

## KEKERASAN DALAM KONFLIK AGRARIA: KEGAGALAN NEGARA DALAM MENCIPTAKAN KEADILAN DI BIDANG PERTANAHAN

*Oleh : Puji Astuti*

### **Abstract**

*Violence became a common phenomenon on the case of agrarian conflict in Indonesia. Those conflict involving three main actors such as peasant, business and government. Land policy on New Order Regim that influenced by global capitalistic was take over land from the peasant by repressive ways. Many peasant in all around of Indonesia lost their land as their life resources. For many years they struggle to defend their land, but Suharto's government supported by police and military force attack them with violence action, including fired with rifle. To avoid more victim, open struggle of peasant must be stopped. But their struggle was never ending. When Soeharto's Regim toppled from his position, peasant got a good moment for continuing their struggle and reclaiming was choose as a new strategy. Reclaiming also followed by violence action that they believed would be effective to support their struggle. Violence action of course not being the best way and government should find solution by intervention policy. The most important of intervention policy was to build equity of land structure in Indonesia. It is proper that landreform elected as the best way to bring about of constitutionl obligation, mainly to take care welfare for all citizens.*

**Keyword:** *Violence, Agrarian Conflict, Landreform*

### PENDAHULUAN

Sesuai dengan amanat UUD 1945 pasal 33 ayat 3 dinyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Amanat tersebut mengisyaratkan bahwa negara memiliki tanggungjawab untuk memberikan kemakmuran bagi rakyatnya dengan melakukan pengelolaan sumber daya yang dimilikinya secara adil. Amanat tersebut nampaknya saat ini semakin jauh untuk terpenuhi sebagaimana diharapkan oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Sebuah paradok atas nama pembangunan dan pertumbuhan ekonomi telah memberikan pembenaran pada pemerintah sebagai representasi negara untuk abai dalam memberikan rasa keadilan, terutama kepada petani. Pemerintah yang berkuasa selama ini justru mempraktekan kebijakan yang memberikan ruang lebih besar kepada investor selaku pemilik modal, termasuk investor asing untuk mengelola berbagai sumber daya strategis, termasuk sumber daya agraria. Akibatnya banyak para petani yang secara sengaja harus mengalami pemiskinan secara massal karena dipaksa tercabut dari tanah miliknya sebagai satu-satunya sumber penghidupan yang selama ini memberinya harapan. Kebijakan yang dirasakan sangat tidak adil ini telah menuai banyak protes, yang tidak jarang berujung pada tindakan-tindakan kekerasan.

Fenomena tindakan kekerasan dalam konflik

agraria di Indonesia sebenarnya bukan hal yang baru. Konflik agraria dalam konteks perebutan lahan antara petani dan investor juga telah terjadi pada jaman pemerintahan kolonial. Hal ini muncul karena pemerintah kolonial mengembangkan kebijakan ekspansi perkebunan industri yang memaksa rakyat untuk menyerahkan tanahnya demi kepentingan tersebut. Pada masa kemerdekaan konflik agraria masih juga menjadi fenomena yang menonjol dalam peta konflik di Indonesia, terlebih pada masa pemerintahan Orde Baru. Konflik agraria pada masa pemerintahan Orde Baru mengalami eskalasi yang sangat signifikan dengan dua bentuk konflik yang sangat umum yaitu *pertama* konflik antara petani dengan swasta, terutama karena keluarnya HGU di atas tanah yang selama ini telah dikuasai oleh rakyat secara turun menurun. *Kedua* adalah konflik antara petani dengan pemerintah terkait dengan pembebasan lahan di atas tanah yang telah dikuasai atau dimiliki petani untuk pembangunan berbagai kepentingan umum. Selama pemerintahan Orde Baru perlawanan petani mengalami pasang surut, dimana ada saatnya petani seolah memiliki energi untuk melakukan perlawanan terhadap ketidakadilan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta. Akan tetapi tindakan represif oleh pemerintah maupun swasta yang dibekingi oleh polisi dan juga TNI memaksa petani untuk menyurutkan langkah perlawanan, dan bagi petani tindakan tersebut merupakan strategi yang paling tepat agar tidak menelan banyak korban

Konflik agraria terus terjadi ketika kita memasuki era reformasi, bahkan konflik agraria saat ini semakin masif dengan fenomena yang sangat menonjol adalah *reclaiming* petani terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh swasta baik untuk kegiatan perkebunan, pertambangan, peternakan dan sebagainya. Konflik agraria ini tidak mungkin lagi dilakukan pembiaran tanpa jalan keluar karena akan sangat berdampak pada kondisi politik makro di Indonesia. Sejak jatuhnya Orde Baru rakyat seolah mendapatkan momentum untuk melakukan kembali perlawanan demi memperjuangkan dan memperebutkan hak-haknya kembali. Apa yang sesungguhnya yang mendorong petani untuk melakukan perlawanan saat ini? Bagaimana Pemerintah melakukan intervensi agar fenomena kekerasan dalam konflik agraria tidak lagi terjadi?

