

KONFLIK AGRARIA DI WILAYAH PERKEBUNAN: RANTAI SEJARAH YANG TAK BERUJUNG

Syaiful Bahari¹

ABSTRACT

Agrarian conflicts that have been going on at plantation areas is a picture of conflict that was the legacy of colonialism in Indonesia. These conflicts seemed untouchable in the context of the current policies. For the implementing the agrarian reforms as the overall solution to existing conflicts at the plantations, then the plantation itself has to become the main object for land reform.

PETA KONFLIK DI PERKEBUNAN

Dilihat dari sebarannya, konflik agraria yang kini terjadi di seluruh pelosok tanah air sebagian besar berada di sekitar wilayah perkebunan baik perkebunan swasta maupun negara. Dibandingkan dengan konflik agraria yang terjadi di wilayah atau sektor lainnya, perkebunan menempati urutan kedua setelah konflik agraria

yang berkaitan dengan sarana umum, kemudian disusul dengan perumahan mewah/kota baru, industri, bendungan/pengairan, pariwisata dan kehutanan, sarana militer, pertambangan dan sarana pemerintahan, dan terakhir pertambangan. Di bawah ini adalah sebagian data yang tercatat mengenai peta dan urutan konflik

¹ Penulis adalah Wakil Direktur Eksekutif Sekretariat Bina Desa.

Peta Konflik Agraria di Berbagai Sektor Tahun 1985 - 2001

| No | Sektor | Jumlah |
|----|---------------------|--------|
| 1 | Sarana umum | 259 |
| 2 | Perkebunan | 254 |
| 3 | Perumahan/Kota baru | 200 |
| 4 | Industri | 90 |
| 5 | Bendungan/Pengairan | 75 |
| 6 | Pariwisata | 70 |
| 7 | Kehutanan | 70 |
| 8 | Sarana militer | 37 |
| 9 | Pertambangan | 36 |
| 10 | Sarana pemerintahan | 36 |
| 11 | Pertambakan | 25 |

agraria yang terjadi sampai tahun 2001.

Menurut data yang dikeluarkan Dirjen Bina Produksi Perkebunan, sampai dengan Agustus 2003 terdapat 575 kasus di wilayah perkebunan. Sejumlah 225 kasus terjadi pada perkebunan swasta dan 350 kasus pada PTPN. Kasus-kasus tersebut terjadi di 20 provinsi, terbanyak di Provinsi Sumatera Utara dengan 298 kasus atau 52% dari total kasus yang ada. Dari semua kasus yang disebutkan di atas, sebagian besar terkait dengan sengketa lahan yaitu 544 kasus (95%), hanya sebagian kecil saja yang menyangkut penjarahan produksi dan perusakan tanaman yakni sebanyak 31 kasus (5%)². Artinya, mayoritas konflik yang terjadi antara

petani dan perkebunan lebih didasari masalah-masalah hak atas penguasaan tanah, bukan kriminal sebagaimana yang sering kali dinyatakan pemerintah.

Tidak terbatas pada banyaknya jumlah kasus dan luasnya areal yang disengketakan, konflik antara petani dan perkebunan pun sering kali berakhir dengan kekerasan yang mengakibatkan jatuhnya korban jiwa dan harta benda di pihak petani. Bina Desa mencatat sejumlah peristiwa kekerasan yang terjadi di wilayah perkebunan (Sulawesi Selatan, Jawa Barat, dan Jawa Timur) yang berkaitan dengan konflik agraria selama tahun 2003, yaitu sebagai berikut:

- Jumlah petani yang meninggal akibat penembakan aparat kepolisian 4 orang.
- Jumlah petani yang ditangkap/ditahan 51 orang.
- Jumlah petani yang kena luka tembak 22 orang.
- Jumlah petani yang rumah dan harta bendanya dirusak/dibakar 7030 orang.

Jumlah ini belum mencakup kasus-

kasus yang terjadi pada tahun 2004 yang menewaskan 4 petani Manggarai, NTT, yang ditembak aparat kepolisian karena menuntut pembebasan teman-temannya sesama petani sebagai eksekusi dari pembabatan kebun kopi rakyat oleh pemerintah daerah.

