

# Protes Petani dan Integrasi Pedesaan

## Tinjauan Umum Era Orde Baru

*Petani hidup dan bekerja di atas sebidang tanah pertanian yang kini makin sempit. Pembangunan dan peningkatan industrialisasi telah mendesak kelompok petani ke pinggiran. Peralihan peruntukan tanah kini berlangsung hebat dan petani senantiasa berada pada pihak yang kalah dalam proses tawar-menawar dengan pemerintah dan swasta. Gejala protes petani akibat perubahan peruntukan tanah berkembang di berbagai daerah. Ganti rugi sebagai instrumen alih pemakaian lahan seringkali tidak pernah memuaskan petani, apalagi mereka harus menghadapi berbagai kepentingan yang menunggangi persoalan itu.*

**Darmawan Salman**

Dosen Jurusan Sosial Ekonomi

Universitas Hasanuddin



**Darmawan Salman**, lahir di Bulukumba, 6 Juni 1963; menyelesaikan studi di Sosial Ekonomi, Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang (1986) dan Pascasarjana jurusan Sosiologi Pedesaan, Institut Pertanian Bogor (1993); sekarang sedang mengikuti pendidikan S-3 di Unpad, Bandung; selain mengajar, juga menjadi peneliti pada Pusat Studi Kebijakan dan Manajemen Pembangunan (PSKMP), Universitas Hasanuddin.

Ketika tanah masih tersedia melimpah di pedesaan, struktur sosial masyarakat tani dicirikan oleh homogenitas sosial yang tinggi dalam suatu keterisolasian antarkomunitas. Bila pada suatu komunitas pertambahan populasi mendorong ke arah terbongkarnya homogenitas, petani akan melakukan ekspansi statis.<sup>1</sup> Pemukiman dan pertanian baru dibuka secukupnya untuk tingkat hidup sederhana tambahan populasi tersebut, dan bila komunitas baru ini kembali terisi penuh karena tambahan populasi, ekspansi statis serupa akan terulang. Demikian seterusnya sampai kawasan pedesaan — khususnya di Jawa — terisi penuh oleh komunitas petani yang masing-masing berstruktur homogenik. Strategi ekspansi statis sebagai respon terhadap tekanan penduduk ini didasari oleh panutan nilai yang mengutamakan kesederhanaan dan kebersamaan demi terintegrasinya komunitas. Berlaku suatu pandangan hidup yang menganggap kebutuhan itu terbatas (*limited needs*), sehingga lahan baru yang dibuka selalu terbatas sekadar cukup untuk hidup sederhana.

1. J.H. Boeke, *Dari Empat Juta Menjadi Empat Puluh Empat Juta*, (Jakarta: Bhratara, 1974)

Setelah ekspansi statis memenuhi pedesaan Jawa, sementara populasi petani terus bertambah, strategi adaptasi yang ditempuh untuk memelihara homogenitas sosial diarahkan pada dinamika internal komunitas. Sebagaimana ungkapan Gertz,<sup>2</sup> di bawah tekanan penduduk yang terus bertambah sementara sumberdaya (tanah) tetap terbatas, masyarakat desa Jawa tidak terbelah menjadi dua yakni golongan tuan tanah dan tuna kisma, melainkan tetap mempertahankan homogenitas sosial-ekonominya dengan cara membagi-bagi "kue ekonomi" yang ada, sehingga bagian yang diperoleh masing-masing makin lama makin kecil. Fenomena ini disebut sebagai proses berbagi kemiskinan (*shared poverty*).

Berbagi kemiskinan demi lestariannya homogenitas sosial terwujud sebagai implementasi lebih jauh dari komitmen nilai prokesederhanaan dan kebersamaan. Sistem sawah sebagai inti kebudayaan dibiarkan menampung sejumlah orang yang terus bertambah, sehingga struktur yang tercipta makin *jelimet* ke dalam. Akibatnya, meskipun dari segi produksi persatuan luas pertanian Jawa terlihat mengalami kemajuan melalui intensifikasi karena "tanam paksa", tetapi bila diukur per jumlah orang yang terlibat di dalamnya kemajuan itu tidak tercipta secara nyata. Pertanian Jawa hanya berkembang secara involutif.

Tentu saja gambaran Gertz ini merupakan generalisasi dan penyederhanaan mengenai respon masyarakat tani terhadap tekanan penduduk dalam kerangka mempertahankan integrasi dengan tetap memelihara homogenitas yang dalam realitas mungkin memperlihatkan variasi. Di tengah proses berbagi kemiskinan itu sebenarnya kecenderungan pelapisan sosial berdasarkan penguasaan tanah juga makin tampak,<sup>3</sup> perbedaan akses atas penguasaan tanah makin dominan menjadi dasar diferensiasi sosial,<sup>4</sup> bahkan konflik di pedesaan kemudian seringkali berpangkal

pada masalah penguasaan tanah.<sup>5</sup> Demikianlah pergeseran terjadi dari integrasi sosial yang mengutamakan homogenitas ke penciptaan integrasi dalam struktur yang ber-diferensiasi.

Dalam perkembangan lebih lanjut sampai sesudah kemerdekaan, meskipun diferensiasi sosial akibat perbedaan akses penguasaan tanah makin mewarnai integrasi masyarakat tani, konsentrasi penguasaan tanah pada satu lapisan masyarakat agaknya tetap tidak sampai pada titik yang memungkinkan terbentuknya dua kelas yang terpolarisasi satu sama lain: tuan tanah versus barisan buruh tani. Kondisi diferensiasi tadi tidak sampai mengubah orang desa dari manusia sosial ke manusia ekonomi, dari struktur yang berdasarkan sistem status ke struktur yang berdasarkan sistem kelas. Karena itu, radikalisme petani yang digerakkan oleh PKI pasca peristiwa Madiun melalui BTI dalam semangat ideologi kelas dengan memanfaatkan implementasi UUPA 1960 dan program *land reform* sebagai wahana "cari muka" kepada petani, menjadi "usaha setengah hati" lalu menggantinya dengan konspirasi dan strategi militer yang mencapai puncak kegagalannya dalam kudeta "G30S-PKI" tahun 1965.<sup>6</sup>

Kehadiran perkebunan dalam komunitas petani justru lebih mempresentasikan bagaimana radikalisme petani tergerakkan sebagai aksi protes atas ketidakpuasan yang mereka rasakan. Pada masa konsolidasi PKI tahun 1950-an kompleksitas masalah yang berhubungan dengan perkebunan juga menjadi bagian dari propaganda mereka untuk menarik simpati petani. Lahir dan berkembangnya perbanditan di pedesaan Jawa (1850-an sampai 1940-an) dalam bentuk perampokan, pencurian, pembakaran dan kerusuhan adalah reaksi langsung petani

dan G. Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Gramedia, 1984).