## PEMBAHASAN

### Kebijakan Pertanahan Yang Kapitalistik

Sejak berakhirnya pemerintahan rejim Soeharto konflik agraria menjadi fenomena yang sangat marak terjadi hampir di semua wilayah di Indonesia, baik di Jawa, Sumatera, Kalimantan maupun Papua. Dalam konflik agraria tersebut, *reclaiming* atau penguasaan dan pengambilan lahan kembali oleh para petani menjadi tindakan yang paling banyak dilakukan. Reclaiming menjadi sangat menonjol akibat dari kebijakan pemerintahan Orde Baru yang mengembangkan kebijakan kapitalistik di bidang pertanahan. Untuk kepentingan investor pemerintah Orde Baru banyak mengeluarkan HGU di atas tanah yang dikuasai oleh rakyat secara turun menurun. Bahkan pemerintah juga mengambil alih tanah ulayat yang secara adat merupakan tanah milik bersama yang tidak dapat diperjualbelikan, karena peruntukannya hanya dikelola untuk kesejahteraan bersama. Oleh karena itu pengambilan oleh pihak lain selayaknya tetap memberikan konsekuensi bagi mereka untuk mempertahankan kesejahteraan kolektifnya. Namun pemerintah ternyata mengabaikan segala kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak petani, dan inilah awal dari tindakan pemerintah memiskinkan dan meminggirkan masyarakat di bidang pertanahan.

Bertahun-tahun petani yang terpinggirkan dari tanahnya berjuang dan melakukan perlawanan untuk mempertahankan haknya, bahkan melalui jalan hukum ke pengadilan, akan tetapi selalu kalah. Maka ketika reformasi bergulir petani tidak membiarkan kesempatan untuk melakukan kembali perjuangan yang sempat tertunda. Kebijakan kapitalistik di bidang pertanahan tidak

dipungkiri telah melahirkan rasa ketidakadilan yang harus ditanggung rakyat selama bertahun-tahun. Negara yang secara konstitusional memiliki kewajiban untuk menyejahterakan dan memberikan keadilan kepada seluruh rakyatnya ternyata justru menggunakan otoritasnya untuk secara sengaja menjadikan hanya sekelompok orang saja yang menguasai sumberdaya agraria melebihi batas yang diperkenankan oleh undang-undang. Tindakan pemerintah yang tidak berpihak pada warganya, terutama yang miskin sesungguhnya adalah bentuk yang paling nyata dari tindakan kekerasan negara terhadap rakyat. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Galtung yang dikutip oleh I Marsana Windu (1992:64) yang menyatakan bahwa penyalahgunaan sumberdaya, wawasan dan hasil kemajuan untuk tujuan lain atau dimonopoli oleh segelintir orang saja, maka ada kekerasan dalam sistem ini. Karena keadaan ini telah menyebabkan tingkat aktualisasi massa rakyat berada di bawah tingkat potensinya. Inilah yang menurut Galtung awal terjadinya sebuah kekerasan struktural yang dibuat oleh negara terhadap warga negaranya. Ketidakadilan struktural dimanapun akan selalu menjadi akar munculnya berbagai bentuk kekerasan.

Berbicara kebijakan pemerintah di bidang pertanahan kita akan selalu sampai pada kesimpulan atas tindakan pemerintah yang tidak memenuhi keadilan dalam pengalokasian sumber daya agraria. Ketidakadilan yang dirasakan oleh petani inilah sebagai pemicu konflik agraria di Indonesia. Kebijakan yang secara sengaja telah meminggirkan dan memiskinkan petani pada hakekatnya dapat dikatakan sebagai bentuk kegagalan negara. Bukankah konstitusi mengamanatkan kepada negara untuk melakukan intervensi agar kesejahteraan dan kemakmuran dapat dinikmati oleh seluruh rakyat, termasuk petani? Negara yang tidak mampu melaksanakan kewajiban konstitusinya untuk menyejahterakan rakyat tetapi justru tunduk pada kepentingan-kepentingan pemilik modal adalah bentuk kegagalan negara. Terlebih ketika negara tidak mampu memberikan jalan keluar dan mengabaikan konflik agraria ini, maka secara perlahan tapi pasti akan berdampak secara ekonomi, politik dan juga sosial, yang bermuara pada munculnya ketidakstabilan politik dan pergolakan sosial yang berkepanjangan. Menurut Christodoulou (Afrizal, 2006: 7) konflik agraria tidak lepas dari hubungan-hubungan sosial yang berkaitan dengan pengontrolan dan penggunaan sumber-sumber agraria. Hubungan-hubungan sosial tersebut pada umumnya melibatkan unsur masyarakat, negara dan bisnis yang kesemuanya berusaha memperebutkan sumber daya agraria.

Masyarakat melakukan perlawanan terhadap negara dan bisnis untuk menuntut apa yang menurut mereka merupakan hak-haknya. Sementara negara dan perusahaan melakukan perlawanan dan penekanan terhadap masyarakat juga untuk mempertahankan hak-haknya atas sumber-sumber agraria, dimana keduanya pada umumnya memiliki bukti-bukti yuridis.

