangan HTI-Transmigran. Di Jelmu Sibak ini, kasus tanah adat yang hendak dibebaskan negara untuk program HTI-Transmigran melibatkan sebanyak 35 KK. Masyarakat Jelmu Sibak menolak pemberian ganti rugi dan berusaha menuntut pengembalian tanah-tanah adat mereka seluas 150 hektare yang disengketakan dengan pihak kehutanan (*Republika*, 3/2/94).

Selain akibat penggusuran tanah-tanah adat, konflik-konflik tanah di subsektor kehutanan juga muncul akibat perebutan sumber-sumber ekonomi masyarakat adat yang sebagian besar

diambil dari hutan. Konflik akibat perebutan sumber-sumber alam ini ditemukan dari kasus perburuan kayu gaharu di Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur oleh CV SDA. Perusahaan ini mengekspor kayu gaharu ke Taiwan sebagai bahan baku pembuat parfum berkualitas tinggi, dengan harga ratusan ribu rupiah per kilogramnya. Maraknya perburuan gaharu di daerah ini mengundang keresahan ribuan warga adat yang ribuan tahun menghuni dan memungut hasil hutan secara tradisional. Mereka merasa terdesak dan tersingkirkan dari sumber kayu gaharu yang merupakan salah satu sumber nafkah, selain dari hasil ladang, rotan, damar, dan sarang burung.

Dalam banyak kasus, apa yang dipraktikkan HPH atas tanah-tanah adat tidak membuat masyarakat di sekitarnya menjadi makmur, sementara pengusaha sendiri menarik keuntungan yang sangat banyak dari hak-hak pengusahaan hutan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari semakin terbatasnya sumber daya yang bisa diakses petani karena telah diambil oleh pemodal seperti kasus perburuan gaharu di atas. Dengan adanya HPH, masyarakat semakin terdesak dari kesempatan memperoleh sumber-sumber ekonomi. Dari segi lain, mereka bahkan sering dinilai sebagai masyarakat perambah hutan karena memasuki wilayah HPH. Kasus yang terjadi di Dusun Empat Bayur, Kalimantan Barat merupakan contoh akibat semakin termarginalisasinya masyarakat oleh intervensi modal yang memorakporandakan sistem ekonomi masyarakat lokal. Persoalan hutan di Kalimantan Barat bukan persoalan baru. Peristiwa aksi kekerasan warga merupakan salah satu bukti ketidakpuasan masyarakat karena tidak ikut menikmati keuntungan.

Dari kenyataan tersebut terlihat bahwa kebijakan negara melalui UUPK No. 5/1967 memang lebih menekankan kepada cara negara dalam memperoleh devisa melalui sektor kehutanan, bukan kepada perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal. Di dalam kebijakan itu memang diatur tentang pengakuan terhadap hak hukum adat, tetapi sampai sejauh mana pengakuan itu di dalam undang-undang tidak dibahas. Selama ini, pemerintah, dalam memberikan hak konsesi hutan kepada pemegang HPH, kurang melihat masyarakat adat sebagai pemilik. Di samping itu, undang-undang ini lebih bersifat sektoral dan belum terpadu dengan sektor

lain, sehingga kawasan hutan produksi lebih bermakna sebagai kawasan hutan yang lebih diperuntukkan bagi eksploitasi hasil hutan. Masalahnya adalah ketidakmampuan undang-undang ini menekan konflik tumpang tindih lahan dengan peruntukan lain, misalnya untuk kepentingan kehutanan, pertambangan, transmigrasi, perkebunan.

Transmigrasi

Kasus-kasus sengketa tanah di lokasi transmigrasi kadang-kadang terjadi sebagai akibat kebijakan transmigrasi yang sering mengabaikan hak-hak masyarakat lokal. Konflik tanah yang terjadi biasanya melibatkan masyarakat lokal dengan pendatang, maupun dengan pemerintah daerah yang membuka lokasi transmigrasi. Kasus-kasus sengketa tanah yang timbul sebagai konsekuensi dari program transmigrasi yang dapat dicatat di antaranya adalah kasus sengketa tanah transmigrasi yang terjadi di Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Timur, dan di Irian Jaya (tepatnya di Kabupaten Fakfak, Paniai, dan Yapen Waropen).

Kasus-kasus sengketa tanah adat di lokasi transmigrasi tersebut bermula dari penolakan penduduk lokal atas pengambilan tanah mereka untuk dijadikan lahan transmigrasi. Mereka merasa tidak diberikan ganti rugi apa pun, padahal tanah tersebut adalah tanah adat. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kebijakan transmigrasi telah menyebabkan hilangnya hak-hak atas tanah masyarakat lokal. Kasus sengketa tanah adat di Kabupaten Kutai, misalnya, antara transmigran dan penduduk lokal, bahkan berakhir dengan perkelahian yang menelan korban jiwa (*Kompas*, 18/6/1982). Sementara itu, di Kendari, masyarakat lokal menuntut Bupati ke pengadilan agar memberikan ganti rugi atas tanah mereka yang digunakan untuk lokasi transmigrasi. Di Irian Jaya, masyarakat adat Fakfak, Paniai, dan Yapen Waropen harus kehilangan tanah adat mereka seluas puluhan ribu hingga ratusan ribu hektare.

Munculnya kasus-kasus sengketa tanah adat tersebut disebabkan kebijakan transmigrasi yang cenderung mengabaikan hak-hak atas tanah masyarakat lokal. Tanah yang bagi penduduk

Sengketa Tanah Translok Sei Lepan

Kawasan Sei Lepan semula adalah kawasan industri yang hak pengelolaannya diberikan kepada PT S sebagai pemilik HPH. Ketika habis masa izin HPH-nya pada tahun 1970 dan tanaman sudah ditebang, PT S meninggalkan kawasan tersebut. Oleh masyarakat yang tinggal di kawasan tersebut, tanah kosong itu digunakan untuk lahan pertanian dan perkebunan karet. Akibat semakin membanjirnya jumlah penggarap ke tanah kosong milik negara ini, Pemda setempat kemudian mengeluarkan peraturan tentang izin membuka tanah, yang mengatur bahwa setiap individu yang berkeinginan menggarap tanah harus memiliki surat izin menggarap. Tetapi cara ini ternyata tidak berhasil menahan bertambahnya jumlah penggarap. Pemda kemudian mencabut pelaksanaan Perda 5/1975 agar memudahkan program transmigrasi lokal yang bertujuan mengamankan tanah negara dan upaya penyebaran penduduk.

Untuk keperluan itu diupayakan pembebasan tanah-tanah dari para petani penggarap dan pengukuran luas lahan yang digunakan, yakni seluas 10.000 hektare, termasuk kawasan yang digarap penduduk. Pemda kemudian menganjurkan, warga yang terkena arealnya agar mendaftarkan diri menjadi peserta translok. Realisasi penempatan warga translok sebanyak 500 KK dimulai pada bulan Februari 1983. Sejak penduduk dipindahkan ke lokasi translok, ternyata jaminan hidup tak mampu lagi memenuhi kebutuhan. Untuk mencari penghidupan yang lebih baik, banyak penduduk yang akhirnya pergi meninggalkan lahan. Akibatnya, banyak tanah tak terurus yang kemudian dijual kepada perusahaan swasta.

Pada tahun 1988, PT ALM menawarkan diri untuk menjadi bapak angkat dalam pola PIR-lok, dan warga yang meninggalkan lahan tidak diberi kesempatan untuk menjadi peserta. Di bawah penguasaan PT ALM rumah-rumah penduduk yang kosong dibersihkan, lahan-lahan transmigran ditraktor paksa, dan tanaman karet yang siap disadap ditebang. Perlakuan yang menekan dan merajalela dari pihak PT ALM dengan dukungan aparat ini menyebabkan penduduk tidak berdaya dan mereka mulai melakukan aksi kekerasan berupa pembakaran kantor dan rumah-rumah karyawan PT ALM yang baru dibangun. Mereka juga menganiaya lima orang karyawan. Penculikan terhadap salah seorang warga beberapa waktu sebelumnya merupakan titik puncak kemarahan penduduk. Peristiwa pembakaran itu mengakibatkan enam orang dipanggil polisi.

Pada tahun 1993, warga translok dituduh mencuri kelapa sawit dari perkebunan milik PT ALM. Penduduk mendatangi kantor Polsek Brandan karena beberapa penduduk ditangkap. Mereka minta supaya penduduk yang ditangkap dilepas. Permintaan ini ditolak mentah-mentah. Merasa kecewa, warga kemudian mengamuk dan merusak kantor Polsek. Akibatnya banyak penduduk yang ditangkap, diciduk

secara paksa, bahkan sebanyak enam orang dilaporkan tewas serta beberapa orang tidak diketahui rimbanya.

(Sengketa tanah dan penyerobotan tanah-tanah petani akibat pengembangan pola PIR kelapa sawit, karet, tebu, kopi, teh, jahe, asparagus dan hortikultura yang dikelola oleh perusahaan swasta terjadi di Sumatera [Bangka, Air Batu, Muaraenim, Labuan Batu, Bumijaya, Kampar, Sebarakun, Tanjung Bintang, Rantau Panjang, Sei Pakis, Kotari, Aceh, Ogan Komering Ulu, Menggala], di Jawa [Garut, Cikaum, Ngawi, Rangkasbitung, Lebak, Sukabumi, Cilacap, Bondowoso, Batu, Gunung Kupak], di Kalimantan [Tanah Laut], di Sulawesi [Manado, Gorontalo]. Dari kasus-kasus tersebut, PIR kelapa sawit dan karet mendominasi kasus sengketa tanah di Sumatera, sedangkan PIR tebu dan teh mendominasi kasus sengketa tanah yang ada di Jawa. Pada umumnya masyarakat yang mempertahankan status hak-garap atas tanah dari tangan pemodal berusaha menempuh jalur hukum dan mencari perlindungan hukum atas hak-hak mereka, misalnya dengan mengadukan ke LBH, DPRD, DPR, Bupati, Gubernur, dan bahkan ke Presiden, walaupun dari pihak pemodal yang melibatkan aparat telah melakukan berbagai upaya kekerasan seperti pembolduseran, pembabatan tanaman, perusakan, dan intimidasi agar petani penggarap yang tetap bertahan mau menerima ganti rugi dan bersedia untuk mengosongkan tanah-tanah mereka).

lokal merupakan sarana vital bagi kelangsungan hidup mereka telah diambil negara tanpa ganti rugi apa pun. Pada kasus-kasus di atas, biasanya masyarakat lokal tidak mengetahui bahwa tanah mereka akan dijadikan lokasi transmigrasi. Secara sengaja, pemerintah mengambil tanah-tanah yang biasanya masih berupa hutan-hutan adat untuk diserahkan kepada transmigran. Ada kecenderungan untuk mengabaikan unsur kepemilikan oleh masyarakat setempat dengan mengklaim bahwa tanah yang dipergunakan untuk program transmigrasi adalah tanah yang tidak ada pemiliknya. Padahal, banyak suku di Indonesia memiliki aturan adat bahwa mereka tidak akan memberikan, walaupun hanya sebagian kecil, tanah mereka kepada pihak lain yang bukan merupakan anggota dari masyarakat adat yang bersangkutan. Pada beberapa kasus, masyarakat adat membiarkan tanah adat mereka digunakan para transmigran, tetapi hanya sebatas hak pakai, tidak untuk diberikan dan akhirnya dimiliki oleh transmigran yang bersangkutan.

Karena itu, dalam banyak kasus, kesalahan pemilihan lokasi bagi transmigran mengakibatkan terjadinya berbagai kasus

persengketaan dan konflik antara masyarakat adat dan para transmigran. Selain ada anggapan bahwa transmigran telah menyerobot lahan milik masyarakat adat, pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan dari pemerintah menciptakan kecemburuan ekonomi dan sosial di antara mereka.

Pertambangan

Konflik pertambangan yang pertama muncul dalam masa Orde Baru adalah konflik yang terjadi antara masyarakat Suku Amungme dan PT Freeport Indonesia. Protes atas pembangunan Freeport dimulai tahun 1973, ketika mereka menentang pembuldoseran tanah mereka untuk kepentingan pertambangan (Marr, 1993). Kasus ini membawa pihak Freeport ke meja perundingan pada tahun 1974. Walaupun pada akhirnya PT Freeport bersedia memberikan fasilitas sosial kepada penduduk setempat, kenyataannya, penduduk tidak diperkenankan mengawasi perluasan areal pertambangan, yang menyebabkan kepercayaan mereka terhadap PT Freeport hilang. Akhirnya, pada tahun 1977 Suku Amungme melakukan perusakan terhadap beberapa fasilitas Freeport. Aksi ini kemudian berhasil dipadamkan dengan aksi militer.

Beberapa kasus sengketa tanah di sektor pertambangan lain di antaranya adalah kasus yang terjadi di Provinsi Sulawesi Utara, tepatnya di Ratatotok. Di daerah ini PT NMR mengganti rugi tanah penduduk yang terkena proyek pertambangan emas seluas dua ratus hektare lebih dengan standar ganti rugi yang dilakukan secara sepihak sebesar Rp250/m^2 dengan menggunakan SK Bupati Minahasa No.12 tahun 1992 (*Kompas*, 16/10/1993). Sementara itu, di Kalimantan Timur, yakni di Kabupaten Kutai, sebanyak 400 KK menolak tanahnya dijadikan areal pertambangan batubara oleh PT Kaltim Prima Coal dengan pemberian ganti rugi hanya sebesar Rp15/m^2 (*Merdeka*, 16/2/1994). Kasus yang terjadi di Provinsi Riau, sebanyak 360 KK di Dumai menuntut ganti rugi atas tanah mereka yang dipakai untuk kepentingan pertambangan minyak PT Pertamina sejak dua puluh tahun yang lalu (*Suara Pembaruan*, 5/9/1991).

Sengketa Tanah antara Masyarakat Adat Amungme dan PT Freeport Indonesia

Amungme berarti manusia sejati atau manusia pertama. Suku ini mempunyai warga sebanyak 14.000 jiwa. Pada tanggal 8 Januari 1974, Suku Amungme bersama dengan pemerintah dan PT Freeport Indonesia (PTFI) yang dikenal sebagai penanam modal asing terbesar pertama semenjak berlakunya UU Penanaman Modal Asing 1967, menjalin "Januari Agreement" yang isinya: "masyarakat Suku Amungme tanpa izin dilarang memasuki daerah-daerah tertentu, yakni Gunung Jelsegel-Ongospel atau Gunung Bijih atau Ertzberg. Sebagai gantinya, PTFI kemudian membuat klinik kesehatan, perumahan, toko, pasar, dan kesempatan kerja bagi Suku Amungme.

Tanpa disadari sebelumnya, kesepakatan itu ternyata sangat merugikan Suku Amungme. Suku Amungme akhirnya harus hidup tanpa memiliki tanah. Ibarat seorang anak tanpa ibu, mereka tertekan karena harus hidup menumpang di tanah orang lain. Rute-rute tradisional dan sakral mereka telah menjadi daerah terlarang. Bagi Suku Amungme, segala fasilitas pengganti yang diberikan PTFI serasa tidak ada artinya. Tak pernah terbayangkan bahwa gunung yang sangat sakral bagi Suku Amungme sekarang berlubang besar akibat penggalian tambang emas dan tembaga. Bagi masyarakat adat Irian, tanah adalah "ibu" yang harus dipelihara. Tetapi perusahaan tambang PTFI telah mengakibatkan kerusakan tak terkira bagi ibu mereka. Kerusakan hutan sagu yang merupakan sumber hidup suku di Irian dan terlepasnya hak tanah ulayat merupakan sumber keresahan Suku Amungme. Keresahan ini kemudian menyeruak sampai pada terjadinya kasus Timika, yakni penembakan, penahanan, perlakuan tidak wajar, dan pembunuhan belasan warga Suku Amungme.

Perkebunan

Konflik di subsektor perkebunan, sebagian besar terjadi pada akhir tahun 1980-an dan 1990-an. Sebelum tahun 1980-an, konflik yang terjadi tidak begitu kentara karena peran swasta dalam subsektor perkebunan tidak begitu besar, bahkan pada saat itu banyak perkebunan swasta atau HGU yang terlantar dan akhirnya dikuasai masyarakat setempat. Pada saat ini, peran swasta di sektor perkebunan mulai marak. Perkebunan milik negara yakni PTP-PTP warisan kolonial yang telah dinasionalisasi merupakan pihak yang aktif mendominasi sektor perkebunan.

Dengan sendirinya, konflik yang terjadi adalah antara rakyat dan perusahaan negara sebagai akibat perebutan tanah-tanah perkebunan tersebut maupun akibat pemaksaan untuk menanam komoditas tertentu yang sesuai dengan keinginan pihak pemodal. Kasus ini banyak ditemukan di lahan-lahan perkebunan seiring dengan digalakkannya program PIR-BUN (Perkebunan Inti Rakyat). Dalam pola PIR-BUN ini banyak terjadi kasus pengambilan tanah-tanah milik masyarakat setempat yang kemudian diklaim sebagai tanah negara. Menurut aturan, tanah-tanah ini harusnya diredistribusikan kepada penduduk yang menguasainya, tetapi pada praktiknya banyak penduduk yang pada mulanya menguasai tanah-tanah tersebut ternyata tidak menerima tanah garapan sehingga muncul konflik-konflik tanah yang berkepanjangan.

Kasus-kasus yang berhasil dicatat di antaranya adalah kasus sengketa tanah yang terjadi antara petani penggarap dan pihak perkebunan negara yang berusaha mengambil alih penguasaan tanah dari tangan petani penggarap. Jenis kasus sengketa tanah seperti itu banyak ditemukan terutama di Sumatera bagian Utara dan Timur. Di wilayah ini terdapat banyak bekas perkebunan Belanda yang semula digarap petani kemudian diperebutkan dengan pihak perusahaan perkebunan negara (PTP).

Kasus tersebut di antaranya terjadi di Kabupaten Asahan. Di daerah ini penduduk Air Batu yang berjumlah sekitar 54 KK menggantungkan seluruh hidupnya dari usaha menggarap lahan seluas 28,29 hektare yang mereka kerjakan sejak 43 tahun yang lalu. Kehidupan mereka tiba-tiba terusik ketika PTP V membebaskan lahan garapan mereka untuk pengembangan perkebunan. Petani merasa dirugikan dengan sikap PTP V karena keputusan pembebasan tanah itu dilakukan secara sepihak dan dengan ganti rugi hanya Rp20/m² (*Kompas*, 4/2/95). Sementara itu, di Tanjung Morawa, sebanyak 31 petani yang hidupnya tergantung dari lahan yang luasnya hanya dua hektare, terpaksa harus bersengketa dengan pihak PTP XIX yang mengambil alih secara paksa lahan-lahan yang sudah digarap selama bertahun-tahun. Karena petani menentang pengambilan lahan, pihak perusahaan menebangi tanaman petani (*Mimbar Umum*, 13/9-89). Kasus yang sama ditemukan juga di Riau, tepatnya di Kabupaten Rengat. Di wilayah ini, tinggal sekitar 500 KK yang hidup dari

lahan seluas 17.900 hektare. Sengketa muncul ketika PTP IV mengambil tanah-tanah tersebut untuk dijadikan perkebunan tetapi tanpa memberikan ganti rugi apa pun kepada petani yang semula menggarapnya. Karena merasa dirugikan petani kemudian mengadukan masalahnya ke Jakarta (*Suara Karya*, 20/6-91).

Sengketa tanah antara petani penggarap dan pihak perusahaan perkebunan negara tidak hanya terjadi di Pulau Sumatera karena banyaknya perkebunan-perkebunan bekas *onderneming*, tetapi juga terjadi di banyak bagian Pulau Jawa, terutama di bagian timur dan barat yang memang banyak terdapat bekas lahan perkebunan Belanda yang terlantar. Di Jawa Timur, kasus yang berhasil dicatat di antaranya adalah yang terjadi di Kabupaten Ngawi. Di wilayah ini, tinggal sebanyak 900 KK. Dari jumlah tersebut, sebanyak 101 KK adalah petani penggarap yang sangat tergantung hidupnya dari lahan seluas 490 hektare yang mereka kerjakan. Akhir-akhir ini, petani tidak bisa lagi menggarap lahan itu karena Pemda Ngawi menyerahkannya kepada CV NM. Warga yang kehilangan pekerjaan dan mata pencaharian pokok tersebut kemudian mengadukan masalah penyerobotan tanah ini ke Komnas HAM (*Kompas*, 15/9/1994). Sementara itu, di Kota Malang, petani Sumbermanjing hidupnya hampir tidak pernah lepas dari ancaman, intimidasi, dan paksaan agar mau menjadi buruh di perkebunan milik PTP XXIII dengan upah Rp1.000-1500/hari. Padahal lahan perkebunan tersebut tadinya adalah milik mereka yang sudah menggarapnya sejak tahun 1947 dan kemudian dirampas oleh PTP XXIII tersebut pada tahun 1967 (*Republika*, 2/2/1995). Masih di Jawa Timur, yakni di Jember atau tepatnya di Jenggawah, sekitar lima ribu petani penggarap yang sebagian besar adalah pendatang dari Madura dan Jawa Tengah merasa dirugikan oleh PTP XXVII yang mengklaim tanah garapan mereka seluas 3.500 hektare (*Pelita*, 4/12/1989). Kasus sengketa tanah besar yang akhirnya merebak sampai ke tingkat nasional adalah kasus petani Jenggawah. Kasus sengketa tanah antara petani Jenggawah dan PTP XXIV ini kemudian menjadi kasus yang hangat karena potensi konflik yang terwujud dalam gerakan petani berupa aksi protes dan aksi-aksi kekerasan di dalamnya berfrekuensi sangat tinggi sehingga menjadi kasus yang mendapat atensi meluas. Aksi-aksi protes yang ditunjukkan petani di Jenggawah karena pelanggaran atas hak-

peluang tidak terjaminnya hak hukum petani atas tanah-tanah yang digarapnya. Kasus-kasus sengketa tanah akibat proyek PIR-BUN, sebagian besar adalah PIR BUN untuk komoditas kelapa sawit. Sengketa tanah PIR BUN kelapa sawit terlihat mendominasi kasus-kasus yang ada utamanya di luar Pulau Jawa, seperti di Pulau Sumatera. Di Pulau Sumatera, hampir seluruh wilayahnya diwarnai dengan persengketaan tanah antara petani dan pihak perusahaan perkebunan swasta. Kasus-kasus di bawah ini menggambarkan keadaan tersebut.

Di Pulau Sumatera bagian Utara, kasus sengketa tanah terjadi di Kabupaten Asahan dan sekitarnya. Penyerobotan oleh PT PP terhadap tanah seluas 1.000-2.000 hektare milik petani di Kabupaten Asahan yang sudah digarap sejak tahun 1970, menyebabkan sebanyak 115 KK mengadukan kasus itu ke DPRD (*Kompas*, 31/5/1993). Di daerah yang sama sebanyak 248 petani tetap tidak menjadi peserta PIR, walaupun mereka sudah merelakan lahan untuk dijadikan PIR-LOK. Usut punya usut, ternyata areal itu malahan dijadikan perkebunan kelapa sawit (*Republika*, 24/5/1994). Sementara itu, di Labuan Batu, penyerobotan tanah petani oleh PT AL bahkan dilakukan dengan paksaan (*Kompas*, 14/2/1993). Di wilayah yang sama, sebanyak 400 warga dari 1.000 KK Teluk Panji peserta PIR mengamuk karena kehidupan mereka semakin terjepit dan tersingkir akibat lahan seluas dua hektare yang dijanjikan PT ABM ternyata tidak ditepati (*Kompas*, 5/10/1992). Tidak jauh dari kawasan Teluk Panji ini, sejumlah 140 petani Bilahilir tetap bertahan dan menolak menyerahkan lahan mereka seluas 430 hektare yang sudah dikerjakan sejak tahun 1970 kepada PT AL. Penyerobotan PT AL secara paksa, intimidasi, menakut-nakuti, dan hanya mengganti rugi sebesar Rp200.000/KK telah menyebabkan hilangnya mata pencaharian petani di Bilahilir, Kabupaten Labuan Batu ini (*Republika*, 5/10/1993).

