



MEMAHAMI GERAKAN PENDUDUKAN TANAH DALAM LAND REFORM

Pinky Chrysantini ¹

Abstract

This passage is trying to explain the referred concepts in order to figure out the move of the land occupation, or what is normally called the reclaim by the activists and agrarian observers believing that the reclaim is the initializing step towards the land reform. The concept paper is trying to commence with some related concepts of: 1) land reform, 2) peasants and the lands as well as the rural alternation, 3) social movement and the peasants' mobilization.

Penelitian dan tulisan-tulisan mengenai pendudukan tanah pada umumnya menekankan pemaparan konflik dan ketidakadilan yang dialami oleh petani atau penggarap tanah melalui perspektif hukum, pelanggaran hak asasi manusia, dan gerakan sosial yang menyertainya, sementara tulisan atau penelitian yang mencoba memahami sebuah tindakan pendudukan tanah dengan menelaah ke dalam aksinya secara lebih kritis, nyaris tidak ada. Siapa saja aktor yang terlibat? Apa yang terjadi ketika tanah sudah

diambil alih dan diduduki? Bagaimana mekanisme pembagian tanahnya, dan untuk siapa? Siapa yang sesungguhnya mengambil manfaat dari pendudukan tanah? Persoalan apa yang muncul ketika para tunakisma memiliki tanah? Bagaimana pemanfaatannya? Apa implikasinya terhadap tatanan sosial ekonomi yang sudah ada? Apakah konflik atas tanah selesai? Bagaimana keterlibatan aktor luar petani dalam proses pendudukan dan pengetahuan apa yang mereka sampaikan kepada petani? Apakah sesudah memiliki tanah persoalan

¹ Peneliti Yayasan AKATIGA

kemiskinan selesai? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang perlu dijawab dan dianalisis lebih kritis untuk lebih memahami gerakan-gerakan pendudukan tanah; apakah pada akhirnya gerakan pendudukan tanah memang mendukung kepada dan sejalan dengan pembaruan agraria yang dicita-citakan.

Tulisan ini mencoba memaparkan konsep-konsep rujukan untuk memahami gerakan pendudukan tanah, atau yang lazim disebut *reclaim* oleh para aktivis dan pemerhati agraria yang percaya bahwa *reclaim* merupakan langkah awal menuju *land reform*.² Pembahasan diawali dengan beberapa konsep yang berkaitan dengan pendudukan tanah antara lain konsep-konsep mengenai (1) *land reform*, (2) petani dan tanah serta perubahan di pedesaan, dan (3) gerakan sosial atau mobilisasi petani.

Pendudukan Tanah dalam Land Reform

Istilah 'reforma' mengisyaratkan adanya proses perubahan untuk mengubah sesuatu yang timpang atau tidak adil. Kenyataan menunjukkan bahwa penguasaan tanah pada masyarakat sangat timpang. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Studi Agro Ekonomi-Studi Dinamika

Pedesaan (SAE-SDP) menunjukkan bahwa pada skala mikro ketimpangan justru lebih tinggi. Demikian juga studi yang dilakukan oleh AKATIGA di pedesaan³ menunjukkan fakta bahwa tekanan masalah di atas telah menyebabkan semakin banyak petani tak bertanah atau buruh tani. Rata-rata penguasaan mereka atas lahan pertanian sesungguhnya tidak lebih dari 0,3-0,5 Ha tiap rumah tangga. Meski sulit untuk menentukan seberapa banyak buruh tani yang ada, namun dapat dipastikan bahwa kelompok 43% di atas didominasi oleh petani berlahan sempit dan sekaligus keluarga buruh tani yang anak-anaknya pergi ke kota, tinggal di daerah kumuh pinggiran kota, atau sebagai buruh pabrik dengan tingkat pendapatan yang sifatnya fluktuatif.

Pandangan mengenai *Land reform* – pembaruan pertanahan – juga mengisyaratkan perlunya perubahan semacam ini. *Land reform* adalah sebuah perubahan terencana untuk menata kembali tatanan-tatanan yang berkaitan dengan kepemilikan tanah yang tidak adil, sehingga membicarakan pembaruan pertanahan menurut pandangan ini berarti akan mengarah kepada perombakan struktur sosial ekonomi dan politik yang lebih luas (Jacoby, 1971; Fidro, et.al, 2002; Wiradi, 2000). Pandangan-pandangan mengenai

² Sengaja bukan istilah reforma agraria (*agrarian reform*) yang digunakan di sini karena reforma agraria mengandung pengertian yang lebih luas yaitu melingkupi seluruh komponen agraria yang dimaksud dalam UUPA 1960 yaitu tanah, air, dan angkasa yang melingkupinya. Kajian dalam tulisan ini sengaja difokuskan hanya kepada tanah (*land*) untuk lebih bisa memahami persoalan pengambilalihan dan pendudukan tanah.

³ Studi Struktur Relasi Agraria di Jawa Tengah, Bali, dan Lampung pada kisaran tahun 2001-2002.

land reform semacam ini menitik-beratkan kepada persoalan kelembagaan (*institutional*). Artinya, *land reform* tidak semata-mata membagi-bagikan tanah kepada petani penggarap, namun harus diiringi oleh perbaikan pada tatanan di bidang-bidang (*sphere*) lain. Sehingga, menurut Jacoby (1971), adalah sebuah tindakan yang keliru ketika tanah dibagi-bagikan dengan harapan mengentaskan kemiskinan tetapi tetap membiarkan kekuatan pasar yang rakus mendikte kehidupan petani.