5. Margo L. Lyon, "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa", dalam SMP Tjondronegoro dan G. Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Gramedia, 1984).

6. Kuntowijoyo, *Radikalisasi Petani: Esei-Esei Sejarah*, (Yogyakarta: Benteng Intervisi Utama, 1993).

2. Clifford Gertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia* (Bhratara: Jakarta, 1985).

3. Lihat, "Pertanian, Landasan Tolak Bagi Pengembangan Bangsa Indonesia", Kata Pengantar Prof. Sayogyo dalam buku Gertz, *Ibid*.

4. Hirayoshi Kano, "Pemilikan Tanah dan Diferensiasi Masyarakat Desa", dalam SMP. Tjondronegoro

terhadap eksploitasi kapitalisme agraris yaitu pihak perkebunan di bawah perlindungan pemerintah kolonial, sehingga aksi mereka selalu didefinisikan sebagai aksi kriminal padahal menurut petani ia adalah aksi protes.<sup>7</sup>

Kehadiran perkebunan tembakau kolonial melalui konsesi tanah dengan Sultan-sultan di Sumatera Utara, juga diwarnai ketidakpuasan petani sehingga terjadi penyerangan ke markas *onderneming* atau ketegangan hubungan antara asisten perkebunan dengan buruhnya.<sup>8</sup> Sengketa agraria ini berkepanjangan sampai masa nasionalisasi perkebunan Belanda dan mencapai puncaknya ketika terjadi konfrontasi langsung antara 1.500 orang gabungan penduduk liar dan BTI dengan 60 orang anggota polisi di Tanjung Morawa pada 1953.<sup>9</sup>

Deskripsi ini memperlihatkan bagaimana faktor tekanan penduduk,<sup>10</sup> dan intensifikasi modal<sup>11</sup> pada era kolonial dan sesudahnya telah menjadi determinan dinamika sosial masyarakat tani dari strukturnya yang homogen lalu terdiferensiasi bahkan mengalami disintegrasi. Dinamika sosial ini melibatkan

7. Suhartono, *Bandit-Bandit Pedesaan di Jawa: Studi Historis 1850-1942*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1995); Selo Soemarjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, (Yogyakarta: GMUP, 1991).

8. Karl J. Pelzer, *Toean Keboen dan Petani: Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1978).

9. Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1990).

10. Pedesaan Jawa terkenal dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi sehingga faktor tekanan penduduk merupakan salah satu determinan dinamika struktur sosial yang berlangsung. Tentang tingginya pertumbuhan penduduk Jawa, lihat misalnya, Wijoyo Nitisastro, *Population Trends in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1970); J. C. Breman, *Jawa: Pertumbuhan Penduduk dan Struktur Demografi*, (Jakarta: Bhratarata, 1971) dan Bram Pepper, *Pertumbuhan Penduduk Jawa* (Jakarta: Bhratarata, 1975).

11. Suntikan modal dalam rangka Tanam Paksa dari Belanda mendorong pembentukan modal swasta, dan keadaan ini menambah rasa jengkel kaum tani akibat pemberian hak istimewa kepada "kelompok orang dalam" guna reakumulasi modal tersebut. Lihat, Robert van Niel, "Wanar Sistem Tanam Paksa Bagi Perkembangan Ekonomi Berikutnya," dalam Anne Both dkk., *Sejarah Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1988).

tiga kelompok pelaku utama yakni penjajah (negara), perkebunan (swasta) dan petani (rakyat). Lalu bagaimana gambaran dinamika sosial yang terjadi kemudian, ketika Orde Baru menempatkan pembangunan sebagai jargon pokok dalam mengintegrasikan kawasan pedesaan ke dalam struktur negara, di mana faktor tekanan penduduk dan intensifikasi kapital diperkuat oleh inovasi teknologi sebagai determinan pokok dinamika sosial ekonomi yang terjadi?

## Negara dan Petani

Hubungan negara dan masyarakat pada Dunia Ketiga setidaknya bisa ditelusuri melalui tiga teori yakni teori ketergantungan, strukturalis semi otonom dan neoklasik.<sup>12</sup> Teori ketergantungan mempersepsikan bahwa Negara Ketiga tidak lebih dari perpanjangan tangan atau kelas komprador kapitalisme internasional, yang melalui kekuasaan ekonomi negara berkembang dikontrol dan diarahkan agar mengambil kebijakan pembangunan yang sesuai dengan keinginan kapitalis internasional, sehingga kalau negara berkembang ingin lebih mandiri menentukan kebijakan pembangunannya ketergantungan tersebut semestinya diputuskan. Teori strukturalis semi otonom mempersepsikan negara sebagai lembaga politik yang lebih otonom, di mana negara dianggap lebih berperan sebagai penengah konflik antara berbagai kelompok kepentingan; sehingga dengan demikian pembangunan (oleh negara) dapat dipandang sebagai upaya menggalang sumberdaya untuk menengahi konflik yang terjadi terutama antara kapital asing, kapital domestik dan lapisan bawah masyarakat. Teori neoklasik memandang negara sebagai pengambil keputusan ekonomi politik yang selalu bersandar pada pertimbangan dan pilihan mekanisme pasar yang rasional, di mana kebijakan ekonomi diputuskan berdasarkan pengaruh faktor teknologi, penduduk, pasar dan pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat, sehingga perilaku ne-

12. Pierre James, "State Theories and New Order Indonesia", dalam Arief Budiman (ed.), *State dan Civil Society In Indonesia*, Monas Papers on Southeast Asia, No 22, 1990.

gara dianggap berkisar pada pendayagunaan ekonomi nasional untuk memenuhi tuntutan pasar dan kesejahteraan masyarakat.