Kebijakan pertanahan Orde Baru yang kapitalistik memang sangat mengedepankan standar-standar normatif hukum positif dan cenderung mengabaikan standar lokalitas terkait hukum adat dalam penguasaan dan kepemilikan tanah, seperti hak garap dan hak ulayat misalnya. Pendekatan ini menjadi justifikasi bagi penguasa yang bersekongkol dengan pemilik modal untuk melakukan pengambil alihan tanah-tanah rakyat secara besar-besaran. Bagi Arif Budiman (Noer Fauzie, 2000: 75) kebijakan pertanahan Orde Baru sesungguhnya lahir bukan semata-mata keputusan penguasa rejim Orde Baru. Bank Dunia menurut Arif Budiman adalah aktor sentral yang melahirkan deregulasi di bidang pertanahan, yang sumbernya dapat ditelusuri melalui konsep *Structural Adjustment Program*. Deregulasi merupakan strategi perang ekonomi dalam melawan biaya ekonomi tinggi yang sangat dominan terjadi di negara-negara berkembang akibat perilaku rente di birokrasi. Ekonomi biaya tinggi juga terjadi pada proses pengadaan tanah yang merupakan kebutuhan vital bagi investor. Oleh karena itu deregulasi pertanahan juga menjadi persoalan yang dibidik oleh Bank Dunia untuk dilakukan deregulasi. Kebijakan pertanahan yang birokratis dinilai Bank dunia telah menghambat ruang gerak investasi. Inilah awal mula terjadinya pergeseran dalam memperlakukan tanah yang tidak lagi sebagai sumberdaya yang harus dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, akan tetapi sebagai komoditas yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan pasar. Kebijakan Orde Baru yang pro investasi telah melakukan banyak sekali pengingkaran amanat konstitusi termasuk juga melupakan UU No 5 tahun 1960 yang berwatak populis. Suharto memilih gaya kapitalistik dalam membangun Indonesia dan melupakan tuntutan untuk melaksanakan *landreform* karena menganggap *landreform* tidak realistis karena kepemilikan tanah di Jawa sudah sangat sempit dan tidak sesuai dengan visi kebijakan pembangunan ekonomi pertumbuhan (Mustain, 2007:69).

Kebijakan pertumbuhan ekonomi yang dipilih rejim Orde Baru dengan pilar penyangganya adalah investasi modal asing untuk menggerakkan industri tentu membutuhkan

ketersediaan lahan yang besar. Untuk kepentingan inilah pemerintah memberikan jaminan dengan memfasilitasi kebutuhan tanah bagi investor, yang kemudian memunculkan berbagai konflik pertanahan. Dengan alasan ketentuan hukum negara yang ada, petani dipaksa melepaskan hak atas tanah miliknya karena ketiadaan alat bukti yuridis yang dikeluarkan oleh Negara. Pergolakan dan perlawanan petani pun tak terhindarkan akibat pengambil alihan lahan dan klaim oleh negara tanpa dialog, dan kasus terbanyak terjadi pada wilayah perkebunan. Hal ini disebabkan pemerintah Soeharto banyak mengeluarkan HGU kepada para pemodal untuk mengusahakan hutan atau perkebunan pada lahan yang sebenarnya telah dikuasai oleh masyarakat atas dasar aturan adat dan hak ulayat. Menurut Khoidin ( Mustain, 2007:213) alasan klise yang digunakan pemerintah untuk melegitimasi tindakan pengambil alihan adalah tanah tersebut merupakan tanah negara bebas (*vrijlands domein*) dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan yang lebih tinggi. Akibat tindakan pemerintah maka banyak rakyat yang tercabut haknya dari tanah miliknya oleh ekspansi para pemodal yang mengembangkan perkebunan, pertambangan dan lainnya.

Bagi para petani tindakan pemerintah yang tidak adil ini tidak serta merta diterima. Petani di berbagai daerah melakukan perlawanan dengan beragam bentuk seperti aksi protes, pemberontakan bahkan kekerasan terbuka. Namun ternyata sangat sulit bagi petani melakukan perlawanan terhadap regim otoriter yang didukung oleh kekuatan militer. Kekerasan terbuka yang dilakukan oleh petani pun dihadapi oleh pemerintah dan juga pelaku bisnis dengan cara-cara kekerasan pula, yang tidak jarang menimbulkan korban hilangnya nyawa dari kalangan petani. Menghadapi kenyataan ini memaksa petani berfikir realistis untuk tidak melakukan perlawanan secara terbuka, melainkan dengan cara yang terselubung. Perlawanan terselubung oleh J.C Scott (1985:3) dimaknai sebagai perlawanan yang dilakukan petani secara sembunyi-sembunyi sebagai perwujudan dari penolakan mereka terhadap kebijakan atau keputusan yang dipaksakan oleh pihak lain. Kesimpulan Scott ini merupakan hasil penelitian tentang perlawanan petani di Sedaka Malaysia. Menurutnya tindakan-tindakan represif yang diterima oleh petani sehari-hari kemudian perlahan akan memunculkan penolakan juga sebagai bagian keseharian petani. Bentuk-bentuk tindakan yang dapat dilakukan berupa pembakaran (tanaman perkebunan), pencurian, penelantaran tanaman supaya mati, perusakan

jalan (untuk menghambat keluar masuknya kendaraan dari dan ke perkebunan) dan sebagainya.

Bukti ketidakrelaan petani terhadap tindakan Orde Baru adalah munculnya perlawanan petani yang terus menerus meskipun harus timbul tenggelam menyesuaikan kondisi kondusif untuk melakukan perlawanan. Puncak gunung es pun terjadi ketika pemerintah Soeharto jatuh, dimana perlawanan dan pergolakan petani muncul di hampir semua wilayah di Indonesia bak jamur di musim penghujan. Perlawanan petani pun semakin berani dan lebih terorganisir. Perjuangan mereka juga tidak lagi sendiri karena banyak sekali LSM dan jaringan-jaringan yang melakukan advokasi dan pendampingan.