Semangat *land reform* di Indonesia dipercayai merujuk kepada paham neo-populis yang dipopulerkan oleh A.V. Chayanov. Pandangan neo-populis dalam konteks *land reform* mendukung adanya kepemilikan tanah bagi petani, meskipun kecil. Tanah untuk petani, seperti halnya tenaga kerja (*labor*), merupakan *fixed cost* (biaya tetap) yang menjadi aset mutlak agar petani bisa memenuhi batas level subsistensi keluarganya. Berkurangnya tanah mengakibatkan petani tidak dapat memenuhi level subsistensinya, dan dalam hal ini petani akan berusaha memperoleh tanah. Kalau tanah pun sulit diperoleh atau tidak cukup, salah satu jalan yang ditempuh adalah bekerja semakin keras (tanpa upah lembur seperti pada petani kapitalis) dan mengintensifkan produksi tanahnya. Itu sebabnya dalam pandangan neo-populis, ukuran tanah yang dimiliki oleh petani ditentukan oleh besarnya anggota keluarga (kebutuhan subsistensi harian). Inilah yang

disebut *labor-consumer balance* yaitu petani sebagai produsen sekaligus konsumen memperhitungkan efisiensi pemilikan/penguasaan tanah sesuai dengan kebutuhan hidup minimum berdasarkan jumlah anggota keluarganya, jadi tidak berlebihan (Kitching, 1982).

Pandangan Neo-populis yang melihat bahwa satuan-satuan ekonomi rumah tangga merupakan bentuk ekonomi yang efisien, menjadi pandangan dasar upaya *land reform* di Indonesia. Asumsinya adalah karena ekonomi keluarga dipandang efisien, maka setiap keluarga petani seharusnya menguasai tanah meskipun kecil, sehingga ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah dari masa kolonial harus ditata ulang menjadi tatanan pertanahan yang lebih adil. *Land reform* di Indonesia yang tercermin dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 memiliki semangat untuk memperkuat fondasi ekonomi di level masyarakat desa, dengan menekankan kepemilikan tanah yang adil karena tanah adalah faktor produksi utama dan pada dasarnya merupakan milik rakyat, sehingga tidak boleh dimiliki secara serakah apalagi digunakan sebagai alat kekuasaan orang seorang untuk menindas.

Land reform di banyak negara dan kajian literatur sering diidentikkan dengan membagi-bagikan tanah kembali kepada rakyat (*land redistribution*). Menurut Jacoby (1971), *land reform* tidak identik dengan distribusi tanah, tetapi

sebaliknya, distribusi tanah yang dilakukan dalam kerangka *land reform* adalah sebuah distribusi yang spesifik, yaitu sebuah proses distribusi yang mengandung rekayasa sosial ekonomi untuk tujuan tertentu. Di sisi lain, *land reform* yang dicetuskan melalui revolusi identik dengan distribusi tanah (berjuang untuk mengambil dan membagikan tanah), karena *land reform* melalui revolusi semacam ini memang didasari oleh keinginan untuk merombak tatanan kepemilikan tanah yang dirasakan tidak adil (Jacoby, 1971:23). Pandangan semacam ini meletakkan reformasi pertanahan dalam sebuah konteks perubahan struktur mendasar dan perubahan institusional (yang lebih kepada aturan, norma, dan nilai), sehingga *land reform* seharusnya tidak parsial dan tidak hanya berwujud membagi-bagikan tanah, tetapi merupakan sebuah reformasi besar menyangkut perombakan struktur sosial ekonomi politik yang terkait dengan tanah untuk kehidupan petani.

Dalam pembaruan agraria, khususnya reformasi pertanahan, dikenal istilah "*land reform by leverage*", yaitu sebuah gerakan pembaruan (*reform*) yang dilakukan oleh petani yang mengorganisir diri sedemikian rupa sehingga dengan kekuatannya mampu melakukan tawar menawar dengan penguasa tanah atau pemerintah (Powelson dan Stock, 1987:3). Dari definisinya, pembaruan agraria *by leverage* (pendongkrakan) ini mengandung pengertian bahwa untuk mampu melakukan tawar

menawar dan mendesak aspirasinya ke dalam kebijakan pembangunan, maka sebuah gerakan petani harus 'berdaya' (*empowered*). Untuk mencapai tahap 'berdaya' ini sudah tentu petani membutuhkan waktu yang lama dan pengetahuan yang cukup mengenai keagrariaan. Gerakan pendudukan tanah tidak identik dengan gerakan *reform by leverage*, namun bisa dipandang sebagai salah satu bentuk pengorganisasian petani untuk mendesak kebutuhannya akan tanah. Penataan ulang struktur penguasaan tanah dan praktik pemanfaatan lahan yang berkelanjutan serta perbaikan pada pranata-pranata pendukungnya (seperti kredit, koperasi, dan pemasaran) menjadi rangkaian proses panjang pemberdayaan petani. Dengan demikian pendudukan tanah bisa dipandang sebagai salah satu langkah awal dari rangkaian reforma agraria.

Land reform by leverage atau pendongkrakan dari bawah, oleh Powelson dan Stock, dipandang sebagai 'lawan' dari pembaruan berdasarkan kedermawanan atau *land reform by grace* yang dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan contoh dari 16 negara yang melakukan pembaruan agraria, kecuali Korea Selatan dan Taiwan, Powelson dan Stock menunjukkan bahwa pembaruan berdasarkan kedermawanan ini terbukti tidak berhasil untuk memperbaiki kehidupan petani dan tidak berkelanjutan, karena selalu dilakukan berdasarkan prasangka-prasangka yang keliru mengenai

kemampuan dan kehidupan petani. Selain itu, kelemahan paling dasar dari *land reform by grace* adalah sangat rentan terhadap perubahan sistem politik dan pergantian kekuasaan (elit) negara, sehingga pergantian pemimpin bisa berarti perubahan terhadap tatanan agraria yang ada. Dengan demikian, pembaruan melalui kedermawanan pemerintah atau negara tidak lagi tepat untuk dilakukan. Namun, Menurut Wiradi (1995), sebagaimana layaknya pembaruan lainnya, *land reform by leverage* tetap memerlukan kekuasaan pemerintah untuk memungkinkan desakan aspirasi dari masyarakat terwujud dalam kebijakan pembangunan.

Dalam konteks mendesak aspirasinya inilah otonomi daerah membuka peluang untuk terjadinya proses pembaruan agraria yang lebih desentralistis. Posisi tawar politik petani, lewat organisasi tani, dimungkinkan untuk mendapat perhatian dari pemerintah dan dapat mempengaruhi kebijakan agraria. Peran pemerintah daerah tetap menjadi penting terutama dalam membuat keputusan-keputusan formal yang tertuang dalam peraturan-peraturan perundangan. *Land reform by leverage* dengan demikian menghendaki pemerintah untuk demokratis terhadap aspirasi petani (Suhendar, 2002), meskipun, seperti telah dikemukakan di awal, otonomi daerah juga membawa sisi negatif dari keterbukaan.

