

## **BAB II**

### **LANDASAN KONSEPTUAL**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Konflik tenurial di Asia Tenggara umumnya dan Indonesia khususnya bukanlah fenomena baru. Konflik tenurial sebaliknya merupakan gambaran klasik yang terjadi sejak era kolonial ketika kekuasaan Belanda berhasil menguasai tanah-tanah ulayat menjadi tanah partikelir (Rachman 1999). Terdapat beberapa konflik pembebasan lahan dibahas dalam beberapa penelitian sebelumnya. Studi (Amalia and Malihah, 2016) menunjukkan bahwa proses pembebasan lahan dapat menyebabkan konflik vertikal dan horizontal, yang dilatarbelakangi oleh perbedaan individu dan dampak sosial ekonomi masyarakat. Studi (Wanadadi and Yuliana, 2017) menemukan beberapa alasan konflik, termasuk perbedaan nilai ganti rugi yang signifikan dan konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat. Oleh karena itu, penyelesaian konflik bergantung pada upaya persuasif pemerintah daerah, peningkatan ganti rugi, dan komitmen masyarakat untuk bekerja sama. Sebuah penelitian (Puiriyani, 2021) menemukan beberapa alasan konflik, termasuk perbedaan nilai ganti rugi yang signifikan dan konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat. Oleh karena itu, penyelesaian konflik bergantung pada upaya persuasif pemerintah daerah, peningkatan ganti rugi, dan komitmen masyarakat untuk bekerja sama. Sebuah penelitian (Ervan, 2017).

Dalam keresahan masyarakat seingga, Sembiring (2018) menemukan alasan tambahan. Persepsi negatif menyebabkan konflik antara masyarakat dan aparat negara. Konflik dapat didefinisikan sebagai ketidaksepakatan antara dua kelompok yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang disertai dengan ancaman atau kekerasan (Soekanto, 2013). Fokus konflik penelitian ini adalah konflik antara masyarakat dan pemerintah terkait pembangunan waduk Lambo. Permusuhan masyarakat terhadap pembangunan ini disebabkan oleh fakta bahwa lokasi pembangunan merupakan tempat upacara adat, tempat pertanian masyarakat, dan tempat kuburan nenek moyang mereka.

## **2.2 Kajian Konseptual**

### **2.2.1 Eksklusi Sosial**

#### **2.2.1.1 Pengertian Eksklusi Sosial**

Secara empiris, eksklusi sebagai suatu kondisi mengacu pada situasi ketika sejumlah besar orang tidak memiliki akses tanah atau ketika tanah dikuasai sebagai hak milik pribadi; sementara eksklusi sebagai suatu proses mengacu pada aksi-aksi berskala besar dan sering kali diiringi kekerasan yang membuat rakyat miskin terusir dari tanah sendiri oleh, atau atas nama, pihak-pihak yang berkuasa. Secara normatif, eksklusi (penutupan/pencegahan akses) sering dipersamakan dengan penyingkiran, dilihat sebagai sesuatu yang negatif, dan diperlawanan dengan istilah “inklusi” (pemberian akses) yang bernuansa positif. Pembungkaman ini

memberi gambaran bahwa eksklusi adalah suatu yang dipaksakan oleh pihak yang kuat kepada pihak yang lemah-sesuatu yang harus dilawan (Hall,*et al* 2020:5).

*Underclass* seringkali dikaitkan dengan eksklusi sosial. Marx Giddens (2006:31) menyebut *underclass* sebagai lumpenproletariat. Dengan kata lain, kelompok orang yang secara konsisten menyimpang dari model produksi dan pertukaran ekonomi yang dominan. Gagasan ini kemudian berkembang dan diterapkan pada pencuri, orang miskin, dan gelandangan, yang menolak untuk bekerja dan menjadi parasit sosial bagi masyarakat. Marx menemukan bahwa kemiskinan dan *underclass* menyebabkan eksklusi sosial.

Giddens (2006:357) mengatakan bahwa eksklusi sosial adalah konsep yang lebih luas daripada kemiskinan, meskipun kemiskinan itu sendiri termasuk dalamnya. Fokus eksklusi sosial terletak pada berbagai faktor yang menghambat seseorang atau kelompok dari memiliki peluang yang sama dengan mayoritas orang. Empat aspek eksklusi sosial didefinisikan oleh David Gordon dan rekan-rekannya (Giddens, 2006:357). Yang pertama adalah kemiskinan atau pengecualian dari pendapatan atau sumber daya yang memadai; pengecualian atau pengecualian dari pasar tenaga kerja, pengecualian atau pengecualian dari layanan, dan pengecualian atau pengecualian dari hubungan sosial. Lawang (2014:4) menyimpulkan berdasarkan penjelasan tentang konsep eksklusi sosial bahwa struktur sosial, ekonomi, dan politik berkontribusi

pada munculnya eksklusi sosial dan *underclass*. Dengan cara yang sama, eksklusi sosial yang terjadi di Indonesia juga didasarkan pada keyakinan tentang struktur sosial yang mendukungnya.

