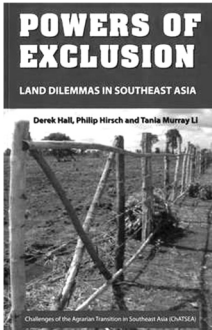


## EKSKLUSI DAN INKLUSI SEBAGAI DUA SISI MATA UANG

*Ahmad Nashih Luthfi*



Judul: *Power of Exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia*

Penulis: Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li

Penerbit: National University of Singapore

Tahun terbit: 2011

Halaman: 257 hlm

### **Transformasi agraria**

Transformasi agraria Asia Tenggara mutakhir ditandai dengan konversi besar-besaran lahan pertanian untuk kepentingan komersial, industri, perumahan, pariwisata dan infrastruktur, serta tujuan konservasi lingkungan. Di sisi lain posisi pertanian menurun secara progresif dalam ekonomi nasional maupun sebagai sumber penghidupan penduduk. Akibatnya penduduk pertanian menurun drastis. Proses ini mengarah pada apa yang disebut sebagai “deagrarianisasi”. Perjuangan atas tanah sebagai ruang hidup dan penghidupan terjadi secara kontestatif dan konflikual melibatkan aktor penduduk, negara, dan swasta, yang ini merupakan gambaran kronis di kawasan Asia Tenggara.

Transformasi agraria kontemporer ini berbeda dengan transisi agraria sebelumnya yang memiliki konteks pelaksanaan Revolusi Hijau pada tahun 1960-an hingga 1980-an. Di periode ini transisi agraria mengarah pada proses “diferensiasi sosial” pedesaan yang ditandai dengan proses perubahan dalam cara mengakses sumber-sumber produksi oleh berbagai kelompok sosial berbasis tanah yang seringkali berjalan secara tidak adil; perubahan hubungan produsen maupun non-produsen sehingga di dalamnya

menghasilkan ekstraksi surplus; dan koeksistensi di dalam stratifikasi sosial pedesaan. Aktor-aktor yang bekerja di dalam proses transisi agraria di periode ini adalah kekuatan lokal desa (para tuan tanah, petani penyewa, *money lenders*, dan petugas pajak), dan negara. (Gillian Hart, dkk., 1989). Selain itu, Revolusi Hijau yang ditandai dengan intensifnya penggunaan teknologi dan komersialisasi, membawa akibat pada marginalisasi perempuan dan punahnya keragaman hayati.

Dalam mengatasi problem agraria di era tersebut, ketimbang melakukan “optimalisasi kekuatan dalam” melalui penataan struktur agraria (*landreform*), beberapa negara memilih melakukan “optimalisasi kekuatan luar” melalui pemberian kredit dan bantuan teknologi pertanian yang dananya berasal dari hutang asing. Sementara penduduk pedesaan “dimobilisasi” untuk mendukung upaya peningkatan produksi pangan. Di dalam proses semacam inilah, tenaga kerja pedesaan sekaligus “dikontrol” oleh kekuatan negara. Realitas demikian dinyatakan dalam analisa Gillian Hart, dengan apa yang disebut sebagai *exclusionary labor arrangement* (Gillian Hart 1986). Akibat perubahan politik, ekonomi, dan penggunaan teknologi di desa tersebut, hubungan kerja dan sistem penyakapan yang semula terbuka menjadi tertutup. Banyak tenaga kerja kehilangan kesempatan kerja. Fenomena *permanent-circular migrant worker* muncul akibat ini. Secara umum, strategi rekrutmen tenaga kerja, pengorganisasian, dan pengaturannya, dibentuk bukan hanya oleh pola “supply and demand”, namun oleh hubungan kekuasaan di level nasional maupun lokal. Otoritas nasional pun kemudian merasa bergantung pada keku-

atan asing. Hal demikian merupakan gambaran nyata bagaimana saling terkaitnya antara kekuatan ekonomi-politik di level makro dengan modus pengeralahan dan kontrol tenaga kerja di level lokal (mikro), sekaligus kekuatan nasional dan global.