Masih di wilayah Provinsi Sumatera Utara, yakni di Kabupaten Dairi, petani Parbuluan yang hidup dari tanah adat seluas 1.400 hektare dan dimiliki oleh sebanyak 162 petani menghadapi sengketa tanah dengan PT ACWMC yang hendak mengusahakan lahan penduduk tersebut untuk perkebunan jahe lewat adat pago-pago. Tentu saja penduduk menolak dan kemudian mengadukan masalahnya ke DPRD, bahkan sampai menginap di kantor tersebut

(*Suara Pembaruan*, 19/2/1994). Sementara itu, di Medan, sengketa tanah yang terjadi bahkan diwarnai dengan kekerasan fisik, aksi-aksi pembakaran, dan penahanan penduduk oleh oknum-oknum tertentu. Peristiwa ini terjadi di Sei Lepan yang melibatkan petani dengan PT ALM. Peristiwa kekerasan ini diawali dengan peristiwa penebangan dan pembakaran seluas 2.250 hektare lahan tanaman keras tanpa ganti rugi milik 500 KK yang kini hanya tinggal 1.750 hektare oleh PT ALM. Pada tahun 1989 lahan tersebut dijadikan PIR-LOK kelapa sawit oleh PT ALM. Alasannya selama sepuluh tahun warga tidak mengelola lahan perkebunan dengan baik, yakni sejak translok diresmikan tahun 1984 (*Kompas*, 30/12/1992).

Apa yang terjadi di Pekanbaru tak jauh berbeda. Seluas 1.300 hektare lahan garapan rakyat diambil alih oleh PT SBS untuk dijadikan PIR kelapa sawit. Paksaan dan intimidasi diterima petani yang tidak mau menandatangani proyek perkebunan swasta tersebut (*Merdeka*, 6/6/1991). Begitu juga di Riau, masyarakat adat yang tinggal di Kabupaten Kampar menuntut PT PHS yang mencaplok tanah ulayat seluas tiga ribu hektare. Kasus sengketa ini mengakibatkan beberapa warga ditahan oleh aparat (*Republika*, 9/4/1994). Di kabupaten ini ratusan lahan milik 35 petani dari 198 KK diserobot oleh PT SP, PT MM, PT HTI, dan PT IKPP untuk perkebunan kelapa sawit. Dalam kasus ini, petani tidak memperoleh ganti rugi sedikit pun dari pihak swasta tersebut. Karena tidak tahan dengan perlakuan itu, petani kemudian mengadukan perkaranya ke DPRD (*Kompas*, 27/1/1993).

Sementara itu, 160 petani dari sekitar 270 KK petani Kapenuhan yang hidup dari lahan seluas 17.014,5 hektare merasa dipermainkan dan diperbodoh oleh pihak dua perusahaan yang menyerobot lahan untuk dijadikan perkebunan sejak tiga tahun lalu dan hanya mengganti rugi lahan tersebut dengan harga Rp100.000/hektare. Nasib petani-petani Kampar tersebut tidak jauh berbeda dengan kasus sengketa tanah yang terjadi pada masyarakat petani Benai-Sebarakun. Sebanyak 21 petani di wilayah ini menolak secara tegas uang ganti rugi lahan mereka seluas 2.250 hektare yang hendak dibebaskan untuk perluasan areal perkebunan kelapa sawit. Akibatnya, teror, intimidasi, dan paksaan untuk menerima ganti rugi Rp350.000/hektare dari PT DPN selalu menghantui hidup mereka. Karena tidak tahan dengan perlakuan

pihak perusahaan, petani kemudian mengadukan masalahnya ke DPRD (*Kompas*, 7/12/1994).

Teror dan intimidasi serupa dialami petani Pantai Labu di Kabupaten Lubuk Pakam. Sebanyak 350 petani di wilayah ini bahkan sudah menggarap lahan seluas 91 hektare tersebut sejak tahun 1917. Sengketa tanah perkebunan ini kemudian dilaporkan ke DPRD, bahkan petani terpaksa harus menginap di kantor DPRD tersebut (*Republika*, 3/2/1995). Sementara itu, di Kotari, tepatnya di Deli Serdang, sebanyak 68 KK mengadukan perlakuan PT SRA ke DPRD. Lahan tanaman keras yang mereka pelihara seluas 4,5 hektare dibabat PT SRA tanpa musyawarah untuk dijadikan lahan perkebunan kelapa sawit (*Waspada*, 7/12/1989). Di Aceh, yang termasuk wilayah di bagian ujung Pulau Sumatera ternyata ditemukan kasus seperti halnya di wilayah-wilayah lain di Sumatera. Di daerah ini ada 32 KK yang memprotes PT KTS dan PT CA yang menggusur tanah mereka untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit. Warga kemudian mengadukan masalah ini ke DPRD (*Merdeka*, 3/8/1991)

Di Sumatera bagian timur, sengketa tanah perkebunan terjadi di Provinsi Jambi. Di wilayah ini, tepatnya di Rantau ada sekitar 150 KK petani yang diperlakukan tidak adil oleh PT SAL. Pasalnya, PT SAL memberikan ganti rugi yang tidak adil kepada petani pemilik perkebunan karet seluas dua ribu hektare yang akan dijadikan perkebunan kelapa sawit oleh PT SAL (*Pelita*, 28/8/1990). Demikian juga perlakuan PT DAS tidak jauh berbeda dengan PT SAL. Tanah petani seluas sepuluh ribu hektare diambil alih untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit (*Pelita*, 30/5/1991).

Sementara itu, di Sumatera bagian selatan, kasus serupa ditemukan di Provinsi Sumatera Selatan dan Lampung. Di Palembang, petani Muara Enim tengah berjuang mempertahankan seluas lima ratus hektare lahan garapan mereka yang akan digusur tanpa diberi ganti rugi apa pun oleh PT SHL dan PT EML. Tindakan yang dilakukan adalah melaporkan kasus sengketa tanah ini ke LBH (*Media Indonesia*, 9/12/1993). Di wilayah yang sama, sebanyak 1.116 KK belum menerima ganti rugi 3.009 hektare lahan mereka yang dijadikan PIR-SUS sejak 1986. Pemda menggusur paksa rakyat yang kemudian mengadukan masalah ini ke DPR (*Kompas*, 27/5/1994). Sementara itu, perlakuan PT BSP terhadap petani di daerah

ni tak kalah kejamnya. Perusahaan swasta yang mengelola perkebunan kelapa sawit ini telah merusak 52 hektare perkebunan karet dan buah-buahan milik 70 KK tanpa memberi ganti rugi sedikit pun untuk kepentingan perluasan kebun kelapa sawit. Akibatnya, warga memprotes dan mengadukan masalah penyerobotan dan perusakan ini ke Kotak Pos 5000 (*Pelita*, 24/8/1990). Masih di Muara Enim, sebanyak seratus warga mengadukan PT BML ke LBH karena hanya memberi ganti rugi Rp10/m² (*Kompas*, 31/8/1991).

Di Lampung, sebagian besar petani Bumijaya merasa resah karena ganti rugi yang diberikan oleh PT KMU terhadap lahan-lahan garapan mereka yang dibebaskan ternyata jauh dari harga pasar yang diharapkan. Petani tidak bisa berbuat apa pun kecuali mengadukan masalah ini ke DPR (*Pikiran Rakyat*, 31/3/1993). Di wilayah yang sama, petani Way Huy-Tanjungbintang terpaksa mengadukan masalah sengketa tanah seluas satu desa garapan mereka, yang digusur untuk dijadikan perkebunan oleh PT BTS, ke DPR. Masalahnya, lahan yang akan dibebaskan tersebut, oleh PT BTS, hanya diganti rugi Rp5/m² pada tahun 1990. PT BTS juga perusaha menggusur lahan rakyat dengan cara menggeser patok-patok ke luar sehingga menghilangkan sebagian besar lahan warga tanpa ganti rugi. Lucunya, petani yang tidak mendaftarkan tanahnya diundang juga untuk mengambil ganti rugi (*Kompas*, 3/3/1994). Di Kabupaten Ogan Kumering Ilir, sebanyak 180 KK petani Ulak Segara terpaksa menerima nasib menyedihkan karena lahan mereka seluas dua ribu hektare yang semula dibeli dari lahan peninggalan leluhur seluas sepuluh ribu hektare telah diserobot secara paksa oleh PT BRK untuk perluasan kebun karet. Karena marah dan kecewa, petani mengadakan aksi protes yang diwarnai dengan kekerasan (*Republika*, 6/10/1994).

Masih di provinsi yang sama, 106 petani Langkat yang sebagian besar wanita, memprotes atas beralihnya lahan PIR LOK seluas 426 hektare, sejak 1985, ke orang lain. Wanita-wanita itu protes dan mengadukan masalah ini ke DPRD, tidak mau pulang, dan bahkan menginap di kantor DPRD tersebut. Mereka kelihatan tidak gentar walaupun telah diancam dan ditakuti-takuti akan dipenjara (*Waspada*, 20/4/1989). Di Sei Pakis, sebanyak 86 KK kehilangan tanah yang dijadikan lahan perkebunan kelapa sawit oleh CV Alam.

Warga merasa dibodohi karena lahan mereka ditraktor dan dihancurkan (*SIB*, 24/1/1991). Sebanyak 118 petani penggarap tanah seluas 236 hektare lainnya menolak tetapi dipaksa menjadi anggota PIR oleh PT ALM. PT ALM kemudian membuldoser lahan mereka dan membabat tanamannya (*Kompas*, 23/11/1989).

Kasus-kasus sengketa tanah perkebunan sebagian besar terjadi di subsektor perkebunan tanaman keras, khususnya kelapa sawit dan karet. Hal ini sangat erat kaitannya dengan kebijakan pembangunan yang berupaya untuk menggalakkan ekspor berbagai jenis komoditas yang berprospek tinggi di pasar dunia. Maraknya kasus-kasus tanah antara petani dan pemodal swasta pengembang kelapa sawit di hampir seluruh bagian Pulau Sumatera membuktikan bahwa pemerintah memang memacu pertambahan areal kebun kelapa sawit yang menjadi primadona subsektor perkebunan. Minat para investor dalam menanamkan modal untuk pengembangan kelapa sawit pun akibatnya tidak dapat dibendung lagi, khususnya di Pulau Sumatera. Hal ini terlihat dari nilai PMDN yang ditanamkan[40].

Sementara itu, sampai tahun 1992, kawasan Indonesia bagian timur (IBT) belumlah menarik minat investor untuk menanamkan investasi pengembangan perkebunan kelapa sawit. Tahun-tahun berikutnya ternyata mulai ada pergeseran lokasi perkebunan kelapa sawit ke kawasan Indonesia Timur, walaupun Riau dan Sumatera Utara masih tetap favorit diminati oleh para investor agribisnis. Pada tahun 1993, tercatat ada enam perusahaan swasta yang kemudian tertarik menanamkan modal di kawasan timur Indonesia tersebut, terutama beroperasi di Provinsi Irian Jaya. Lima perusahaan di antaranya, yakni PT AR dan PT PR di Kecamatan Senggi, PT AM di Kaureh, PT CU di Unurumguay, dan PT TAK di Arso adalah anak perusahaan SMG, yang masing-masing

[40] Nilai investasi industri pengolahan sawit tahun 1993 sebesar Rp1,744 triliun atau naik hampir 20% dibandingkan tahun sebelumnya. Nilai investasi itu dilakukan oleh 25 perusahaan baru serta merupakan perluasan dari 7 perusahaan yang menyatakan mendirikan perkebunan kelapa sawit dan memproduksinya dengan total nilai investasi Rp1,457 triliun. Selama tahun 1992 belum diketahui adanya investor yang berminat mengembangkan usaha agribisnis di IBT.

Sengketa Tanah antara Penduduk Arso dengan Proyek PIR Kelapa Sawit

Arso, dulu merupakan daerah yang sangat terisolir, sebelum kedatangan transmigran ke Irian Jaya. Selain terpilih sebagai salah satu lokasi transmigrasi yang mencadangkan areal seluas 28.000 hektare, daerah Arso juga terpilih sebagai salah satu daerah proyek pengembangan perkebunan kelapa sawit dengan mencadangkan areal seluas 50.000 hektare. Di samping itu pembangunan sarana transportasi di daerah ini semakin melancarkan mobilitas penduduk sehingga jumlah penduduk Arso pun semakin bertambah. Arso menjadi tempat terakumulasinya beberapa suku bangsa seperti Batak, Jawa, Sulawesi yang dampaknya terhadap kehidupan penduduk lokal, yakni masyarakat adat Kerom, sangat kentara.

Ketika pola PIR kelapa sawit diperkenalkan di Arso pada tahun 1982, pemerintah hanya akan membutuhkan lahan seluas 500 hektare dengan status pinjam pakai dalam jangka waktu sepuluh tahun. Sementara itu, sagu sebagai makanan pokok masyarakat setempat akan dibudidayakan berdampingan dengan PIR kelapa sawit tersebut. Pemerintah pun berjanji akan membangun rumah semipermanen dan menanggung biaya sekolah anak-anak pemilik tanah serta menyediakan alat transportasi. Janji tersebut dianggap prinsip bagi masyarakat Kerom, sehingga mereka bersedia melepaskan tanah-tanah adat dengan menandatangani surat perjanjian pelepasan hak atas tanah. PTP II Tanjung Morawa yang pada waktu itu diserahi menangani proyek kemudian mulai menggusur tanaman sagu milik masyarakat adat. Konflik timbul ketika permohonan untuk menghentikan penggusuran tanaman sagu milik masyarakat adat Kerom ternyata tidak digubris.

Dalam kondisi seperti ini masyarakat adat Kerom merasa kehilangan legalitas atas wilayahnya. Mereka tidak memiliki kekuasaan lagi untuk mengelola tanah-tanah yang menjadi hak kekayaan adat Kerom. Mereka kehilangan kebanggaan akan tanah air dan kepercayaan dirinya sebagai anggota masyarakat adat akibat proses degradasi mekanisme adat yang mengatur tanah dan tata nilai yang mengatur perilaku hidup anggota masyarakat. Bagi masyarakat adat Kerom, tanah bukan hanya sebagai sarana untuk bisa bertahan hidup, melainkan juga sebagai modal utama tempat masyarakat terikat karena di atas tanah telah tercipta suatu pola hubungan magis, religius, psikologis, sosial, ekonomis, dan politis.

Sampai sekarang, masyarakat Arso masih menganggap bahwa proyek PIR adalah hasil penipuan yang dilakukan Pemda terhadap tanah-tanah adat mereka. Masyarakat Arso kemudian menuntut Pemda untuk membatalkan perjanjian sebelumnya dan menggantinya dengan yang baru, yakni mengganti rugi tanaman sagu yang telah diganti dengan kelapa sawit dan memberikan sertifikat tanah dengan mengatasnamakan penduduk Arso, sementara pendatang hanya bisa mengerjakan dengan prinsip hak

pakai saja. Situasi ini menyebabkan konflik antara masyarakat dan pihak PIR sampai sekarang masih berlanjut. Manifestasi konflik yang terlihat adalah konflik-konflik sosial antara masyarakat lokal dengan pendatang yang ternyata lebih banyak mendapat kesempatan bekerja di PIR. Tidak tertampungnya masyarakat lokal dalam proyek PIR menyebabkan konflik sosial, berupa kecemburuan sosial, semakin nyata.

mengerahkan dana investasi sebesar Rp74 miliar. Satu perusahaan lain, yaitu PT AC yang beroperasi di Sulawesi Tengah, menggarap perkebunan dan pabrik sawit dengan mengerahkan dana investasi senilai Rp97,836 miliar.

Bersamaan dengan perkembangan minat investor untuk meluaskan wilayah penanaman investasi untuk perkebunan, jumlah konflik tanah pun tidak pernah surut. Bahkan ada kecenderungan meningkatnya pelanggaran terhadap hak-hak rakyat sebagai penggarap, sementara upaya-upaya mengeliminir konflik-konflik tanah pun tidak pernah tuntas. Kasus sengketa tanah adat yang terjadi di masyarakat Arso di Irian Jaya merupakan salah satu kasus akibat perluasan agribisnis di kawasan IBT.

Kasus sengketa tanah antara petani dan pihak perkebunan ternyata tidak hanya banyak terjadi di Pulau Sumatera, tetapi juga di Pulau Jawa yang relatif jumlah areal perkebunannya jauh lebih sempit daripada Sumatera. Kepadatan penduduk Jawa mengakibatkan hampir tidak tersisanya lahan-lahan kosong. Hampir semua tanah perkebunan telah digarap petani. Peristiwa pengambilalihan tanah-tanah bekas perkebunan ini terjadi sejak habisnya HGU di perkebunan-perkebunan bersangkutan hingga berakhirnya masa kolonial. Karena itu, kasus-kasus sengketa tanah perkebunan antara perusahaan swasta dan petani di Pulau Jawa, terutama di Jawa Barat dan Jawa Timur, banyak terdapat di wilayah-wilayah bekas perkebunan.

Di Jawa Barat, kasus sengketa tanah terjadi di Sukabumi, tepatnya di Gunung Batu. Sejak Juli 1989, PT BLA melarang petani Gunung Batu menggarap lahan seluas 498 hektare yang sebenarnya menjadi hak mereka. Sebenarnya sejak tahun 1911, 1917, dan 1922 orang tua mereka sudah bekerja di perkebunan. Tahun 1930 kegiatan itu terhenti karena pada saat itu juga mereka diberi kewenangan untuk menggarap. Beberapa tahun kemudian PT B

menerapkan sewa, tetapi lahannya dibiarkan terlantari. Oleh warga, lahan itu lalu digarap kembali (PP 224 tahun 1961). Karena perlakuan PT BLA tersebut, warga kemudian mengadukan masalah ini dan meminta bantuan hukum dan mencari ketegasan agar mereka dapat bertahan hidup (*Pikiran Rakyat*, 26/8/1989). Di wilayah yang sama, PT TW mematok tanah garapan milik petani yang sudah dikerjakan sejak tahun 1966 untuk dijadikan perkebunan teh (*Pelita*, 29/1/1990). Masih di Sukabumi, lahan seluas 202,56 hektare milik tujuh puluh petani Cijambe oleh PT SJ dibebaskan untuk perkebunan hortikultura (*Pikiran Rakyat*, 19/4/1993). Sementara itu, dengan menggunakan SK Mendagri tanggal 23/12/1986, PT Astra menggusur tanah garapan milik 150 petani Lebak yang menggarap tanah tersebut turun-temurun. Karena bingung, warga kemudian mengadukan masalahnya ke DPR (*Suara Pembaruan*, 16/6/1989). Demikian juga di Rangkasbitung, sebanyak 60 KK petani yang telah menggarap tanah bekas perkebunan kelapa sawit sejak 1942, tergusur dari tanahnya karena, oleh PT PW, lahan garapan petani tersebut akan dijadikan perkebunan karet (*Pelita*, 3/11/1989). Di Tangerang, PT PKJ yang mengembangkan proyek perkebunan agribisnis telah menggusur tanah garapan petani seluas 155 hektare bekas perkebunan Cina hanya dengan ganti rugi Rp150/m^2 (*Bisnis Indonesia*, 27/4/1991). Kecilnya ganti rugi yang diberikan perusahaan swasta yang mengambil alih tanah-tanah garapan petani tersebut dilakukan juga oleh PT MR yang membebaskan lahan garapan milik 11.500 KK petani di Nagrek untuk agribisnis dan agrowisata. Petani tentu saja menolak ganti rugi pembebasan tanah yang dianggap terlalu kecil tersebut. Petani kemudian beramai-ramai mengadukan masalahnya ke Gubernur dan Bupati (*Pelita*, 2/10/1991). Sementara itu, petani di Gunung Kupak di Kabupaten Serang, bahkan berani menghadapi risiko apa pun serta siap melawan pihak PT WJ yang membabat habis tanpa ganti rugi seluas tiga ratus hektare milik petani karena lahannya akan digunakan untuk perkebunan karet dan kopi (*Pikiran Rakyat*, 16/10/1993). Di Bandung, peristiwa sengketa terjadi di Desa Mekarwangi. Di desa ini sebanyak tiga ratus warga yang sudah menempati lahan sejak 1942 resah karena tanahnya diklaim Perhutani dan warga dipaksa untuk menandatangani surat (*Pikiran Rakyat*, 6/3/1993).

Kasus-kasus sengketa tanah antara petani penggarap bekas perkebunan dan perusahaan swasta yang terjadi di Jawa Timur dapat ditemukan di Malang, tepatnya di Batu. Di wilayah ini seluas 102,42 hektare lahan milik sebelas warga yang sudah dikerjakan sejak tahun 1956-1960 diminta oleh PT AN untuk pengembangan perkebunan asparagus. Masalah ini oleh warga kemudian diadukan ke FKP (*Suara Pembaruan*, 20/7/1989)

Selain di perkebunan kelapa sawit dan karet, sengketa tanah juga terjadi di perkebunan tebu. Selain di Jawa, kasus sengketa tanah untuk perkebunan tebu di luar Jawa juga merupakan kasus yang cukup menarik. Perkebunan tebu dan perusahaan gula milik negara yang ada di Jawa banyak mengalami hambatan terutama akibat menyusutnya areal penanaman tebu. Hal ini mengakibatkan kebijakan pemerintah cenderung mengalihkan areal penanaman tebu ke luar Pulau Jawa. Menurunnya produksi gula di Jawa dan tidak diimbanginya peningkatan produksi gula di luar Jawa mengakibatkan terganggunya keseimbangan produksi dan konsumsi. Sejalan dengan peningkatan pendapatan masyarakat, konsumsi gula per kapita Indonesia yang pada awal Pelita I hanya 6,68 kg per tahun meningkat menjadi 13,65 kg per tahun pada tahun 1996. Untuk memenuhi konsumsi nasional tersebut, Bulog terpaksa mengimpor gula. Keadaan inilah yang kemudian membuat pemerintah mendorong pihak swasta untuk mendirikan pabrik gula dan perkebunan gula di luar Jawa. Permasalahannya adalah masih banyaknya kepemilikan tanah yang tumpang tindih dan mengakibatkan kasus-kasus sengketa tanah.

Di Pulau Jawa, kasus-kasus sengketa tanah untuk perkebunan tebu ditemukan di Jawa Barat, Jawa Timur, maupun di Yogyakarta. Di Jawa Barat, kasus sengketa tanah ini terjadi di Subang. Sejak tahun 1920 petani di wilayah ini telah menempati dan menggarap lahan yang terlantar dan kemudian menjadikannya perkebunan rakyat. Oleh PTP XIV, lahan ini digusur untuk kepentingan perkebunan tebu. Petani kemudian mengadukan perkaranya ke LBH (*Suara Pembaruan*, 29/10/1994). Sementara itu, di Jawa Timur, tepatnya di Ngawi, seluas 372 hektare lahan milik 902 KK yang dikerjakan sejak 1954 diklaim dan dirampas Pemda dan diberikan kepada PT SB untuk perkebunan tebu. Padahal lahan tersebut sudah sejak tahun 1954 dimiliki petani. Tahun 1962 surat

.... Ratusan petani dari desa Palangan, Agel, Gadingan, Kumbangsari, Jangkar, Mojosari, Gudang, Trigonco, Wringin Anom, dan Banyu Putih di Kabupaten Situbondo, Jawa Timur mengamuk. Mereka membabat habis tanaman tebu milik PD Banongan. Akibat aksi tersebut, sekitar 30 hektare tanaman tebu di petak 017 seluas 16 hektare dan di petak 15 seluas 14 hektare ludes.