Konflik agraria di perkebunan tidak saja menghadapkan pihak perkebunan dengan petani penggarap, tapi juga berhadapan dengan masyarakat adat. Pembukaan lahan perkebunan baru di Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua semakin menambah deretan panjang kasus-kasus konflik agraria di Indonesia. Setelah menghadapi keterbatasan lahan di Jawa dan Bali, ekspansi mereka diarahkan ke wilayah kehutanan. Areal konversi lahan hutan yang kemudian dijadikan lahan perkebunan semakin meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 1996, pemerintah telah mengalokasikan 9,13 juta ha kawasan hutan di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua Barat untuk pengembangan perkebunan besar kelapa sawit. Pada tahun 1999, total areal hutan yang secara prinsip telah disetujui untuk dikonversi menjadi areal

perkebunan kelapa sawit dan karet seluas 8,55 juta ha. Dari luasan tersebut 4,60 juta ha telah dikonversi³.

Dalam proses konversi, baik pemerintah maupun perusahaan perkebunan pada umumnya tidak memperhatikan keberadaan masyarakat adat yang secara turun-temurun telah menggantungkan hidupnya dari ekosistem hutan. Mereka kehilangan sumber penghidupannya setelah hutan dialihfungsikan menjadi perkebunan besar. Hal ini memicu perlawanan masyarakat adat sejak tahun 1980-an. Masih segar dalam ingatan kita ketika ratusan masyarakat Dayak menyerbu dan membakar kantor-kantor perkebunan karena hutan yang menjadi tempat penghidupan mereka dibabat dan diubah menjadi perkebunan sawit. Masih banyak lagi kasus-kasus yang serupa antara pihak perkebunan dengan masyarakat adat.

NEGARA DAN PERKEBUNAN

Konflik agraria di wilayah perkebunan bukanlah fenomena

² Dirjen Bina Produksi Perkebunan-Deptan, "Konflik Dalam Lingkungan Usaha Perkebunan Besar: Dampak dan Penanganannya." Makalah dalam Diskusi Panel Harian Kompas, Jakarta, September 2003.

³ Boedhi Wijardjo dan Dadang Trisasongko. *RUU Perkebunan: Melestarikan Eksploitasi dan Ketergantungan*. RACA Institute, 2001.

yang sama sekali baru. Konflik ini merupakan warisan masa lalu dan telah berakar sejak masa kolonial. Pada pertengahan abad ke-19 kehadiran perkebunan besar yang diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada akhirnya menuai serangkaian perlawanan petani di Jawa, seperti Gerakan Haji Rifangi di Pekalongan (1860), Gerakan Mangkuwijoyo di Desa Merbung, Klaten (1865), Gerakan Tirtowiat di Desa Bakalan, Kartosuro (1886), Peristiwa Srikaton di Desa Girilayu, Karanganyar (1888), Pemberontakan Petani Banten (1888), Pemberontakan Petani Candi Udik (1892), dan Peristiwa Gedangan (1904).

Perkebunan besar adalah produk dari sistem ekonomi politik dunia yang masih bertahan hingga sekarang. Ia lahir dari rahim ekonomi kapitalis global yang eksploitatif dan penuh dengan kekerasan. Perkebunan merupakan alas bagi pertumbuhan kapitalisme industri yang mulai tumbuh dan berkembang di daratan Eropa pada awal abad ke-18. Karena itu, untuk memahami konflik agraria dengan tingkat

eksploitasi dan kekerasan yang tinggi di wilayah perkebunan, tidak cukup hanya dengan melihat dari sudut pandang hukum atau undang-undang semata, tapi harus dilihat dari perspektif ekonomi politik yang akan mengungkap bahwa dimensi kekerasan struktural dalam setiap konflik selalu melibatkan aparatus negara karena pada dasarnya hukum adalah produk dari sistem politik dan sistem politik merupakan produk dari corak produksi (*mode of production*) dan formasi sosial (*social formation*) suatu masyarakat. Di sini penting untuk melihat bagaimana peran negara dan kelas pemodal dalam menciptakan dan mempertahankan perkebunan besar. Dengan demikian, kita bisa memahami mengapa sistem perkebunan besar masih tetap bertahan sampai sekarang dan mengapa sistem tersebut selalu menciptakan kekerasan dan menyingkirkan masyarakat dari sumber penghidupannya.