Teori struktural semi otonom menjadi lebih relevan dalam melihat hubungan negara dan petani di era Orde Baru karena: 1) teori ini memperhatikan latar belakang historis hubungan negara dan masyarakat; 2) teori ini memberi tempat bagi konflik dalam eksistensi negara di mana negara memperkuat kekuasaannya melalui peranan menengahi konflik antar berbagai kelompok; dan 3) teori ini memperhatikan secara mendalam hubungan dinamis saling mempengaruhi antara pemerintah dan masyarakat.<sup>13</sup>

Peranan negara dalam dinamika masyarakat tani pada era Orde Baru setidaknya dapat dilihat dalam tiga model politik pembangunan yang diterapkan dalam kerangka pengintegrasian kawasan pedesaan ke dalam negara. *Pertama*, dalam format "pembangunan politik" Orde Baru menempuh kebijakan "massa mengambang" di mana massa pedesaan diputuskan hubungannya secara permanen dengan partai politik sehingga praktis sesudah itu massa petani kehilangan kekuatan politiknya. Kebijakan ini didasari pengalaman masa pemerintahan Orde Lama di mana kontrol negara terhadap masyarakat tani begitu lemah sehingga massa petani menjadi ajang pertarungan pengaruh dan dukungan bagi partai politik seperti PNI, Masyumi, NU dan PKI.<sup>14</sup> Dengan mengasingkan pedesaan dari dunia politik, Orde Baru dapat menjamin stabilitas politik melalui kontrol dan mobilisasi politik dari bawah yang dipercayakan kepada aparat negara di tingkat desa.<sup>15</sup> *Kedua*, dalam pembangunan pertanian Orde Baru telah menjalankan Revolusi Hijau melalui adopsi inovasi

teknologi (pupuk sintetis, bibit unggul dan aplikasi pestisida) yang ditunjang oleh inovasi kelembagaan (perkreditan, perkoperasian, kelompok tani dan Perkumpulan Petani Pemakai Air — P3A) dan perangkat fisik (irigasi dan jalan tani); dengan target utama pada pencapaian dan pelestarian swasembada beras demi stabilitas sosial, ekonomi dan politik.<sup>16</sup> *Ketiga*, dalam pembangunan desa negara telah mengalirkan sejumlah proyek ke pedesaan guna perbaikan infrastruktur fisik pedesaan (jalan, jembatan, gedung sekolah, Puskesmas, kantor aparat desa dan sebagainya), atau proyek lainnya seperti "Pengembangan Kawasan Terpadu" (PKT) dan "Inpres Desa Tertinggal" (IDT) dengan fokus pada pengentasan kemiskinan.<sup>17</sup>

Demi efektifitas pembangunan, negara mengintegrasikan desa ke dalam strukturnya melalui integrasi pemerintahan desa menjadi aparat negara. Kepala desa adalah tokoh hasil pilihan langsung rakyat desa yang kemudian digaji oleh negara secara periodik sebagai imbalan jasa menjalankan roda pemerintahan desa, sedangkan lurah adalah pegawai negeri yang ditempatkan negara sebagai pemerintah desa yang semula memang telah digaji sebagai aparat negara.<sup>18</sup> Agar rakyat desa memiliki kekuatan untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi ke tingkat aparat desa, dibentuk LKMD yang peranannya amat ditentukan oleh kemampuan pengurusnya mengidentifikasi diri sebagai wakil masyarakat (bukan aparat negara) dan sampai mana ia mampu menggarap program dari bawah.<sup>19</sup>

16. S.M.P. Tjondronegoro, "Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan", *Prisma*, No 2, 1990.

17. PKT dan IDT sebenarnya adalah program yang dijalankan kemudian. Yang sudah banyak menghasilkan perubahan di pedesaan justeru adalah berbagai proyek fisik padat karya dan dana bantuan pembangunan bagi tiap desa.

18. Dalam posisi demikian lurah sebenarnya berada dalam dilema antara dedikasi yang berhubungan dengan kepemimpinan informal yang diharapkan warga darinya, dengan instruksi berasal dari atas dalam rangka pembangunan desa yang dibebankan padanya. Lihat, Prijono Tjiptoherjanto, "Lurah dalam Pembangunan Desa: Antara Dedikasi dan Instruksi", *Prisma*, No 6, 1979.

19. Kutut Suwondo, "Kelompok Penekan di Pedesaan Sebagai Alternatif Jalur Partisipasi Masyarakat Pedesaan", *Kritis*, No 3, UKSW Salatiga, 1991.

13. Lambang Trijono, "Negara dan Petani di Masa Orde Baru: Politik Pertanian dan Respon Petani di Indonesia", *Prisma*, No 12, 1994. Lihat juga, R.E Saefullah Fatah, Teori Negara dan Negara Orde Baru: Penajagan Melalui Poulatzas dan Evans, *Prisma*, No 12, 1994.

14. R. W. Liddle, "Participation and the Political Parties", dalam Jackson and Pye (ed.), *Political Power and Communication in Indonesia*, (Berkeley: University of California, 1978).

15. M.A.S. Hikam, "Negara, Masyarakat Sipil dan Gerakan Keagamaan dalam Politik Indonesia", *Prisma*, No 3, 1991.

Pengintegrasian desa ke dalam negara tidak hanya diperankan oleh aparat Departemen Dalam Negeri. Untuk ketertiban dan keamanan ada Koramil dan Polsekta. Instansi teknis departemen seperti pertanian, kehutanan, perkebunan, kesehatan, perdagangan, perindustrian dan lain-lain, juga menjangkau sampai ke desa. BRI dan PLN, Golkar dan Korpri serta PGRI, AMPI dan KNPI, juga menyentuh ke desa. KUD, Bulog dan Dolog, Balai Penyuluhan Pertanian, Kelompok Belajar Paket A, adalah lembaga-lembaga berbasis desa yang dibentuk oleh negara. Bahkan kelompok tani dan P3A tidak terlepas dari campur tangan negara. Dengan pengintegrasian seperti itu negara bisa optimal memainkan peranannya bagi terlaksananya revolusi hijau dan pembangunan desa.