Aksi pembabatan tersebut merupakan puncak dari ketidakpuasan petani yang selalu dikalahkan dalam kasus sengketa tanah HGU seluas 1.327,89 hektare yang saat ini dikuasai oleh PD Banongan, PTP XXIV, dan PTP XXIV. Menurut Suhidin, mereka melakukan pembabatan tebu dengan harapan dapat menguasai kembali lahan warisan nenek moyang. Karena itu, menurutnya, mereka akan terus berjuang untuk mendapatkan lahan-lahan tersebut.... (*Media Indonesia*, 9 Agustus 1996).

tanahnya diminta oleh Pemda. Tahun 1989 lahan tersebut diminta untuk perkebunan dengan penggantian lahan seratus hektare dengan sistem bagi hasil. Keputusan ini ditolak warga dan warga menuntut pengembalian tanah tersebut dan mengadukan masalahnya ke DPR dan Komnas HAM. (*Republika*, 6/4/1995). Demikian juga di Bondowoso, sebanyak 25 petani menolak lahannya seluas 180 hektare disewa oleh PG Prajekan untuk perkebunan tebu (*Pelita*, 29/5/1991). Di Daerah Istimewa Yogyakarta yang hampir tidak memiliki lahan untuk perkebunan-perkebunan berskala besar pun ternyata tetap ditemukan kasus sengketa tanah. Kasus sengketa tanah ini terjadi di Kabupaten Bantul. Di daerah ini sebanyak tiga puluh petani mengalami kerugian ketika lahannya dipaksa disewa oleh TRI untuk perkebunan tebu sebesar Rp85.000/ seribu meter selama delapan belas bulan. Petani yang merasa dirugikan dengan sistem sewa ini secara tegas menolak untuk menanam tebu dan mengadukan perkara ini ke LBH (*Kompas*, 20/ 10/1994).

Di Pulau Jawa, kasus sengketa tanah untuk perkebunan tebu cukup banyak. Hal ini terjadi karena harga tanah di Jawa murah dan semakin langka untuk dapat ditanami tebu. Akibatnya, kesulitan memperoleh lahan untuk tanaman tebu menjadi sumber

sengketa antara pabrik gula dan petani. Kasus sengketa tanah antara petani dan pabrik gula yang cukup menjadi berita hangat karena hebatnya aksi-aksi yang dilakukan petani adalah seperti kasus petani Asembagus, Jangkar dan sekitarnya dengan PI Banongan Situbondo.

Di luar Pulau Jawa, kasus-kasus sengketa tanah yang melibatkan petani dengan perusahaan yang mengelola perkebunan tebu banyak ditemukan, di antaranya di Sulawesi Utara. Kasus sengketa tanah ini terjadi di Kabupaten Gorontalo, tepatnya di Bongonol. Kasus ini melibatkan petani dengan PT NMP yang membebaskan lahan milik sepuluh petani seluas dua ratus hektar untuk kepentingan perkebunan tebu dan pabrik gula. Ironisnya ganti rugi yang diberikan kepada petani hanya sebesar Rp25-75/ m^2. Karena merasa tidak dihargai, petani kemudian menggugat PT NMP ke Pengadilan Negeri setempat (*Republika*, 5/8/1995). Sementara itu, di Sulawesi Selatan, PTP XXXI telah membebaskan lahan milik tujuh puluh petani Bone yang menggarap lahan seluas 160 hektare sejak tahun 1973 untuk perkebunan tebu dan pembangunan pabrik gula. Sampai sekarang, petani yang lahannya dibebaskan tersebut belum memperoleh tanah pengganti yang dijanjikan. Karena merasa dibohongi, petani yang merasa dirugikan oleh perlakuan PTP XXXI tersebut kemudian mengadukan masalah ini ke LBH (*Suara Karya*, 3/9/1994). Sementara itu, di Kalimantan Selatan, sengketa tanah serupa terjadi di Kabupaten Pabahanan. Di daerah ini, seluas 376 hektare lahan milik petani Tanah Lau yang sudah ditanami sejak tahun 1925 digusur untuk proyek PIR gula. Karena ketakutan akan kehilangan sumber mata pencaharian hidup, petani kemudian melaporkan masalah ini ke Kejaksaan Agung dan Menko Polkam (*Kompas*, 4/10/1989).

Di Pulau Sumatera, kasus sengketa tanah antara petani dan pihak perkebunan tebu ditemukan di Provinsi Lampung, tepatnya di Menggala, Lampung Utara. Di daerah ini, lahan milik tiga desa seluas 20.156 hektare dibebaskan oleh PT SIL untuk perkebunan tebu. Cara yang dilakukan sangat melukai hati petani setempat. Saat itu PT SIL tidak mengganti rugi secara layak atas tanaman-tanaman dan lahan-lahan petani yang telah mereka ratakan. Ganti rugi yang diberikan tidak sesuai dengan perjanjian yaitu hanya Rp160.000/hektare. Petani menganggap besarnya ganti rug

tersebut terlalu kecil dan petani kemudian mengadukan masalah ini ke Komnas HAM (*Kompas*, 11/7/1994). Di Lampung Utara, seluas sepuluh ribu hektare lahan yang dihuni 4.000 KK diambil alih oleh PT BNI untuk perkebunan gula dengan ganti rugi Rp250.000/KK. Warga kemudian mengadukan masalah ini ke DPR (*Suara Karya*, 9/1/1991). Di daerah ini juga seluas 5.500 hektare lahan garapan milik 565 KK diserobot PTP XXXI untuk perkebunan tebu dan pabrik gula tanpa diberi ganti rugi. Ganti rugi itu telah ditunggu petani sejak tujuh tahun lalu tetapi belum diterima juga. Padahal tanah petani tersebut adalah tanah warisan dari Raden Mangkunegara (*Suara Karya*, 3/8/1991).

Industri

Rumitnya pengaturan masalah tanah dalam proses industrialisasi telah mengakibatkan kasus-kasus sengketa tanah dalam bentuk berbagai proses penggusuran dan pengambilalihan tanah-tanah untuk pengembangan kawasan industri. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus sengketa tanah yang muncul di sekitar wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan potensial pengembangan industri. Kasus-kasus yang dapat dicatat menunjukkan bahwa meningkatnya jumlah kasus sengketa tanah berjalan seiring dengan proses pengembangan kawasan industri tersebut.

Di wilayah-wilayah kawasan pengembangan industri, pembangunan pabrik-pabrik seperti asbes di Bekasi, tekstil di Subang dan Bandung, semen di Bangkalan, maupun baja di Cilegon telah membebaskan ribuan hektare lahan milik petani. Pembebasan tanah ini dalam berbagai pemberitaan telah menimbulkan banyak kasus sengketa tanah. Persoalan lebih sering diakibatkan oleh perlakuan pihak pemodal yang kurang menghargai hak pemilik tanah dengan pemberian ganti rugi yang sering tidak memadai. Dalam banyak kasus, perlakuan ini mengakibatkan munculnya reaksi petani yang merasa terdesak secara ekonomi dan akhirnya menolak pengambilalihan tanah-tanah mereka. Implikasinya adalah timbulnya persengketaan tanah yang sering berkepanjangan antara petani dan pihak industri.

Di wilayah-wilayah yang menjadi daerah perluasan industri, seperti Batam, Riau, kawasan Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi), Serang, Sumedang, Purwakarta, Karawang, Cilacap, Semarang, Sukoharjo, maupun Surabaya, sengketa tanah terlihat semakin marak. Dari kasus-kasus yang ada, sebagian petani yang terkena pembebasan memperoleh ganti rugi yang tidak memadai.

Di Jawa Barat, kasus pemberian ganti rugi yang tidak memadai ditemukan di Kabupaten Karawang, tepatnya di Teluk Jambe. Di daerah ini, petani di enam desa hanya memperoleh ganti rugi Rp250/m² (*Pelita*, 6/8/1991). Bahkan di Serang, PT KS tidak memberikan ganti rugi sepeser pun sejak proses pembebasan empat belas tahun yang lalu. Menghadapi masalah ini, petani Teluk Jambe kemudian menggugat PT KS ke pengadilan (*Kompas*, 27/2/1987). Di Purwakarta, sebanyak 21 petani penggarap melaporkan ke HKTI tentang lahan mereka yang dibebaskan PT FA dan mendapatkan ganti rugi yang rendah (*Kompas*, 18/6/1982). Di Subang, warga menolak menyerahkan tanahnya kepada PT Texmaco yang akan membebaskan lahan tersebut untuk pembangunan pabrik tekstil dengan ganti rugi hanya Rp800-1.000/m² (*Media Indonesia*, 1/11/1995). Di Serang, tepatnya di Cilegon, seluas seratus hektare lahan tidak pernah diganti rugi walaupun sudah ditunggu selama empat belas tahun. Warga kemudian menggugat ke pengadilan (*Kompas*, 27/1/1987). Sementara itu, di Sumedang, seluas dua ratus hektare lahan petani dibebaskan untuk pengembangan kawasan industri oleh PT DP dengan pemberian ganti rugi hanya Rp80-100 ribu/tumbak[41] (*Pikiran Rakyat*, 18/4/1994). Di Purwakarta, sebanyak 250 KK tidak mau menerima ganti rugi sebesar Rp200/m² dari PT Sentraloka yang membebaskan tanah garapan penduduk bekas perkebunan Carolinan untuk pembangunan kawasan industri PT Sentraloka (*Pikiran Rakyat*, 16/4/1993). Di Cibitung-Bekasi, seluas 120 hektare lahan milik 142 KK dibebaskan untuk pembangunan pabrik industri minuman ringan. Karena penyelesaian ganti rugi tidak pernah ditepati, warga kemudian mengadukan masalah ini ke DPRD (*Pikiran Rakyat*, 11/12/1992). Di Bandung, tepatnya di

[41] 1 tumbak = 14 meter.

Sengketa Tanah Milik Petani Kedungombo untuk Pembangunan Waduk

Daerah genangan Waduk Kedungombo seluas 6.125 hektare yang akan dibebaskan tanahnya sangat subur. Areal itu terdiri dari tanah pertanian, sawah, pekarangan, tegalan, perkebunan, dan hutan. Sementara itu, jumlah keluarga petani yang terkena proyek pembangunan waduk ada 5.268 KK. Pada awal tahun 1982, disampaikan informasi tentang akan adanya pembangunan waduk kepada petani setempat. Dua tahun kemudian petani yang tanahnya akan dibebaskan mengajukan permohonan sertifikat atas tanah mereka, tetapi sampai peresmian penggenangan waduk, sertifikat itu ternyata tidak dikeluarkan juga. Bahkan sampai pertengahan tahun 1986, penetapan tentang besarnya uang ganti rugi pembebasan tanah petani-petani tersebut tidak jelas kriterianya. Banyak petani yang begitu saja menerima uang ganti rugi tanpa menghitung luas dan jumlah kekayaan mereka yang dicatat oleh tim pendataan tanah.

Bahkan musyawarah yang diadakan untuk menetapkan ganti rugi bagi tanah-tanah petani pun ternyata tidak pernah ada. Yang sebenarnya terjadi adalah undangan paksa dan pemaksaan tanda tangan ataupun cap jempol dari petani-petani tersebut untuk menerima ganti rugi. Pada akhir tahun 1988 yang merupakan batas waktu pengosongan daerah genangan, ternyata banyak petani yang tidak mau menerima ganti rugi dan tetap mempertahankan hak atas tanah mereka. Akibatnya, banyak petani yang dipaksa untuk menerima ganti rugi atas nama penduduk lain yang menolak menerima ganti rugi dan tidak bersedia pindah atau bertransmigrasi. Hal ini tentu saja menimbulkan kemarahan petani pemilik tanah. Aparat kemudian mendatangi dan memaksa mereka untuk mengosongkan tanahnya. Bagi petani-petani yang membangkang, mereka dituduh PKI dan KTP-nya dibubuhi cap ET. Predikat itu sangat menakutkan petani karena berarti hilangnya lapangan kerja, hak-hak sebagai warga negara dan terkucilnya anak cucu dari pergaulan masyarakat. Selain itu, berbagai bentuk intimidasi juga menuduh petani telah menghambat pembangunan dan berarti menentang pemerintah, anti pembangunan, anti-Pancasila dan bahkan petani ditakut-takuti akan ditembak atau dipenjara selama tiga belas tahun apabila tetap tidak mau menerima ganti rugi.

Waktu terus berjalan, tetapi penyelesaian kasus pembangunan Waduk Kedungombo tetap belum selesai. Tuntutan rakyat kepada pemerintah untuk memberi ganti rugi yang sesuai dan uang yang cukup untuk membeli lahan baru tidak pernah terpenuhi. Penilepan uang ganti rugi, raibnya uang konsinyasi, dan gagalnya eksekusi merupakan bukti dari belum diselesaikannya kasus ini, sementara kehidupan petani yang masih bertahan dengan tuntutannya semakin jauh dari sejahtera. Bahkan banyak petani yang sampai sekarang masih menunggu lunasnya ganti rugi yang belum dibayarkan seluruhnya, sehingga minimnya uang ganti rugi, menyebabkan petani kesulitan mencari makan sehari-harinya, padahal mereka telah kehilangan mata pencaharian dan harus

menyesuaikan diri dengan begitu banyak perubahan setelah pembangunan waduk. Sampai saat ini sejumlah 250 KK tetap tidak mau menerima ganti rugi dan masih bertahan dari genangan waduk sehingga pemukiman mereka terpaksa harus selalu berpindah-pindah sesuai dengan ketinggian air.

(Kasus sengketa tanah serupa yang terjadi antara petani dan pemerintah untuk pembangunan kepentingan umum, terjadi pada peristiwa pembangunan Waduk Nipah, Madura. Ketika itu kemarahan petani tidak dapat dibendung lagi melihat tanah-tanah mereka diukur secara paksa. Mereka berusaha mempertahankan tanah mereka dari pengukuran tanah yang sebenarnya belum disepakati dan dimusyawarahkan dengan pihak petani itu. Akibatnya, dalam peristiwa itu tiga orang petani tewas karena melawan aparat yang berjaga-jaga).

Bojongsoang, terdapat lebih dari seratus hektare lahan yang dibebaskan dari pemilik tanah untuk pembangunan kawasan industri (*Pikiran Rakyat*, 25/10/1989).

Sementara itu, di Jawa Tengah, seluas tiga ratus hektare lahan milik petani Karanganyar belum diganti rugi oleh PT GMI dan PT TIA walaupun pembangunan kawasan industri di daerah tersebut sudah berjalan. Persoalan ini kemudian diadukan ke DPR dan Departemen Perindustrian (*Suara Karya*, 18/9/1993). Demikian juga sengketa tanah dengan disertai paksaan yang disebabkan pembangunan pabrik tekstil dengan ganti rugi hanya Rp3.000/m^2 telah menyebabkan tiga puluh petani Kuripan-Pekalongan mengadukan masalah ini ke Walikota (*Pikiran Rakyat*, 6/6/1991). Di Sukoharjo, lahan seluas 8,5 hektare milik petani Kertonatan telah dijual oleh pemerintah desa kepada PT Surya untuk pembangunan pabrik rokok dan mendapat ganti rugi dua belas hektare di 43 lokasi yang terhitung tidak subur. Tentu saja petani protes dan mengadukan masalah ini ke Bupati (*Republika*, 7/4/1993).

Di Jawa Timur, kasus pembangunan pabrik semen di Tuban tanpa ganti rugi yang memadai untuk tanah seluas tiga belas hektare telah menyebabkan enam puluh petani dari delapan desa mengadukan perkara ini ke DPR Pusat (*Jawa Pos*, 17/5/1991). Demikian juga yang terjadi di Madura. Karena akan dibangun pabrik semen Gresik, sebanyak tujuh belas warga Bangkalan harus kehilangan lahan seluas 488,2236 hektare dan oleh PT SG belum diberi ganti rugi (*Suara Karya*, 21/10/1991). Di Sumenep, sebanyak

73 petani Tanjung sampai harus menangis ketika mengadu ke DPR karena tanah yang masih digarap dan ditanami, yakni seluas seratus hektare yang berupa tanah wasiat harus diberikan kepada pihak Pertamina dengan ganti rugi hanya Rp500/m². Karena tidak mau menyerahkan lahan dan menerima ganti rugi, petani Tanjung dicap PKI dan dianggap menghambat pembangunan (*Jawa Pos*, 20/9/1990).

Kasus sengketa tanah untuk pembangunan prasarana kepentingan umum dapat dilihat dalam kasus pembangunan Waduk Kedungombo. Sengketa tanah ini menjadi kasus yang melebar dan lama pemecahannya karena tidak berusaha diselesaikan secara tuntas.

Pariwisata

Sampai dengan awal tahun 1980-an, sektor pariwisata belum begitu diandalkan sebagai pemasok devisa negara. Baru ketika devisa negara mulai menipis karena jatuhnya harga minyak, sektor ini dipacu untuk menghasilkan devisa. Melalui kebijakannya, pemerintah memberikan kesempatan kepada pemodal untuk mengembangkan sektor pariwisata. Caranya adalah dengan diberikannya kemudahan-kemudahan dalam memperoleh areal yang potensial dijadikan kawasan wisata dan juga dikeluarkannya berbagai bentuk perizinan pembebasan tanah untuk keperluan pariwisata.

Satu hal yang mewarnai sengketa tanah di sektor pariwisata adalah semakin maraknya kasus yang menyangkut pembangunan tempat-tempat pariwisata. Tidak dapat dipungkiri bahwa kekayaan alam Indonesia yang potensial untuk pengembangan pariwisata memang hampir tersebar di seluruh wilayah tanah air. Bahkan hampir tidak ada wilayah Indonesia yang tidak memiliki daya tarik, baik itu wisata alam maupun wisata budaya. Kawasan pantai dan gunung di Indonesia hampir seluruhnya menarik untuk dinikmati wisatawan. Demikian pula hampir semua kekayaan budaya Indonesia menarik wisatawan untuk mengunjungi dan mempelajarinya.

Sejalan dengan kebijakan pemerintah bagi usaha pengumpulan devisa negara dari sektor pariwisata, kasus-kasus sengketa tanah

yang merupakan ekses dari upaya ini banyak bermunculan. Kasus-kasus sengketa tanah antara pihak pengembang sektor pariwisata dan pemilik tanah di kawasan yang hendak dibebaskan banyak terjadi, baik di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa.

Di Pulau Jawa, kasus sengketa tanah antara pemilik tanah dan pengembang pariwisata banyak terjadi di Jawa Barat. Kasus ini ditemukan di antaranya di Bandung, tepatnya di Desa Margamulya. Desa ini, seluas 360 hektare, lahannya akan dibebaskan untuk pembangunan perumahan mewah, lapangan golf, dan *cottage*. Warga setempat yang sebagian besar petani enggan menerima ganti rugi yang besarnya hanya Rp25 ribu/tumbak pada tahun 1991, padahal harga pasarnya adalah Rp500.000/tumbak. Petani menjadi semakin gelisah ketika aparat menakut-nakuti dan mengintimidasi mereka (*Republika*, 4/11/94). Sementara itu, di Cidaun, PT VIP yang bekerja sama dengan BPN dan Pemda memaksa 36 petani untuk menerima ganti rugi Rp50/m^2 atau Rp500.000/hektare lahan mereka seluas dua ribu hektare yang dibebaskan untuk pembangunan proyek agrowisata, perhotelan, dan pusat olahraga. Padahal harga pasar pada waktu itu Rp800.000/hektare. Karena merasa dirugikan, petani kemudian mengadukan masalahnya ke Bupati (*Republika*, 23/8/1994). Tidak jauh dari Bandung, yakni di Sukabumi, lahan seluas 380 hektare milik 1.150 petani Desa Cirohani yang sudah mengerjakan sejak 1938 dan merupakan satu-satunya tumpuan hidup mereka, oleh PT MR dibebaskan untuk pembangunan agrowisata dan lapangan golf dengan ganti rugi kurang dari Rp1.000/m^2. Warga kemudian mengadukan persoalan ini ke Bupati (*Pikiran Rakyat*, 23/9/1991). Nasib yang dialami petani Bandung dan sekitarnya tersebut, serupa dengan apa yang dialami petani Bogor. Di daerah ini, sebanyak 21 petani Pasarangin yang memiliki lahan seluas lima belas hektare harus menyerahkan lahan mereka ke PT KAA untuk perluasan proyek agrowisata terpadu. Petani kemudian minta perlindungan ke Pangab karena, sebelum ada kesepakatan, lahan warga sudah dibuldoser oleh pihak PT KAA (*Republika*, 30/8/1995).

Di Cijeruk, sengketa tanah antara petani dan pihak pengembang wisata bahkan diwarnai dengan konflik fisik dan berakhir dengan baku hantam. Peristiwanya terjadi ketika seluas 7,7 hektare lahan yang digarap ratusan penduduk sejak tahun

1979 yang berasal dari PTP XI dibebaskan tanpa musyawarah dan dibuldoser untuk proyek pengembangan agrowisata, pesanggrahan, rumah kebun, dan danau. Karena lahan yang digarap petani tadinya berasal dari PTP XI, untuk ganti ruginya petani diberi santunan sebesar Rp200/m². Perlakuan ini membuat petani marah dan terjadilah konflik fisik (*Bisnis Indonesia*, 27/7/1994). Sementara itu, di Cisarua, sebanyak 201 petani penggarap menolak pembayaran ganti rugi untuk proyek perluasan Taman Safari (*Bisnis Indonesia*. 25/4/1994). Di Cimacan, sebanyak 150 petani penggarap melakukan unjuk rasa dan mengadu ke DPR karena lahan garapan mereka dirusak oleh PT BAM untuk dijadikan lapangan golf dengan alasan petani hanyalah penggarap dan tidak mempunyai hak untuk memiliki lahan tersebut (*Kompas*, 22/7/1989).

Sementara itu, dalam kasus sengketa tanah di Desa Citanggul-Citeureup, nasib petani terpaksa selalu berada di bawah tekanan PT FMP yang dengan cara paksaan dan intimidasi memberi ganti rugi seluas dua ribu hektare lahan milik penduduk yang dibebaskan untuk lapangan golf dan lahan yasan. Penduduk dipaksa mau menerima ganti rugi sebesar Rp30.000/m² walaupun telah meminta ganti rugi sebesar Rp150.000/m² (*Republika*, 6/2/1995). Di Cianjur Selatan, aktivitas PT VIP yang hendak membebaskan lahan milik petani seluas dua ribu hektare untuk pembangunan perumahan mewah dan kawasan komersial telah meresahkan sekitar 1.000 KK penggarap. Penduduk resah karena lahan mereka hanya diganti rugi sebesar Rp50/m². Sekitar 48 hektare berhasil dibebaskan PT VIP walaupun harus ditempuh dengan paksaan. Penggarap semakin resah karena Bupati tidak peduli terhadap kasus ini dan bahkan mengatakan bahwa hal ini merupakan urusan investor (*Republika*, 24/8/1994). Kasus sengketa tanah untuk pengembangan pariwisata di wilayah Bogor dan sekitarnya tampak terus meningkat jumlahnya. Di desa Kedunghalang, tanah seluas enam hektare milik petani dibebaskan PT BLS tetapi petani tidak langsung memperoleh ganti rugi dan PT BLS hanya mengumbar janji palsu. Tanaman petani bahkan dihancurkan oleh PT BLS. Karena merasa dibohongi dan dirugikan, petani menyatakan siap mempertahankan diri dari penggusuran dan hak-hak mereka yang terinjak-injak. Selama itu petani selalu hidup di bawah ancaman dan intimidasi (*Media Indonesia*, 9/6/1994).