### **2.2.1.2 Eksklusi Sosial dan Konflik Sosial**

Konflik dapat didefinisikan sebagai ketidaksepakatan antara dua kelompok yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan yang disertai dengan ancaman atau kekerasan (Soekanto, 2013). Konflik dapat dibagi menjadi dua kategori: konflik vertikal dan horizontal. Berdasarkan suku kata "vertikal", yang berarti tegak lurus dari bawah ke atas atau sebaliknya, konflik vertikal berarti jenis konflik yang berpola dari atas ke bawah atau sebaliknya dari bawah ke atas. Untuk teroris, Novri Susan (2009) menjelaskan bahwa konflik vertikal adalah jenis konflik yang melibatkan kaum elit dan rakyat atau massa. Secara teoretis, faktor kekuasaan biasanya berperan dalam konflik vertikal yang melibatkan hierarki kelas atas dan bawah. Ini karena sifat kuasa yang memungkinkan eksploitasi dan hegemonik dalam batasan tertentu. Kekuasaan hegemonik seringkali digunakan sebagai alat untuk menaklukkan sistem dan struktur sosial yang dibawahnya. Selain itu, sifat eksploitatif kekuasaan menyebabkan praktik-praktik ketidakadilan, di mana individu yang memegang kekuasaan sering memanfaatkan masyarakat kelas bawah untuk memenuhi kepentingan finansial dan politik mereka. Sebenarnya, sifat hegemonik kekuasaan dapat dilihat dari hubungan antara negara dan penduduknya. Kekerasan dan kekuatan militer

sering digunakan oleh negara untuk menertibkan dan mengkondisikan masyarakat. Hubungan majikan atau pemegang modal dengan pekerja atau buruh menunjukkan sifat eksploitatif kekuasaan. Sebagai pekerja, mereka selalu diperlakukan secara tidak adil, menerima upah yang rendah, tidak memiliki jaminan kesehatan, dan memiliki tingkat kesejahteraan hidup yang rendah.

Dalam studi konflik tenurial di Asia Tenggara, Hall *et al* (2011) menegaskan bahwa pembangunan di Asia Tenggara memiliki relasi yang kuat dengan kuasa eksklusif. Patut diakui bahwa kemajuan sebuah negara tidak pernah terlepas dari proses pembangunan. Dalam perspektif liberal pembangunan mampu membuka akses wilayah terbelakang dan terisolasi menjadi wilayah yang terbuka terhadap kemajuan. Pembangunan mengandaikan keterbukaan terhadap ekonomi dan pasar bebas. Karena itu, pembangunan yang menarik adalah pembangunan yang mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berlimpah. Meski demikian, dalam praksisnya proses pembangunan yang berlangsung di Asia Tenggara justru membidani lahirnya ketimpangan dan pengusiran baru. Masyarakat lokal yang menjadi sasaran pembangunan kerap kali dikorbankan oleh pembangunan. Masyarakat lokal menjadi penonton dan bahkan merasa asing di tanahnya sendiri. Pertanyaannya adalah mengapa demikian.

Hall *et al* (2011) menyingkap empat kuasa eksklusif dalam pembangunan. Keempat hal tersebut adalah *regulation, market, coercion,*

dan *legitimation*. *Pertama*, regulasi. Regulasi merupakan pelbagai bentuk aturan dan kebijakan negara yang bertujuan untuk mengamankan proses dan investasi pembangunan. Aturan-aturan bisa bersifat formal maupun non-formal. Regulasi formal adalah aturan tertulis yang ditetapkan oleh negara, dan karena itu, ia bersifat mengikat dan memaksa. Pada umumnya regulasi dapat dipahami sebagai regulasi yang berasal dari pemerintah pusat melalui kepala negara, Dewan Perwakilan Rakyat, kementerian maupun lembaga tinggi negara di pemerintah pusat. Regulasi pemerintah pusat bersifat mengikat dan memaksa semua pemerintah di tingkat daerah untuk mengimplementasikan aturan, norma dan kebijakan pemerintah pusat. Sejarah Indonesia selama 3 dekade menunjukkan bahwa pemerintah daerah sering dianggap sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan memiliki banyak kekuasaan. Karena itu, bila berhadapan dengan tekanan, kritik, dan protes dari masyarakat lokal kepada pemerintah daerah, jawaban yang kerap kali muncul dari pemerintah daerah adalah bahwa pemerintah daerah hanyalah perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hal inilah yang menyulitkan masyarakat lokal dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat lokal.