Perombakan struktur dan pranata sebagai suatu kesatuan untuk

mencapai keadilan agraria pada kenyataannya sering jatuh kembali kepada persoalan sekedar membagi-bagikan tanah. Istilah '*reclaim*' kemudian sering digunakan dan populer di kalangan aktivis agraria untuk menunjuk kepada hampir semua tindakan mengambil alih tanah dan mendudukinya. Dalam kajian *land reform* dan literatur-literturnya, tidak ditemukan istilah '*reclaim*', melainkan *claim* atau redistribusi tanah. Istilah *reclaim* menjadi rancu karena penggunaan kata-kata '*re*' yang artinya kembali, sehingga '*reclaim*' seolah-olah adalah 'mengklaim-kembali' atau mengakui kembali sesuatu yang pernah dimiliki sebelumnya. Pada kenyataannya, tidak semua kegiatan mengambil alih tanah adalah kegiatan mengambil **kembali** miliknya atau haknya yang terdahulu, tetapi bisa saja mengambil karena tekanan ketidakadilan di lokasi-lokasi tertentu. Tampaknya istilah *reclaim* digunakan hanya untuk memudahkan, sehingga orang segera tahu bahwa ketika istilah itu disebutkan maksudnya adalah mengambil alih (menduduki) tanah dari pemilik/pengelola sebelumnya, tanpa memperhatikan apakah tanah itu memang milik mereka sebelumnya (yang dirampas dan diambil alih kembali). Dalam tulisan ini akan digunakan istilah pendudukan tanah untuk menggantikan istilah '*reclaim*'. Istilah 'pendudukan tanah' di sini digunakan baik untuk tanah yang dulu dirampas dari rakyat kemudian diambil kembali oleh warga, maupun juga yang digunakan untuk tanah-tanah obyek *land reform* yang diambil

warga karena kondisi (tekanan) ketidakadilan yang dialaminya.

Mengambil alih dan menduduki tanah dilakukan bukan tanpa alasan, juga bukan sembarang tanah, serta tidak dibagikan kepada sembarang orang. Pendudukan tanah dalam kerangka *land reform* ini pada hakekatnya "diizinkan" oleh Undang Undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) yang telah menggariskan kebijakan menuju keadilan agraria (Sandy, 1991:144-145) sejalan dengan pasal 33 ayat 3 UUD 45 yaitu upaya menggunakan kekayaan alam untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (seluruh rakyat). UUPA 1960 lahir dengan semangat untuk memperbaharui peraturan-peraturan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dari masa kolonial yang merugikan bangsa Indonesia, terutama petani miskin. Namun demikian, negara tidak selamanya memenuhi janji tersebut, dan pelaksanaan UUPA 1960 yang mendasari tata ulang agraria agar lebih adil menjadi terhambat⁴. Akibatnya ketimpangan penguasaan tanah tetap terjadi dan membuat jurang kaya-miskin semakin tajam. Kemudian dipercayai bahwa demi alasan menuju keadilan agrarialah maka tindakan pengambilalihan itu dilakukan.

Sementara itu tanah yang diduduki adalah tanah-tanah yang masuk kedalam kategori 'obyek *land reform*'. Obyek *land reform* adalah tanah-tanah yang bisa dan hendak dibagikan kepada yang berhak. Tanah-tanah obyek *land reform* itu diatur dalam PP No. 224 tahun 1961,⁵ yang antara lain adalah tanah yang:

1. Melebihi batas maksimum sebagaimana ditetapkan di UU No. 56 pp tahun 1960, sehingga jatuh kepada negara.
2. Ditinggalkan pemilikinya karena bertempat tinggal di luar kecamatan (tanah *absentee*) dan akan diambil alih pemerintah.
3. Tanah swapraja atau bekas swapraja yang telah beralih kepada negara sesuai dengan diktum keempat hukum A UU Pokok Agraria.
4. dikuasai langsung oleh negara dan ditegaskan lagi oleh menteri agraria.

Tanah obyek *land reform* tidak dimaksudkan atas tanah kepentingan umum, perumahan, jalan, hutan, dan sarana umum lainnya, melainkan hanya yang diperuntukkan bagi kegiatan pertanian.

Tanah obyek *land reform* yang bisa diambil alih tidak boleh dibagikan

⁴ Lihat I Made Sandy, 1991, "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA", jurnal Analisis CSIS th XX no. 2

⁵ Untuk lengkapnya lihat *Hukum Agraria Indonesia* oleh Prof. Boedi Harsono, 1996, Penerbit Djambatan. Atau untuk versi singkatnya lihat *Land Reform di Desa* oleh Boy Fidro dkk, 2002, Read Book, Jogjakarta

kepada sembarang orang. Menurut pasal 8 PP No. 224 tahun 1961, untuk pembagian tanah dan syarat-syaratnya, prioritas diberikan kepada yang paling membutuhkan dan menggantungkan hidupnya dari tanah. Disini muncul persoalan mengenai siapa yang sebetulnya dianggap paling membutuhkan tanah. Lebih lanjut, pasal 8 menunjuk "petani", "penggarap", "buruh tani tetap", "pekerja tetap", berikut definisinya (lihat Fidro dkk, 2002; Harsono, 1996). Pada kenyataannya, pengambil alih tanah memang terdiri dari petani, tetapi apakah petani yang mengambil tanah itu memang termasuk kategori paling membutuhkan dan menggantungkan hidupnya dari tanah?