Di Ciawi, seluas 257 hektare lahan bekas perkebunan dijual bekas Kades Rancamaya kepada perusahaan swasta untuk pariwisata. Akibatnya, warga mengadu ke Kotak Pos 5000 (*Media Indonesia*, 4/5/1993). Kasus sengketa tanah di wilayah Bogor yang cukup mengundang perhatian karena sampai menimbulkan bentrokan fisik antara pihak-pihak yang bersengketa adalah yang terjadi di Cijayanti. Di desa ini, 140 petani telah menggarap lahan seluas 42 hektare milik PT DMBP. Lahan tersebut sebenarnya merupakan bekas lahan karet milik PTP XI seluas 1.726 hektare yang diklaim PT LI, sementara penduduk sudah sejak tahun 1940-an mengerjakan lahan tersebut. Untuk pengembangan kawasan pertanian, rumah kebun, dan objek pariwisata, PT LI kemudian memberikan santunan pada penduduk sebesar Rp60/m², tetapi ditolak warga. Akibatnya, timbul sengketa karena petani penggarap berusaha tetap bertahan dari gusuran dan bahkan dilanjutkan dengan aksi protes. Masalah ini kemudian diadukan ke DPR RI (*Media Indonesia*, 15/1/1993).

Demikian juga di Rancamaya, lahan yang sedang ditanami tiga ratus petani penggarap dibuldoser oleh PT SDM untuk pembangunan lapangan golf dan perumahan mewah. Ganti rugi yang diberikan kepada petani besarnya hanya Rp10-100/m² dan ditolak warga yang minta ganti rugi sebesar Rp5.000/m². Keresahan warga semakin tinggi dan menimbulkan aksi unjuk rasa. Delegasi diterima oleh Muspida Bogor dan diperoleh kesepakatan untuk memberi uang *pajeungjeuh* (semacam uang tanda turut bersimpati) dan petani disarankan untuk menempuh jalur hukum. Warga tidak puas dan kemudian mengadukan masalah ini ke DPRD dan Korem. Karena bosan dengan cara ini, delegasi meneruskan aksinya dengan berkemah di kantor Menko Polkam di Jakarta (*Suara Karya*, 23/8/1993).

Di Daerah Istimewa Yogyakarta, kasus sengketa tanah antara petani dan pihak pengembang pariwisata terjadi di Kabupaten Sleman, tepatnya di Cangkringan. Di desa ini, warga dari empat dusun menolak tanah mereka digusur dan akan digunakan untuk pembangunan kawasan wisata. Warga kemudian mengadakan unjuk rasa dan mengadukan masalahnya ke DPRD (*Republika*, 31/5/1994).

Di luar Jawa, kasus sengketa tanah untuk pengembangan

pariwisata terjadi di Sumatera, misalnya di Medan, tepatnya di Johor. Di daerah ini petani hidup dari lahan seluas 220 hektare yang sudah digarap dan didiami selama tiga puluh tahun. Untuk mendukung pengembangan kawasan wisata, di daerah ini akan dibangun lapangan golf dan perumahan mewah. Dengan berbagai cara intimidasi dan ancaman, petani dipaksa mau menerima ganti rugi, tetapi warga tetap menolak ganti rugi tersebut dan berusaha bertahan dari gusuran. Karena ketakutan dengan paksaan tersebut, petani kemudian mengadukan masalahnya ke DPRD bahkan sampai menginap sepuluh hari di kantor tersebut (*Media Indonesia*, 22/9/1995). Pulau Sumatera memang merupakan kawasan potensial bagi pengembangan pariwisata. Di seluruh kawasan pulau itu, hampir tidak ada wilayah yang lepas dari lirikan investor yang biasanya bekerja sama dengan Pemda setempat. Di Kepulauan Nias misalnya, sebanyak 18 KK terpaksa mengorbankan lahan-lahan garapan mereka seluas dua ratus hektare yang akan dijadikan kawasan pariwisata dengan ganti rugi dari Pemda hanya Rp75.000/hektare. Karena lahan tersebut merupakan sumber hidup mereka, penduduk merasa berkeberatan dan menolak ganti rugi. Akibatnya, warga dituduh telah menghambat pembangunan dan tanpa musyawarah lebih lanjut, lahan-lahan penduduk ditraktor. Karena marah, penduduk kemudian mengadukan masalah ini ke Kotak Pos 5000 (*Waspada*, 5/12/1989).

Pulau Bali dan Lombok merupakan kawasan wisata potensial yang sudah cukup lama mendominasi perolehan devisa negara. Di balik kesuksesan itu, pulau-pulau ini pun tak lepas dari kasus-kasus sengketa tanah yang terus meningkat sejalan dengan upaya pengembangan sektor pariwisata. Sengketa tanah di Bali dapat ditemukan antara lain di wilayah Sumberklampok. Di daerah ini, seluas 74 hektare lahan milik dua belas petani dari 425 KK akan dibebaskan untuk pembangunan kawasan wisata. Warga kemudian mengadukan masalah ini ke Depdagri (*Kompas*, 4/9/1993). Sementara itu, di Pulau Lombok, Gili Traulangu yang mempunyai areal pulau seluas 328 hektare merupakan salah satu dari sekian banyak kawasan wisata yang dilirik investor. Kawasan ini oleh PT GJ telah diincar untuk dijadikan tempat pengembangan bisnis pariwisatanya. Padahal, penduduk pulau tersebut yang berjumlah 129 KK sejak tahun 1972 sudah bermukim di sana. Karena merasa

Sengketa Tanah Garapan untuk Pengembangan Wisata antara Petani Desa Pecatu dan PT BGP

Pulau Bali terkenal sebagai Pulau Dewata. Prospek investasi pariwisata demikian cerah, menyebabkan berbagai kawasan pulau ini selalu dilirik investor. Desa Pecatu, Jimbaran, dan Ungasan merupakan tiga desa dari 21 buah kawasan wisata Bali yang terkena megaproyek Pecatu Indah Resort (PIR) seluas 527 hektare. Pertaruhan investor untuk mengubah desa Pecatu, Jimbaran, dan Ungasan menjadi kawasan wisata produktif rupanya memang tak sanggup dipikul oleh lingkungan desa-desa di Bali yang tradisionil, kehidupan harmonis perdesaan yang masyarakatnya hidup dalam rumah-rumah sederhana sebagai petani penanam buah-buahan dan penggembala sapi. Tradisi yang berkembang perlahan dan selaras dengan alam, selama ini telah menjadikan petani desa-desa tersebut menjadi tuan rumah di kampungnya sendiri.

Akhir-akhir ini, Pecatu menjadi begitu terkenal ketika sebanyak 34 KK petani tetap bertahan dan tidak mau melepaskan hak garap atas tanah mereka, sementara ratusan petani penggarap lainnya dari Desa Jimbaran dan Ungasan telah lebih dulu melepaskan hak garapnya dengan harga Rp2 juta per are. Sejumlah 34 petani Desa Pecatu tersebut merasa berhak untuk mempertahan-kan tanah yang telah dirawat dan digarap secara turun-temurun. Masih terngiang dalam ingatan mereka ucapan mendiang Gubernur Ida Bagus Mantra dua puluh tahun lalu, "..... yang mengingatkan masyarakat Bali agar jangan memperdagangkan tanah. Nilai sakralitas tanah menjadikan tanah tidak sekadar alat produksi untuk mencari sesuap nasi semata tetapi juga sebagai alat untuk membangun kehidupan yang bermartabat (Redfield, 1985:93). Tanah identik dengan Dewi Kesuburan dan Ibu Pertiwi sebagai tempat manusia berpijak, membangun kemanusiaan, dan mengembangkan kebudayaan....." Ucapan ini mencerminkan keinginan untuk setia mempertahankan kebudayaan dan menghormati martabat masyarakat pendukungnya.

Model pembangunan yang sarat modal di Desa Pecatu untuk pengembangan bisnis pariwisata rupanya telah menjadi suatu model yang sama sekali bertentangan dengan harapan petani Pecatu. Ganti rugi yang dijanjikan berupa tanah pengganti, rumah, uang pindah rupanya hanya menjadi sebuah janji yang simpangsiur dan tidak pernah menjadi kenyataan, karena petani Desa Pecatu yang tetap bertahan di tanah garapannya justru menerima teror, intimidasi, ketakutan akan penahanan, penganiayaan, dan penyiksaan. Ketut Mandi merupakan salah seorang korban penganiayaan dan penyiksaan dalam kasus ini. Petani Desa Pecatu yang tetap bertahan menjadi semakin resah ketika pihak PT BPG yang akan membangun kawasan Pecatu Indah Resort kemudian berencana membuldoser dan meratakan tanah garapan petani. Akibatnya selama 24 jam penuh petani di Desa Pecatu harus menjaga tanah mereka dari upaya

kekerasan itu. ".... jangankan menyerah, mati pun kami berani...," kata seorang petani Desa Pecatu. Hal ini tentunya bisa dimengerti bahwa tanah adalah darah bagi mereka. Pendekatan kekuasaan dengan melibatkan aparat dan orang-orang yang berdiri di belakang proyek melalui cara-cara di atas tampaknya telah direkayasa sedemikian rupa agar dapat menjatuhkan mental petani Desa Pecatu yang masih berusaha tetap bertahan.

Kegigihan petani Desa Pecatu mempertahankan diri dari pengambilalihan tanah garapan mereka untuk proyek pengembangan pariwisata tersebut mengundang reaksi keras dari sesama petani di Desa Jimbaran dan Ungasan yang merasa diuntungkan dengan masuknya proyek pembangunan pariwisata itu di daerah mereka. Petani di Jimbaran dan Ungasan rupanya telah mendukung penuh kehadiran PT BPG yang akan membawa keuntungan materil bagi warga desa, yaitu harapan untuk memperoleh pekerjaan menjadi tenaga kerja proyek maupun karyawan hotel kalau proyek itu sudah selesai.

(Kasus sengketa serupa terjadi antara masyarakat dan pemodal yang mengembangkan bisnis pariwisata seperti pembangunan lapangan golf, hotel, agrowisata, dll. terjadi di Jawa Barat [Cimenyan, Cibeureum, Cihideung, Cipayung, Cipondoh, Cidaun, Cijeruk, Cimacan, Cijayanti, Ciawi, Rancamaya, Citeureup, Ciracap, Cibadak, Pengalengan, Kedunghalang, Kuningan, dan Nagrek], di Bali dan Lombok [Sumberklampok, Gili Traulangun, Lombok Tengah], di Sumatera [Polonia, Nias, Simalungun, Tuntungan], di DIY [Wonogiri, Cangkringan, Parangtritis, Ngaglik], di Sulawesi [Minahasa, Bira], dan di Jakarta [Pari, Teluk Naga, Anyer, Pasar Kemis, Serang, Kepulauan Seribu]. Dari sekian banyak kasus di berbagai daerah tersebut, pembangunan lapangan golf merupakan kasus sengketa tanah yang paling dominan terjadi. Akibatnya, petani yang merasa memiliki hak atas tanah-tanah mereka berusaha tetap bertahan dan menuntut ganti rugi yang memadai, walaupun pihak pemodal telah mengerahkan aparat untuk mengintimidasi, membuldoser, dan menakut-nakuti petani yang menolak ganti rugi).

takut kehilangan lahan-lahan yang sangat berarti bagi hidup mereka, penduduk kemudian mengadukan masalahnya ke LBH (*Suara Pembaruan*, 10/4/1991). Demikian juga di Lombok Tengah, sebanyak 56 warga yang tanahnya dibebaskan untuk kawasan wisata menuntut penyesuaian ganti rugi dari Rp2 juta/hektare menjadi Rp7 juta/hektare seperti yang disepakati oleh PT SRI. Lahan kemudian dibuldoser, warga diintimidasi aparat, dan beberapa orang ditahan polisi (*Suara Pembaruan*, 12/3/1994). Kasus sengketa tanah yang menjadi perhatian nasional karena

adanya aksi petani yang menentang pembebasan tanah untuk kawasan wisata adalah yang terjadi di Pecatu, Bali.

Di luar Jawa, kasus sengketa tanah untuk pembangunan kawasan wisata juga ditemukan di Sulawesi Utara, tepatnya di Minahasa. Di daerah ini ada 195 KK yang menolak ganti rugi dari PT AEP yang membebaskan lahan seluas 485 hektare milik penduduk untuk kawasan wisata. PT AEP hanya mengganti rugi sebesar Rp35/m², padahal penduduk telah meminta ganti rugi sebesar Rp3.000/m² tetapi ditolak PT AEP. Karena merasa dirugikan, penduduk kemudian mengadukan perkaranya ke DPR (*Suara Karya*, 27/8/1991). Sementara itu, di Sulawesi Selatan, kasus sengketa tanah yang terjadi di Bira tidak jauh berbeda. Penduduk hanya menerima ganti rugi sebesar Rp50.000-79.000/KK untuk lahan-lahan mereka seluas lima puluh hektare yang dibebaskan untuk pengembangan kawasan wisata, walaupun kemudian ternyata untuk pembangunan rumah mewah pejabat (*Forum Keadilan*, 2/2/1995).

Sengketa Agraria Regional

Wilayah Indonesia terdiri dari pulau-pulau yang masing-masing kaya akan potensi sumber daya alam. Dari berbagai hasil studi mengenai kondisi dan permasalahan agraria di Indonesia, tercakup pulau-pulau besar seperti Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Jawa, dan Irian yang di dalamnya mengandung potensi munculnya konflik-konflik tanah. Kekayaan yang dimiliki pulau-pulau tersebut telah mengundang pemodal berlomba-lomba menguras sumber daya agraria yang ada. Akibatnya adalah maraknya kasus-kasus sengketa tanah di banyak bagian pulau-pulau tersebut.

Kasus-kasus sengketa tanah yang digambarkan dalam uraian per sektor pembangunan yang mewarnai sengketa tanah di masa pembangunan ini menunjukkan bahwa sesungguhnya ada kecenderungan umum semakin meningkatnya jumlah kasus sengketa tanah. Beberapa penyelesaian sementara, yang cenderung tidak menjadikan keadaan dan posisi petani agak lebih baik telah menyebabkan penderitaan petani semakin berlarut-larut tanpa kepastian. Petani merupakan pihak yang sangat berkepentingan

terhadap aset tanah walaupun aset itu terhitung sangat minim dan terbatas. Dengan segala daya, petani berusaha mempertahankannya dari pihak-pihak yang hendak merenggut dari tangannya.

Hasil studi yang dilakukan forum wilayah KPA menggambarkan persoalan-persoalan (konflik) agraria di beberapa wilayah di Indonesia yang memiliki karakter dan masalah yang bervariasi.

Sulawesi

Sebagian besar wilayah pulau tersebut terdiri dari pegunungan dan kawasan hutan. Sampai dengan tahun 1992, ada sekitar 2.112.669 hektare lahan yang pemakaiannya tidak sesuai dengan peruntukannya. Di samping banyaknya perusahaan swasta pemegang HPH, penggalakan program transmigrasi dengan mengambil alih tanah-tanah adat di banyak bagian pulau ini merupakan penyebab tumpang tindihnya pemanfaatan lahan di daerah ini tanpa memperhitungkan kepentingan masyarakat adat setempat. Keadaan ini dapat dilihat dari semakin luasnya perkebunan besar swasta dan negara yang telah jauh melebihi total areal lahan garapan masyarakat. Keadaan yang sama terjadi di beberapa tempat di Provinsi Sulawesi Utara yakni di Kabupaten Sangihe Talaud, di Sulawesi Selatan di yakni Kabupaten Sinjai, dan di Sulawesi Tenggara yakni di Kabupaten Muna.

Penguasaan tanah keluarga-keluarga petani di Sulawesi ternyata tidak jauh berbeda dengan Pulau Jawa yang sudah sejak lama memiliki skema ketimpangan penguasaan tanah petani. Menurut Sensus Pertanian 1983, di Sulawesi tercatat ada 27,14% rumah tangga pertanian yang hanya menguasai tanah kurang dari setengah hektare dan 9,90% lainnya menguasai tanah lebih dari tiga hektare. Provinsi Sulawesi Selatan merupakan wilayah yang ketimpangan struktur penguasaan tanahnya paling mencolok dengan luas penguasaan tanah di bawah setengah hektare dimiliki sebanyak 31,44% keluarga petani dan 6,25% lainnya menguasai lebih dari tiga hektare. Keadaan ketimpangan distribusi tanah yang lebih buruk ditemukan di Kabupaten Takalar, Gowa, Pangkep, Barru, dan Tana Toraja. Ironisnya, di Sulawesi yang wilayahnya

cukup luas dan bahkan dicanangkan menjadi daerah tujuan transmigrasi ternyata masih ditemukan cukup banyak keluarga petani yang tidak memiliki tanah. Dari hasil Sensus Pertanian tercatat ada 7,7% keluarga petani yang tunakisma dan mengerjakan tanah milik orang lain.

Sejak dekade 1980-an, perkembangan usaha besar swasta dan negara telah mendesak pertanian rakyat ke posisi yang semakin terjepit. Implikasinya adalah menurunnya jumlah areal lahan yang bisa dikuasai petani, walaupun kuantitas areal yang dikembangkan oleh perusahaan swasta dan negara semakin meningkat.

Dukungan politik dari pemerintah menyebabkan semakin pesatnya perkembangan perkebunan besar milik swasta di Sulawesi. Gejala ini bukannya tidak mengundang reaksi dari masyarakat yang merasa terdesak kehidupan ekonominya. Diambilnya tanah-tanah adat untuk kepentingan pengembangan perkebunan besar dan pembangunan telah menyebabkan berbagai aksi penolakan rakyat. Ketidakpuasan dan persengketaan tanah muncul antara lain di Kabupaten Gorontalo, tepatnya di Paguyaman. Kasus ini terjadi ketika PT NM membebaskan lahan milik dua ratus petani seluas 15.000-25.000 hektare yang akan digunakan untuk pembangunan industri gula. Akibatnya petani kehilangan mata pencaharian sehari-hari karena ganti rugi yang diberikan hanya Rp25/m^2. Jumlah sekecil itu oleh petani tidak dapat digunakan untuk membeli lahan atau rumah. Petani kemudian mengadukan perkara ini ke LBH (*Antara*, 6/8/1991). Dari kasus-kasus tersebut tampak bahwa kepentingan petani diabaikan. Petani harus rela dan mengalah untuk menyerahkan tanah garapan mereka kepada pihak swasta.

Kalimantan

Seperti halnya Sulawesi, Kalimantan merupakan salah satu pulau besar di wilayah Indonesia yang memiliki jumlah konflik tanah cukup banyak. Dari hasil studi yang dilakukan oleh beberapa lembaga yang peduli terhadap ragam persoalan agraria di Kalimantan, dari sejumlah kasus tanah yang muncul, baik yang sempat diangkat ke permukaan maupun yang tidak, ditemukan ada beberapa persoalan utama yang mendominasi proses terjadinya

sengketa tanah. Persoalan-persoalan itu di antaranya adalah persoalan konflik internal yang berkembang di masyarakat adat dalam penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk pola penguasaan dan pemilikan tanah yang amat variatif. Selain konflik intenal, persoalan eksternal rupanya menjadi penyebab pokok munculnya sengketa tanah, yakni kuatnya hegemoni negara dalam menguasai dan memiliki tanah, di samping pemerintah sendiri tidak mengakui hak masyarakat adat untuk mengelola sumber daya alam. Sebab lain adalah kegiatan penyimpangan hukum yang disertai dengan tindakan represif oleh penguasa dalam menangani kasus agraria di Kalimantan, sementara penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat adat tidak dijamin dan dilindungi dengan kepastian hukum. Keadaan ini rupanya menjadi pendukung semakin intensifnya perampasan dan penyerobotan tanah-tanah adat untuk kepentingan pemerintah dan perusahaan swasta. Negara menggunakan hak menguasai negara untuk mengklaim tanah-tanah adat bagi kepentingan pembangunan, bahkan sering dilakukan melalui kooptasi terhadap lembaga atau fungsionaris adat setempat. Perusahaan swasta biasanya menggunakan cara penyerobotan, pemaksaan, dan pemberian ganti rugi yang tidak layak dengan dalih telah direstui pemerintah untuk kepentingan pembangunan.

Masih luasnya areal tanah yang belum digarap dan hutan tropis di Kalimantan, seperti telah diuraikan dalam gambaran kasus-kasus sengketa tanah, menyebabkan wilayah ini menjadi incaran para investor dan pemodal untuk mengeruk sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Kasus masyarakat Jelmu Sibak di Kalimantan Timur merupakan contohnya. Gejolak dan keresahan penduduk di daerah ini karena masuknya perusahaan-perusahaan swasta besar menunjukkan bahwa kepentingan masyarakat dalam mengelola sumber daya alam setempat mulai terganggu.

Jawa

Kasus sengketa tanah yang berhubungan dengan perebutan penguasaan tanah garapan petani tersebar, baik di Jawa bagian barat, bagian tengah, maupun bagian timur. Di bagian barat dan

timur, sengketa tanah banyak diwarnai dengan aksi kekerasan yang terutama melibatkan petani yang menggarap lahan bekas perkebunan Belanda, seperti kasus sengketa tanah petani Jengggawah. Khusus di Jawa bagian barat, selain perebutan tanah garapan di bekas perkebunan Belanda seperti kasus perkebunan Carolina, Purwakarta, sengketa tanah juga banyak disebabkan oleh perebutan tanah antara petani penggarap dan investor yang akan mengembangkan kawasan wisata, baik itu untuk pembangunan perumahan mewah, villa, lapangan golf, maupun restoran. Kasus-kasus seperti ini banyak ditemukan di daerah kawasan pengembangan wisata, seperti di kawasan Puncak, Bogor, Sukabumi, Bandung yang terkenal akan wisata alamnya yang sejuk. Di Jawa Tengah, kasus sengketa tanah banyak muncul berkaitan dengan masalah pembebasan tanah, seperti tidak memadainya ganti rugi. Sengketa-sengketa tanah itu di antaranya adalah sengketa pembebasan tanah untuk pembuatan atau pelebaran jalan. Kasus ini terjadi di Desa Cilacap tepatnya di Rawajaya, di Bangetayu-Semarang, di Karimunjawa. Kasus sengketa tanah lain adalah akibat pembebasan tanah yang berkaitan dengan pembangunan kawasan wisata. Kasus ini terjadi di kawasan seperti Kaliurang dan kawasan Pantai Parangtritis. Kedua kawasan itu memang sangat potensial bagi pengembangan wisata. Sengketa tanah yang disebabkan oleh pembebasan tanah untuk proyek pembangkit tenaga listrik dan pembangunan pabrik semen di Jawa bagian tengah jumlahnya juga cukup banyak. Kasus ini terjadi di kawasan wisata Dieng yang akan dibangun pusat pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) dan di Maung-Banjarnegara yang akan dibangun pusat pembangkit listrik tenaga air (PLTA) oleh PT Mrica. Lahan yang hendak dibebaskan seluas tujuh desa yang meliputi 169 KK. Penduduk yang tidak mau menerima ganti rugi digugat dan dianggap menghambat pembangunan (*Kompas*, 25/2/1987). Demikian juga di Desa Tanjungjati-Jepara, yang kawasannya akan dibangun PLTU oleh PT GSM. Sementara itu, sengketa tanah yang disebabkan oleh pembangunan pabrik semen ditemukan di Rawakele dan Buayan.. Dalam kasus sengketa tanah ini penduduk menilai bahwa ganti rugi yang diterima dari PT Semen Gombong terlalu rendah, yakni hanya sebesar Rp500-3.500/m² (*Republika*, 28/3/1994).

Kasus sengketa tanah yang muncul karena pembangunan kawasan wisata ditemukan juga di Pulau Bali. Kawasan Pulau Bali merupakan ladang empuk investor untuk mengembangkan pariwisata. Seiring dengan kebijakan pemerintah yang mendukung pengembangan sektor pariwisata, Pulau Bali menjadi semakin bergolak oleh aksi-aksi petani yang tanahnya terenggut ke tangan para pemodal. Kasus-kasus perebutan tanah dari tangan petani penggarap di Pulau Dewata ini dapat ditemukan di Sumberklampok, Pecatu, Jimbaran, Ungasan. Sementara itu, Pulau Lombok yang berdekatan dengan Pulau Bali merupakan kawasan wisata yang juga sangat menarik dan potensial untuk dikembangkan. Akhir-akhir ini, pulau ini juga tak luput dari lirikan investor yang akan mengembangkan kawasan wisata kedua setelah Bali. Akibatnya, di beberapa bagian Pulau Lombok yang masih asli dengan kekayaan alam dan budayanya, masyarakat setempat yang sebagian besar petani harus berhadapan dengan para investor yang hendak meguasai tanah-tanah mereka untuk kawasan wisata. Kasus sengketa tanah di pulau ini dapat ditemukan di kawasan Gili.