### The powers of exclusion

Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li (selanjutnya disebut “HHL”) dalam buku berjudul *The powers of exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia* ini menunjukkan bahwa globalisasi dan proses eksklusi bukanlah hal baru. Ditulis secara kombinitif oleh tiga sarjana terkemuka, Hall seorang ilmuwan politik Wilfrid Laurier University yang baru-baru ini juga menerbitkan buku berjudul *Land* (2013); Hirsch seorang ahli geografi di University of Sydney dan direktur Australian Mekong Resource Centre; sementara Tania Li adalah antropolog di University of Toronto sekaligus direktur pada Canada Research Chair in Political Economy and Culture in Asia-Pacific yang telah menerbitkan beberapa buku dan tulisan yang dihasilkan dari penelitian di Indonesia, dengan bukunya ini mereka bertujuan menunjukkan *powers* yang bekerja di ruang geografis-sejarah dan konjunktur masyarakat Asia Tenggara yang berubah dari waktu ke waktu. Juga ditunjukkannya *processes, actors* yang terlibat dan dampak bagi mereka (baik yang kalah maupun yang menang), dan bentuk-bentuk *counter* atas eksklusi yang terjadi. Di sinilah mereka mengeksplorasi bagaimana dan mengapa berbagai kenyataan di atas muncul, apa kekuasaan (*power*) yang bekerja dalam transformasi itu, siapa aktor yang mendorong atau melawan perubahan yang terjadi pada relasi pertanahan itu, apa dilema dan debat yang ditimbulkan dari perubahan itu, siapa yang menang dan siapa yang kalah di berbagai arena dan waktu?

Untuk mengarahkan pembacaan di atas, mereka memfokuskan pada berbagai cara yang

berubah yang mengakibatkan penduduk ter-eksklusi dari akses atas tanah. Mereka menggunakan terminologi “*exclusion*” yang dihubungkan dengan konsep akses. Akses diartikan sebagai kemampuan untuk memperoleh manfaat dari sesuatu (*the ability to derive benefit from things*). Definisi ini lebih luas dari pengertian klasik tentang *properti*, yang didefinisikan sebagai hak untuk memperoleh dari sesuatu (*the right to benefit from things*). Akses dalam pengertian ini mengandung makna “sekumpulan kekuasaan” (*a bundle of powers*) berbeda dengan properti yang memandang akses sebagai “sekumpulan hak” (*bundle of rights*). Dalam pengertian akses semacam ini maka kekuasaan diartikan sebagai sesuatu yang terdiri atas elemen-elemen material, budaya dan ekonomi-politik yang terhimpun sedemikian rupa membentuk “bundel kekuasaan” (*bundle of powers*) dan “jaringan kekuasaan” (*web of powers*) yang kemudian menjadi penentu akses ke sumber daya. (Ribot dan Peluso 2003). Cara melihat akses atas tanah yang beralih dari cara pandang hak (*right*) menuju kekuasaan (*power*) dapat menjelaskan proses perolehan tanah. Dalam pengertian inilah maka ketereksklusian, inklusi, atau *security* semestinya dibaca.

HHL dalam bukunya tersebut melihat eksklusi dalam pengertian sebagai “kondisi”, dimana orang berada dalam situasi tuna akses pada tanah, atau situasi yang mana tanah dikuasai dalam bentuk kepemilikan pribadi (*private property*). Eksklusi juga bermakna “proses” yang mana aksi-aksi kekerasan intens dan berskala luas mengakibatkan orang miskin terusir dari tanahnya oleh atau atasnama orang yang berkuasa.

Eksklusi bukanlah proses acak, ia distrukturisasi oleh relasi kekuasaan. Di pedesaan Asia Tenggara, dari kajian empiris yang mereka lakukan, kondisi dan proses eksklusi tercipta dari interaksi empat kekuasaan (*power*) berikut: *regulation* (kebijakan); *force* (kekuatan); *the market*

(pasar); dan *legitimation* (pengabsahan). *Regulation*, seringkali namun tidak eksklusif, diasosiasikan dengan instrumen legal-negara, yang menetapkan aturan akses atas tanah dan kondisi penggunaannya. *Force* adalah kekerasan atau ancaman kekerasan baik yang aktornya *state* atau *non-*