Sebenarnya semua pihak menghendaki terwujudnya pembaruan agraria melalui *land reform* yang lebih adil. Tidak kurang Bank Dunia juga mengisyaratkan kebijakan penataan ulang tanah agar petani bisa memperbaiki kehidupannya. Lembaga internasional semacam ini menawarkan program-program sertifikasi yang menjamin hak-hak individu atas tanah. Namun jaminan *property rights* semacam itu belum tentu menguntungkan petani-petani miskin yang memiliki kerumitan realitasnya sendiri yang sering tidak diperhatikan oleh lembaga-lembaga tersebut. Selain lembaga-lembaga internasional seperti itu, usaha pembaruan agraria datang tak kalah sengitnya dari organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop) yang mempromosikan perubahan di tingkat

kebijakan ataupun perubahan-perubahan mendasar yang radikal di tingkat akar rumput.

AKATIGA tetap menekankan kembali pentingnya untuk melakukan *land reform* sebagai sebuah kesatuan perombakan atau penataan ulang secara menyeluruh atas pranata-pranata sosial ekonomi dan politik baik di tingkat akar rumput maupun kebijakan yang terkait, sehingga gerakan *land reform* sekali lagi bukan hanya mengambil alih tanah dan mendudukinya, tetapi juga dibarengi oleh perencanaan dan penataan di bidang-bidang lain yang kemudian dijaga oleh aturan-aturan main yang disepakati bersama serta menciptakan mekanisme untuk menjaga dan menegakkan aturan main yang telah disepakati itu. Perencanaan dan penataan tanah serta pertanian ke depan sesudah tanah diambil alih menjadi tugas yang sangat penting yang harus dilakukan sesudah tanah berhasil diduduki. Disinilah *land reform by leverage* betul-betul harus dimulai, yaitu dengan mengupayakan agar petani mampu menjaga, mempertahankan, dan mengelola tanah serta produksi pertaniannya sehingga punya posisi tawar dengan pembuat kebijakan.

Masyarakat Petani dan Perubahan di Pedesaan

Land reform yang hendak menata ulang struktur sosial ekonomi dan politik mau tidak mau harus mendasarkan dirinya kepada

pemahaman mengenai masyarakat petani dan pertanian serta perubahan-perubahan yang mempengaruhi. Dengan demikian rangkaian reforma agraria kemudian mempersoalkan logika-logika petani dalam menyasiasi hidupnya dan dinamika perubahan di pedesaan akibat interaksi dengan sistem ekonomi yang lebih besar. Tidak jarang petani dengan mudah melepaskan tanah yang sudah dengan susah payah diperoleh lewat perjuangan pendudukan tanah dan kembali kepada ketergantungan dengan pihak luar.

Tindakan-tindakan petani pasca pendudukan tanah tidak bisa dilepaskan dari sejarah yang membentuk pola penguasaan tanah dan susunan sosial serta rasionalitas ekonominya yang menunjukkan bahwa petani tidak homogen. Menurut van der Kroef (1984), pola penguasaan tanah, khususnya di Jawa, bervariasi jenisnya dan berada diantara kepemilikan komunal dan kepemilikan individu. Dalam hal ini terdapat kelenturan pola kepemilikan dan penguasaan yang ditunjukkan oleh penguasaan tanah komunal di masa kerajaan Hindu dan Islam, saat tanah komunal desa boleh dikuasakan kepada perorangan dan ahli warisnya tetapi dengan pengawasan komunal. Kepemilikan komunal dengan penguasaan pribadi semacam ini memudar seiring dengan berbagai perubahan internal seperti tekanan penduduk, datangnya pemerintahan kolonial, dan meluasnya penggunaan uang serta tindakan-tindakan ekonomi pribadi. Pengawasan komunal ter-

hadap tanah-tanah yang dikuasai pribadi mengendur dan ditandai dengan, istilah van der Kroef, perasaan solidaritas kelompok yang samar (*ibid*, 147). Masuknya partai politik modern ke desa, terutama lewat Partai Komunis waktu itu, menciptakan polarisasi kelas antara 'petani kaya' dan 'petani miskin'. Diferensiasi kelas yang 'dibuat' oleh partai Komunis inilah yang kemudian mendorong petani miskin melakukan pendudukan atas tanah petani kaya.

Van der Kroef (1984) lebih lanjut menunjukkan bahwa sejak kepemilikan komunal mulai mengendur akibat tatanan pemerintahan kolonial dan perubahan-perubahan yang cepat, jumlah petani tidak bertanah serta petani penggarap semakin banyak. Pada kondisi dimana solidaritas kelompok masih kental, masyarakat memiliki mekanisme komunal untuk menyerap keberadaan petani tak bertanah, sehingga kepemilikan komunal dipertahankan sedemikian rupa untuk menjaga agar petani tetap bisa menggarap tanah dan hidup dari bertani. Namun pada masyarakat dimana nilai-nilai tradisional yang mengatur kepemilikan dan pemanfaatan tanah tidak lagi menjadi penunjang utama, petani Jawa umumnya akan beralih kepada kegiatan-kegiatan lain di luar pertanian.

Paling tidak ada dua hal yang bisa ditarik dari apa yang dikemukakan oleh van der Kroef. *Pertama*, dari sisi kepemilikan dan penguasaan tanah terbentuk struktur masyarakat yang

tidak homogen, baik dari hak maupun kewajibannya dalam mengelola, menguasai, dan memiliki tanah. Struktur kepemilikan dan penguasaan tanah adalah bentukan dari kekuasaan yang dominan di masa itu. Pemilik tanah, sejak zaman kerajaan-kerajaan, adalah orang-orang 'khusus' yang mendapat hak pemilikan tersebut dari raja, sedangkan orang-orang yang tidak memiliki tanah diperbolehkan menguasai tanah milik komunal dengan pengawasan komunal dan tetap boleh mengolahnya hingga anak cucunya (boleh diwariskan). Dengan kata lain, petani tak bertanah dapat terus menggarap tanah lewat mekanisme komunal tradisional yang menjamin mereka bisa hidup dari bertani. Tetapi hal lain yang juga bisa diartikan dari kondisi itu adalah bahwa petani tak bertanah menyadari posisinya (kelas) sebagai masyarakat yang sebetulnya tidak memiliki kuasa atas kepemilikan tanah. 'Kesadaran' kelas ini baru dimunculkan ketika kekuatan partai komunis mulai mempromosikan *land reform*-nya yang memunculkan istilah 'petani kaya' dan 'petani miskin' dan mendorong petani tak bertanah untuk melawan petani pemilik tanah luas terutama perkebunan dan mendudukinya (Kroef, 1984:164-167). Dapat dikatakan bahwa pada dasarnya tradisi, nilai, dan struktur yang membentuk masyarakat membuat petani tak bertanah atau buruh tani tidak memiliki bayangan untuk memiliki tanah apalagi melakukan perlawanan untuk merebut dan mendudukinya. Seperti akan dipaparkan di bawah

(bagian pengorganisasian petani), petani tak bertanah dan buruh tani sebetulnya tidak memiliki taktik atau strategi untuk melakukan perlawanan. Dengan demikian, pendongkrakan dari bawah tidak selalu merupakan gerakan yang lahir dari petani miskin.