Nusa Tenggara Timur

Kawasan Nusa Tenggara Timur yang tampaknya jarang terdengar ada kasus-kasus sengketa tanah, ternyata memiliki cukup banyak kasus tanah yang kurang lebih sama penyebabnya dengan kasus-kasus tanah di daerah-daerah lain. Provinsi ini ternyata merupakan daerah yang cukup potensial untuk memunculkan konflik-konflik yang berhubungan dengan permasalahan agraria. Hal ini disebabkan provinsi ini memiliki kekayaan alam yang cukup banyak tetapi belum banyak mendapat perhatian dari para investor. Di kawasan ini, berlaku hukum-hukum adat yang mengatur pengambilan sumber-sumber alam. Pelanggaran terhadap hukum-hukum adat ini akan menyebabkan konflik-konflik dengan masyarakat yang masih memegang teguh adat. Tata guna adat, seperti pembagian wilayah adat untuk peternakan, kebun-kebun, sawah, pemukiman, dan hutan-hutan adat, dilindungi dengan hukum adat komunitas yang berlaku di kawasan NTT ini. Setiap wilayah telah diberi suatu tanda tertentu

untuk menunjukkan bahwa tanah yang diberi tanda tersebut bukan tanah kosong. Kasus yang pernah terjadi adalah di Kecamatan Molo Selatan. Pada tahun 1972, Dinas Kehutanan telah mematok lahan-lahan di Desa Laob dan Bijeli tanpa musyawarah dan pemberitahuan untuk kawasan hutan. Rencananya, penduduk setempat akan ditransmigrasikan. Penduduk Molo tidak memberikan reaksi apa-apa. Pada tahun 1995 ketika pihak Perhutani Jawa Timur mengukur dan mematok padang ternak mereka sebagai lokasi HTI, para pemilik tanah curiga, marah, dan mengusir orang-orang HTI dengan menggunakan parang, batu, dan kayu. Bagi penduduk Molo, tanah di kawasan tersebut merupakan warisan keramat karena diwariskan dari nenek moyang mereka secara turun temurun.

Kasus-kasus tanah awal yang terjadi di kawasan ini menunjukkan bahwa indikasi ke arah sengketa-sengketa di masa depan akan sangat mungkin. Kasus yang ditemukan adalah konflik-konflik kepemilikan hak atas sumber daya alam antara masyarakat adat di satu pihak dan perusahaan dan pemerintah di lain pihak yang disebabkan penguasaan tanah, hutan, dan sumber-sumber air secara sepihak oleh Dinas Kehutanan NTT untuk HTI, bendungan Sumba Timur, Celah Timor dan Kupang, industri garam di Kupang garapan PT GGE, perusahaan semen PT Semen Kupang dan PT Oshin, serta perkebunan kakao di Belu. Demikian juga tanaman cendana yang banyak dihasilkan di kawasan ini ternyata pembagian hasil terbesarnya pun berada di tangan pemerintah.

Sumatera

Kasus-kasus sengketa tanah di Pulau Sumatera terjadi hampir di seluruh wilayah. Sampai dengan bulan Oktober 1995, kasus sengketa tanah di Lampung telah memakan tanah seluas 110.737,50 hektare yang digunakan untuk agroindustri, pariwisata, HTI, hutan lindung, tambak, pribadi, lahan yasan, perumahan, dan pertanian, seperti digambarkan dalam Tabel 18.

Sementara itu, di Sumatera Selatan, kasus sengketa tanah yang tercatat ternyata juga cukup banyak. Kasus-kasus itu di antaranya adalah kasus penggusuran lahan perkebunan rakyat di

Tabel 18. Jumlah kasus sengketa tanah di Lampung

Sektor/Subsektor	Luas (ha)
Agroindustri	18.864
Kepentingan umum	560
Pariwisata	700
HTI	3.585
Hutan lindung	61.405,47
Tambak modern	23.900
Pribadi	106
Lahan yasan	444
Perumahan	453
Pertanian	720

Sumber: FKW-KPA, 1995.

Simpang Babat oleh PT EML yang akan digunakan untuk tanaman HTI dan lahan perkebunan rakyat Talang Ibul Muara Enim oleh PT SH yang akan digunakan untuk perkebunan kelapa sawit. Penggusuran itu terjadi sejak tahun 1991 dan memakan 75% lahan perkebunan karet milik rakyat yang dikelola secara tradisonal dan diwariskan turun-temurun. Sejak awal, penduduk sudah protes dan berkeberatan dengan aksi penggusuran itu tetapi tidak digubris, bahkan warga yang berkeras dan tetap bertahan terpaksa berurusan dengan pihak keamanan. Penduduk kemudian berusaha mencari perlindungan ke LBH dan DPRD tetapi tetap tidak berhasil. Penggusuran tanah perkebunan rakyat juga dilakukan oleh PT MO yang akan mengembangkan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Ogan Kumering Ulu. Sejak tahun 1989 sudah lebih dari 1.237 hektare lahan perkebunan karet milik rakyat yang diambil alih oleh PT MO. Padahal perkebunan karet tersebut merupakan sumber penghasilan sehari-hari. Sejak semula penduduk sudah berjuang untuk mendapatkan kembali tanah-tanah mereka tetapi usahanya seakan sia-sia. Pengaduan penduduk ke Bupati, Gubernur, dan Wakil Presiden tidak membuahkan hasil, sampai akhirnya penduduk melaporkan ke LBH Palembang. Penggusuran perkebunan rakyat berupa tanaman karet dan buah-buahan terjadi

juga di desa Ujan Mas-Muara Enim oleh PT CF untuk perluasan perkebunan kelapa sawit. Lahan seluas enam ratus hektare yang digusur tersebut adalah milik warga desa yang dulunya termasuk angkatan pejuang '45. Penduduk kemudian mengadukan masalah ini ke LBH Palembang. Sementara itu, akibat proyek reklamasi Pemda Tingkat II Palembang, lahan seluas 2.400 hektare untuk pemukiman dan pertanian terpaksa dibebaskan. Berbagai upaya dilakukan penduduk untuk memperoleh ganti rugi yang wajar dan memperjuangkan hak mereka, tetapi usaha ini menemui jalan buntu. Kasus lain terjadi di Desa Pelawe, Kabupaten Musi. Di daerah ini lahan seluas 2.700 hektare digusur oleh PT KMP dan PT EML untuk produksi *plywood*. Mereka melakukan penebangan dan pembakaran yang mengakibatkan terbakarnya kebun-kebun rakyat ada di sekitar areal pembakaran. Penduduk kemudian mengadakan perlawanan dan membentuk kelompok tani. Mereka berjuang bersama mendatangi BPN, Komnas HAM, DPR RI, Menteri Kehutanan, Menteri Lingkungan Hidup, dan Bappenas. Sementara itu, penggusuran yang dilakukan PT Pakerin terhadap lahan-lahan rakyat di Kabupaten Musi, atau tepatnya di Simpang Bayat, telah mengakibatkan munculnya konflik antara petani dan PT Pakerin yang akan memperluas HTI di daerah ini. Penduduk yang marah kemudian merusak tanaman milik PT Pakerin dan mengakibatkan ditahannya beberapa warga oleh pihak kepolisian. Penggusuran lain dilakukan oleh PT MHP terhadap hutan larangan rakyat di Muara Enim. Di desa Keluang-Banyuasin, masyarakat yang tergusur bahkan tercatat berjumlah 103 KK. Lahan mereka digusur oleh PT MBI dengan berbekal SK Gubernur yang mencadangkan areal seluas 24.000 hektare. Banyak usaha yang dilakukan penduduk termasuk melaporkan kepada Bupati, tetapi usaha ini tidak berarti apa-apa.

Di Sumatera Utara, konflik tanah sudah muncul sejak diperkenalkannya tanaman perkebunan di daerah ini. Berikut adalah klasifikasi hasil studi pengamatan yang dilakukan dalam melihat fenomena kasus tanah yang terjadi di Sumatera Utara.

Pertama, tidak dikembalikannya tanah-tanah rakyat yang disewa oleh pihak perkebunan setelah habis masa sewanya. Hal ini dapat ditemukan pada kasus sengketa tanah antara rakyat Pamah Desa Silinda dan PT CRS. Kasus ini mengakibatkan aksi

kekerasan petani yang membabat tanaman kelapa sawit milik perkebunan tersebut. Atas aksi tersebut, petani dihukum selama empat tahun dan kasus itu tidak pernah diangkat lagi ke permukaan.

Kedua, pengambilan kembali lahan bekas perkebunan Belanda maupun lahan perkebunan yang habis masa HGU-nya yang dikuasai masyarakat oleh pihak perkebunan. Setelah sekian lama petani berhasil menggarap lahan-lahan yang direbutnya dari bekas-bekas perkebunan Belanda dan menduduki lahan perkebunan yang telah habis masa HGU-nya, belakangan hak tersebut digugat oleh pihak perkebunan, baik itu negara maupun swasta. Hal ini menyebabkan kasus sengketa bermunculan. Di antaranya adalah kasus sengketa antara petani Desa Ujung Rambe dan Desa Silau melawan PT MBR.

Ketiga, pemberian hak kepada pihak perkebunan untuk menggarap areal hutan yang dilindungi dan melarang rakyat untuk menggarapnya. Karena keterbatasan luas, hutan di Sumatera Utara tidak mungkin untuk dikonversikan lagi menjadi areal perkebunan. Namun, pihak perkebunan tetap berusaha untuk merambah hutan yang sebenarnya dilindungi. Sebaliknya, apabila rakyat turut menggarap lahan tersebut, pemerintah maupun pihak perkebunan akan mengusir petani dari lahan tersebut. Hal ini menimbulkan konflik seperti yang terjadi di Tapanuli Utara, tepatnya di Dolok Surungan dan di Bandar Pulau Asahan.

Dapat disimpulkan bahwa kasus sengketa tanah yang terjadi di sebagian besar wilayah Pulau Sumatera adalah kasus-kasus sengketa tanah yang berkaitan erat dengan perebutan areal perkebunan yang digarap petani dan kemudian dikuasai pihak lain. Dalam keadaan ini, posisi petani menjadi sangat sulit. Lembaga tradisional yang berkembang di masyarakat hampir tidak dapat berfungsi sebagai peredam terjadinya konflik karena konflik itu telah berkembang meluas sampai ke tingkat pengadilan.

Irian

Di Provinsi Irian Jaya, kasus sengketa tanah muncul sebagai akibat tidak adanya kepastian hukum terhadap pemilikan tanah

oleh masyarakat adat. Tanah adat dengan dusun-dusun yang penuh dengan hutan sagu, kekayaan tambang, sumber daya hutan tidak memperoleh jaminan hukum bagi pelestariannya. Hal ini menyebabkan lemahnya posisi masyarakat untuk menguasai sumber daya lokal yang amat penting bagi hidup mereka. Penguasaan tanah akhirnya terkonsentrasi pada upaya mengembangkan perkebunan besar dan penguasaan hutan oleh pihak swasta dan negara. Kasus masyarakat adat Suku Amungme di Tembagapura merupakan contoh kasus sengketa tanah yang berkepanjangan. Hampir seluruh wilayah adat Suku Amungme telah diambil alih oleh PT FI. Demikian juga yang terjadi di masyarakat adat Mooy yang hutannya dieksploitasi oleh perusahaan kayu lapis dan masyarakat adat Arso yang hutan sagunya diubah menjadi perkebunan kelapa sawit. Di wilayah ini lebih dari sepuluh ribu hektare tanah dan hutan telah diberikan hak konsensinya kepada PT KLL tanpa sedikit pun memberi kompensasi atau ganti rugi kepada masyarakat adat Mooy.

Munculnya kasus-kasus antara masyarakat adat di Irian Jaya dan perusahaan menunjukkan bahwa sebenarnya ada masalah paling mendasar, yakni perbedaan konsep tentang hak milik tanah. Masyarakat adat di Irian tidak mengenal lembaga jual beli, karena mereka masih hidup sebagai masyarakat agraris dengan pola hidup subsisten yang sangat tergantung kepada hutan, tanah, dan lingkungan.

Konflik-konflik Vertikal-Struktural

Dilihat dari rentang waktu pemerintahan Orde Baru, konflik agraria yang muncul lebih banyak terjadi pada awal tahun 1980-an, dan memuncak pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an. Fenomena meningkatnya frekuensi konflik agraria ini ternyata mengikuti pola kebijakan agraria dan pola penyelesaian konflik yang dilakukan.

Pola kebijakan agraria yang dijalankan ternyata sangat berpengaruh terhadap model atau bentuk konflik yang muncul. Pada awal kekuasaan Orde Baru, intensitas konflik tidak begitu banyak. Di satu sisi, hal ini bukan disebabkan potensi konflik

yang sedikit melainkan lebih disebabkan tingkat represi yang lebih besar yang akhirnya mampu meredam konflik untuk tidak muncul ke permukaan. Di sisi lain, aktor yang sangat mempengaruhi dinamika politik adalah semacam *pressure group* dan media massa yang jumlahnya sangat terbatas dalam mengartikulasikan kepentingan-kepentingan pihak yang berkonflik, yaitu rakyat.

Sebagai contoh, kasus penggunaan tanah adat untuk kepentingan transmigrasi di Kolaka Sulawesi Tenggara. Kasus tersebut sebenarnya terjadi pada tahun 1974 ketika pemerintah daerah setempat menetapkan suatu areal menjadi daerah transmigrasi yang kemudian ditolak oleh kelompok masyarakat adat karena tidak ada pemberian ganti rugi. Akan tetapi, karena masyarakat tidak mampu melakukan upaya penolakan, mereka mengangkat kasus tersebut pada tahun 1978.

Begitu pula informasi yang diperoleh dari klipping surat kabar mengindikasikan bahwa konflik agraria pada masa awal Orde Baru lebih banyak didominasi oleh konflik agraria sebagai akibat kebijakan transmigrasi. Pada tahun 1973 pemerintah Indonesia melalui Keppres No. 2/1973 menetapkan beberapa daerah tujuan transmigrasi, yaitu Sumatera (Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, dan Lampung), Kalimantan (Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Timur), dan Sulawesi (Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara). Dalam banyak kasus tampak bahwa kebijakan-kebijakan yang tidak menghargai hak-hak adat masyarakat setempat akan berakibat semakin banyaknya transmigran spontan yang pulang kembali ke Jawa karena tanahnya disengketakan oleh penduduk asal (*Kompas*, 30/9/1980).

Selain masalah transmigrasi, konflik-konflik yang muncul pada periode ini lebih banyak berkaitan dengan ekploitasi sumber daya agraria, misalnya konflik pengusahaan hutan antara pemegang HPH dan masyarakat adat setempat.

Ketika pemerintah banyak menerima berkah dari kenaikan harga minyak, yakni pada periode 1973-1983, konflik-konflik yang muncul lebih banyak berkaitan dengan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan sarana infrastruktur kepentingan umum, seperti pembangunan waduk, irigasi, jalan. Sebetulnya, cara pembebasan tanah yang hendak dipergunakan untuk pembangunan kepentingan umum tersebut diatur dengan

Permendagri No. 15/1975. Sebaliknya, ketika penerimaan pemerintah dari sektor migas anjlok ke titik terendah pada tahun 1982, kebijakan pemerintah berubah menjadi lebih berorientasi keluar. Bentuk konflik yang muncul juga mengalami perubahan yang sangat tajam. Jika pada periode sebelumnya konflik tanah lebih berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang secara langsung melibatkan rakyat dengan pemerintah saja, pada periode pasca-*boom* minyak, muncul pihak lain yang terlibat dalam konflik, yakni pemilik modal yang difasilitasi negara. Konflik tidak lagi hanya melibatkan rakyat dan pemerintah tetapi juga melibatkan pihak pemilik modal. Munculnya fenomena ini berkaitan erat dengan kebijakan pemerintah untuk memberikan keleluasaan kepada pemilik modal dalam melakukan berbagai investasi yang sekiranya dapat mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi.

Bentuk konflik yang muncul akhirnya juga menjadi lebih bervariasi, tergantung pada sektor-sektor yang didorong pemerintah untuk tumbuh. Konflik tidak hanya terbatas pada akibat eksploitasi sumber daya alam tetapi juga industri, pemukiman, pariwisata. Pada periode ini, terjadi peningkatan intensitas konflik dengan kualitas menjadi jauh lebih kompleks. Beberapa catatan tentang intensitas konflik yang berhasil dikumpulkan di antaranya adalah semakin banyaknya jumlah pengaduan ke lembaga-lembaga politik yang dapat dijangkau. Yang berhasil dicatat dari harian *Kompas* (6/2/1989) misalnya, antara tahun 1984-1987, di Sumatera Utara dilaporkan ada pengaduan-pengaduan masalah tanah yang jumlahnya mencapai 305 kasus. Pada tahun 1988, ada 145 kasus tanah yang berkaitan dengan masalah penggarapan tanah perkebunan dan penggarapan tanah negara. Setahun kemudian, terdapat 250 pengaduan kasus tanah yang masuk ke DPRD. Tidak lama kemudian yakni pada bulan Januari-Juni 1990 tercatat ada 113 pengaduan kasus tanah yang dilaporkan ke DPRD Tingkat I (*Kompas*, 5/2/1990). Demikian juga seperti yang berhasil didokumentasi oleh *Antara*, DPR RI telah menerima pengaduan kasus tanah dalam masa 1982-1987 sebanyak 170 buah kasus (*Antara*, 9/2/1989). Pada tahun 1993 tercatat bahwa dari sekian banyak pengakuan yang dilaporkan ke DPR RI, 90%-nya adalah masalah tanah (Hasanuddin, 1993). Sementara itu, di Sulawesi Utara pada tahun 1991 terdapat 872 kasus tanah (*Kompas* 3/9/

1991). Terakhir, catatan Yapusham pada tahun 1995 (seperti dikutip Fauzi, 1996:34) menunjukkan bahwa dalam satu bulan saja (Juli 1994), kurang lebih telah tercatat 59 kasus sengketa tanah yang terjadi di Indonesia dan diberitakan di surat kabar.

Munculnya fenomena ini bisa dilihat keterkaitannya dengan proses pembangunan yang lapar tanah. Pola-pola kebijakan yang menempatkan pemerintah dan swasta sebagai aktor dominan dalam proses pembangunan merupakan penyebab munculnya bentuk konflik yang berkaitan dengan pola tersebut. Isu-isu yang berkaitan dengan faktor kemunculan sengketa tanah antara lain terlihat dalam berbagai kebijakan pemerintah yang memberikan begitu banyak peluang kepada pihak swasta dalam proses akumulasi kapital.

Dalam sepuluh tahun terakhir, investasi modal swasta di perkebunan semakin meluas. Dapat disaksikan bagaimana pemerintah memberikan izin HGU secara besar-besaran kepada pihak swasta. Muncul suatu penilaian bahwa perilaku pemerintah Orde Baru cenderung berpihak kepada tuntutan perkebunan besar yang akan melipatgandakan modalnya daripada kepada tuntutan hak kaum petani atas tanah yang sudah digarap bertahun-tahun. Suatu kenyataan bahwa dengan tidak terlidunginya hak hukum petani atas tanah, pemerintah mendukung usaha-usaha besar yang mengakibatkan terpisahnya petani dari tanah-tanahnya.

Demikian pula sengketa tanah akibat eksploitasi pertambangan dan kehutanan. Melalui pemberian hak pengusahaan hutan dan hak menguasai tambang, pemerintah memberi keleluasaan kepada investor asing dan dalam negeri untuk mengeksploitasi sumber daya tersebut. Akibatnya, praktik HPH dan kuasa tambang telah menyebabkan tersingkirnya masyarakat adat dan penambang rakyat dari hutan dan tanah-tanahnya. Masyarakat adat sering dituduh sebagai masyarakat perambah hutan dan perusak ekosistem.

Seperti telah dikemukakan, kebijakan agraria pada masa Orde Baru lebih menekankan pada aspek produksi dan orientasi ekspor, dengan aktor utama pemerintah dan swasta yang dianggap mampu mendukung kebijakan tersebut. Pada sisi lain sektor tradisional tidak mendapatkan porsi yang seimbang. Sebagai akibat dari bentuk atau pola hubungan kekuasaan seperti itu, konflik agraria yang

muncul lebih bersifat *struktural-vertikal* yaitu antara masyarakat yang mempertahankan hak atas tanah di satu pihak dan pemerintah dan pemilik modal yang melakukan model pembangunan lapar tanah di lain pihak.

Walaupun demikian, hal itu tidaklah berarti bahwa tidak ada konflik tanah yang bersifat horisontal, yakni konflik antarmasyarakat itu sendiri. Konflik tanah yang bersifat horisontal memang ada, tetapi frekuensinya sangat kecil dan hampir tidak terdeteksi karena kasus yang terjadi hampir pasti tidak berpengaruh secara meluas dan berkembang menjadi isu nasional. Berbagai informasi yang diperoleh menunjukkan bahwa konflik tanah yang mengandung aras struktural-vertikal jauh lebih dominan dan sangat berpotensi menjadi isu nasional, bahkan internasional, dibandingkan dengan konflik tanah yang beraras horisontal.

Dari dimensi struktural-vertikal tersebut, konflik agraria di berbagai subsektor dan sektor pembangunan dapat dipahami terjadi dalam suatu proses akumulasi faktor produksi sebagai berikut.

Pertama, konflik terjadi dalam konteks perebutan sumber daya agraria. Dalam konflik agraria ini yang terjadi sebenarnya bukanlah masalah kelangkaan sumber daya tanah[42], melainkan perebutan sumber daya agraria berupa ekspansi besar-besaran oleh pemodal untuk menguasai sumber daya agraria yang sebelumnya dikuasai rakyat. Hukum akumulasi kapital yang berjalan bersama dengan kepentingan pemerintah mendorong pemerintah untuk mengundang modal besar dengan alasan untuk memperluas kesempatan kerja, memperbesar pemasukan devisa negara, memperkecil *gap* sosial ekonomi rakyat. Sementara itu, sebagian besar petani yang kebutuhannya akan tanah hanya untuk produksi

[42] Pembangunan ekonomi telah mengakibatkan proses penggunaan tanah menjadi sangat tidak efektif. Persaingan antara spekulan dan pemodal sendiri terhadap tanah sangat tinggi sehingga menjadi penyebab timbulnya sengketa dan kelangkaan tanah *(land scarcity).* Padahal, sifat tanah itu sesungguhnya tetap, tidak berubah *(fixed),* tidak dapat direproduksi, tidak bertambah atau berkurang, dan umumnya tidak terbatas. Tanah memang faktor produksi tetap karena yang berubah adalah tata guna, pola peruntukan, dan nilai ekonominya. Kelangkaan tanah terjadi sebagai akibat cara penguasaan dan penggunaan tanah yang menciptakan ketidakadilan.

subsisten harus berhadapan dengan pemodal yang akan mengambil lahan yang menghidupi mereka selama puluhan tahun.