TRANSFORMASI AGRARIA ASIA TENGGARA						
Konteks Revolusi Hijau: 1960-1980			Konteks Globalisasi: Akhir Perang Dingin hingga Krisis Ekonomi 2007			
Aktor	Bentuk dan Prosesnya	Akibat	Aktor	Bentuk dan Prosesnya	<i>Power of Exclusion</i>	Akibat
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kekuatan lokal desa (tuan tanah, petani penyewa, <i>money lenders</i>, petugas pajak</li> <li>- Negara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perubahan dalam cara mengakses sumber-sumber produksi oleh berbagai kelompok sosial berbasis tanah yang seringkali berjalan secara tidak adil</li> <li>- Perubahan hubungan produsen maupun non-produsen sehingga di dalamnya menghasilkan ekstraksi surplus</li> <li>- Koeksistensi di dalam stratifikasi sosial pedesaan</li> </ul>	<b>D I F F E R E N S I A S I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Petani kecil</li> <li>- Perusahaan - perkebunan</li> <li>- Instansi pemerintah (negara)</li> <li>- LSM internasional</li> <li>- Lembaga donor</li> <li>- Gersos lokal/nasional</li> <li>- Perusahaan nasional dan TNC/MNC</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regulerisasi akses atas tanah melalui program pemerintah, sertifikasi tanah, formalisasi, dan <i>settlement</i></li> <li>2. Ekspansi spasial dan intensifnya upaya melakukan konservasi hutan dengan bentuk pelarangan pertanian</li> <li>3. Hadirnya "boom crops" yang terlihat massif, cepat, keras, yang membalikkan tanah-tanah konversi untuk produksi monocrops</li> <li>4. Konversi lahan pertanian untuk tujuan-tujuan "pasca-agraria"</li> <li>5. Terbentuknya formasi kelas agraris secara "intimate" dan dalam skala desa</li> <li>6. Mobilisasi kolektifitas untuk mempertahankan atau menuntut tanah, dengan mengorbankan pengguna atau penggunaan tanah lain</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Regulation</i>, instrumen legal negara yang menetapkan aturan akses atas tanah dan kondisi penggunaannya</li> <li>2. <i>Force</i>, kekerasan atau ancaman kekerasan baik aktornya negara atau non-negara</li> <li>3. <i>Market</i>, kekuatan eksklusif yang bekerja membatasi akses melalui bentuk "harga", kreasi "insentif" dengan semakin terindividualisasikannya tanah</li> <li>4. <i>Legitimation</i>, menentukan dasar moral atas klaim, dalam membuat regulasi, pasar, dan kekuatan, sehingga dengan itu menjadi basis eksklusif yang secara politik dan sosial dapat diterima</li> </ol>	<b>I N K L U S I &amp; E K S K L U S I</b>
<p>Untuk melihat transformasi agraris suatu lokal, dapat diajukan pertanyaan: apa kekuasaan (<i>power</i>) yang bekerja di sana; siapa aktor yang mendorong atau melawan perubahan yang terjadi pada relasi agraria itu; apa dilema dan debat yang ditimbulkannya; siapa yang menang dan siapa yang kalah di berbagai arena dan waktu dalam transformasi itu?</p>						

*state* atau *non-state*. *The market* adalah kekuatan eksklusif yang bekerja membatasi akses melalui bentuk "harga" dan kreasi "insentif" dengan semakin terindividualisasikannya tanah. *Legitimation* menentukan dasar moral atas klaim, dan tentu saja dalam membuat regulasi, pasar, dan kekuatan, sehingga dengan itu menjadi basis eksklusif yang secara politik dan sosial dapat diterima.

Bentuk-bentuk *powers of exclusion* yang berhasil ditunjukkan penulis menandai transformasi agraria yang terjadi di Asia Tenggara adalah 6 ragam berikut: (1) regulerisasi akses atas tanah melalui program pemerintah, sertifikasi tanah, formalisasi, dan *settlement*; (2) ekspansi spasial dan intensifnya upaya melakukan konservasi hutan dengan bentuk pelarangan pertanian; (3) hadirnya "boom crops" yang terlihat massif, cepat, keras, yang membalikkan tanah-tanah konversi untuk produksi *monocrops*; (4) konversi lahan pertanian untuk tujuan-tujuan "pasca-agraria"; (5) terbentuknya formasi kelas agraris secara "intimate" dan dalam skala desa; (6) mobilisasi kolektifitas untuk mempertahankan atau menuntut akses atas tanah mereka, dengan mengorbankan pengguna atau penggunaan tanah lain.

HHL menyusun bukunya kedalam delapan bab. Bab pertama mendedahkan kerangka teoritik dan konsep-konsep utamanya; bab dua berjudul "Licensed Exclusion: Land Titling, Reform, and Allocation"; bab tiga "Ambient Exclusion: Environmentalism and Conservation"; bab empat "Volatile Exclusion: Crops Boom and Their Fallout"; bab lima Post Agrarian Exclusion: Land Conversion", bab enam "Intimate Exclusion: Everyday Accumulation and Dispossession", bab tujuh "Counter Exclusion: Collective Mobilizations for Land and Territory", dan bab delapan adalah kesimpulan. Bab-bab ini disusun mengikuti empat ragam kekuatan (*power*) yang berlangsung dalam enam proses dan bentuk eksklusif tersebut di tujuh negara di kawasan Asia Tenggara, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Filipina, Thailand dan Vietnam.