Kedua, perubahan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah di pedesaan akibat tekanan penduduk desa, pertumbuhan ekonomi, teknologi pertanian, lalu diiringi kepemilikan individual yang makin menguat serta solidaritas komunal yang makin mengendur, membuat petani tidak bertanah, penggarap, dan buruh tani dengan mudah beralih kepada kegiatan-kegiatan di luar pertanian, misalnya membuat kerajinan, berdagang di pasar, atau pergi ke kota. Tindakan-tindakan untuk 'keluar' dari sektor pertanian ini menunjukkan besarnya pengaruh hubungan pasar (*market relationship*), perdagangan, dan industri skala mikro (seperti ditunjukkan lewat pedagang di pasar tradisional dan pekerja kerajinan di desa) terhadap kehidupan petani. Hal ini juga menunjukkan bahwa petani bukanlah masyarakat yang homogen dan melulu bekerja di pertanian (Alexander, et al., 1991), melainkan telah beralih juga kepada kegiatan-kegiatan ekonomi non-pertanian yang menghasilkan pendapatan untuk kecukupan hidup rumah tangga petani. Dengan demikian, istilah 'petani' menunjuk tidak hanya sebatas pada matapencaharian pertanian atau penguasaan tanah saja, tetapi pada 'petani' melekat juga seperangkat

hubungan ketenagakerjaan berdasarkan hubungan-hubungan yang diatur oleh pasar. Ini membuat 'petani' bukan sekelompok orang yang homogen.

Seperti yang dipaparkan van der Kroef (1984) dan Alexander, et.al. (1991), tindakan-tindakan petani masa kini merupakan hasil dari perjalanan panjang pembentukan sejarah melalui kekuatan-kekuatan kolonial, pasar, dan industri. Namun, kekuatan-kekuatan pasar ini ternyata tidak menghapuskan bentuk-bentuk non-pasar khas petani (Bernal, 1994). Bernal menandakan bahwa petani bekerja dengan rasionalitas hubungan produksi yang pluralis, yaitu tidak sepenuhnya bersifat kapitalis yang mengenakan nilai (atau harga) atas segala sesuatu (*profit seeking*), tapi juga tidak sepenuhnya memegang nilai-nilai tradisional yang seringkali tidak memperhitungkan keuntungan (misalnya melibatkan tenaga kerja dari kerabat). Petani 'terpaksa' bekerja di luar pertanian untuk kelangsungan produksi rumah tangganya di desa dengan menjadi buruh yang dibayar (*waged labor*) di kota. Produksi petani juga merespons ekonomi nasional (seperti tampak pada jenis-jenis produksi pertanian yang dikehendaki pasar), sehingga petani tidak bebas dari pengaruh pasar.

Tindakan-tindakan petani sesudah mengambil-alih tanah erat kaitannya dengan bagaimana mereka merespons kondisi ekonomi/pasar yang lebih luas. Di sinilah dimana terdapat

pertemuan antara 'dunia luar' dan 'dunia petani', banyak literatur yang melihat (masyarakat) petani sebagai kategori masyarakat yang khas baik secara ekonomi maupun politik (Kerblay, 1971; Bernal, 1994, dll). Salah satu pendekatan yang bisa menjelaskan tindakan petani sesudah menguasai tanah adalah prinsip "*safety first*" atau tingkat yang aman (Scott, 1976:15). Prinsip ini menjelaskan ekonomi petani umumnya berkisar di wilayah yang aman, dimana dia bisa memenuhi kebutuhan minimum hidupnya dan keluarganya (subsisten). Risiko-risiko di masa krisis dihindari sedemikian rupa agar ia tetap berada di wilayah aman itu karena mereka senantiasa hidup di batas marjin. Kalau produksi pertaniannya gagal, petani terpaksa menjual sebagian atau seluruh tanahnya, atau aset-aset lain (seperti kerbau), agar level minimum kebutuhan hariannya tetap terpenuhi (*ibid*:14). Namun di sisi lain, Popkin (1986) membantah hal ini. Ia mengatakan bahwa petani sebetulnya tidak hanya hidup di batas marjin saja, tetapi juga membuat kalkulasi mengenai investasi, tabungan, dan perhitungan-perhitungan lain, sehingga sebenarnya petani juga berorientasi pasar. Dalam hal ini, argumen Bernal (1994) lebih mengambil jalan tengah mengakomodasi pandangan Popkin dan Scott. Bernal memandang bahwa rasionalitas sangat kontekstual (*all rationality is contextual* – hal 806) di masa sekarang. Kehidupan ekonomi petani dan 'rasionalitasnya' tidak bisa terlalu kaku dilihat pada ekonomi

subsisten saja atau sepenuhnya kapitalis, tapi keduanya berdampingan (*co-exist*) dan menciptakan dinamika tersendiri pada kehidupan ekonomi petani. Petani merespons pasar (dalam hal ini kebutuhan regional nasional untuk kebutuhan pangan atau tanaman produksi lain) dengan melakukan kalkulasi dan pengelolaan tenaga kerja yang ada (dalam keluarganya) dan terlibat dalam kegiatan *waged labor* (orientasi pasar), tetapi dengan tetap berorientasi kepada rasionalitas subsisten yang meminimalkan segala risiko yang salah satunya dengan cara meminimalkan biaya produksi pertanian dengan menggunakan tenaga kerja tidak dibayar – *unwaged labor* – yang umumnya terdiri dari keluarga dekat.