Lalu bagaimana efek revolusi hijau dan pembangunan desa terhadap struktur sosial masyarakat tani? Beberapa kasus menunjukkan bahwa meskipun inovasi teknologi (revolusi hijau) dan aliran kapital (pembangunan desa) telah menimbulkan ketajaman diferensiasi karena perbedaan akses petani merespon peluang kemajuan yang dihasilkan, tetapi kecenderungan polarisasi ekonomi yang tercipta ternyata tidak sampai menggerakkan polarisasi kelas. Kecenderungan polarisasi kelas dihambat oleh masih bekerjanya sejumlah norma tradisional yang mengutamakan integrasi seperti kegotongroyongan dan ikatan patron klien sehingga yang terjadi masih sebatas penajaman stratifikasi,<sup>20</sup> meskipun stratifikasi itu sebenarnya berada di persimpangan bersama polarisasi sosial yang kalau prakondisi tertentu tercipta bisa berbelok ke polarisasi.<sup>21</sup> Bahkan ada desa yang kecenderungan pembelokannya ke polarisasi sudah menajam tetapi masih dihambat oleh peragaman dan pergeseran okupasi petani.<sup>22</sup>

20. M. Amaluddin, *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede, Kendal, Jawa Tengah*, (Jakarta: UIP, 1987).

21. Y. Hayami dan M. Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Pedesaan*, (Jakarta: YOI, 1987).

22. Lambang Trijono dan Nasikun, *Proses Perubahan Sosial di Desa Jawa: Surplus Produksi dan Pergeseran Okupasi*, (Jakarta: Rajawali, 1992).

Merosotnya ikatan patron klien dan kegotongroyongan di pedesaan sebagai akibat revolusi hijau dan komersialisasi pedesaan yang diduga akan mendorong individualisme,<sup>23</sup> ternyata tidak sampai melahirkan barisan tuna kisma yang memiliki kesadaran kelas untuk berkonfrontasi dengan petani lapisan atas. Ini juga berkaitan dengan tidak adanya wadah organisasi untuk mengkonsolidasi kekuatan petani sebagaimana terjadi pada era Orde Lama. Karena itu kebijakan "massa mengambang" terhadap kawasan pedesaan memang merupakan salah satu kunci kesuksesan Orde Baru menciptakan stabilitas integrasi sebagai prakondisi pembangunan ekonomi.

Namun demikian, masalah tanah agaknya tidak bisa dihindari untuk muncul sebagai pokok penyebab berbagai gejala protes kaum tani ketika pembangunan pertanian kemudian bersinggungan dengan pembangunan industri. Pengembangan kawasan pertumbuhan baru melalui industrialisasi membutuhkan tanah luas yang berarti kepentingan pertanian harus dikorbankan di mana petani termasuk di dalamnya. Proses "pazarisasi tanah"<sup>24</sup> kemudian berlangsung intensif, harga tanah melonjak tinggi dari tahun ke tahun, lalu berbagai pihak berusaha terlibat mengeruk keuntungan dari sejumlah transaksi. Dengan latar seperti itulah aksi protes petani di era 1980-an sampai pertengahan 1990-an merebak ke permukaan dengan

23. James C. Scott, "The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia", *Journal of Asian Studies*, XXXII, No. 1, 1972.

24. "Pazarisasi tanah" diartikan sebagai proses meningkatnya jual beli tanah karena harga tanah mengalami kenaikan. Ketika revolusi hijau berlangsung, harga tanah sawah sebenarnya juga meningkat seiring meningkatnya produktivitas melalui aplikasi teknologi padi, tetapi kenaikan harga tanah pada era industrialisasi lebih melonjak lagi sehingga intensitas jual-beli meningkat drastis pula. Selain melibatkan kapital domestik, kehadiran kapital asing juga besar pengaruhnya, karena bagaimana pun harga tanah di Indonesia termasuk murahan sehingga merupakan lahan akumulasi modal yang menarik bagi mereka. Bagi negara, hal ini tidak menjadi masalah, karena kapital besar memang dibutuhkan untuk memacu pertumbuhan. Dalam kerangka inilah negara memainkan peranan vital dalam menengahi konflik kepentingan antara kapital asing, kapital domestik, petani miskin.

berbagai variasi formatnya mulai dari aksi menghadap Mendagri, DPR dan Komnas HAM, pembangkangan dengan jalan tidak meninggalkan tanah yang telah dibebaskan, sampai ke aksi radikal perusakan atau pembakaran dengan pangkal protes ganti rugi yang tidak seimbang atau ketidakrelaan meninggalkan tanah.

## Dari Kedung Ombo hingga Jenggawah

Kasus Kedung Ombo adalah masalah tanah yang cukup menyita perhatian pada 1980-an. Kasus ini berawal dari pembangunan proyek waduk irigasi dengan luas permukaan air 49,50 km persegi senilai Rp 131.853 milyar (60% bantuan Bank Dunia) guna mengairi sekitar 59.645 hektar sawah tadah hujan di Jawa Tengah. Untuk itu 37 desa dengan luas wilayah 5.163 hektar ditambah tanah negara 504 hektar dan tanah perhutani 1.500 hektar (total 6.167 hektar) akan tergenang, dan 25 ribu jiwa (5.399 KK) harus pindah. Rencana pembangunan diketahui masyarakat pada 1982, negosiasi ganti rugi dilakukan sejak 1984, penggenangan terlaksana awal 1989.<sup>25</sup>