Watak eksploitatif dan kekerasan yang ada dalam sistem ekonomi perkebunan besar (*plantation estate economy*) pada dasarnya merupakan bagian inheren dari sistem ekonomi

perkebunan itu sendiri yang digerakkan oleh modal besar, teknologi modern, dan pasar ekspor. Sebagaimana yang dicatat oleh Gunawan Wiradi yang merujuk pada Belford (1979), Mandle (1983), dan Breman (1997)⁴, bahwa perkebunan besar memiliki ciri-ciri umum, yaitu:

- Sistem ekonomi perkebunan besar ditopang oleh dominasi pemikiran bahwa ekspor komoditas pertanian harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional.
- Perkebunan besar menguasai tanah yang luasnya tak terbatas atau tidak dibatasi.
- Kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi suplai tenaga kerja yang ada di pasar. Karena itu, diciptakanlah mekanisme *ekstra-pasar* atau *non-pasar* (budak belian, kuli kontrak, transmigrasi, dan sejenisnya).
- Pengelolaan perkebunan besar sangat ketat dan cenderung bengis. Birokrasi yang ketat dan bengis ini oleh Breman disebut *plantokrasi*.
- Birokrasi perkebunan besar tidak terjangkau oleh kontrol sosial, karena perkebunan besar merupakan *enclave* yang terisolasi dari masyarakat

(kecuali tebu di Jawa).

Perkebunan besar dan negara merupakan dua institusi yang saling terkait erat dan berdampingan. Di satu pihak, negara menggunakan perkebunan besar sebagai alat penghasil devisa dan pertumbuhan ekonomi nasional, di pihak lain perkebunan besar juga menggunakan negara sebagai alat kekuasaan mereka untuk memperbesar kekuasaan ekonominya. Hal yang menarik untuk diamati adalah, setiap kali terjadi pergantian rezim, sistem perkebunan besar tetap bisa bertahan, bahkan hampir tidak bisa disentuh oleh rezim yang baru.

Di Indonesia, hubungan antara negara dan perkebunan besar bisa dilihat sejak abad ke-19. Perkebunan telah dipercaya menjadi instrumen negara untuk menghasilkan surplus ekonomi dan devisa negara. Diterapkannya sistem Tanam Paksa (*cultuurstelsel*) oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1830-an dengan perkebunan komoditas ekspor menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi di tanah jajahan, telah menyelamatkan negeri Belanda dari krisis ekonomi dan

⁴ Gunawan Wiradi. "Perkebunan dalam Wacana Semangat Pembaruan." Makalah dalam Lokakarya yang diselenggarakan oleh Pusat Kajian Agraria, IPB, 4 Maret 2000.

⁵ Mochammad Tauchid. *Masalah Agraria: Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Jakarta: Penerbit Tjakrawala, 1952.

hutang yang ditinggalkan VOC. Selama periode 1832-1867, perkebunan telah mendatangkan saldo keuntungan sebesar 823 juta gulden dan 287 juta gulden selama periode 1867-1877. Sekitar 15% penghasilan nasional Negeri Belanda diperoleh dari Indonesia. Kekayaan nasional Belanda 25% ditanamkan di Indonesia terutama di sektor perkebunan yang merupakan 75% dari modal seluruhnya yang ada, di samping modal Inggris, Perancis, dan Belgia 19% serta Amerika 3%⁵.