Kedua, konflik terjadi dalam konteks pemaksaan terhadap komoditas tertentu. Pemaksaan untuk menanam komoditas yang telah ditentukan melahirkan konflik-konflik tanah. Di sektor pertanian, khususnya subsektor perkebunan, konflik tanah muncul akibat penentuan komoditas yang dimaksudkan untuk mendorong kebutuhan ekspor. Di sektor pertanian, ada ketentuan wajib bagi petani untuk menggunakan unsur-unsur revolusi hijau dalam mempertahankan swasembada beras. Keharusan petani menggunakan pupuk, obat, bibit unggul, dan inovasi teknologi pertanian yang telah ditentukan memunculkan isu-isu konflik tanah, seperti semakin menyempitnya kesempatan kerja di perdesaan, hilangnya kemandirian petani sebagai tuan bagi tanahnya, membengkaknya jumlah petani tunakisma, ketidakseimbangan usaha produksi antara keuntungan panen dan biaya yang dikeluarkan.

Ketiga, konflik terjadi dalam konteks massa mengambang *(floating mass)*. Konflik tanah timbul ketika petani tidak lagi mempunyai kaitan dengan elemen kekuatan di atasnya. Pada saat petani tidak mempunyai aliansi ke mana pun, posisinya menjadi sangat lemah. Konflik-konflik yang diletupkan, akibatnya, hampir selalu bisa diredam, dan dihambat oleh kekuasaan sehingga tidak menjadi konflik yang meluas. Keadaan ini tentu saja sangat tidak menguntungkan petani karena kepentingan dan aspirasi yang selama ini melindungi petani telah hilang. Pelarangan petani untuk berorganisasi mengakibatkan hilangnya hak-hak petani untuk mengorganisir diri dan secara kolektif memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka dan memperkuat posisi tawar mereka. Hüsken dan White (1989:249) menulis bahwa fakta ini terjadi tahun 1971, yakni terputusnya hubungan massa perdesaan dengan partai-partai politik dan secara formal ketentuan ini diundangkan tahun 1975 yang melarang semua partai politik memiliki cabang di bawah kota kecamatan.

Dengan kata lain, kekuasaan massa petani yang terlibat dalam konflik seberapa pun besarnya, jika tanpa memiliki kaitan dengan organisasi otoritas di atasnya yang lebih kuat, tidak akan pernah mampu berhadapan dengan kekuasaan. Dalam konflik struktural-

vertikal ini, ekspresi petani yang muncul ketika posisinya sudah sangat terdesak adalah melawan sebagai manifestasi dari perilaku defensif. Perilaku perlawanan defensif petani lebih diartikan sebagai upaya perlawanan untuk mempertahankan diri dari kehilangan sumber daya yang sudah mereka miliki, daripada sebuah upaya perlawanan yang reformis[43]. Implikasinya adalah bentuk perlawanan petani yang lebih terpecah pada kasus per kasus. Jika kasus yang mereka hadapi dianggap selesai, tidak ada upaya lain yang lebih besar.

Kondisi ini berbeda dengan periode sebelum tahun 1965. Pada masa itu, model perlawanan petani dan konfliknya bersifat ofensif-reformatif. Dengan kata lain, perlawanan petani tidak hanya sebatas mempertahankan diri dari ancaman, tetapi juga berupaya mengubah sistem atau kebijakan dengan harapan kondisi mereka akan menjadi lebih baik. Pada masa itu keterlibatan partai politik dalam perjuangan petani sangat dominan. Keterkaitan partai politik dengan petani sangat kuat, sehingga aspirasi dan kehendak massa petani mampu mempengaruhi kebijakan politik dan ekonomi. Walaupun akhirnya tujuan itu tidak tercapai, sejarah menunjukkan bahwa petani pernah mempunyai kekuatan besar dan memiliki eksistensi.

Sebaliknya, pada masa Orde Baru, konflik yang terjadi cenderung melibatkan aparat pemerintah baik sipil maupun militer. Mereka lebih memihak kepada pemerintah atau pemodal dengan alasan mempertahankan pembangunan. Keterlibatan aparat tersebut sebagian besar dapat diamati dari kasus-kasus yang berhasil diangkat oleh media massa. Tekanan aparat dapat diamati dari besar tidaknya pengaruh politik yang ditimbulkan. Pada kasus yang mengandung risiko politis lebih kecil, keterlibatan aparat cenderung lebih besar. Sebaliknya, pada kasus yang mengandung risiko politis cukup besar, kecenderungan tekanan aparat menjadi lebih kecil.

---

[43] Upaya defensif yang dimaksud adalah gerakan yang muncul hanya sebatas upaya mempertahankan diri atas sumber daya agraria yang dikuasai. Upaya reformatif yaitu gerakan yang muncul tidak hanya sebatas upaya mempertahankan diri, tetapi juga menuntut perubahan sistem besar yang menyebabkan kondisi mereka seperti itu, misalnya mempertanyakan kebijakan, menuntut diadakannya *land reform*.

Dari berbagai kasus yang berhasil dikumpulkan, tekanan aparat sangat bervariasi, di antaranya berupa hal-hal berikut.

1. *Pencapan sebagai anggota organisasi terlarang.*[44] Kasus ini dapat ditemukan pada pembangunan Waduk Kedungombo. Petani yang tidak mau mengambil ganti rugi dan menolak tanahnya dibebaskan dicap sebagai eks tapol, anggota PKI, anti-Pancasila, antipembangunan, atau penghambat pembangunan karena menolak pembangunan (*Kompas*, 18/6/1987). Demikian pula cap PKI ditimpakan kepada petani-petani Parang Gupito yang menolak tanahnya digunakan PT BK untuk proyek pengembangan pariwisata dengan ganti rugi Rp50/m² (*Republika*, 24/9/1994). Petani Tanjungraya Lampung yang menolak ganti rugi karena kebun kopi dan rumah mereka tergusur untuk pembuatan jalan oleh Pemda setempat juga dituduh PKI (*Media Indonesia*, 27/10/1993). Di Pekalongan, sebanyak tiga puluh petani Kuripan juga mengalami nasib sama. Mereka dituduh PKI, dicap sebagai anggota OT, dan disebut penghambat pembangunan ketika berusaha bertahan dan menolak lahannya dibebaskan untuk pembangunan pabrik tekstil (*Pikiran Rakyat*, 6/6/1991). Kasus terakhir yang berhasil diinventarisir adalah kasus 73 petani Tanjung di Sumenep yang menolak lahannya dibebaskan untuk pembangunan Pertamina. Mereka dituduh PKI dan penghambat pembangunan (*Jawa Pos*, 20/9/1990).
2. *Pencabutan fasilitas hak-hak sipil.* Pada kasus ini, tekanan dilakukan terhadap rakyat yang terlibat dalam sengketa-sengketa tanah utamanya karena menolak pembebasan tanah. Mereka biasanya akan menjadi sangat dirugikan. Dalam banyak kasus, petani akan menghadapi kesulitan secara formalitas untuk menjalankan hak dan kewajibannya sebagai anggota masyarakat. Kesulitan untuk mengurus dan memperoleh KTP, Surat Kelakuan Baik, surat-surat untuk anak-anak mereka yang akan mencari pekerjaan merupakan perlakuan yang mereka peroleh. Kasus yang berhasil dicatat misalnya yang terjadi pada petani Boyolali. Petani Boyolali yang menolak dan tidak mau

[44] Lihat juga Noer Fauzi, 1994.

mengambil ganti rugi tanah mereka yang digunakan untuk pembangunan Waduk Kedungombo sehingga tetap bertahan di lahan mereka, selain dicap PKI dan OT, juga dipersulit untuk memperoleh surat-surat penting dalam mencari pekerjaan bagi anak-anak mereka. Hal serupa menimpa petani Cimacan-Pacet yang menolak tanah mereka seluas 21 hektare dibebaskan oleh PT BAM untuk pembangunan lapangan golf dengan pemberian ganti rugi sebesar Rp30/m² (*Kompas*, 22/7/1989).

3. *Kekerasan fisik/senjata.* Bentuk tekanan seperti ini dapat ditemui pada beberapa kasus, di antaranya yang terjadi di Madura, yaitu kasus pembangunan Waduk Nipah. Penanganan aparat terhadap petani Nipah yang mempertahankan tanah dari upaya pembebasan tanah untuk pembangunan waduk, telah mengakibatkan sedikitnya empat petani tewas ketika melakukan unjuk rasa dan berusaha bertahan di lahan mereka (*Republika*, 1/10/1993). Demikian pula pada kasus sengketa tanah seluas 450 hektare yang melibatkan petani Cijayanti dengan PT LI yang telah berlangsung setahun. Petani tetap mengerjakan lahan yang diklaim milik PT LI. Petugas PT LI kemudian melakukan teror dan kekerasan agar petani meninggalkan lahan yang digarapnya. Suatu saat, petani yang sedang menggarap tanah dikeroyok empat puluh orang satpam PT LI dan mengakibatkan korban luka berat (*Pikiran Rakyat*, 15/1/1993). Kasus lain adalah kasus pemukiman penduduk di Blangguan yang hangus terkena peluru montir karena masih menghuni kawasan pusat latihan tempur Marinir. Ganti rugi yang ditawarkan militer kepada petani Blangguan dianggap tidak memadai. Penduduk tetap bertahan karena merasa memiliki dan menempati lahan tersebut sejak tahun 1923. Akibatnya, tidak ada jalan lain bagi penduduk Blangguan selain menghindar dari serangan mortir. Sebulan sebelumnya, Marinir marah karena hilangnya tiga puluh skip[45] yang diduga diambil penduduk. Jika penduduk tidak mau mengaku, gubuk dan ladang mereka akan dibakar habis (*Tempo*, 16/5/1994)
4. *Kekerasan fisik tanpa senjata.* Perlakuan ini menimpa penduduk Kutai, Kalimantan Timur yang menolak tanah adat mereka

[45] Sasaran tembak pada saat latihan.

digunakan untuk lahan transmigrasi, dan warga menuntut pengembalian tanah adat. Akibatnya, mereka terlibat konflik dengan transmigran dan mereka menerima perlakuan tindak kekerasan dari aparat (*Kompas*, 28/7/1983). Kasus lain adalah yang terjadi di Jember. Tanah garapan petani Jenggawah berupa bekas hak *erpacht* diklaim milik PTP XXVII untuk perkebunan tembakau. Petani memprotes, dan terjadilah perkelahian dan pemukulan (*Kompas*, 20/2/1979). Di Medan kekerasan itu juga dilakukan oleh aparat terhadap Petani Sunggal, yang menolak tanah mereka seluas delapan hektare diambil dan diklaim oleh Dinas Perkebunan. Tanaman mereka dibabat, petani diancam tembak dan dipukuli (*Kompas*, 5/11/1984).

5. *Intimidasi dan teror.* Contoh perlakuan ini terjadi di Medan. Petani di Bandar Pasir Mandoge diancam dan ditakuti-takuti karena menolak tanah mereka digunakan untuk proyek HTI (*Pikiran Rakyat*, 26/11/1992). Demikian pula sebanyak 4.000 KK transmigran Lampung telah dipaksa pindah oleh PT BNIL, PT RLA, PT TAK karena tanahnya akan digunakan untuk perkebunan kelapa sawit. Petani diteror dan ditakut-takuti aparat karena menolak mentah-mentah (*Kompas*, 23/10/1991). Sementara itu, di Deli, petani yang menggarap lahan milik Kesultanan Deli menolak pembebasan tanah mereka untuk pembangunan lahan yasan oleh PT TMI. Karena menolak dan mengadukan masalahnya ke pengadilan dan bertahan di tanahnya, warga kemudian ditakut-takuti agar pindah (*Mimbar Umum*, 25/2/1991). Di Medan, kasus intimidasi aparat juga dialami petani Tuntungan. Petani menolak ganti rugi dan pengambilan lahan mereka yang akan digunakan untuk pembangunan lapangan golf dan rumah mewah (*Media Indonesia*, 22/9/1995).
6. *Pembuldoseran.* Tindakan pembuldoseran ini dialami oleh petani Martoba, Simalungun yang menolak tanahnya digunakan untuk militer. Tanah mereka kemudian dibuldoser secara paksa oleh aparat (*Kompas*, 11/7/1995). Di Jawa Barat, kasus pembuldoseran lahan ini dialami petani Mekarsari yang menolak pembebasan tanahnya, dengan ganti rugi Rp1.500/m² oleh PT PGP untuk pembangunan perumahan (*Bisnis Indonesia*, 27/4/1994). Petani Cipayung yang menolak tanahnya dibebaskan untuk pembangunan agrowisata terpadu juga mengalami hal

yang sama (*Republika*, 30/8/1995).

7. *Penangkapan.* Di Sumatera, tindakan penangkapan oleh aparat dialami petani Langkat yang lahannya diambil alih PT SS dan PT SK tanpa penggunaan yang jelas. Pada kasus ini petani diintimidasi, dianiaya, dan ditahan (*Pelita*, 10/11/1985). Penahanan ini juga dialami oleh petani Ogan Komering Ilir yang menolak ganti rugi tanah mereka yang dibebaskan PTP XXI dan PTP XXII untuk perkebunan tebu. Aparat kemudian menangkap dan menahan penduduk yang memprotes (*Kompas* 28/6/1982). Petani Pekanbaru yang menolak tanahnya digunakan untuk perkebunan kelapa sawit ditangkapi oleh aparat karena membakar gudang milik PT PBS (*Suara Karya*, 8/5/1991). Sementara itu, di Jawa Barat, setelah tanahnya dirampas, petani Sawangan-Bogor ditahan oleh aparat berwajib (*Kompas*, 4/4/1979). Petani Rancamaya yang menolak tanahnya dibebaskan untuk pembangunan lapangan golf dan rumah mewah mendapat ancaman, teror, dan penangkapan (*Kompas*, 29/9/1993). Demikian juga di Lombok tengah, petani yang menolak tanahnya dibebaskan untuk pembangunan proyek pariwisata ditangkap polisi dan lahannya dibuldoser (*Suara Pembaharuan*, 12/3/1994).

Perlakuan aparat yang termanifestasi dalam tindak-tindak kekerasan dan yang menyudutkan pihak petani tersebut, dalam banyak kasus, telah menimbulkan aksi-aksi petani yang sangat responsif menolak perlakuan sewenang-wenang terhadap mereka. Dari pihak petani terlihat adanya upaya-upaya perlawanan yang bermotif pertahanan diri, utamanya mempertahankan hak atas tanah mereka. Informasi yang berhasil dikumpulkan menjelaskan beberapa perlawanan yang termanifestasi dalam perilaku petani pada saat mereka terdesak sehingga harus melawan untuk bertahan.

1. *Menolak pengambilan tanah.* Hal ini dilakukan oleh petani Tanjungjati, Jepara yang menolak dengan tegas tanah mereka digunakan untuk PLTU dan terminal bus. Petani Tanjungjati bahkan bertekad akan bertahan sampai titik darah penghabisan (*Media Indonesia*, 30/8/1995). Hal yang sama dilakukan oleh petani Dieng yang bertahan di tanahnya karena menolak lahan mereka digunakan untuk pembangunan PLTP (*Pikiran Rakyat*, 2/9/1995). Sementara itu, di Kalimantan Selatan, sebanyak 41

KK penduduk Barito yang tanahnya akan digunakan untuk lahan transmigrasi menolak ganti rugi dan mengusulkan transmigrasi lokal (*Kompas*, 10/12/1980).

2. *Melakukan aksi delegasi ke lembaga politik.* Hal ini dilakukan oleh 22 petani Asahan Sumut yang mengaku tidak berani pulang ke desa, sehingga terpaksa menetap di kantor DPRD Sumut, karena ditakut-takuti PT SSU jika tetap bertahan mengerjakan lahan mereka yang akan dijadikan lahan HTI (*Pikiran Rakyat*, 26/10/1992). Demikian pula sebanyak dua ratus petani Manado menolak tanah mereka digunakan untuk pembangunan pabrik gula. Mereka kemudian mengadukan masalah ini ke DPRD dan DPR (*Pelita*, 6/8/1991). Di Bangka, kasus pengaduan ke DPRD, Pemda, dan Komnas HAM dilakukan petani Kundi yang menggarap tanah adat untuk kebun karet dan digusur oleh PT GSBL untuk perkebunan kelapa sawit (*Media Indonesia*, 2/9/1995).
3. *Meminta bantuan LBH/LSM atau Komnas HAM.* Petani Tulungrejo, yang tanahnya diambil alih oleh PT AN untuk perkebunan asparagus dan dibohongi akan dijadikan penggarapnya, mengadukan masalahnya ke LBH (*Kompas*, 8/6/1988). Sebanyak tujuh ratus petani Sumenep pemilik ladang garam seluas seribu hektare yang dibebaskan Perum Garam dengan ganti rugi rendah (Rp100-120/m²) mengadukan masalahnya ke YLBHI (*Kompas*, 8/5/1985). Tanah garapan petani Rancamaya seluas 267 hektare dibebaskan untuk pembangunan lapangan golf dan lahan yasan oleh PT SDM. Petani menolak dan mengadukan masalah ini ke LBH dan Komnas HAM (*Kompas*, 10/2/1994).
4. *Melakukan perlawanan fisik.* Di Bogor, Jawa Barat, perlawanan fisik dilakukan oleh petani Meruyung, yang tanahnya dibuldoser untuk pembangunan pemukiman. Petani kemudian bertahan di tanahnya dengan perlawanan kekerasan, menggunakan pentungan, botol, batu (*Merdeka*, 27/7/1993). Sementara itu, petani Cibeureum yang tanahnya terkena proyek perluasan Taman Safari karena tidak memiliki IMB dan menolak ganti rugi, melawan petugas dengan batu dan membongkar paksa bangunan (*Kompas*, 18/10/1995). Demikian pula petani Cijayanti yang menggarap tanah atas izin PT DMB melakukan

perlawanan fisik, protes, dan bertahan di lahan garapan mereka karena dilarang menanam oleh PT LI yang akan menggunakannya untuk proyek agrowisata (*Media Indonesia*, 15/1/1993).

5. *Perusakan.* Di Pekanbaru 60 KK petani melakukan perusakan dan pembakaran gudang milik PT PBS karena mengambil alih tanah rakyat tanpa ganti rugi untuk perkebunan kelapa sawit (*Suara Karya*, 8/5/1991). Hal yang sama dilakukan oleh petani Sei Lepan yang mengobrak-abrik kantor Polsekta Pangkalan Brandan dan kemudian mendudukinya. Warga yang datang bergelombang membakar sebagian kantor dan merusak empat sepeda motor serta membacok petugas jaga (*Pikiran Rakyat*, 29/3/1993). Sementara itu, di Malang, sebanyak tiga ratus massa petani yang bekerja sebagai buruh perkebunan PT TWA di lereng Gunung Arjuna mengamuk dan menyerbu perkebunan milik PT TWA. Kantor dihujani dengan batu dan pagar kawat dijebol. Kantor dan gudang induk dihancurkan dengan kapak, linggis, dan palu sehingga temboknya ambrol. Kaca-kaca dipecahkan. Mesin-mesin penyemprot hama, pipa plastik, pupuk, dan obat-obatan beserta gudangnya dibakar. Aksi ini ditambah dengan dihancurkannya tanaman jeruk, apel, dan cemara yang merupakan komoditas andalan PT TWA menggunakan gergaji mesin serat. Juga diikuti dengan pembakaran mobil perusahaan dan sepeda motor yang kemudian dilemparkan ke jurang. Aksi ini diduga sebagai buntut penganiayaan terhadap buruh perkebunan yang ketahuan mengambil dan memakan buah apel yang jatuh dari pohon (*Tempo*, 2/5/1994).
6. *Menggugat ke pengadilan.* Tindakan menggugat pihak perusahaan ke pengadilan di antaranya dilakukan oleh petani Bojongkoneng yang bersengketa dengan PT LI. Petani menggugat PT LI untuk membayar ganti rugi Rp3 miliar atas lahan tiga puluh hektare yang telah dibuldoser tanpa melalui musyawarah (*Kompas*, 2/9/1992). Hal yang sama dilakukan oleh 34 warga Kedungombo. Mereka menggugat Pemda Jawa Tengah ke tingkat kasasi karena sawah mereka yang dibebaskan untuk pembangunan Waduk Kedungombo hanya dihargai Rp350/m^2 dan lahan produktif mereka juga hanya dihargai Rp450/m^2 (*Republika*, 2/6/1994).

Pembela Rakyat Melawan Pembela Kepentingan Pembangunan

Kasus-kasus yang berhasil diinventarisasi dari berbagai sumber tersebut memperlihatkan bahwa ada dua aktor utama yang terlibat dalam konflik-konflik tanah, yaitu masyarakat yang berupaya mempertahankan hak atas tanah di satu pihak dan pemerintah dan pemilik modal yang bernaung di bawah kepentingan pembangunan di lain pihak. Walaupun konflik cenderung terjadi dalam dua kutub yang berbeda, dalam praktiknya terdapat nuansa yang jauh lebih luas. Dewasa ini terdapat kecenderungan dari rakyat yang berkonflik untuk meminta perlindungan atau aliansi dari lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam upaya memperoleh dukungan.

Munculnya aktor lain yang beraliansi dengan rakyat yang berkonflik cukup menarik untuk dikaji, karena hal ini merupakan pola aliansi baru yang terbentuk sepanjang sejarah Orde Baru. Munculnya fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari sistem politik Orde Baru yang berupaya membatasi ruang gerak masyarakat perdesaan. Dalam hal ini pemerintah berupaya memutuskan hubungan antara massa perdesaan dan partai politik. Akibatnya, massa petani kehilangan saluran politik untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Sentralisasi kekuasaan pada masa ini menjadi fenomena politik paling menonjol di perdesaan.

Tekanan kelompok modal besar semakin menyengsarakan petani dengan dicaploknya tanah-tanah petani. Karena semakin terjepit dalam situasi perlakuan yang tidak adil dari kelompok kelas ekonomi kapital (negara dan pemilik modal) yang ingin menguasai tanah mereka, petani kemudian beraliansi dengan kelompok elite mahasiswa dan lembaga swadaya masyarakat yang diharapkan membantu mereka memperjuangkan hak-hak mereka dan memperoleh perlakuan yang adil. Aksi-aksi petani menentang penggusuran dan penindasan mulai mewarnai dan mendapat tempat dalam peta percaturan politik Indonesia. Ciri utama dari aksi protes ini adalah aliansi antara petani dan kelas menengah yaitu mahasiswa dan kelompok-kelompok yang membela rakyat.

Fenomena gerakan petani merupakan cerminan dari sistem

politik yang berlaku pada suatu periode. Pada masa kolonial, ketika petani tidak mempunyai aliansi yang jelas dengan kelompok atau kelas menengah, yang muncul adalah gerakan messianistik (Ratu Adil). Gerakan ini merupakan gerakan sosial petani ketika menghadapi situasi ketidakamanan secara ekonomi akibat intervensi perkebunan besar yang eksploitatif. Tujuannya adalah untuk memulihkan hak mereka terhadap tanah (Mubyarto dkk, 1992:196). Tindakan perbanditan desa (Suhartono, 1995), pembakaran tebu (Mubyarto dkk, 1992), dan berbagai perusakan perdesaan benar-benar menunjukkan tradisi yang kuat tentang kepercayaan kepada Ratu Adil (Kartodirdjo, 1992:38).

Pada awal abad ke-20, ketika organisasi kelas menengah seperti Budi Oetomo (BO), Syarekat Islam (SI), dan partai-partai politik, serta berbagai jenis organisasi yang berupaya membela rakyat bermunculan, seakan-akan ada harapan baru bagi petani dalam upaya membela hak-hak atas tanah mereka. Terutama setelah kemerdekaan, partai-partai politik yang terbentuk telah memainkan peranan penting dalam membangkitkan kesadaran politik di kalangan petani, dan menghubungkannya dengan peta perpolitikan masa itu. Pemerintah memberikan peluang besar bagi petani untuk terlibat dalam organisasi-organisasi yang bertujuan memperjuangkan hak-hak petani.

Secara umum, kecenderungan petani adalah bertahan dalam menghadapi kasus sengketa tanah. Bertahan dalam pengertian ini adalah berusaha tetap pada posisinya dalam menghadapi usaha penguasaan atas eksistensinya. Seandainya akibat penguasaan ini dirugikan, petani akan bereaksi untuk bertahan atau berusaha untuk tetap hidup sampai ambang batas minimal.