Pengorganisasian Petani dalam Pendudukan Tanah

Apakah petani mampu melakukan perlawanan atau pemberontakan? Wolf (1971) dan Migdal (1974) mengatakan bahwa pada dasarnya petani tidak memiliki bayangan ataupun keinginan untuk melakukan perlawanan atau pemberontakan, kecuali ada tekanan atau krisis yang sangat menekan mereka dan ketika ada pihak luar yang mendorong lebih jauh. Wolf dengan eksplisit mengatakan (1971:268) bahwa mempertahankan gerakan petani untuk bisa terus membuatnya mampu berposisi tawar dengan kuat (*on going political leverage*) sama sekali tidak mudah, terutama jika petani tidak punya

taktik untuk bisa terus mengontrol sumber daya yang dimilikinya sebagai dasar tawar menawar. Selain itu, petani tak bertanah yang hubungannya telah terpola sedemikian rupa dengan tuan-tuan tanah, tidak memiliki taktik jitu untuk terus mempertahankan posisinya. Pandangan bahwa petani sebetulnya tidak mampu melakukan perlawanan juga dianut oleh pengikut Marxist yang mengatakan bahwa petani tidak mungkin membuat revolusi kecuali ada pemimpin dari luar yang memulainya, dan baru memulai untuk berpolitik jika petani sudah dipercayai orang luar, karena petani juga tahu bahwa ada orang luar yang bersedia membantu. Meskipun sebuah pemberontakan berhasil dan mampu membentuk-ulang struktur sosial di desa, sebetulnya pengaruhnya hanya sekitar itu dan tidak meluas kepada negara atau struktur yang lebih besar lainnya. Sehingga pemberontakan petani di masyarakat yang sudah kompleks, yang kekuatan industrialisasinya sudah sedemikian kuat, cenderung akan terbatas dengan sendirinya (Migdal, 1974).

Berseberangan dengan pandangan ekonomi moral Wolf (1971), Migdal (1974) dan Scott (1976) yang memandang bahwa petani senantiasa mendasarkan tindakannya atas nama kelompok (baik dalam memproduksi maupun berpolitik dan melakukan perlawanan) dan cenderung memandang bahwa petani miskin merasa mereka tidak bisa keluar dari stukturinya (petani miskin tidak punya taktik untuk melawan), Popkin (1986)

cenderung melihat petani sesungguhnya tidak terlalu mementingkan kelompok dan mampu melakukan perlawanan atas dasar kepentingan-kepentingan pribadi di atas kepentingan kolektif memerlukan lebih dari sekedar konsensus atau intensitas kebutuhan, dan harus ada kepentingan pribadi, sehingga sebuah perjuangan tidak ditunggangi oleh *free rider* (pembonceng).

Menurut Huizer (1999), ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan untuk mengkaji keberhasilan atau kegagalan sebuah gerakan atau mobilisasi petani, yaitu: (1) kondisi-kondisi yang mendorong timbulnya pergerakan; (2) faktor pemimpin; dan (3) strategi yang digunakan. Faktor pendorong yang menyebabkan petani melakukan mobilisasi dan perlawanan adalah rasa frustrasi yang ekstrim akibat tekanan-tekanan yang muncul akibat kesenjangan pembangunan. Menurutnya, berdasarkan contoh gerakan petani di 11 negara, petani yang melakukan perlawanan biasanya bukanlah petani yang sangat miskin, tetapi justru dilakukan oleh petani yang berada di wilayah-wilayah yang terdapat program-program pembangunan yang menciptakan kesenjangan dan ketidakadilan. Daerah-daerah ini biasanya letaknya cukup dekat dengan kota dan memiliki hubungan ekonomi yang cukup baik dengan kota. Modernisasi berikut eksploitasi terhadap sumber daya alam dan manusia mengakibatkan petani kehilangan tanah dan memunculkan patron-patron baru

yang lebih eksploitatif dan menghilangkan tatanan sosial lama antara pemilik tanah dan petani.

Faktor pemimpin adalah faktor penting untuk sebuah gerakan petani terutama pada tahap awal gerakan. Keberadaan pemimpin yang karismatik secara psikologis memberikan inspirasi dan rasa aman kepada anggotanya. Pemimpin semacam ini mampu memotivasi anggotanya untuk mengubah tatanan yang dianggap tidak adil. Namun, di sisi lain, pemimpin yang karismatik dapat menyebabkan rasa ketergantungan anggota, sehingga jika ia 'dihilangkan' maka gerakan bisa runtuh.

Selain pemimpin karismatik yang mampu menggerakkan massa, ada juga organisasi petani yang dengan baik dibentuk karena kehadiran pengorganisir dari luar. Umumnya pengorganisir semacam ini datang dari orang yang memiliki latar belakang daerah *urban* yang datang ke desa. Akan ada proses penolakan pada awalnya, namun jika terbukti dia dapat dipercaya dan diandalkan, gerakan massa yang efektif juga akan tercapai.

Strategi pergerakan dan perlawanan petani menjadi faktor yang menentukan keberhasilan sebuah gerakan. Strategi memobilisasi petani bisa dibangun melalui penciptaan-penciptaan kelas, konflik (antara yang kaya dan miskin), atau gerakan *disobedience* (ketidakpatuhan) yang non-kekerasan, gerakan boikot, dan sebagainya.