### Land dilemmas

Seorang petani tidak mungkin bisa mengolah tanahnya yang subur (inklusi) tanpa ia membatasi atau melarang orang lain (eksklusi) mengklaim atas tanah tersebut. Di sinilah inklusi dan eksklusif itu berlangsung secara bersamaan, bagi dua sisi

mata uang yang sama. Penulis menyebut ini sebagai “the double edges of exclusion”, dan di sini lah letak dilemanya, bahwa pada saat orang mengakses tanah secara bersamaan ia membatasi bahkan menutup akses orang lain atas tanah tersebut. Tepat pada poin inilah inti argumentasi penulis: “exclusion itself is an unavoidable fact of land access and use” (hlm. 198). Perhatiannya bukan pada apakah eksklusi itu “baik” ataukah “buruk”, namun yang ingin mereka tunjukkan adalah bahwa dalam setiap proses inklusi dan mengakses tanah, akan selalu ada yang ter-eksklusi, sehingga yang kemudian penting dilihat adalah, “who will win, and who will lose, from the ways in which boundaries are drawn” (p. 198). Pemerintah harus memperhatikan misalnya dalam program legalisasi tanah, berakibat pada siapa sajakah kegiatan ini di hutan alam dataran tinggi Kamboja, demikian pula saat dilaksanakannya program penetapan kawasan hutan (*Land and Forest Allocation*) dengan membuat batas yang tegas antara “hutan” dengan “pertanian”, antara “desa” dan “bukan desa” dan seterusnya di Laos. Di Myanmar justru banyak NGO internasional yang mendukung sistem administrasi pertanahan dalam menghadapi liberalisasi ekonomi dan peluang investasi asing. Pemerintah kerajaan Sarawak terlibat dalam mendefinisikan dan akhirnya mengakui (sekaligus tidak mengakui pada pihak yang lain) Hak Masyarakat Adat tatkala terjadi konflik antara komunitas dengan pelaku illegal logging yang didukung oleh pemerintah.

Indonesia digambarkan dalam buku ini utamanya dalam bab 6, dimana masyarakat (dengan kasus Subang dan dataran tinggi Sulawesi) satu sama lain yang mereka ini saling mengenal, melakukan *exclude* akses atas tanah sebagai bagian dari akumulasi kapital. Masyarakat desa Jawa yang digambarkan secara *idyllic* sebagai komunitas yang homogen dan harmonis tidak menemukan pembedannya sebab secara inter-

nal mereka terdiferensiasi dalam kelas penguasaan tanah, satu dengan lainnya terikat dalam hubungan penggarapan tanah, bagi hasil, sewa dan gadai tanah, kredit, hutang-piutang, yang tidak jarang berujung pada proses pelepasan tanah bagi kelas yang lemah, dan akumulasi pada pihak yang sebaliknya. Demikian pula yang terjadi di dataran tinggi Sulawesi dengan meluasnya penanaman kakao di wilayah ini yang membutuhkan lahan-lahan baru yang diperoleh dengan cara membeli tanah penduduk setempat oleh para pendatang yang kebanyakan dari Bugis.

Saya setuju dengan Keith Barney (2012) yang membuat penilaian bahwa buku ini menyediakan kerangka analitis yang baru, diskusi komparatif yang detail mengenai transformasi agraria, dan merupakan sumbangan yang inspiratif bagi ekologi politik untuk kawasan Asia Tenggara, meski dilakukan atas data-data yang sebenarnya tidak lagi baru.

### Pustaka

- Hart, Gillian, Andrew Turton, dan Benjamin White (ed.), 1989. *Agrarian Transformation, Local Processes and the State in Southeast Asia*, California: University California Press.
- Hart, Gillian, 1986. *Power, Labor, and Livelihood, Processes of Change in Rural Java*, (Berkeley dan Los Angeles: University of California Press.
- Hall, Derek, Philip Hirsch, dan Tania Murray Li, 2011. *Power of Exclusion, Land Dilemmas in Southeast Asia*, Singapore: National University of Singapore.
- Ribot, J.C. dan Nancy Peluso, 2003. “A Theory of Access”, *Rural Sociology*, 68 (2).
- Barney, Keith, 2012. “Review of Powers of Exclusion”, <http://asiapacific.anu.edu.au>, diakses pada tanggal 21 Mei 2012.