*Kedua*, pasar. Pasar yang dimaksudkan adalah sebuah model transaksional dan relasi eksploitatif antara para pekerja dan pemilik modal. Berhadapan dengan dominasi pasar, harga tanah yang dijadikan sasaran pembangunan dan investasi akan mengalami pelbagai spekulasi dan manipulasi harga yang sangat tinggi. Masyarakat lokal sebagai pemilik

ulayat atas tanah merasa tergiur berhadapan dengan tawaran harga yang fantastis, yang tidak pernah mereka alami sebelumnya. Tawaran kepada petani dapat berupa jual-beli tanah maupun sistem kontrak terhadap tanah sepanjang waktu yang sangat lama. Hal ini tentu saja menguntungkan korporasi dan pemilik modal, sementara itu, ia merugikan masyarakat kecil dalam jangka waktu yang panjang. Setelah transaksi jual-beli tanah terjadi, masyarakat lokal berubah statusnya menjadi petani tanpa tanah dan petani dengan luas tanah yang kecil. Kondisi seperti ini membuat petani tidak berdaya dalam aspek ekonomi. Petani kemudian menjual tenaga menjadi tenaga upah.

*Ketiga, coercion.* Setelah sulit menguasai tanah dan kawasan yang akan digunakan untuk proyek pembangunan, bahkan ketika negara dan korporasi menghadapi protes dan perlawanan yang kuat dari masyarakat, maka salah satu strategi yang ditempuh adalah menggunakan kekerasan. Aktor-aktor yang berperan penting dalam melakukan kekerasan adalah negara (*coercive apparatus*) berupa tentara, polisi, polisi pamong praja (Pol PP). Selain itu, ada pula aktor non-negara yang disebut paramiliter, yakni sipil yang dipersenjatai dan terlatih untuk mengeksekusi kekerasan. Aktor-aktor ini akan menggunakan ancaman, intimidasi, teror, pengusiran, dan sejumlah kekerasan yang membuat masyarakat takut dan terusir. Dalam kaitan dengan ini, strategi yang relatif ampuh yang diciptakan oleh negara dan korporasi adalah konflik horizontal antara masyarakat lokal. Konflik internal di dalam masyarakat membuat tidak

bisa bersatu untuk membangun kekuatan menhadang dominasi dan intervensi negara dan korporasi. Situasi seperti ini memuluskan modus operandi aktor-aktor yang berkepentingan dengan penguasaan tanah untuk proyek investasi.

*Keempat*, legitimasi. Legitimasi adalah tahap terakhir dari seluruh kuasa eksklusif dalam pandangan Hall *et al* (2011). Legitimasi merupakan proses pelegalan terhadap kuasa pengusiran oleh negara dan korporasi terhadap masyarakat lokal. Di sini, apa yang telah dilakukan baik berupa regulasi, pasar, kekerasan, mendapat dukungan penuh dari negara dan korporasi. Dengan kata lain, legitimasi kuasa eksklusif memiliki kaitan erat dengan seluruh proses dalam kuasa eksklusif terhadap masyarakat lokal.

Selain keempat bentuk kuasa eksklusif sosial di atas, Hall (2013) juga mengemukakan bahwa *land grabbing* skala yang digerakkan oleh lembaga dan aktor internasional masih memiliki keterkaitan dengan teritori, regulasi, dan *governance*. Teritori merujuk pada hubungan antara tanah dan identitas serta eksistensi otoritas politik atas tanah. Selanjutnya, regulasi berkaitan dengan aturan pemerintah untuk memiliki, menguasai dan menggunakan tanah untuk pembangunan.

### **2.2.2 Dampak Kebijakan Publik dalam Pembangunan**

Kebijakan publik mencakup apa yang pemerintah lakukan atau tidak lakukan (Thomas R. Dye, 1971 dalam Winarno, 2014). Sebaliknya,



Suharno (2013) menyatakan bahwa keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik dikenal sebagai kebijakan publik. Keputusan tersebut dapat menentukan apa yang akan dilakukan atau tidak. Menyerap sumber daya, mendistribusikan sumber daya, mengatur, membebaskan, dan menggerakkan sumber daya adalah tujuan kebijakan publik untuk memperlambat kecepatan dinamika, memperkuat negara, dan memperkuat pasar (Nugroho, 2011). Ada proses membuat kebijakan. Winarno (2014) menjelaskan bahwa ada beberapa tahap dalam pembuatan kebijakan publik. Ini termasuk tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, dan tahap implementasi kebijakan.

Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus mempertimbangkan apakah akan berdampak atau menguntungkan masyarakat. Semua konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kehidupan nyata disebut dampak kebijakan (Dye, 1981). Biaya dan keuntungan kebijakan, baik langsung maupun tidak langsung, harus diukur melalui efek simbolis atau efek nyata, menurut Anderson (1984). Output kebijakan mencakup berbagai tindakan pemerintah. Standar tertentu digunakan untuk mengukur kegiatan ini. Angka yang dapat dilihat hanya memberikan sedikit informasi tentang hasil atau dampak kebijakan publik, karena untuk menentukan hasil kebijakan publik harus mempertimbangkan perubahan yang terjadi dalam sistem politik atau lingkungan karena tindakan politik. Oleh karena itu,

konsekuensi dari kebijakan yang tidak sesuai dapat menyebabkan perselisihan di masyarakat, yang pada gilirannya menghasilkan perlawanan (Atmaja, 2013).

### **2.2.3 State Coercion dalam Pembangunan**

*State coercion* memiliki akar yang kuat dalam apa yang Marx (1946) sebut dengan istilah akumulasi primitif. Akumulasi primitif adalah proses historis tercabutnya massa rakyat dari basis produksi, yang kemudian menjerumuskan para petani ke dalam pasar tenaga kerja yang sangat eksploitatif dan predatoris. Relasi sosial yang tercipta antara massa rakyat dengan borjuis sesaat setelah diterusir dari basis produksi adalah ketergantungan penuh terhadap upah. Akumulasi primitif terjadi dalam sejarah di Inggris ketika negara berperan penting dalam merampas tanah-tanah ulayat dan tanah-tanah pribadi masyarakat. Masyarakat yang telah lama menguasai tanah dan mengelola tanah untuk tujuan produksi pertanian justru dirampas. Bahkan, tanah-tanah gereja pun ikut diambil oleh kekuatan kaum borjuis. Proses perampasan ini bagi Marx merupakan tahap transisi dari masyarakat feodal kepada masyarakat kapitalistik. Meski kemudian mendapat kritik tajam dari sejumlah sarjana khususnya Levien (2013; 2018), seorang geograf marxis, David Harvey (2003; 2005) kemudian mengembangkan lebih lanjut pemikiran Marx dalam apa yang ia sebut sebagai akumulasi melalui perampasan (*accumulation by dispossession*). Bagi Harvey, akumulasi tidak saja terjadi pada masa

primitif di era feodalisme tetapi juga terus berlangsung di era kontemporer dengan sejumlah modus operandi yang mengalami metamorfosis.

Bentuk-bentuk akumulasi melalui perampasan bagi Harvey meliputi privatisasi dan komodifikasi, proses finansialisasi, manajemen dan manipulasi krisis, serta redistribusi oleh negara (Harvey 2005). Lebih lanjut, Harvey menegaskan bahwa akumulasi melalui perampasan disebabkan oleh karena overakumulasi. Over-akumulasi atau akumulasi yang berlebihan pada suatu wilayah menyebabkan kapital menjadi jenuh, yang kemudian menimbulkan krisis kapital. Untuk keluar dari krisis, maka kapital bagi Harvey harus dipindahkan ke wilayah baru, dan ke pasar-pasar baru demi melahirkan kapital baru yang lebih besar.

Konsep Harvey dikritik oleh Levian dalam studi terhadap pembangunan di India. Kalau Harvey mengabaikan peran negara, maka dalam pandangan Levien terdapat peran negara yang sangat besar dalam proses pengusiran atau dispossession. Negara hadir dalam sejumlah institusi resmi mulai dari pusat hingga daerah. Kehadirannya sangat sistematis dalam seluruh proses pembangunan. Dalam PP No. 63 Tahun 2005, yang mengatur pengadaan lahan untuk pembangunan untuk kepentingan umum, pembebasan lahan telah diatur. Namun, masyarakat tetap menentang karena tanah tersebut merupakan tanah adat dan juga merupakan lahan pertanian warga setempat. Karena mayoritas penduduk di sekitar Waduk bekerja sebagai petani dan peternak, kondisi sosial

ekonomi mereka yang tidak stabil juga menjadi pertimbangan untuk penolakan pembangunan.

Penelitian ini berusaha mencermati posisi negara dalam proyek pembangunan waduk Lambo di Kabupaten Nagekeo, Nusa Tenggara Timur. Selain melihat peran negara dari perspektif ekonomi politik, penelitian ini juga berusaha mengkaji dinamika sosial dalam pembangunan dari perspektif lokal. Untuk kepentingan mengkaji posisi dan peran negara serta dinamika sosial pembangunan Waduk Lambo Kabupaten Nagekeo, peneliti mengacu pada empat pijakan analisis, yaitu regulasi, pasar, pemaksaan/kekerasan, legitimasi.