Peran organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop) sebagai pengorganisir dari luar masyarakat terbukti berpengaruh kepada mobilisasi massa. Ornop, merujuk arti katanya, bisa mencakup semua bentuk organisasi di luar pemerintah, mulai dari gerakan sosial, gerakan pengawas (government-watch), sampai organisasi-organisasi minat dan hobi. Meskipun mencakup berbagai jenis, istilah organisasi non-pemerintah lebih menunjuk kepada organisasi yang memberi dukungan finansial maupun teknis kepada masyarakat atau organisasi lain yang sedang mengupayakan pembelaannya di akar rumput (Hulme dan Edwards, 1997:21). Ornop atau NGO dalam hal ini bisa merupakan organisasi yang tidak langsung bersentuhan dengan keseharian masyarakat (bukan *grassroot organisation*), tetapi organisasi yang berada satu tahap sesudah organisasi akar rumput yang oleh Pearce (1997:259) diistilahkan sebagai *intermediary development organization*, yang terdiri dari orang-orang kelas menengah terdidik dan profesional, dan memilih jalur politik atau kemanusiaan dalam mendedikasikan kerjanya untuk membela orang miskin dan terpinggirkan. Organisasi non pemerintah dipercayai memiliki beberapa kelebihan yang tidak dimiliki oleh pemerintah maupun swasta, seperti kemampuan untuk menjangkau masyarakat di wilayah pelosok dalam segala cuaca, dan yang terpenting adalah memperjuangkan aspirasi masyarakat dan mempromosikan demokrasi.

Pada tahapan hendak mengambil alih tanah, ornop melakukan pendampingan kepada organisasi petani di tingkat akar rumput. Ada upaya untuk 'menyadarkan' posisi petani dalam sebuah bangun hubungan kekuasaan yang lebih besar dalam menuntut keadilan. Seperti yang diungkapkan oleh Fidro dkk (2002:13) '*pembaruan agraria berdasarkan kemauan rakyat adalah pembaruan agraria yang dikawal oleh kedaulatan rakyat - maka rakyatlah yang akan menegur jika pemerintah yang berkuasa melenceng dari jalan pembaruan agraria. Jadi tugas kita adalah mempersatukan kemauan rakyat*'.

Pada tahap ini, baik ornop yang bersangkutan maupun organisasi pendamping masyarakat perlu menciptakan agenda dan motif yang kuat untuk menduduki tanah. Salah satu yang dikemukakan dalam rekayasa ini adalah membentuk identitas kelompok. Dalam persoalan ambil alih tanah, ornop membungkusnya menjadi petani tidak bertanah ataupun buruh tani. Sampai seberapa jauh kebenaran apakah kelompoknya betul-betul terdiri dari petani tidak bertanah, akan menuai hasilnya pada masa sesudah mengambil alih tanah. Pada tahap ini, petani yang mengaku dirinya tidak punya tanah ternyata merespons dengan berperilaku seolah mereka tidak membutuhkan tanah. Disinilah gerakan ambil alih tanah mulai kehilangan arahnya. Kesalahan yang mendasar dari organisasi non pemerintah dan organisasi akar rumput yang mendampingi petani

adalah mereka cenderung melihat petani dan desa sebagai sebuah kesatuan homogen. Anggapan ini memang penting sebatas ditujukan untuk keberhasilan menduduki tanah. Namun sesungguhnya itu adalah keberhasilan semua, karena perjuangan sesungguhnya untuk keluar dari kemiskinan lewat cita-cita *land reform* baru dimulai ketika petani mulai menata tanah dan produksinya dan perjuangan ini bisa terancam runtuh ketika petani mulai bertindak dengan aturan-aturan main pasar yang tidak dia kuasai.

Pada tahap pengambilalihan tanah, adalah penting untuk membentuk kesamaan tujuan atau identitas kelompok yang homogen untuk menghadapi atau mencapai tujuan yang sama. Namun pada tahap berikutnya, yaitu mengelola tanah, identitas yang dibuat homogen ternyata menyimpan kemungkinan adanya benih untuk kegagalan mencapai tujuan keluar dari kemiskinan. Salah satu gerakan petani yang keberhasilannya diakui dunia adalah gerakan pekerja tani tak bertanah di Brazil atau *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST*, atau sering disebut *Sem Terra*. Gerakan ini terus bertahan selama 20 tahun dan berhasil menggerakkan 145.000 keluarga dan memantapkan 843 *settlement* (pemukiman) di atas tanah seluas kurang lebih 3,6 juta hektar (Wolford, 2001; Branford, tanpa tahun). Gerakan ini bertahan dan berhasil membawa manfaat karena meniti jalan kepada arah yang dikehendaki *land reform*, yaitu

mewujudkan keadilan agraria bagi anggotanya. Salah satunya adalah karena anggota gerakan ini betul-betul terseleksi sebagai petani pekerja yang mengalami perlakuan tidak adil dan tidak memiliki tanah; tanahnya diambil dan mereka diusir. Kehatihatian dalam memilih anggota pergerakan menjadi syarat utama MST mencapai keberhasilan.

Penutup

Penutup disini adalah untuk merangkum kembali konsep-konsep di atas yang diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan seputar persoalan ambil alih tanah dan pendudukan, terutama untuk menjawab 'tekteki' yang diresahkan oleh aktivis agraria yaitu, "kenapa tanah yang sudah berhasil diambil itu dijual kembali?" atau kekhawatiran lain menyangkut pengelolaan tanah sesudah ambil alih. Beberapa butir di bawah merupakan besaran-besaran yang mungkin bisa menjelaskan tekteki tersebut.

- * *Land reform* di Indonesia percaya bahwa setiap keluarga petani harus punya tanah untuk bisa mengupayakan kehidupan yang lebih baik. seringkali *land reform*, dengan singkat, selalu diidentikkan dengan: ambil tanah dan bagikan.
- * Ketika mengambil alih tanah, sebuah gerakan pendudukan tanah membutuhkan identitas 'kelompok' yang relatif homogen, yaitu petani tidak bertanah dan buruh

tani atau penggarap, supaya mereka punya tanah.