Permasalahan muncul karena menjelang dan sampai penggenangan ternyata masih banyak penduduk yang belum pindah,<sup>26</sup> sebagai protes atas ganti rugi tanah mereka yang dinilai tidak pantas.<sup>27</sup> Pemerintah

menduga pembangkangan ini disebabkan adanya pihak yang memberi penerangan salah terhadap penduduk mengenai keberadaan waduk, terutama dihubungkan dengan sejarah daerah ini yang dulu termasuk basis gerakan PKI.<sup>28</sup> Berbagai pihak kemudian memberi bantuan dan menyatakan simpati kepada penduduk yang bertahan tersebut, terutama berasal dari kalangan mahasiswa, tokoh intelektual, atau pun tokoh agama.<sup>29</sup> Meski pada akhirnya keseluruhan penduduk bisa dipindahkan ke lokasi yang telah disiapkan atau ditransmigrasikan, masalah ganti rugi tanah yang menjadi pokok masalah berlanjut ke pengadilan. Keputusan Mahkamah Agung yang mengharuskan negara membayar ganti rugi petani dengan harga lebih besar tidak bisa dieksekusi, dan sampai tahun 1995 permasalahannya masih berlanjut melalui Komnas HAM.<sup>30</sup>

Sejumlah aksi protes petani lain merebak ke permukaan seiring dengan intensifnya industrialisasi baik terhadap pemerintah (karena pembangunan) maupun terhadap pihak swasta (karena re akumulasi modal). Protes petani Cimacan mengilustrasikan betapa lemahnya posisi petani di mata hukum dalam bersengketa dengan pengusaha besar,<sup>31</sup> protes petani Majalengka memperlihatkan terkatung-katungnya perlindungan hukum bagi

tanah mereka pantasnya Rp. 3000/m<sup>2</sup>. Lihat, "Meski Ganti Rugi Dinaikkan, 500 KK Belum Bersedia Pindah", *Kompas*, 3 Oktober 1988; "Mendagri Akan Cek Masalah di Kedung Ombo", *Suara Merdeka*, 26 Januari 1989; "Kasus Kedung Ombo: Pemerintah Terapkan Asas Keadilan dalam Ganti Rugi", *Suara Merdeka*, 14 Februari 1989.

28. "Dituduh PKI, 25 Penduduk Sembunyi di Hutan", *Kompas*, 18 Juni 1987; "Presiden Resmikan Tiga PLTA; Mungkin Ada Sisa PKI di Kedung Ombo Yang Memberikan Penerangan Tidak Benar", *Kompas*, 25 Maret 1989.

29. "Mahasiswa Protes Kedung Ombo", Berita Hutan, Februari 1989; "Mendagri Terima Delegasi Mahasiswa Yang Melapor", *Suara Merdeka*, 19 Februari 1989; "YB. Mangun Wijaya: Saya Hanya Ingin Menolong Sesama di Waduk Kedung Ombo", *Kedaulatan Rakyat*, 19 Maret 1989; "Kiai Hamam Gabung Romo Mangun Mengentaskan Anak Kedung Ombo", *Kedaulatan Rakyat*, 10 Maret 1989.

30. "Menggapai Keadilan di Kedung Ombo", *Forum Keadilan*, Agustus 1994; "Tim Komnas HAM akan ke Kedungombo", *Kompas*, 30 September 1995.

31. "100 farmers reoccupy land planned for golf course project", *Jakarta Post*, 21 Agustus 1989.

25. "Hari Ini Diresmikan: Kendala-Kendala Di Proyek Kedung Ombo Mulai Teratasi", *Suara Merdeka*, 14 Januari 1989.

26. "Beberapa Hari Sebelum Penggenangan Kedung Ombo: Mereka Tak 'Henggang' Sebelum Air Menyentuh Pintu Rumahnya", *Suara Merdeka*, 7 Januari 1989; "Kedung Ombo Mulai Diisi, Sebagian Warga Belum Pergi", *Suara Merdeka*, 15 Januari 1989; "Dari Kemusu Yang Akan Tenggelam: 'Kalau Kena Kami Pindah Ke Bukit', *Kedaulatan Rakyat*, 18 Januari 1989; "Masih 5.400 Jiwa Belum Pindah dari Genangan Kedung Ombo", *Suara Merdeka*, 27 Februari 1989.

27. Menurut SK. Gubernur, ganti rugi untuk tanah pekarangan Rp. 800/m<sup>2</sup>, sawah Rp. 430/m<sup>2</sup>, tegalan Rp. 400/m<sup>2</sup> dan yang terendah Rp. 380/m<sup>2</sup>. Penduduk mengeluh karena kenyataannya ganti rugi yang mereka terima kebanyakan Rp.380/m<sup>2</sup> bahkan ada yang hanya Rp. 250/m<sup>2</sup>. Pada hal tanah tempat penduduk akan ditampung harganya Rp. 160/m<sup>2</sup>. Menurut penduduk nilai ganti rugi

hak petani atas tanah,<sup>32</sup> protes petani Pulau Panggung (Lampung) memperlihatkan perilaku penggusuran tanah rakyat tanpa landasan hukum yang melindungi hak petani atas tanah,<sup>33</sup> protes petani Sugapa dan Sianipar (Sumatera Utara) mempresentasikan konflik petani dengan swasta dalam penggusuran tanah dan penolakan terhadap PIR,<sup>34</sup> kasus Waduk Nipah (Madura) yang menewaskan empat orang petani memperlihatkan tidak terhindarkannya konflik aparat keamanan dengan petani dalam pembebasan tanah,<sup>35</sup> protes petani Bone, Takalar dan Bulukumba (Sulawesi Selatan) memperlihatkan ketidakpuasan petani terhadap ganti rugi dan perlakuan pabrik gula dan perkebunan,<sup>36</sup> kasus petani Nitneo (NTT) memperlihatkan tidak diajaknya petani bermusyawarah dalam penetapan ganti rugi tanah untuk proyek Celah Timur di mana pihak keamanan juga campur tangan,<sup>37</sup> kasus petani Martoba (Sumatera Utara) memperlihatkan kelemahan petani berhadapan dengan kekuatan lain sampai DPR tersinggung karena mereka mengadukan ke Komnas HAM.<sup>38</sup> Daftar ini akan lebih panjang lagi bila semua kasus yang terjadi

didokumentasikan, tetapi fenomena umum yang bisa dilihat bahwa ganti rugi adalah penyebab pokok protes yang terjadi, dan pengaduan terhadap pihak yang dianggap bisa membela kepentingan mereka adalah format utama protes yang ditempuh.