#### **Kekerasan Dalam Konflik Agraria**

Petani seringkali digambarkan sebagai komunitas yang menyukai harmoni sekaligus senang mempertahankan tradisi yang diyakini telah menjamin kelangsungan hidupnya. Maka ketika muncul fenomena gerakan dan perlawanan oleh petani, banyak ilmuwan yang tertarik untuk mengkajinya. Terlebih perlawanan petani yang mengarah pada tindakan-tindakan radikal. Dalam

sejarah gerakan dan perlawanan petani di Indonesia, radikalisme bukanlah suatu hal yang baru. Sejak jaman pemerintahan kolonial fenomena radikal dan kekerasan oleh petani sudah terjadi, terutama ketika pemerintah kolonial mulai mengembangkan kebijakan yang memberikan kesempatan kepada swasta untuk membuat keuntungan (*profit making*) dengan mengusahakan lahan untuk perkebunan tanaman industri. Kebijakan ini memaksa petani untuk menanamkan tanaman yang dibutuhkan untuk industri (seperti tebu misalnya) dan juga memaksa sejumlah petani untuk membuka hutan (mbabat alas) untuk mendapatkan lahan baru. Kondisi inilah yang menjadi awal munculnya bibit-bibit perlawanan dari para petani.

Kekerasan dan radikalisme dalam perlawanan petani sampai sekarang masih dijumpai, terlebih pada era reformasi saat ini. Kekerasan bahkan menjadi tontonan yang tidak pernah absen dalam pemberitaan berbagai konflik agraria. Beberapa tindakan kekerasan dalam sengketa lahan yang juga melibatkan kekuatan militer dan telah menelan korban dapat terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1  
Beberapa Kekerasan Kasus Sengketa Tanah

2007	Sejumlah anggota TNI AU bentrok dengan warga di kampung Cibitung Desa Sukamulya Kecamatan Rumpin Kabupaten Bogor Jawa barat, karena sengketa lahan seluas 2000 hektar. Dua warga terluka dalam kerusuhan tersebut.(TNI menawarkan dana 1,6 milyar kepada warga sebagai kompensasi pembangunan fasilitas latihan dan markas komando)
2008	Warga Desa Sumberanyar Kecamatan Nguling Kabupaten Pasuruan Jawa Timur menolak tawaran relokasi terkait sengketa lahan di kawasan pusat tempur TNI AL (warga kalah di Pengadilan Tinggi Surabaya dan perselisihan berlanjut dengan empat korban tewas. Pengadilan memvonis 13 marinir paling berat tiga tahun penjara)
2009	Perubahan lahan seluas 650 hektar antara petani dan PT Sumber Sari Petung, pengelola perkebunan cengkeh. Lahan milik BPN itu terletak di Desa Sempu Kecamatan Ngancar Kabupaten Kediri Jawa Timur (Suselo petani Desa Sempu akhirnya diputus bebas dari dakwaan penyerobotan lahan dan pencurian cengkeh)
2010	Ratusan petani perambah hutan menolak upaya penertiban rumah dan lahan garapan di tanah seluas 4500 hektar di wilayah Pekat Kabupaten Mesuji Lampung. Mereka bentrok dengan ratusan aparat tim gabungan penerbitan yang terdiri dari kepolisian, TNI dan Polri Hutan. (Sejumlah LSM menggalang konsolidasi untuk mendampingi petani dalam kasus ini)
2011	Sejumlah anggota TNIAD bentrok dengan petani di Sentrojenar Bulupesantren Kabupaten Kebumen karena sengketa lahan seluas 1.050 hektar (POMDAM memeriksa 13 prajurit sementara polisi menetapkan enam tersangka sipil. Masyarakat Adat dayak di kabupaten Sintang kalimantan Barat menentang pengoperasian hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit yang mengambil 200 hektar lahan pemukiman, perkebunan rakyat dan tanah ulayat ( 10 LSM menggalang advokasi dalam kasus ini)

Reformasi adalah sebuah pilihan yang telah di ambil oleh rakyat Indonesia untuk mengakhiri rejim otoriter yang telah melahirkan banyak ketidakadilan, termasuk ketidakadilan di bidang pertanahan. Era reformasi menjadi tumpuan begitu banyak rakyat Indonesia akan lahirnya jalan untuk mendapatkan keadilan. Namun tidak semua harapan masyarakat mampu terpenuhi. Pemerintahan SBY sebagai produk reformasi ternyata belum sepenuhnya dapat menciptakan keadilan di bidang pertanahan. Oleh karena itu konflik agraria pun masih banyak terjadi dan kekerasan dalam konflik pertanahan pun tidak kunjung hilang. Dom Helder Camara (2005: 26-42) dengan teorinya yang sederhana dan mudah dipahami tentang spiral kekerasan berpendapat bahwa kekerasan akan selalu muncul dimanapun terutama ketika ketidakadilan (sebagai spiral kekerasan yang pertama) hadir sebagai akibat dari upaya kelompok elit nasional mempertahankan kepentingan mereka sehingga terpelihara sebuah struktur yang mendorong terbentuknya kondisi “*sub human*” yaitu kondisi hidup dibawah standar layak untuk hidup sebagai manusia normal. Kondisi “*sub human*” akan menciptakan ketegangan yang terus-menerus yang akan memunculkan kekerasan berupa pemberontakan di kalangan masyarakat sipil sebagai kekerasan nomor 2. Ketika protes masyarakat sipil muncul dimana-mana maka akan muncul kekerasan nomor 3 yaitu tindakan-tindakan represif oleh penguasa. Teori Helder Camara membenarkan postulat teori kekerasan yang menyatakan “*violence be get violence*”.