- * Namun, kenyataannya, belum tentu orang-orang dalam kelompok itu homogen seperti yang dibayangkan. Kelompok bisa terdiri dari beragam petani yang heterogen, baik berdasarkan sejarahnya dalam kepemilikan tanah, dalam hubungan tenaga kerja, cara memandang 'dunia' petani dan pertanian, serta kepentingan serta motif. Kesalahan mengkategorikan petani secara homogen inilah yang bisa menyebabkan ambil alih tanah salah arah dari tujuan *land reform* yang sesungguhnya (misalnya tanah dijual lagi).
- * Ada beberapa hal yang menjelaskan keragaman ini. *Pertama*, karena sejak dulu struktur sosial berdasarkan pemilikan dan penguasaan tanah menunjukkan petani tak bertanah dan penggarap memposisikan dirinya sebagai pihak yang memang tidak bertujuan atau punya hak memiliki tanah. Dalam posisi sosial dan nilai-nilai tradisi ini petani tidak bertanah dan petani penggarap tidak punya kesadaran melawan untuk memperoleh tanah meskipun mereka punya rasionalitas ekonomi sendiri. Sebaliknya yang mempunyai kepentingan utama adalah orang-orang yang dahulu pernah memiliki tanah, atau punya motif-motif ekonomi tertentu dengan memiliki tanah. *Kedua*, heterogenitas juga

bisa dijelaskan oleh timbulnya kepentingan-kepentingan individu yang muncul dan dikendalikan oleh bermacam-macam faktor (i.e. pasar tenaga kerja, komersialisasi, industrialisasi, tekanan penduduk). Dalam hal ini, pola subsistensi dan kapitalisme yang masuk ke pedesaan berdampingan dan menciptakan dinamika yang khas; ada hubungan-hubungan bercorak pasar (*waged labor*) dalam mencapai subsistensi, namun tetap ada corak non-pasar (*unwaged labor*) untuk meminimalkan biaya produksi yang berorientasi pasar (hasil tanaman keras atau hasil pertanian lain untuk dijual).

- * Dengan demikian, dalam konteks atau kerangka untuk mengambil alih tanah, harus ada rekayasa yang dibuat oleh pihak luar (atau pihak dalam) bahwa petani itu tunggal, yaitu tidak punya tanah, sehingga harus dibuat mempunyai tanah. Sedangkan pada masa pasca pengambilalihan tanah persoalannya adalah rekayasa homogenitas semacam ini malah menjadi persoalan karena petani bisa bertindak diluar kepentingan kelompok. Rasionalitas menjadi sesuatu yang kontekstual, bukan dipengaruhi moral kelompok ataupun motif individu seperti yang diperdebatkan antara Scott (1976) dan Popkin (1986).
- * Organisasi non-pemerintah dan organisasi akar rumput tidak steril dari agenda-agenda 'pasar' yang kemudian disampaikan kepada

petani. Langkah-langkah yang dilakukan ornop cenderung dengan cepat memosisikan dirinya bertentangan dengan negara atau pemegang modal, dan menamakan gerakannya sebagai gerakan sosial. Persoalannya adalah biasanya bentuk perlawanannya cenderung dilakukan dengan membungkus masyarakat desa atau petani kedalam satu kesatuan yang dianggap homogen, membangun

identitas bahwa kelompok adalah tunggal, dan memungkinkan sebuah bentuk tujuan yang sama, sehingga pencapaian tujuan (dalam hal ini pendudukan tanah) lebih mudah untuk dilakukan. Persoalan baru muncul kemudian, ketika tanah sudah diduduki, ternyata kehomogenan kelompok tidak selalu terbukti benar, karena petani setiap saat dapat kembali kepada kepentingan-kepentingan yang sifatnya pribadi.

Daftar Rujukan

- Alexander, Paul, Peter Boomgaard, dan Benjamin White (eds). 1991. "Introduction", dalam *In the Shadow of Agriculture*. Amsterdam: Royal Tropical Institute.
- Bernal, Victoria. 1994. "Peasants, Capitalism, and (ir)Rationality". *Jurnal American Ethnologist*, vol. 21, no. 4, hal 792-810.
- Branford, Sue. tt. "Brazil's Landless Movement (MST): From Peasant Revolt to the Politics of Anti-Globalisation". [Online]. www.eche.ac.uk/research/smg/pdf.
- Fidro, Boy, dkk. 2002. *Land Reform di Desa*. Yogyakarta: ReaD books.
- Harsono, Boedi. 1996. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Huizer, Gerrit. 1999. Peasant Mobilization for Land Reform: Historical Case Studies and Theoretical Considerations. UNRISD Discussion Paper no. 103.
- Hulme, David & Michael Edwards (eds.). 1997. "NGOs, States and Donors: an Overview". *NGOs, States, and Donors Too Close for Comfort*. London: Macmilan Press.
- Jacoby, Erich H. 1971. *Man and Land: the Essential Revolution*. New York: Alfred

A Knopf.

John P. Powelson & Richard Stock. 1987. *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in the Third World*. Boston: Oegelschlager Gunn And Hain Publisher.

Kerblay, Basile. 1971. "Chayanov and the Theory of Peasantry as a Specific Type of Economy", dalam Teodor Shanin (ed.). *Peasants and Peasant Societies*. Australia: Penguin Books.

Kitching, Gavin & Ray Broomley (eds.). 1982. *Development, Underdevelopment in Historical Perspective*. London: Methuen & Co. Ltd.

Migdal, Joel S. 1974. *Peasants, Politics and Revolution: Pressure Toward Political and Social Change in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Pearce, Jenny. 1997. "Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s", dalam David Hulme & Michael Edwards (eds.). *NGOs, States, and Donors Too Close for Comfort*. London: Macmillan Press.

Popkin, S.I. 1986. *Petani Rasional*. Jakarta: Lembaga Penerbit Yayasan Padamu Negeri.

Sandy, I Made. 1991. "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA". Jurnal *Analisis CSIS* tahun XX No 2. Maret-April, hal 143-159.

Scott, James. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven and London: Yale University Press.

Van der Kroef, Justus M. 1984. "Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa", dalam Sediono M.P. Tjondronegoro & Gunawan Wiradi (eds.). *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: PT. Gramedia.

Wiradi, Gunawan. 1995. Makalah pada Lokakarya Nasional Agraria dan Musyawarah Nasional Anggota Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar.

Wolf, Eric. 1971. "On Peasant Rebellion", dalam Teodor Shanin (ed.). *Peasants*

and Peasant Societies. Australia: Penguin Books.

Wolford, Wendy. 2001. "Case Study Grassroot-Initiated Land Reform in Brazil: The Rural Landless Workers' Movement", dalam Alain de Janvry, dkk. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. New Rotk: Oxford University Press.