Ketika undang-undang agraria yang baru dikeluarkan pada tanggal 9 April 1870 oleh Menteri Jajahan De Waal atau dikenal dengan *Agrarische Wet*, sebagai pengganti undang-undang dan peraturan agraria yang lama, maka eksistensi perkebunan makin menguat dan kekuasaannya makin meluas. Undang-undang tersebut memberikan legalitas dan jaminan yang lebih luas kepada kepentingan modal besar swasta untuk menanamkan modalnya di sektor pertanian dan perkebunan dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk mendapatkan tanah dengan jaminan dan perlindungan akan perkembangannya. Inilah awal terjadinya liberalisasi sistem agraria di Indonesia yang membuat

perkebunan besar menjadi penguasa tunggal atas sebagian besar tanah di Indonesia.

Ekspansi perkebunan besar swasta di pulau Jawa dan Sumatera telah berdampak pada ketimpangan dalam penguasaan tanah. Sebagai contoh, setelah pemberlakuan *Agrarische Wet* 1870, luas tanah konsensi yang dikuasai perkebunan besar di Sumatera Timur mencapai 30% dari seluruh luas tanah yang ada, sedang tanah pertanian rakyat hanya kurang lebih 8% saja, di antaranya 6% untuk pertanian pangan. Tanah konsensi seluas itu dimiliki oleh 257 pemegang konsensi bangsa Belanda dan 197 oleh bangsa asing lainnya (Amerika, Belgia, dan Inggris). Letak tanah konsensi pada umumnya berada di lokasi yang baik dengan tingkat kesuburan yang produktif. Tanah yang mereka kuasai dalam jumlah besar ternyata tidak semuanya mereka tanami, seperti tanah konsensi yang luasnya 627.000 ha untuk perkebunan tembakau, ternyata hanya ditanami seluas 394.000 ha. Sisanya dijadikan tanah cadangan dan ditelantarkan selama berpuluh-puluh tahun.

Sangat kontras bila dibandingkan dengan luas lahan untuk pertanian rakyat. Tanah pertanian rakyat

hanya seluas 192.000 ha atau hanya 6% saja dari luas tanah di Sumatera Timur, dibandingkan dengan tanah konsesi yang luasnya mencapai 888.000 ha (30%). Tanah seluas itu dimaksudkan untuk menghidupi sekitar 1.500.000 orang atau kurang lebih 300.000 keluarga. Ketimpangan penguasaan tanah ini menciptakan kesengsaraan dan kemelaratan rakyat karena tidak cukupnya tanah untuk memenuhi kebutuhan pangan sehingga terpaksa setiap tahun pemerintah setempat mengimpor beras dari luar negeri sebanyak 150.000 ton.

Setelah Indonesia meraih kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, banyak perkebunan Belanda, Inggris, dan pengusaha asing lainnya diambilalih oleh rakyat dan diubah menjadi pemukiman dan lahan pertanian pangan. Namun, dua tahun setelah itu, pada bulan Juli 1947 bersamaan dengan Agresi Militer Belanda I, perkebunan besar bangkit kembali dan merampas kembali tanah-tanah yang telah digarap rakyat. Mereka mengusir ratusan keluarga petani dari tanah-tanah yang mereka klaim sebagai milik mereka sebelum perang. Akibatnya, di beberapa daerah terjadi kerusuhan sosial yang kemudian pada puncaknya memicu revolusi sosial di Jawa dan Sumatera

pada tahun 1948. Dan semua gejolak ini kemudian berakhir dengan disepakatinya KMB yang salah satunya adalah pemerintah Republik diwajibkan mengembalikan tanah-tanah perkebunan Belanda, Inggris, dan Amerika.

Pada saat pemerintahan Sukarno digulingkan dan diambil alih oleh Orde Baru, langkah pertama yang dilakukan pemerintahan Suharto adalah mengeluarkan UU No. 1 tahun 1960 tentang Penanaman Modal Asing, termasuk di dalamnya mengembalikan kekuasaan perkebunan besar dalam menjalankan roda perekonomian nasional. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, meskipun beliau telah menginstruksikan agar 40% tanah perkebunan didistribusikan kepada petani, tetap saja tidak pernah ada realisasinya. Bahkan sebaliknya, pihak perkebunan mendemo Gus Dur dengan mengerahkan buruh perkebunan ke DPR untuk menentang kebijakan tersebut.