Menurut Ipong S. Azhar (1999: 15-27) ada tiga pendekatan untuk melihat perlawanan petani yaitu pendekatan moral ekonomi, pendekatan sejarah dan pendekatan ekonomi politik. Bagi pendekatan moral ekonomi yang dipelopori oleh J.C. Scott memandang bahwa gerakan perlawanan petani muncul karena semata-mata ingin mempertahankan nilai, norma yang selama ini menjamin kelangsungan hidupnya. Oleh karenanya ketika terjadi penetrasi nilai-nilai baru yang dinilai akan mengancam, maka petani melakukan perlawanan, bahkan mungkin sampai ke taraf yang sangat ekstrem. Bagi petani tradisional yang memiliki budaya subsistensi yang kuat, perubahan yang terjadi sebagai akibat penetrasi kapitalisme di pedesaan dianggap sangat membahayakan kelangsungan hidup, adat istiadat dan hak-hak sosial yang mereka miliki.

Pendekatan sejarah menitikberatkan perhatiannya kepada kontinuitas kesejarahan yang terdapat pada suatu masyarakat. Pendekatan ini memandang bahwa nilai, norma, tradisi, kepercayaan dan mitos yang dimiliki dan diwarisi

secara turun-menurun oleh petani sebagai hal yang penting. Perlawanan petani terjadi apabila ada perubahan sosial yang mengancam pranata sosial tersebut. Salah satu penelitian perlawanan petani melalui pendekatan sejarah ini dilakukan Kartodirjo yang memanfaatkan catatan historiografis menyimpulkan bahwa, perlawanan petani di Jawa tidak lepas dari ideologi Millenarianisme yaitu keyakinan dan mitos akan datangnya Ratu Adil. Sedangkan pendekatan ekonomi politik mendasarkan diri pada konsep manusia sebagai makhluk yang mempunyai kesadaran individual yang berorientasi pada prinsip efisiensi dan efektivitas dalam melakukan tindakan. Konsep motivasi rasional individu dalam perlawanan petani dijelaskan secara baik oleh Popkin dalam bukunya *The Rational Peasant: the Political Economy of Rural Society in Vietnam* (1979). Hasil penelitian Popkin di Vietnam menemukan bahwa ada beberapa kelompok petani di distrik Cholon tidak melakukan perlawanan walaupun mereka mengalami subsistensi jangka pendek akibat terjadinya perubahan yang dihasilkan oleh penetrasi kapitalisme. Tapi di sisi yang lain ada kelompok tani di distrik Chu yang melakukan perlawanan walaupun mereka tidak mengalami krisis baik jangka pendek maupun jangka panjang yang diakibatkan penetrasi kapitalisme. Mengapa kelompok petani di distrik Cholon tidak melakukan perlawanan padahal mereka mengalami krisis adalah karena perlawanan diperhitungkan tidak akan menyelesaikan masalah dan masih terbuka kemungkinan untuk melakukan kompromi yang akan jauh lebih menguntungkan. Faktor lain yang menyebabkan mereka tidak melakukan perlawanan adalah karena belum tercapainya kesepakatan diantara petani sendiri secara internal untuk melakukan perlawanan bersama. Lebih jauh Popkin menjelaskan bahwa solidaritas yang ada dalam komunitas petani bukanlah sesuatu yang lahir secara alamiah atau terbentuk dengan sendirinya, melainkan hasil dari proses tawar-menawar atas dasar perhitungan rasional.

Terkait dengan kekerasan petani khususnya dan fenomena kekerasan di Indonesia Novri Susan dalam bukunya *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer* (2009) memberikan penjelasan secara apik berbagai teori mengenai akar persoalan munculnya kekerasan. Salah satu diantaranya adalah teori Max Neef tentang kebutuhan dasar manusia (*basic human needs*). Kekerasan dalam banyak hal dikaitkan dengan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia. Tidak terpenuhinya kebutuhan dasar adalah ancaman bagi eksistensi hidup, karena manusia

dilanda kegelisahan. Ekspresi kegelisahan dalam relasi sosial dapat termanifestasi dalam berbagai bentuk tindakan dan perilaku, termasuk kekerasan. Bagi masyarakat Indonesia yang multi etnik menjadi sangat rentan terhadap konflik, terutama apabila prasyarat berupa kegelisahan sosial terpenuhi. Ekspresi dari kegelisahan sosial memberi kemungkinan besar terhadap pemicu kekerasan komunal (Susan, 2009:190-191). Teori lain yang banyak digunakan peneliti untuk menjelaskan kekerasan kolektif adalah teori Relative Deprivation dari Ted Robert Gurr (1970). Menurut Gurr, kondisi politik yang diwarnai gejolak resistensi masyarakat terhadap negara dan berbagai bentuk ketidakpuasan terjadi, dipicu oleh deprivation atau perampasan terhadap sesuatu yang dihargai, bernilai dan bermanfaat. Perasaan terampas yang disebut dengan "*relative deprivation*" menurut Gurr "*is defined as actors perception of discrepancy between their value expectations and their value capabilities*" (suatu persepsi mengenai kesenjangan antara nilai yang diharapkan dengan kemampuan untuk meraih nilai yang diperlukan). Lebih jauh Gurr (1970: 24) membagi pola kekecewaan yang dapat dialami seseorang menjadi tiga yaitu : 1) *Decremental deprivation*, yaitu suatu kondisi yang terjadi ketika harapan-harapan yang dimiliki seseorang konstan, sedangkan kemampuan untuk memenuhi harapan menurun; 2) *Aspirational deprivation*, suatu kondisi dimana harapan-harapan yang dimiliki seseorang meningkat tetapi kemampuan untuk memenuhi harapan tersebut konstan; dan 3) *Progressive deprivation*, yang terjadi apabila harapan-harapan yang dimiliki seseorang meningkat, tapi kemampuan untuk memenuhi harapan tersebut justru menurun. Orang dengan kekecewaan progresif biasanya akan melakukan tindakan perlawanan terbuka yang disertai dengan tindakan-tindakan kekerasan