Peristiwa pembakaran dan perusakan yang dilakukan petani Jenggawah di Jawa Timur adalah contoh kasus terakhir yang cukup menarik. Berbeda dengan aksi protes ganti rugi yang lebih mengandalkan pengaduan ke pihak tertentu seperti DPR, Mendagri dan Komnas HAM dengan bantuan mahasiswa atau LBH, petani Jenggawah memilih format protes konfrontasi langsung dengan aksi yang lebih kolektif dan radikal. Rumah dinas administrator, delapan unit sepeda motor, toko koperasi, kantor arsip dan 19 gudang tembakau PTP XXVII dibakar, kantor BPN Jember diobrak-abrik, bahkan kepala kantornya dipukuli.<sup>39</sup> Aksi radikal ini merupakan rangkaian lakon peristiwa sama tahun 1978 dengan pemicu yang sama pula yakni sengketa tanah HGU, di mana dalam persepsi petani tanah itu mestinya menjadi milik mereka karena konon nenek moyang merekalah yang terlibat pembukaan lahan ketika perkebunan kolonial mencoba mengembangkan tembakau di daerah ini, sedangkan dalam persepsi perkebunan (dan pemerintah) tanah ini adalah hak PTP karena sejak nasionalisasi perkebunan Belanda tanah itu menjadi milik negara yang lalu memberi HGU kepada PTP.<sup>40</sup> Meskipun keadaan bisa ditenangkan dengan pencaanangan kondisi *status quo* oleh Pangdam dan keterlibatan beberapa ulama NU sebagai penengah, "bara dalam sekam" agaknya masih tersimpan.<sup>41</sup> Pernah dikabarkan Kepala BPN mengisyaratkan tanah tersebut bisa dihibahkan ke petani,

32. "Setelah 40 tahun Menunggu, Ratusan Petani Majalengka datangi Kantor Mendagri", *Media Indonesia*, 23 Maret 1990.

33. "Ratusan Warga Pulau Panggung Mengadukan Nasib ke DPR", *Pelita*, 27 Februari 1990.

34. "Warga Tapanuli Utara Adukan PT IJU ke Jakarta", *Suara Pembaruan*, 22 Mei 1990.

35. "Di Balik Insiden Waduk Nipah: Mereka Berteriak, 'Nyo'on Odi...., Nyo'on Odi'", *Republika*, 14 Oktober 1993; "Presiden Suharto: Kasus Nipah tak Perlu Terulang", *Republika*, 14 Oktober 1993.

36. "121 Warga Para'punganta Takalar Tuntut Ganti Rugi Tanahnya: Mereka Menyurat ke Komnas HAM", *Fajar*, 12 November 1994; "Petani Bulukumba Mengadu ke DPRD Sulsel: Soal Perluasan Perkebunan Karet", *Pedoman Rakyat*, 16 Juni 1995; "Soal Petani Arasoe Ditanggapi Lagi", *Fajar*, 5 Juni 1995; "Bupati Bone Diminta Selesaikan Kasus Arasoe", *Pedoman Rakyat*, 7 Juni 1995; "PGB Bone Kalahkan Petani Arasoe: Soal Tanah Penggantian yang Digugat Petani", *Fajar*, 8 Juni 1995.

37. "DPR Sesalkan Penangkapan Penduduk Dalam Kasus Tanah di NTT", *Pedoman Rakyat*, 27 Oktober 1993.

38. "Kasus Tanah Martoba: 100 KK Datangi Kembali DPR", *Republika*, 23 Mei 1995.

39. "Kasus Jenggawah: Rumah Administrator PTP XXVII Dibakar", *Kompas*, 3 Agustus 1995.

40. "Lakon Panjang Kasus Jenggawah", *Kompas*, 3 Agustus 1995; "Jenggawah Memang Tanah Raja", *Kompas*, 4 Agustus 1995; "Soni Harsono Soal Tanah Jenggawah: HGU PTP Sesuai Hukum", *Kompas*, 5 Agustus 1995.

41. "Kasus Jenggawah, Pangdam: Tanah 'Status Quo'", *Kompas*, 4 Agustus 1995; "NU Jember Temui Wakil Petani Jenggawah", *Kompas*, 11 Agustus 1995. "Kasus Jenggawah: Ulama Akan Jadi Mediator Dialog Petani-PTP XXVII", *Republika*, 1 September 1995.

tetapi kemudian ditegaskannya bahwa tanah itu adalah hak Departemen Pertanian, sehingga bila ingin dialihkan harus dibicarakan dulu dengan Deptan.<sup>42</sup> Terakhir, anggota FPDI-DPR RI yang ingin menemui petani merasa cukup dengan berbicara dengan Pemerintah Daerah saja demi menjaga kondisi tenang yang sudah tercipta (*cooling down*) dan tim mediasi (ulama) masih sulit mempertemukan pihak bertikai, terutama pihak PTP XXVII.<sup>43</sup>

### Logika Subsistensi

Protes petani dalam era Orde Baru berlangsung di tengah intensifnya pembangunan fisik. Pemerintah melalui berbagai proyek berbantuan luar negeri ataupun dibiayai APBN membutuhkan sejumlah tanah, begitu pula kapital asing atau kapital domestik dalam mereakumulasi modalnya (juga dalam label "pembangunan") juga membutuhkan sejumlah tanah. Petani sebagai "pemakai tradisional" tanah berada di pihak harus "menyerahkan" tanah demi pembangunan dan re akumulasi kapital tersebut, dan ganti rugi adalah instrumen pokok alih pemakaian.

Demi pembangunan (oleh negara), pihak petani (dan rakyat umumnya) seyogianya memang mengikhhlaskan tanahnya dengan ganti rugi yang ditetapkan pemerintah melalui berbagai pertimbangan, hanya saja di tingkat operasional panitia pembebasan tanah (dalam banyak kasus) sering tidak memperlakukan ganti rugi sesuai ketetapan sehingga menjadi pemicu umum protes petani. Ada pihak lain yang mengambil keuntungan di balik "kehilangan" tanah petani.