Tidak hanya sampai di situ, perkebunan dengan kekuasaannya mempengaruhi Pemda, Pangdam, dan juga institusi-institusi keagamaan seperti MUI untuk mendukung eksistensinya, meminta

aparatus keamanan dan tokoh-tokoh agama turut mengancam petani dalam konflik agraria, dengan tuduhan penjarahan. Contoh kasus, MUI Jawa Timur mengeluarkan fatwa bahwa mengambil tanah milik orang lain adalah haram. Fatwa ini kemudian menimbulkan reaksi dari petani dan aktivis gerakan Reforma Agraria. Di sini, sekali lagi terbukti bahwa perkebunan besar mempunyai posisi tawar yang kuat atau bahkan mempunyai kekuasaan yang cukup besar dalam mengendalikan arah politik suatu negara, terutama negara-negara yang masih bercorak agraris seperti Indonesia.

PERKEBUNAN DAN AGENDA REFORMA AGRARIA

Sudah dua abad lamanya, potret struktur dan permasalahan agraria di Indonesia hampir sama sekali tidak berubah. Bahkan sudah lima kali pergantian kekuasaan setelah kemerdekaan pun tidak memberikan tanda-tanda terjadinya perombakan dan penataan struktur penguasaan agraria yang adil dan merata. Pangkal persoalannya satu dan sama dalamnya sepanjang

sejarah, yakni negara masih berkepentingan mempertahankan perkebunan besar sebagai salah satu pilar pembangunan ekonomi nasional. Perkebunan besar masih dianggap sebagai sektor primadona dalam pengumpul devisa negara yang rata-rata mencapai 4-5 milyar dollar AS pada tahun-tahun terakhir.

Tak ada perubahan yang signifikan atas posisi perkebunan besar dalam peta ekonomi-politik nasional dari dulu sampai sekarang. Sampai tahun 1993, perkebunan besar menguasai sekitar 3,80 juta ha tanah. Tanah seluas itu dikuasai oleh 1206 perusahaan patungan (388 perusahaan negara/BUMN, 709 perusahaan swasta, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD). Data yang lain menunjukkan bahwa 470 perusahaan perkebunan menguasai 56,3 juta ha lahan hutan dalam bentuk konsesi kehutanan atau rata-rata setiap perusahaan memiliki konsesi seluas 120.000 ha. Hampir sama polanya dengan perkebunan di masa kolonial, yakni tidak semua tanah yang dikuasai perkebunan digarap dan ditanami atau dengan kata lain ada tanah yang ditelantarkan. Pada tahun 1997/1998, jumlah kebun

perkebunan besar adalah 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar.

Sementara pada periode yang sama, hampir 50% rumah tangga petani hanya menguasai lahan kurang dari 0,5 Ha. Ada 22.856.254 jiwa (84%) memiliki tanah kurang dari 1 Ha, dengan proporsi luas tanah yang dikuasai sekitar 31% dari total luas tanah pertanian yang ada. Sedangkan yang memiliki tanah lebih dari 1 hektar berjumlah 4.421.746 jiwa (16%) dengan proporsi penguasaan tanah seluas 69%.

Jadi, bila dilihat secara makro, konflik agraria yang terjadi di Indonesia merupakan konflik berdimensi historis-struktural yang penyelesaiannya harus dilakukan

dengan mengubah paradigma pembangunan ekonomi-politik nasional. Perombakan dan perubahan hukum atau undang-undang agraria yang mengarah pada pelaksanaan Reforma Agraria, termasuk upaya memperbaiki UUPA 1960, tanpa ada upaya perubahan pilihan sistem ekonomi-politik kerakyatan, semua itu tidak akan pernah berhasil.

Salah satu agenda dalam paradigma ekonomi-politik kerakyatan adalah dihapuskannya dominasi dan monopoli perkebunan besar atas penguasaan sumber-sumber agraria, atau dengan kata lain diakhirinya sistem *plantation estate economy* di tanah air. Di sini secara tegas dinyatakan bahwa Reforma Agraria tidak akan pernah bisa dijalankan