*Relative Deprivation* atau kekecewaan relatif akan melahirkan ketidakpuasan dalam masyarakat yang dapat dimanifestasikan dalam bentuk kemarahan dan kejengkelan. Kondisi ketidakpuasan yang tidak mendapatkan saluran akan bisa berubah menjadi pemberontakan dengan kekerasan. Menurut Gurr (1970: 54-55) bentuk-bentuk kekerasan yang dilakukan oleh masyarakat dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

- 1) Turmoil : Relatively spontaneous, unorganized political violence with limited participation, including violent political strikes, riot, political clashes, and localized rebellion;
- 2) Conspiracy : highly organized political violence with limited participation, including organized political assassination, small-scale

terrorism, guerrilla wars, coup d'etat, and mutinies;

- 3) Internal War : highly organized political violence with widespread popular participation, designated to overthrow the regime or dissolve the state and accompanied by extensive violence, including large scale terrorism, and guerrilla wars, civil wars, and revolution.

Jika dikaitkan dengan perlawanan petani yang selama ini terjadi di Indonesia, maka kekerasan yang menyertai perlawanan petani dapat dikategorikan sebagai turmoil, karena sifatnya spontan dan belum terorganisir dengan baik. Hal ini ditunjukkan dengan gerakannya yang tidak kontinyu dan pasang surut, bersifat lokal dan orang-orang yang terlibat didalamnya masih terbatas. Namun perlawanan petani di era reformasi cukup berbeda dengan masa-masa sebelumnya, terutama kemampuan petani dalam mengembangkan jaringan baik yang dibentuk atas inisiatif internal maupun adanya pengaruh eksternal terutama LSM yang memberikan advokasi maupun pelatihan-pelatihan. Jumlah tindakan pembangkangan petani lebih luas, dimana fenomena ini bisa dijelaskan dengan karya Charles Tilly (Wahyudi, 2005:29) yang menyatakan bahwa jumlah pembangkang dipengaruhi oleh : 1) penolakan pembangkang untuk membuat akses pada kekuasaan; 2) kegagalan tanggung jawab negara terhadap penduduk; 3) terjadinya krisis keuangan yang dialami oleh negara dan 4) ketidak-efektifan kekuasaan represif negara karena militer atau anggotanya berkoalisi dengan pembangkang. Dengan jatuhnya rejim Orde Baru, militer yang selama ini menjadi penopang untuk melakukan tindakan-tindakan represif mulai mengambil jarak dengan kekuasaan. Terlebih salah satu tuntutan yang lantang disuarakan oleh gerakan reformasi adalah mengembalikan tentara ke barak dan fungsi semula sebagai pengaman kedaulatan negara, bukan pengaman bagi kepentingan penguasa. Inilah yang menyebabkan petani tumbuh keberanian untuk melakukan perlawanan yang lebih besar.

Perlawanan petani di era reformasi cakupan orang yang terlibat didalamnya jauh lebih besar. Peluang politik akibat keterbukaan memungkinkan para petani melakukan koordinasi dalam menyusun gerakan atas dasar kesamaan nasib yaitu tercabutnya hak-hak atas tanah miliknya selama bertahun-tahun. Menurut Tilly, Tarrow dan McAdam (Mustain, 2007: 28-29) bahwa gerakan sosial kondusif terjadi pada masyarakat yang sedang mengalami perubahan, transisional, menuju perubahan sosial. Dalam

situasi transisional menyebabkan semakin terbukanya kesempatan aktor untuk merespon, memobilisasi struktur-struktus sosial dan budaya sehingga memungkinkan dilakukannya komunikasi, koordinasi dan komitmen diantara para aktor untuk menghasilkan kesamaan pengertian yang bermuara pada kesadaran tentang apa yang sedang terjadi. Situasi transisional menungkin aktor (pemimpin gerakan) mendayagunakan sejumlah potensi lokal untuk memobilisasi suatu gerakan perlawanan.