Demi re akumulasi modal adalah wajar bila petani menuntut ganti rugi sesuai harga pasar karena tujuan pengalihan memang untuk keuntungan, hanya saja (seperti halnya pada pengalihan untuk pembangunan) di tingkat panitia pembebasan tanah sering terjadi penyelewengan atau (dalam beberapa

kasus) pihak swasta berlindung di balik alasan peruntukan pembangunan untuk mendapatkan harga murah. Pihak swasta sering terdorong "semangat kapitalisme" meraup keuntungan sebesar-besarnya dari tanah.

Dengan gambaran demikian, dikembalikan pada teori hubungan negara dan masyarakat versi struktural semi otonom, sebenarnya yang terjadi adalah konflik kepentingan antara pembangunan (oleh negara), re akumulasi kapital (oleh kapital asing dan domestik), dan kepentingan subsistensi (di tingkat rakyat petani). Dalam konflik tersebut, peranan negara sebagai penengah sangat besar, terutama di tingkat lokal. Keberhasilan negara memelihara keterintegrasi-an kawasan pedesaan (dan petani) ke dalam negara yang telah dicapai melalui politik "massa mengambang", keberlanjutannya akan sangat ditentukan oleh kemampuan menjalankan peranan penengah dengan tepat dalam konflik kepentingan (tanah).

Protes petani hanyalah respon atas kondisi kurang adil yang tidak memuaskan mereka.<sup>44</sup> Formatnya amat ditentukan kepada pihak siapa ketidakpuasan itu tertuju dan dalam tingkat bagaimana ketidakpuasan itu dirasakan. Dalam kondisi tertekan sekian lama yang ambang subsistensi "ekonomi dapur"-nya senantiasa terancam, bentuk protes sehari-hari berupa pencurian dan perusakan kecil bisa berubah menjadi aksi radikal kolektif. Hal ini terjadi pada kasus Jenggawah. Ketika keputusan HGU untuk PTP XXVII dikeluarkan pemerintah, petani menafsirkannya sebagai ancaman permanen terhadap subsistensi mereka, dan pada saat itu mereka merasa memiliki otoritas moral untuk melakukan pemberontakan. Protes radikal terjadi sebagai puncak resistensi dan perlawanan sehari-hari mereka.<sup>45</sup>

Pilihan petani atas format protes melaku-

44. H.A. Landsberger dan YU.G Alexandrov, *Pergolakan Petani dan Perubaban Sosial*, (Jakarta: Rajawali, 1984).

45. Mengenai perspektif otoritas moral bagi terjadinya protes radikal petani dan bentuk-bentuk protes sehari-hari petani dapat dilihat dalam dua karya James C. Scott, *Moral Ekonomi Petani: Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, (Jakarta: LP3ES, 1983) dan *Perlawanan Kaum Tani*, (Jakarta: YOI, 1993).

42. "Kepala BPN: Tanah Jenggawah takkan Diserahkan kepada Petani", *Republika*, 15 Agustus 1995; "Kepala BPN: Petani Dijamin Boleh Garap Tanah Jenggawah", *Republika*, 16 September 1995.

43. "Tim Mediasi Kasus Jenggawah Sulit Temui Pihak PTP XXVII", *Kompas*, 18 September 1995.

kan pengaduan ke LBH, DPR, Mendagri dan Komnas HAM, selain dapat diartikan sebagai aktualisasi pertimbangan rasional dalam preferensi tindakan mereka,<sup>46</sup> dapat juga dilihat sebagai pilihan di luar determinan otoritas moral tercetusnya aksi radikal, karena serendah apa pun tawaran ganti rugi (dari pemerintah atau swasta) petani masih memiliki alternatif bertahan subsistensi daripada ancaman kehilangan sama sekali seperti pada kasus Jenggawah (karena lahirnya keputusan HGU untuk PTP). Dengan demikian, ganti rugi atas kehilangan tanah adalah faktor yang memperluas toleransi subsistensi untuk tercetusnya protes, atau kalau protes itu harus tercetus pilihan formatnya lebih moderat (seperti bentuk pengaduan tadi). Makin besar nilai ganti rugi, toleransi subsistensi atas protes akan makin lebar pula.

Mengapa polarisasi ekonomi yang diakibatkan oleh revolusi hijau tidak sampai menimbulkan gejolak adalah karena di balik tidak terciptanya polarisasi kelas kondisi ekonomi petani (yang tuna kisma sekalipun)

46. Perspektif perilaku rasional adalah antitesis Popkin atas perspektif ekonomi moral Scott. Lihat, Samuel Popkin, *Petani Rasional*, (Jakarta: Yayasan Padamu Negeri, 1986)

selalu punya alternatif untuk lepas dari ancaman kemerosotan subsistensi (baik karena pertolongan patron maupun karena peragaman okupasi atau migrasi). Otoritas moral untuk menyalahkan lapisan kaya desa tidak terbentuk dalam interpretasi petani terhadap bentuk jaringan hubungan komunitasnya, berbeda dengan pada kasus Jenggawah di mana dalam interpretasi petani kemerosotan subsistensi mereka langsung ditudingkan sebagai akibat kehadiran PTP XXVII.