Level Konflik

Pada periode 1945-1965 partai politik secara aktif mendukung dan didukung petani. Sebaliknya, pada masa Orde Baru, petani telah kehilangan hubungan politik dengan partai politik sebagai akibat politik massa mengambang. Karena saluran politik hanya satu arah yaitu kepada pemerintah, upaya perlawanan atau pertahanan diri menjadi semakin tereliminir dan terlokalisir. Hal ini terjadi pada

sebagian besar kasus-kasus tanah yang muncul.

Walaupun konflik lebih bersifat lokal, ada pula kasus yang kemudian menjadi isu nasional bahkan internasional. Hal ini biasanya terjadi pada kasus tanah yang melibatkan kelas menengah terpelajar sebagai pendamping dalam penyelesaian kasus-kasus tanah tersebut. Misalnya, kasus Waduk Kedungombo, kasus pertambangan PT Freeport, kasus petani Jenggawah, kasus Waduk Nipah. Dalam konteks demikian, keterlibatan kelas menengah menjadi sangat menentukan dalam mengangkat dan melakukan advokasi.

Tidak meratanya level konflik sebenarnya berkaitan pula dengan ketidakberdayaan partai politik dalam mengangkat isu konflik tersebut dan ketidakberakaran mereka ke dalam masyarakat perdesaan. Lemahnya dukungan partai politik dalam penyelesaian konflik tidak dapat dilepaskan dari sistem politik yang ada. Hal ini berbeda sama sekali dengan yang terjadi pada masa sebelum tahun 1965. Pada saat itu, keterkaitan dan keterlibatan yang erat antara partai politik dan massa telah menyebabkan banyak isu tanah menjadi isu nasional. Bentuk sistem politik yang pluralis menyebabkan setiap partai berlomba memperoleh simpati rakyat, sehingga hanya partai yang berbasis rakyat yang akan memperoleh dukungan.

Pada Orde Baru, jumlah petani yang tergusur atau terlibat dalam konflik tanah sangat bervariasi, dari yang terkecil satuannya sampai yang menyangkut puluhan ribu jiwa. Beberapa kasus besar di Pulau Jawa di antaranya terjadi di Jawa Tengah, yakni kasus penggusuran untuk pembangunan Waduk raksasa Kedungombo yang melibatkan sekitar 30.000 jiwa penduduk. Sementara itu, di Jawa Timur, tepatnya di Surabaya, kasus konflik tanah yang melibatkan penduduk dalam jumlah cukup besar juga adalah kasus pembangunan pusat perkantoran di jalan Urip Sumoharjo, yaitu melibatkan sebanyak 25.000 jiwa. Di Pulau Sumatera, kasus yang melibatkan penduduk sampai puluhan ribu jiwa terjadi di Provinsi Riau, yakni ketika akan dibangunnya pusat pembangkit tenaga listrik di Kotopanjang. Akibat pembangunan pusat pembangkit tenaga listrik ini, sebanyak 23.000 jiwa harus tergusur dari tanah-tanahnya. Kasus terakhir yang dapat dicatat adalah yang terjadi di Provinsi Lampung, yakni ketika terjadi kasus sengketa

perkebunan kopi di Pulau Panggung yang melibatkan sebanyak 2.376 KK.

Dilihat dari dampak atau kaitan konflik tanah dengan masalah lain, dapat dikatakan bahwa konflik yang terjadi hanya sebatas masalah agraria. Hal ini berkaitan dengan kondisi perlawanan petani atau pihak yang berkonflik yang lebih terfokus kepada upaya mempertahankan hak yang sudah ada, dan bukan merupakan sebuah gerakan yang ingin mengubah strategi kebijakan yang lebih besar. Dalam hal ini tidak ditemukan adanya suatu aliansi antara rakyat yang berkonflik pada satu kasus dan rakyat yang berkonflik pada kasus lainnya. Tidak adanya komunikasi dan aliansi tersebut berkaitan dengan tidak terdapatnya suatu organisasi petani alternatif di luar HKTI, yang merupakan satu-satunya organisasi petani yang ada di Indonesia. Demikian pula pada kasus yang menyangkut perebutan sumber daya agraria lainnya, misalnya kelautan. Para nelayan hampir tidak memiliki kaitan dengan organisasi lain selain pemerintah. Mereka hanya terbatas pada satu organisasi nelayan, yaitu HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia). Karena hanyalah merupakan perpanjangan tangan pemerintah, kedua organisasi tadi tidak berperan dalam mempersatukan petani-petani yang tercerai berai dan sedang berkonflik tersebut.

Keberadaan kelas menengah terpelajar saat ini, walaupun sudah berupaya untuk membela petani yang berkonflik, masih bersifat lokal dan sporadis. Upaya-upaya yang bersifat nasional cenderung mengalami hambatan yang cukup besar. Selain disebabkan keterbatasan kemampuan kelas menengah itu sendiri, hambatan yang paling nyata adalah eksisnya peraturan perundang-undangan yang mampu mencegah upaya mendorong terciptanya suatu organisasi petani yang efektif.

Penyelesaian Kasus per Kasus

Upaya penyelesaian yang dilakukan pemerintah hanyalah sebatas kasus per kasus. Artinya, sampai saat ini belum ada upaya yang bersifat struktural, yaitu menyesuaikan kebijakan yang ada agar lebih memihak kepada kepentingan petani kecil. Upaya mengubah

orientasi kebijakan agar tidak mendewakan kekuasaan. Implikasinya adalah terbengkalainya kasus-kasus sengketa tanah sehingga frekuensinya meningkat dari hari ke hari. Keadaan ini sangat merugikan pihak petani yang sudah lama mendambakan keadilan dan perlakuan yang layak sejak kehilangan sebagian atau bahkan seluruh sumber daya miliknya untuk kepentingan pembangunan.

Berkaitan dengan pendekatan legalistik dalam pengakuan hak atas tanah, pihak pemerintah ataupun swasta yang berkonflik dengan rakyat cenderung memilih lembaga peradilan untuk menyelesaikan konflik. Upaya penyelesaian ini cenderung merugikan rakyat karena hanya sebagian kecil saja yang sudah memiliki bukti tertulis pemilikan tanah. Bukti tertulis kepemilikan tanah sudah cukup lama didambakan rakyat. Persoalannya adalah tidak terealisasinya upaya sertifikasi tersebut, walaupun dalam UUPA 1960 telah dengan tegas disebutkan bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melakukan sertifikasi tanah. Dalam praktiknya, banyak oknum birokrat agraria yang justru memanfaatkan peluang ini untuk mengambil keuntungan dan bahkan memeras rakyat. Kondisi ini sangat tidak menciptakan iklim yang kondusif dalam mengantisipasi kasus-kasus sengketa tanah yang ada.

Di pihak rakyat atau petani sendiri, ada kecenderungan mengusahakan penyelesaian sengketa itu dengan memilih cara di luar hukum. Kegiatan advokasi, baik ke lembaga politik di tingkat nasional maupun jaringan internasional, merupakan aktivitas yang paling banyak dilakukan. Pada awal dekade 90-an ada upaya untuk mendirikan sebuah lembaga peradilan pertanahan, tetapi upaya ini tidak mendapat respons positif dari pemerintah.

Dewasa ini, ada suatu pendekatan baru yang dikenal dengan ADR *(Alternative Disputes Resolution)* atau MAPS (Mekanisme Alternatif Pemecahan sengketa) yang merupakan pengembangan bentuk-bentuk penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan. Inti dari penggunaan MAPS ini adalah penyelesaian sengketa dengan cara menengahi *(mediation)* pihak-pihak yang berkonflik. Penyelesaian sengketa dilakukan dengan mengadakan perundingan atau perdamaian *(negotiation)*. Upaya ini dilakukan dalam rangka mencari bentuk penyelesaian sengketa yang lebih memiliki akses

pada keadilan. Penggunaan negosiasi dan mediasi sebagai mekanisme alternatif penyelesaian sengketa didasarkan atas beberapa keuntungan, di antaranya adalah terjawabnya kebutuhan masyarakat terhadap suatu penyelesaian sengketa yang cepat, efisien, dan murah. Dengan menggunakan MAPS, waktu penyelesaian sengketa terhitung lebih singkat, proses penyelesaiannya cukup luwes serta lebih menghemat biaya. Di samping itu, keuntungan lain menggunakan MAPS adalah permasalahan sengketa dapat dibahas secara luas dan menyeluruh.

Karena unsur utama dalam MAPS ini adalah nilai-nilai kompromi untuk menyelesaikan sengketa, musyawarah yang merupakan nilai dari budaya bangsa apabila dikembangkan akan sangat membantu proses penyelesaian dengan menggunakan metode ini. Ada kecenderungan pada masyarakat Indonesia untuk memperkecil sikap berkonflik dengan mengontrol emosi dan mengutamakan musyawarah sebagai nilai moral yang dijunjung tinggi. Hal ini sangat jelas ditemukan pada pertemuan-pertemuan di tingkat masyarakat desa yang masih mengutamakan kesatuan pendapat anggota daripada dominasi suara atau pendapat.

Nilai-nilai tradisional yang masih cukup berkembang dalam masyarakat ini termasuk unsur penting MAPS. Hal ini karena dalam konteks penyelesaian sengketa, gagasan musyawarah yang dimaksud cenderung bertujuan untuk mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa dan bukan memberikan kemenangan di satu pihak dan kekalahan di pihak yang lain. Masalahnya adalah kurangnya dukungan penuh dari atas bahwa metode ini akan mampu mengatasi permasalahan tanah yang ada. Walaupun kondisi budaya masyarakat masih cukup mendukung upaya pengembangan MAPS, pendekatan ini cenderung kurang mendapat perhatian. Pihak yang berkonflik, terutama pemerintah dan swasta, lebih mempercayai dan memilih jalur lembaga peradilan yang cenderung konfrontatif. Kemungkinan paling besar jika menggunakan lembaga peradilan adalah diperolehnya dukungan penuh dari lembaga peradilan untuk itu kepentingan pemerintah dan swasta. Padahal, jika menggunakan metode MAPS, hasilnya tidak saling merugikan kedua belah pihak.

GAMBARAN KE DEPAN

SELURUH tulisan di atas memberikan gambaran bahwa konflik agraria merupakan suatu *kontinuum* yang tak terputus dalam sejarah panjang bangsa dan negara Indonesia. Konflik agraria yang muncul sangat berkaitan dengan dimensi politik dan ekonomi dalam konteks hubungan-hubungan agraris serta kebijakan-kebijakan agraria pada suatu periode tertentu. Kebijakan agraria yang mengalokasikan sumber daya agraria kepada pihak tertentu akan mempengaruhi bentuk konflik yang timbul, aktor yang terlibat, serta level konflik itu sendiri.

Pada masa prakolonial atau pada masa feodal, pola hubungan vertikal dalam penguasaan tanah menentukan bentuk konflik agraria yang sifatnya vertikal dan horisontal. Konflik tanah itu timbul ketika hak rakyat atas tanah terabaikan melalui legitimasi hubungan vertikal "rakyat-raja" yang difungsikan untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan raja melalui proses terlepasnya tanah-tanah yang digarap rakyat kepada pihak lain yang diberi hak penguasaan oleh raja. Pada masa kolonial, proses pengutuban yang terjadi antara rakyat di satu pihak serta pihak pemerintah kolonial dan pemilik modal asing (khususnya dalam sektor perkebunan[46]) di lain pihak membentuk konflik agraria struktural. Pengutuban yang pada prinsipnya hanya

[46] Tanah perkebunan pada waktu itu dikuasai oleh pengusaha-pengusaha Belanda. Orang-orang pribumi kebanyakan menjadi pegawai negeri atau petani (yang menguasai tanah relatif kecil atau tidak sama sekali dengan menjadi buruh tani). Ekonomi perdagangan dan penguasaan perkebunan dikuasai oleh minoritas pendatang Asia, khususnya orang-orang Cina, pengusaha-pengusaha Belanda, dan pengusaha Eropa lainnya (Budiman, 1991:24).

menguntungkan pihak pemerintah kolonial dan pemodal asing telah memicu konflik-konflik agraria antara rakyat yang berusaha merebut kembali hak atas tanah-tanah mereka melawan pemerintah kolonial dan pemodal asing yang mengambil tanah rakyat untuk kepentingan perkebunan.

Bentuk konflik di atas mengalami perubahan pada periode awal kemerdekaan sampai dengan pertengahan tahun 1965. Bentuk konflik tidak lagi bersifat struktural-vertikal tetapi horisontal. Perubahan bentuk konflik itu disebabkan perubahan sistem politik ke arah sistem politik pluralistik. Dalam sistem politik yang pluralistik, rakyat merupakan aktor politik dominan sehingga aliansi yang kuat dengan partai-partai politik yang ada membuka akses rakyat terhadap proses politik. Terkurasnya sumber daya agraria dan penderitaan berkepanjangan karena penjajahan menyadarkan rakyat[47] terhadap homogenitas kebutuhan, yaitu merombak struktur agraria yang tidak adil menjadi lebih adil. Pengesahan UUPA 1960 merupakan wujud terartikulasikannya cita-cita rakyat untuk menikmati kembali keadilan itu. Bentuk konflik horisontal muncul pada saat proses pengambilalihan tanah secara besar-besaran dari tangan tuan tanah ke petani-petani kecil. Bentuk konflik horisontal ini berubah pada masa Orde Baru menjadi bersifat struktural-vertikal. Perubahan bentuk konflik ini berjalan seiring dengan terjadinya perubahan dalam sistem politik, sehingga muncul pula pergeseran pola hubungan agraris yang ada. Pergeseran ini menempatkan petani pada posisi marginal, baik dalam bidang ekonomi maupun politik. Kebijakan agraria Orde Baru yang lebih menekankan tumbuhnya sektor modern yang bergerak bersama negara, menyebabkan alokasi penggunaan sumber daya agraria diserahkan kepada sektor modern yang dianggap dapat melaju lebih cepat dibandingkan sektor tradisional.

[47] Akibat penjajahan terjadi polarisasi kemakmuran antara petani dan kapitalis kolonial. Data antara tahun 1938-1939 yang ditulis Tauchid (1952:179) menunjukkan bahwa tanah pertanian yang dikuasai petani semakin menyempit dan timpang. Sebagian besar petani (70%) menguasai lahan kurang dari sepertiga hektare sehingga hanya mampu memenuhi kebutuhan subsisten dengan menanam bahan pangan.

Berbagai bentuk perlawanan petani selalu muncul ke permukaan bersamaan dengan pasang surutnya perkembangan bentuk konflik agraria di atas. Posisi petani sebagai pihak yang selalu dirugikan memunculkan perlawanan manifes dan laten dari petani. Dalam perkembangannya, bentuk-bentuk perlawanan tersebut sangat dipengaruhi oleh aktor yang berperan dalam konflik agraria.

Pada masa feodalisme, aktor yang berperan dalam penguasaan alat produksi (tanah) adalah raja, sementara rakyat hanya berhak menggunakan dan menggarapnya[48]. Sebaliknya, pada masa kolonial, alat produksi (tanah) dikuasai oleh pemerintah kolonial dan pemodal asing yang berhasil mengambil alih dari tangan raja. Rakyat yang sejak masa prakolonial menjadi pihak yang tidak berkuasa terhadap alat produksi tersebut kemudian menjadi buruh dari pihak penguasa dan pemodal. Kalau pada masa feodalisme rakyat bekerja untuk raja tanpa memperoleh upah, pada mas kolonial, rakyat diupah dengan uang yang merupakan unsu mekanisme produksi kapitalis. Akibat terbentuknya hubungan bar antara majikan dan buruh yang digaji dengan uang dalam mendukung akumulasi modal penjajah, timbullah dominasi, eksploitasi, diskriminasi, dan dependensi buruh terhadap majikan yang merupakan ciri sistem kapitalis kolonial. Realitas kehidupan petani yang semakin buruk oleh keadaan ini menimbulkan kemiskinan yang tidak dapat ditolerir lagi. Berbagai konflik dan pemberontakan petani bermunculan sebagai reaksi spektakuler menentang penindasan dan eksploitasi tersebut. Reaksi ini hampir terjadi setiap tahun hingga berakhirnya kolonial Belanda, seperti Perang Jawa (1825-1830), pemberontakan petani Ciomas (1886), pemberontakan petani Banten (1888), pemberontakan petani Cimareme (1919).

[48] Struktur masyarakatnya terbentuk oleh mekanisme sistem kekuasaan dan ekonomi yang lebih berpihak pada aliran ke atas yakni dari rakyat ke raja, sehingga konsep bahwa tanah adalah simbol kekuasaan raja berakibat tidak terlindunginya rakyat dari kekuasaan raja dan para pegawainya untuk memeras rakyat dengan memberi mereka keleluasaan menggarap tanah tanpa hak memiliki atau menguasai.

Pada masa pascakemerdekaan, yakni pada masa Orde Lama, aktor-aktor yang berkonflik adalah buruh tani dan petani-petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya. Kelompok tuan tanah merasa tidak diuntungkan dengan dilaksanakannya UUPA 1960 dan UUPBH pada masa itu. Akibatnya, aksi sepihak yang dilakukan ormas petani, dengan dukungan golongan kiri yang hendak mempertahankan UU *Land Reform*, dan reaksi atas hambatan yang dilakukan oleh kelompok tuan tanah yang tidak begitu mendukung pelaksanaan *land reform* merupakan pusat sengketa tanah pada masa itu. Pada masa setelah tahun 1966, aktor yang berperan dalam konflik agraria berubah. Perubahan aktor yang berperan terjadi karena ada perubahan orientasi program pembangunan yang dicanangkan. Pembangunan cenderung mendukung pengembangan kapitalisme agraria melalui mekanisme eksploitasi sumber daya agraria dan revolusi hijau. Beralihnya penguasaan faktor produksi sehingga terkonsentrasi ke tangan pemodal, berkembangnya monopoli di sektor agraria melalui pengembangan sektor agribisnis dan agroindustri, hilangnya hak-hak tradisional merupakan realitas kebijakan Orde Baru yang menekankan pada peningkatan produktivitas tetapi mengabaikan pembenahan struktur agraria. Petani memiliki tanah sekadar untuk hidup dan karena itu tanah tetap dipertahankan. Masalahnya, negara, sebagai pemegang mandat hak menguasai tanah, menyerahkan tanah tersebut kepada pemodal swasta. Pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan kepada pemodal untuk mengeksploitasi sumber daya agraria di semua sektor dan subsektor pembangunan merupakan cerminan dari sikap ini.

Situasi sosial ekonomi politik pada setiap masanya sangat menentukan perkembangan ukuran konflik atau level konflik agraria. Pada masa feodalisme, konflik-konflik tanah karena keresahan cacah menimbulkan implikasi ketidakstabilan politik yang meluas di hampir semua bagian kerajaan. Pada masa kolonial, konflik-konflik tanah muncul sebagai reaksi atas terpotongnya proses produksi petani, dari peran petani sebagai majikan atau produsen menjadi buruh. Reaksi terhadap situasi yang menekan ini adalah munculnya berbagai bentuk perlawanan petani terhadap penjajah. Walaupun belum terkoordinir secara baik sampai pada masa terbentuknya organisasi keagamaan seperti SI (Syarekat Is-

lam), gejala meluasnya perlawanan petani terhadap kolonial cenderung sangat bervariasi dan berfrekuensi sangat tinggi.

Pada masa pascakolonial sampai dengan tahun 1965, masalah tanah telah menjadi isu nasional. Dalam skala nasional terjadi perubahan politik yang sangat berarti akibat konflik-konflik tanah muncul bersamaan dengan pelaksanaan *landreform* secara nasional. Sebaliknya pada masa setelah tahun 1966, masalah tanah dianggap berbau politis. Hal ini menyebabkan segala persoalan yang menyangkut pertanahan dianggap sangat riskan dan berisiko tinggi sehingga cenderung diabaikan. Ketimpangan-ketimpangan struktur agraria tidak menjadi prioritas untuk dibenahi, padahal pelaksanaan pembangunan banyak memakan sumber daya agraria. Implikasinya adalah menonjolnya pola defensif petani sebagai upaya bertahan dari kehilangan hak atas tanah.

Dalam menyelesaikan suatu sengketa pertanahan, bentuk sistem kekuasaan dan rezim sangat berpengaruh. Pada masa prakolonial tidak ditemukan bentuk atau upaya penyelesaian dari pemegang kekuasaan feodal. Pada masa kolonial, ada upaya penyelesaian sengketa agraria melalui saluran pengadilan.Kasus perlawanan petani biasanya diselesaikan dengan mematahkan gerakan atau aksi petani tersebut.

Hal yang spektakuler terjadi pada masa awal kemerdekaan sampai dengan pertengahan tahun 1960-an. Konflik-konflik agraria diselesaikan melalui kebijakan nasional yakni dengan menata struktur agraria *(land reform).* Upaya ini ternyata menimbulkan konflik baru karena ada campur tangan pihak kiri yang memanfaatkan program *land reform* tersebut untuk kepentingan politik kelompoknya. Pada masa setelah tahun 1966, *land reform* dihentikan dan pemerintah berupaya menyelesaikan konflik secara kasus per kasus melalui saluran pengadilan. Belakangan ada kesan bahwa melalui saluran ini ada kecenderungan keberpihakan pemerintah terhadap sektor modern.

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa sepanjang sejarah, posisi petani tetap lemah, baik secara ekonomi maupun politik. Secara ekonomi, posisi petani lemah karena sebagai produsen petani menjual hasil produksi dengan harga termurah dan sebagai konsumen petani membeli barang dengan harga termahal. Secara politis, posisi petani lemah karena tidak memiliki

kesempatan untuk mandiri, berorganisasi, dan beraliansi dengan kekuatan politik yang dapat mengangkat aspirasi mereka.

Dalam setiap masanya, perubahan sistem kekuasaan suatu negara ternyata sangat mempengaruhi kekuatan dan kelemahan posisi petani. Ketika petani diberi peluang dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, *bargaining position* petani kuat dan gerakannya menjadi lebih reformatif. Kekuatan petani secara ekonomi dan politik untuk sementara dapat tercapai melalui aliansi yang kuat dengan kekuatan-kekuatan politik yang dominan yakni melalui organisasi-organisasi yang efektif menyuarakan kepentingan mereka. Pada masa kolonial, kepentingan petani tersalurkan melalui berbagai organisasi perjuangan petani yang bersatu dengan kaum elite melawan penjajah, sedangkan pada masa setelah kemerdekaan, sistem politik yang ada sangat mendukung dan memihak posisi petani sebagai orang kecil sehingga reformasi agraria sempat menjadi program nasional.

Pada masa Orde Baru ini, berbagai kegiatan kemandirian petani hampir tidak bisa dilakukan secara leluasa. Di tingkat suprastruktur politik yang lebih luas juga hampir tidak pernah ada komitmen untuk mengupayakan agar organisasi politik dapat berperan secara efektif dan sekaligus mereduksi peran militer yang terkesan berlebihan.