Perlawanan petani era reformasi memang tidak dapat dilepaskan dari kejatuhan rejim Soeharto yang kemudian menjadi peluang bagi petani untuk melakukan perlawanan kembali memperebutkan tanah miliknya, termasuk dengan cara-cara yang dikategorikan tindakan radikal karena digunakannya cara-cara kekerasan. Pola radikalisme petani era reformasi ini berbeda dengan era sebelumnya, dimana pada era kolonial perlawanan petani terjadi karena pengambil alihan tanah adat secara paksa untuk kepentingan usaha perkebunan. Bentuk perlawanan petani bersifat mikro yang dipimpin oleh pemuka agama dengan tujuan suci membebaskan rakyat dari kesengsaraan. Pada era Orde Lama radikalisasi petani lebih diakibatkan oleh instrumen partai politik yang menjadikan isu pertanian sebagai kepentingan politik partai. Masa Orde Baru perlawanan petani lebih bersifat vertikal menghadapkan petani dengan pengusaha yang berkolaborasi dengan penguasa mengambil tanah petani tanpa dialog dan menafikan kearifan lokal. Pada era reformasi perlawanan petani lebih dicirikan oleh tindakan *reclaiming* akibat tidak jelasnya paradigma pembangunan pertanian era Orde Baru, yang telah memarjinalisasi petani karena dipaksa menyerahkan tanahnya untuk kepentingan pemilik modal. Dengan kemampuan membangun jaringan dan dukungan kekuatan politik eksternal, perlawanan petani era reformasi lebih terbuka, masif dan terorganisi. Mereka tidak lagi percaya mekanisme dialog dan jalur hukum, akan tetapi dengan membangun solidaritas internal dengan petani yang senasib, kemudian melakukan upaya paksa, termasuk dengan tindakan kekerasan untuk melakukan perebutan kembali tanah yang diyakini adalah hak mereka sepenuhnya.

### **Menata Kembali Struktur Penguasaan Tanah**

Ketimpangan struktur penguasaan tanah di Indonesia merupakan dampak dari kebijakan yang radikal oleh pemerintah. Oleh karena itu untuk menata kembali agar penguasaan tanah menjadi lebih adil untuk semua warga negara, terutama masyarakat miskin, maka pemerintah juga harus

mengambil kebijakan yang radikal pula, yaitu kebijakan yang benar-benar mampu merealisasikan perubahan besar dan nyata dalam bidang pertanian. Mengembalikan peran negara dalam menata ulang struktur penguasaan tanah adalah sebuah keharusan.

Menciptakan keadilan dalam penguasaan sumber daya agraria sebenarnya bukan isu baru di Indonesia. Pada masa pemerintahan Orde Lama (rejim Soekarno) Landreform mulai dilaksanakan dengan tujuan melakukan distribusi dan redistribusi tanah kepada para petani. Namun di tengah upaya tersebut terjadi pergantian rejim yang justru memandang *Landreform* semata-mata sebagai persoalan teknis dan tidak dimaknai aspek substansinya. Selama pemerintahan Orde Baru *landreform* sebagai kebijakan populis yang menghendaki kesetaraan dan keadilan dalam penguasaan tanah benar-benar diabaikan. Oleh karena itu memasuki pemerintahan era reformasi salah satu kebijakan yang dituntut untuk diprioritaskan adalah revitalisasi pelaksanaan *landreform*. Meski tuntutan tersebut bergaung keras, namun sejak era Gus Dur sampai Pemerintahan SBY belum ada tindakan reformasi yang sungguh-sungguh terkait penguasaan dan penatagunaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Sengketa agraria yang kerap terjadi tidak dipandang sebagai hal yang urgen untuk dicarikan jalan keluar atau solusi.

Pemerintahan SBY meskipun tidak terlampau cepat, sejak awal tahun 2007 memang telah mencanangkan redistribusi tanah seluas 9,5 juta hektar. Kebijakan ini diharapkan dapat membantu mengurangi ketimpangan dalam penguasaan tanah sekaligus mengurangi tingkat kemiskinan. Tetapi keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan pertanian yang lebih adil tidak hanya ditentukan oleh satu kebijakan saja seperti pendistribusian tanah, akan tetapi juga didukung adanya undang-undang lain yang mengatur secara lebih adil pengelolaan sumber daya agraria. Pemerintahan SBY memang dinilai belum sepenuhnya berhasil dalam menciptakan kebijakan pertanian yang lebih adil. Terlebih justru pada era SBY yang notabene hasil reformasi lahir undang-undang yang kontra produktif terhadap upaya pemenuhan rasa keadilan bagi petani. Bahkan beberapa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah SBY dinilai dapat mempertajam konflik agraria di Indonesia, misalnya lahirnya UU Perkebunan dan UU tentang Penanaman Modal. UU No 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam pasal 19 memberikan kemudahan bagi investor untuk memperoleh hak atas tanah. Sedangkan dalam pasal 20 melakukan perubahan dimana HGU dapat diperpanjang dari 60 tahun

menjadi 95 tahun, HGB dapat diperpanjang dari 50 tahun menjadi 80 tahun dan Hak Pakai dapat diperpanjang dari 45 tahun menjadi 70 tahun. Disamping itu Undang-Undang No 18 tahun 2004 tentang Perkebunan juga mengundang polemik terutama pasal 21 dan pasal 47. Pasal 21 menyatakan : “ *setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa ijin dan atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan*”. Kemudian pasal 47 : ayat (1) “ *setiap orang yang dengan sengaja melanggar larangan melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan lahan tanpa ijin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 diancam dengan pidana penjara paling lama 5 ( lima) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000 (lima milyar);* ayat (2) “ *setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan atau aset lainnya yang menyebabkan terganggunya perkebunan sebagaimana dimaksud pasal 21, diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 2. 500.000.000 ( dua milyar lima ratus juta rupiah)* . Pasal-pasal tersebut diatas memperlihatkan betapa pemerintah sangat tidak sensitif terhadap beban yang harus ditanggung rakyat. Dua undang-undang tersebut menambah keterpurukan petani, bukan hanya karena mereka masih harus berjuang menuntut kembali baik hak garap maupun hak ulayatnya agar memperoleh legalitas negara, namun harus ditambah dengan kekhawatiran ancaman penjara. Bagi pengamat masalah agraria melihat bahwa undang-undang perkebunan sangat potensial untuk mengkriminalkan petani, suatu tindakan yang sungguh sangat tidak manusiawi. Padahal ketika Belanda berkuasa saja petani masih diberikan ruang dan kesempatan untuk bisa mengelola lahan disekitar perkebunan. Seharusnya pemerintah mencari solusi yang mengakomodir baik kepentingan petani maupun kepentingan investor, sehingga menguntungkan kedua belah pihak.