Dalam perspektif demikian, dapat disimpulkan bahwa efek polarisasi ekonomi revolusi hijau (pembangunan pertanian) tidaklah seefektif efek kehilangan tanah (karena industrialisasi atau pun reakumulasi modal), apalagi dengan efek ancaman subsistensi (contoh kasus peristiwa Jenggawah), dalam memicu lahirnya protes (dan radikalisme) petani. Karena itu, peredaman aksi protes petani dan keterintegrasian kawasan pedesaan ke dalam negara di masa datang dalam kondisi di mana petani tetap terisolasi dari jangkauan politik praktis, masih sangat dipengaruhi oleh keterjaminan subsistensi petani. Tentu saja, variabel situasional seperti perlakuan petugas yang kurang terkontrol (seperti kasus Waduk Nipah) di luar lingkup uraian ini. ●



# DIMANA ANDA BISA DAPATKAN PRISMA ?

## ■ JAWA BARAT :

- CV. Sanggar Jasa Agency : Jl. Sabar No. 8, Telp. 232720, Bandung
- TB. Alphabet Agency : Komp. Permata Indah F-9, Telp. 630319, Bandung
- TB. Modena : Jl. Bogor Baru B. 4/No. 4, Telp. 325978, Bogor
- Cirebon Agency - Jl. Lemah Wungkuk 108, Telp. 203376, Cirebon

## ■ JAWA TENGAH :

- CV. Toha Putera : Komp. Gajah Mada Plaza No. 22-24, Semarang
- Bursa Kopma UNDIP : Jl. Imam Bardjo SH No. 1, Semarang
- TB. Astoria : Jl. MT. Haryono No. 655 A, Telp. 313041, Semarang
- TB. Merbabu : Jl. Pandanaran 108, Semarang

- TB. Budilaksana : Jl. Diponegoro No. 16, Solo
- TB. Sendang Mulia : Jl. Slamet Riyadi 32, Telp. 33751, Solo
- TB. Sekawan : Jl. Kartini No. 4, Solo
- TB. ABC : Jl. Slamet Riyadi No. 30 A, Solo
- TB. Matahari : Jl. K.H. Ahmad Dahlan No. 19, Telp. 45161, Solo
- Kopma UNS : Kampus Universitas Sebelas Maret, Solo

- TB. Sari Ilmu : Jl. Malioboro 119, Telp. 3199, Yogyakarta
- TB. Indah : Shopping Center, Jl. P. Senopati, Yogyakarta
- Sosial Agency : Shopping Center i - 15, Yogyakarta
- Hidup Agency : Jl. Dagen GT VI/219, Yogyakarta

- TB. Ganesha : Jl. Overste Isdiman No. 1 A, Purwokerto
- TB. SOEN : Jl. Veteran No. 67, Tegal
- TB. Raja Murah : Jl. Hayam Wuruk No. 198, Pekalongan
- TB. Satyawacana : Jl. Diponegoro No. 52, Salatiga
- Shinta Agency : Jl. Sunan Muria No. 14 B, Kudus

## ■ JAWA TIMUR :

- TB. Karya Anda : Jl. Praban No. 55, Telp. 44215, Surabaya
- TB. Uranus : Jl. Ngagel Raya No. 91, Telp. 581388, Surabaya
- Sinar Wijaya Agency : Komp. Jembatan Merah D. 57, Surabaya
- CV. Medayu Agung : Jl. Medayu Selatan No. 6 (IV/6), Surabaya
- Kopma Kristen Petra : Jl. Siwalankerto No. 121-131, Surabaya
- Usaha Bersama Agency : Jl. Basuki Rakhmat No. 6/C.4, Malang
- Mickey Mouse : Jl. Basuki Rakhmat No. 97, Telp. 66343, Malang
- Kopma Univ. Brawijaya : Jl. MT. Haryono No. 161 B, Malang

# Membenahi Masalah Ketenagakerjaan Indonesia

## Pengantar

Abad ke-21 memasuki bitungan satuan tabun. Tantangan yang dihadapi setiap bangsa cenderung didominasi soal-soal ekonomi. Kawasan Asia-Pasifik bahkan diramalkan menjadi sebuah pusat baru bagi kegiatan perekonomian dunia. Secara umum masalah yang menghadang di depan adalah pasar yang semakin bebas, globalisasi, kualitas sumber daya manusia, pengangguran, dan semakin membesarnya jumlah pekerja yang memerlukan perlindungan. Indonesia diakui oleh dunia internasional memiliki "kekayaan nasional" yang memungkinkannya ikut serta dalam globalisasi ekonomi. Perolehan berkat pertumbuhan dan stabilitas yang dinamis itu juga dinikmati oleh sebagian rakyat Indonesia serta dijadikan salah satu modal menerobos pergaulan dunia.

Seringkali didengungkan bahwa "kue" nasional yang semakin membesar diiringi pula oleh upaya pemerintah untuk melakukan pemerataan. Sebagai "aktor pembangunan," para pekerja seharusnya turut menikmati. Pemerintah kini gencar memberi perhatian pada perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang konon telah menjadi "korban" dalam era pembangunan 25 tahun pertama. Sebagian kalangan menganggap perhatian yang diberikan bukan sekedar basa-basi, tetapi secara nyata dilakukan dengan peningkatan Upah Minimum Regional (UMR) secara berkala,

Tunjangan Hari Raya (THR) Keagamaan, Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), penegakan hukum yang konsisten, dorongan pembentukan Kesepakatan Kerja Bersama (KKB), koperasi karyawan, dan lain-lain.

Pemerintah dipastikan masih menempati posisi dominan dalam mengatur kesejahteraan para pekerja baik lahir maupun bathin. Apakah perhatian ini sejalan dengan paradigma baru yang berkeinginan tidak lagi "menjual" pekerja yang patuh dengan imbalan sangat kecil? Apakah unjuk rasa dan aksi mogok yang merebak semenjak 1980-an merupakan pertanda tak berdayanya saluran-saluran resmi yang memang disediakan bagi pelaku Hubungan Industrial Pancasila (HIP)? Bagaimana posisi pekerja dalam soal ekonomi politik, khususnya daya dorong demokratisasi bagi "kebebasan berserikat" yang selalu dipancarkan? Untuk menjawabnya, Prisma melakukan serangkaian wawancara dengan **Drs. H. Bomer Pasaribu, SH** (Ketua Umum DPP Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), **Teten Masduki** (Kepala Divisi Perburuhan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia), dan **H. Suratno Hadisuwito** (Ketua Umum DPP Asosiasi Pengusaha Indonesia) yang banyak bergelut dengan soal ketenagakerjaan dan dunia usaha di Indonesia. Inilah sebagian rangkuman wawancara dengan mereka.

Redaksi