Melihat intensitas konfik-konflik tanah yang muncul, dapat dikatakan bahwa kekuatan isu yang muncul sampai ke tingkat nasional bahkan internasional sangat tergantung dari banyak faktor. Selain faktor besarnya frekuensi dan intensitas pemberitaan yang ditampilkan oleh media massa, faktor besarnya reaksi dan aksi petani terhadap permasalahan yang timbul dari suatu kasus sengketa tanah menjadi faktor lain yang sangat menentukan. Kasus petani Jenggawah, kasus Waduk Nipah, kasus Waduk Kedungombo, kasus Cimacan, kasus Translok Sei Lepan, kasus Timika merupakan kasus sengketa tanah yang telah menjadi kasus nasional dan bahkan internasional. Dari kasus-kasus tersebut dapat diamati bahwa semakin seringnya berbagai jenis pelanggaran hak asasi akan diikuti dengan semakin tingginya intensitas reaksi dan aksi petani. Semakin intensif dan sering aksi itu timbul, kekhawatiran terhadap munculnya instabilitas sosial, ekonomi, dan politik semakin tinggi sehingga ada kecenderungan untuk

mereduksi aksi petani melalui pendekatan keamanan *(security)*.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa proses marginalisasi petani terjadi ketika ada aktor-aktor yang berkekuatan dominan menguasai akses tanah. Pada saat itu, peran petani sama sekali tidak dihargai dan menjadi pihak yang paling lemah dalam sistem produksi. Pada periode kolonial dan pada masa Orde Baru, terlihat jelas sekali ketidakmampuan petani mengangkat dirinya sebagai pemeran utama dalam proses produksi. Sistem kapitalisme yang berkembang menjadi faktor penentu perubahan peran petani dan tanah sebagai faktor produksi menjadi sumber pemerasan dan eksploitasi. Perbedaannya, pada masa kolonial, mayoritas eksploitasi terjadi di sektor perkebunan, sedangkan pada masa Orde Baru, eksploitasi dilakukan hampir di semua sektor yang dianggap dapat memberikan kontribusi yang besar bagi pembangunan ekonomi.

Visi Masa Depan Kebijakan Agraria

Menggambarkan pola-pola konflik agraria yang akan terjadi pada masa yang akan datang bukanlah pekerjaan yang mudah. Ada banyak faktor yang mempengaruhi dan menyebabkan konflik. Selain itu, kecenderungan kebijakan agraria akan sangat mempengaruhi munculnya konflik. Pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat antara model kebijakan agraria dengan model konflik agraria yang muncul.

Banyak informasi menjelaskan bahwa kebijakan pembangunan Indonesia pada masa yang akan datang, terutama Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II), tetap memberikan penekanan pada pertumbuhan sektor industri[49]. Dewasa ini sektor industri yang berkembang adalah industri yang mengolah atau berkaitan dengan eksploitasi sumber daya agraria. Ekspor produk kayu lapis,

[49] Sektor industri yang dikembangkan tidak hanya industri manufaktur tetapi juga industri jasa pariwisata. Bahkan pada akhir PJP II nanti Indonesia diharapkan menjadi negara industri dengan dominasi kontribusi sektor industri terhadap PDB dibandingkan sektor lain, khususnya pertanian.

misalnya, sangat memberikan devisa yang besar. Demikian juga ekspor produk pertambangan dan perkebunan, ternyata memberikan sumbangan yang cukup besar dalam penerimaan negara. Karena peranan beberapa sektor yang berkaitan dengan eksploitasi sumber daya alam cukup besar, secara umum dapat dikatakan bahwa penerimaan negara Indonesia sangat tergantung kepada sumber daya agraria.

Melihat kondisi kebijakan pembangunan seperti di atas, kebijakan agraria Indonesia yang akan datang diperkirakan masih akan diarahkan untuk mendukung kebijakan pembangunan tersebut. Kebijakan agraria diperkirakan masih akan tetap diarahkan untuk mendukung tercapainya tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 7% per tahun pada PJP II melalui penekanan pada kebijakan yang mendorong ekspor nonmigas. Konsekuensinya, alokasi penggunaan tanah akan difokuskan kepada sektor modern, termasuk perkebunan-perkebunan yang dapat menghasilkan devisa dalam jumlah besar. Kebijakan seperti ini tidak berubah, terutama setelah anjloknya penerimaan pemerintah dari sektor migas. Bahkan dalam PJP II, pemerintah memandang bahwa tanah merupakan komoditas strategis dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menarik minat modal asing ke Indonesia melalui penyediaan fasilitas tanah yang cepat, mudah, murah, dan memberi kepastian hukum. Tanah dipandang sebagai komoditas strategis terutama dimaksudkan agar tanah bagi setiap sektor pembangunan sehingga dapat mendorong investasi seluas-luasnya dan sebesar-besarnya.

Dari sisi alokasi penggunaan tanah, dalam PJP II, pemerintah mengembangkan suatu kebijakan yang mengarah kepada terciptanya suatu *effective land market* dalam menentukan harga tanah yang tepat. Hal ini didasarkan kepada asumsi bahwa tersedianya tanah dengan harga yang tepat akan mampu menarik investor asing masuk ke Indonesia. Dengan begitu, Indonesia akan mampu bersaing dengan negara berkembang lainnya seperti Vietnam dan Cina yang memberikan fasilitas kemudahan dalam pertanahan. Konsekuensinya, alokasi penggunaan tanah akan semakin timpang ke arah sektor modern. Sampai kurun waktu yang akan datang kebijakan agraria masih akan memihak kepada kepentingan pihak-pihak yang secara langsung mampu

memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi. Pada saat bersamaan, kepentingan petani akan semakin terabaikan dalam percaturan perebutan akses terhadap sumber daya agraria.

Di sisi lain, sektor-sektor pembangunan yang bersangkutan dengan agraria akan semakin mendapat tekanan yang berarti dalam upaya mengeruk devisa negara. Subsektor kehutanan, misalnya, akan tetap menjadi primadona dalam perolehan devisa negara karena mencapai 30% dari total ekspor nonmigas. Dengan demikian eksploitasi hutan akan terus terjadi, baik melalui konsesi HPH maupun HTI. Demikian pula sektor pertambangan akan tetap menjadi andalan ekspor Indonesia karena saat ini kontribusinya terhadap nilai ekspor nonmigas mencapai 10%. Hal yang sama terjadi pula pada sektor pariwisata. Karenanya, pembangunan infrastruktur pariwisata dalam beberapa tahun terakhir mendapatkan prioritas yang tinggi, yang pada gilirannya telah menimbulkan berbagai konflik perebutan sumber daya agraria.

Melihat alokasi penggunaan tanah dan sumber daya agraria lainnya lebih ditujukan untuk sektor modern yang menghasilkan devisa, sektor tradisional, termasuk petani, akan semakin terpuruk ke dalam posisi yang lebih sulit. Misalnya, dengan kondisi konflik agraria yang ditandai oleh perebutan sumber daya tanah oleh pemodal, sementara di sisi lain perkembangan jumlah rumah tangga pertanian semakin membengkak serta luas lahan pertanian semakin terdesak kebutuhan lain, dapat dipastikan luas penguasaan tanah rata-rata rumah tangga pertanian akan semakin menyusut. Hal lain yang akan membayangi kondisi tersebut adalah kenyataan bahwa di dalam rumah tangga pertanian sendiri terjadi ketimpangan struktur penguasaan tanah. Dengan pengklasifikasian petani menjadi petani kaya, petani sedang, petani gurem, maupun tunakisma, dipastikan petani kecil dan tunakismalah yang akan menerima pengaruh buruk kebijakan agraria di masa yang akan datang.

Dengan menggunakan data hasil Sensus Pertanian 1983 dan 1993 sebagai patokan, struktur penguasaan tanah dalam masa sepuluh mendatang dapat diperkirakan akan seperti terlihat dalam Tabel 19 di halaman berikut.

Kecenderungan yang akan terjadi berkaitan dengan kebijakan agraria yang lebih ditujukan untuk mendorong penerimaan devisa

Tabel 19. Proyeksi struktur penguasaan tanah di Indonesia pada tahun 2003 dengan luas usaha tani dipertahankan[50]

Golongan luas tanah (ha)	Rumah tangga perdesaan:			Proporsi luas tanah yang dikuasai (%)
	jumlah	%		
Tunakisma (+petani <0,1	14.497. 105	50		13
				18
0,1 - 0,49	7.645.428	23		
0,50 - 0,99	4.130.221	13		69
> 1 ha	4.421.746	14		

adalah gejala konversi tanah pertanian ke nonpertanian akan semakin tinggi. Kebijakan yang mencoba menghambat terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, yang dalam pelaksanaannya tidak menyertakan suatu *law enforcement*, tidak akan membuahkan hasil yang berarti. Upaya-upaya yang kuat dari pemilik modal untuk mengakali terjadinya alih fungsi lahan pertanian dan juga gejala pengambilalihan tanah melalui peraturan izin lokasi yang memberikan kemudahan kepada pemilik modal akan semakin mempertinggi terjadinya konflik penggunaan sumber daya agraria. Dalam hal ini HKTI sebagai organisasi tani satu-satunya yang diakui pemerintah kurang mampu berperan secara penuh untuk kesejahteraan petani, karena justru mendukung kebijakan pemerintah yang cenderung merugikan petani itu sendiri.

[50] Proyeksi ini dilakukan dengan membandingkan perkembangan antara sensus pertanian 1983 dan 1993, dengan luas usaha tani dipertahankan. Artinya, perkembangan jumlah rumah tangga perdesaan baru diasumsikan sebagai tunakisma atau dianggap tidak memiliki akses atas tanah yang sudah sangat sempit.

Hal lain yang semakin menggejala akhir-akhir ini, dan cenderung akan sering terjadi di masa yang akan datang, adalah pembelian dan pemilikan tanah-tanah pertanian oleh orang kota yang sering disebut pemilikan tanah *absentee*. Gejala ini sangat wajar terjadi khususnya dalam situasi ekonomi yang tidak memberikan kepastian. Tingginya angka inflasi merupakan salah satu indikator ketidakpastian situasi ekonomi tersebut. Karena kebijakan pemerintah seringkali tidak menguntungkan, investasi dalam bentuk pemilikan tanah dianggap sangat menguntungkan. Tidak adanya penerapan hukum yang tegas tentang hal ini, dan mudah diubahnya tata ruang daerah, menjadikan usaha spekuluasi tanah sangat menguntungkan. Fenomena ini sangat jelas merugikan petani, terutama petani kecil dan buruh tani, karena mereka akan kehilangan kesempatan kerjanya di sektor pertanian. Pada banyak kasus, pemilik tanah *absentee* tidak menggunakan tanahnya sebagai tanah pertanian, bahkan pemilik tanah tersebut lebih suka membiarkannya. Dalam situasi terbatasnya akses terhadap kesempatan kerja nonpertanian, posisi petani secara keseluruhan akan cenderung dirugikan.

Fenomena yang semakin memperburuk kondisi petani adalah terjadinya globalisasi yang menyangkut sektor pertanian. Terbukanya peluang negara lain untuk memasukkan produk pertaniannya ke Indonesia pada saat daya saing petani kecil sangat rentan, akan menyebabkan posisi mereka semakin buruk. Pada sisi lain, penguasaan aset produksi pertanian yang dikuasai oleh pemilik modal menyebabkan hanya pemilik modal besarlah yang dapat menikmati keuntungan dari adanya sistem perdagangan bebas.

Di tengah sulitnya posisi petani dalam konfigurasi kebijakan yang tidak menguntungkan, hal lain yang juga merugikan petani adalah semakin terbatasnya subsidi yang diberikan kepada petani. Dalam perkembangan kebijakan pertanian yang ada, subsidi terhadap petani dapat dikatakan tinggi ketika penerimaan pemerintah dari migas sangat tinggi. Akan tetapi, ketika penerimaan pemerintah dari sektor migas menurun tajam pada pertengahan tahun 1980-an, subsidi terhadap petani secara perlahan tetapi pasti dicabut.

Buruknya kondisi petani tersebut tidak dapat dilepaskan dari tidak adanya saluran politik yang dapat mengartikulasikan petani.

Dalam kondisi kebijakan saat ini petani tidak dapat berbuat sesuatu. Adanya ketentuan massa mengambang telah menyebabkan petani atau rakyat perdesaan pada umumnya mengalami proses depolitisasi yang pada akhirnya menyebabkan terputusnya mereka dari proses politik yang ada. Kondisi tersebut ditambah lagi dengan kondisi sumber daya manusia petani yang rata-rata masih tergolong sangat rendah dibandingkan dengan kelas sosial yang lain, apalagi dibandingkan dengan masyarakat perkotaan. Hal tersebut berbeda dengan kondisi petani di negara-negara lain, seperti Korea dan Meksiko. Di sana kemampuan atau posisi tawar petani terhadap aktor pembangunan lain sangat kuat, sehingga menyebabkan aspirasi mereka dapat tersalurkan. Petani Korea, misalnya, dapat memprotes pemerintahnya jika produk pertanian negara lain harus masuk ke negaranya, yang pada akhirnya akan menurunkan daya saing mereka di pasar domestik.

Pola-pola kebijakan dan hubungan produksi yang ada tidak dapat dilepaskan dari pengaruh besar kapitalisme global yang dewasa ini sangat dominan. Hal ini dapat dilihat dari semakin derasnya arus pengalihan aset produksi dari petani ke pemilik modal. Pada posisi ini petani akan tergeser menjadi kelas buruh.

Melihat kecenderungan kebijakan agraria dan dampak-dampaknya yang akan merugikan petani seperti dikemukakan di atas, tampaknya konflik agraria dengan pola-pola seperti saat ini akan terus terulang di masa yang akan datang. Model konflik yang akan muncul tidak hanya terjadi dalam konteks perebutan sumber daya agraria, yaitu antara petani yang mempertahankan hak atas tanah yang dikuasainya melawan kekuatan pemilik modal yang memerlukan tanah, tetapi juga konflik yang diakibatkan perebutan pasar suatu komoditas tertentu. Demikian juga dengan model perlawanan petani, kemungkinan tidak lagi hanya bersifat defensif tetapi juga reformis, yakni menuntut perubahan kebijakan agraria secara keseluruhan. Petani tidak hanya menuntut dihargai hak atas tanahnya tetapi juga menuntut keadilan dalam proses politik dan ekonomi secara lebih luas.

Dalam kondisi demikian dan dalam upaya mencegah terjadinya konflik yang terus berlangsung, tampaknya upaya melakukan penataaan kembali struktur dan relasi agraria (reformasi agraria) merupakan pilihan yang perlu dipertimbangkan. Pembukaan akses

yang adil bagi petani dan aktor lain dalam mengelola sumber daya agraria yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan prasyarat untuk meredam konflik agraria yang semakin kronis. Reformasi agraria tidaklah selalu berarti redistribusi tanah kepada petani, tetapi dapat dilakukan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dan sumber daya agraria yang dapat dikelola. Hal itu dapat dilakukan secara bertahap dan jangka panjang. Dalam jangka pendek, penghargaan terhadap hak-hak petani dan masyarakat umum atas tanah dan sumber daya agraria lainnya sebagai bagian dari penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan hal mendesak untuk dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Amaluddin, M.
1987 *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial. Studi Kasus di Desa Bulugede, Kabupaten Kendal, Jawa Tengah.* Jakarta: UI-Press

Bappenas
1995 *National Development: Achievements and Challenges.* Jakarta

Boeke, J.H.
1983 *Prakapitalisme di Asia.* Jakarta: Sinar Harapan

Breman, Jan C.
1986 *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja. Jawa di Masa Kolonial.* Jakarta: LP3ES

Budiman, Arief
1991 *Negara dan Pembangunan. Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan.* Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas

———————
1996 *Fungsi Tanah dalam Kapitalisme.* Dalam Jurnal Analisis Sosial, Edisi 3/Juli 1996

Burger D.H.
1960 *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia.* Jakarta: Pradnja Paramita

Evers, Hans-Dieter dan Tilman Schiel
1992 *Kelompok-kelompok Strategis. Studi Perbandingan*

tentang Negara, Birokrasi dan *Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Fauzy, Noer

1996 *Refleksi Konsep dan Praktek Politik Agraria: Hak Menguasai Negara Versus Hak Menguasai Rakyat.* Dalam Jurnal SPA, Edisi 2/1996

1994 *Sekilas Potret Bentuk-Bentuk Penindasan dan Penaklukan Petani di Jaman Orde Baru dalam Dinamika Perjalanan Politik Agraria.* Bandung

Geertz, C.

1976 *Involusi Pertanian. Proses Perubahan Ekologi di Indonesia.* Jakarta: Bhatara Karya Aksara

Gunawan, Memed dan Erwidodo

1993 *Urbanisasi dan Pengurangan Kemiskinan: Kasus Migrasi desa-kota di Jawa Barat.* Dalam *Prisma* No.3/1993. Jakarta, LP3ES

Hasyim, Wan

1988 *Peasant Under Peripheral Capitalism.* Kualalumpur: UKM

Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi

1987 *Dilema Ekonomi Desa, Suatu Pendekatan Ekonomi terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Hossain, Mahabub

1982 *"Agrarian Reform in Asia-A Review of Recent Experiences in Selected Countries"*, In Steve Jones, PC. Joshi, Miguel Murmis, *Rural Poverty and Agrarian Reform.* Dacca: Centre for Social Studies

Hüsken, Frans and Benjamin White

1989 *"Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrar-*

ian Control", in Gillian Hart, et al. *Agrarian Transformations. Local Processes and the State in Southeast Asia.* Berkeley: University of California Press. Berkeley

Kano, Hiroyoshi
1988 *Struktur Pedesaan dan Masalah Ketunakismaan di Jawa: Sebuah Tinjauan dari Sejarah Perbandingan.* Makalah untuk Latihan Analisis Sosial Masalah Pertanahan. Kerja sama WIM Medan dengan AKATIGA Bandung. Tanggal 6-13 Juni 1993

Kartodirdjo, Sartono
1984 *Pemberontakan Petani Banten 1888. Kondisi, Jalan Peristiwa dan Kelanjutannya. Sebuah Studi Kasus Mengenai Gerakan Sosial di Indonesia.* Jakarta: Pustaka Jaya

_____
1992 *Ratu Adil.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA).
1995 *Laporan Studi FKW (Forum Konsultatif Wilayah)*

Kroef, Justus M.
1984 "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa", dalam Wiradi, Gunawan, dan Sediono M.P.Tjondronegoro, *Dua Abad Penguasaan Tanah. Pola Pertanian di Jawa dari Masa ke masa.* Jakarta: Gramedia

Landsberger, Henry A. dan Yu. G. Alexandrov
1981 *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial.* Jakarta: Rajawali

Laporan Lengkap Hasil Pelaksanaan *Landreform* di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali dan NTB, Desember 1964

Liddle, William R.

1992 *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada Awal Orde Baru.* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti

Lin, Sein
1967 *Readings in Land Reform. Materials for Training at the Land Reform Training Institute. Presented at International Seminar in Land Taxation, Land Tenure and Land Reform in Developing Countries. Taiwan, John C. Lincoln Institute and The Republic of China*

Lyon, Margo
1984 "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa", dalam Wiradi, Gunawan dan Sediono M.P.Tjondronegoro. *Dua Abad Penguasaan Tanah. Pola Pertanian di Jawa dari Masa ke masa.* Jakarta: Gramedia

MacAndrew, Colin dan Rahardjo MA.
1982 *Pemukiman di Asia Tenggara dan Transmigrasi di Indonesia. Suatu Perbandingan.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

MacAndrew, Colin
1986 *Land Policy in Modern Indonesia*

Majalah LINK No. 3/1988

Manggistan
1986 "Produksi Padi di Jawa yang tidak Mencukupi", dalam Sajogyo dan William L. Collier. *Budidaya Padi di Jawa.* Jakarta: Gramedia

Marr, Carolyn
1993 *Digging Deep: The Hidden Cost of Mining in Indonesia.* Penang: DTE Special Report. No.2

Mas'oed, Mochtar
1989 *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru. 1966-1971.* Jakarta: LP3ES

Mubyarto, dkk.
1992 *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi.* Yogyakarta: Aditya Media

Onghokham
1984 "Perubahan Sosial di Madiun selama abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penguasaan Tanah", dalam Wiradi dan Tjondronegoro, *Dua Abad Penguasaan Tanah. Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa.* Jakarta: Gramedia

Otten, Mariel
1986 *Transmigrasi: Miths and Realities. Indonesia Resettlement Policy, 1965-1985.* Copenhagen, IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) Document 57

Pelzer, Karl. J.
1985 *Toean Keboen dan Petani. Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria di Sumatera Timur 1863-1947.* Jakarta: Sinar Harapan

———
1991 *Sengketa Agraria. Pengusaha Perkebunan Melawan Petani.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Popkin, Samuel L.
1986 *Petani Rasional.* Jakarta: Yayasan Padamu Negeri

Purwanto, Bambang
1985 *Kepemimpinan dan Masalah Pertanahan di Pedesaan Jawa: Kasus Desa Nampu dan Desa Ngandagaan.* Yogyakarta: Depdikbud

Rachbini, Didik J.
1996 *Ekonomi Politik. Paradigma, Teori dan Perspektif Baru.* CIDES

Redfield, Robert

1985 *Masyarakat Petani dan Kebudayaan.* Jakarta: Rajawali

Reesink, E.B.

The Peasant in The Sertao. A short Exploration of his past and present. Institute of Cultural and Social Studies Leiden University. ICA Publication No. 47

Roll, Werner

1983 *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia. Studi Kasus Daerah Surakarta-Jateng.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Scott, James C.

1989 *Moral Ekonomi Petani. Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara.* Jakarta: LP3ES

1993 *Perlawanan Kaum Tani.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Sensus Pertanian, 1973, 1983 dan 1993

Setiawan, Bonnie

1995 *Konsep Pembaharuan Agraria. Sebuah Tinjauan Umum.* Studi untuk Program Studi Pembaharuan Agraria dan Forum Konsultatif Wilayah yang diadakan KPA. Juli-Desember 1995

1996 *Perubahan Strategi Agraria: Kapitalisme Agraria dan Pembaharuan Agraria di Indonesia.* Makalah disampaikan dalam Konperensi INFID ke X tentang Land and Development di Canberra, Australia, Maret 1996

Soepomo

1982 *Hukum Perdata Adat Jawa Barat.* Jakarta: Jaya Pirusa

Statistik Ekspor tahun 1996

Statistik Pertanian tahun 1993

Suhartono
1995 *Bandit-Bandit Pedesaan di Jawa. Studi Historis 1850-1942.* Yogyakarta: Aditya Media

Suhendar, Endang dan Ifdhal Kasim
1996 *Tanah sebagai Komoditas. Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru.* Jakarta, ELSAM

Sukanti, Arie, Hutagalung
1985 *Program Redistribusi Tanah di Indonesia. Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah.* Jakarta: Rajawali

Suryadi, Didi
1979 *Pemberontakan Petani dan Perubahan Masyarakat di Priangan 1919-1926. Sebuah Studi Kasus di Cimareme Garut.* Fakultas Sastra UNPAD

1981 *Pemberontakan Petani di Tangerang.* Fakultas Sastra UNPAD

Tauchid, Mochammad
1952 *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Jilid I. Djakarta: Tjakrawala

---

1953 *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia.* Jilid II. Djakarta: Tjakrawala

Tjondronegoro, Sediono M.P.
1990 *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa.* dalam *Prisma 2/1990.* Jakarta, LP3ES

Turton, Andrew
1986 *"Patrolling the Middle-Ground: Metodological Perspectives*

on Everyday Peasant Resistance", in Scott James C. and Benedict J. Kerkvliet: *Everyday Forms of Peasant Resistance in South-East Asia*. Frank Cass

White, Benjamin dan Gunawan Wiradi

1979 *Pola-pola Penguasaan atas Tanah di DAS Cimanuk Dulu dan Sekarang: Beberapa Catatan Sementara*. Bogor, SAE-SDP

Wiradi, Gunawan

1990 *Masalah Pertanahan di Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Makalah disampaikan dalam Seminar Tanah, Rakyat dan Keadilan dalam Dinamika Pembangunan. Surabaya, 7 Maret 1990

1991 *Tinjauan Sosial Ekonomi terhadap Pemilikan Tanah. Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua*. Bahan diskusi yang disampaikan dalam Simposium "Mengubah Pertanian Tradisional Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Pembangunan IPB (PSP-IPB) pada tanggal 18-19 Pebruari di Bogor

Wolf, Eric R.

1995 *Petani. Suatu Tinjauan Antropologis*. Jakarta: Rajawali