Pemerintahan SBY memang tidak mudah keluar dari warisan sistem Orde Baru. Pemerintahan SBY meskipun pernah mencanangkan revitalisasi pertanian pada tahun 2006, namun sampai saat ini belum memprioritaskan pembangunan sektor pertanian, melainkan tetap mengandalkan investasi,

perdagangan, saham dan utang. Pemerintahan SBY secara jelas juga mempraktekan sistem kapitalistik yang dalam pandangan Marxis sistem ekonomi kapitalis mengembangkan hubungan instrumental antara bisnis dan negara. Dalam posisi demikian negara dipaksa untuk menjadi pemain aktif dalam akumulasi kapital sehingga dengan sendirinya negara mendukung kaum kapitalis. Konsekuensinya terlihat ketika pemerintah SBY membiarkan sumber-sumber daya strategis yang seharusnya dapat menopang pertumbuhan ekonomi satu per satu jatuh dalam kekuasaan asing, termasuk sumber daya agraria. Saat ini kita terjajah secara finansial oleh Multi National Corporation yang menguasai 70 % pertambangan, 75 % batu bara, bauksit, nikel dan timah, 100 % tambang emas dan 60 % perkebunan kelapa sawit. Makin lengkaplah ketidakadilan yang harus diterima oleh rakyat kecil, termasuk para petani karena harus rela menjadi buruh di tanahnya sendiri.

Kondisi seperti ini tentu tidak selayaknya berkelanjutan karena melukai rasa keadilan rakyat. Untuk itulah peninjauan kembali atas segala kebijakan yang kontra produktif dalam pengelolaan sumber daya agraria harus segera dilakukan oleh Pemerintah. Upaya ini memang tidak mudah dan juga akan mendapat tantangan oleh pihak-pihak yang diuntungkan oleh sistem yang berlaku saat ini, termasuk investor asing. Tetapi yang jauh lebih penting bagi pemerintah adalah bagaimana melaksanakan amanat konstitusi secara konsisten bahwa pengelolaan sumber daya agraria tidak boleh menciptakan konsentrasi camp monopoli bagi sekelompok kecil orang, apalagi kekuatan ekonomi asing.

## PENUTUP

Dengan upaya yang sungguh-sungguh untuk menata kembali struktur penguasaan tanah, pemerintah selayaknya konsisten melaksanakan kebijakan *landreform* dan menciptakan undang-undang yang dapat menjamin keadilan atas aset dan akses pertanahan. Untuk itu berbagai undang-undang yang kontra produktif bagi persoalan keadilan di bidang pertanahan dengan sendirinya perlu dikoreksi dan dikaji ulang. Termasuk dalam hal ini adalah undang-undang tentang penanaman modal dan undang-undang perkebunan yang keduanya sangat membatasi ruang gerak petani dan sekaligus membuka kemungkinan terjadinya tindakan kriminalisasi petani oleh pemerintah ataupun pengusaha.



### Daftar Pustaka

---

- Afrizal, 2006, *Sosiologi Konflik Agraria: Protes-Protes Agraria Dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer*, Palembang, Andalas University Press
- Azhar, Ipong S, 1999, *Radikalisme Petani Masa Orde Baru*, Yogyakarta, Yayasan Untuk Indonesia
- Camara, Dom Helder, 2005, *Spiral Kekerasan*, (terjemahan), Yogyakarta, Resist Book
- Fauzi, Noer "Gua perlu, Lu Jual": *Reformasi Menuju Pasar Tanah Yang Efisien*, dalam Sunanto, Hatta dkk, 2000, *Menggeser Pembangunan Memperkuat Rakyat: Emansipasi dan Demokratisasi Mulai dari Desa*, Yogyakarta, Pustaka Laper
- Gurr, T. R., 1970, *Why Men Rebel ?* New Jersey, Princeton University Press.
- Manan, Munafrizal, 2005, *Gerakan Rakyat Melawan Elit*, Yogyakarta, Resist Book
- Mustain, 2007, *Petani VS Negara : Gerakan Sosial Petani Melawan Hegemoni Negara*, AR-Yogyakarta, RUZZ MEDIA
- Popkin, SL, 1979, *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*, Berkeley, University of California Press
- Scott, J.C, 1976, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, London, Yale University Press
- , 1985, *Weapon of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press
- Susan, Novri, 2010, *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-isu Konflik Kontemporer*, Prenada Jakarta, Media Grup
- Wahyudi, 2005, *Formasi dan Struktur Gerakan Sosial Petani : Studi Kasus Reklaiming/Penjarahan Atas Tanah PTPN XII (Persero) Kalibakar Malang Selatan*, UMM Press, Malang
- UU No 18 Tahun 2001 tentang Perkebunan
- UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal