



**Transformasi Sosial  
di Kawasan Peri-Urban Pantura:  
Kasus Kawasan Peri-Urban Semarang dan Surabaya**



# **Transformasi Sosial di Kawasan Peri-Urban Pantura: Kasus Kawasan Peri-Urban Semarang dan Surabaya**

Oleh :  
Muhammad Khoirul Muqtafa  
Riwanto Tirtosudarmo  
Ana Windarsih  
Aulia Hadi  
Syarfina M. Nadila



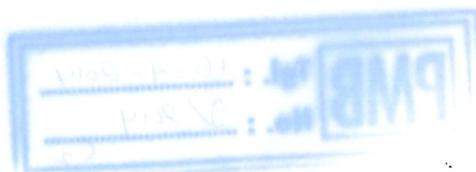
Editor:  
Muhammad Khoirul Muqtafa



**PMB-LIPI**



**PT Gading Inti Prima**



© 2013 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)  
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan\*

**Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Transformasi Sosial di Kawasan Peri-Urban Pantura: Kasus Kawasan  
Peri-Urban Semarang dan Surabaya/Riwanto Tirtosudarmo, Ana  
Windarsih, M. Khoirul Muqtafa, Aulia Hadi, Syarfina M. Nadila  
– Jakarta, 2013.

viii hlm + 174 hlm.; 14,8 x 21 cm

**ISBN : 978-602-221-221-8**

1. Transformasi Sosial - Pantura

303. 48

Penerbit:

**PT. Gading Inti Prima (anggota IKAPI)**

Jl. Hibrida Raya Blok PD 14 No. 7

Kelapa Gading

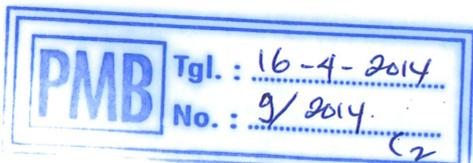
Jakarta 14250

Telp: (021) 4508142



**LIPI**

\*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Widya Graha Lt. VI dan IX,  
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10  
Jakarta, 12710  
Telp.: 021-5701232  
Faks.: 021-5701232



## KATA PENGANTAR

---

Penelitian ini merupakan penelitian jangka panjang yang telah dimulai pada tahun 2010 dan diharapkan akan berakhir pada tahun 2014 yang mengambil tema "Transformasi Sosial di Perkotaan Pantai Utara Jawa (Pantura)". Seperti telah dilaporkan dalam buku-buku yang telah diterbitkan sebelumnya, penelitian jangka panjang ini bertolak dari adanya anggapan (asumsi) bahwa kota-kota di sepanjang Pantai Utara Jawa telah berkembang menjadi sebuah *urban corridors* atau sebuah kawasan yang terintegrasi secara ekonomi dan sosial, *an integrated space*.

Pada tahun-tahun sebelumnya (2010-2012) penelitian dilakukan di kota-kota menengah, antara lain Serang, Cirebon, Pekalongan, Demak, Jepara, Kudus, Gresik dan Situbondo. Pada tahun 2012, area penelitian digeser ke ke pusat-pusat pertumbuhan ekonomi, yaitu Jakarta, Semarang dan Surabaya. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang melihat dinamika sosial secara umum, penelitian tahun ini (2013) mencoba melihat sebuah transformasi sosial yang berlangsung di sebuah wilayah yang disebut "peri-urban." Adapun lokasi penelitiannya adalah kawasan peri-urban Semarang dan Surabaya.

Dengan mempertimbangkan sumberdaya yang dimiliki dalam penelitian tahun 2013 ini dipilih beberapa kasus yang diharapkan dapat menggambarkan bagaimana transformasi sosial itu berlangsung. Kasus-kasus tersebut adalah: *Pertama*, terkait dengan lahan yang diteliti oleh Riwanto Tirtosudarmo (Trisobo: Perluasan Kota dan Konflik Agraria di Pinggiran Semarang) dan Syarfina Mahya Nadila (Konflik Pembebasan Lahan Tol Surabaya-Mojokerto di Kecamatan Taman, Sidoarjo). *Kedua*, terkait dengan dunia industri yang diteliti oleh Ana Windarsih (Ambiguitas Kebijakan Pemerintah terhadap Petani Tembakau di Peri-Urban Semarang: Kasus di Kabupaten

Kendal) dan Aulia Hadi (Industrialisasi di Kabupaten Mojokerto, sebuah Ruang Peri-urban Surabaya: Penanda-penanda dan Pertarungannya). Adapaun tema terakhir terkait dengan agama yang diteliti oleh Muhammad Khoirul Muqtafa, yaitu Berebut Ruang dan Otoritas Keberagaman: Studi Kasus di Tembalang, Semarang. Berbagai temuan lapangan yang digambarkan dalam buku ini, meskipun berasal dari kasus-kasus yang bersifat spesifik, telah menunjukkan kepada kita tentang berbagai persoalan yang dihadapi oleh sebuah masyarakat perkotaan yang sedang mengalami perubahan secara cepat.

Kelancaran dalam melakukan penelitian ini tidak mungkin dicapai tanpa adanya bantuan dan kerjasama yang sangat baik dari berbagai instansi pemerintah, lembaga masyarakat, universitas dan para narasumber yang berada di daerah penelitian. Atas bantuan dan kerjasama yang baik itu, kami, selaku Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI) dan segenap anggota tim penelitian ini mengucapkan terimakasih yang setinggi-tingginya. Kami berharap hasil penelitian yang dilaporkan dalam buku ini bisa memberikan sumbangan pengetahuan bagi berbagai pihak yang membutuhkannya.

Jakarta, Desember 2013

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan  
Kebudayaan LIPI.

Ttd.

**Dr. Endang Turmudi, MA**

## PENGANTAR PENERBIT

---

Isu tentang dinamika sosial di Pantai Utara (Pantura) Jawa selalu menarik untuk diteliti. Bukan hanya karena wilayah ini ditengarai sebagai wilayah yang paling berkembang dibanding dengan wilayah lain, kota-kota Pantura telah berkembang menjadi *urban corridor* yang kemudian membentuk wilayah yang terbentang dari barat sampai timur dengan Jakarta dan Surabaya sebagai titik “pusat”-nya. Laju barang dan jasa serta dinamika warganya menjadi penting untuk ditelaah karena sebagai *integrated space*, satu peristiwa sosial di sebuah wilayah di jalur Pantura sangat mungkin berdampak terhadap wilayah lainnya.

Buku ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh tim Pantura dari Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Penelitian yang merupakan tahun ke-empat (2013) dari penelitian 5 tahun ini (2010-2014), dengan fokus penelitian di wilayah peri-urban Semarang dan Surabaya, menunjukkan bagaimana transformasi sosial di wilayah Pantura erat terkait dengan ekspansi sosial yang terjadi di wilayah ini. Mega proyek aglomerasi yang mewujud pada Jabodetabek, Kedungsepur, dan Gerbangkertosusilo telah memberikan konteks penting bagi perubahan sosial yang terjadi di wilayah peri-urban, yang lebih sering bersifat konfliktual.

Sebagaimana ditunjukkan lewat buku ini, pembangunan jalan tol Surabaya-Mojokerto telah mengakibatkan perpindahan massal penduduk di daerah sekitar setelah melalui konflik dan negosiasi yang tidak berimbang antara masyarakat dan pemerintah setempat. Begitu juga yang terjadi pada konflik lahan di perbatasan Semarang-Kendal antara masyarakat dan perusahaan yang berakhir dengan “kekalahan” masyarakat. Isu industri yang terkait dengan tembakau dan perubahan fungsi serta aturan baru turut memicu konflik antara petani dan

pengusaha gudang di daerah Kendal. Sementara itu, industrialisasi di daerah Mojokerto membuat masyarakat lokal tidak punya posisi penting karena tenaga kerja yang diserap lebih sering berasal dari daerah lain. Di saat yang sama, konflik antara buruh dan pengusaha juga kerap menyeruak karena berbagai tekanan dan hambatan yang dialami buruh. Kekerasan yang melibatkan isu agama juga mewarnai perubahan pemaknaan ruang dan ekspansi spasial yang terjadi di wilayah pinggiran Semarang. Meskipun kekerasan itu tidak dipicu langsung oleh ekspansi spasial yang terjadi, ia memberikan konteks penting akan pemaknaan ruang oleh para aktor keagamaan di sana yang pada gilirannya turut mengakselerasi konflik yang terjadi.

Penerbit mengucapkan banyak terima kasih kepada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan khususnya kepada peneliti tim Pantura yang mempercayakan penerbitan buku ini kepada kami. Penerbit yakin terbitnya buku ini akan memberikan kontribusi penting bagi penelitian tentang kota dan perubahan sosial di dalamnya. Fokus penelitian ini yang bergerak pada transformasi sosial di wilayah peri-urban memberikan signifikansi tersendiri karena seringkali wilayah ini kerap diabaikan. Padahal, wilayah ini menjadi penting mengingat laju urbanisasi dalam beberapa tahun terakhir justru bergerak di sini karena “kota” yang semakin sumpek dan macet. Diprediksi, di wilayah inilah gambaran kota masa depan akan banyak ditentukan. *Akhirul kalam*, selamat menikmati.

Jakarta, Desember 2013

Penerbit

**PT. Gading Inti Prima**

# DAFTAR ISI

---

---

KATA PENGANTAR.....	i
PENGANTAR PENERBIT .....	iii
DAFTAR ISI.....	v

## TRANSFORMASI SOSIAL DI KAWASAN PERI-URBAN: SEBUAH PENGANTAR .....1

Oleh Muhammad Khoirul Muqtapa

## TRISOBO: PERLUASAN KOTA DAN KONFLIK AGRARIA DI PINGGIRAN SEMARANG .....9

Oleh Riwanto Tirtosudarmo

• Pengantar .....	9
• Karakteristik Peri-Urban dan Konflik Agraria .....	11
• Ekspansi Ruang dan Penguasaan Lahan di Pinggiran Semarang .....	18
• Penguasaan Lahan Masyarakat Desa Trisobo .....	25
• Penutup .....	32
Daftar Pustaka .....	35

## KONFLIK PEMBEBASAN LAHAN TOL SURABAYA – MOJOKERTO DI KECAMATAN TAMAN, SIDOARJO .....37

Oleh Syarfina Mahya Nadila

• Pendahuluan .....	37
• Sejarah Pembangunan Jalan Tol di Indonesia .....	39

- Letak Geografis dan Kondisi Demografis Kecamatan Taman .....42
- Respon Warga dan Pemerintah Lokal .....46
- Pemerintah Lokal .....58
- Analisa Temuan Data Lapangan .....59
- Penutup .....61
- Daftar Pustaka .....62

**AMBIGUITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH  
TERHADAP PETANI TEMBAKAU DAN  
INDUSTRI ROKOK DI PERI-URBAN SEMARANG:  
KASUS DI KABUPATEN KENDAL .....65**

Oleh Ana Windarsih

- Pendahuluan .....65
- Kondisi Sosial Ekonomi Petani Tembakau di Kendal .....67
- Posisi dan Nilai Tawar Petani Tembakau Kendal dalam Perdagangan Tembakau .....80
- Gudang Sebagai Penanda Ekspansi Spatial di Kendal .....87
- Kebijakan Pemerintah yang Ambigu .....89
- Dampak Kebijakan Pemerintah bagi Gudang dan Petani Tembakau .....96
- Penutup .....102
- Daftar Pustaka .....105

**INDUSTRIALISASI DI KABUPATEN MOJOKERTO:  
PEMBENTUKAN RUANG PERI-URBAN DENGAN  
PENANDA-PENANDA DAN PERTARUNGANNYA .....109**

Oleh Aulia Hadi

- Pengantar .....109
- Mojokerto: Membaca Penanda-penanda Ekspansi industri dan Pembentukan Ruang Peri-Urban baru .....112

- Masyarakat Lokal dan Industrialisasi di Mojokerto Antara “Ada” dan “Tiada” .....125
- Peri-Urban sebagai Ruang Politik: Ketegangan Sosial Buruh di Mojokerto .....130
- Perjuangan Buruh untuk Memperoleh Hak-hak Perburuhan: Membaca Pengalaman Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) Mojokerto .....137
- Penutup .....145
- Daftar Pustaka .....146

**BEREBUT RUANG DAN OTORITAS KEBERAGAMAAN:  
STUDI KASUS DI TEMBALANG, SEMARANG ..... 151**

Oleh Muhammad Khoirul Muqtapa

- Pengantar .....151
- Kondisi Sosial Demografi Tembalang .....152
- Tembalang: Asal-Usul dan Ekspansi Spasial .....154
- Keberagamaan di Tembalang: Kasus Rowosari dan Tandang .....157
- Perebutan Ruang dan Otoritas Keagamaan .....161
- Menggoyang Harmoni Sosial ? .....163
- Penutup .....166
- Daftar Pustaka .....167

**PENUTUP:  
PERI-URBAN: POTRET TRANSFORMASI SOSIAL  
YANG MRUCUT?..... 171**

Oleh Muhammad Khoirul Muqtapa



# TRANSFORMASI SOSIAL DI KAWASAN PERI-URBAN: SEBUAH PENGANTAR

---

Oleh Muhammad Khoiril Muqtafa

Mobilitas penduduk dari satu tempat ke tempat lain merupakan peristiwa sosial yang lumrah. Hampir selalu orang berpindah dari satu daerah ke daerah lain, untuk waktu yang beragam, begitu pula dengan alasannya yang bermacam-macam. Dengan kemajuan teknologi dan alat transportasi, laju perpindahan orang dari satu wilayah ke wilayah lain seakan tidak terbendung. Di Indonesia sendiri, perpindahan orang ini juga bukan barang baru. Namun demikian, kalaulah ada periode penting untuk dicatat dalam konteks perpindahan penduduk di Indonesia adalah tahun 1970-an, terutama pasca peristiwa 1965. Ditengarai, periode ini adalah tahun di mana perpindahan massal orang dari berbagai daerah, terutama di Jawa, terjadi.

Sebagaimana dicatat oleh Kusno (2010), perpindahan penduduk pada kurun waktu tersebut erat terkait tragedi pembantaian massal 1965 yang mengakibatkan sekitar 500.000 nyawa melayang. Pengawasan dan penyisiran yang ketat terutama bagi yang ter(di)kait(kan) dengan partai atau gerakan komunis di Indonesia menjadi momok tersendiri. Apalagi semenjak program “bersih-bersih lingkungan” dan “massa mengambang” (*floating mass*) mulai diperkenalkan oleh Ali Moertopo, penasehat Suharto, pada tahun 1972. Seiring dengan itu adalah program pemerintah untuk mengontrol petani dengan mengenalkan proyek “revolusi hijau”, sebuah proyek modernisasi pertanian yang “sukses” mengantarkan Indonesia menuju swa sembada pangan. Semenjak itu, petani banyak yang “kehilangan” tanahnya sehingga, ditumpuk dengan faktor tersebut di atas, perpindahan massal tak terelakkan, terutama di pusat kota.

Ali Sadikin, Gubernur DKI Jakarta pada masa itu, menyaksikan bagaimana penduduk berbondong-bongong pindah ke Jakarta, di mana sebagian besar menjadi gelandangan. Dalam bahasa bang Ali, panggilan akrab Ali Sadikin, jumlah mereka terus bertambah tiap hari dan menjadi masalah yang serius. Alih-alih memandang mereka sebagai “korban” kebijakan “stabilitas dan keamanan” pemerintah Orde Baru, Bang Ali melihat mereka sebagai pekerja tanpa keahlian yang hanya akan “mengotori” Jakarta sebagai pusat modernisasi di Indonesia. Kebijakan untuk menjadikan Jakarta sebagai kota tertutup (*a closed city*) dan pemindahan massal (transmigrasi) pun dilakukan pada tahun 1970-an (Kusno, 2010). Namun, itu semua tidak mampu menghentikan laju urbanisasi.

Kemudian, diperkenalkanlah konsep pembangunan baru Jakarta dengan cara perluasan konsentrik 15 kilometer dari Monumen Nasional. Dengan konsep ini, maka pembangunan kota akan mencapai daerah Bogor, Tangerang dan Bekasi (BOTABEK). Dengan konsep ini, diharapkan laju perpindahan penduduk ke pusat kota akan mudah dikontrol dan ditarik ke wilayah pinggir kota. Wilayah BOTABEK akan dijadikan “*counter-magnet*” sehingga sterilisasi Jakarta dari “gelandangan” dan *unskilled worker* dapat dilakukan. Dalam *master plan* pembangunan kota Jakarta tersebut, tiga kategori area diperkenalkan: *urban area*, *rural area*, dan *transitional area* (Sadikin dikutip Kusno, 2010: 18). Kategori terakhir inilah yang kemudian sering disebut sebagai wilayah peri-urban.

Sekelumit sejarah di atas menunjukkan bahwa terbentuknya kawasan peri-urban di Indonesia sekaligus proses peri-urbanisasi yang berlangsung erat terkait dengan persoalan politik. Ini menjadikan studi tentang wilayah peri-urban, terutama aspek sosialnya menjadi menarik. Setidaknya, inilah yang menjadi salah satu alasan yang mendorong penelitian tentang wilayah peri-urban ini dilakukan. Apalagi mengingat proses urbanisasi yang masih terus berlangsung, begitu juga ekspansi spasial di berbagai wilayah yang tidak kunjung urung.

Istilah peri-urban seringkali didefinisikan sebagai wilayah yang berada di antara “kota” dan “desa” (Yunus 2008: 11). Secara fisik, daerah ini bukanlah desa dan kota, melainkan diantara keduanya. Dalam bahasa yang lain, daerah ini dapat dikatakan sebagai tempat bertemunya kehidupan industri yang dianggap mewakili “ke-kota-an” dan dunia agraris yang merepresentasikan “ke-desa-an”. Dilihat dari segi sosial ekonomi, wilayah ini bisa ditandai dengan masih nampaknya orang untuk menglaju bekerja atau melakukan kegiatan di kota pada pagi hari dan kembali pulang pada sore atau malam harinya (McGee 1994, dikutip Yunus 2008: 13).

Namun demikian, seiring dengan perkembangan teknologi dan moda transportasi, identifikasi sebagaimana di atas sangat mungkin mengalami perubahan, misalnya wilayah peri-urban yang semakin meluas. Apalagi, perkembangan kota sebagaimana di pula Jawa misalnya cenderung bertahap sehingga menjadi susah untuk mengidentifikasi secara *clear cut* ruang peri-urban ini (Yunus 2008: 141). *Walhasil*, ruang peri-urban bisa berada dalam sebuah wilayah administratif “kota” atau di antara batas kota selama memenuhi karakteristik wilayah sebagaimana disebut dimuka. Khusus yang terakhir, seiring dengan gejala megapolitanisasi atau agolmerasi, maka akan terjalin hubungan antara wilayah peri-urban yang meluas.

Menurut para ahli, perkembangan wilayah peri-urban menarik untuk diamati karena ia bukan hanya sekedar hamparan geografis, namun sering kali menjadi arena *battle front* antara “ke-kota-an” dan “ke-desa-an”. Ini karena pembangunan di wilayah ini tidak hanya berdampak secara fisik, tetapi juga penyebarluasan konsep-konsep hukum yang dianut di pusat kota dan secara historis terkait dengan urbanisme dan kapitalisme (Evers dan Korff 2002, dikutip Ramli 2013: 3). Karena itu, dinamika sosial di kawasan peri-urban ini selalu diwarnai dengan benturan nilai-nilai, tradisi, budaya, kepentingan dan politik spasial. Dalam banyak penelitian, pertarungan ini seringkali berakhir dengan kemenangan “kota” dimana lahan pertanian mulai berkurang, profesi pertanian mulai ditinggalkan, dan sebagainya.

Dinamika sosial di wilayah ini tentunya bukan tanpa persoalan sebab seringkali menunjukkan gejala sosial yang penuh dengan ketegangan (*tension*) dan perubahan (*transformation*). Anne-Marie Wilies (2005) setelah menelaah bagaimana konsep peri-urban digunakan oleh para ahli menyebut bahwa: *"..the periurban seems to be characterized by flux: rapid change in land-use...influxes of new populations; conflicts between new and existing landholders.. Linked to this is that the periurban is always associated with the naming of problems, whether these be issues of urban governance, exploitation of labor, lack of planning and infrastructure.... The periurban could be considered as a naming of ever-changing spaces of opportunism"*. Dalam bahasa yang lain, Kusno (2010: 22) menyebut kawasan peri-urban sebagai ruang yang penuh dengan persoalan dan potensi di mana *"lack of planning and governance could mean excessive control and vice versa. In this sense, lack of governance is a form of governance."*

Di Indonesia sendiri, penelitian tentang peri-urban, terutama aspek sosialnya, belum mendapatkan perhatian besar. Padahal, aspek sosial, begitu juga politik, ekonomi dan kebudayaan peri-urban sangat kentara. Sekedar menyebut contoh, ekspansi pembangunan di kawasan peri-urban Jakarta, sedikit banyak, turut memicu konflik yang berlangsung terus-menerus antara kelompok Madura yang sering kali disebut sebagai pendatang dan orang Betawi yang mendefinisikan dirinya sebagai tuan rumah. Sementara studi di Freinberg (2001, dikutip Ramli 2013) menunjukkan pembangunan di kawasan pinggiran kota-kota Afrika berakibat pada diversifikasi pekerjaan penduduk bahkan mengubah makna kerja bagi mereka, sekaligus menambah persoalan spasial dan sosial, di Jakarta hal senada seperti perebutan kesempatan kerja dan bagaimana relasi-relasi sosial baru dirumuskan, terutama antara pendatang dan tuan rumah masih terus mengalami tantangan.

Sementara itu, ekspansi spasial perkotaan dan koneksi yang terbangun antara wilayah desa-kota, sebagaimana studi yang dilakukan oleh Parthasaraty di India (2013), menunjukkan ketegangan sosial yang mencolok di mana perubahan konfigurasi politik terjadi, dominasi

partai berkuasa terancam seiring dengan kehadiran para migran yang masih memegang ikatan afiliasi politiknya dengan partai tempat mereka berasal. Sebagai dampaknya, kaum migran di Mumbai seringkali menjadi target penyerangan oleh partai berkuasa. Kajian lain yang dilakukan oleh Ramli (2013) di Tanjung Bunga, Makassar, juga menunjukkan misalnya bagaimana pembangunan di wilayah ini, di antaranya, telah memicu konflik kepemilikan dan penguasaan lahan antara pengembang perumahan dengan penduduk lokal.

## Tentang Buku Ini

Buku ini merupakan hasil penelitian tahun ke empat (2013) dari lima tahun proyek penelitian tentang “Dinamika Sosial di Kawasan Perkotaan Pantura.” Pada tahun pertama (2010) penelitian dilakukan di Banten dan Demak, tahun kedua (2011) di Situbondo dan Kudus, dan tahun ketiga (2012) di Jakarta, Semarang dan Surabaya. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, pada tahun ke empat ini, penelitian diarahkan ke wilayah peri-urban. Pemilihan wilayah peri-urban ini didasari pertimbangan bahwa ekspansi spasial pembangunan kota (*urban sprawl*) dan urbanisasi yang berlangsung terus-menerus membuat ketersediaan lahan dan ruang di kota makin sempit, sehingga pengembangannya mencapai daerah pinggir di sekitarnya. Kepadatan jumlah penduduk menjadikan kebutuhan akan ruang publik, perumahan, pekerjaan, dan sebagainya meningkat. Dalam konteks ini, kawasan peri-urban mempunyai posisi yang penting dalam pembangunan karena wilayah ini akan menjadi pusat industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi baru yang sangat signifikan (McGee 1991).

Beberapa kajian terbaru yang disebut di muka (Ramli 2013, dan Parthasaraty 2013) menunjukkan betapa peri-urbanisasi telah menimbulkan persoalan baru, bukan hanya bagi masyarakat lokal, tapi juga para pendatang. Ditambah dengan telaah para ahli yang menyebut kawasan peri-urban sebagai *a naming of ever-changing spaces of opportunism* (Willies 2005) dan wilayah yang *lack of planning and governance* (Kusno 2010) kian mempertegas bagaimana kawasan peri-urban seringkali menjadi arena pertempuran (*battle front*) (Yunus 2008:

3) antar berbagai kelompok, tradisi, kebudayaan, identitas dan afiliasi sosial lainnya. Sebagaimana disebut di muka bahwa dinamika di kawasan peri-urban akan sangat berdampak terhadap perkembangan kota dan kawasan sekitarnya, maka telaah yang serius terhadap perkembangan sosial, politik, maupun kebudayaan di wilayah peri-urban menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Sensus Penduduk 2010 memperlihatkan bahwa 50 persen penduduk Indonesia bermukim di kawasan yang dikategorikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai perkotaan. Dari sejarah kependudukan di Indonesia terlihat dengan jelas bahwa peningkatan jumlah penduduk di daerah perkotaan telah berlangsung dengan cepat. Jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan sangat mungkin akan terus bertambah mengingat urbanisasi yang masih terus berlangsung. Pada gilirannya, ekspansi spasial di wilayah peri-urban menjadi tidak terelakkan. Sementara ekspansi ini seringkali dibumbui dengan alasan memenuhi kebutuhan pemanfaatan lahan, baik untuk tempat tinggal maupun industri, tidak jarang upaya ini menimbulkan soal baru bagi masyarakat yang tinggal di kawasan itu. Transformasi spasial ini seringkali tidak diimbangi dengan transformasi sosial.

Berangkat dari sini, tulisan ini mencoba menjawab tiga pertanyaan besar: *pertama*, bagaimana sesungguhnya proses ekspansi spasial ini berlangsung di wilayah peri-urban? *Kedua*, bagaimana proses ini berdampak secara ekonomi, sosial, politik, dan kebudayaan pada masyarakat yang mengalaminya secara langsung? Bagaimana proses transformasi atau ketegangan sosial yang terjadi di wilayah ini berdampak pada pembangunan kawasan Pantura sebagai *integrated space*? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan dari berbagai literatur, observasi dan wawancara mendalam dengan pemerintah, akademisi, aktivis, dan masyarakat setempat. Data yang diperoleh kemudian dikelompokkan berdasarkan sifat dan jenis data untuk kemudian diinterpretasi. Adapun lokasi penelitian berkisar di wilayah peri-urban Semarang dan Surabaya.

Ada tiga tema besar yang dipilih dalam penelitian buku ini. *Pertama*, terkait dengan lahan yang diteliti oleh Riwanto Tirtosudarmo (Trisobo: Perluasan Kota dan Konflik Agraria di Pinggiran Semarang) dan Syarfina Mahya Nadila (Konflik Pembebasan Lahan Tol Surabaya-Mojokerto di Kecamatan Taman, Sidoarjo). *Kedua*, terkait dengan dunia industri yang diteliti oleh Ana Windarsih (Ambiguitas Kebijakan Pemerintah terhadap Petani Tembakau di Peri-Urban Semarang: Kasus di Kabupaten Kendal) dan Aulia Hadi (Industrialisasi di Kabupaten Mojokerto, sebuah Ruang Peri-urban Surabaya: Penanda-penanda dan Pertarungannya). Adapun tema terakhir terkait dengan agama yang diteliti oleh Muhammad Khoirul Muqtafa, yaitu Berebut Ruang dan Otoritas Keberagaman: Studi Kasus di Tembalang, Semarang.

Meskipun tema yang dipilih di atas tidak mampu merangkum seluruh persoalan yang terjadi di wilayah peri-urban, pemilihan tema di atas diharapkan dapat mewakili isu-isu penting yang terjadi di wilayah ini. Isu lahan dipilih karena pasca reformasi, isu ini merebak di berbagai daerah dan telah menimbulkan kerugian baik material maupun non material. Isu industri dipilih karena proses industrialisasi merebak kuat dan terus berlangsung hingga saat ini yang, sedikit banyak, turut mengintegrasikan wilayah. Adapun tema keagamaan diteliti karena perkembangan wilayah Pantura tidak bisa dilepaskan dari isu keagamaan dan tema-tema turunannya. Ketiga tema ini diteliti dengan mengaitkan pada proses ekspansi sosial yang terus terjadi di mana orang yang tinggal di dalamnya “dipaksa” terus menerus untuk menginterpretasikan ruang sosial mereka yang terus berubah.

Tiada yang sempurna, begitu juga dengan buku ini. Namun, diharapkan buku ini dapat memberikan kontribusi dari segi teoritik dengan menyetengahkan dan memprovokasi kembali diskursus tentang transformasi sosial di wilayah peri-urban. Dari segi praktis, buku ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah dan pihak terkait yang turut merancang perkembangan kota. Problematika sosial yang disodorkan dalam buku ini hendaknya bisa dijadikan pertimbangan sehingga ekspansi spasial yang terus berlangsung tidak lagi memakan korban, baik secara ekonomi, politik, maupun kultural

bagi orang yang tinggal di dalamnya. Akhirul kalam, selamat menikmati hidangan ini.

## Daftar Pustaka

- Kusno, Abidin. 2010. "The End of The Pesantry and The Politics of Peri-urbanization in an Indonesian Metropolis," ARI Working Paper, No. 139, June.
- Tirtosudarmo, Riwanto, *et.al.* 2010. *Dinamika Sosial di Perkotaan Pantura dan Implikasinya bagi Indonesia: Studi di Banten dan Demak*. Jakarta: LIPI Press.
- , 2011. *Kudus dan Situbondo: Dinamika Sosial "Kota Santri" di Bagian Tengah dan Timur Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Windarsih, Ana (ed.). 2012. *Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-Pusat Pertumbuhan Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-urban: Determinan Masa Depan Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ramli AT, Muhammad. 2013. "Gentrifikasi Peri-urban: Ekspansi Perkotaan dan Politik Spasial Komunitas Lokal di Makassar". Disertasi S3, Universitas Indonesia.
- Willis, Anne-Marie. 2005. "From Peri-urban to Unknown Territory." *Changing City Structures*, 14.
- McGee, Terry. 1991. 'The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis.' In *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, eds. N. Ginsburg, B. Koppel and T.G. McGee. Honolulu: University of Hawaii Press.

# TRISOBO: PERLUASAN KOTA DAN KONFLIK AGRARIA DI PINGGIRAN SEMARANG

---

Oleh Riwanto Tirtosudarmo

Kekhawatiran Desa Trisobo menjadi salah satu bagian yang akan diubah menjadi pemukiman, timbul berkaitan dengan pengakuan beberapa warga masyarakat. Salah seorang di antaranya adalah satpam PT. KAL sendiri yang menyampaikan, “Kami pengennya sebenarnya tetep jadi kebun karet mba, hijau soalnya. Tapi kalau perusahaan maunya gitu, mau gimana lagi”.<sup>1</sup>

## Pengantar

**T**risobo, lengkapnya Ngaglik-Trisobo, adalah nama sebuah desa di Kecamatan Boja yang terletak di pinggiran Kabupaten Kendal, hanya dibatasi sebuah sungai yang tidak terlalu besar “Kali Blorong” dengan tetangganya Kecamatan Mijen yang secara administratif masuk wilayah Kota Semarang. Trisobo dan sekitarnya bisa dikategorikan sebagai kawasan peri-urban yang menjadi lokasi atau fokus dari penelitian ini. Kawasan peri-urban sengaja dipilih sebagai “setting” penelitian karena masyarakat yang tinggal di kawasan ini diduga memiliki beberapa karakteristik tertentu yang mencerminkan adanya peralihan atau transisi dari atau antara masyarakat perdesaan dan perkotaan. Secara khusus penelitian ini merupakan sebuah upaya untuk merekam ketegangan-ketegangan sosial yang terjadi dalam masyarakat yang tinggal di kawasan peri-urban di Pantai Utara Jawa (Pantura) sebagai dampak dari transformasi sosial yang berlangsung

---

<sup>1</sup>Dikutip dari “Penyelesaian konflik Agraria dan Penanggulangan Kemiskinan melalui Rencana Pelaksanaan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) di Trisobo”, oleh Dini Harmita, dkk, dimuat dalam buku *Memahami dan Menemukan Jalan Keluar dari Problem Agraria dan Krisis Sosial Ekologi*, editor Laksmi Adriani Savitri, dkk, 2009.

secara cepat karena berbagai perubahan spasial yang terjadi dikawasan itu.

Saya sengaja menuliskan kutipan di atas karena di situ tercermin keluhan seorang warga Desa Trisobo yang benar-benar merasa khawatir kalau suatu saat nanti desanya akan dicaplok oleh pengembang yang saat ini aktif membangun pemukiman baru di Kecamatan Mijen yang hanya dipisahkan oleh Kali Blorong dengan pemukiman mereka. Sebagai warga Desa Trisobo kekhawatiran itu dapat dimaklumi, karena setiap hari mereka dapat melihat betapa cepatnya pembangunan pemukiman yang baru itu, “Bumi Semarang Baru” semakin mendekati desa mereka yang masih hijau. Kehijauan Desa Trisobo tidak saja oleh karena masih tersisanya sedikit sawah dan berbagai tanaman palawija lain namun terutama karena deretan pohon-pohon karet milik PT. KAL (Karyadeka Alam Lestari) yang juga pemilik tanah di Kecamatan Mijen yang akan menjadi perluasan kompleks Bumi Semarang Baru.

Sebagai sebuah upaya untuk merekam apa yang dalam penelitian ini disebut sebagai “ketegangan sosial” yang sedang dialami oleh warga Desa Trisobo, tulisan ini akan memberikan perhatian pada persoalan pertanahan yang sejak awal reformasi menjadi isu panas yang merundung kehidupan warga di Trisobo. Secara teknis akademis, persoalan pertanahan yang berlangsung di Trisobo dapat dikategorikan sebagai persoalan konflik agraria. Konflik agraria di Trisobo yang melibatkan sebagian warga Desa Trisobo berlangsung dalam konteks perubahan sosial dan politik pasca Orde Baru dan secara khusus berhubungan dengan apa yang dikenal sebagai reformasi agraria (*agrarian reform*) yang sejak bergulirnya reformasi mendapatkan momentum baru untuk menjadi perhatian dan agenda publik.<sup>2</sup> Momentum politik pasca Orde Baru dan upaya melakukan reformasi agraria adalah konteks sosial-politik yang penting dalam melihat

---

<sup>2</sup>Beberapa referensi tentang gerakan pro reformasi agraria pasca Orde Baru, bisa dibaca, misalnya dari Anton Lucas dan Caroll Warren (2003), Dianto Bacdiardi (2009), Rachman Noer Fauzy (2011), Lilis Mulyani (2013).

konflik pertanahan antara berbagai pihak, khususnya antara PT. KAL (Karyadeka Alam Lestari) dengan warga Desa Trisobo. Selain daripada itu, konflik pertanahan yang berlangsung di Trisobo juga tidak dapat dilepaskan dari konteks perubahan aspek spasial karena posisi geografis Desa Trisobo yang berada di kawasan peri-urban kota Semarang sebuah kawasan yang menjadi incaran pengembang real estate, di mana di dalamnya termasuk PT. KAL.

Sebagai upaya untuk memahami konflik agraria yang sedang berlangsung di Desa Trisobo, setelah bagian pengantar ini akan dikemukakan beberapa pendapat tentang karakteristik yang umumnya ditemukan di kawasan pinggiran kota atau peri-urban dan secara khusus tentang konflik agraria yang umum terjadi. Bagian-bagian selanjutnya merupakan pemaparan secara kronologis bagaimana penguasaan tanah berlangsung oleh kalangan industri dan perkebunan; dan bagaimana masyarakat Desa Trisobo mencoba melakukan *reclaiming* terhadap tanah-tanah yang menurut pendapat mereka adalah tanah-tanah yang secara historis merupakan hak mereka. Data dan informasi untuk penulisan ini diperoleh dari berbagai sumber tertulis yang telah ada tentang konflik pertanahan di Trisobo, di samping melalui wawancara dengan narasumber dan pengamatan langsung di Desa Trisobo.

## **Karakteristik Peri-Urban dan Konflik Agraria**

Abidin Kusno (2010) melanjutkan observasi Terry McGee (1991, dalam Kusno 2010) tentang kawasan “desa kota” (desa kota region) di Asia Tenggara melihat bagaimana politik dan ruang saling berinteraksi dalam kawasan pinggiran kota (peri-urban) khususnya di sekitar Jakarta. Gejala desa kota menurut McGee adalah ciri perkembangan kota di Asia Tenggara di mana kota-kota besar melakukan ekspansi ke kawasan-kawasan di sekitarnya yang umumnya bersifat rural. Berbeda dengan pengalaman di barat yang memperlihatkan adanya batas yang jelas antara kota dan desa, di Asia Tenggara batas itu kabur. Daerah pinggiran kota dihuni oleh penduduk yang bekerja di sektor industri dan jasa maupun di sektor pertanian. Dalam konteks

Indonesia, khususnya Jakarta, Kusno (2010) beranggapan bahwa politik masa mengambang (*floating mass*) rejim Orde Baru yang bertujuan mengeliminasi sisa-sisa dan potensi kekuatan politik kaum tani (*peasantry*) yang secara riil berhasil dimobilisasi oleh PKI (Partai Komunis Indonesia) sebelum peristiwa 1965 memiliki hubungan dengan kebijakan spasial yang dilakukan pemerintah Orde Baru. Pergerakan penduduk dari desa ke kota atau migrasi desa-kota dalam persepsi pemerintah Orde Baru oleh karena itu tidak saja bermakna ekonomi namun juga politik dan oleh karena itu perlu dicari strategi yang tepat untuk mengeliminasinya.

Dalam pandangan Kusno (2010) rejim Orde Baru juga secara langsung mengebiri pelaksanaan UU Pokok Agraria tahun 1960 yang mengharuskan dilakukannya *land reform* karena dianggap merupakan kebijakan politik PKI. Sebagai pengganti *land reform*, rejim Orde Baru mengembangkan revolusi hijau (*green revolution*) yang berisi berbagai program intensifikasi pertanian yang ternyata juga berdampak pada migrasi desa-kota akibat berkurangnya kesempatan kerja di perdesaan karena diperkenalkannya mekanisasi pertanian. Meskipun revolusi hijau dianggap berhasil meningkatkan pendapatan petani dan mengurangi jumlah absolut penduduk miskin di desa namun bersamaan dengan itu petani telah kehilangan basis politiknya. Basis politik para petani inilah yang memang menjadi tujuan strategis rejim Orde Baru, karena dengan itu kemungkinan terjadinya keresahan di perdesaan (*rural unrest*) bisa dicegah. Proses depolitisasi petani inilah yang kemudian melahirkan apa yang dikenal sebagai “massa mengambang” sebagai bagian dari proses restrukturisasi politik masa Orde Baru.

Penduduk Desa Trisobo yang mayoritas adalah petani bisa dipastikan mengalami transformasi sosial yang secara luas berlangsung di perdesaan Jawa pasca 1965 sebagaimana digambarkan di atas. Meskipun perkembangan kota Semarang tidak sepesat Jakarta, apa yang terjadi di pinggiran kota Semarang sebagai kawasan desakota atau peri-urban, memperlihatkan karakteristik yang sama di mana ekspansi kota menciptakan berbagai ketegangan sosial di masyarakat. Anne-

Marie Willis (2005) menunjukkan adanya beberapa karakteristik dan problematik yang ada di kawasan peri-urban sebagai berikut:

*...the periurban seems to be characterized by flux: rapid changes in land use. Built forms, economic activities; mismatches between administrative structures and territory; influxes of new populations; conflicts between new and existing landholders; and visual, somewhere that seems disjunctive that jars with longstanding preconceptions of the distinctiveness of places, as either fundamentally rural or urban. Linked to this is that the periurban is always nearly always associated with the naming problems, whether these be issues of urban governance, exploitation of labor, lack of planning and infrastructure, degradation of natural resource and biodiversity or threats to urban food security through loss of agricultural land. This would suggest that change in these territories is undirected, random and opportunistic. The periurban could be considered as naming of everchanging spaces of opportunism.*

Mengacu pada pendapat Anne-Marie Willies (2005) di atas, beberapa karakteristik tampaknya bisa ditemukan di daerah peri-urban di pinggiran kota Semarang, seperti halnya terlihat di Desa Trisobo dan sekitarnya. Perubahan tata-guna lahan (*land use*) secara cepat terlihat dengan jelas dengan dikembangkannya kota mandiri Bumi Semarang Baru di kawasan yang semula merupakan perkebunan dan pertanian rakyat. Konflik pertanahan yang terjadi Trisobo diduga merupakan akibat dari perluasan penguasaan tanah untuk kepentingan industri yang berlangsung dalam situasi tata-kelola pemerintahan (*governance*) yang belum mantap dan perencanaan wilayah yang juga bersifat *adhoock*. Perencanaan wilayah dan tata ruang bersifat *adhoock* karena bisa setiap saat diubah tergantung kepentingan-kepentingan mana yang mampu mempengaruhi pengambilan keputusan yang ada. Dalam kasus Trisobo ini sebagaimana nanti akan diperlihatkan kesempatan untuk melakukan ekspansi spasial bagi para pemilik modal dimungkinkan dengan tersedianya lahan-lahan yang dapat dikonversi peruntukannya, dan ekspansi ini tidak mungkin tanpa adanya legitimasi pemerintah

kota namun pada gilirannya mengancam kedudukan warga desa yang masih menggantungkan matapencahariannya dari tanah pertanian.

Perluasan kota yang mengandaikan perubahan peruntukan lahan di satu sisi dan upaya pemerintah untuk melakukan reformasi agraria di sisi lain merupakan konteks transformasi besar yang mengepung Desa Trisobo yang menjadi fokus kajian ini. Menurut Noer Fauzy (2011) istilah *land reform* dipakai untuk merujuk pada program-program sekitar redistribusi tanah dalam rangka menata ulang struktur kepemilikan tanah yang timpang agar menjadi lebih adil. Sedangkan istilah *agrarian reform* atau *reforma agraria* dipakai untuk merujuk kepada pengertian yang lebih luas dan komprehensif, karena menyangkut berbagai program pendukung yang dapat mempengaruhi kinerja sektor pertanian pasca redistribusi tanah, dengan maksud agar mereka yang semula petani gurem itu kemudian mampu menjadi petani yang mandiri dan tidak terjerumus ke dalam jebakan hutang.

Budiman Sudjatmiko, mantan Ketua Partai Rakyat Demokratik (PRD) yang saat ini menjadi anggota DPR mewakili Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menulis kolom opini tentang persoalan agraria yang menarik di *Kompas*, 24 April 2013. Menggunakan data statistik pertanahan yang dikutip dari beberapa ahli, antara lain Joyo Winoto, mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), Budiman sampai pada kesimpulan bahwa persoalan kemiskinan yang dialami mayoritas bangsa Indonesia terutama diakibatkan karena penguasaan tanah yang tidak adil. Mengutip pendapat Noer Fauzy (2013), Budiman mengatakan bahwa dari 2004 sampai dengan 2012 di Indonesia telah terjadi 618 konflik agraria yang berlangsung dalam area yang meliputi 2.399.314,49 hektar, dan akibat dari konflik pertanahan itu lebih dari 731.342 keluarga menjadi korban ketidakpastian agraria. Mengingat fundamentalnya persoalan agraria, Budiman berpendapat bahwa di Indonesia harus dibentuk kembali suatu Kementerian Agraria dengan tugas menata ulang politik agraria.

Selain konsep peri-urban sebagai *spasial setting* yang telah coba dijelaskan di atas konsep lain yang dipakai dalam tulisan ini

menyangkut konflik agraria. Tentang istilah konflik agraria ini penulis mengikuti pendapat Kristianto (2013) yang merujuk pada Gunawan Wiradi (2009: 55), seorang yang banyak mendalami persoalan reforma dan konflik agraria di Indonesia. Menurut Gunawan Wiradi,

Konflik adalah “suatu proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok dalam memperebutkan obyek yang sama demi kepentingannya”. Berkaitan dengan konflik agraria, maka objek yang sama yang diperebutkan itu berupa tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, dan juga udara yang berada di atas tanah bersangkutan.

Lebih lanjut, Gunawan Wiradi mengatakan

Apabila proses interaksi antara dua atau lebih individu atau kelompok itu baru pada tahap “berlomba” untuk saling mendahului merebut objek-objek agraria tersebut, maka sifatnya masih dalam batas “persaingan”. Akan tetapi pada saat mereka saling berhadapan satu sama lain untuk memblokir jalan lawan, maka di situlah terjadi “situasi konflik”. Dengan demikian, “konflik adalah bentuk ekstrim dan keras dari persaingan.

Sementara itu, Komnas HAM juga menggunakan istilah konflik dalam naskah Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA) (2004: 7) yang dibentuk oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), sebagai berikut:

Kata “sengketa” memiliki skala lebih kecil, menyangkut pertentangan hak tertentu antara satu pihak dengan pihak lainnya, dan pada umumnya diselesaikan lewat jalur-jalur yang disediakan secara hukum. Sementara itu, “konflik agraria” didefinisikan sebagai pertentangan klaim antar satu pihak atau lebih mengenai penguasaan maupun pengelolaan terhadap tanah dan/atau sumber daya alam lain yang menyertainya. Situasi ini disebut konflik karena klaim itu ditampilkan secara terbuka oleh satu pihak melalui berbagai ekspresi dengan maksud menghilangkan klaim pihak lainnya.

Dalam kaitan dengan persoalan semantik antara “sengketa” dan “konflik” agraria yang diulas oleh Gunawan Wiradi di atas, barangkali menarik mengutip pendapat Sayogyo yang mencoba menempatkan persoalan konflik agraria ini dalam konteks yang lebih besar. Sayogyo (2009) mengatakan:

Jika dikatakan bahwa Reforma Agraria adalah “anak” dari Konflik Agraria, di antara mereka yang punya kepentingan berlawanan satu sama lain, sebaliknya mungkin pula suatu konflik agraria itu “anak” dari Reforma Agraria. Dalam kebijakan pemerintah Orde Baru yang lebih mementingkan golongan bermodal besar atau orang kota dalam pembangunan perumahan (misal, sampai mengubah wilayah persawahan menjadi pemukiman, pada hal didekatnya ada perbukitan yang tak sulit dibuka) itulah ‘Reforma Agraria’ (mengatur peruntukan lahan) yang menguntungkan Orang Besar dan Orang Kota. Kini tiba saatnya mengembalikan kebijaksanaan pada Reforma yang lebih mendahulukan rakyat banyak.

Sayogyo, seorang ahli sosiologi perdesaan yang mengabdikan hidupnya untuk pengembangan pengetahuan tentang masyarakat desa dan pemberdayaan petani dari kutipan di atas terlihat berpengharapan besar bahwa reforma agraria akan menemui momentumnya setelah Orde Baru berakhir. Harapan Sayogyo semacam itu tentu wajar seperti banyak harapan lain yang ditumpukan pada proses reformasi politik pasca Orde Baru tentang Indonesia yang lebih adil dan sejahtera.

Realitas yang ada ternyata membuktikan bahwa berbagai harapan itu ternyata harus berhadapan dengan kenyataan yang pahit meskipun tidak kurang dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri telah menjanjikan untuk mulai melakukan kebijakan reformasi agraria dari pidatonya pada awal tahun 2007<sup>3</sup> Apa yang dijanjikan oleh

---

<sup>3</sup>Kutipan pidato presiden dikutip dari Kristianto (2013) dalam catatan kaki no 4, halaman 2, sebagai berikut: Program Reforma Agraria, untuk pendistribusian tanah untuk rakyat secara bertahap Insha Allah, akan dilaksanakan mulai tahun 2007 ini. Langkah itu dilakukan dengan

presiden ternyata jauh panggang dari api seperti terlihat dari merebaknya konflik agraria dalam masa pemerintahan presiden SBY sebagaimana statistik yang ditunjukkan oleh Budiman Sudjatmiko dalam artikelnya di Kompas. Konflik agraria yang berpangkal pada ketidakadilan dalam penguasaan tanah terbukti merebak pada masa reformasi. Berbagai studi menunjukkan adanya korelasi antara terbukanya saluran-saluran demokrasi dengan meningkatnya konflik agraria di Indonesia. HUMA sebuah Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, dalam press release-nya (Tempo, 17 Maret 2013) menunjukkan telah terjadinya peningkatan jumlah konflik agraria pada tahun 2012. Konflik agraria itu tersebar di seluruh wilayah Indonesia, terjadi di 98 kota/kabupaten di 22 provinsi. HUMA juga mencatat 91.968 orang dalam 315 komunitas telah menjadi korban konflik agraria.

Di Jawa Tengah, mengutip data Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Semarang pada tahun 2011, Kristianto (2013) mencatat terjadinya 46 konflik agraria antara masyarakat dengan pihak pertambangan, perkebunan, kehutanan dan militer. Seluruhnya mencakup lebih dari

---

mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Inilah yang saya sebut sebagai prinsip “Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”. Reformasi ini saya anggap mutlak untuk dilakukan, mengingat selama kurun waktu 43 tahun (sejak 1961 hingga 2004), tanah negara yang diberikan kepada rakyat baru berjumlah 1,15 juta hektar. Terkait dengan program reformasi agraria, Pemerintah juga membantu rakyat dalam mensertifikatkan tanah-tanah yang mereka miliki, agar memiliki status hukum yang jelas. Pada tahun 2005 Pemerintah telah membebaskan biaya pengurusan sertifikat terhadap 410.361 bidang tanah. Tahun 2006, angka ini meningkat 44 persen, sehingga mencakup 591.000 bidang tanah. Pada tahun 2007 ini, kita targetkan pembebasan biaya itu agar dapat melayani 1.113.130 bidang tanah, yang berarti naik sebesar 89 persen. Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pasca bencana gempa dan tsunami, Pemerintah telah melayani secara cuma-cuma pendaftaran kembali tanah-tanah rakyat, yang meliputi 200.000 bidang tanah. Di tahun 2007 ini, kita merencanakan untuk melayani pendaftaran kembali 110.000 bidang tanah di daerah itu.

10.000 hektar. Jumlah itu menurun dari tahun 2010 (53 konflik), namun luasan lahan sengketa tidak berkurang secara signifikan. Sebagai perbandingan, tahun 2009 lalu terdapat 42 konflik agraria dengan luas 10.587,18 hektar. Sebagai bagian dalam konflik agraria, dalam 10 tahun terakhir, telah terjadi 262 kasus kriminalisasi petani di Jawa Tengah, salah satunya terjadi di Desa Trisobo.

## **Ekspansi Ruang dan Penguasaan Lahan di Pinggiran Semarang**

Semarang merupakan ibukota provinsi Jawa Tengah yang terletak di jalur Pantura. Sebagai kota terbesar ketiga, setelah Jakarta dan Surabaya, di deretan kota-kota yang disebut oleh Tommy Firman (2010: 2) sebagai “urban belt” di sepanjang Pantura, perkembangan kawasan di sekitar Semarang berlangsung dengan pesat. Salah satu sektor penting dalam perkembangan yang cepat ini adalah pembangunan kawasan perumahan dan pemukiman. Mengingat kontur spasial kota Semarang yang berbatasan dengan laut dan sudah semakin padatnya pemukiman di tengah kota secara alamiah pembangunan perumahan dan pemukiman berkembang ke pinggiran kota, terutama ke bagian barat yang masih merupakan kawasan pekebunan dan pertanian. Sebagai dampak dari cepatnya perkembangan perumahan dan pemukiman kebutuhan akan tanah juga meningkat secara cepat.

Secara umum tata ruang Kota Semarang (Funnyarifki, 2005) terbagi menjadi empat wilayah pengembangan kota. *Pertama*, Wilayah Pengembangan I, terdiri atas pusat kota dan perluasan pusat kota yang berfungsi sebagai pusat kegiatan pelayanan umum meliputi perbelanjaan, transportasi regional dan lokal, serta pemukiman dengan kepadatan tinggi. Wilayah pengembangan I ini terbagi atas: Bagian Wilayah Kota (BWK) I, meliputi Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur dan Semarang Selatan. BWK II, meliputi Kecamatan Gajahmungkur dan Candisari. BWK III, meliputi Kecamatan Semarang dan Semarang Utara. *Kedua*, Wilayah Pengembangan II, yang terbagi menjadi BWK IV, meliputi Kecamatan Genuk yang berfungsi sebagai wilayah sub-urban dan akan dikembangkan menjadi wilayah industri

dan perumahan dengan kepadatan rendah. BWK X, meliputi Kecamatan Tugu dan Kecamatan Ngaliyan yang berfungsi sebagai wilayah sub-urban dan akan dikembangkan menjadi wilayah industri, rekreasi pantai, perdagangan dan jasa, serta perumahan dengan kepadatan rendah sampai sedang dengan luas wilayah terbatas.

*Ketiga*, Wilayah Pengembangan III yang dimaksudkan sebagai kawasan sub-urban dan akan dikembangkan sebagai wilayah jasa pendidikan, kesehatan dan perumahan dengan kepadatan rendah sampai tinggi. Wilayah pengembangan ini terdiri dari BWK V, meliputi Kecamatan Gayamsari dan Pedurungan, BWK VI, meliputi Kecamatan Tembalang, BWK VII, meliputi Kecamatan Banyumanik. *Keempat*, Wilayah Pengembangan IV yang terdiri dari BWK VIII, meliputi Kecamatan Gunungpati yang berfungsi sebagai wilayah sub-urban dan juga merupakan wilayah cadangan pengembangan di sektor pertanian meliputi perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan darat. BWK IX, meliputi Kecamatan Mijen yang berfungsi sebagai sub-urban dan juga merupakan wilayah cadangan untuk sektor pertanian. Salah satu pembangunan kawasan permukiman di kawasan ini adalah pembangunan perumahan dan permukiman Bukit Semarang Baru (BSB). Pembangunan kawasan Bukit Semarang Baru tersebut berada di wilayah Kota Semarang bagian atas dan sebelumnya merupakan kawasan perkebunan karet yang semula dikuasai oleh Perkebunan Karet Kalimas. Jadi, Kecamatan Mijen yang saat ini telah menjadi kawasan pemukiman dan industri sesungguhnya merupakan kawasan yang seharusnya diperuntukkan bagi kepentingan pertanian dan kawasan hijau.

Perubahan pemilikan dan proses pengalihan peruntukkan dari kawasan hijau menjadi kawasan industri dan permukiman di Kecamatan Mijen berlangsung secara berangsur-angsur dan dalam proses ini terlihat bagaimana peraturan tataruang dan tataguna lahan berubah

lebih karena desakan kepentingan pemilik modal.<sup>4</sup> Pada tahun 1964 Perkebunan Karet Kalimas yang diusahakan oleh perusahaan swasta asing dinasionalisasikan oleh Pemerintah Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 1964, dan sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, Perkebunan Karet Kalimas dikuasai oleh Negara. Setelah dibawah penguasaan Negara, maka Pemerintah mengeluarkan keputusan melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria nomor 75 tahun 1964 yang menyatakan bahwa lahan perkebunan karet Kalimas dikuasai dan dikelola oleh Perusahaan Perkebunan Negara Kesatuan Dwikora IV yang kemudian menjadi Perusahaan Perkebunan Subang. Pemerintah pada tahun 1972 mengeluarkan PP nomor 3 tahun 1972 yang mendasari diadakannya perjanjian kerja sama antara pemerintah RI dengan The Anglo Indonesia Plantation Ltd. (perseroan dari Inggris) untuk membentuk perusahaan PT. Tatar Anyar Indonesia yang berkedudukan di Bandung. Sesuai Peraturan Pemerintah di atas, maka sejak tanggal 14 April 1972 Perusahaan Perkebunan Subang dialihkan penguasaan dan pengelolaannya kepada PT.Tatar Anyar Indonesia.

Selanjutnya Perkebunan Karet Kalimas beralih kepada PT.Tatar Anyar Indonesia, pada tahun 1972 PT.Tatar Anyar Indonesia mengajukan permohonan Hak Guna Usaha atas lahan Perkebunan Karet Kalimas kepada Menteri Dalam Negeri. Pada tahun 1980 Menteri Dalam Negeri memutuskan untuk menyetujui permohonan HGU dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 67 tahun 1980 HGU dengan diberikan jangka waktu HGU adalah selama 25 tahun yang mulai berlaku sejak tanggal 31 Desember tahun 1972 dan berakhir sampai dengan tanggal 31 Desember 1997. Berdasarkan persetujuan pemberian HGU oleh Menteri Dalam Negeri maka telah diterbitkan/dikeluarkan sertifikat Hak Guna Usaha tanggal 17 Januari 1983 sebagai berikut: (1) Sertifikat Hak Guna Usaha No.2 (Kedungpane); (2) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 (Ngadirgo); (3)

---

<sup>4</sup>Uraian tentang perubahan dan proses peralihan peruntukan lahan milik PT Kalimas di Kecamatan Mijen dan Kecamatan Boja banyak mengutip dari Funnyarifki (2005) dan Indriyani (2008).

Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 (Tambangan); (4) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 (Mijen). Pada tanggal 3 juni 1981 dikeluarkan sertifikat HGU sebagai berikut: (1) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 (Trisobo); (2) Sertifikat Hak Guna Usaha No.1 (Kertosari).

Lahan milik PT Tatar Anyar dengan luas 1.017,70 ha terletak di Kecamatan Mijen Kodya Semarang, serta Kecamatan Boja dan Kecamatan Singaraja Kabupaten Kendal. Mengingat jangka waktu berlakunya HGU tersebut hanya 25 tahun, sedangkan sesuai dengan perjanjian antara Pemerintah RI dengan The Anglo Indonesian Plantation Ltd. sebagaimana yang tertuang dalam PP No. 3 Tahun 1972 artikel 8 dinyatakan pemerintah RI akan memberikan HGU selama 30 tahun sejak 1972 kepada PT.Tatar Anyar Indonesia. Maka berdasarkan PP No.3 tersebut di atas, PT. Tatar Anyar Indonesia mengajukan permohonan perubahan jangka waktu berlakunya HGU dari 25 tahun menjadi 30 tahun kepada Kepala BPN melalui Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah. Pada tahun 1989 Kepala BPN menyetujui perubahan jangka waktu berlakunya HGU tersebut dari 25 tahun menjadi 30 tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2002.

Pada tanggal 26 Maret 1996 pengelolaan kebun karet oleh PT. Tatar Anyar Indonesia telah dialihkan kepada PT.Greenvaley Indah Estate di hadapan Direktur Pendaftaran Tanah, Djoko Walijatun S.H. PT. Greenvaley Indah Estate adalah perseroan yang didirikan dengan fasilitas PMA sebagaimana ternyata dalam persetujuan Presiden nomor 361 tahun 1994 tanggal 18 November 1994 dengan tujuan untuk membangun Kebun Karet Terpadu dengan luas areal pengelolaan seluas 1.500 ha terletak di Kabupaten Kendal dan Kotamadya Semarang. Kepemilikan saham dari PT.Greenvaley Indah Estate dimiliki oleh perusahaan dari Inggris yaitu Greenvaley Holding PLC Plantations & General Invesment. Pengalihan pengelolaan yang dilaksanakan di atas sebelumnya telah memperoleh rekomendasi dari Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I Provinsi Jawa Tengah nomor 525.5/7960 tertanggal 19 Desember 1995.

Setelah dilaksanakan pengalihan pengelolaan dan pengusahaan ini maka PT. Greenvaley Indah Estate pada tahun 1996 mengajukan permohonan kepada Menteri Agraria/Kepala BPN untuk pemindahan HGU dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate, dan atas pengajuan tersebut Menteri Agraria/Kepala BPN menyetujui pemindahan HGU tersebut sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5-VIII-1996 dan nomor 6-VIII-1996 tertanggal 3 September 1996 tentang Pemberian Izin Pemindahan Hak Guna Usaha dari PT. Tatar Anyar Indonesia kepada PT. Greenvaley Indah Estate berkedudukan di Jakarta atas tanah perkebunan seluas 149,3 ha terletak di Desa Trisobo dan desa Kertasari Kabupaten Kendal dan seluas 864,4 ha di Desa Mijen, Ngadirgo, Tambangan, Kedungpane Kotamadya Semarang.

Pada tahun 1997, kepemilikan saham PT. Greenvaley Indah Estate telah berubah dari pemegang lama yaitu Greenvaley Holding PLC & General Invesment PLC dengan pemegang saham baru yaitu PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni, sebagaimana yang tertuang dalam akta nomor 95 *Share Purchase and Transfeer Agreement* tertanggal 15-03-1996 yang dibuat oleh Notaris Ny. R. Arie Soetardjo, S.H. dan ditindaklanjuti dengan pelunasan jual beli saham berdasarkan akta nomor 108 tertanggal 22-05-1997 tentang Pelunasan Jual Beli Saham yang dibuat oleh Notaris Irawan Soerodjo, S.H.

Mengingat status perseroan adalah perseroan dengan fasilitas PMA maka atas perubahan kepemilikan tersebut PT. Greenvaley Indah Estate telah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Penggerak Investasi/Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) nomor 562 tahun 1997 perihal Persetujuan Perubahan Pemilikan Saham. Berkaitan dengan kepemilikan saham di PT. Greenvaley Indah Estate oleh swasta nasional yaitu PT. Karyadeka Griya Semesta dan PT. Karyadeka Panca Murni dan mengingat status pemilikan saham sebelumnya adalah PMA di mana pemegang sahamnya adalah perusahaan asing, dan sekarang beralih ke perusahaan swasta nasional,

maka perseroan mengajukan permohonan ke Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk perubahan pemilik saham. Atas permohonan tersebut PT. Greenvaley Indah Estate telah mendapat persetujuan dari Meninves/Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan nomor 15 tahun 1997 tentang Pengalihan Status PMA menjadi PMDN.

Dengan adanya perubahan di atas, nama PT. Greenvaley Indah Estate berubah menjadi PT. Karyadeka Alam Lestari (PT. KAL) dan atas perubahan tersebut PT. KAL telah mendapat keputusan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor C2-5519. HT.01.04 Tahun 1997 dan telah diumumkan dalam Lembaran Negara RI nomor 4 tahun 1998. Selanjutnya sehubungan Hak Guna Usaha (HGU) PT. Karyadeka Alam Lestari akan berakhir pada tanggal 31 Desember 2002, maka pada tahun 1999 PT. KAL mengajukan permohonan perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) atas lahan perkebunan PT. Kalimas. Pada tahun 1987, Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang mengirimkan surat kepada pimpinan PT. Tatar Anyar Indonesia dengan surat No.650/4421 tanggal 14 Desember 1987 yang berisi pemberitahuan tentang Kota Semarang yang memiliki potensi untuk menjadi kota metropolitan. Kota Semarang dengan demikian harus meningkatkan kegiatan dengan melakukan pengembangan daerah-daerah perluasannya, termasuk wilayah pengembangan Kecamatan Mijen menjadi lingkungan Sub-Urban dan sebagai Kota Satelit.

Merujuk adanya surat yang pernah dikirimkan oleh Walikotamadya Semarang pada tahun 1987 kepada pimpinan PT. Tatar Anyar Indonesia perihal masalah perkotaan, maka perusahaan merubah maksud dan tujuan perusahaan yang semula Perkebunan Karet Terpadu dan Pengolahannya menjadi Perkebunan Karet Terpadu serta Perumahan dan Kawasan Industri. Berdasarkan adanya perubahan Anggaran Dasar Perseroan PT. KAL khususnya tentang maksud dan tujuan perseroan, yaitu di samping berusaha dalam bidang perkebunan karet terpadu juga berusaha dalam bidang *real estate* dan kawasan industri, maka berkaitan dengan hal itu perseroan mengajukan

permohonan Izin Prinsip kepada Walikotamadya Semarang dan Izin Lokasi kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Kotamadya Semarang sebagai dasar untuk mengembangkan kawasan milik perseroan menjadi lingkungan Sub-Urban sebagai Kota Satelit di Kecamatan Mijen Kotamadya Semarang.

Berdasarkan hasil peninjauan dan penyempurnaan rencana tata ruang yang telah dilakukan pada masa transisi tersebut, ditetapkan bahwa Kawasan Mijen dijadikan sebagai daerah tujuan pengembangan kegiatan Kota Semarang yang didasarkan pada pertimbangan kebutuhan serta mencapai tujuan desentralisasi Kota Semarang. Dalam hal ini diperlukan suatu kawasan dalam bentuk permukiman skala kota, perdagangan dan perkantoran, industri teknologi tinggi, industri agraris, pusat olah raga dan sebagian dipertahankan sebagai kawasan pertanian. Namun pengembangan wilayah ini juga harus didasarkan pada pertimbangan lingkungan hidup. Demikian dapat diketahui bahwa Perencanaan yang terdapat pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menetapkan pemanfaatan dan penggunaan lahan di kawasan Mijen sebagai daerah pengembangan perumahan dan permukiman yang dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarana umum yang didasarkan pada pertimbangan kemudahan akses dalam mencapai kawasan tersebut.

Status tanah yang diperoleh perusahaan seringkali tidak sesuai dengan status tanah yang diperlukan untuk menjalankan usahanya, yaitu Hak Guna Bangunan. Dalam hal demikian maka diperlukan perubahan hak tersebut menjadi Hak Guna Bangunan. Perubahan hak merupakan penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak, atas permohonan pemegang haknya, menjadi Tanah Negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepada pemegang hak tersebut dengan hak yang lain jenisnya daripada hak semula. Menurut proses yang biasa, maka hak semula harus dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga bidang tanah tersebut menjadi Tanah Negara dan kemudian dimohon oleh perusahaan dengan Hak Guna Bangunan. PT. KAL sebagai pengembang kawasan Bukit Semarang Baru merupakan pemegang Hak

Guna Usaha dan pemilik aset atas areal perkebunan karet yang akan dijadikan kawasan perumahan dan permukiman.

Selain itu PT. KAL juga telah mendapat Izin Lokasi dari Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Semarang Nomor 460.5/30/II/1997 tanggal 16-06-1997 tentang Pemberian Izin Lokasi kepada PT. KAL untuk keperluan Pembangunan Perumahan Terpadu seluas  $\pm$  1.000 ha di wilayah kelurahan Pesantren, Kedungpane, Jatibarang, Mijen, Ngadirgo, Jatisari, Kecamatan Mijen Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Setelah diperolehnya Izin Prinsip dan Izin Lokasi tersebut serta mengingat bahwa lahan yang akan dibebaskan sudah menjadi aset perseroan dengan status Hak Guna Usaha, maka disesuaikan dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal khususnya pada Pasal 3, maka status HGU atas tanah perseroan diubah menjadi HGB.

## **Penguasaan Lahan Masyarakat Desa Trisobo**

Bermula dari suatu wilayah yang bernama Ngaglik sebagai wilayah permukiman penduduk berjumlah sekitar 28 jiwa dengan warga sekitar 7 Kepala Somah (KK), sesepuhnya bernama Ki Jiworogo. Oleh karena merasa lahan mereka untuk bercocok tanam terlalu sempit, maka mereka sekeluarga dipimpin oleh Ki Jiworogo berencana untuk berpindah mencari lahan pertanian yang tepat dan luas. Pada tahun 1862 Ki Jiworogo bertemu dan diterima oleh Den Ayu Putri (asal Kerajaan Surakarta) di hutan Bromarkoto, terjadilah perpindahan warga Ngaglik ke wilayah hutan Bromarkoto, untuk *ngangsu kaweruh* (berguru) kepada Den Ayu Putri tentang Ilmu *Kamuragan* dan bercocok tanam.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Bahan penulisan untuk bagian sejarah dan kronologi penguasaan lahan di Desa Trisobo ini banyak diambil dari Kristianto (2013), "Dokumentasi Kasus Trisobo LBH Semarang" dan "Catatan-Catatan Djarmaji" yang merupakan kumpulan tulisan Pak Djarmadji selama menjadi

Untuk mendapat lahan pertanian, dilakukan pembukaan hutan Bromarkoto sebagai lahan pertanian dan perumahan dengan ditunjuk pemuka-pemuka sebagai pemimpin. Untuk Ki Jiworogo mendapatkan pembagian pembukaan hutan Bromarkoto di wilayah tengah, yaitu Blok Bon Jiwo Cilik, Blok Bon Jiwo Gede, Blok Watudalang, Blok Bon Putri dan Blok Senjoyo. Pada tahun 1917 diadakan musyawarah untuk membentuk pemimpin (petinggi/lurah) yang dipilih secara kesepakatan warga dan terpilihlah Ki Jiworogo menjadi lurah pertama. Didampingi Ki Supondriyo, Ki Sononggo, Ki Gigu Tasiyah dan dayang Sepetuk. Mereka menamakan wilayah tersebut menjadi Desa Putrisobo (disingkat menjadi Trisobo) artinya *Tri = Putri, Sobo =kelana/mengembara*, yaitu tiga putri yang mengembara. Oleh karena orang-orang yang berada di wilayah ini sebagian besar dari Desa Ngaglik, maka desa tersebut ditambah menjadi Desa Ngaglik Trisobo.

Pada tahun 1918 sebuah perusahaan Inggris bernama Pemenukan and Tjiasem Lands (P&T Lands) mulai membuka perkebunan di tanah-tanah yang sudah digarap oleh rakyat setempat. Pada tahun 1920 dibukalah perkebunan Kalimas oleh Perusahaan Inggris tersebut yang mencakup beberapa afdelings, yaitu: (1) *Afdeling* Kalimas: 292.02 ha; (2) *Afdeling* Pesantren; 232.42 ha; (3) *Afdeling* Semak: 204.93 ha; (4) *Afdeling* Rember: 138.09 ha; (5) *Afdeling* Trisobo; 151.30 ha. Jumlah Total: 1.018.79 ha. Perkebunan Kalimas ini bergerak di bidang komoditi tanaman Kopi, Kakao dan Randu. Pada saat pembukaan lahan untuk dijadikan tanah perkebunan inilah terjadi pemaksaan terhadap masyarakat untuk menyerahkan tanah-tanah mereka kepada. Penguasaan lahan berlanjut saat zaman Jepang menduduki Wilayah Indonesia, rakyat Desa Ngaglik Trisobo dipaksa untuk menanam tanaman Jarak untuk keperluan Pemerintah Jepang. Selain itu rakyat juga dipaksa dengan cara pemerasan dengan manarik pajak berupa hasil panen yang diberi nama gabah "*kumai*" sampai dengan tahun 1945 pada saat Indonesia merdeka. Setelah Indonesia

---

kepala desa dan memimpin PNPT (Paguyuban Petani Ngaglik Trisobo). "Catatan-catatan Djarmadji" ada dalam koleksi data tentang Trisobo yang dimiliki penulis (Riwanto Tirtosudarmo).

merdeka, tanah perkebunan di Ngaglik Trisobo dikembalikan kepada negara dengan status Hak Erfpacht dan pada saat itu pula rakyat menggarap kembali tanah yang dulunya adalah tanah pertanian rakyat. Pada tahun 1955 berbagai tanaman yang ada dikonversi ke tanaman Karet.

Pada tahun 1960 dengan lahirnya UUPA, maka terjadi perubahan terhadap tanah-tanah lama dengan Ketentuan Konversi, yaitu perubahan secara yuridis dari tanah-tanah hak lama menjadi salah satu hak dalam UUPA (Konversi). Menurut ketentuan-ketentuan konversi UUPA, Hak Erfpacht untuk perkebunan besar di konversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) yang diatur dalam Pasal III Ketentuan Konversi UUPA. Tahun 1964 melalui proses nasionalisasi, P&T Lands diambil alih oleh Pemerintah RI dengan nama PPN DWIKORA IV dan tahun 1971 dirubah menjadi PP SUBANG. Pada tahun 1972 berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 3 Tahun 1971 PP SUBANG dialihkan kepada PT. Tatar Anyar Indonesia sebuah perusahaan patungan antara swasta Inggris dan swasta nasional dengan Pemerintah RI berdasarkan SK Menteri Pertanian No. 500 Tahun 1973. Bersamaan dengan itu HGU atas nama PT. Tatar Anyar Indonesia dikeluarkan dan berlaku mulai tanggal 31 Desember 1972 sampai dengan 31 Desember 2002. Pada tanggal 28 Maret 1996 pengelolaan PT. Tatar Anyar Indonesia dialihkan ke PT. Greenvalley Indah Estate. Pada tahun 1997 terjadi perubahan dari nama PT. Greenvalley Indah Estate menjadi PT. Karyadeka Alam Lestari (PT. KAL). Perusahaan tersebut menguasai lahan wilayah Desa Ngaglik Trisobo seluas 32 ha Blok Den Ayu Putri dan 27 ha di Blok Bon Brayoy serta Blok Watudalang.

Jatuhnya rejim Orde Baru Suharto memberikan peluang bagi masyarakat untuk melakukan *reclaiming* atas tanah-tanah yang menurut anggapan masyarakat adalah milik mereka, dan itulah yang terjadi di Desa Trisobo.<sup>6</sup> Tahun 1999 rakyat Desa Trisobo

---

<sup>6</sup>Kasus-kasus *reclaiming* oleh masyarakat terhadap tanah-tanah yang dianggap menjadi hak warga desa boleh dikatakan merupakan gejala yang

menghendaki kembalinya tanah mereka yang saat itu telah dikuasai oleh PT. KAL. Dasar tuntutan masyarakat adalah Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat Pasal 4, yaitu: “Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak barat yang sudah diduduki oleh rakyat ditinjau dari sudut tataguna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tetap diperuntukan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian akan diberikan hak baru yang mendudukinya”.

Atas dasar Pasal 4 di atas, warga Trisobo menuntut hak baru atas kembalinya tanah mereka yang telah dirampas oleh penjajah dan kemudian dikuasai oleh PT. KAL. Tuntutan warga adalah lahan garapan pertanian, yaitu tanah ulayat hak warga yang seharusnya diberikan kepada warga masyarakat Desa Ngaglik Trisobo (Desa Trisobo), apalagi Hak Guna Usaha (HGU) PT. KAL sudah habis masa berlakunya yaitu sejak tanggal 31 Desember 2002. Tuntutan warga adalah agar Hak Guna Usaha (HGU) PT. KAL ditolak perpanjangannya dan menjadikan tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU) PT. KAL menjadi bagian dari reformasi agraria yang saat itu sedang dilakukan oleh pemerintah. Dalam pengajuan tuntutan tersebut, warga Desa Trisobo membentuk organisasi dengan nama Paguyuban Petani Ngaglik Trisobo (PPNT).

Kelahiran PPNT harus dipahami dalam konteks munculnya gerakan-gerakan masyarakat pasca Orde Baru yang mencerminkan kebutuhan untuk mengekspresikan kepentingan warganegara yang selama Orde Baru mengalami represi. Jaringan LSM yang bergerak di

---

hampir terjadi di seluruh provinsi di Indonesia, pasca Orde Baru. Kehadiran berbagai LSM yang mengadvokasi hak-hak petani dan masyarakat adat, seperti KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria) dan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) menjadi mediator dan fasilitator penting dalam proses reclaiming yang terjadi. Uraian mengenai hal ini antara lain bisa dibaca dalam tesis doktor Rachman Noer Fauzy (2011) yang mengupas secara komprehensif upaya reformasi agraria pasca Orde Baru.

arena advokasi hak-hak petani dan masyarakat adat yang bersifat nasional dan internasional menjadi fasilitator terbentuknya organisasi-organisasi warga di tingkat lokal. PNPT memiliki organisasi payung di Jawa Tengah, yaitu Organisasi Tani Jawa Tengah (ORTAJA) yang merupakan bagian dari jaringan Konsorsium Pembaharuan Agraria. Berbagai organisasi kemasyarakatan ini saling bekerjasama untuk mengadvokasi kepentingan warganegara yang selama Orde Baru mengalami tekanan, seperti kalangan petani dan buruh. PPNT yang merupakan representasi warga Desa Trisobo dipimpin oleh Kepala Desa Trisobo, Djarmadji. Djarmaji adalah seorang kepala desa yang memiliki komitmen kuat untuk memperjuangkan nasib mayoritas wargadesanya yang miskin. Upaya yang dilakukan untuk melakukan *reclaiming* terhadap tanah-tanah warga yang dikuasai oleh PT. KAL harus dipahami dalam konteks perubahan politik yang terjadi di Indonesia pasca Orde Baru. Dalam usahanya untuk mengambil alih tanah-tanah milik warga ini PNPT pada awalnya difasilitasi oleh bagian hukum Yayasan Percik di Salatiga, namun dalam tahap selanjutnya difasilitasi oleh LBH Semarang.<sup>7</sup>

Dalam sebuah pertemuan pada tanggal 28 Maret 2000 di Balai Desa Trisobo yang dihadiri oleh wakil-wakil dari pihak-pihak yang bersengketa, serta dihadiri oleh pejabat BPN Kendal, pihak PT. KAL menyatakan bahwa pihaknya telah mengajukan perpanjangan HGU dan berpendapat bahwa selama ini pihaknya telah mengelola tanah HGU tersebut dengan baik. PT. KAL juga mengklarifikasi selisih luas tanah yang oleh warga dianggap menjadi milik warga berdasarkan sertifikat tanah yang ada. Pertemuan ini ternyata tidak mencapai sebuah kesepakatan karena tuntutan warga agar pihak BPN menengguhkan perpanjangan HGU PT. KAL belum dapat dikabulkan dan masyarakat disarankan membicarakan persoalan ini lebih lanjut dengan direksi PT. KAL.

---

<sup>7</sup>Wawancara dengan Djarmadji mantan lurah dan Ketua PNPT (Paguyuban Petani Ngaglik Trisobo), Slamet Luwihono mantan bagian hukum Yayasan Percik (Salatiga) dan Rahmah, mantan direktur LBH Semarang, Mei 2013.

Menyusul gagalnya kesepakatan, sejak awal bulan Mei 2000 warga Desa Trisobo mulai melakukan beberapa tindakan secara sepihak, antara lain menutup jalan dan menggali jalan agar kegiatan PT. KAL terhambat. Masyarakat juga melakukan aksi berupa pengambilan getah karet tanpa sepengetahuan PT. KAL dan menjualnya pada para penadah gelap. Akibat tindakan warga ini Polres setempat melakukan penangkapan terhadap warga dan penadahnya. Terhadap tindakan kepolisian ini warga melakukan aksi protes di depan kantor Polres agar warga yang ditahan dilepaskan.

Gagalnya pertemuan dan munculnya aksi-aksi sepihak dari warga terhadap PT. KAL mendorong diadakannya pertemuan antara beberapa pihak pada tanggal 9 Mei 2000 di Kantor Sekwilda Kendal. Dalam pertemuan ini, masyarakat Trisobo dengan bantuan LBH Bina Bangsa berusaha kembali menyampaikan tuntutan-tuntutannya dengan beberapa perubahan berdasarkan data baru yang dikumpulkan. Warga menunjukkan bukti-bukti bahwa PT. KAL selama ini belum melakukan tanggungjawabnya selaku pemegang HGU. Selain itu, warga juga menyampaikan fakta bahwa selama ini Trisobo tidak memiliki apa yang disebut sebagai “bondo deso”, dan menunjukkan data tentang banyaknya penduduk miskin di Trisobo. Warga menuntut agar tanah yang dikuasai oleh PT. KAL bisa dijadikan “bondo deso” bagi Trisobo. Menanggapi tuntutan ini pihak PT. KAL menunjukkan data tandingan, antara lain adanya 81 orang termasuk 60 orang warga Trisobo yang telah dipekerjakan sebagai karyawan dari PT. KAL.

PT. KAL juga menunjukkan data kontribusi kepada desa sebesar Rp.975.000,- kepada desa dari bulan Agustus 1999 sampai dengan Februari 2000. PT. KAL juga menyatakan telah membantu desa dalam bentuk pengerasan jalan, namun mereka sekarang mengalami kesulitan karena jalan-jalan itu telah dilubangi oleh warga. Karena takut sebagian karyawan yang berasal dari Desa Trisobo menurut PT. KAL telah mengungsi keluar desa. Pihak BPN dalam pertemuan ini juga melakukan beberapa klarifikasi tentang tanah-tanah yang dipersengketakan antara warga dan PT. KAL dan membenarkan beberapa klaim dari warga. Tercapai beberapa kesepakatan lain, seperti

diperkenalkannya PT. KAL untuk melakukan penyadapan kembali, dan sebagai gantinya PT. KAL akan melakukan pengaspalan jalan menuju balai Desa Trisobo dan membantu beberapa warga desa yang miskin. PT. KAL juga sepakat mengembalikan tanah milik warga yang selama ini masuk dalam areal lahan PT. KAL.

Pertemuan selanjutnya berlangsung di DPRD Kabupaten Kendal pada tanggal 13 Mei 2000. Dalam pertemuan ini masyarakat menyatakan mencabut hasil kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan sebelumnya di Kantor Sekwilda dengan alasan saat itu Kepala Desa Trisobo diundang secara pribadi. Selain itu masyarakat juga menuntut semua tanah HGU No. 1, tidak hanya sebagian, menjadi milik warga Trisobo. Sebagai tindak lanjut pertemuan ini pada tanggal 16 Mei dilakukan penijauan lapangan oleh anggota DPRD Komisi A, pihak Pemda Kemdal, BPN Kendal dan Muspika Kecamatan Boja.

Hasil kunjungan dibahas dalam rapat di DPRD tanggal 23 Juni 2000, dimana diputuskan beberapa hal berikut: (1) Tanah HGU PT. KAL seluas 151, 3 HA meliputi tanah-tanah di desa Kertosari dan Trisobo, (2) Perlu dilakukan pengukuran ulang terhadap tanah-tanah yang disengketakan, (3) Selama proses berlangsung warga dilarang melakukan aksi sepihak, dan bagi warga yang merasa memiliki tanah dalam lingkungan PT. KAL dianjurkan untuk menempuh jalur hukum. Ternyata warga tidak puas dengan keputusan rapat ini dan melakukan aksi protes bahkan berusaha menangkap kuasa hukum dari PT. KAL serta mengancam membakar kendaraan milik PT. KAL. Polisi berusaha membubarkan massa antara lain dengan menggunakan tembakan peringatan. Tidak ada warga yang ditahan tapi seorang warga harus dibawa ke rumah sakit akibat pukulan rotan dari petugas kepolisian. Klimaksnya, warga menuju ke kebun dan melakukan perusakan terhadap *basecamp* PT. KAL.

Upaya masyarakat Desa Trisobo untuk melakukan *reclaiming* terhadap tanah-tanah yang menurut pendapat mereka adalah tanah-tanah "hak waris" dari nenek moyang mereka sebelum dikuasai oleh penjajah dan negara; jelas menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial

yang dalam terminologi Wiradi (2009) disebut sebagai “persaingan”, dan jika dalam proses “persaingan” ini mulai terlibat unsur-unsur kekerasan, “persaingan” dengan demikian telah berubah menjadi “konflik” – konflik agraria.

Akibat konflik terbuka ini, polisi menilai aksi sepihak dan tuntutan *reclaiming* dari warga Desa Trisobo sebagai tindakan kriminal. Dalam gelar kasus konflik pertanahan yang dilakukan di kantor Polres Kendal dan dipimpin langsung oleh Kapolwil Semarang, pihak kepolisian menganggap apa yang dilakukan oleh warga Desa Trisobo sebagai tindakan kriminal murni. Warga Desa Trisobo yang dianggap melakukan tindakan kriminal, seperti melakukan penyadapan karet milik PT. KAL kemudian ditangkap dan ditahan sesuai hukum yang berlaku. Dalam perkembangan selanjutnya, polisi juga melakukan penangkapan terhadap tokoh-tokoh PPNT dan membawa mereka ke proses pengadilan. Keputusan pengadilan menganggap mereka bersalah dan mendapatkan hukuman penjara, termasuk Djarmadji, yang saat itu tidak lagi menjabat sebagai kepala Desa Trisobo.

## Penutup

Sebagai sebuah kasus konflik agraria pasca reformasi, apa yang terjadi di Trisobo telah menjadi perhatian para pemerhati dan aktifis reformasi agrarian. Secara ringkas sebuah tim penelitian (Harmita dkk, 2009: 222) menyimpulkan persoalan yang terjadi di Trisobo sebagai berikut:

Konteks utama terjadinya konflik agraria di desa ini adalah posisinya yang dikepeng oleh tiga jenis penguasaan tanah dalam skala besar, yakni penguasaan atas kawasan hutan produksi oleh Perhutani dan penguasaan atas dua areal HGU perkebunan oleh PT. Karyadeka Alam Lestari (PT. KAL) dan PT. Perkebunan Nusantara IX (PTPN IX). Sementara dari segi kondisi kesejahteraan, masyarakat Trisobo kebanyakan masih belum sejahtera, dengan jumlah keluarga yang termasuk dalam kategori prasejahtera mencapai 50,55% (Kecamatan Boja dalam Angka, 2008).

PT. KAL adalah sebuah perusahaan yang berada di balik pembangunan sebuah kota baru “Bumi Semarang Baru (BSB)” sebuah anak perusahaan dari Ciputra Grup telah mendapatkan konsesi dari pemerintah untuk membangun kota mandiri (seperti Bumi Serpong Damai – BSD- di tepi barat kota Jakarta) di bagian kota Semarang. Perluasan kota Semarang yang paling terbuka saat ini memang ke barat karena ke utara tidak mungkin (laut), ke selatan (arah Ungaran) dan ke timur (arah Demak dan Purwodadi) sudah mengalami kejenuhan karena merupakan daerah perumahan dan industri. Di bagian barat kota Semarang sebagian tanah masih merupakan tanah perkebunan, antara lain Karet, seperti halnya di Trisobo. Persoalan konflik pertanahan yang terjadi di Trisosobo tampaknya tidak dapat dilepaskan dari konteks perluasan kota Semarang yang haus tanah ini.

Konflik pertanahan yang terjadi di Desa Trisobo terjadi antara PT. KAL yang berusaha untuk memperoleh hak eksklusif penguasaan tanah dengan warga Desa Trisobo yang berjuang untuk mendapatkan kembali hak-haknya atas tanahnya. Warga Desa Trisobo dibawah kepemimpinan Pak Djarmadji seorang Kepala Desa, melakukan berbagai upaya hukum untuk memiliki kembali tanah-tanah mereka yang hilang. Sementara itu PT. KAL melalui berbagai cara telah memperoleh Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah-tanah yang luasnya mencapai 1.017.70 ha yang sebagian terletak di Kecamatan Mijen Kota Semarang, Kecamatan Boja dan Kecamatan Singaraja di Kabupaten Kendal. Dalam kaitan ini apa yang dikatakan oleh Anne-Marrie Willis (2005) sebagai karakteristik peri-urban, *“nearly always associated with the naming problems, whether these be issues of urban governance, exploitation of labor, lack of planning and infrastructure, degradation of natural resource and biodiversity or threats to urban food security through loss of agricultural land”* tampaknya telah terjadi dalam kaitan dengan kasus Desa Trisobo.

PT. KAL memiliki bidang usaha yaitu: perkebunan karet terpadu, *real estate*, dan kawasan industri. PT. KAL menggunakan wilayah di Kecamatan Mijen, Kota Semarang untuk bidang usaha *real estate* dan kawasan industri. Bidang usaha tersebut dilakukan dengan

merubah status HGU tanah perkebunan seluas 864,4 hektar di Kecamatan Mijen Kota Semarang, yang terletak di kawasan “Semarang atas”, menjadi Hak Guna Bangunan (HGB). Dengan HGB tersebut, PT. KAL membangun kawasan Bukit Semarang Baru (BSB). Sementara bidang usaha perkebunan yang berada di Kecamatan Boja dan Singaraja, Kabupaten Kendal adalah tanaman karet. Kawasan Perkebunan Karet Kalimas tersebut sebetulnya juga merupakan kawasan konservasi yang berfungsi sebagai daerah resapan air dan melindungi kawasan yang berada di wilayah Kota Semarang bawah, namun Izin Prinsip dan Izin Lokasi rupanya berhasil didapatkan oleh PT. KAL untuk melakukan pembangunan kawasan perumahan dan permukiman.

Sampai saat ini ketegangan masih belangsung di Desa Trisobo karena sebagian warga masih merasa tanah-tanah yang saat ini dikuasai oleh PT. KAL merupakan hak mereka yang diperoleh dari nenek moyang mereka dulu sebelum diambil alih oleh perusahaan Inggris. Usaha hukum yang masih berjalan tampaknya akan memberikan legalitas bagi pihak PT. KAL untuk menguasai tanah-tanah di Trisobo, yang pada saatnya nanti diduga akan dijadikan lokasi perluasan Bumi Semarang Baru.<sup>8</sup>

Kasus Trisobo sebetulnya kasus kecil yang menggambarkan kekalahan penduduk desa dan petani dalam berhadapan dengan pengusaha besar. Negara yang diharapkan, dalam bahasa Professor Sayogyo (2009) mampu “mengembalikan kebijaksanaan pada Reforma yang lebih mendahulukan rakyat banyak” terbukti justru masih berpihak kepada kepentingan pengusaha besar.

---

<sup>8</sup>Konflik yang terjadi sesungguhnya jauh lebih kompleks dari apa yang tertulis dalam laporan awal ini. Misalnya, warga Desa Trisobo sendiri terbelah karena sebagian warga yang memiliki kedekatan dengan PT KAL membentuk organisasi tandingan bernama FORMAT (Forum Masyarakat Trisobo) yang dipimpin oleh kepala desa baru hasil pemilihan tahun 2007, Djunaedi.

## Daftar Pustaka

- Bachradi, Dianto. 2009. "Land, Rural Social Movements and Democratisation in Indonesia", A paper for The Rural New Politics-Rural Democratisation Research Project, Transnational Institute.
- Djarmadji, "Catatan-catatan Djarmadji", dokumen berisi tulisan-tulisan lepas Djarmadji, tanpa tahun.
- Funnyarifki. 2005. "Tinjauan Yuridis Penatagunaan Tanah Dalam Rangka Pengembalian Wilayah Kota Bagi Pembangunan Kawasan Perumahan dan Permukiman Bukit Semarang Baru (BSB) di Kota Semarang". Tesis S2, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro.
- Harmita, Dini, dkk. 2009. "Penyelesaian konflik Agraria dan Penanggulangan Kemiskinan melalui Rencana Pelaksanaan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) di Trisobo", dalam *Memahami dan Menemukan Jalan Keluar dari Problem Agraria dan Krisis Sosial Ekologi*, editor Laksmi Adriani Savitri, dkk.
- Indriyani. 2008. "Tinjauan Yuridis Sengketa Penguasaan Lahan Hak Guna Usaha (HGU) PT. Karyadeka Alam Lestari oleh Masyarakat di Desa Trisobo Kabupaten Kendal". Tesis S2, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro.
- Kristianto, Erwin Dwi. 2013. "Keadilan Lingkungan dalam Kebijakan "Agrarian Reform" (Studi Kasus Agraria di Kawasan Perkebunan PT. KAL). Tesis S2 Program Magister Lingkungan di Perkotaan, Universitas Jatolik Soegijapranata, Semarang.
- Kusno, Abidin. 2010. "The End of the Peasantry and the Politics of Peri-urbanization in an Indonesian Metropolis". ARI-NUS Working Paper Series No. 139, June.

- LBH Semarang, "Kumpulan fotokopi dokumen Kasus Konflik Agraria Desa Trisobo", tanpa tahun.
- Lucas, Anton and Carroll Warren. 2003. "The State, The People and The Mediators: The Struggle over Agrarian Law Reform in Post New Order Indonesia", *Indonesia*, Vol 76, October, pp. 87-16.
- Mulyani, Lilis. 2013. "Triangulating Property Rights: Experiences From Indonesia's Land Governance Transformation", paper presented at International Conference on "Triangulating Property Rights" Columbia Law School New York, 21<sup>st</sup> and 22<sup>nd</sup> June.
- Rachman, Noer Fauzy. 2011. "The Resurgence of Land Reform Policy and Agrarian Movements in Indonesia". Unpublished PhD thesis, University of California, Berkeley.
- Sayogyo. 2009. "Pengantar Prof. Dr. Ir. Sajogyo", untuk buku karya Gunawan Wiradi "Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir". Diterbitkan atas kerjasama KPA, Sayogyo Institute, Akatiga.
- Sudjatmiko, Budiman. 2013. "Bentuk Kementrian Agraria!", *Kompas*, 24 April.
- Tim Kerja Menggagas Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). 2004. *Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Willis, Anne-Marie. 2005. "From peri-urban to unknown territory". *Changing City Structure*, 14.
- Wiradi, Gunawan. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press bekerjasama dengan Sajogyo Institute.

# **KONFLIK PEMBEBASAN LAHAN TOL SURABAYA-MOJOKERTO DI KECAMATAN TAMAN, SIDOARJO**

---

Oleh Syarfina Mahya Nadila

## **Pendahuluan**

Laju pembangunan pada suatu kawasan tidak terlepas dari kontribusi kemajuan infrastruktur di daerah tersebut. Sudah merupakan suatu hal yang wajar manakala keberadaan infrastruktur pada suatu kawasan atau wilayah tertentu akan berpengaruh terhadap perkembangan (pertumbuhan) ekonomi pada kawasan tersebut. Pembangunan infrastruktur merupakan suatu variabel dalam akselerasi pertumbuhan ekonomi pada suatu kawasan. Tersedianya fasilitas infrastruktur yang baik, merupakan suatu modal fisik yang dibutuhkan dalam mempercepat distribusi barang dan jasa baik di dalam kawasan itu sendiri maupun dari suatu kawasan ke wilayah lainnya. Hal inilah yang kemudian menjadi pendorong laju pertumbuhan ekonomi regional suatu kawasan dan akhirnya akan berkorelasi positif pula terhadap pertumbuhan ekonomi nasional.

Tak pelak, proses pembangunan ekonomi memiliki ketergantungan yang erat dengan keberadaan akses transportasi sebagai sarana pendistribusian barang dan jasa. Keberadaan akses ini pun juga tergantung sejauh mana kualitas dan kuantitas sarana infrastruktur tersebut dalam menghubungkan wilayah yang satu dengan yang lainnya. Misalnya saja seperti wilayah perkotaan dimana sarana dan prasarana transportasi menjadi begitu penting dalam menunjang tingginya mobilitas penduduk maupun proses pendistribusian barang produksi dan konsumsi yang merupakan inti daripada aktivitas ekonomi. Kemajuan sistem moda transportasi kota yang didukung dengan kualitas infrastruktur yang memadai menjadi ukuran

keberadaban (*civilization*) bagi kawasan kota yang bersangkutan. Bahkan tidak hanya di kota, di perdesaan pun keberadaan akses transportasi sangat dibutuhkan. Keberadaan akses transportasi kota-desa merupakan bagian dari proses pembangunan itu sendiri. Keduanya sama-sama membutuhkan akses transportasi sebagai media penghubung yang saling melengkapi satu sama lain.

Meski akses transportasi adalah suatu kebutuhan dalam pembangunan, nyatanya membangun sarana dan prasarana akses transportasi tidaklah mudah. Akses transportasi seperti Pelabuhan, Rel kereta api, jalan raya, jalan layang, hingga jalan tol adalah infrastruktur yang membutuhkan *space* (lahan) yang tidak sedikit. Negara sebagai pemegang otoritas pembangunan infrastruktur boleh saja memiliki wewenang, namun tidak semua tanah adalah milik pemerintah. Undang-undang memang mengatur bahwa negara menguasai tanah sebagaimana peruntukannya atas fungsi sosial, namun di atasnya melekat hak-hak masyarakat seperti hak milik, hak mendirikan bangunan, hak guna bangunan, dan sebagainya. Maka, tak ayal, tatkala pemerintah ingin melakukan suatu pembangunan infrastruktur yang menyangkut hajat hidup orang banyak perlu dilakukan pembebasan tanah. Disinilah kerap dijumpai konflik negara-masyarakat (struktur-agen) mengenai sengketa tanah.

Pada era reformasi, yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, banyak pembangunan infrastruktur jalan di Indonesia, baik yang dibiayai oleh pemerintah ataupun investor terhambat penyelesaiannya akibat kesulitan pengadaan lahan. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan peraturan (PP No. 36 Th. 2005 yang disempurnakan dengan PP No. 65 Th. 2006) sebagai payung hukum penyelesaian pembebasan lahan, tetapi pelaksanaan dilapangan tetap tidak mudah. Sebagai contoh, Jalan Tol Surabaya-Mojokerto (SUMO) dengan panjang 36,6 Km memerlukan lebih dari 4 (empat) tahun untuk membebaskan keseluruhan lahan yang dibutuhkan (dimulai 2007–saat ini). Salah satu masalah penghambat pengadaan lahan adalah kesepakatan harga antara pemilik lahan dengan pemerintah. Banyak pemilik lahan meminta nilai kompensasi lahan

lebih tinggi dari harga penawaran pemerintah. Selama ini besaran ganti rugi lahan yang terkena proyek pemerintah ditetapkan berdasarkan nilai rata-rata NJOP dan harga pasar. Besaran nilai tersebut, seringkali dianggap oleh sebagian pemilik tanah belum layak yang berujung keengganan pemilik untuk melepaskan lahan. (Balitbang Sosekling bidang Jalan & Jembatan PU, 2011:4)

Kenyataannya memang cukup banyaknya proyek pembangunan jalan tol dan jalan non tol yang mangkrak dimana sebagian besar dikarenakan terganjalnya proses pembebasan lahan. Maka dari itu, tulisan secara deskriptif ini akan memaparkan gambaran kisruh konflik terkait masalah pembebasan lahan dalam pembangunan jalan Tol Surabaya-Mojokerto di Kecamatan Taman, Sidoarjo.

## **Sejarah Pembangunan Jalan Tol di Indonesia**

Jalan tol pertama kali dimulai pada tahun 1978 dengan dioperasikannya jalan tol Jagorawi dengan panjang 59 km (termasuk jalan akses), yang menghubungkan Jakarta, Bogor dan Ciawi. Pembangunan jalan tol yang dimulai tahun 1975 ini, dilakukan oleh pemerintah dengan dana dari APBN dan pinjaman luar negeri yang diserahkan kepada PT. Jasa Marga (Persero) Tbk sebagai penyertaan modal. Selanjutnya, PT. Jasa Marga ditugasi oleh pemerintah untuk membangun jalan tol pada tanah yang dibebaskan oleh pemerintah (BPJT & Kemen PU, 2012:15-19). Dalam perkembangannya, pembangunan jalan tol mengalami peningkatan, meskipun dinilai cukup lambat terutama ketika terjadi krisis moneter tahun 1998 dan alotnya proses pengadaan tanah pada beberapa ruas. Hingga saat ini panjang jalan tol di Indonesia telah mencapai sekitar 664 km (Suriadi, 2011:68).

Pada tahun 1998, tol Palimanan-Kanci sepanjang 26.30 km mulai beroperasi (BPJT & Kemen PU, 2012:41). Tol ini merupakan rangkaian tol trans Jawa yang dibangun dari ujung barat ke ujung timur Pulau Jawa. Pada tahun 2010 dimulai kembali pengoperasian jalan tol trans Jawa dari Kanci ke Pejagan, sepanjang 35.00 km. Pengoperasian

jalan tol ini tidak mengurut dari ujung barat ke ujung timur, tetapi pembangunannya terpecah-pecah.

**Gambar 1**  
Peta Jalan Tol Trans Jawa



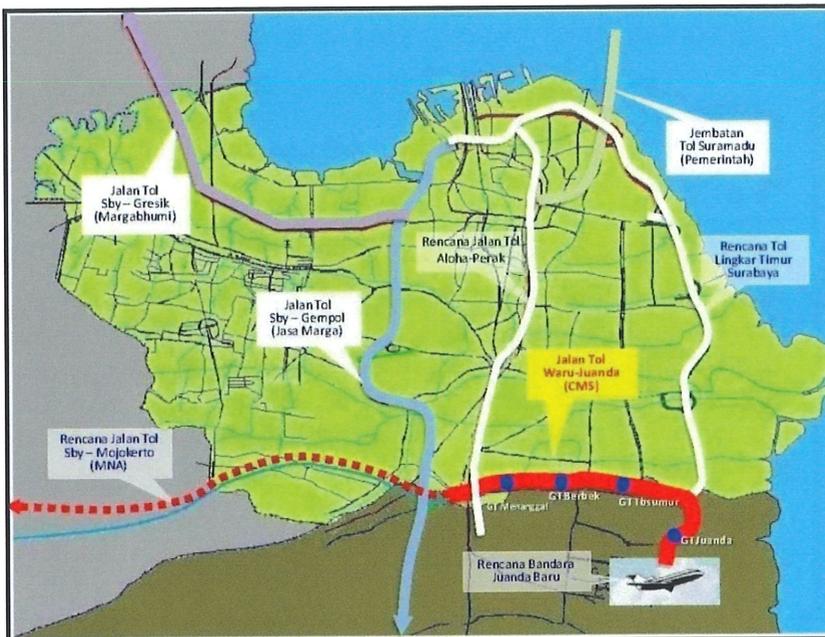
Sumber: Data diperoleh dari Badan Pengaturan Jalan Tol (BPJT), 2013

Dari Gambar 1.1 Peta Jalan Tol Tras Jawa, jalan tol dimulai dari ujung Kota Serang menuju DKI Jakarta yang kemudian dilanjutkan ke Cikampek terus ke Palimanan lalu ke Kanci, Pejagan, Pemalang, Batang, Semarang, Solo, Ngawi, Kertosono, Mojokerto, Surabaya, Gempol, Pasuruan kemudian diteruskan hingga Banyuwangi. Beberapa jalan tol sudah dioperasikan seperti Palimanan-Kanci, Kanci-Pejagan dan Surabaya-Pasuruan. Namun, masih terdapat sembilan jalan tol lagi yang baru memasuki tahap pengadaan tanah-konstruksi dan beberapa ruas lagi yang masih dalam tahap persiapan pengadaan. Kesembilan ruas jalan tol yang memiliki panjang 615 km ini adalah Cikampek-Palimanan, Pejagan-Pemalang, Pemalang-Batang, Batang-Semarang, Semarang-Solo, Solo-Ngawi, Ngawi-Kertosono, Kertosono-Mojokerto, Mojokerto-Surabaya atau yang lebih dikenal dengan tol Sumo (Surabaya-Mojokerto).

Secara khusus, tulisan ini akan berfokus pada konflik lahan Tol Sumo ekspansi ruang yang terjadi di peri-urban Surabaya. Dalam konteks ini terlihat adanya permasalahan terkait dengan pembangunan Tol Surabaya-Mojokerto (Sumo). Ruas tol Surabaya-Mojokerto akan terhubung dengan sejumlah tol di Kota Surabaya, yaitu Jalan Tol Waru-

Juanda dan Jalan Tol Surabaya-Gempol. Dua tol ini merupakan tol dalam kota Surabaya. Jalan Tol Waru-Juanda juga akan terhubung dengan rencana pembangunan jalan tol Lingkar Timur Surabaya dan rencana pembangunan jalan tol Aloha-Perak. Sementara itu, ruas jalan tol Surabaya-Gempol juga terhubung dengan Jalan tol Surabaya-Gresik. Berikut ini peta jalan tol dalam kota Surabaya yang terhubung dengan ruas Tol Surabaya-Mojokerto:

**Gambar 2**  
Ruas Jalan Tol Kota Surabaya



Sumber: Citra Margatama Surabaya, 2008

Tol Sumo mulai dibangun pada tahun 2006. Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/164/KPTS/013/2006 tentang persetujuan penetapan lokasi pelabunan jalan bebas hambatan (Tol) Surabaya-mojokerto, direncanakan akan melewati empat Kabupaten/Kota, yaitu Surabaya, Sidoarjo, Gresik, dan Mojokerto.

Permasalahannya, seluas 46% lahan tol rute Surabaya-Mojokerto (Sumo) hingga saat ini belum dibebaskan. Merujuk pada liputan suarasurabaya (edisi 79148/2010, 102075/2012) Lahan yang belum dibebaskan, yakni di seksi IA dari Surabaya sampai seksi IV Mojokerto. Sementara untuk ruas tol sesi 1.A wilayah Surabaya-Sidoarjo sebesar 75% telah selesai dengan proses pembebasan lahan. Proses pembebasan lahan inipun sampai saat ini masih berlanjut untuk sesi 1.B. Menurut artikel tersebut, sulitnya proses pembebasan lahan ini disebabkan oleh beberapa kendala, seperti harga tanah pemilik lahan tidak sesuai dengan yang ditawarkan investor, surat-surat yang belum lengkap, dan proses konsinyasi yang belum selesai.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, saat ini proses pembebasan lahan masih terjadi di Kecamatan Taman, Sidoarjo. Sebagian warga telah melepaskan tanahnya, namun sebagian lagi masih bertahan dengan tanah dan rumah mereka.

### **Letak Geografis dan Kondisi Demografis Kecamatan Taman**

Secara geografis, Kecamatan Taman berbatasan langsung dengan Kota Surabaya, Kecamatan Waru, Kecamatan Sukodono, Kecamatan Kriyan, dan Kabupaten Gresik. Tiga dari dua puluh empat Kelurahan/Desa di Kecamatan Taman dilewati oleh ruas jalan Tol Sumo. Ketiga Kelurahan tersebut adalah Ketegan, Bebekan dan Sepanjang. Untuk memperjelas posisi tersebut, berikut ini Peta Kecamatan Taman:

**Gambar 3**  
Peta Kecamatan Taman



Sumber: <http://4.bp.blogspot.com.jpg>

Dari gambar di atas, terlihat posisi Kecamatan Taman di antara Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, beserta kecamatan lain di Kabupaten Sidoarjo. Untuk ketiga kelurahan, Sepanjang, Bebekan, dan Ketegan berada di sebelah timur laut dari Kecamatan Taman. Untuk memperjelas posisi bangunan dari ruas Tol Sumo yang melewati ketiga kelurahan tersebut, berikut adalah peta rencana pembangunan jembatan Tol Sumo.

**Gambar 4**  
Peta Rencana Pembangunan Jembatan Tol Sumo



Sumber: Panitia Pembebasan Lahan Tol Sumo, 2013

Dari gambar di atas terlihat bahwa yang lebih banyak akan terkena penggusuran adalah warga di Kelurahan Sepanjang dan Kelurahan Bebekan daripada di Kelurahan Ketegan. Namun, tidak dapat dipastikan berapa jumlah KK yang tergusur pada tiap-tiap Kelurahan karna keterbatasan data yang dimiliki. Untuk proses pembangunan jalan tol Sumo pun sudah berjalan. Di Kelurahan Ketegan beberapa tiang pancang Tol telah selesai dibangun sedangkan di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang baru akan dimulai pembangunan tiang-tiang pancang Tol. Berikut gambar yang menunjukkan proses pembangunan jalan tol diketiga Kelurahan:

### Gambar 5

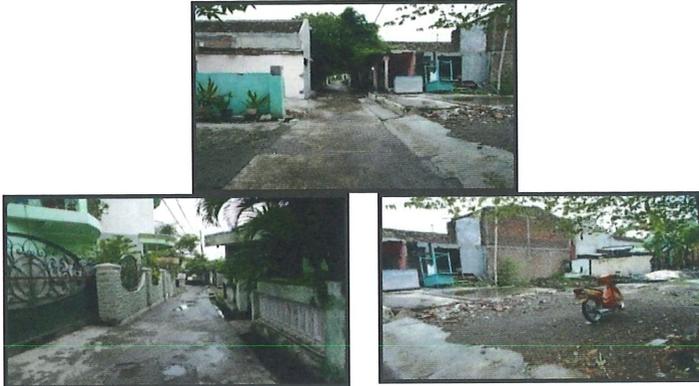
Tiang Pancang di Kelurahan Ketegan (Kiri) dan Proses Pembangunan Tiang Pancang di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang (Kanan)



Sumber: Data observasi 10 April 2013

Untuk kondisi rumah-rumah yang berada di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang banyak yang sudah dibongkar atau ditinggalkan penghuninya. Namun, masih ada yang tetap bertahan, menunggu harga yang sesuai sebelum akhirnya dibongkar. Berikut rumah-rumah yang sudah dibongkar, ditinggalkan kosong dan masih bertahan.

**Gambar 6**  
Kondisi Rumah di Kelurahan Sepanjang dan Bebekan



Sumber: Data observasi 10 April 2013

Secara demografis, jumlah penduduk di Kecamatan Taman sejumlah 189,628 jiwa. Sebesar 11,093 jiwa (5.85%) tinggal di Kelurahan Sepanjang, 7,305 jiwa (3.85%) tinggal di Kelurahan Bebekan dan sebesar 7,268 jiwa (3.83%) tinggal di Kelurahan Ketegan (Kecamatan Taman Dalam Angka 2012:12). Luas keseluruhan Kecamatan Taman adalah 3,185 ha. Sementara itu, luas Kelurahan Sepanjang sebesar 109 ha, Kelurahan Bebekan seluas 63 ha dan Kelurahan Ketegan sebesar 62 ha (Kecamatan Taman Dalam Angka 2012:1).

Sebagian besar penduduk yang tinggal di Kecamatan Taman bermata pencaharian sebagai buruh swasta dengan jumlah 38,709 jiwa dari total 65,865 jiwa atau sebesar 58.77%. Penduduk di ketiga kelurahan yang dilewati Tol Sumo - Sepanjang, Bebekan dan Ketegan-sebagian besar juga bermatapencaharian sebagai buruh swasta dengan komposisi masing-masing sebesar 56.40%, 47.27% dan 44.38%. Terdapat sejumlah mata pencaharian lain selain buruh swasta, yaitu pegawai negeri, TNI, petani, pedagang, pengusaha konstruksi, pengusaha jasa angkutan dan jasa lainnya. Namun demikian, jumlahnya tidak sebanyak yang bermatapencaharian sebagai buruh swasta. Profesi pegawai negeri misalnya, di Kelurahan Sepanjang

hanya mencapai 15.52%, di Kelurahan Bebekan sebesar 15.01% dan di Kelurahan Ketegan sebesar 20.11%. Sementara itu, untuk profesi sebagai pedagang sebesar 5.81% di Kelurahan Sepanjang, sebanyak 11.37% di Kelurahan Bebekan dan sekitar 11.55% di Kelurahan Ketegan (Kecamatan Taman Dalam Angka 2012:83).

## **Respon Warga dan Pemerintah Lokal**

### ***Warga Ketegan***

Proses pembebasan lahan Tol Sumo yang melewati tiga kelurahan di Kecamatan Taman hingga penelitian dilakukan baru selesai sampai Kelurahan Ketegan. Proses pembebasan lahan di Kelurahan Ketegan ini berlangsung dari tahun 2009 hingga 2010. Di wilayah Ketegan ini tanah yang digunakan untuk pembangunan tol sebagian adalah Tanah Kas Desa (TKD) Sidoarjo dan sebagian lagi merupakan tanah warga. Sebanyak 20 Kepala Keluarga (KK) menjual tanahnya untuk pembangunan Tol Sumo. Mata pencaharian dari 20 KK tersebut bermacam-macam ada yang menjadi pegawai dan wiraswasta. Tanah-tanah tersebut, ada yang memang milik sendiri, ada juga yang tanahnya menyewa untuk dibangun rumah dan ada juga yang rumah-rumah kontrakan. Setelah tanah mereka dijual, ada sebagian dari warga yang memilih untuk pindah keluar wilayah Ketegan, namun ada juga yang masih menetap di wilayah ini seperti Pak WJ dan Bu UM.

Penggusuran tanah yang dirasakan oleh Pak WJ untuk pembangunan tol Sumo bukanlah yang pertama. Pada tahun 1981-1982, tanahnya juga tergusur untuk pembangunan tol Surabaya-Malang. Pada tahun 1993-1994 ia juga terkena pembebasan lahan untuk proyek pertamina. Baru pada tahun 2009-2010 rumah dan tanahnya tergusur untuk pembangunan Tol Sumo. Awalnya Pak WJ memiliki tanah seluas 155 m<sup>2</sup> yang hanya mampu dibelikan tanah seluas 133 m<sup>2</sup>. Meskipun telah berkali-kali digusur, Pak WJ mengungkapkan kepentingan publik merupakan alasan dilepaskannya tanah tersebut untuk dibangun Tol. *"Karena saya merasa terpenggil untuk kepenting-*

*an umum, semata-mata kan untuk pemerintah, walaupun pahit rasanya tetep saya lakukan”* (Pak WJ, 9 April 2013). Mata pencaharian Pak WJ pun berubah, dulu sehari-hari bekerja sebagai pengrajin bak mandi dan memiliki kos-kosan 12 pintu. Kini hanya memiliki 3 kamar kontrakan dan satu rental *playstation* milik anaknya.

Berbeda dengan Bu UM, penggusuran ini merupakan yang pertama baginya. Bu UM hanya mendapatkan ganti rugi bangunan rumah karena tanah tempat Bu UM adalah tanah sewaan. Untuk menyambung hidupnya Bu UM bekerja sebagai pedagang warung yang sebelumnya seorang ibu rumah tangga. Menurut Pak WJ, saat itu terjadi beberapa kali sosialisasi menyangkut pembebasan lahan tol Sumo yang salah satunya dilakukan di Hotel Hilton Gunung Sari. Pada sosialisasi tersebut diberitahukan agar keduapuluh KK yang tanahnya dilewati Tol Sumo menjual tanahnya karena bumi dan tanah merupakan milik Negara maka harus diberikan.

“Ya untuk rencana dibangun dan sebagainya. Harus ke semuanya dengan alasan, ya... bumi dan seisinya itu milik negara, makanya bapak minta tolong dengan kesabarannya ini harus di bangun, harus mengerti dan harus dikasihkan”<sup>9</sup>

Kedua informan ini menceritakan proses pembebasan lahan di Kelurahan Ketegan. Setidaknya ada empat hal yang mereka ungkapkan saat proses pembebasan lahan itu terjadi, yaitu:

#### **A. Harga tanah yang tidak sesuai**

Harga tanah yang tidak sesuai menjadi salah satu hal yang diungkapkan oleh kedua informan. Saat itu, jarak antara sosialisasi dan putusan sangat mendesak. Hanya sedikit waktu yang diberikan untuk menegosiasikan harga tanah pada waktu itu. Bila tidak ada keputusan, maka akan dibawa ke pengadilan. *“Kayanya sudah tapi ya ga diperhatiin ya itu tadi jangka waktu pertemuan ini berapa hari gitu kalau ga ya di putuskan di pengadilan”* (Pak WJ, 9 April 2013).

---

<sup>9</sup>Wawancara dengan Pak WJ, 9 April 2013

Kondisi ini yang membuat masyarakat mengikuti permintaan dari pemerintah soal harga jual tanah. Harga tanah termurah yang terjual saat itu sebesar Rp.700.000,- dan termahal Rp.1.100.000,-.

## **B. Kendala administrasi**

Kondisi administrasi pembelian tanah juga menjadi kendala, sampai mulai biaya notaris, biaya balik nama seperti yang dirasakan oleh Pak WJ. Setiap proses ini memerlukan biaya yang tidak sedikit. Hal ini menyulitkan warga untuk menjual tanahnya.

“Katanya di belikan lagi tapi gak cocok. Contohnya sekarang, dulu sertifikat, sekarang kalo belinya sekitar dulu suratnya biasa di kita kurangnya sudah berapa? Notarisnya berapa. Kecuali, yang di beli sudah sertifikat, tinggal balik nama, umpamanya adalah yang kaya gitu itu memakan waktu lama. Kalo misalkan sampai sekarang, sertifikat itu belum bisa mengambil karena gak ada uang”<sup>10</sup>

## **C. Tidak adanya koordinasi bersama**

Pada saat itu Pak WJ menjadi perwakilan yang ditunjuk oleh keduabelas KK untuk menegosiasikan keinginan warga di forum-forum dengan pemerintah. Keduabelas KK ini adalah mereka yang tidak sepakat dengan harga yang ditentukan. Dulu, mereka ingin secara bersama-sama memperjuangkan tanah mereka, dalam hal ini harga tanah, tapi saat itu bila ada salah seorang dari mereka yang mengakomodir maka akan dicap sebagai provokator. Kondisi inilah yang ditakuti oleh Pak WJ. Menurut Pak WJ, hanya mereka yang memiliki pengetahuan tentang tanah dan segala persyaratannya yang bisa mendapatkan harga yang tinggi.

“Yaa pokoknya nggak bisa ngomong, sekali bicara nanti dianggap provokator. Jadi masih goncang ini, ada yang mahal, ada yang murah, ada yang terlalu murah, ada yang

---

<sup>10</sup>Wawancara dengan Pak WJ, 9 April 2013

senasib dengan saya. Suatu kebetulan itu ada yang dapet mahal, orangnya pintar”.<sup>11</sup>

Sedangkan mereka yang tidak memiliki tingkat pengetahuan yang tinggi cenderung menerima apa yang ditawarkan oleh pemerintah. Saat pembebasan tanah tersebut tidak ada pihak yang membantu Pak WJ dalam proses penggusuran tanahnya bahkan pihak kelurahan pun tidak membantu warga dalam proses tersebut. *“Wuh sama sekali... ada bisa uang baru itu ya begitulah oknumnya. Ndak bisa membantu sama sekali”*, (Pak WJ, 9 April 2013).

Pada saat proses pembebasan tanah warga Ketegan lebih berjuang secara mandiri. Saat itu dinyatakan bila tidak ada izin bangunan atau gambar maka akan dinyatakan kalah di Pengadilan. Alasan lain Pak WJ tidak mengambil langkah ke Pengadilan adalah karena masalah biaya yang harus dikeluarkan bila kasus tanahnya dibawa ke pengadilan.

“Bukan, nda sama sekali, hanya berdiri sendiri-sendiri, tapi ya, saya bagaimana, gitu”<sup>12</sup>

“Cuman kalau saya, sudah saya ungkapkan kalau waktu itu, dinyatakan tidak ada, izin bangunan atau gambar, dinyatakan kalah”<sup>13</sup>

#### **D. Rasa Takut Berhadapan dengan Hukum**

Saat terjadi proses pembebasan tanah Pak WJ dan Bu UM mengungkapkan telah terjadi penekanan-penekanan dari pihak pemerintah yang mengatakan bahwa bila warga tidak setuju dengan harga yang telah ditentukan oleh pemerintah, maka prosesnya akan dibawa ke pengadilan. *“Oh enggak, memang di sana itu ada, kayanya ada penekanan, penekanan ini kalau tidak bisa dengan harga yang ditentukan itu berurusan dengan pengadilan”* (Pak WJ, 9 April 2013)

---

<sup>11</sup>Wawancara dengan Pak WJ, 9 April 2013

<sup>12</sup>Wawancara dengan Ibu UM 9 April 2013

<sup>13</sup>Wawancara dengan Pak WJ 9 April 2013

Saat itu sebagian masyarakat takut dan tidak memiliki pilihan. Ada keinginan untuk melawan, tetapi karena saat itu banyak keterbatasan pengetahuan tentang masalah dan aturan-aturan terkait tanah dan bangunan masyarakat tidak memiliki pilihan. Ketidaktahuan mereka dalam masalah hukum membuat mereka tidak berani bila kasus ini dibawa ke Pengadilan.

“Ya sebetulnya berontak ga mau ternyata terpaksa mengikuti termasuk saya suatu misal ya, saya di sini karena kampung ga tau aturan, kebanyakan kampung ini kan ga ngerti ada aturan izin bangunan, terutama gambar ya bikin rumah bikin rumah gitu aja, walaupun saya sudah terlanjur ditindak dan orang-orang yang sama ya kalahlah dalam hal ini kalau dalam pengadilan, mulanya kan udah kalah”<sup>14</sup>

Ketiadaan IMB dan gambar rumah merupakan alasan dari ketakutan Pak WJ jika kasus pembebasan tanah dibawa ke pengadilan pada waktu itu. Ketiadaan IMB dan gambar rumah dikarenakan ketidaktahuan Pak WJ saat membangun rumah. Menurut beliau bila saja dulu ada pihak dari pemerintah Kelurahan yang menjelaskan perihal ini mungkin akan lebih mudah proses tawar menawar harga tanah.

“Iya ga iya karena kan ga pengalaman ga tahu, apalagi saya orang awam dan lagi saya merasa dipojokkan karena tidak ada IMB atau gambar gitu, dulunya kan ga ada aturan begitu”<sup>15</sup>

“Iya karena ga ngerti itu kalau dulunya ada yang denger ini kan untuk kepala kelurahan atau dari Pemda begini begini dari panitianya aja memberi saran oh sekian meter, dulu kampung ini, ga ada oh dulu kampung, dulu apa semuanya sawah?”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Pak WJ 9 April 2013

<sup>15</sup>Wawancara dengan Pak WJ 9 April 2013

<sup>16</sup>Wawancara dengan Pak WJ, 9 April 2013

Saat terjadi proses pembebasan tanah Ibu UM mengatakan ketakutannya saat itu. Bu UM takut masalah pembebasan tanah tersebut di bawa ke pengadilan. Saat proses pengurusan, Bu UM hanya mendapatkan ganti rugi bangunan rumah sedangkan untuk tanah Bu UM menyewa dari orang lain.

### ***Warga Bebekan dan Warga Sepanjang***

Proses pembebasan lahan di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang masih berlangsung hingga penelitian ini dilakukan. Hingga tahun 2012 masih tersisa 20 bidang tanah yang belum dibebaskan. Tahun 2009 barulah dimulai konstruksi untuk Tol Sumo di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang. Secara administrasi, lokasi Bebekan dan Sepanjang sangat berdekatan hanya dibatasi jalan dan selokan kecil. Dari kedua kelurahan ini, terdapat beberapa temuan yang berkaitan dengan proses pembebasan tanah, yaitu:

#### **A. Pembentukan Kelompok**

Cara masyarakat Bebekan dan Sepanjang dalam menyikapi pembangunan Tol beraneka ragam. Hal ini dilatarbelakangi oleh perbedaan pendidikan, cara mencerna dan cara menerima yang berbeda-beda. Di Kelurahan Bebekan, warga membentuk kelompok-kelompok untuk memperjuangkan harga tanahnya dan juga sebagian di Kelurahan Sepanjang. Hingga proses wawancara berlangsung proses pembebasan tanah sudah 75% dari total keseluruhan.

Dalam menyikapi pembebasan lahan di warga Bebekan beraneka macam. Menurut salah satu wakil mereka, masyarakat ada yang bersikap pasif, aktif dan apatis.

“Ada yang pasif, ada yang aktif. Kalau memang yang aktif, enak. Tapi kalo yang pasif pun kita masih enak, masih bisa kita, kita gini tapi tuh yang penting sak karepmu lah, pokoknya ini punya saya. Ya....masa bodo”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Wawancara dengan Pak WJ 8 April 2013

Pak MJ juga mengatakan lebih mudah menghadapi warga yang pasif dari pada yang apatis. Dilihat dari latar belakang pekerjaannya, warga yang pasif memiliki latar belakang pekerjaan sebagai karyawan atau pegawai.

“Lah juga, yang aktif lha kalo rata-rata, ya kemungkinan, minimal setidak-tidaknya dia karyawan perusahaan, pegawai negeri, artinya biasanya yang agak, eeh, merasa pokoknya aku, ya biasanya itu mereka-mereka itu wiraswasta. Merasa pokonya itu saya beli, ini harus begini, begini, begini”<sup>18</sup>

Untuk mempermudah koordinasi mereka, masyarakat membentuk kelompok-kelompok kecil untuk memperjuangkan harga tanah mereka. Pembentukan kelompok ini didasarkan dengan kesamaan zona tempat tinggal mereka. Apakah di zona 1, zona 2 atau zona 3. Untuk mereka yang tinggal di zona 1 akan mendapatkan uang pengganti yang paling tinggi dibanding zona 2 dan 3, dan zona 3 yang paling rendah uang penggantian. Penentuan ini didasari dari letak rumah ke akses jalan besar. Semakin dekat dengan akses jalan besar, maka akan dikategorikan zona 1. Tim *appraisal* dari pemerintah yang berwenang menentukan rumah tersebut masuk kategori zona 1, zona 2 atau zona 3. Namun, tidak semua kelompok berjalan dengan baik. Menurut Pak MJ, ada kelompok-kelompok yang tidak mengkoordinir kelompoknya dengan baik. Pak MJ sendiri mengkoordinir 18 orang yang menjadi tetangganya yang menempati tanah dan satu sertifikat yang sama.

“Artinya gini, dari Sembilan itu, kan otomatis harusnya kan ada salah satu yang menjadi koordinator. Ya mengkoordinir uangnya dikumpulkan, diberikan ke notaris, untuk mendapatkan haknya itu tapi ternyata nggak mau jalan sendiri-sendiri, lha dari bapak juga ndak mau”<sup>19</sup>

“ Seolah-olah itu saya dapet apa apa, macem macem. Jadi yang satu suara itu cuma yang 18 orang ini aja, yang itu satu,

---

<sup>18</sup>Wawancara dengan Pak WJ 8 April 2013

<sup>19</sup>Wawancara dengan Pak WJ, 8 April 2013

ya kebetulan memang itu satu deret dengan saya dan saya termasuk didalamnya”<sup>20</sup>

Warga Ketegan dan Bebekan membuat kelompok perwakilan dengan mengumpulkan tanda tangan hingga proses pengadilan. Dari keseluruhan 282 bidang tanah yang harus dibebaskan, warga Bebekan dan Sepanjang membentuk kelompok perwakilan yang berjumlah 6 orang. Proses penunjukan perwakilan warga tersebut menggunakan proses *voting*. Kelompok ini memiliki misi untuk memperjuangkan harga tanah minimal di atas Rp.1.500.000,-. Kelompok perwakilan inilah yang menggerakkan masyarakat untuk memperjuangkan keinginannya.

Satu...pokonya harus sesuai dengan permintaan kita minimal itu harus diatas satu juta setengah itu karena harga dipasaran itu satu juta setengah. Terus zona itu kita dekatkan karena dulu zona terlalu jauh, jangan sampe masyarakat itu dirugikan terlalu banyaklah. Kasihan mereka, mereka hidupnya sudah begitu”<sup>21</sup>

Tidak semua warga masyarakat berhasil membentuk kelompok yang kuat untuk memperjuangkan keinginannya. Salah satunya kelompok Ibu AL, dalam kelompok ini tidak ada yang vokal dan berani maju, sehingga proses pembebasan tanah menjadi berlarut-larut.

“Disini gak ada yang kuat orang belakang semua, berdiri sendiri-sendiri sementara ini yang meng- koordinir Pak Herry yang punya tanah kalo dulu masih utuh masih banyak ndak masalah sekarang kan sebagian kecil”<sup>22</sup>

## **B. Kendala Administrasi**

Kendala administrasi juga terjadi di Kelurahan Bebekan dan Sepanjang. Kondisi sertifikat tanah yang masih menyatu membuat proses administrasi menjadi lebih panjang. Satu bidang tanah terdiri

---

<sup>20</sup>Wawancara dengan Pak MJ 8 April 2013

<sup>21</sup>Wawancara dengan Pak WJ 8 April 2013

<sup>22</sup>Wawancara dengan Ibu AL 10 April 2013

dari beberapa rumah dengan satu sertifikat. Untuk itu, sertifikat harus dipecah untuk setiap rumah. Proses pecah sertifikat inilah yang lama dan panjang dan juga memerlukan biaya yang tidak sedikit. Untuk itu, banyak dari masyarakat yang mengeluhkan kendala administrasi ini saat proses pembebasan tanah berlangsung.

“Status tanah itu sertifikat, cuma di dalam sertifikat itu hak warisnya ada yang masih di bawah umur, dengan aturan perundang-undangan yang ada, yang di bawah umur kan harus ke pengadilan. Harus diputuskan ke pengadilan, jadi hak warisnya tuh ada yang belum cukup umur, sehingga harus ke pengadilan, prosesnya panjang, lha ini juga menunggu. Itu salah satunya. Trus, kalo masalah, artinya gini ya, kalo masalah harga ada yang masih tidak menerima itu kan karena kemarin ada SK dari Gubernur. SK ya merupakan keputusan bahwa kita setelah dalam tahapan Pak Bupati tingkat II, Sidoarjo, nggak mampu. Artinya tidak bisa mengabdikan permintaan warga. Kan otomatis tahapan yang lebih tinggi setelah Pak Bupati dilempar ke Pak Gubernur, nah setelah kita nego dengan Pak Gubernur, ada semacam putusan bahwa Pak Gubernur menurunkan SK bahwa harga ini, ternyata direspon di masyarakat ada, ya bukannya sebagian ya tapi ada sebagian besar itu yang menerima, ada yang pasif, ada yang tidak”<sup>23</sup>

Selain kendala administrasi, kendala penentuan harga yang tidak sesuai dengan keinginan warga juga menjadi masalah. Realisasi dari penentuan itu juga menjadi masalah. Harga yang tidak sesuai dengan keinginan warga menimbulkan anggapan pemerintah tidak peka dengan keinginan warga. *“Ini kan proyek pemerintah, kita oke mbak, tapi ya tolonglah, diperhatikan nasibnya warga ini mbak. Kalo hanya ditukar tambah eh malah tukar rugi ya sapa mau mbak?”* (Pak AB, 10 April 2013).

Ganti rugi yang diberikan atas penjualan tanah, saat dibelikan rumah lagi menjadi tidak sepadan. Selain itu, mahalnya proses pecah

---

<sup>23</sup>Wawancara dengan Pak WJ 8 April 2013

sertifikat rumah juga menjadi masalah tersendiri, karena warga harus mengurus sendiri proses administrasinya.

Jadi rata-rata mbak harganya itu, dua setengah, tempatku ya dua setengah. Lha tempat rumahnya ya agak julek tenan. Terus sepekarangannya ne yo belakang harganya sama. Makanya, gak dapet untung. Orang seperti saya ini lha nek dapet wis seneng. Jalannya itu jauh banget, gak bisa dilewati mobil. Untuk keperluan administrasi pecah akte satu orang masih harus membayar 1 juta”<sup>24</sup>

Selain itu, merekapun mengungkapkan alasan mengapa merasa berat meninggalkan Kelurahan Bebekan dan Sepanjang. Alasan-alasan ini di luar alasan materi:

#### **A. Aksesibilitas, Sarana dan Prasarana yang Baik**

Keberatan untuk meninggalkan rumah mereka yang sekarang bukan hanya karena prosesnya yang panjang dan jumlah ganti rugi yang mereka terima. Ada alasan lain yang melatarbelakangi alasan mereka enggan meninggalkan tempat tinggal yang sekarang. Mereka khawatir tidak mendapatkan akses yang mudah bila harus pindah jauh dari Kelurahan Bebekan dan Sepanjang.

“Contohnya, akses. Di kecamatan Taman, kalo baca, ini sentralnya. Walaupun artinya, di pinggir Surabaya, tapi sentralnya, segala fasilitas kepentingan umum kan di sini. Contohnya, terminal dekat, stasiun dekat, pasar Sepanjang dekat, toko-toko lha kan sentralnya di sini. Bahkan Surabaya pinggiran seperti daerah Kebraon, Kemanten, Kedurus itu larinya ke pasar Sepanjang”<sup>25</sup>

Perlu diakui wilayah Kelurahan Bebekan dan Sepanjang strategis, karena daerah ini berbatasan langsung dengan Kota Surabaya, dekat dengan stasiun Sepanjang, terminal Sepanjang, Pasar Sepanjang, Rumah Sakit, sekolah, dan kantor Kecamatan. Sulitnya mengakses

---

<sup>24</sup>Wawancara dengan Ibu AL 10 April 2013

<sup>25</sup>Wawancara dengan warga Sepanjang 10 April 2013

sarana dan prasarana yang sudah terbangun di wilayah ini menjadi bahan pemikiran warga dalam membeli rumah baru. Beban biaya transportasi yang harus dikeluarkan lebih untuk sekolah anak-anak mereka juga menjadikan alasan keberatan mereka menjual rumah mereka yang sekarang.

## **B. Ikatan Sosial dan Keekerabatan yang Sudah Kuat Antar Sesama**

Faktor adaptasi kembali di tempat yang baru merupakan hal yang juga menjadi pertimbangan mereka. Mereka khawatir dengan tempat tinggal baru mereka. Banyak dari mereka yang sudah tinggal lama di wilayah Bebekan. Ada yang sudah tinggal selama 34 tahun bahkan ada juga yang sejak lahir dan tumbuh berkembang di daerah Bebekan. Kondisi inilah yang membuat mereka saling mengenal satu dengan yang lain.

“Pindah dari Bebekan itu sulit karena sudah lama persaudaraannya, tumbuh besar bersama. Jadi mulai dari kecil disini. Tinggal disini sudah 34 tahun. Pindah dari Bebekan ini sulit apalagi Pak RWnya seumur hidup”<sup>26</sup>

Faktor lama tinggal dan bertumbuh bersama di wilayah ini membuat mereka merasa aman tinggal di tempat yang sekarang. Mereka merasa tidak perlu khawatir bila keluar rumah tengah malam. Untuk itu, faktor keamanan juga menjadi perhatian mereka bila pindah ke tempat yang baru. Warga di daerah ini sering mengadakan acara yang melibatkan warga seperti acara kerja bakti, pengajian, maulidan dan tujuh belasan. Kumpul-kumpul bersama warga juga sering dilakukan. Biasanya mereka berkumpul di Rumah RW Bebekan untuk membicarakan hal-hal yang terjadi di daerahnya.

Pengajian yang rutin dilakukan, terbagi menjadi dua jenis yaitu, pengajian untuk ibu-ibu dan pengajian untuk bapak-bapak. Pengajian dilakukan sebanyak 2 kali seminggu, satu kali untuk pengajian ibu-ibu dan satu kali untuk pengajian bapak-bapak. Tempat

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan warga 10 April 2013

penyelenggaraan pengajian bergiliran antar warga. Bila rumahnya mendapat giliran untuk menjadi tempat pengajian, maka si tuan rumah secara suka rela memberikan konsumsi kepada peserta pengajian meskipun ada biaya tambahan sebesar Rp.350,000,-. Hal ini yang membuat warga merasa guyup dan sulit untuk pindah dari tempat tinggalnya yang sekarang.

### C. Dekat dengan Tempat Usaha dan Ekonomi

Sebagian besar warga Ketegan dan Bebekan bekerja sebagai wiraswasta, berdagang di Pasar Sepanjang atau berdagang keliling. Salah satu warga Bebekan yang sehari-hari bekerja sebagai pedagang bakso keliling setelah rumah dan tanahnya dijual usaha dagangnya berhenti. Ada juga warga Sepanjang yang keberatan bila harus pindah dari tempat tinggalnya yang sekarang karena jarak dari rumah ke tempat kerja yang mungkin akan lebih jauh dari tempat tinggalnya yang sekarang. *“Kerjanya di Gresik ya, terus rumah saya disini. Saya kalo ke Gresik cuman dua kali angkot kan, misalnya jadi lebih jauh kan otomatis itu jadi perhitungan toh” (Pak AB, 10 April 2013)*

Ada juga warga yang sehari-hari bekerja sebagai pedagang di Pasar Sepanjang sebagai penjual keliling ataupun menjual bahan makanan di pasar. Mereka mengeluhkan bila harus pindah jauh dari Pasar Sepanjang itu akan berpengaruh dengan pendapatan mereka. Hal ini juga menjadi perhatian untuk menjual rumahnya yang sekarang.

“Sehari-hari jualan di Pasar Sepanjang, nanti akan tetep jualan tapi belum cari nanti cari yang dekat-dekat saja dekat pasar. Bapak juga jualan keliling, tinggal selama 16 tahun. Beli di dekat-dekat pasar karena kerjanya di Pasar. Tambah jauh dari pasar tambah susah. Jauh dari kerjaan, jauh dari usaha. Usaha bapaknya disini bikin kursi-kursi bikin spring bed jadi usahanya disini mba. Itu salah satunya, rata-rata disini kan wirausaha, dipasar itu di took-toko, semacam

jualan macam-macam yang banyak itu pedagang. Jual bumbu<sup>27</sup>

## Pemerintahan Lokal

Peran pemerintah lokal dalam hal ini Kecamatan Taman menjadi mediator antara warga yang tergusur tanahnya dengan pemerintah pusat. Camat Taman sering melakukan pertemuan yang sifatnya informal dengan para warga yang tergusur dari Kecamatan Bebekan dan Sepanjang. Adapun cara yang dipilih oleh Camat Taman ini melalui pertemuan-pertemuan informal dan tidak diadakan di Kantor Kecamatan Taman. Pertemuan ini sering diadakan di rumah Pak Camat sendiri. Dalam pertemuan itu, dibahas mengenai kesepakatan harga tanah antara warga yang tergusur dengan pemerintah pusat yang dalam hal ini ketidaksesuaian harga yang diberikan oleh Tim Appraisal.

Tim appraisal ini sebagai tim yang bertugas memberikan harga sesuai dengan zona-zona tanah yang akan digusur. Tanah dalam kasus ini terbagi menjadi tiga zona; zona 1, zona 2 dan zona 3. Label zona 1 diberikan untuk tanah yang dapat dilalui mobil dan dekat dengan jalan besar. Label zona 2 diberikan kepada tanah yang bisa dilalui mobil namun sedikit jauh dari jalan besar. Label zona 3 diberikan kepada tanah yang tidak bisa dilalui oleh mobil dan jauh dari jalan besar.

Banyak dari warga baik yang berasal dari zona 1, zona 2 dan zona 3 yang tidak sepakat dengan harga yang diberikan oleh pihak appraisal. Mereka menilai harga yang diberikan oleh pihak appraisal terlalu murah. Dalam proses inilah pemerintah lokal yang diwakili oleh Pak Camat Taman hadir sebagai mediator antara warga dengan pemerintah pusat. Awalnya proses tawar menawar harga ini selalu menemui kebuntuan dari sisi penentuan zona dan sisi administratif. Menurut salah satu warga yang tergusur yaitu Pak MJ, Pak Camat sebagai pihak yang memoderatori apa yang menjadi keinginan warga, berapa harga yang diinginkan oleh warga dan kesulitan administrasi seperti apa yang dialami oleh warga. *"Maunya bagaimana, itu*

---

<sup>27</sup>Wawancara dengan warga Sepanjang 10 April 2013

*dimoderatori pak Camat ini. Trus ada jalan, akses, saya bisa menembus ke.. pak.. Gubernur itu dibantu juga oleh sama pak Camat ini". (Pak MJ, 8 April 2013)*

## **Analisa Temuan Data Lapangan**

Konflik pembebasan lahan tol Sumo bukanlah satu-satunya konflik pembebasan lahan tol yang terjadi. Kasus seperti ini juga terjadi saat pembebasan lahan untuk pembangunan jalan Tol Mojokerto dan Kertosono (Tol MOKER). Tol yang berlokasi di Kabupaten Jombang ini berjalan tidak lancar (Balitbang Sosekling bid. Jalan & Jembatan PU, 2011:23). Salah satu permasalahan yang muncul pada proses pengadaan tanah di proyek pembangunan Jalan TOL MOKER adalah penolakan sejumlah kecil warga di Kabupaten Jombang terhadap besaran ganti rugi yang telah ditetapkan pemerintah daerah, dengan membentuk kelompok yang bernama "Jamaah Korban Pembangunan Jalan Tol" atau disingkat menjadi JKPT. Simpulan dari penelitian ini dikatakan bahwa Kabupaten Jombang sebagai lokasi penelitian memiliki konfigurasi sosial yang rumit, sekaligus derajat konflik menengah-berat, sehingga pembebasan lahan tol Mojokerto Kertosono (Moker) tidak berjalan lancar.

Di samping itu, dalam menelisik silang sengkabut mengenai konflik pengadaan/pembebasan tanah ini ada baiknya jika menelusur sampai pada bagaimana payung hukum prosedur pengadaan tanah. Oleh Karena itu, jika merujuk pada Permenkeu No.58/PMK.02/2008 sebagai contoh misalnya dalam aktifitas pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum, maka dapat diperoleh informasi bahwa panitia pengadaan tanah akan mendasarkan pada ketentuan tersebut sebagai dasar penetapan pemberian ganti-rugi dengan alasan sebagai berikut:

- (1) Biaya Panitia Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum adalah biaya operasional yang disediakan untuk Panitia Pengadaan Tanah dalam rangka membantu pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

- (2) Biaya operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disediakan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) satuan kerja yang memerlukan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- (3) Besaran biaya operasional Panitia Pengadaan Tanah ditentukan paling tinggi 4% (empat perseratus) untuk ganti rugi sampai dengan atau setara Rp 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) dan selanjutnya dengan prosentase menurun sebagaimana dasar perhitungan yang ditetapkan dalam Lampiran I Peraturan Menteri Keuangan ini.
- (4) Besaran biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didasarkan pada perhitungan ganti rugi yang ditetapkan oleh Panitia Pengadaan Tanah.
- (5) Biaya operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 digunakan untuk pembayaran honorarium, pengadaan bahan, alat tulis kantor, cetak/ stensil, fotocopy/ penggandaan, penunjang musyawarah, sosialisasi, sidang-sidang yang berkaitan dengan proses pengadaan tanah, satuan tugas (satgas), biaya keamanan, dan biaya perjalanan dalam rangka pengadaan tanah.

Simpulan yang dapat diambil dari Peraturan Menteri Keuangan No. 58/PMK.02/2008 bahwa persoalan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum hanyalah berakar pada pengalokasian anggaran untuk pembayaran ganti rugi kepada subyek eks pemegang hak atas tanah. Tak pernah terfikirkan bagaimana implikasi sosial-ekonomi-budaya perubahan hidup eks-pemegang hak atas tanah sesudah tanahnya diambil oleh pemerintah. (Koeswahyono, 2008:13).

Konflik pembebasan lahan seperti yang terjadi di tol MOKER juga terjadi pada proses pembebasan lahan tol SUMO. Memang benar bahwa bahwa salah satu dampak positif bagi perkembangan Pantura dengan terintegrasinya Surabaya dan Mojokerto maka distribusi barang dan jasa menjadi lebih terintegrasi dan cepat antara kedua kota ini secara khusus dan bagi Pantura secara umum. Namun, dalam proses pembebasan lahan tol sumo ini, warga yang tanahnya tergusur tidak

memiliki ruang eksistensi yang cukup dalam proses pembebasan lahan tol. Pemerintah menekan warga dengan aturan-aturan yang ada juga harga yang sudah *fixed* diberikan sehingga sulit untuk warga dapat berdialog. Kondisi ini meresahkan warga karna harus berhadapan dengan pemerintah.

Bila dikaitkan dengan konsep peri-urban Kusno (2010: 22) menyebut kawasan peri-urban sebagai ruang yang penuh dengan persoalan dan potensi di mana *“lack of planning and governance could mean excessive control and vice versa. In this sense, lack of governance is a form of governance.”* Kurangnya perencanaan yang matang di wilayah peri-urban Surabaya ini menjadi salah satu sebab sejumlah konflik lahan di tol sumo. Banyak warga yang sebelumnya tidak tahu bahwa rumah akan digusur sehingga mereka tidak memiliki waktu persiapan yang cukup untuk pindah. Rasa resah dan takut apabila harus pindah dari wilayah rumahnya yang sekarang menjadi alasan keengganan mereka untuk pindah.

Selain itu, warga yang “kalah” karena tekanan dari Negara. Warga diposisikan untuk menyetujui perencanaan pembangunan tanpa adanya ruang partisipasi dan dialog. Tekanan yang dirasakan oleh warga merupakan akibat dari ketiadaan kaidah tata ruang yang tidak memperhatikan ruang sebagai ruang sosial. Negara lebih melihat ruang sebagai aspek fisik semata tanpa melihat ada ikatan sosial yang telah terbangun terlebih dahulu di wilayah tersebut sehingga ketidakberpihakan Negara kepada rakyat terlihat dalam kasus ini.

## Penutup

Dapat disimpulkan, konflik pembebasan lahan tol yang terjadi di wilayah Kecamatan Taman, Sidoarjo yang melibatkan warga dengan negara ini merupakan pembangunan tanpa proses abduksi, pembangunan yang tanpa dilandasi kebutuhan masyarakatnya. Dalam penelitian ini warga yang tanahnya tergusur juga menekankan kebutuhan akan aksesibilitas, ikatan sosial sesama warga juga sarana dan prasarana sehingga tidak hanya kebutuhan materi yang ditekankan.

Negara seakan abai dalam kebutuhan lain ini. Terlihat dari isi materi perangkat undang-undang yang dibuat dan juga proses dilapangan.

Dalam kasus ini warga tidak diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Proses sosialisasi cenderung pendek yang cenderung bersifat satu arah. Warga tidak diberi ruang untuk menyampaikan kebutuhannya dan juga pilihan-pilihan selain pilihan ganti rugi berupa materi. Kondisi-kondisi ini menjadi pemicu konflik. Untu itu, agar konflik semacam ini tidak terjadi lagi sudah sepatutnya sebuah pembangunan memiliki perencanaan yang matang, disertai pilihan-pilihan yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum. 2011. Laporan Penelitian Perhitungan Pemberian Ganti Rugi Kegiatan Pembebasan Lahan Berdasarkan Valuasi Ekonomi. Tersedia di <http://sosekling.pu.go.id/attachments/article/348/Penelitian%20Perhitungan%20Pemberian%20Ganti%20Rugi%20Kegiatan%20Pembebasan%20Lahan%20Berdasarkan%20Valuasi%20Ekonomi.pdf>. Diakses pada 28 November 2013.
- Badan Pusat Statistik Sidoarjo. 2012. Kecamatan Taman Dalam Angka. BPS Sidoarjo.
- Koeswahyono, Imam. 2008. Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum. Tersedia di <http://ikuswahyono.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/artikel-jurnal-konstitusi-fh-ub-2008.doc>. Diakses pada 27 November 2013.
- Kusno, Abidin. 2010. "The End of the Peasantry and the Politics of Peri-urbanization in an Indonesian Metropolis". ARI-NUS Working Paper Series No. 139, June.

- Suriadi, Andi. 2011. *Konflik Pengadaan Tanah Dalam Pembangunan Infrastruktur Perkotaan: Studi Kasus Jakarta Outer Ring Road*. Disertasi S3 Program Doktorat Sosiologi, Universitas Indonesia, Depok.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 58/PMK.02/2008 Tentang Biaya Panitia Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Tersedia di [http://www.anggaran.depkeu.go.id/peraturan/PMK58\\_PMK02\\_2008.pdf](http://www.anggaran.depkeu.go.id/peraturan/PMK58_PMK02_2008.pdf). Diakses pada 28 November 2013.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jakarta, 3 Mei 2005. Tersedia di [http://www.bpjt.net/website/v3/images/perpres\\_36\\_th\\_2005.pdf](http://www.bpjt.net/website/v3/images/perpres_36_th_2005.pdf). Diakses pada 28 November 2013.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Jakarta, 5 Juni 2006. Tersedia di [http://hukum.unsrat.ac.id/pres/perpres\\_65\\_2006.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/pres/perpres_65_2006.pdf). Diakses pada 27 November 2013.
- Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/164/KPTS/013/2006 Tentang Persetujuan Penetapan Lokasi Pembangunan Jalan Tol Bebas Hambatan (Tol) Surabaya—Mojokerto, Surabaya, 16 Mei 2006.
- Badan Pembangunan Jalan Tol Pekerjaan Umum. 2012. *Peluang Investasi Jalan Tol di Indonesia*. Jakarta: BPJT PU.
- Suara Surabaya. Lahan Tol Surabaya Mojokerto Belum Dibebaskan. Edisi Online 2012/102075. Tersedia di <http://www.suara.surabaya.net>. Diakses pada 29 November 2013.

Suara Surabaya. Pemprov Jatim Bantu Percepatan Pembangunan Tol.  
Edisi Online 2010/79148. Tersedia di [http://www.suara  
surabaya.net](http://www.suara<br/>surabaya.net). Diakses pada 29 November 2013.

# **AMBIGUITAS KEBIJAKAN PEMERINTAH TERHADAP PETANI TEMBAKAU DAN INDUSTRI ROKOK DI PERI-URBAN SEMARANG: KASUS DI KABUPATEN KENDAL**

---

Oleh Ana Windarsih

## **Pendahuluan**

**M**embincang kawasan Pantura banyak hal menarik untuk dikaji. Mulai dari ruang yang saat ini telah menjadi koridor ekonomi yang membentang dari wilayah Banten sampai ujung timur Jawa Timur. Demikian pula perkembangan infrastruktur yang sangat pesat hingga mampu mempersingkat jarak tempuh dan sekaligus mendukung perkembangan ekonomi wilayah Pantura. Tak kalah menariknya adalah dinamika sosial yang mengiringi perkembangan dua hal yang telah disebut di muka dengan segala persoalan dan upaya penanganannya. Pengembangan kota di Pantura bagian tengah jika ditilik lebih jauh juga telah mengalami perluasan. Pada awalnya kawasan Kedungsepur meliputi Kendal, Demak, Ungaran, Semarang, dan Purwodadi, saat ini bertambah dengan wilayah Salatiga di dalamnya. Hal ini berarti menambah satu kawasan yang diper-timbangkan sebagai ruang yang layak dikembangkan dengan segala potensinya. Sebagaimana konsep Jabotabek yang kemudian berkembang menjadi Jabodetabek atau Jabodetabekpunjur, Kedung-sepur merupakan wilayah Pantura bagian tengah dengan Semarang sebagai pusatnya.

Kabupaten Kendal merupakan bagian kawasan Kedungsepur, sejak dahulu merupakan penghasil tembakau terbesar khususnya tipe Welerian di wilayah Jawa Tengah, selain Temanggung yang juga merupakan penghasil tembakau dengan tipe yang berbeda atau sering disebut dengan tipe wilayah atas (Kompas.com, 2012). Dilihat dari sisi

ruang, Kendal merupakan peri-urban yang berada di sebelah barat kota Semarang. Sebagaimana dikatakan oleh Kusno (2010: 4), ruang peri-urban bisa bermakna ruang peneguhan ataupun berubahnya identitas petani.

Pada kuartal akhir tahun 2012 lalu, Kompas online banyak memberitakan demonstrasi petani tembakau menuntut agar pemerintah menolak Rancangan Undang-Undang (RUU) Anti Tembakau dan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengendalian Dampak Tembakau Terhadap Kesehatan. RPP tersebut pada akhirnya sudah menjadi Peraturan Pemerintah (PP) No.109/2012 tentang Tembakau ([jatengprov.go.id](http://jatengprov.go.id)) atau tepatnya Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Bahan yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan. Perwakilan dari APTI (Asosiasi Petani Tembakau Indonesia) menuntut agar permasalahan seperti ribuan petani kehilangan mata pencaharian, ribuan buruh tani ter-PHK, juga penghasilan pemerintah dari cukai akan hilang, dipertimbangkan dan dijadikan prioritas perhatian jika RUU tersebut diundangkan. Tuntutan ini ternyata juga mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, seperti DPR-RI, juga beberapa pengusaha, industri rokok, dan yang tidak kalah pentingnya pemberitaan di berbagai media baik online maupun cetak.

Meskipun demikian kubu sebaliknya juga bermunculan, seperti pandangan dari pihak pemerintah bahwa petani tembakau sering melanggar luasan tanaman yang telah ditetapkan oleh gubernur, sehingga muncul kekhawatiran jika membuat harga turun karena kelebihan stok (wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Kendal, April 2013). Dukungan terhadap kubu ini pun mengalir dari beberapa politisi di Senayan, dengan mendengungkan pandangannya bahwa RUU Pertembakauan justru melindungi industri dan petani dalam negeri, sehingga mesti segera digodok, semangat RUU tersebut adalah penguatan industri rokok (Tempo, 2013).

Polemik menghadapi kebijakan tentang tembakau ini merebak di berbagai tempat, masing-masing membawa pandangan yang

dikuatkan dengan berbagai alasan dan pertimbangan. Berdasarkan beberapa berita yang dimuat oleh Kompas.com penulis mencoba menguraikan bagaimana pasang surut ekonomi petani tembakau di Kabupaten Kendal dikaitkan dengan wilayahnya di peri-urban Semarang menghadapi ambiguitas kebijakan pemerintah dalam pertembakauan melalui RUU atau PP maupun SK Gubernur. Tulisan di bawah ini akan mencoba menjawab pertanyaan: bagaimana ketegangan sosial yang terjadi di antara pemangku kepentingan industri tembakau di Kendal? Bagaimana ketegangan sosial yang terjadi tersebut mempengaruhi kehidupan masyarakat petani tembakau di Kendal baik secara ekonomi maupun sosial?

### **Kondisi Sosial Ekonomi Petani Tembakau di Kendal**

Pemilihan lokasi di Kabupaten Kendal berkaitan dengan tujuan penelitian tahun 2013 yaitu mengungkap kasus-kasus yang menonjol di kawasan peri-urban. Kabupaten Kendal yang berbatasan langsung dengan Semarang, bisa dikategorikan sebagai kawasan peri-urban milik di kawasan tersebut terdapat kehidupan yang transisional dari kehidupan desa menuju kehidupan kota, mempunyai ciri yang *ungoverned*, terutama dilihat dari sisi regulasi pertembakauan. Kendal merupakan salah satu kabupaten dengan jumlah petani tembakau yang besar selain Temanggung dan Mranggen di Provinsi Jawa Tengah. Maraknya demonstrasi oleh petani Kendal terhadap regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pada paruh kedua tahun 2012 yang kemudian dilansir oleh beberapa media termasuk Kompas online juga merupakan alasan mengapa dipilih Kabupaten Kendal sebagai lokasi penelitian.

Tembakau di Kendal berbeda tipe dengan tembakau di Temanggung maupun Mranggen. Di Kendal tipe tembakaunya disebut tipe Welerian, sementara di Temanggung dikenal dengan tipe Temanggungan. Ciri yang mudah dikenali adalah dari masa tanam jika di tembakau Temanggung sudah bisa ditanam pada bulan 2 (Februari), sementara di Kendal bisa ditanam pada bulan 5 (Mei). Ciri lainnya adalah harganya yang jauh lebih tinggi tipe Temanggungan, sebagai

perbandingan 1 kg tembakau Temanggung bisa terjual dengan harga 1 juta rupiah, sementara untuk tembakau tipe Welerian 1 kg bisa terjual dengan harga 20 ribu rupiah sudah sangat bagus. Menurut penjelasan narasumber yang merupakan petani tembakau sejak usia SMP menuturkan bahwa jika diibaratkan tembakau tipe Temanggung itu lauknya, sementara tembakau tipe Welerian adalah nasinya. Dalam prakteknya kebiasaan orang makan, jumlah lauk lebih sedikit dibandingkan dengan nasinya. Sementara dibandingkan dengan tipe Mranggen menurut narasumber tersebut setara kualitasnya, hanya saja karena bukan di dekat pantai mungkin kandungan garamnya lebih sedikit, tetapi secara harga hampir sama dengan tipe Welerian.

Data BPS tahun 2008 menunjukkan bahwa produksi nasional mencapai 150 ribu ton lebih tembakau, sementara kebutuhan untuk 22 milyar batang adalah sebesar 200 ribu ton lebih, artinya sisanya harus impor. Kecenderungan produksi ke depan semakin meningkat porsi impor. Jika demikian mengapa harus ada pembatasan lahan untuk tanaman tembakau dari pemerintah, mengingat tanpa pembatasan lahan pun produksi nasional belum mampu memenuhi kebutuhan nasional. Sementara untuk memenuhi kekurangan produksi tersebut pilihan yang diambil selalu dengan impor. Tabel di bawah ini bisa digunakan untuk membaca ke mana arah kebijakan pemerintah sebenarnya, sebab pengaturan pada tingkat nasional akan sangat berpengaruh pada sentra-sentra produksi tembakau di seluruh Indonesia. Sedangkan kondisi masing-masing sentra produksi tembakau berbeda-beda baik petani, mutu produksi maupun jenis tembakaunya. Berikut perbandingan data produksi tembakau nasional dan impor tembakau nasional dari tahun 2008-2012:

**Tabel 1.** Perbandingan Produksi Tembakau Nasional dan Besaran Impor Tembakau Nasional Tahun 2008-2012

Tahun	Produksi Tembakau Nasional (ton)	Impor Tembakau Nasional (ton)
2008	168.037	87.325
2009	176.186	63.688
2010	135.678	78.300

Tahun	Produksi Tembakau Nasional (ton)	Impor Tembakau Nasional (ton)
2011	130.240	117.126
2012	141.760	151.145

Sumber: Tempo, 2 Juni 2013

Sikap Pemerintah Kabupaten Kendal melalui Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan ketika dikonfirmasi mengenai kebijakan pengendalian tembakau dikaitkan dengan masih besarnya impor tembakau sangat ambigu. Di satu sisi sebagai aparat pemerintah yang mempunyai tanggung jawab ke pusat, tentu harus memenuhi dan mengawal kebijakan pemerintah pusat, termasuk pembatasan lahan yang ditanami tembakau dengan dalih menjaga kualitas harga tembakau. Dikhawatirkan jika tanpa pembatasan lahan tanam, produksi melimpah, sehingga menyebabkan harga jatuh saat panen. Meskipun sebenarnya dalam sikap tersebut tersirat pula memenuhi amanat PP dengan alasan kesehatan, mengurangi peredaran kretek yang dianggap kandungan nikotinnya tinggi sehingga membahayakan masyarakat. Upaya diarahkan bagaimana petani menanam tembakau yang sesuai dengan persyaratan gudang yakni memenuhi kualitas tembakau untuk produksi rokok putih yang dianggap mempunyai kandungan nikotin lebih rendah dan tidak mengganggu masyarakat yang bukan perokok karena asapnya. Di sisi lain pemerintah juga mempunyai tekad dan tanggung jawab juga mengembangkan jenis tembakau lokal yang khas Kendal, sehingga pasokan untuk rokok kretek tetap terjaga.

Pada posisi inilah sebenarnya keberpihakan pemerintah diuji atau dengan kata lain tidak terkesan hanya menjadi perpanjangan tangan pihak-pihak yang menggolkan kebijakan pengendalian tembakau melalui PP. Petani tembakau, buruh tani tembakau, serta usaha penyediaan bibit, pupuk, juga pestisida maupun para perajin bambu misalnya membuat keranjang dan tempat pengering tembakau harus juga diperhatikan, karena merekalah subyek sekaligus obyek setiap kebijakan pengendalian tembakau. Penghidupan mereka sangat bergantung pada hasil tembakau.

Seharusnya informasi luasan lahan yang boleh ditanami untuk tanaman tembakau diumumkan sebelum masa tanam tiba, dengan melihat hasil panen tahun sebelumnya. Namun menurut pengamatan saat penelitian lapangan dilakukan informasi luasan lahan untuk tanaman tembakau yang seharusnya sudah keluar dalam bulan-bulan (akhir Maret-awal April 2013) tersebut, belum juga keluar. Informasi yang pasti tentang berapa luasan lahan yang bisa ditanami tembakau agar harga tembakau tidak jatuh pada masa panen nanti belum bisa ditetapkan sebelum awal masa tanam dimulai. Hal ini akan membuat petani mengalami ketidakpastian sejak masa awal sebelum musim tanam tembakau dimulai. Kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi perencanaan yang transparan tentang kesepakatan dengan industri berapa jumlah tembakau yang akan dibeli dari petani. Ketersediaan informasi bagi pihak petani bisa meminimalkan resiko jatuhnya harga, sebaliknya bagi pihak industri juga bisa mengetahui berapa tembakau yang akan dibeli dari petani berkaitan dengan kemampuan gudang mereka untuk menampung tembakau.

Beberapa contoh kebijakan negara-negara penghasil tembakau terbesar di dunia seperti Jepang maupun Cina meski meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), namun tetap memberikan kompensasi perlindungan kepada petani tembakau. Petani diberi kompensasi jika ada pengaturan atau kebijakan pengendalian tembakau, sehingga petani tetap merasa tenang tidak diganggu oleh resiko rugi karena harga jatuh saat panen tiba. Bahkan negara-negara tersebut juga memberikan payung hukum, undang-undang yang dilengkapi dengan program-program perlindungan yang komprehensif (Kinasih, dkk., 2012).

Perbandingan luas lahan yang ditanami tembakau dengan produksi tembakau di Kabupaten Kendal adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.** Perbandingan Luas Lahan Tembakau dengan Produksi Tembakau Kabupaten Kendal Tahun 2009-2011

Tahun	Luas (Ha)	Produksi (Ton)
2009	6.636,05	7.381,75
2010	7.017,52	5.053,36
2011	6.451,50	9.233,34

Sumber: Kendal Dalam Angka 2011/2012

Dari tabel tersebut dapat dianalisa bahwa luas lahan yang diperuntukkan bagi tanaman tembakau turun naik, hal ini berkaitan dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur di tingkat provinsi dan ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan (SK) Bupati tentang luasan maksimal penggunaan lahan untuk tanaman tembakau. Di samping itu juga adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur pengendalian tembakau, yang demi kepentingan petani juga agar harga tidak anjlok ketika tembakau melimpah. Meskipun produksinya ada kecenderungan meningkat, tetapi karena ketidakpastian harga posisi petani tidak otomatis terhindar dari anjloknya harga. Apalagi jika luasan tanam pada saat tersebut memang melebihi yang sudah ditetapkan, Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan akan lebih ringan tanggung jawabnya, meski seharusnya tidak demikian. Tetapi apa yang bisa diperbuat, karena Dinas tidak mempunyai gudang untuk menampung tembakau. Lobi kepada pabrik rokok pun sering tidak menemui titik temu, sesuai pengalaman hanya sebatas melayangkan surat. Beberapa memang ada yang merespon dengan memberikan jawaban kesanggupan pabrik untuk membeli tembakau dari petani. Jika lobi tersebut dijawab, maka akan memudahkan bagi Pemerintah Daerah (Pemda) untuk menekan pabrik rokok agar sesuai dengan komitmen membeli tembakau petani.

Keberpihakan kepada petani tembakau seharusnya seimbang dengan sumbangan pendapatan negara ataupun pemerintah daerah, mengingat besarnya cukai semakin meningkat tiap tahunnya. Bahkan dari hasil cukai tersebut sebagaimana aturannya ada bagian yang harus dikembalikan kepada wilayah penghasil tembakau, sehingga bisa dimanfaatkan untuk kepentingan petani tembakau. Peraturan mengenai

penggunaan dana cukai beserta sanksi atas penyalahgunaan alokasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) tertuang dalam PMK No.84/PMK.07/2008. Sementara untuk tata urutan pelaksanaan pembagian DBHCHT ke daerah diatur dengan PMK No.126/PMK.07/2010 tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Transfer ke Daerah. UU No. 39/2007 perubahan atas UU No.11/1995 tentang Cukai pada pasal 66A ayat (4) menyebutkan pembagian DBHCHT dengan persetujuan menteri keuangan dengan komposisi: 30% untuk provinsi, 40% untuk kabupaten/kota daerah penghasil dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya (Bidang Ekonomi Bappeda Kendal, 2013).

Namun, dalam prakteknya, hasil cukai tersebut menjadi sumber pendapatan daerah yang pada akhirnya dibagi ke seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang ada di daerah, yang belum tentu memberikan manfaat langsung petani tembakau. Karena setiap SKPD akan mempunyai program kegiatan sendiri-sendiri sesuai dengan *core competence*-nya. Sebagai contoh program kegiatan Dinas Kesehatan dari dana cukai tahun 2012 adalah Griya Sehat tahap IV dan Klinik Berhenti Merokok. Terlihat adanya paradoks pada penggunaan dana hasil cukai tembakau ini untuk Dinas Kesehatan, karena sumber pembiayaannya dari tembakau tetapi untuk mengupayakan pengendalian rokok/tembakau. Sedangkan bagi Dinas Perikanan dan Kelautan dana hasil cukai tembakau digunakan untuk membuat program kegiatan Pengembangan Sarana dan Prasarana Perikanan Budidaya, yang tentu tidak bermanfaat langsung dengan petani tembakau (Laporan Realisasi Kegiatan SKPD Pengguna Anggaran DBHCHT (Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau) Kabupaten Kendal 2012).

Data statistik yang tersedia mengenai luas lahan secara nasional yang dipakai sebagai lahan tembakau dibandingkan dengan penerimaan cukai serta besarnya biaya kesehatan yang dikeluarkan pun harus dilihat secara lebih teliti. Apakah benar-benar sudah memenuhi untuk diperbandingkan ataukah justru hanya merupakan data statistik yang general, terutama pada besarnya biaya untuk kesehatan. Karena

menurut pengalaman beberapa negara penghasil tembakau terbesar di dunia menunjukkan bahwa hasil cukai tembakau merupakan porsi yang paling besar sumbangannya bagi pendapatan negara. Sehingga tidak heran jika posisinya masih sulit tergantikan oleh sektor lain. Tabel berikut bisa menunjukkan ilustrasi dimaksud:

**Tabel 3.** Perbandingan Luas Lahan Tembakau, Penerimaan Cukai dan Biaya Kesehatan Tahun 2008-2012

Tahun	Luas Lahan Tembakau (Ha)	Penerimaan Cukai (Rp. Triliun)	Biaya Kesehatan (Rp. Triliun)
2008	196.627	49,9	167
2009	204.450	55,4	180
2010	216.271	63,3	186
2011	228.770	73,3	245,41
2012	249.781	79,9	240

Sumber: Tempo, 2 Juni 2013

Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa luasan lahan tembakau terus meningkat sejalan dengan peningkatan hasil cukai. Namun demikian besarnya biaya untuk kesehatan juga terus meningkat bahkan jumlahnya justru terlihat jauh melebihi hasil cukai. Hal ini dikarena biaya kesehatan yang dimaksud secara keseluruhan belum memisahkan berapa besar biaya kesehatan yang dikeluarkan untuk para petani tembakau secara khusus. Data statistik yang ada belum memisahkan berapa biaya kesehatan yang khusus diperuntukkan pada petani tembakau, sehingga masih sulit membandingkan apakah tahun-tahun tersebut lebih menguntungkan atau justru lebih besar untuk pengeluaran kesehatan. Pasalnya data yang ditampilkan justru sering digunakan untuk langsung menilai bahwa hasil cukai tidak sebanding dengan biaya kesehatan yang dikeluarkan. Bahkan justru menjadi legitimasi bahwa tanaman tembakau harus dibatasi, harus diatur karena bahaya yang ditimbulkan melebihi hasil panen maupun cukai yang dihasilkan. Seharusnya ada besaran biaya kesehatan yang dikeluarkan khusus bagi sektor petani tembakau, sehingga lebih adil perhitungannya.

Besaran dana bagi hasil cukai tembakau di Kabupaten Kendal sejak tahun 2008-2013 dan peruntukannya adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.** Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau dan Peruntukannya di Kabupaten Kendal Tahun 2008-2013

Tahun	Dana Bagi Hasil Cukai Tembakau (DBHCHT)	Peruntukan
2008	800 juta	2 Dinas (Perdagangan dan Pertanian)
2009	8 milyar	Pelatihan dan pengadaan alat
2010	9 milyar	Idem
2011	12 milyar	18 Dinas dan SKPD*)
2012	13 milyar	15 Dinas dan SKPD **)
2013	15 milyar	15 Dinas dan SKPD ***)

Sumber: diolah dari data lapangan Maret-April 2013

- \*) Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Bapermasdes), Bappeda, DP3E, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Bina Marga dan Pengairan, Badan Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Dinas Koperasi UMKM, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Kesehatan, SATPOL PP, Bagian Perekonomian dan SDA Setda, Bagian Hukum Setda, dan
- \*\*\*) idem, tanpa Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang, Bina Marga dan Pengairan, DP3E tetapi ditambah RSUD Dr. Soewondo, serta ada beberapa perubahan nama Dinas seperti Dinsoskerta menjadi Disnaskertra, Dinas Peternakan dan PRKN Kel. bergabung di Dipertan.
- \*\*\*\*) idem, RSUD Dr. Soewondo diganti Bagian Humas Setda

Jika dibandingkan dengan hasil cukai pada tingkat nasional secara persentase pada tahun 2008 merupakan 0,016%, tahun 2009 sebesar 0,0144%, tahun 2010 sebesar 0,014%, tahun 2011 sebesar 0,0163% dan pada tahun 2012 sebesar 0,0162%. Lonjakan tajam penerimaan cukai pada tahun 2008 ke tahun 2009 ini pun juga terjadi di wilayah lain, seperti di Kediri yakni dari 9,5 milyar rupiah pada tahun 2008 menjadi 41 milyar rupiah pada tahun 2009. Demikian juga terjadi

lonjakan tajam penerimaan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) di Kabupaten Temanggung dari 0,79 milyar rupiah pada tahun 2008 meningkat menjadi 10,05 milyar rupiah pada tahun 2009 (Topatimasang, dkk., 2010: 39, 100). Kenaikan penerimaan cukai pada semua wilayah penghasil dan industri tembakau terutama disebabkan munculnya kebijakan peningkatan harga jual eceran rokok tarif cukai hasil tembakau melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.203/PMK.011/2008 yang kemudian diubah melalui PMK No.118/PMK.011/2009. Perubahan tersebut dilakukan karena menyesuaikan dengan perubahan perekonomian negara berkaitan dengan laju inflasi dan kenaikan harga. Titik perubahan adalah pada tarif dasarnya.

Angka demikian juga bisa dibaca bahwa pada saat persentase yang menunjukkan angka paling besar (tahun 2011) sebagai indikasi bahwa pada tahun tersebut harga tembakau cukup baik. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber saat penelitian lapangan dilakukan memang pada tahun 2011 harga tembakau cukup tinggi, sementara pada tahun 2010 harga tembakau meski tidak terlalu jelek tetapi kualitas tembakaunya yang tidak bisa masuk ke gudang. Bahkan pada tahun 2013 yang bersangkutan masih mempunyai contoh tembakau hasil panen tahun 2010. Hal ini berbeda kondisinya dengan pemasaran tembakau di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur yang sudah menetapkan harga biaya produksi tembakau petani per kilogramnya atau *break event point* (BEP) pada tahun 2011 sebesar Rp.26.000 rupiah, dengan memasukkan perhitungan biaya sejak pratanam sampai panen tembakau. Jika pada kenyataannya ada pabrikan yang membeli di bawah harga itu tidak ada toleransi akan ditutup gudangnya oleh Bupati, karena dianggap telah melecehkan petani tembakau Madura. Harga boleh rendah jika kualitas tembakau hancur, tetapi kenyataan tahun tersebut semua tembakau berkualitas baik. Di sisi lain sesungguhnya ada pula pengaruh industri rokok besar dalam penentuan kualitas (*grade*) tembakau yang akan masuk ke gudang. Keterlibatan industri besar dalam penentuan kualitas tembakau tersebut tentu juga tidak lepas dari kebijakan atau pengaturan perdagangan tembakau di pasaran internasional, mengingat tembakau adalah tanaman komoditas

ekspor dan gudang-gudang yang ada di Kendal juga ada yang sudah dipunyai oleh asing sahamnya.

Perbandingan antara jumlah produksi rokok, jumlah perokok serta jumlah perusahaan rokok tahun 2008-2012 juga bisa digunakan sebagai indikasi terus meningkatnya penerimaan negara dari hasil cukai tembakau. Gambaran yang menguatkan indikasi tersebut dapat dilihat sebagaimana tabel di bawah ini:

**Tabel 5.** Jumlah Produksi Rokok, Perokok dan Perusahaan Rokok Tahun 2008-2012

Tahun	Jumlah Produksi Rokok (miliar batang)	Jumlah Perokok (juta jiwa)	Jumlah Perusahaan Rokok
2008	240	62,2	3.961
2009	245	63,1	3.255
2010	249,1	65,9	1.994
2011	279,4	67,4	1.664
2012	270	70	-

Sumber: Tempo, 2 Juni 2013

Dari tabel tersebut dapat dibaca bahwa jumlah produksi rokok terus meningkat sejalan dengan permintaan rokok yang tergambar dari jumlah perokok per tahun yang juga terus meningkat. Sementara jumlah perusahaan rokok yang terus menurun bisa dibaca bahwa hanya perusahaan yang kuat yang akan bisa bertahan, terutama menghadapi regulasi dan kesepakatan internasional yang terus mengikat. Munculnya akuisisi perusahaan besar terhadap perusahaan lain seperti yang dilakukan oleh Philip Morris terhadap Sampoerna juga bisa dilihat sebagai alasan mengapa jumlah perusahaan rokok terus menurun. Demikian pula adanya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.200 Tahun 2008 tentang luas bangunan untuk perusahaan rokok kecil yakni minimal 200 meter persegi dan PMK No.203/PMK.011/2008 yang sudah mengalami perubahan menjadi PMK No.118/PMK.011/2009 tentang kenaikan cukai bisa jadi merupakan penyebab semakin menurunnya jumlah perusahaan rokok. Tabel tersebut belum menjelaskan apakah industri rumahan termasuk di

dalam angka yang dimunculkan dalam data tersebut atau tidak, yang jelas di lapangan industri rokok rumahan juga ikut membantu mengurangi stok tembakau jika berlebihan di pasaran, selain juga mampu menyerap tenaga kerja lokal. Kebanyakan dari industri rokok rumahan ini justru diuntungkan, sehingga mampu bertahan jika gudang tidak mau membeli tembakau petani. Namun jika cukai dinaikkan tarifnya dan diberlakukan untuk semua jenis industri rokok, maka mereka akan ikut menjadi korban kebijakan tersebut. Menurut hasil penelitian Roem Topatimasang, dkk. kenaikan cukai menjadi penyebab utama hancurnya industri rokok rumahan selain kemampuan manajemen yang kurang.

Sebagai ilustrasi bagaimana produksi dan produktivitas pada luasan lahan tembakau di Kabupaten Kendal bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 6.** Luas Areal, Produksi dan Produktivitas di Masing-masing Kecamatan di Kabupaten Kendal

No.	Kecamatan	Luas Areal (Ha)		Produksi (ton)	Produktivitas (ton)	Jumlah Petani	
		Tertanam	Menghasilkan			Pemilik	BMU
1.	Plantungan	46.000	46.000	43.700	950	97	97
2.	Sukorejo	427.000	425.500	251.050	590	1.136	1.136
3.	Brangsong	44.000	44.000	53.900	1.225	91	91
4.	Pegandon	689.000	689.000	795.300	1.154	2.095	2.095
5.	Ngampel	1.019.000	1.019.000	1.497.930	1.470	3.057	3.057
6.	Gemuh	1.151.000	1.151.000	1.826.640	1.587	3.536	3.536
7.	Ringinarum	1.250.000	1.200.000	2.122.000	1.698	2.700	2.700
8.	Weleri	332.000	332.000	531.200	1.600	1.486	1.486
9.	Rowosari	210.000	210.000	336.000	1.600	630	630
10.	Kangkung	744.000	744.000	1.094.420	1.471	1.486	1.486
11.	Cepiring	201.000	201.000	241.200	1.200	569	569
12.	Patebon	327.000	320.000	352.000	1.076	1.600	1.600
13.	Kota Kendal	70.000	70.000	88.000	1.257	35	35
Jumlah 2011		6.510.000	6.451.500	9.233.240	1.431	18.518	18.518
2010		7.153.000	7.017.520	5.053.370	720	20.741	16.789
2009		6.637.550	6.636.50	7.618.355	1.148	18.724	11.743

Sumber: Statistik Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Kendal Tahun 2011, 2012, h. 145

\*) Ada 7 kecamatan di Kabupaten Kendal yang tidak mempunyai lahan tanaman tembakau yakni Pageruyung, Patean, Singorejo, Limbangan, Boja, Kaliwungu dan Kaliwungu Selatan tidak ditampilkan di tabel.

Meski jumlah perusahaan rokok semakin menurun, namun jumlah produksi rokok terus meningkat, demikian juga jumlah perokok. Oleh karena itu, sebelum UU Pertembakauan disusun dan diundangkan, pemerintah mengatur melalui UU Kesehatan dengan tujuan mengurangi peningkatan perokok remaja dan anak-anak. Di sisi lain indikasi menurunnya jumlah perusahaan bisa diartikan hanya perusahaan yang bisa memenuhi standarlah, baik nasional maupun internasional yang akan mampu bertahan. Adanya pengaturan standardisasi tar yang diukur dari asap bukan dari tembakau, mulai diberlakukan sejak tahun 2003.

Meningkatnya jumlah produksi juga merupakan indikasi betapa petani tembakau sangat susah ketika ditawarkan alternatif tanaman lain, meski fluktuasi harga tembakau setiap tahunnya mendera. Pemerintah melalui Dinas Pertanian selalu mengupayakan tanaman pengganti atau alternatif dalam rangka mengantisipasi fluktuasi harga tembakau, misalnya kacang hijau, tebu dengan sistem TRI, pembentukan kluster jambu, membuat pionir pisang raja bulu yang mampu bertahan dari pengaruh laut, juga jagung sebagaimana dilakukan oleh Sampoerna.

Tanaman tembakau sudah mengakar dan menjadi budaya petani di Kendal, petani yakin dari tembakaulah mereka bisa mempunyai rumah, menyekolahkan anak, dan kebutuhan lainnya. Menurut sejarahnya tanaman tembakau diperkenalkan sejak masa VOC Belanda. Saat itu tanaman tembakau dan juga kopi, nila dan tebu diperkenalkan untuk menggantikan tanaman sawah agar mampu memberikan penghasilan lebih bagi pemerintah Belanda. Arsitek bagi perubahan tanaman tersebut ditugaskan kepada van den Bosch melalui apa yang dikenal dengan Sistem Tanam Paksa (*Cultuurestelsel*) pada tahun 1830. Menurut Geertz (1976: 49), disebutkan bahwa pantai utara itu tidak pernah berhasil menjadi pusat kebudayaan pertanian yang setara dengan daerah pedalaman, karena merupakan lingkungan yang sulit dan penuh resiko untuk pertanian tradisional, jadi meski sawah bisa dibuka tetapi tak dapat berkembang.

Dalam pandangan yang agak berbeda dari umumnya yang menganggap sistem tanam paksa sebagai hal yang merugikan, karena meski petani dibebaskan dari membayar pajak tanah sebagai gantinya adalah harus menanam tanaman ekspor milik pemerintah pada seperlima luas tanahnya atau sebagai alternatif adalah bekerja selama 66 hari dalam setahun di perkebunan-perkebunan pemerintah atau dalam proyek lain. Kesan awal adalah eksploitasi belaka. Namun pengenalan terhadap tanaman lain yang merupakan tanaman perdagangan memberikan keuntungan yang besar di kemudian hari tentang ketrampilan teknis, sehingga petani bisa bergerak dari ekonomi subsisten ke ekonomi yang berorientasi ekspor (Geertz, 1976: 56-57). Berdasarkan pendapat dari van der Kolff bahwa perbenturan budidaya itu menampakkan dirinya dalam bentuk perbenturan penanaman (*cultivation*). Robert van Niel (2003: 260) menjelaskan bahwa sistem tanam paksa digunakan dan dibangun berdasarkan pola-pola sosial ekonomi yang sudah tertanam dalam masyarakat Jawa, dan sesungguhnya seperti itulah yang dikatakan Bosch tentang apa yang sedang dikerjakan. Selanjutnya Niel menyebut sistem tersebut memberikan perubahan pada setidaknya tiga bidang, yakni pembentukan modal, tenaga kerja murah dan ekonomi perdesaan.

Demikian pula yang dirasakan petani tembakau di Kendal, tanaman tembakau dianggap sebagai tanaman warisan sejak zaman nenek moyang. Pengakuan seorang pengepul yang berhubungan langsung dengan gudang menyebutkan bahwa kerja hanya dua bulan, tetapi bisa untuk hidup satu tahun dengan lauk cukup dan menyekolahkan anak di kedokteran. Kenyataan seperti tersebut yang pada akhirnya mendorong petani untuk menjaga kelangsungan tanaman tembakau. Beberapa petani yang ditemui saat penelitian lapangan juga menyatakan bahwa tembakau merupakan penggerak ekonomi keluarga petani di Kendal, karena tembakau bisa mempunyai dan membangun rumah, membeli kendaraan dan berbagai macam barang kebutuhan petani. Tanpa tembakau petani merasa tidak bisa melakukan pemenuhan kebutuhan tersebut, karena perputaran uang tidak ada. Jika dihitung secara kasar jumlah produksi tahun 2011 di Kabupaten Kendal

sebanyak 9.233,34 ton dikalikan harga rata-rata per kilogramnya sebesar 20 ribu rupiah, maka perputaran uang di Kabupaten Kendal pada musim panen adalah sebesar 185 milyar.

### **Posisi dan Nilai Tawar Petani Tembakau Kendal dalam Perdagangan Tembakau**

Sejak dulu, sebelum tahun 1860, perkebunan tembakau belum berarti, produksinya baru mencapai sekitar 100 pikul/tahun. Tahun 1861 mencapai 1.853 pikul/tahun, terus meningkat menjadi 6% dari total produksi di Jawa di tahun 1870-1880 dan 30% pada tahun 1930 dibarengi dengan kenaikan kualitas, sehingga harganya pun tinggi. Hal ini sejalan dengan meningkatnya pasar Eropa terhadap empat besar produksi, yakni kopi, gula, indigo dan tembakau. Fluktuasi terjadi jika produksinya menurun karena depresi pertanian (1880) serta turunnya harga di pasar Eropa (Pranoto, 2005). Semakin meluasnya wilayah perkebunan tembakau di sisi lain juga meningkatnya kebutuhan tenaga kerja, bahkan tenaga wanita dan anak-anak. Mereka dipekerjakan di gudang tembakau dan pekerjaan ringan lainnya. Pada saat sekarang pengusaha tanaman tembakau juga melibatkan tenaga kerja baik wanita (istri) maupun anak-anaknya.

Sedikit berbeda dengan Pranoto, Boomgard (Li, dkk., 2005) menyebutkan bahwa perkembangan tanaman tembakau di beberapa tempat di Jawa terjadi antara tahun 1800-1830. Di Jawa Tengah, Kedu merupakan tempat tembakau yang sangat berkembang, tetapi juga menyebar di wilayah sekitarnya seperti Banjarnegara (Banyumas), Ledok atau dikenal dengan Wonosobo (Bagelen), Batang (Pekalongan) dan Kendal (Semarang). Tembakau merupakan tanaman penting dan sangat mewarnai perdagangan karena di banyak tempat menjadi tanaman komersial dengan harga yang tinggi sebagaimana yang terjadi pada tembakau di Temanggung yang sudah mempunyai pola pemasaran yang kuat. Penjualan tembakau tumbuh secara eksplisit untuk pasar lokal maupun internasional.

Kondisi sosial petani tembakau tradisional berada dalam sistem biekonomi, yaitu ekonomi yang berlaku di tingkat desa dan di atas desa yang cenderung mendominasi ekonomi tingkat desa yang menjadi struktur bawah (Pranoto, 2010: 92). Sehingga bukan hanya dominasi, tetapi juga eksploitasi. Maka tidak jarang selama petani tidak melakukan tawar menawar kedudukannya selalu kalah dan hal ini tercermin dalam kehidupannya yang subsisten. Pengusahaan tanaman tembakau dilakukan untuk kelangsungan hidup keluarga, sehingga meski keuntungan sangat diharapkan, tidak jarang yang asal kembali modal. Mereka kurang tahan untuk mengambil resiko, hal ini terutama terlihat ketika tembakau tidak bisa masuk ke gudang, ketika ada tengkulak yang mau membeli asal sudah kembali modal tanam akan diizinkan. Scott menyebutnya sebagai enggan-resiko (*risk-averse*), meminimumkan kemungkinan subyektif dari kerugian maksimum (Scott, 1994).

Meskipun petani tembakau di Kendal dikenal menanam tembakau tipe Welerian, sementara di wilayah Temanggung menanam tembakau yang dikenal sebagai tipe atas, namun demikian masing-masing tidak bersaing karena memang kondisi lahan maupun wilayahnya berbeda, sehingga pasarnya juga akan berbeda. Produktivitas lahan tembakau ditentukan oleh banyak faktor antara lain: bibit yang digunakan, kondisi cuaca, cara bercocok tanam dan ketersediaan air (Daliyo dan YB Widodo, 2012). Dijelaskan oleh dewan pembina APTI Jawa Tengah bahwa penentuan harga maupun jenis tembakau yang akan dibeli oleh industri untuk tembakau di Temanggung bisa dengan melalui telepon, sementara untuk di Kendal, bisa masuk dan tidaknya tembakau di gudang harus dilihat terlebih dahulu fisik tembakaunya. Sistem kepercayaan menjadi pertaruhan dalam pengusahaan tembakau di Temanggung. Jika pola-pola tersebut diadopsi di Kendal, tentu akan menambah kekuatan dan nilai tawar kepada gudang, meski butuh waktu yang sangat lama, sebab di Temanggung pun sampai terbentuknya sistem tersebut juga memakan waktu lama.

Mayoritas petani tembakau di Kendal merupakan petani 'turutan' atau turun temurun, sehingga meski dilarang atau ada pembatasan penanaman, tetap akan menanam. Pola produksinya adalah menanam tanaman lain sebelum menanam tembakau, di mana hasil produksi tanaman lain ini digunakan untuk bekal dan memenuhi kebutuhan konsumsi selama masa tanam tembakau. Masa tanam tembakau adalah 9 bulan, sehingga waktu di luar tanam tembakau digunakan untuk menanam tanaman lain seperti padi, palawija, atau bawang merah. Namun ada catatan jika ditanami bawang merah, tanaman tembakau selanjutnya kurang bagus akibat pestisida atau pupuk yang digunakan saat menanam bawang merah berlebih. Tanaman tembakau merupakan tanaman yang sulit, apabila kurang pupuk layu, tetapi jika kelebihan juga tidak bagus, akan mempengaruhi rasa.

Harga tembakau di tingkat lokal termasuk di Kendal, selalu ditentukan oleh *grader* yang dalam menentukan harga dan kualitasnya dengan standar yang tidak transparan artinya petani tidak pernah tahu berapa harga sebenarnya yang dikeluarkan oleh pabrik. Semakin panjang jalur sampai ke gudang semakin jauh pula selisih harga yang dikeluarkan oleh pabrik, meski tengkulak mengaku hanya mengambil untung kisaran 250 rupiah sampai 1.000 rupiah. Menurut narasumber rantai alur tembakau dari tingkat petani sampai ke gudang adalah sebagai berikut:

Petani akan menjual tembakaunya ke pembeli/pengepul, kemudian pengepul menjual ke *handle* dengan volume sekitar 1000 keranjang. *Handle* merupakan kepala perwakilan atau orang yang mempunyai relasi dengan perusahaan yang kemudian menjual ke perusahaan atau langsung ke pabrik. Di Kendal untuk gudang Gudang Garam ada sekitar 3 orang dengan 1 orang lokal dan 2 orang langsung dari Semarang. Petani menyeter master tembakau sebagai sampel apakah bisa masuk ke gudang atau tidak, jika dinilai sesuai dan disetujui, maka tembakau baru masuk, kemudian dibuatkan master lagi untuk mencocokkan dan penetapan ditolak/dikembalikan, jika sudah sesuai langsung ditimbulk.

Adapun urutan proses dari tanam tembakau sampai panen, sebagaimana dituturkan oleh narasumber adalah sebagai berikut: Diawali dengan persiapan lahan, dibuat got dengan gundukan seperti ketika akan menanam bawang merah. Kemudian *dikoak* (dibuat lubang) dengan jarak 70-80 per meter, tetapi rata-rata petani merasa sayang karena harga tanah/sewa tanahnya mahal, sehingga dibuat dengan jarak 30-40 atau 50 per meter. Pengadaan bibit, ada yang dengan membuat sendiri atau membeli dari daerah sekitar seperti di Pegandon. Selain itu, perlu disiapkan juga biaya untuk pupuk, dengan kebutuhan rata-rata per hektar jenis pupuk SP 36 sebanyak 25 kg dan pupuk ZA 10 kg dikalikan 6 karena hitungannya per *iring* (1/6 ha, sehingga jika per hektar dikalikan 6). Setelah bibit ditanam, kemudian kira-kira 3 hari disiram satu kali per hari, setelah berumur satu minggu disiram 2 kali per hari, sekaligus menambahkan pupuk SP 36 dan ZA (30-40x6/ha) serta pupuk ZK untuk menaikkan bobot/berat atau KNO<sub>3</sub>. *Mendangir* atau mencangkul dilakukan 2 kali, yakni saat usia tanaman 15 hari sehabis dipupuk digemburkan (*diungkil-ungkil*) di antara tanaman agar tanahnya ada udara, dan pada usia 25-30 hari atau 35 hari. Jika melebihi usia 40 hari, *pendangiran* sulit dilakukan, karena takut melukai daun.

Tahapan selanjutnya, yaitu mencari ulat dan memelihara daun, dengan cara disemprot dengan pestisida nabati yang terbuat dari *daun mimba* atau dondong laut. Saat usia 60-70 hari tanaman mulai berbunga, pada saat ini dilakukan proses *mithil* (memetik) daun di pucuknya agar daun di bawahnya sehat dan mekar ke samping, jika tidak maka akan lama tua/jelek. Petik pertama dimulai saat usia 85 hari-3 bulan, dengan cara memetik dari daun terbawah. Hasil petikan kemudian digulung atau *dibongkoki*, sebanyak 30-40 lembar agar matangnya bersamaan dan mudah merajangnya. Selanjutnya gulungan *diembu* atau dieramkan dengan ketentuan: (1) untuk daun petik 1, selama 2 hari baru kemudian dirajang; (2) untuk daun petik 2,3,4, selama 4 hari baru dirajang, daun petikan ini kualitasnya semakin bagus. Saat petik 1-3 harga masih murah, biasanya untuk setiap 1 kwintal jika dirajang akan menghasilkan 10 kg kering. Pada petik 4, harga sudah lumayan tinggi/mahal, biasanya untuk 1 kwintal dirajang

menjadi 15-20 kg kering. Cara menjual tembakau adalah per keranjang berisi 40-60 kg. Pada petik 7-8 kembali jelek sebagaimana petik 1-3.

Para petani mengaku rata-rata setiap tahun untung dengan menanam tembakau, meski lahannya menyewa. Harga sewa tergantung dekat tidaknya dengan jalan dan patokan harga tembakau sebelumnya, jika harga jual saat panen tembakau tinggi, maka harga sewa tanah untuk musim tanam berikutnya juga ikut tinggi. Pembelian atau awal sewa biasa dilakukan setelah panen tembakau selesai atau sekitar bulan 10 (Oktober). Kisaran harga sewa menurut pengalaman adalah sebesar 3-3,5 juta per tahun, atau ada juga yang berkisar antara 4-5 juta per tahun. Perkiraan besarnya upah bagi tenaga yang terlibat di penanaman tembakau adalah: untuk mencangkul, 50 ribu per hari dengan 1 kali makan; untuk menyiram, 20 ribu per siram per *iring* (istilah lokal Kendal 1 *iring* setara dengan 1/6 ha) dengan 1 kali makan, kisaran jam kerjanya jam 07.00-10.00 WIB; untuk petik, 20 ribu per hari; untuk angkut ke pinggir got atau jalan dengan gerobak, 25 ribu per hari.

Tenaga kerja yang bekerja adalah bergantian di antara tetangga maupun anggota keluarga, jika hari ini petani A misalnya sedang menggarap lahan atau memanen tembakau, maka tetangga (B) yang kebetulan tidak sedang menggarap akan membantu menjadi tenaga kerja petani A. Sebaliknya ketika tetangga (B) sedang menggarap sementara petani A tidak sedang menggarap, maka petani A akan membantu tetangganya (B) tersebut. Hubungan kerja di antara mereka bisa dibilang bersifat gotong royong, meski diperhitungkan upah tetapi mereka akan saling bergantian mengupah atau diberi upah.

Panjangnya rangkaian pekerjaan yang harus dilalui oleh para petani tembakau dalam proses produksinya merupakan suatu budaya tersendiri. Tidak jarang di tengah proses tersebut para petani merasa berharap-harap cemas, tapi sering pula justru merasa terpacu bagaimana agar bisa mendapatkan hasil tembakau yang bagus. Proses penggarapan yang melibatkan tetangga dan semua anggota keluarga bisa memunculkan suasana yang berbeda dibandingkan ketika

menanam tanaman lain. Demikian pula dalam dinamika industri kretek, menurut sejarahnya diawali dari usaha keluarga.

Daya tahan tembakau yang sudah dirajang sangat pendek, sehingga petani tidak bisa menampung untuk menunggu harga yang cocok dalam arti untung dibanding dengan biaya produksinya. Sistem penanaman yang mengandalkan pinjaman sejak musim tanam membuat petani sangat tidak bebas dalam menjual produksi tembakau-nya. Hal ini bisa diatasi dengan adanya sistem kontrak dengan industri per tahun, namun pengalaman di Nusa Tenggara Barat sudah dengan kontrak antara pabrik dengan petani, juga masih terdapat beberapa kelemahan karena kontraknya *multi years*. Rata-rata bermasa 3 tahun, sehingga pasokan pabrik terjaga, minimal pasokan untuk masa 3 tahun aman. Sementara dari sisi petani dengan kontrak yang lebih dari satu tahun, menjadi tidak pasti atau belum tentu menguntungkan, karena harga tidak pernah diketahui oleh petani dan sangat fluktuatif, sehingga ketika harga jatuh petani tidak ada pilihan menjual ke yang lain. Tentu akan lain persoalannya jika petani selalu bisa mendapatkan informasi harga pabrik, dengan kontrak satu tahunan akan memberikan peluang bagi petani untuk mencari harga yang cocok.

Idealnya ada kelompok petani yang mengelola penampungan sementara tembakau yang sudah dirajang, namun belum cocok harga jualnya. Di beberapa kecamatan sudah terbentuk gabungan kelompok tani (gapoktan), namun kegiatannya belum sampai pada pengelolaan pasca panen, sementara kegiatannya masih lebih kepada persiapan penanaman. Menurut pengakuan narasumber yang merupakan petani sejak masih usia SMP di desa Ringinarum kelompok tani dijadikan tempat berbagi informasi dari Dinas Pertanian tentang jenis bibit, ketersediaan bibit maupun pupuk, masa tanam, luasan lahan, dsb. Biasanya kelompok tani ini berkumpul sebelum tanam untuk menentukan air, buangan atau saluran untuk menanggulangi banjir. Hampir 100% tanaman tembakau memerlukan irigasi, sehingga panen bisa berhasil nantinya. Asosiasi Petani Tembakau Indonesia atau APTI juga sudah ada di Kendal, anggotanya meliputi 18 orang yang berasal dari 11 kecamatan, diketuai oleh pedagang besar yang mempunyai

hubungan langsung dengan pabrik dan mempunyai kekuatan di Kendal. Gerakannya lebih kepada perjuangan petani tembakau berkaitan dengan kebijakan ataupun pengaturan oleh pemerintah bukan bagaimana petani akan memulai bertanam, pemeliharaan maupun saat panen nanti. Beberapa aksi demonstrasi telah dilakukan pada akhir tahun 2012 lalu, menuntut agar PP 109 tidak disahkan. Dalam demonstrasi tersebut meliputi seluruh perwakilan petani tembakau se – Jawa Tengah dan aksi ini didukung juga oleh Bupati Kendal.

Data tentang banyaknya kelompok tani dan gabungan kelompok tani masing-masing kecamatan di Kendal sebagai berikut:

**Tabel 7.** Jumlah Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani di Kabupaten Kendal

No.	Kecamatan	Kelembagaan		Jumlah
		Kelompok Tani	Gapoktan	
1.	Plantungan	30	12	42
2.	Sukorejo	40	18	58
3.	Pageruyung	29	14	43
4.	Patean	30	14	44
5.	Singorejo	70	13	83
6.	Limbangan	52	16	68
7.	Boja	44	18	62
8.	Kaliwungu	25	9	34
9.	Kaliwungu Selatan	22	8	30
10.	Brangsong	35	12	47
11.	Pegandon	25	12	37
12.	Ngampel	25	12	37
13.	Gemuh	32	16	48
14.	Ringinarum	24	12	36
15.	Weleri	39	16	55
16.	Rowosari	39	16	55
17.	Kangkung	34	15	49
18.	Cepiring	37	15	52
19.	Patebon	48	18	66
20.	Kota Kendal	38	17	55
Jumlah 2011		718	283	1.001
2010		708	282	990
2009		699	281	990

Sumber: Statistik Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Kendal Tahun 2011, 2012, h. 23

Pada kenyataannya kelompok tani maupun gabungan kelompok tani sebagian besar bersifat pasif, sehingga kurang memberikan manfaat bagi perjuangan dan penyampaian aspirasi untuk kesejahteraan petani sendiri. Memang ada beberapa yang aktif sebagaimana di wilayah desa Kebonagung yang berperan pada saat awal tanam, mengurus ketersediaan bibit, memberikan informasi yang terkait dengan kebijakan di tingkat pemerintah baik daerah maupun provinsi.

Organisasi yang sangat berperan justru Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI). Melalui organisasi ini petani sering bertemu untuk bermusyawarah tentang berbagai hal misalnya merencanakan masa tanam, luasan lahan, ketersediaan pupuk, juga berbagai informasi lainnya baik yang datang dari pemerintah maupun dari perusahaan/ gudang. Bahkan termasuk *istighotsah* (doa bersama) dan unjuk rasa dalam perjuangan menolak RPP tembakau pada akhir tahun 2012 lalu juga dimotori oleh organisasi ini. Kepengurusan APTI di Kabupaten Kendal terdiri dari berbagai unsur baik petani, kepala desa/perangkat desa maupun pedagang besar/pegepul yang berlatar belakang pendidikan sarjana.

### **Gudang sebagai Penanda Ekspansi Spasial di Kendal**

Letak Kabupaten Kendal yang berada di jalur Pantura memungkinkan para pedagang/tengkulak tembakau dari luar daerah seperti dari Jawa Timur langsung datang untuk mencari tembakau ke petani. Mereka bisa langsung bertransaksi dengan petani menawar harga tembakau. Tidak jarang pula mereka bekerja sama dengan tengkulak/pedang pengepul lokal, karena untuk menampung tembakau yang belum diangkut biasanya menumpang di rumah warga lokal. Baru setelah terkumpul dan memasuki hari gelap tembakau hasil buruan langsung ke petani diangkut dengan truk. Hal ini sangat mungkin karena akses jalan Pantura yang menyambungkan dengan ibukota provinsi Jawa Tengah tersedia dalam kondisi yang baik, jarak tempuh menjadi lebih cepat, sehingga tembakau tidak sampai rusak selama perjalanan.

Di sisi lain keberadaan gudang-gudang di sepanjang jalur Pantura khususnya yang di wilayah Kendal sudah dibangun sejak tahun 2000-an juga merupakan modal tersendiri bagi petani tembakau khususnya maupun Pemda pada umumnya. Keuntungan yang didapat petani karena gudang berada di wilayahnya adalah jarak tempuh yang singkat memungkinkan tembakau tetap pada kondisi yang baik. Sedang bagi Pemda bisa meningkatkan posisi nilai tawar saat terjadi konflik karena gudang tidak mau membeli. Secara umum gudang-gudang di Kendal merubah pola pemasaran tembakau dari petani ke industri melalui gudang-gudangnya yang sebelumnya bergantung pada para pengepul/tengkulak lokal. Sementara tengkulak/pengepul yang mandiri tidak melalui gudang akan memperluas cakupan maupun jaringan pemasarannya sampai ke Jawa Timur.

Beberapa pedagang besar atau tengkulak mempunyai gudang sendiri untuk menampung tembakau yang belum bisa dikirim ke pabrik, sehingga mereka tidak mengalami jatuhnya harga karena tembakaunya busuk. Bahkan yang berupa tembakau rontokan pun bisa dan laku dijual ke wilayah Jawa Timur untuk produksi rokok rumahan atau lintingan. Saat penelitian dilakukan tidak ada tembakau yang tersisa di gudang rumahan, karena di tangan mereka semua tembakau pasti laku dijual ke wilayah Jawa Timur.

Fungsi gudang yang terletak di sepanjang pinggir jalan Pantura merupakan tempat transit atau penampungan tembakau dari petani. Selain itu juga menjadi salah satu cara yang memudahkan untuk pengangkutan selanjutnya setelah tembakau ditampung dari petani. Di sepanjang jalan Pantura, di wilayah Kendal, Jawa Tengah sampai Probolinggo, Jawa Timur akan terlihat gudang-gudang milik masing-masing pabrik rokok. Relasi kemudahan akses untuk masuk dan keluarnya tembakau menjadi alasan mengapa gudang-gudang dibangun di sepanjang jalur Pantura. Bahkan menurut informan kadang-kadang letaknya yang jauh dari pemukiman penduduk akan memudahkan ketika ternyata gudang tersebut digunakan untuk menampung tembakau dari luar daerah, bukan tembakau asal lokal. Isu mengenai praktik penampungan di gudang Kendal, tetapi untuk menampung

tembakau asal luar Kendal pernah menimbulkan protes. Para petani melarang gudang yang ada di wilayahnya untuk menampung tembakau luar. Alasannya petani takut hal tersebut menjadi satu sebab pabrik rokok tersebut tidak membeli tembakau lokal karena gudang tempat menampung sudah penuh.

Kemampuan gudang untuk menampung tembakau adalah sekitar 6 bulan yakni dari bulan 10 sampai bulan 6. Kemudian akan dipindahkan ke pabrik dengan proses bongkar muat gudang yang melibatkan koordinator dan mandor yang terdiri dari orang lokal maupun pegawai yang dikirim langsung dari pabrik di Jawa Timur. Dalam satu gudang untuk proses bongkar muat melibatkan 3 kelompok yang masing-masing terdiri dari 30 orang, jika hal ini berada di lingkungan kawasan penduduk pasti akan menimbulkan kesulitan untuk mengakses, maupun kecemburuan tenaga lokal yang tidak bisa dilibatkan.

Implikasi lain yang bisa ditemukan bahwa sebagai petani yang berada di daerah pinggiran (peri-urban) mengalami perubahan lingkungan, bukan saja beralihnya beberapa fungsi lahan tetapi juga beralihnya kepemilikan lahan. Sebagai contohnya adalah pendirian gudang-gudang tembakau dari Gudang Garam, Sampoerna maupun Bentoel dan Djarum. Mereka melakukan urbanisasi pasif, tidak beranjak namun menghadapi suatu perubahan lingkungan, hingga mempunyai pengalaman-pengalaman baru yang mulai merubah desanya menjadi kota (Setyobudi, 2001).

### **Kebijakan Pemerintah yang Ambigu**

Beberapa kebijakan pemerintah pusat yang mengatur tentang pertembakauan seringkali dinilai bersifat politis, elitis, dan bias kepada kepentingan tertentu yang jelas bukan kepentingan petani. Menurut Tacoli dalam Parthasarathy (2013) menegaskan bahwa secara empiris bukti-bukti keterkaitan antara pusat kota dengan peri-urban termasuk dalam pergerakan orang, barang, dan modal, dan transaksi sosial yang lain, memainkan peran penting dalam proses perubahan desa dan kota.

Jika konsep ini digunakan dalam mengatur dan menetapkan regulasi pertembakauan, maka akan sedikit memberikan harapan terwakilinya masing-masing pihak, sehingga menghasilkan payung regulasi yang komprehensif. Namun dalam realitas proses penetapan berjalan sebagaimana bisa dilihat dari kronologi kebijakan pengaturan sebagai berikut:

1992\_2000\_2006\_2009\_2009\_2010\_2011\_2012\_2012\_2013

Sumber: Tempo, 2 Juni 2013 dengan modifikasi

Pada tahun 1992 diundangkan UU tentang Kesehatan yang akhirnya direvisi pada tahun 2009 menjadi UU No.36/2009. Dalam UU Kesehatan tersebut pasal yang menyatakan rokok sebagai zat adiktif dicoret. Hal ini bisa saja dipandang sebagai UU yang memihak industri rokok, terutama rokok putih, karena bagi industri rokok penggolongan rokok sebagai zat adiktif akan berdampak luas bagi kelangsungan produksinya. Peraturan detailnya pasti akan berimbas ke elemen lain seperti iklan, penjualan, bungkus/kemasan rokok, juga nantinya pengaturan tentang area bebas rokok. Pandangan senada menegaskan bahwa tidak ada satu pun negara yang menggolongkan rokok seperti obat. Bagi kaum awam juga menimbulkan pertanyaan mengapa rokok diatur melalui UU Kesehatan bukan pertanian, mengingat rokok dibuat dari tembakau yang merupakan produk tanaman pertanian. Tembakau merupakan tanaman turun temurun dari zaman nenek moyang, selain jagung bagi kawasan tertentu, sehingga merupakan produk unggulan lokal sejak sebelum masa penjajahan. Artinya para petani merasa tembakau adalah tanaman yang sangat erat dengan kehidupan mereka secara turun temurun, dan menjadi susah untuk berpindah ke tanaman lain. Beberapa pertimbangan yang menguatkan yakni merupakan tanaman yang sangat menguntungkan dibanding tanaman lain, mudah merawatnya karena sudah menjadi kebiasaan serta pandangan bahwa dengan tanaman tembakau para petani bisa membangun rumah, punya kendaraan, bisa menyekolahkan anak-anaknya.

Tahun 2000, DPR mengusulkan revisi terhadap UU Kesehatan dengan memasukkan pasal yang dicoret, yakni rokok sebagai barang

yang mengandung zat adiktif. Beberapa literatur menganggap usulan ini didukung oleh asing, pihak asing mengucurkan dana untuk kampanye anti rokok. Bahkan pengusaha dalam negeri juga ikut berperan aktif dalam kampanye ini, dengan keikutsertaannya dalam Komite Nasional Pengendalian Tembakau.

Tahun 2006, hampir semua anggota DPR mengusulkan RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan. Namun usul tersebut dipatahkan Program Legislasi nasional 2004-2009.

Tahun 2009, UU Kesehatan hasil revisi disahkan, dengan mengkategorikan rokok sebagai barang yang mengandung zat adiktif, meski ayat ini pernah hilang dalam naskah akhir yang disahkan di sidang paripurna DPR. Kemudian Kementerian Kesehatan membuat peraturan di bawahnya yang merupakan penjabaran UU Kesehatan berupa Peraturan Pemerintah (PP) meski presiden tidak segera menandatangani. PP tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan pada akhirnya setelah melalui perdebatan panjang, demonstrasi oleh para petani yang didukung oleh beberapa Bupati, DPRD, serta pabrik rokok sebagaimana di Kendal, dan sosialisasi oleh pemerintah disahkan pada November 2012, yakni PP No.109/2012.

Tahun 2010, PT HM Sampoerna Tbk mengusulkan draft RUU Pengendalian Dampak Produk Tembakau dengan harapan masuk ke Prolegnas 2009-2014, namun ditolak. Sebenarnya kelompok yang pro terhadap pengendalian tembakau bertujuan melindungi kesehatan masyarakat, terutama kelompok miskin, karena 70% perokok ada pada kelompok ini. Pengeluaran untuk rokok menempati urutan kedua setelah beras. Penggerak utama pengendalian tembakau adalah Komisi Nasional Pengendalian Tembakau, yang dibentuk pada tahun 1998 yang beranggotakan 24 aktivis LSM, akademisi, dokter dan bekas politikus. Tugasnya mengawasi dan mendorong regulasi pengendalian produk tembakau.

Tahun 2011, Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan, UGM mengajukan naskah akademik sebagai syarat utama menurut tata tertib

suatu usul RUU agar bisa masuk dalam Prolegnas. Penyusunan naskah akademik tersebut diminta oleh Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia dengan didukung oleh Sampoerna. Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia merupakan perhimpunan industri rokok yang didirikan Sampoerna bersama tujuh asosiasi pabrik rokok dan petani tembakau pada tahun 2010. Meski sudah melalui lobi-lobi dalam berbagai forum dan pertemuan, rapat pleno Badan Legislasi 14-15 Desember 2011 untuk mendiskusikan daftar prioritas lima tahunan 2009-2014 mencoret RUU tersebut sebagai prioritas yang dibahas oleh DPR.

Tahun 2012, tepatnya pada bulan Desember 2012, DPR memasukkan RUU Pertembakauan yang disusun oleh Forum Parlemen, Koalisi Nasional Penyelamat Kretek, Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia dan Tim Revitalisasi Pertembakauan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Meski RUU ini mengalami tanda bintang yang artinya perlu rapat paripurna lagi sebelum dibahas atau disosialisasikan. Draft yang diajukan dipandang komprehensif meliputi perlindungan kesehatan, anak, konsumen, ekonomi, tenaga kerja, sosial-budaya, industri, pendapatan negara serta rasa keadilan dan keberlanjutan petani tembakau dan cengkeh. Semua pihak dilibatkan dalam penyusunan, sehingga regulasi yang muncul nanti mampu menjadi payung hukum. Semangat RUU ini menolak *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) sebagaimana PP No. 109/2012, hanya saja FCTC memperbaharui setiap tahun, sehingga pengaturannya semakin ketat. FCTC merupakan pengaturan kontrol terhadap perusahaan tembakau yang secara rutin memperbaharui aturannya berdasarkan usulan maupun kajian di berbagai tempat maupun kebijakannya. Karena selalu memperbaharui, maka akan menjadi semakin ketat klausulnya, karena apa yang sebelumnya longgar akan diketatkan aturannya, yang awalnya belum diatur, selanjutnya pasti akan diatur. Konsekuensinya jika melanggar aturan kontrol tersebut adalah mendapatkan sanksi. Contoh aturan ini adalah keharusan bagi industri rokok untuk mencantumkan peringatan bahaya merokok, dengan gambar yang mengerikan sehingga

membuat perokok jera, larangan industri rokok membuat iklan di televisi, dll.

Tahun 2013, sebagaimana proses yang harus dilalui setiap RUU yang akan dibahas dalam Prolegnas, maka Badan Legislasi mengundang berbagai pihak baik yang mendukung maupun yang berseberangan dengan RUU Pertembakauan. Selanjutnya pada bulan April-Mei 2013 DPR mensosialisasikan RUU Pertembakauan. RUU yang diajukan lebih dulu –Pengendalian Dampak Produk Tembakau didrop, sementara RUU yang belakangan –Pertembakauan dimasukkan dalam Prolegnas, sementara menurut isinya secara substansi tidak jauh berbeda. Bagaimana mekanisme pengusulan menjadi amat politis, siapa yang dekat dan mempunyai relasi dengan penguasa bisa mengusulkan dan mendapat kesempatan untuk dibahas.

Untuk mendapatkan gambaran usul-usul RUU tentang pengendalian tembakau maupun tentang pertembakauan yang didrop dan dimasukkan dalam Prolegnas, bisa dilihat dalam tabel sbb:

**Tabel 8. Usul-usul RUU**

Versi Koalisi Nasional Penyelamatan Kretek	Versi Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia	Versi Provinsi Jawa Timur
<p>Pasal 4 Ruang lingkup pertembakauan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Budi daya tembakau dan cengkeh</li> <li>2. Hasil tembakau dan cengkeh</li> <li>3. Produksi</li> <li>4. Perdagangan</li> <li>5. Iklan, promosi, dan sponsor</li> <li>6. Harga dan cukai</li> <li>7. Kawasan tanpa rokok</li> </ol>	<p>Pasal 3 Pengendalian produk tembakau meliputi pengaturan terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Produk tembakau</li> <li>2. Produk hasil tembakau</li> <li>3. Penjualan produk tembakau</li> <li>4. Pengemasan dan pelabelan</li> <li>5. Iklan, promosi, dan pemberian sponsor</li> <li>6. Kawasan tanpa rokok dan kawasan</li> </ol>	<p>Pasal 4 Ruang lingkup pertembakauan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perencanaan dan penetapan</li> <li>2. Penelitian dan pengembangan</li> <li>3. Pengembangan budi daya, industri hasil tembakau, dan pemasaran</li> <li>4. Pemanfaatan</li> <li>5. Pembinaan dan pengawasan</li> <li>6. Pengendalian</li> </ol>

Versi Koalisi Nasional Penyelamatan Kretek	Versi Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia	Versi Provinsi Jawa Timur
	terbatas merokok 7. Tanggung jawab produsen dan importir 8. Tanggung jawab pemerintah 9. Hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat	7. Sistem informasi 8. Perlindungan dan pemberdayaan petani dan industri hasil tembakau 9. Pembiayaan 10. Dewan pertembakauan 11. Peran serta masyarakat

Sumber: Tempo, 2 Juni 2013

Jawa Timur merupakan provinsi yang ikut mendukung pengaturan tentang pertembakauan, mengingat di wilayahnya merupakan penghasil tembakau, seperti di Probolinggo, Besuki dan Madura. Di pihak lain banyak industri tembakau yang memang berkantor pusat di Surabaya, seperti Sampoerna dan Gudang Garam. Jawa Tengah sedikit berbeda dalam mensikapi RUU karena merupakan daerah penghasil tembakau, yang sangat erat kaitannya dengan kehidupan petani, sementara industri rokok berpusat di Kudus. Banyak pergudangan di kawasan jalur Pantura yang berfungsi untuk menampung tembakau lokal sebelum dibawa ke pabrik baik di Jawa Timur maupun di Jawa Tengah. Gudang-gudang tersebut milik perusahaan rokok seperti Gudang Garam, Sampoerna, Djarum, dll.

Di Kendal selain sebagai wilayah penghasil tembakau, juga terdapat gudang-gudang milik perusahaan rokok. Setidaknya ada enam gudang milik industri rokok, yakni Gudang Garam, Djarum, Sukun, Norojono, Bantoel, dan Sampoerna. Pada saat penelitian dilakukan gudang-gudang tersebut masih kosong, hal ini karena stok tahun 2012 sudah dibawa ke pabrik, sementara untuk tahun 2013 belum mulai tanam kembali. Di beberapa wilayah tempat pembibitan tembakau seperti di wilayah kecamatan Kebonagung, Kendal sudah mulai

pembuatan bibit tembakau yang nantinya akan dipasok ke beberapa wilayah di luar kecamatan Kebonagung.

Isu yang disuarakan Koalisi Nasional Penyelamatan Kretek (KNPK) yang beranggotakan asosiasi petani, pedagang dan pengecer didukung oleh industri kretek seperti Djarum, Gudang Garam serta industri kecil dan menengah baik di Jawa Timur maupun Jawa Tengah adalah penyelamatan kretek. Substansinya lebih ke industri dan perusahaan, sementara kepentingan petani agak terabaikan. Petani sebagai produsen tembakau otomatis akan mendapatkan efek manfaat jika produksi kretek tetap berjalan. Pada realitasnya belum tentu seperti itu, petani tanpa perlindungan regulasi yang pasti selalu menjadi korban industri. Permainan harga yang tidak transparan hingga harga sangat berfluktuasi, kontrak yang berat sebelah karena tidak ada pilihan lain. Sementara isu yang didengungkan oleh Aliansi Masyarakat Tembakau Indonesia (AMTI) yang didukung Sampoerna lebih mengedepankan produksi rokok putih yang sudah barang tentu berseberangan dengan isu yang diperjuangkan oleh KNPK.

Kebijakan yang dijalankan setiap rezim pemerintahan juga mengalami pasang surut. Pada era Gus Dur yang dilanjutkan oleh Megawati Soekarnoputri sempat dilakukan amandemen terhadap PP yang memihak kepada industri kretek. Gus Dur mengubah masa pembatasan kadar kandungan tar dan nikotin diubah tidak lagi berdasarkan skala perusahaan besar, tetapi berdasar pada jenis rokok yang diproduksi (rokok putih diberi waktu 2 tahun, kretek buatan mesin 7 tahun dan kretek buatan tangan 10 tahun). Sedangkan Megawati justru menghapus pasal pembatasan kadar kandungan tar dan nikotin dalam PP 19/2003, setiap perusahaan hanya diharuskan melakukan ujicoba di laboratorium terakreditasi dan mencantumkan kadar kandungan tar dan nikotin di bungkusnya. Apa yang dilakukan oleh era SBY adalah memberikan kelonggaran bagi penanaman modal asing, sehingga 2 raksasa tembakau yang memproduksi rokok putih (Philip Morris dari Amerika Serikat dan British American Tobacco/BAT) dari Inggris mengakuisisi masing-masing PT HM Sampoerna di tahun 2005 dan Bentoel pada tahun 2009 (Abhisam, dkk, 2011, Brata, 2012).

## **Dampak Kebijakan Pemerintah bagi Gudang dan Petani Tembakau**

Kebijakan pemerintah dalam bentuk PP No. 109/2012, UU No. 36/2009 tentang Kesehatan, telah menimbulkan dampak, baik di pihak petani maupun industri (baca: gudang). Berbagai protes dilakukan oleh masyarakat petani melalui APTI maupun dari industri rokok yang merasa terancam keberlangsungan produksinya akibat pengendalian tembakau. Pasalnya beberapa isi dari PP tidak mewakili mereka bahkan terkesan merugikan mereka.

Para petani tembakau di Jawa Tengah, setelah tahu RPP menjadi PP, maka mereka akan memboikot pemilu nanti dan tidak akan membayar pajak. Mereka juga mengetahui kalau di dalam negeri dibatasi tetapi kenyataannya mengimpor tembakau Virginia, menurut mereka ini adalah permainan para pemodal besar yang ingin menguasai monopoli produksi rokok putih dan tembakau Virginia. Sedangkan Indonesia adalah penghasil tembakau non-Virginia yang berkualitas tinggi, terbaik di dunia. Tembakau Indonesia merupakan bahan baku untuk rokok kretek yang merupakan produk khas Indonesia. Tembakau yang dikenal dengan nama *Srinthil* produk tembakau kualitas tinggi (baca: terbaik) dari Temanggung, selalu memberikan semangat dan inspirasi para petani untuk mencapai kualitas tembakau tersebut. Sehingga sudah sewajarnya jika pemerintah memperhatikan dan melindungi tembakau yang khas Indonesia.

Petani tembakau di Jawa Timur juga mengemukakan keberatan atas PP tersebut, selain karena alasan umum yakni karena alasan ekonomi, ada satu alasan yang juga tidak bisa dianggap remeh, yaitu karena tembakau dan rokok kretek adalah bagian yang tidak terpisahkan dari adat, tradisi dan budaya mereka secara turun temurun. Juga argumentasi bahwa merokok kretek adalah hak asasi manusia, dan setiap manusia mempunyai hak sejak lahir. Rokok putihlah yang mungkin mengandung bahan kimia, sehingga menyebabkan penyakit, jika dari daun asli tidak terbukti menimbulkan penyakit -sebagai buktinya mereka sudah merokok dalam waktu yang sangat lama, tetapi

tidak pernah merasa sakit (Sunaryo, 2013). Di Bali tembakau yang awalnya bernilai sosial (untuk keperluan sesaji), menjadi bernilai ekonomi. Ada 4 kabupaten di Provinsi Bali yang bergantung dengan tembakau: Buleleng (dengan jenis tembakau Virginia, yang harganya lebih mahal dibanding tembakau rakyat dan biasa untuk rokok), Gianyar (dengan 5 jenis tembakau: *Cicik Meranti*, dan *Cicik* yang cocok untuk Kecamatan Sukawati, karena merupakan daerah bawah/pesisir; *Semarang Jabon*, *Loalak* dan *Kapang* yang dikembangkan di daerah tinggi, yaitu di Payangan dan Tegallalang), Bangli dan Karangasem yang merupakan jenis tembakau Rakyat yang dipakai pada upacara adat (Irawan, 2012: 58). Dalam kondisi budaya masyarakat yang demikian larangan merokok di tempat umum bisa ditolerir, dengan catatan asap sesajen tidak dikategorikan sebagai bentuk lain larangan merokok di ruang publik.

Abhisam DM, dkk. (2011) menyebut bahwa pengendalian tembakau merupakan konspirasi global untuk menghancurkan kretek sebagaimana matinya industri minyak kelapa, garam dan gula di Indonesia. Namun industri kretek mempunyai ketangguhan yang sudah teruji, yang memang sudah tumbuh berkembang sebagai basis usaha pribumi sejak masa pemerintahan dan perekonomian yang didominasi oleh modal asing. Pasokan tembakau untuk industri kretek yang merupakan tembakau lokal, justru membuatnya tidak tergantung pada impor, meski sempat impor untuk kebutuhan cengkeh, namun sejak 1991 Indonesia sudah bisa swasembada cengkeh. Hal itu semakin mengukuhkan industri kretek meski terjadi krisis di Asia tetap eksis karena semua proses produksi dikerjakan di dalam negeri.

Sementara dari pihak industri merasa bahwa PP membunuh kelangsungan industri dari hulu ke hilir, karena lebih banyak mengatur tata niaga (yang sebenarnya merupakan kepentingan Kementerian Perdagangan), standardisasi produk, iklan (penyiaran) dan pengenaan cukai yang tinggi. Karena menyangkut banyak kepentingan, maka seharusnya payungnya berupa UU bukan PP. Pada pasal 58 PP tersebut, tentang petani tembakau berbunyi:

Ayat (1): pemerintah, kementerian terkait dan pemda didorong untuk melakukan diversifikasi produk tanaman

Ayat (2): produk tembakau digunakan untuk bahan pestisida dsb. Sehingga menurutnya bukan sebagai bahan rokok lagi.

Apakah pasar tembakau untuk produk non rokok sudah ada dan bisa menjamin harga minimal sama dengan yang dibeli industri kretek. Ini merupakan kepentingan industri farmasi yang ingin menguasai pasar nikotin dengan nikotin sintetis/buatan.

Namun saat penelitian lapangan dilakukan, gudang milik Sampoerna malah sudah beralih fungsi sebagai tempat penampungan tembakau. Melalui anak perusahaannya PT. Sadana Arif Nusa mulai mengembangkan tanaman alternatif lain di samping tembakau sejak tahun 2001. Setelah saham Sampoerna dibeli oleh Philip Morris terbagi dalam 2 divisi, yakni tembakau dan non tembakau. Untuk yang non tembakau tanaman jagung menjadi pilihan, meski pengembangannya baru merupakan *pilot project* dan percobaan (*trial*) yang diharapkan bisa dilakukan tanam sepanjang tahun. Di samping jagung yang menjadi fokus pengusahaan non tembakau adalah pendataan dan pendampingan petani tanaman cengkeh. Untuk tanaman jagung selain wilayah Kendal, Jawa Tengah, di wilayah Jawa Timur dipilih wilayah Jombang. Melalui beberapa tenaga barunya membina dan mendampingi petani sejak awal untuk menanam jagung, mulai dari pembentukan kelompok petani, pemilihan bibit sampai pada pelaksanaan penanaman. Syaratnya harus terbentuk kelompok tani terlebih dahulu, kemudian melalui ketua kelompok tersebut PT Sadana Arif Nusa memantau dan mendampingi petani. Komunikasi dari Sampoerna cukup melalui ketua poktan dengan kompensasi jika gagal, maka ketua kelompok juga tidak akan mendapatkan apa-apa, sehingga memacu untuk berjuang meraih keberhasilan tanam. Dengan kata lain ketua poktan bertanggung jawab penuh dalam mengusahakan keberhasilan kelompok tani. Setiap dusun ada 1 kelompok tani (poktan), sementara setiap desa ada 5 poktan. Upaya ini jika berhasil dan diterima masyarakat petani di Kendal akan membantu memberikan

tanaman alternatif yang lebih menjanjikan dibandingkan tanaman tembakau, apalagi dengan semakin ketatnya pengaturan terhadap perusahaan tembakau di tingkat internasional.

Menurut pengakuan dari pihak Sampoerna mereka akan melakukan kerja sama bukan dengan Dinas Pertanian, karena Dinas Pertanian dianggap sebagai benalu karena hanya mau uangnya saja bahkan ada kesan menjadi makelar lahan. Sampoerna lebih memilih orang lapangan yang sekaligus tahu kondisi dan mempunyai relasi kuat dengan para petani. Selanjutnya dibuatlah kesepakatan tertulis untuk mengantisipasi lari dari tanggung jawab. Sistem yang dijalankan adalah kemitraan, petani menyediakan lahan dan tenaga, sementara Sampoerna menyediakan bibit, obat-obatan dan tenaga pendampingan yang meliputi *field production* yang bertugas sejak dari sawah sampai pintu gerbang gudang, serta *supervisor* gudang yang bertugas pada proses di pabrik.

Kepedulian pada tanaman cengkeh merupakan komitmen Sampoerna terhadap rokok kretek khas Indonesia. Tanaman yang baru bisa dipetik hasilnya setelah masa 4 tahun ini tentu butuh kesabaran dan pendampingan yang terus menerus. Penelitian dan penanganan jika terdapat penyakit pada pohon yang sudah berusia produktif, apakah lebih baik dipangkas atau direkayasa agar tidak langsung memutus penghasilan petani juga dilakukan oleh Sampoerna. Sampoerna menurunkan beberapa pegawainya untuk secara khusus mendata dan mendampingi petani cengkeh di Kabupaten Kendal. Agar rokok kretek tetap disukai dan sebagai upaya mengurangi dampak buruk akibat cap merah pada tembakau Kendal, artinya tidak memenuhi syarat untuk pabrik.

Tahapan gudang Sampoerna beralih ke tanaman jagung, adalah sejak tahun 2006 diinformasikan bahwa petani dilarang untuk menggunakan obat-obatan berat (*racun*) dalam menanam tembakau, kemudian pada tahun 2007, mulai dikurangi tenaga kerja untuk pengepresan, juga perubahan status dari pegawai tetap menjadi tenaga lepas. Upaya tersebut berlanjut pula pada tahun 2008. Tahun 2009,

tidak membeli tembakau, tetapi karena masih berkaitan dengan petani dalam program mitra tani dalam bentuk bantuan obat-obatan dan ketrampilan bertanam terutama setelah lahan ditanami bawang merah, gudang masih menampung tembakau hasil mitra tani tersebut. Tahun 2010 tetap tidak membeli, namun dengan pemberitahuan ke Pemda. Sejak saat itulah gudang kosong total, jumlah pegawainya pun hanya tersisa satpam dan 2 tukang pembersih. Sampai dengan saat penelitian luasan lahan yang dikembangkan sebagai percobaan tanaman jagung sebesar 23 hektar di wilayah Pucang dan Sojomerto, wilayah Kendal yang agak tinggi. Di dalam upaya peralihan ini dikembangkan *trust*, kepercayaan antar petani dan pendamping.

Paparan panjang tentang aktivitas Sampoerna ini sangat perlu, karena saham kepemilikannya sudah dijual kepada Philip Morris yang merupakan raksasa tembakau di tingkat internasional. Sebagai perusahaan yang besar tentu juga mempunyai pengaruh yang besar pula dalam setiap pengambilan keputusan maupun kebijakan pertembakauan. Segala keputusan maupun kebijakan yang ditetapkan akan secara langsung berpengaruh terhadap perusahaan tembakau di Indonesia.

Gejala yang patut dicermati adalah mengapa beralih ke jagung, sebagaimana dahulu sebelum tanaman tembakau sebagai tanaman komersial berkembang, jagung merupakan tanaman yang sudah lebih dahulu mengalami kejayaan. Sebagaimana di dalam hasil penelitian Boomgard (Li, 2005) menyebutkan betapa dahulu pada tahun setelah kedatangan Portugis dan Spanyol ke Kepulauan Indonesia (tidak lama setelah tahun 1500), jagung berkembang sebagai tanaman subsisten yang cukup toleransi terhadap kondisi lingkungan alam Indonesia. Bisa jadi ini merupakan tekanan asing agar perusahaannya bisa mengembangkan pasarnya ke Indonesia. Isu yang didengungkan saat jagung mengalami *booming* adalah bahwa jagung merupakan makanan yang kurang sehat. Apakah untuk tembakau juga dengan alasan perusahaan mereka terkekang di dalam negerinya, ingin mempengaruhi Indonesia agar bisa bergerak lebih bebas memasarkan produknya. Sebagaimana di Amerika dan Australia yang lebih ketat di dalam negeri, karena mereka juga meratifikasi FCTC yang setiap tahun selalu

dikaji lagi. Hal yang perlu diwaspadai dan disadarkan ke para pihak yang terkait, terutama para petani, agar tidak menjadi pengangguran di tanah sendiri. Kebutuhan yang di dalam negeri tidak mampu dipenuhi dan akhirnya memilih impor untuk memenuhi kuota.

Tidak cepatnya pemerintah dalam menampung dan mengakomodasi usulan pengaturan tembakau, mengesankan pemerintah tidak punya kemauan mengatur pertembakauan. Sementara tembakau menyumbang cukai yang cukup besar dan selalu meningkat setiap tahun, karena produksi rokok juga terus meningkat setiap tahunnya. Penerimaan cukai sangat membantu pendapatan pemerintah, sehingga kegiatan-kegiatan yang direncanakan bisa dilaksanakan. Pemerintah seharusnya punya kemauan kuat untuk membuat payung hukum yang memayungi pertembakauan, sehingga tidak mudah dipermainkan asing, ada aturan dan standar yang jelas.

Berkenaan dengan masalah cukai yang terus meningkat setiap tahunnya, seharusnya dikembalikan ke petani berdasarkan luasan lahan bukan malah untuk kampanye anti rokok. Pemerintah sebenarnya mau menerima cukai tembakau, tetapi tidak mau mengatur pertembakauan. Bahkan diungkapkan oleh narasumber, ada juga keinginan dari Dinas Pertanian untuk mengembangkan tembakau yang bercirikan lokal atau dengan kata lain khas. Di sinilah letak ambigu Pemda pada satu sisi mendukung dan mengawal peraturan pengendalian dampak produk tembakau, namun di sisi yang lain juga akan mengembangkan tembakau yang berciri lokal (sudah diteliti jenis bibit yang bersifat khas Kendal). Sikap yang mendua membuat aturan pertembakauan menjadi tarik ulur yang rentan terhadap politisasi atau pengaruh luar. Kegagalan harus diputuskan dalam skala prioritas dan menguntungkan semua pihak, bukan hanya kepentingan sesaat dan memihak kelompok tertentu.

Dewan yang merupakan wakil rakyat, seharusnya menjadi penengah dan penyeimbang dalam hal tersebut di atas. Salah satu fraksi di dewan justru menganggap pemerintah dalam hal ini dinas terkait lebih takut kepada asosiasi dibandingkan dengan dewan. Asosiasi di

Kabupaten Kendal dipandang sebagai hal yang ‘mudhorot’ karena terlalu memanfaatkan untuk mendapatkan profisi, lebih bersifat transaksional. Sikap dewan adalah selama masyarakat belum mampu menanam tanaman lain silahkan saja menanam tembakau, tetapi ke depan harus semakin dikurangi sesuai peraturan yang sudah berlaku. Pemerintah juga dipandang lemah dan tidak mampu menekan gudang untuk tetap membeli tembakau petani, ketika stok melimpah.

Dari pihak pemerintah sebetulnya juga sudah banyak yang dilakukan untuk mengantisipasi berbagai perbedaan pandangan antara petani, pemerintah maupun industri. Beberapa hal yang sudah dilakukan pemerintah Kendal bisa disebutkan sebagai berikut:

- D. Meminta perusahaan untuk menetapkan harga sesuai BEP (harga impas) yakni kisaran 20 ribu rupiah per kilogram
- E. Mendatangi pabrik di seluruh Jawa Tengah baik secara langsung maupun melalui surat
- F. Melalui SK Bupati mensosialisasikan luasan maksimal yang bisa ditanami tembakau agar harga lebih stabil
- G. Mencoba menekan fluktuasi harga sewa tanah

Namun upaya tersebut juga menemui beberapa kendala penting. Seperti, sulit merubah petani, harga yang masuk hanya dari pabrik rokok, sehingga petani tidak bisa berkulit, saat harga turun Dinas pun tidak bisa apa-apa karena tidak mempunyai gudang, iklim yang ekstrem, kualitas yang pabrikan sering tidak bisa dipenuhi oleh petani. Seharusnya memang ada kemitraan antara petani dengan pabrik, sehingga harga bisa dipertahankan tidak terlalu jatuh.

## **Penutup**

Keberadaan gudang-gudang di Kendal yang setidaknya mewakili 6 kepemilikan (Gudang Garam, Djarum, Sukun, Norojono, Bentoel, dan Sampoerna) oleh industri rokok, sebetulnya merupakan penanda ekspansi spatial industri tembakau. Letak Kendal yang strategis di kawasan jalur Pantura dan merupakan penghasil tembakau tipe Welerian, membuat industri rokok memperhitungkannya sebagai

tempat pembangunan gudang-gudang tembakau, karena kemudahan akses baik ketika akan memasukkan tembakau ke gudang maupun ketika akan memindahkan ke pabrik rokok yang berada di luar wilayah Kendal. Bagi Pemda Kendal keberadaan gudang-gudang tersebut bisa dianggap sebagai modal dan kekuatan nilai tawar jika ada gudang yang tidak mau membeli tembakau petani lokal atau penetapan harga yang fluktuatif. Sebaliknya, jika memang kondisi tembakau sedang tidak baik, bagaimana bisa diwujudkan solusi yang tetap memberi keuntungan industri, tetapi tidak memberatkan petani. Dengan kata lain terwujud mekanisme penjualan tembakau yang adil, yang memberikan alternatif baru dibanding sistem penjualan tembakau lama melalui tengkulak/pedagang besar dengan berbagai keterbatasannya seperti ketiadaan gudang penampung tembakau agar tidak cepat rusak, jaminan pembayaran yang kurang jelas, dll. Apalagi jika didukung oleh kemauan dan kebijakan Pemda yang lebih berpihak pada petani tembakau sebagai garda depan rantai industri rokok, juga kesadaran bahwa tembakau Welerian merupakan produk lokal Kendal yang perlu dilindungi karena menyangkut kehidupan sebagian besar penduduknya.

Selama ini kebijakan pengaturan oleh pemerintah maupun yang diusulkan dari bawah tentang pertembakauan belum menggambarkan regulasi yang komprehensif, masih merupakan usulan atau regulasi sepihak sehingga tidak jarang menimbulkan protes dan demonstrasi. Pemerintah berkewajiban melindungi petani, pengusaha, industri maupun tenaga kerja yang bergerak di sektor pertembakauan, baik melalui regulasi yang ditetapkan dengan mengakomodasi semua pihak maupun dengan berbagai penyediaan sarana dan prasarana demi terwujudnya kehidupan petani yang sejahtera.

Berdasarkan kronologi pengusulan dan penetapan regulasi di sektor pertembakauan masih bersifat tambal sulam (*incremental*) artinya ketika sedang ada protes atau tekanan baik dari dalam maupun pihak asing, pemerintah berupaya memfasilitasi segala sesuatu yang diperlukan. Namun ketika sudah kembali tenang, pemerintah terkesan tidak aktif menyusun payung hukum sektor tembakau ini. Pemerintah harusnya hadir di setiap tahapan proses kebijakan hingga

implementasinya, sehingga tercapai titik temu antara petani, industri serta pemerintah sendiri.

Sebaliknya pemerintah yang kurang memihak, menjadikan petani semakin tidak mempunyai celah kesempatan untuk mendapatkan haknya. Hal ini terlihat ketika ada regulasi bahwa petani mempunyai kebebasan untuk menanam, tetapi untuk kasus tembakau ada pengaturan luasan lahan yang diperbolehkan untuk menanam tembakau. Seharusnya posisi dewan sebagai wakil rakyat yang menjadi penengah, akan tetapi hal ini pun tidak terlihat di Kendal. Pengaturan yang ambigu, di satu sisi memberikan hak kebebasan kepada petani, namun di sisi lain juga membatasi. Mendukung dan mensosialisasikan PP Pengendalian tembakau, namun juga memberikan peluang dan memfasilitasi pengembangan kretek lokal yang khas Kendal. Keinginan kuat menjadikan rokok kretek khas Kendal, tetapi menegaskan pula bahwa ke depan harapan pemerintah diperbanyak prosentasenya menjadi rokok putih.

Pentingnya peran negara (baca: pemerintah) dalam melindungi industri nasional dan produksi komoditas lokal bukan hanya karena tembakau merupakan penyumbang dana terbesar bagi pendapatan negara, tetapi juga sumbangan langsungnya pada berbagai sektor. Seperti penyerapan tenaga kerja yang besar, berkembangnya industri pendukung tembakau, dll. Bahkan dalam berbagai krisis yang melanda tembakau merupakan komoditas yang tetap konsisten bertahan dalam badai tersebut. Mungkin memang dibutuhkan waktu yang cukup lama untuk mendapatkan keberpihakan negara/pemerintah. Sebagaimana para petani tembakau yang selalu terpacu dan terinspirasi agar mendapatkan hasil panen yang berkualitas tinggi seperti kualitas tembakau *Srinthil* di Temanggung ataupun keberhasilan menanam kualitas tembakau Virginia di Lombok. Perjuangan yang menuntut dedikasi dan kesabaran tinggi dari semua pihak, petani, asosiasi maupun industri hingga negara/pemerintah tergugah, menempatkan tembakau sebagai kekayaan khas Indonesia.

Tantangan penelitian ke depannya adalah perubahan mental petani yang dikaitkan dengan sistem ekonomi uang atau monetisasi, seperti buruh-buruh yang menerima upah dalam bentuk uang dan para petani tembakau yang selalu mengira bahwa penghasilan kotor/ brutonya sebagai keuntungan yang besar. Kemudian dibelanjakan untuk barang-barang yang bukan merupakan kebutuhan primer dan untuk menikmati kesenangan karena sudah lelah dalam pekerjaannya sebagai buruh, sehingga memerlukan istirahat dan sedikit melupakan beban beratnya sebagai buruh. Penghasilan dan kenikmatan yang semu atau bahkan menjadi fiktif, karena setelah semua uang dibelanjakan akan kembali pada beban pekerjaan sebagai buruh kembali. Jadi bukan peningkatan kesejahteraan dan naik kelas, tetapi justru kembali ke asal bahkan yang lebih parah malah merugi.

Bagaimana mekanisme pengusulan dan penetapan regulasi yang bisa menampung aspirasi semua pihak dengan memaksimalkan peran dan posisi pemerintah sebagai yang harus melayani masyarakat, membangun relasi dan memfasilitasi komunikasi antar pihak terkait. Sehingga ke depan terwujud regulasi yang benar-benar mengatur dan bisa menjadi payung bagi semua. Ketegasan dan kemauan bertindak yang terbebas dari pesanan kelompok tertentu maupun tekanan pihak lain.

### Daftar Pustaka

- Abhisam DM, dkk. 2011. *Membunuh Indonesia Konspirasi Global Penghancuran Kretek*. Jakarta: Kata-Kata.
- Arata, Wisnu. 2012. *Tembakau atau Mati Kesaksian, Kegelisahan, dan Harapan Seorang Petani Tembakau*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Hard, Peter. 2005. "Maize and Tobacco in Upland Indonesia, 1900-1940" dalam *Transforming the Indonesian Uplands: Modernity, Power and Production*, eds. Tania Murray Li, dkk. London: Routledge and Francis e-Library.

BPS Kabupaten Kendal bekerjasama dengan Bappeda Kabupaten Kendal. 2011/2012. *Kendal Dalam Angka*. Kendal: BPS Kabupaten Kendal bekerjasama dengan Bappeda Kabupaten Kendal.

Daliyo, dan YB. Widodo. 2012. *Pengangguran Terselubung di Perdesaan Temanggung*. Jakarta: Pital bekerjasama dengan LIPI.

Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Pemda Kendal. 2012. *Statistik Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Kendal Tahun 2011*. Kendal: Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan Pemda Kendal.

Geertz, Clifford. 1976. *Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.

Irawan, Saptono (ed.). 2012. *Kisah tentang Tembakau Kumpulan Jurnalisme Sastrawi*. Jakarta: Institut Studi Arus Informasi.

Kinasih, Herjuno Ndaru, dkk. 2012. *Tembakau, Negara dan Keserakahan Modal Asing*. Jakarta: Indonesia Berdikari. Kompas.com, 17 September 2012.

Kompas, 20 Juni 2013, RUU Pertembakauan dan Pesanan Asing, Kartono Mohamad, Ketua TCSC-IAKMI.

M, Ramli AT. 2013. "Gentrifikasi Peri-Urban": Ekspansi Perkotaan dan Politik Spasial Komunitas Lokal di Makassar". Ringkasan Disertasi, FISIP-UI, Depok.

Majalah Tempo, Laporan Utama, 2 Juni 2013.

Parthasarathy, D. 2013. "Rural, Urban, and Regional: Re-spatializing Capital and Politics in India" dalam Bunneli, T. et al. (eds.), *Cleavage, Connection and Conflict in Rural, Urban and Contemporary Asia*, ARI- Springer Asia Series 3, Springer Science+Business Media Dordrecht.

- Pranoto, Suhartono W. 2010. *Jawa Bandit-Bandit Perdesaan Studi Historis 1850-1942*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- PMK No.126/PMK.07/2010 tentang Pelaksanaan dan Pertanggung-jawaban Anggaran Transfer ke Daerah.
- PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Yang Mengandung Zat Adiktif Berupa Produk Tembakau Bagi Kesehatan.
- Scott, James C. 1994. *Moral Ekonomi Petani Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Setyobudi, Imam. 2001. *Menari di antara Sawah dan Kota Ambiguitas Diri, Petani-Petani Terakhir di Yogyakarta*, Magelang: Yayasan Indonesiatera bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation.
- Sunaryo, Thomas. 2013. *Kretek Pusaka Nusantara*, Serikat Kerakyatan Indonesia (SAKTI) dan Center For Law and Order Studies (CLOS).
- Tomatimasang, Roem, dkk. 2010. *Kretek Kajian Ekonomi & Budaya 4 Kota*. Yogyakarta: Indonesia Berdikari & Spasimedia.
- van Niel, Robert. 2003. *Sistem Tanam Paksa di Jawa Kumpulan Tulisan*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.



# INDUSTRIALISASI DI KABUPATEN MOJOKERTO: PEMBENTUKAN RUANG PERI-URBAN DENGAN PENANDA-PENANDA DAN PERTARUNGANNYA

---

---

Oleh Aulia Hadi

## Pengantar

Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan atau sering disebut Gerbangkertosusilo merupakan pusat perekonomian di Pantai Utara Jawa (Pantura) bagian timur. Gerbangkertosusilo tidak saja menjadi salah satu titik perekonomian di Pantura, tetapi juga menjadi pintu yang menghubungkan Jawa dengan wilayah Indonesia bagian timur, seperti Sulawesi, Kalimantan, Maluku, Papua, dan Bali. Oleh karena itu, Gerbangkertosusilo menjadi bagian yang penting yang mendukung Pantura sebagai sebuah ruang yang disebut oleh Firman (1992) sebagai *urban corridor* yang terintegrasi secara ekonomi, sosial, dan politik.

Gerbangkertosusilo tumbuh dan berkembang, baik secara fisik maupun sosial, di Provinsi Jawa Timur (Jatim). Surabaya menjadi pusat dari Gerbangkertosusilo sekaligus ibukota Provinsi Jatim. Sementara itu, Gresik, Bangkalan, Mojokerto, dan Sidoarjo ‘selalu dalam proses menjadi’ apa yang disebut dalam buku ini sebagai ruang peri-urban. Ruang peri-urban (pinggiran kota) berarti “*new and enduring urban form ... which is neither rural nor urban but incorporates distinctive elements of both*” (Kelley dalam Kusno, 2010: 3). Sementara itu, Kusno (2010: 4) berargumen bahwa:

*Periurbanization stemmed from the postcolonial state's attempt to eliminate the political identity of the peasant (along with its memories of mass political mobilization) and to form a new subjectivity via multiple occupations and labor mobility (instead of isolation) even as these practices have been well*

*established during the colonial and even pre-colonial period. Central to this governing strategy is the formation of the extended urban region beyond the administrative boundaries defined by the capital city, such as peri-urban (pinggiran kota) of Jakarta. The rapid urbanization in this area could be seen as stemming from the non-agricultural job opportunities opened up by the state policy of industrialization and economic growth of capitalist countries in the region, but, ... the peri-urban is also a political space for the transformation of the peasants' identity.*

Kendati Kusno menjelaskan konsep peri-urban dalam konteks Jakarta, Bogor, Tangerang, dan Bekasi (Jabotabek) dengan Jakarta sebagai pusatnya, konsep tersebut juga dapat digunakan untuk membaca Gerbangkertosusilo. Hal ini dikarenakan pembentukan Gerbangkertosusilo di Pantura bagian timur menyerupai pembentukan Jabotabek di Pantura bagian barat yang kemudian berkembang menjadi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek). Jika Jabotabek mulai diperkenalkan pada tahun 1973 (Giebels dalam Soewarsono, 2012), maka Gerbangkertosusilo diluncurkan pada tahun 1988 (Tjiptoherijanto, 1997). Seperti halnya di Jabotabek, wilayah urban di Pantura bagian timur diperluas melampaui batas-batas administratif yang didefinisikan oleh ibukotanya, yaitu sebagai wilayah pendukung Surabaya. Di ruang ini, pemerintah mendorong industrialisasi, sehingga masyarakat yang pada awalnya memburu kota (dalam hal ini Surabaya) bergeser ke wilayah penyangga Surabaya (dalam hal ini Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan). Tidak mengherankan jika kemudian urbanisasi berlangsung cepat di ruang ini. Seperti yang ditekankan oleh Kusno (2010), ruang peri-urban tidak saja menjadi ruang ekonomi, tetapi juga ruang politik.

Pada awalnya, kawasan industri diciptakan di Surabaya. Hal ini setidaknya-tidaknya ditandai dengan keberadaan Surabaya Industrial Estate Rungkut PT. Persero (SIER) sejak tahun 1974 dan juga kawasan industri dan pergudangan Tambak Langon-Kalianak-Margomulyo. Dalam perkembangannya, Surabaya lebih memposisikan diri sebagai

'kota jasa dan perdagangan' dan bukan 'kota industri' ([www.surabaya.go.id](http://www.surabaya.go.id)). Akibatnya, ruang industri kemudian dibangun dan juga direlokasi ke daerah-daerah penyangga Surabaya. SIER sebagai contoh, mengalami perluasan ke Sidoarjo Industrial Estate Berbek dan juga Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER). Perluasan industri juga dapat ditemui di daerah pendukung Surabaya yang lain, yaitu Kawasan Industri Gresik (KIG) di Gresik dan Ngoro Industrial Park/ Ngoro Industri Persada (NIP) di Mojokerto. Jika Lamongan direncanakan akan menjadi Kawasan Industri Maritim (KIM), maka Bangkalan seperti dinyatakan oleh Saidi (2012) belum ada pembangunan industri yang signifikan di sana setelah pembangunan Jembatan Surabaya-Madura (Suramadu) yang menghubungkan Bangkalan-Madura dengan Surabaya dan daerah-daerah pendukungnya.<sup>28</sup> Perluasan industri di Jatim, khususnya Gerbangkertosusilo, didorong oleh pembangunan industri baru. Seperti sudah disebutkan, hal ini sejalan dengan konsep Gerbangkertosusilo yang dirancang pada akhir tahun 80-an. Selain itu, hal ini juga dikarenakan relokasi sejumlah industri dari Jakarta dan Jawa Barat (Jabar) ke Jatim (*Bisnis Jatim*, 26 Maret 2013).

Dari paparan di atas, dapat dilihat proses ekspansi industri di Gerbangkertosusilo yang merambah ke kota-kota kecil di sekeliling Surabaya. Pada masa-masa sebelumnya, perluasan industri lebih tertuju ke Sidoarjo dan Gresik yang berbatasan langsung dengan Surabaya. Namun demikian, kini ruang industri di daerah tersebut sudah padat. Sementara Lamongan sedang dipersiapkan untuk industri maritim, belum ada pembangunan industri yang signifikan di Bangkalan. Fenomena yang sedang berlangsung menunjukkan bahwa Mojokerto menjadi incaran untuk perluasan industri berikutnya. Jika demikian fenomena yang ada, bagaimana penanda-penanda industrialisasi yang

---

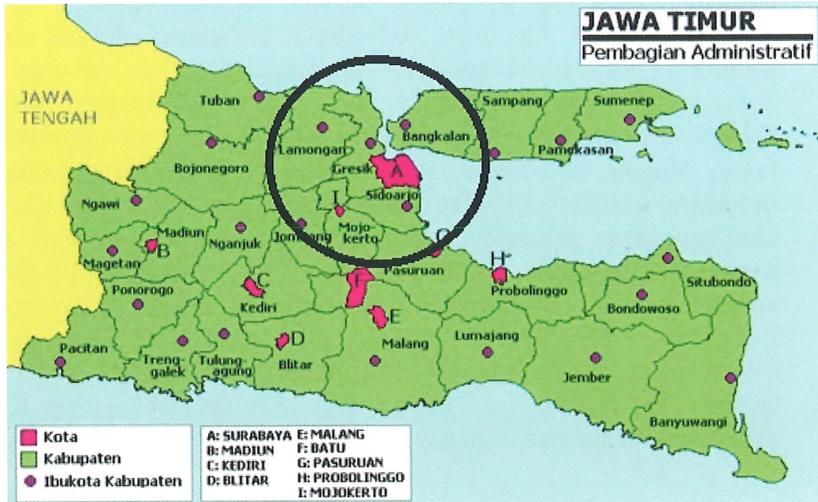
<sup>28</sup>Penjelasan lebih rinci tentang Bangkalan-Madura pasca pembangunan Suramadu dapat dibaca pada laporan penelitian yang ditulis oleh Saidi, A. (2012). *Trunojoyo: Gerbang Madura yang Sedang Berubah? dalam Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-Pusat Pertumbuhan Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.

menunjukkan adanya ekspansi spasial ke Mojokerto dan menjadikannya ruang peri-urban Surabaya? Bagaimana dampak industrialisasi terhadap masyarakat sekitar? Lebih lanjut, bagaimana ketegangan sosial yang terjadi di antara para pemilik modal dengan buruh yang cenderung termarginalkan dalam ruang-ruang industri? Selain itu, bagaimana transformasi maupun ketegangan sosial yang terjadi di wilayah ini berdampak pada pembangunan kawasan Pantura sebagai *integrated space*? Dalam tulisan ini, penanda merujuk pada *marker* yang dapat didefinisikan sebagai “*something that shows the presence or existence of something*” (Merriam-webster, 2013). Oleh karena itu, penanda yang dimaksud dalam tulisan ini lebih mengaju pada penanda yang bersifat sosiologis dan bukan semiotik. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan industrialisasi di Mojokerto, termasuk ketegangan sosial yang mengiringi proses tersebut, sehingga transformasi sosial di ruang peri-urban Surabaya yang berimbas pada pembangunan Pantura sebagai *integrated space* dapat dipahami.

## **Mojokerto: Membaca Penanda-penanda Ekspansi Industri dan Pembentukan Ruang Peri-urban Baru**

Seperti disebutkan pada bagian sebelumnya, Gerbangkertosusilo menjadi pusat perekonomian di Pantura bagian timur. Di kawasan ini, industrialisasi berlangsung cepat yang mengakibatkan tingginya urbanisasi di kawasan ini. Pada awalnya, konsep Gerbangkertosusilo terdiri dari sebuah ruang urban, yaitu Surabaya yang dikelilingi daerah penyangga yang mencakup Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Sidoarjo, dan Lamongan. Dari daerah-daerah tersebut, hanya Gresik dan Sidoarjo yang berbatasan langsung dengan Surabaya, masing-masing di sebelah barat dan selatan (Lihat Gambar 1). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika industrialisasi di dua kabupaten tersebut berlangsung relatif lebih cepat dibanding daerah penyangga Surabaya lainnya. Namun demikian, setelah Surabaya sebagai ruang urban hanya menjadi ‘kota jasa dan perdagangan’, dan padatnya ruang industri di Gresik dan Sidoarjo setelah industrialisasi yang sudah berlangsung lebih kurang tiga dekade, ruang industri kemudian digeser

lebih ke selatan Surabaya, yaitu Mojokerto. Pertanyaannya kemudian, mengapa Mojokerto lebih dipilih dibandingkan Bangkalan dan Lamongan? Bagaimana penanda-penanda ekspansi industri dan pembentukan ruang peri-urban baru di Mojokerto?



**Gambar 1.** Peta Jawa Timur dengan Gerbangkertosusilonya

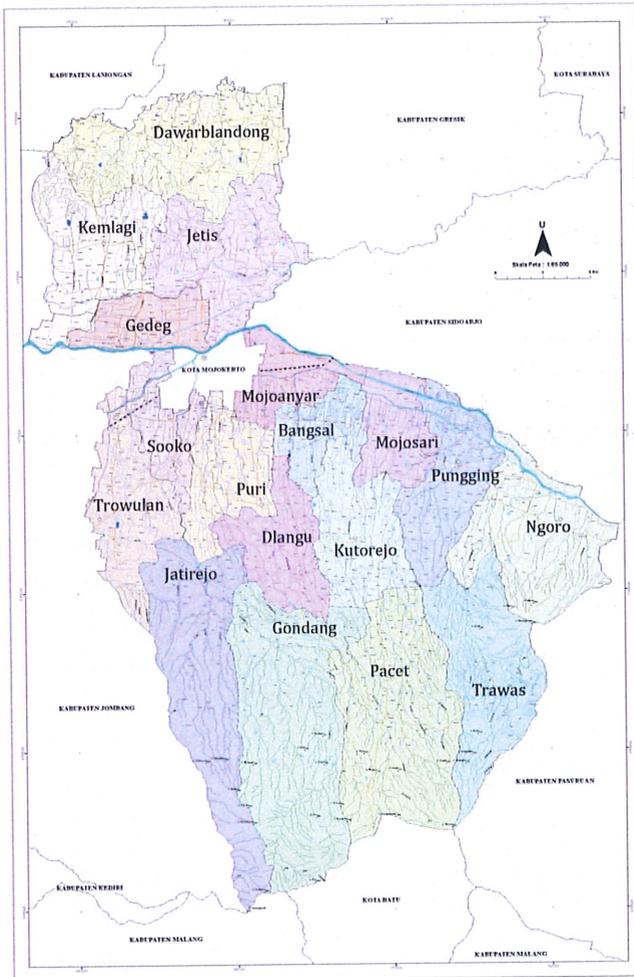
Sumber: [http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kabupaten\\_dan\\_kota\\_di\\_Jawa\\_Timur](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Jawa_Timur)<sup>29</sup>

Di era otonomi daerah, berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Mojokerto secara administratif terbagi menjadi dua wilayah, yaitu Kota Mojokerto dan Kabupaten Mojokerto. Pada Gambar 1 di atas, Kota Mojokerto ditandai dengan warna merah muda dan huruf I. Sementara itu, warna hijau bertuliskan Mojokerto menandakan keberadaan Kabupaten Mojokerto. Sesuai dengan tujuan studi ini yang ingin mengkaji transformasi sosial di daerah pinggiran Surabaya yang tidak bersifat *rural* maupun *urban*, melainkan gabungan keduanya, maka objek dalam tulisan ini lebih

<sup>29</sup>Dalam peta tersebut, lingkaran yang digunakan untuk menekankan posisi Gerbangkertosusilo di Jawa Timur ditambahkan oleh penulis.

dimaksudkan kepada Kabupaten Mojokerto. Selain itu, ekspansi industri memang lebih banyak terjadi di Kabupaten Mojokerto daripada Kota Mojokerto.

Kabupaten Mojokerto adalah sebuah daerah penyangga Surabaya yang ada di bagian selatan. Kendati tidak berbatasan langsung dengan Surabaya, Mojokerto berbatasan dengan daerah pendukung Surabaya lainnya, yaitu Lamongan dan Gresik di utara serta Sidoarjo di timur. Mojokerto juga berbatasan dengan beberapa kabupaten di bagian tengah Provinsi Jawa Timur, yaitu Pasuruan di timur, Malang di selatan, dan Jombang di barat. Luas Kabupaten Mojokerto adalah 692,15 Km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 1.112.821 jiwa dan kepadatan penduduk yang mencapai 3.218 jiwa/Km<sup>2</sup> (BPS Kabupaten Mojokerto, 2012). Kabupaten Mojokerto ini terdiri dari 18 kecamatan, yaitu (1) Jatirejo, (2) Gondang, (3) Pacet, (4) Trawas, (5) Ngoro, (6) Pungging, (7) Kutorejo, (8) Mojosari, (9) Bangsal, (10) Mojoanyar, (11) Dlanggu, (12) Puri, (13) Trowulan, (14) Sooko, (15) Gedeg, (16) Kemlagi, (17) Jetis, dan (18) Dawarblandong. Ruang Mojokerto secara geografis dapat dilihat pada Gambar 2.



**Gambar 2. Peta Batas Administrasi Kabupaten Mojokerto**  
 Sumber: Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Mojokerto 2012-2032

Untuk membaca penanda-penanda ekspansi industri dan pembentukan ruang peri-urban baru di Mojokerto, penanda fisik maupun nonfisik perlu diperhatikan. Seperti dinyatakan Evers dan Korff (dalam Ramli AT, 2013), ekspansi kota tidak hanya berlangsung dalam bentuk perluasan fisik, tetapi juga penyebarluasan konsep-konsep hukum yang dianut di pusat kota dan secara historis terkait dengan urbanisme dan kapitalisme. Hal ini menyiratkan bahwa proses ekspansi industri yang terjadi dapat dibaca dari penanda-penanda fisik, seperti pembangunan kawasan industri dan juga nonfisik, seperti peningkatan investasi.

Dari hasil studi literatur dan penelitian lapangan, ekspansi industri dan pembentukan ruang peri-urban baru di Mojokerto setidaknya dapat dibaca dari enam penanda. Keenam penanda tersebut adalah (1) Keberadaan Ngoro Industrial Park atau Ngoro Industri Persada (NIP) sebagai sebuah kawasan industri; (2) Persebaran industri yang terdapat di hampir setiap kecamatan; (3) Pembangunan NIP II dan NIP III; (4) Kebijakan pembangunan 10.000 Ha industri oleh Bupati Mojokerto, Mustofa Kamal Pasa (MKP); (5) Pembangunan tol Surabaya Mojokerto (SUMO); dan (6) Peningkatan investasi asing.

Penanda industrialisasi yang pertama di Mojokerto adalah NIP. Pintu gerbang NIP dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



**Gambar 3.** Pintu Utama untuk Masuk ke Lokasi NIP

Pembangunan NIP dimulai pada tahun 1991 dengan luas lahan sebesar 215 Ha di Kecamatan Ngoro, Mojokerto yang terletak 45 km di selatan Surabaya ([www.ngoroindustrialpark.com](http://www.ngoroindustrialpark.com)). Dalam situs NIP, disebutkan bahwa kawasan industri terpadu ini dibangun atas kerja sama antara PT. Intiland Sejahtera (Grup Intiland, Indonesia) dan RSEA Engineering Corporation (Taiwan). Lebih lanjut, situs NIP menyebutkan bahwa investor di kawasan industri ini berasal dari berbagai negara, yaitu Indonesia, Jepang, Singapura, Korea Selatan, Swiss, Taiwan, Inggris, Perancis, Cina, dan Malaysia. Bidang bisnis yang ada di NIP bervariasi, seperti suku cadang, tas (kertas dan plastik), ubin keramik, bahan-bahan kimia, pengolahan makanan, produk-produk higienis, perhiasan, alat-alat musik, pengolahan tembakau dan cerutu, pengolahan kayu, dan mebel. Dua hal dapat dicatat dari pembangunan NIP. *Pertama*, NIP dibangun pada tahun 90-an yang berarti dua dekade setelah pembangunan Surabaya Industrial Estate Rungkut PT. Persero (SIER). Hal ini tentunya mengindikasikan adanya perluasan industri dari Surabaya ke daerah penyangganya. Seperti sudah disebutkan, Surabaya lebih memfokuskan diri menjadi 'kota jasa dan perdagangan' daripada 'kota industri'. Selain itu, pembangunan industri terjadi di daerah-daerah penyangga Surabaya karena Jawa Timur merupakan titik tengah dengan Jakarta serta ketersediaan dan kedekatan sumber, seperti akses pelabuhan (*Kontan*, 19 Juli 2011). *Kedua*, NIP menjadi simbol kemunculan kapitalisme industri (*industrial capitalism*) di Mojokerto. Pada tahap ini, barang-barang diproduksi untuk memenuhi kebutuhan massal di pangsa pasar internasional di mana proses produksi diusahakan semurah mungkin. Hal lain yang juga dapat dicatat pada tahap ini adalah kemunculan para pemilik modal dari luar, khususnya negara-negara maju. Oleh karena itu, keberadaan NIP dapat dikatakan sebagai titik awal yang menandai berlangsungnya industrialisasi di Mojokerto.

Hal kedua yang menjadi penanda ekspansi industri di Mojokerto adalah persebaran industri di hampir seluruh kecamatan (Lihat Tabel 1). Dari 18 kecamatan yang ada di Mojokerto, hanya dua kecamatan yang tidak memiliki industri, yaitu Kecamatan Trawas dan

Dawarblandong (BPS Kabupaten Mojokerto, 2012). Trawas lebih dikenal sebagai daerah peristirahatan di Jawa Timur. Sementara itu, Dawarblandong kurang diincar industri kemungkinan dikarenakan posisi geografisnya yang kurang strategis, yaitu di ujung utara Mojokerto yang cukup jauh dari akses transportasi, baik tol maupun jalur alternatif selatan. Sementara itu, kecamatan dengan industri terpadat adalah Ngoro (dengan 59 perusahaan) dan Jetis (dengan 30 perusahaan) (BPS Kabupaten Mojokerto, 2012). Jumlah industri di kecamatan lainnya bervariasi antara 3-20 perusahaan (BPS Kabupaten Mojokerto, 2012). Persebaran industri yang hampir merata menunjukkan semakin luasnya industri yang ada di dalam sebuah ruang bernama Mojokerto. Hal ini sekaligus mengindikasikan semakin menyempitnya ruang-ruang pertanian di sana.

**Tabel 1. Banyaknya Perusahaan Industri Besar dan Sedang menurut Sub-Sektor Industri 2011**

Kecamatan	Sub-sektor Industri									Jumlah
	Makanan, minuman, dan tembakau	Tekstil, pakaian jadi, kulit, dan alas kaki	Kayu, rotan, bambu, dan perabot rumah tangga	Kertas, barang dari kertas, percetakan, dan penerbitan	Pupuk, kimia dan barang dari bahan kimia, barang dari karet dan plastik	Semen, barang galian bukan logam, kecuali minyak bumi dan batu bara	Logam dasar	Alat angkutan, mesin, dan peralatannya	Industri pengolahan lainnya	
Jatirejo	1	-	1	-	-	3	-	-	-	5
Gondang	2	-	-	-	-	2	-	-	-	4
Pacet	4	-	-	-	-	-	-	-	2	6
Trawas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ngoro	3	3	4	6	13	2	17	4	7	59
Pungging	3	2	-	2	5	5	-	-	3	20
Kutorejo	2	-	-	-	1	1	-	-	1	5
Mojosari	8	1	1	-	1	1	-	-	1	13
Bangsalsari	1	-	-	-	1	1	1	-	1	5
Mojoanyar	1	2	-	1	3	-	-	-	-	7
Dlanggu	1	2	-	-	2	-	1	-	-	6
Puri	5	10	-	1	-	1	-	2	-	19
Trowulan	1	1	1	1	5	4	3	1	1	18
Sooko	2	12	-	1	-	1	1	-	-	17

Kecamatan	Sub-sektor Industri									Jumlah
	Makanan, minuman, dan tembakau	Tekstil, pakaian jadi, kulit, dan alas kaki	Kayu, rotan, bambu, dan perabot rumah tangga	Kertas, barang dari kertas, percetakan, dan penerbitan	Pupuk, kimia dan barang dari bahan kimia, barang dari karet dan plastik	Semen, barang galian bukan logam, kecuali minyak bumi dan batu bara	Logam dasar	Alat angkutan, mesin, dan peralatannya	Industri pengolahan lainnya	
Gedeg	3	1	-	1	1	-	-	-	-	6
Kemlagi	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
Jetis	2	3	-	2	10	1	4	-	8	30
Dawar blandong	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jumlah 2011	39	37	7	18	42	22	27	7	24	223
2010	36	39	7	18	42	22	27	8	27	226
2009	38	40	16	20	39	20	34	2	4	213

Sumber: BPS Kabupaten Mojokerto, 2012

Pembangunan NIP II dan NIP III menjadi penanda ketiga yang menunjukkan ekspansi industri di Mojokerto. Kesuksesan NIP I dalam mengawali industrialisasi di Mojokerto yang ditandai dengan terjualnya lahan industri di sana mendorong pembangunan NIP II. Jika sebelumnya pembangunan NIP dilakukan oleh dua developer dari Indonesia dan Taiwan, maka NIP II dibangun secara mandiri oleh PT Intiland ([www.intiland.com](http://www.intiland.com)). Pembangunan NIP II dimulai pada tahun 2010 dengan perluasan lahan mencapai 225 Ha yang lokasinya berdampingan dengan NIP I ([www.ngoroindustrialpark.com](http://www.ngoroindustrialpark.com)). Dalam situs NIP disebutkan bahwa NIP II ditargetkan akan selesai pada tahun 2014. Lebih lanjut, di tahun 2013 ini, *General Manager* dari NIP, Wihardi Hosen, menyatakan bahwa NIP III akan dikembangkan di lahan seluas 160 Ha (*Bisnis Jatim*, 18 Januari 2013). Wihardi memaparkan bahwa ekspansi NIP perlu disegerakan untuk memenuhi permintaan pabrik yang tumbuh sangat cepat. Dalam berita tersebut juga disebutkan bahwa sebagian besar investor baru berasal dari Jepang dan Cina yang berupaya memperlebar ekspansi di Indonesia. Bahkan, beberapa pelaku industri di Jawa Barat juga merelokasi pabriknya ke

NIP. Jika demikian, mengapa perluasan industrinya lebih diarahkan ke Ngoro, Mojokerto? Menurut Wihardi, hal ini dikarenakan ketersediaan bahan baku dan juga situasi ekonomi Mojokerto yang kondusif dibanding Gresik dan Pasuruan (*Bisnis Jatim*, 18 Januari 2013).<sup>30</sup> Ada dua hal yang perlu digarisbawahi di sini. *Pertama*, ekspansi industri, dalam hal ini NIP, yang berlangsung sangat cepat. Hanya dalam jangka waktu kurang dari lima tahun, manajemen NIP melakukan perluasan hingga dua kali, yaitu NIP II dan NIP III. Dengan demikian, total lahan industri mereka mencapai 600 Ha. Hal ini dapat dipastikan sebagai respon atas tingginya permintaan pabrik. *Kedua*, Mojokerto dipilih sebagai daerah ekspansi industri dibanding daerah Gerbangkertosusilo lainnya karena situasi ekonominya yang lebih kondusif. Benarkah demikian? Atau adakah alasan lain yang mendasari, seperti upah minimum kabupaten (UMK) Mojokerto yang lebih rendah? Perlu diketahui, UMK Kabupaten Mojokerto pada tahun 2013 adalah Rp.1.700.000,- yang lebih rendah dibandingkan dengan Surabaya dan Gresik yang mencapai Rp.1.740.000,- serta Sidoarjo dan Pasuruan yang mencapai Rp.1.720.000,- ([www.infokerja-jatim.com](http://www.infokerja-jatim.com)).

---

<sup>30</sup>Meskipun Wihardi Hosien, *General Manager* dari NIP, menyatakan bahwa ketersediaan bahan baku dan situasi ekonomi Mojokerto yang kondusif dibanding Gresik dan Pasuruan menjadi alasan perluasan industri di Mojokerto, ia tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang bahan baku maupun situasi ekonomi yang dimaksud. Dari penelusuran pustaka maupun pengamatan di lapangan, Mojokerto memiliki beragam sumber daya alam yang dapat dijadikan bahan baku industri, seperti bahan baku makanan dan minuman (mamin) serta bahan baku kertas untuk membuat berbagai kemasan mamin. Sementara itu, kondisi ekonomi Mojokerto yang dianggap lebih kondusif sepertinya didasarkan pada zona pengupahan di Jawa Timur yang sangat ditentukan oleh Ring I. Zona ring I ini mencakup Surabaya, Sidoarjo, Gresik, Pasuruan, dan Mojokerto, di mana aksi-aksi terkait upah lebih banyak terjadi di daerah-daerah industri yang sudah lebih dulu ada, seperti Gresik dan Pasuruan yang sudah sangat padat industri. Oleh karena itu, Mojokerto yang relatif 'baru' dianggap 'lebih kondusif'.



**Gambar 4.** Pembangunan dan Perluasan NIP

Jika Ngoro menjadi sebuah kawasan industri terpadu yang dirancang oleh pemerintah pusat dan juga Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Jatim), maka penanda keempat adalah pembangunan 10.000 Ha industri yang digagas oleh Mustofa Kamal Pasa (MKP) yang menjabat sebagai Bupati Mojokerto sejak tahun 2010 lalu. Gagasan ini ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Mojokerto No. 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032. Pada pasal 45 disebutkan bahwa kawasan industri seluas 10.000 Ha dibangun di tiga kecamatan, yaitu Jetis, Kemplagi, dan Dawarblandong serta kawasan industri seluas 500 Ha di Kecamatan Mojoanyar. Kawasan industri 10.000 Ha ini dibangun di 11 desa di Jetis, 15 desa di Kemplagi, dan 17 desa di Dawarblandong (*Surabaya Post*, 20 Mei 2013). Dawarblandong yang semula tidak memiliki industri (BPS Kabupaten Mojokerto, 2012), kini sudah menjadi bagian dari kawasan industri 10.000 Ha. Tiga kecamatan tersebut terletak di bagian utara Mojokerto yang berbatasan langsung dengan Gresik, Sidoarjo, dan Lamongan (Lihat Gambar 2). Dalam berita tersebut juga disebutkan bahwa pembukaan kawasan industri baru di daerah tandus di utara sungai Brantas dimaksudkan Bupati MKP untuk pemerataan ekonomi dan pembangunan, sekaligus mengurangi jumlah pengangguran dan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Kawasan industri yang ditargetkan mulai beroperasi pada tahun 2015 nanti, bahkan, diyakini Bupati MKP sebagai kawasan industri terbesar di Asia (*Surabaya Tribunnews*, 9 Mei 2013). Penanda

keempat ini sekaligus menandai ekspansi industri secara masif di Mojokerto. Dengan demikian, hingga saat ini hanya tersisa satu kecamatan di Kabupaten Mojokerto yang tidak memiliki industri, yaitu Kecamatan Trawas yang sepertinya hendak dipertahankan fungsinya sebagai daerah peristirahatan di Jatim. Yang perlu dicatat dari bagian ini dan akan didiskusikan di bagian berikutnya adalah mampukah industri mengurangi jumlah pengangguran dan meningkatkan taraf hidup masyarakat seperti yang direncanakan?

Penanda kelima yang menunjukkan ekspansi industri di Mojokerto adalah pembangunan jalan bebas hambatan yang menghubungkan Surabaya dengan Mojokerto atau kerap disebut jalan tol SUMO. Pembangunan tol SUMO merupakan satu dari sembilan ruas yang menyokong jalan tol Trans Jawa yang menghubungkan pelabuhan Merak (Cilegon-Banten) dengan pelabuhan Ketapang (Banyuwangi-Jatim). Sayangnya, pembangunan jalan tol SUMO yang sudah dimulai sejak tahun 2006, hingga kini masih gagal beroperasi karena proses pembangunan yang belum selesai.<sup>31</sup> Pembangunan jalan tol SUMO ini tentunya dimaksudkan untuk mendukung sarana transportasi bagi industri. Kendati ekspansi industri terbaru di Mojokerto digagas oleh Bupati MKP, tiga kawasan industri besar yang sudah ada di Mojokerto, yaitu di (1) Kecamatan Ngoro (600 Ha), (2) Kecamatan Jetis, Kemlagi, dan Dawarblandong (10.000 Ha), dan (3) Kecamatan Mojoanyar (500 Ha) juga ditetapkan dalam Perda Provinsi Jawa Timur (Jatim) No. 5 Tahun 2012 tentang RTRW Provinsi Jatim. Pembangunan jalan tol dan perda-perda ini menunjukkan bahwa ekspansi industri yang terjadi di Gerbangkertosusilo tidak saja menjadi kebijakan pemerintah kabupaten, tetapi juga pemerintah pusat dan provinsi.

---

<sup>31</sup>Deskripsi lebih mendalam tentang ketegangan sosial yang terjadi dalam proses pembangunan jalan tol SUMO, lihat tulisan Syarfina Nadila (2013) tentang “Konflik Pembebasan Lahan Tol Surabaya-Mojokerto di Kecamatan Taman, Sidoarjo” pada Bab III.

Jika penanda-penanda sebelumnya lebih bersifat fisik, maka penanda terakhir yang dapat dibaca lebih bersifat nonfisik, yaitu adanya peningkatan investasi, utamanya investor asing, di Mojokerto. Ketika infrastruktur industri sudah dibangun, terutama pabrik dan jalan tol, maka investasi mulai mengalir ke Mojokerto. Tabel 3 menunjukkan bahwa dalam tiga tahun terakhir (2010-2012), Mojokerto mengalami pertumbuhan investasi dari Penanam Modal Asing (PMA) yang sangat signifikan.

**Tabel 2. Banyaknya Proyek PMA yang Disetujui Menurut Lokasi**

No.	Lokasi Proyek	2010		2011		2012	
		Perusahaan	Investasi (Juta Rupiah)	Perusahaan	Investasi (Juta Rupiah)	Perusahaan	Investasi (Juta Rupiah)
1.	Jatirejo	-	-	-	-	-	-
2.	Gondang	-	-	-	-	-	-
3.	Pacet	-	-	-	-	-	-
4.	Trawas	-	-	-	-	-	-
5.	Ngoro	7	113.400	9	142.961	8	706.754
6.	Pungging	-	-	-	-	-	-
7.	Kutorejo	-	-	-	-	2	45.120
8.	Mojosari	-	-	-	-	2	22.293
9.	Bangsals	2	66.000	-	-	1	296.194
10.	Mojoanyar	1	270	-	-	-	-
11.	Dlanggu	-	-	-	-	-	-
12.	Puri	-	-	-	-	-	-
13.	Trowulan	-	-	-	-	1	28.800
14.	Sooko	-	-	-	-	-	-
15.	Gedeg	-	-	-	-	-	-
16.	Kemlagi	-	-	-	-	-	-
17.	Jetis	1	2.137	-	-	2	12.428
18.	Dawarblandong	-	-	-	-	-	-
	Jumlah	11	181.807	9	142.961	16	1.111.589
	Perusahaan tidak menyebutkan Lokasi Kecamatan	5	29.410	6	51.833	7	2.081.160
	Total	16	211.217	15	194.794	23	3.192.749

Sumber: BPS Kabupaten Mojokerto, 2012, 2013<sup>32</sup>

<sup>32</sup>Data dalam tabel ini dikutip dari Buku *Kabupaten Mojokerto Dalam Angka 2012-2013*. Untuk tahun 2010-2011, nilai investasi dinyatakan dalam bentuk rupiah. Sementara itu, data investasi tahun 2012 dinyatakan dalam bentuk dolar Amerika Serikat. Untuk memudahkan perbandingan,

Dari tabel di atas, ada dua hal yang dapat digarisbawahi. *Pertama*, penambahan PMA tidak saja terjadi di Ngoro sebagai pusat industri Mojokerto, tetapi juga tersebar di kecamatan lain, seperti Kutorejo, Mojosari, Bangsal, Mojoanyar, Trowulan, dan Jetis. *Kedua*, nilai investasi asing di tahun 2012 melonjak drastis. Jika di tahun 2011 nilai investasi asing sempat menurun, maka di tahun 2012 total investasi asing meningkat hingga lebih dari sepuluh kali lipat dibanding tahun 2010 dan 2011. Lebih lanjut, Bupati MKP menyatakan hingga tahun 2012 terdapat total 50 persetujuan, yaitu 15 penanam modal dalam negeri (PMDN) dan 35 PMA di Mojokerto, yaitu Jepang (4 perusahaan), Taiwan (13 perusahaan), Korea (8 perusahaan), Inggris (2 perusahaan), Cina (5 perusahaan), serta Belanda, Amerika, dan India (masing-masing 1 perusahaan) (*Surabaya Pagi*, 11 Mei 2012).

Bupati MKP sangat gencar mempromosikan kawasan industrinya dengan menyampaikan keunggulan dan kemudahan investasi di Mojokerto, yaitu jarak tempuh ke bandara Juanda (40 km), jarak tempuh ke pelabuhan Tanjung Perak (50 km), tol SUMO, kepastian peruntukan lahan sesuai RTRW, kemudahan pengurusan perizinan, dan stabilitas keamanan (*Surabaya Pagi*, 14 November 2012). Seperti ditegaskan oleh Kepala Badan Penanaman Modal (BPM) Jatim, Warno Hari Sasono, Mojokerto adalah wilayah di Jatim yang paling siap menerima investor karena bupati dan masyarakatnya terbuka dan juga rancangan tata kota dan wilayahnya yang sudah proinvestor, antara lain pembangunan kawasan industri Ngoro dan penyiapan 10.000 ha untuk lahan industri baru (*Kabar Bisnis*, 26 Maret 2013). Lebih lanjut, Warno menyatakan bahwa satu investor dari Cina sudah masuk di kawasan industri 10.000 ha dan sembilan investor lagi yang ditargetkan. Pada April 2013 delegasi Taiwan melakukan kunjungan ke Mojokerto untuk meninjau lokasi industri baru di Kecamatan Kemlagi (BPM Jatim, 1 April 2013). Meningkatnya investasi di Mojokerto, baik PMA dan PMDN mengindikasikan

---

data tersebut diolah. Nilai investasi dolar pada tahun 2012 dikonversi ke rupiah dengan nilai 1 US\$ setara dengan Rp.9600, sesuai dengan kurs dolar terhadap rupiah pada akhir tahun tersebut.

semakin banyaknya modal yang mendukung ekspansi industri di Mojokerto.

Dari enam penanda di atas dapat diketahui bahwa Mojokerto diarahkan sebagai daerah industri baru di pinggiran Surabaya. Penanda-penanda tersebut sekaligus menggambarkan pembentukan Mojokerto sebagai sebuah ruang peri-urban Surabaya. Mojokerto sengaja dipersiapkan oleh para pembuat kebijakan, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten sebagai ruang industri baru di Gerbangkertosusilo, baik melalui pembangunan infrastruktur maupun promosi investasi, untuk menarik para pemilik modal.

### **Masyarakat Lokal dan Industrialisasi di Mojokerto: Antara “Ada” dan “Tiada”**

Ketika Mojokerto sudah diciptakan sebagai ruang industri di peri-urban Surabaya, bagaimana dengan masyarakat yang menjadi aktor-aktor dalam ruang tersebut? Adakah mereka ikut secara aktif dalam industrialisasi di Mojokerto ataukah mereka hanya menjadi penonton? Bagaimana realisasi pengurangan jumlah pengangguran yang selalu didengungkan dari pembangunan industri?

Untuk mendiskusikan masyarakat lokal yang mengisi ruang, Lefebvre (1991) dalam karyanya yang berjudul *the Production of Space* menyebutkan tiga konsep inti dari ruang, yaitu (1) *spatial practice* yang menghasilkan ruang sebagaimana dipersepsikan, (2) *representation of space* yang menghadirkan ruang untuk diciptakan, dan (3) *representational space* yang mengasumsikan bahwa ruang itu hidup dari pengalaman-pengalaman hidup orang-orang yang ada di dalamnya. Ketiga konsep ini menunjukkan bahwa ruang bukanlah sesuatu yang kosong dan hampa. Artinya, ruang merupakan sesuatu yang kompleks yang memberikan wadah bagi orang-orang yang ada di dalamnya untuk berbagi bahkan berebut.

Dalam konsep *spatial practice*, ruang selalu berproses. Artinya, ruang selalu diproduksi dan direproduksi. Dalam konteks Mojokerto, ruang ini terus ‘dalam proses menjadi’ apa yang disebut

kawasan industri. Hal ini tentunya membutuhkan aktor-aktor di dalamnya, yang dapat dibaca dari konsep kedua dan ketiga dari Lefebvre (1991). Konsep kedua, *representation of space*, memberikan kesempatan khususnya bagi kelas elit masyarakat, seperti perencana tata kota dan arsitek, untuk menciptakan ruang sesuai dengan keinginannya yang dimaksudkan untuk 'mendominasi' kelas-kelas lain (Ramli AT, 2013). Pembangunan Mojokerto sebagai wilayah ekspansi industri di peri-urban Surabaya direncanakan dan bahkan ditetapkan dalam perda kabupaten, perda provinsi, dan tentunya peraturan pemerintah (PP) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Cara pemerintah yang membangun infrastruktur industri dengan mengatasnamakan rakyat untuk menarik investor-investor agar menanamkan modalnya memperlihatkan bagaimana kelas elit 'mendominasi' ruang dan kelas yang lain. Sementara itu, konsep ketiga, *representational space* menggambarkan pengalaman hidup masyarakat, khususnya dari kalangan bawah, yang menghuni ruang (Ramli AT, 2013). Konsep ketiga inilah yang lebih dapat digunakan untuk menggambarkan kehidupan masyarakat lokal di sekitar industri Mojokerto.

Kendati Ngoro menjadi pusat industri di Mojokerto, banyak masyarakat Ngoro yang menganggur. Hal ini setidaknya-tidaknya disampaikan oleh Kepala Desa (Kades) Ngoro (Wawancara dengan Kepala Desa Ngoro, Liman, 11 April 2013). Menurutnya, masyarakat Desa Ngoro yang menjadi buruh di Ngoro Industrial Park atau Ngoro Industri Persada (NIP) jumlahnya kurang dari 1%. Lebih lanjut, Kades Ngoro memaparkan bahwa warganya sulit mendapatkan kerja, meskipun memiliki surat pengantar dari kades. Padahal, seperti disebutkan oleh Kepala Bidang Hubungan Industrial dan Perusahaan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) Kabupaten Mojokerto, setiap perusahaan yang mendirikan pabrik pasti memiliki kesepakatan dengan kepala desa tentang penyerapan buruh migran dan buruh lokal, antara lain 50:50, 60:40, dan beberapa diantaranya menerapkan 90:10 (Wawancara dengan Kepala Bidang Hubungan Industrial dan Perusahaan, Disnakertrans Kabupaten Mojokerto, Alex,

9 April 2013). Mengapa hal ini terjadi? Ada dua hal yang mendasari hal ini. Pertama, adanya stereotip tentang masyarakat lokal yang dianggap 'nakal' (Wawancara dengan Kepala Desa Ngoro, Liman, 11 April 2013). Kecamatan Ngoro bahkan pernah dikenal sebagai daerah kriminal sebelum adanya pembangunan industri (Wawancara dengan Sekretaris Camat Ngoro, Mukhamad Hidayat, 11 April 2013). Stereotip dan rekam jejak ini yang kemungkinan mengurangi kepercayaan para pengusaha untuk mempekerjakan masyarakat lokal. Alasan lain, masyarakat lokal selalu dihadapkan dengan pendatang yang dianggap memiliki etos kerja yang lebih tinggi. Seperti halnya perantau yang lain, buruh migran hampir selalu diasosiasikan sebagai kelas pekerja yang tekun dan memiliki kemampuan bertahan hidup yang tinggi. Hal ini mengindikasikan adanya sebuah kontestasi wacana dalam ruang industri bernama Ngoro secara mikro, dan Mojokerto secara makro. Dalam kontestasi wacana ini, kekuasaan masih dipegang oleh para pengusaha daripada masyarakat lokal.

Dengan adanya industri, pengalaman lain yang dihadapi oleh masyarakat lokal adalah keterlibatan dalam jual beli tanah. Ngoro sebagai titik awal industrialisasi di Mojokerto bisa menjadi contoh dalam kasus ini. Ngoro yang dijadikan kawasan industri adalah lahan tandus. Desa-desanya tandus yang menjadi lokasi NIP antara lain Ngoro, Sedati, Lolawang, Njedong, dan Kuto Girang (Wawancara dengan Sekretaris Camat Ngoro, Mukhamad Hidayat, 11 April 2013). Secara umum, harga jual tanah se-Kecamatan Ngoro yang pada tahun 90-an hanya Rp.500, kini mencapai Rp.250.000 (Wawancara dengan Sekretaris Camat Ngoro, Mukhamad Hidayat, 11 April 2013). Sementara itu, harga jual tanah di Desa Ngoro sendiri yang dulunya berkisar antara Rp.2000-3000, saat ini berada di kisaran Rp.1.000.000 untuk lahan yang berlokasi di pinggir jalan dan Rp.500.000 untuk lahan yang lokasinya di dalam jalan (Wawancara dengan Kepala Desa Ngoro, Liman, 11 April 2013). Lonjakan harga jual tanah dari tahun 90-an hingga saat ini sangat drastis, bahkan mencapai 500 kali lipat. Warga yang menjual tanahnya, dalam kondisi tertentu kemungkinan 'diuntungkan', terlebih yang bertransaksi di masa kini. Namun

demikian, keuntungan yang diterima hanya satu kali setelah proses jual beli tanah. Artinya, jika pemilik tanah mampu mengelola keuntungannya menjadi modal produksi, keuntungan mungkin bisa diraih secara terus menerus. Sebaliknya, jika keuntungan hanya dipakai untuk kebutuhan konsumtif sehari-hari, maka tidak akan ada yang tersisa. Jika demikian, bagaimana keseharian mereka? Sudahkah mereka terpinggirkan dalam ruang mereka sendiri?

Salah satu usaha yang dilakukan masyarakat lokal menanggapi kehadiran industri adalah membangun bisnis hunian. Karena mayoritas masyarakat lokal sulit menjadi buruh pabrik, maka dapat dipastikan buruh yang ada berasal dari luar Mojokerto. Oleh karena itu, masyarakat lokal menangkap hal ini sebagai sebuah peluang bisnis. Di seputaran NIP sebagai contoh, bisnis kos-kosan sangat mudah ditemukan. Tarif kos di Mojokerto bervariasi sesuai dengan fasilitas dengan kisaran antara Rp.150.000-Rp.300.000/bulan (Wawancara dengan Kepala Desa Ngoro, Liman, 11 April 2013). Jika setiap rumah kos memiliki setidaknya-tidaknnya 20 kamar, maka penghasilan kotor dari kos dapat mencapai Rp.3.000.000-6.000.000/bulan untuk tiap pemilik. Jumlah tersebut terhitung cukup besar untuk kebutuhan hidup di Mojokerto.

Selain bisnis hunian, pengalaman lain yang dihadapi masyarakat lokal adalah pembukaan usaha-usaha informal. Jika masyarakat dari kelas menengah atas berkesempatan menjadi pebisnis kos-kosan, maka masyarakat dari kelas bawah mayoritas membuka usaha-usaha informal. Memasuki gerbang NIP contohnya, tukang-tukang ojek sudah berdiri berjajar menunggu para buruh yang hendak menuju ke pabrik. Warung-warung tidak hanya dijumpai di luar kawasan NIP, tetapi juga di dalam NIP. Warung-warung di dalam NIP kemungkinan dimaksudkan untuk memudahkan akses bagi para buruh. Usaha informal lain yang bersinggungan dengan warung adalah jasa parkir. Pabrik-pabrik yang ada tidak menyediakan lahan parkir, sehingga para buruh harus mengamankan motornya dengan menggunakan jasa tukang parkir. Warung dan jasa parkir ini umumnya menggunakan lahan-lahan yang masih kosong di dalam kawasan NIP.

Hal yang paling mencolok dari usaha-usaha di sektor informal ini adalah jasa tukang ojek. Motor-motor yang dipakai untuk ojek terbilang motor-motor mewah dengan harga Rp.20- Rp.30 jutaan. Ketika ditanya bagaimana membelinya, kredit menjadi jawabannya (Wawancara dengan Fajar, tukang ojek di NIP, 11 April 2013). Ditanya lebih lanjut, rata-rata penghasilan tukang ojek ini Rp.75.000-Rp.100.000/hari. Jika pembelian motor bukan hanya sekedar untuk mengojek, maka satu hal yang dapat dicatat dari fenomena ini adalah perubahan gaya hidup masyarakat yang mungkin terjadi akibat adanya industrialisasi.

Selain pengalaman-pengalaman yang diupayakan sendiri oleh masyarakat lokal, pengalaman yang juga terjadi di masyarakat lokal adalah pemberian 'upeti' yang merupakan bagian dari tanggung jawab sosial perusahaan. Desa Ngoro sebagai contoh menerima bantuan sebesar Rp.4.000.000/bulan untuk disalurkan kepada orang-orang cacat, terlantar, dan juga lanjut usia (lansia) (Wawancara dengan Kepala Desa Ngoro, Liman, 11 April 2013). Ketika industri tidak banyak menyerap buruh lokal, usaha lain yang dilakukan untuk 'meredam hati' masyarakat adalah penyediaan berbagai bentuk bantuan sosial.

Benarkah masyarakat lokal sulit untuk menjadi buruh di ruang mereka sendiri? Dari hasil wawancara dengan berbagai sumber, diketahui bahwa masyarakat Mojokerto lebih banyak berkesempatan menjadi buruh pabrik di daerah-daerah luar dari peri-urban Surabaya atau dapat disebut sebagai daerah non-Gerbangkertosusilo. Jika demikian, siapa yang menjadi buruh di Ngoro, khususnya, dan Mojokerto umumnya? Melihat buruh-buruh yang mengendarai motor-motornya, dapat dilihat bahwa mayoritas kendaraan tersebut memiliki plat nomor S. Artinya, buruh-buruh migran yang ada berasal dari bekas Karesidenan Bojonegoro, yaitu Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Jombang, dan tentunya Kota Mojokerto. Namun demikian, keberadaan buruh migran di Mojokerto bukan berarti tanpa masalah. Hal ini menjadi bahan diskusi pada bagian berikutnya.

## Peri-urban sebagai Ruang Politik: Ketegangan Sosial Buruh di Mojokerto<sup>33</sup>

Pemerintah dapat selalu dipastikan membuka kran industrialisasi dengan dalih untuk mengurangi jumlah pengangguran dan meningkatkan taraf hidup masyarakat, khususnya masyarakat di mana industri dibangun. Faktanya, berbagai masalah mengiringi perkembangan industri, khususnya bagi buruh yang menjadi pelaku utama dari roda pergerakan industri. Bagaimana dengan buruh-buruh yang ada di Kabupaten Mojokerto?

Hasil *focus group discussion* (FGD) dengan buruh-buruh yang tergabung dalam Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) Mojokerto menunjukkan bahwa perkembangan industri memang sedang gencar melanda Mojokerto. Dalam tiga tahun terakhir, industri secara masif dikembangkan di Mojokerto melalui perluasan kawasan industri berikat di Ngoro serta Kawasan 10.000 ha industri yang saat ini sudah banyak dijumpai di Kecamatan Jetis. Para buruh mengakui bahwa perluasan industri memiliki dampak yang positif. Dampak positif yang paling nyata adalah penyediaan lapangan kerja yang tentunya berdampak pada pengurangan angka pengangguran. Seperti dinyatakan oleh seorang partisipan laki-laki yang bekerja di sebuah industri otomotif milik Jepang di Ngoro:

Secara pribadi, perluasan industri di Mojokerto memiliki dampak yang positif, khususnya dalam hal perluasan kesempatan kerja. Saat ini kan angka pengangguran semakin tinggi dibanding dengan angka kesempatan kerja (Wawan, FGD, 9 April 2013).

Selain itu, perkembangan industri juga akan memberikan pendapatan bagi pemerintah. Seorang partisipan perempuan memaparkan:

---

<sup>33</sup>Bagian ini ditulis berdasarkan hasil diskusi kelompok terfokus dengan pengurus dan anggota Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) Mojokerto pada 9 April 2013. Nama-nama sumber yang disebutkan pada bagian ini adalah nama alias.

Terkait dengan dampak perluasan industri bagi masyarakat sekitar sangat bagus karena menambah lapangan pekerjaan. Hal ini juga akan menguntungkan pemerintah melalui dana APBD yang akan diterima. Memang betul banyak pengangguran dan butuh pekerjaan (Wati, FGD, 9 April 2013).

Kutipan-kutipan di atas memperlihatkan dampak positif dari pengembangan industri yang ada di Mojokerto, baik perluasan kesempatan kerja, pengurangan pengangguran, dan peningkatan pendapatan.

Namun demikian, pengembangan industri yang terjadi di Mojokerto juga memunculkan berbagai masalah. Dari hasil FGD, pernyataan-pernyataan dari para buruh dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu pengembangan industri yang kurang terencana serta ketegangan sosial antara buruh, pemilik modal, dan pemerintah.

Pengembangan industri yang kurang terencana menggambarkan proses perluasan industri yang sepertinya terlalu cepat dan masif tanpa perencanaan yang matang. Dalam hal ini, pemerintah pusat maupun daerah menyatakan telah merencanakan pengembangan industri secara matang yang dijabarkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pemerintah pusat dan daerah, baik provinsi maupun kabupaten. Hal ini memang benar adanya di mana pengalihfungsian lahan untuk industri sudah direncanakan dalam RTRW. Kendati demikian, RTRW hanya memberikan legalitas penggunaan lahan untuk industri. Di sini pemerintah kurang memperhatikan perencanaan mikronya di mana sarana-sarana pendukung juga harus dibangun dan diawasi dengan baik. Dikarenakan proses pengembangan industri yang berlangsung relatif cepat, pengembangan industri lebih difokuskan pada pembebasan lahan dan pembangunan pabrik-pabrik daripada pengembangan sarana-sarana pendukung, seperti jalan. Seorang partisipan laki-laki menjelaskan:

Jetis memang bukan kawasan industri berikat seperti Ngoro. Tapi, di sana juga banyak pabrik. Saya kurang paham. Sepertinya, 10.000 Ha industri yang akan dibangun di sana akan diisi perusahaan-perusahaan dari Cina dan Taiwan.

Infrastruktur jalan di sana juga tidak diperhatikan. Banyak jalan yang berlubang karena banyak kendaraan industri yang melintas, di mana beratnya melebihi beban yang mampu ditahan oleh jalan itu sendiri. Akhirnya, banyak jalan yang rusak. Kalau memang sudah direncanakan untuk kawasan industri, harusnya jalannya level kelas 1. Kayaknya memang dibangun asal-asalan sehingga enam bulan atau beberapa bulan sekali nembel (Bambang, FGD, 9 April 2013).

Jalan sebagai sarana utama untuk distribusi bahan baku dan hasil produksi tidak dibangun secara memadai. Akibatnya, perbaikan jalan seringkali dilakukan. Hal ini tentunya berdampak pada proses produksi dan distribusi.

Selain jalan, sarana pendukung lain yang kerap diabaikan industri adalah pembuangan limbah. Seperti dinyatakan oleh seorang partisipan laki-laki yang juga bekerja di perusahaan Jepang:

Nah, perusahaan Jepang itu kan umumnya memperhatikan pembuangan limbahnya. Tapi, setelah melihat kiri kanan banyak perusahaan Taiwan yang ngawur, mereka niru akhirnya. Mereka membuang limbah secara sembarangan juga. Ngoro kan wilayahnya lebih tinggi dibanding daerah lain. Limbah yang dibuang kan banyak bercampur dengan zat kimia. Limbah lem, tiner dan cat sebagai contoh, kalau dibuang sembarangan akan meresap ke tanah dan membawa dampak yang kurang bagus ke daerah di bawahnya (Bambang, FGD, 9 April 2013).

Limbah sebagai sampah industri membawa dampak yang nyata, baik bagi lingkungan maupun masyarakat. Jika tidak dirasakan dalam jangka waktu pendek, limbah-limbah tersebut menumpuk dan memunculkan masalah lingkungan yang besar di masa mendatang.

Sementara itu, ketegangan sosial di antara buruh, pemilik modal, dan pemerintah dapat digambarkan melalui empat isu, yaitu kesejahteraan, pendidikan, 'pembatasan', serta politik lokal. Permasalahan utama yang menimbulkan ketegangan sosial bagi buruh Mojokerto adalah kesejahteraan. Seperti halnya yang dialami oleh

buruh-buruh pada umumnya, kesejahteraan buruh Mojokerto tampaknya belum terwujud seperti yang diangankan. Hal ini diperlihatkan oleh upah buruh yang masih rendah. Seperti dipaparkan oleh seorang partisipan:

Kendati UMK Mojokerto sudah ditetapkan Rp 1.700.000/bulan, masih saja ada perusahaan yang tidak memberikan upah sesuai dengan ketetapan tersebut (Wati, FGD, 9 April 2013).

Selain tidak memberikan upah sesuai dengan UMK yang ditetapkan pemerintah, upah buruh yang rendah juga disebabkan oleh pemberlakuan sistem kerja borongan dan *outsourcing*. Seorang partisipan menjelaskan:

UMK yang ada sekarang 1.700.000, tetapi kenyataan yang ada upahnya borongan. Dan untuk *outsourcing* pastinya ada potongan lagi untuk ini untuk itu. ... Semakin banyak perusahaan, kesejahteraan pribumi bukannya semakin meningkat. Dia memang bekerja, tetapi kesejahteraannya jauh. ... Di perusahaan biasanya menawarkan borongannya 1 hari Rp.55.000. Hanya seperti itu (Purnomo, FGD, 9 April 2013).

Upah rendah ini dalam beberapa kasus juga dikarenakan oleh pemberlakuan upah lembur yang tidak semestinya. Lebih lanjut, partisipan di atas menyebutkan:

Kalau lemburannya, biasanya dihitung satu jamnya Rp.5.000. Empat jam ya Rp.20.000. Seperti itu hitungannya. ... Hari Minggu kadang-kadang bahkan tidak dihitung lembur, dihitung hari biasa (Purnomo, FGD, 9 April 2013).

Padahal, seperti disebutkan oleh partisipan lain, upah lembur yang sesuai dengan peraturan adalah Rp.34.000/2 jam. Terkait dengan kesejahteraan, hal lain yang tidak diperhatikan oleh para pemilik modal adalah ketidakterediaan jaminan sosial tenaga kerja (*jamsostek*). Dari kutipan-kutipan di atas dapat dilihat bagaimana

buruh menyimpan berbagai ketidakpuasan terhadap pemilik modal terkait dengan kesejahteraan yang mereka terima.

Permasalahan kedua adalah pendidikan. Dalam konteks ini, pendidikan dapat diartikan sebagai kesempatan yang diterima oleh buruh untuk mempelajari sistem ketenagakerjaan, termasuk undang-undang atau peraturan lainnya yang memaparkan hak dan kewajiban, baik buruh dan pemilik modal. Dalam konteks ini, ternyata tidak semua perusahaan memiliki serikat pekerja. Lebih lanjut, tidak semua serikat pekerja yang ada memberikan pendidikan bagi anggota-anggotanya. Dengan demikian, tidak semua buruh mengetahui dan memahami hak dan kewajibannya sebagai tenaga kerja maupun hak dan kewajiban pemilik modal atas diri mereka. Seperti dijelaskan oleh seorang partisipan laki-laki:

Di setiap perusahaan, karyawan tidak diberi kebebasan untuk mempelajari yang namanya undang-undang. Mereka hanya disuruh bekerja overtime tanpa mereka tahu. Yang punya serikat pekerja tertentu, memang ada edukasi. Seperti di FSPMI ini ada edukasi untuk pembelajaran undang-undang yang ada. Digilir. Sekarang giliran siapa dan seterusnya. Ketika di perusahaan terjadi pelanggaran, mereka tahu. Tapi, di organisasi tertentu, mereka tahu bahwa ini melanggar undang-undang, tapi ndak tahu apakah ketuanya yang diam, atau bagaimana kita juga ndak tahu (Candra, FGD, 9 April 2013).

Ketiadaan pendidikan menyebabkan mayoritas buruh tidak mengetahui adanya pelanggaran dalam sistem kerjanya. Akibatnya, mereka tidak mampu memperjuangkan hak-haknya.

Ketegangan sosial yang ketiga adalah ‘pembatasan’ dari perusahaan. Dari cerita-cerita yang diungkapkan oleh para buruh, setidaknya pembatasan ini dapat dilihat dari tiga hal. Pertama adalah peluang karier yang rendah. Banyak perusahaan, khususnya Penanam Modal Asing (PMA), yang membedakan buruh lokal dengan tenaga kerja asing. Perusahaan-perusahaan cenderung lebih mempercayai kemampuan tenaga kerja asing. Akibatnya, kesempatan buruh lokal

untuk mengembangkan kariernya sangat sempit. Level manajemen lebih banyak diisi oleh tenaga kerja asing. Seorang partisipan laki-laki menyebutkan:

SDM Indonesia sebenarnya bisa, tetapi mereka tidak mau mentransfer ilmunya. Jika mereka mentransfer ilmunya, posisi jabatan tetap diisi oleh orang asing. Di level manajerial, kebanyakan diisi oleh orang asing. Untuk orang Indonesia, maksimal hanya menduduki posisi supervisor, kepala bagian, atau manajer bagian produksi. Atau begini, ada jabatan tertentu yang dipegang oleh orang Indonesia. Tetapi, yang handle sebenarnya bukan orang kita. Mereka cenderung tidak percaya 100% kepada sumber daya lokal. Jadi, hanya boneka saja. Walaupun sebenarnya sumber daya manusia kita mampu (Bambang, FGD, 9 April 2013).

‘Pembatasan’ lain adalah pengucilan sistem yang berarti adanya upaya dari perusahaan untuk memojokkan atau menempatkan buruh-buruh yang membangkang pada posisi tertentu. Pengucilan ini sebenarnya menyiratkan keinginan perusahaan untuk memecat buruhnya tanpa melalui pemutusan hubungan kerja (PHK). Artinya, buruh mengundurkan diri atas keinginannya sendiri karena tidak tahan dengan pengucilan yang ada. Berikut ini penjelasan dari seorang partisipan:

Untuk masyarakat sendiri, untuk tahun-tahun terakhir, tidak ada lagi yang menjadi karyawan tetap, hanya borongan. Di daerah situ, yang masih mau berbicara untuk kepentingan masyarakat situ dikotak, istilahnya tidak diberi jabatan apa-apa, sehingga akhirnya dia mengundurkan diri (Candra, FGD, 9 April 2013).

Selain itu, upaya ‘pembatasan’ dari perusahaan juga dirupakan ancaman PHK. Mayoritas buruh takut dengan ancaman PHK karena ketidaktahuannya tentang sistem dan peraturan ketenagakerjaan yang ada. Akibatnya, mereka lebih banyak memendam ketidakadilan yang ada. Lebih lanjut, partisipan di atas menyebutkan:

Tidak ada dari karyawan yang berani melapor. Ketika melapor, mereka yang outsourcing bisa diberhentikan kapan pun. Kalau mereka yang kontrak, biasanya diberhentikan menunggu kontraknya habis. Akhirnya, mereka tidak berani menyuarkan apa yang mereka inginkan (Candra, FGD, 9 April 2013).

Ketegangan sosial yang terjadi di antara buruh dan pemilik modal di atas, semakin diperparah dengan politik lokal yang ada. Alih-alih memberikan perlindungan kepada buruh, pemerintah setempat cenderung memihak kepada kepentingan pemilik modal. Kutipan dari partisipan berikut menggambarkan bagaimana kekuasaan pemilik modal dapat 'membeli' kepala desa (kades):

Bahkan, pernah mereka [perusahaan] membiayai satu orang untuk mencalonkan sebagai kepala desa. Dan itu jadi. ... Akhirnya, dia [perusahaan] dipermudah untuk nego memperluas wilayahnya tadi. Untuk masyarakat sendiri, untuk tahun-tahun terakhir, tidak ada lagi yang menjadi karyawan tetap, hanya borongan. ... Seringkali, pejabat di daerah tersebut, membuat outsourcing bukan atas namanya sendiri. Saya misalnya, sebagai kepala desa, menyuruh teman saya membuat outsourcing. Tetapi, sesungguhnya yang menjadi penanggung jawab dari outsourcing tersebut adalah saya. Dan bisa diatasnamakan atas banyak hal, seperti kepentingan karang tarunanya atau individunya. Rata-rata seperti itu. Kenapa? Dengan mempekerjakan outsourcing, perusahaan mengeluarkan biaya yang tidak terlalu banyak untuk gaji mereka (Candra, FGD, 9 April 2013).

Lebih lanjut, pemerintah daerah juga dinilai kurang mampu mengawasi roda perputaran industri dalam kesehariannya. Seperti disebutkan oleh seorang partisipan:

Faktor pengawasan juga kurang. Kemarin saya sempat nanya di penda. Pengawas di Mojokerto ini hanya 2 orang. Padahal, mereka harus mengawasi sekitar 700 perusahaan. Bayangkan. Pastinya tidak tercover. Tingkat pengawasannya di mana

kalau hanya 2 orang. Nggak tahu kalau sekarang, nambah atau ndak (Narto, FGD, 9 April 2013)

Selain kurangnya jumlah sumber daya manusia (SDM) pemerintah daerah (pemda) yang bertanggung jawab dalam pengawasan industri, pemda saat ini lebih banyak menampung daripada menyelesaikan permasalahan yang dihadapi para buruh dengan pemilik modal. Seorang partisipan memaparkan:

Dari sejarah kita menangani kasus, pihak pemerintah hanya menampung apa yang kita sampaikan, apa yang kita resahkan, serta masalah kita. Itu semua hanya ditampung. Bukannya pihak pengawasan atau pemerintahan membantu, oh solusinya seperti ini. Oh kalau pengusaha tidak benar harus diberi sanksi. Ternyata selama ini tidak ada yang seperti itu (Wati, FGD, 9 April 2013).

Politik lokal yang memihak kepentingan industri semakin memperkeruh ketegangan sosial yang terjadi di antara buruh dan pemilik modal.

Uraian pada bagian ini menunjukkan keberadaan Mojokerto bukan saja sebagai ruang ekonomi, tetapi juga ruang politik. Perkembangan industri yang sangat pesat di Mojokerto dalam tahun-tahun terakhir memicu pertarungan antara aktor-aktor yang ada di dalamnya, yaitu pemilik modal, buruh, dan pemerintah. Dalam pertarungan tersebut, masing-masing aktor memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda, sehingga memunculkan ketegangan-ketegangan sosial. Posisi buruh cenderung termarginalisasi oleh kepentingan pemilik modal dan pemerintah.

### **Perjuangan Buruh untuk Memperoleh Hak-hak Perburuhan: Membaca Pengalaman Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) Mojokerto**

Di tengah pengembangan industri yang berlangsung cepat, hak-hak buruh semakin termarginalisasi. Menyadari hal ini, buruh-buruh, termasuk yang ada di Mojokerto, bergabung dalam berbagai

organisasi buruh. Kepentingan organisasi-organisasi buruh ini sangat beragam. Tidak jarang dari organisasi-organisasi buruh tersebut yang berpihak pada kepentingan pemilik modal maupun pemerintah atau biasa disebut organisasi buruh plat merah maupun plat kuning. Namun demikian, dari organisasi-organisasi buruh tersebut tetap ada yang benar-benar memperjuangkan hak-hak buruh. Dalam konteks Kabupaten Mojokerto, FSPMI menjadi sebuah organisasi buruh yang berpengaruh.<sup>34</sup> Bagaimana FSPMI dapat menciptakan sebuah kekuatan yang berpengaruh dalam memperjuangkan hak-hak buruh? Hal apa yang dapat dipelajari organisasi buruh lain dari FSPMI?

Membangun sebuah organisasi buruh adalah sebuah proses yang panjang dan menantang. FSPMI didirikan pada tahun 2001 dimulai dengan keanggotaan yang berasal dari tiga Pimpinan Unit Kerja (PUK) atau perusahaan. Pada tahun 2013, jaringan FSPMI Mojokerto sudah mencapai 27 PUK dan bahkan empat PUK akan segera bergabung. Saat ini, anggota FSPMI Mojokerto sudah mencapai 8.000 buruh dengan perbandingan jumlah perempuan dan laki-laki adalah 60% dan 40%. Namun demikian, anggota-anggota tersebut ada yang tidak aktif karena mereka menjadi korban pemutusan hubungan kerja (PHK) maupun masih dalam proses menggugat balik perusahaan-perusahaannya. Struktur organisasi FSPMI dari yang terendah hingga yang tertinggi adalah (a) PUK; (b) Pimpinan Cabang (PC); (c) Konsulat Cabang (KC); (d) Dewan Pimpinan Wilayah (DPW); dan (e) Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Di Mojokerto sendiri, ada 3 PC, yaitu PC Serikat Pekerja Logam, PC Serikat Pekerja Automotif dan Komponen (AMK), serta PC Serikat Pekerja Aneka Industri. Keberadaan beragam PC ini sekaligus mengindikasikan sektor-sektor industri yang ada di Mojokerto.

---

<sup>34</sup>Dari hasil wawancara dengan berbagai pihak, seperti pemerintah, pengamat, dan jurnalis, FSPMI menjadi organisasi buruh di Mojokerto yang paling sering disebut. Mereka tidak saja mengakui keberadaan FSPMI, tetapi juga aktivitasnya yang benar-benar memperjuangkan hak-hak buruh. Dalam pemberitaan-pemberitaan di media massa, FSPMI juga sering diangkat sebagai objek berita.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa keberhasilan FSPMI membentuk dan menguatkan organisasinya ditentukan oleh empat faktor, yaitu edukasi, advokasi, aksi, dan aliansi. Pertama adalah edukasi. Seperti dipaparkan pada bagian sebelumnya, FSPMI secara bergilir memberikan pendidikan kepada anggotanya tentang ketenagakerjaan, baik peraturan maupun hak-haknya. Selain itu, seperti ditegaskan oleh Dwi Prasetyo, Ketua FSPMI Mojokerto, “*Enam bulan sekali kita melakukan pendidikan leadership dari PUK*” (Wawancara 9 April 2013). Melalui pendidikan, FSPMI memberikan pengetahuan maupun meningkatkan kemampuan dan keterampilan anggotanya.

Advokasi menjadi faktor yang kedua. Melalui advokasi, FSPMI menunjukkan kepada para buruh secara umum bahwa organisasi buruh ini bukan organisasi semu yang hanya ingin menarik keuntungan dari anggotanya. Dalam konteks ini, FSPMI memperlihatkan bagaimana mereka berupaya membantu buruh-buruh yang bermasalah melalui mediasi, baik perundingan dua pihak (*bipartite*) maupun perundingan dengan pihak ketiga (*tripartite*). Seperti ditegaskan oleh Eka, Sekretaris FSPMI Mojokerto:

Dari gerakan FSPMI inilah, baik mulai cara mengadvokasi anggota, tiap PUK, PC, KC maupun perangkat yang lainnya saat mengadvokasi teman-teman yang sedang bermasalah, inilah hal yang membuat gerakan FSPMI menjadi semakin besar. Karena apa? Karena selama ini FSPMI benar-benar membela anggotanya. Itu yang pertama. Yang kedua, FSPMI tidak ingin mempunyai anggota atau buruh yang dalam perusahaannya tidak mendapatkan kesejahteraan. Kita usahakan agar seluruh anggota FSPMI kesejahteraannya terpenuhi (Wawancara 9 April 2013).

Kutipan di atas menggambarkan cara FSPMI menjaring anggotanya dengan memberikan advokasi bagi buruh-buruh yang bermasalah maupun memperjuangkan hak-hak mereka. Lebih lanjut, Eka menjelaskan cara FSPMI mengadvokasi anggota-anggotanya, mulai dari persoalan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK), cuti, dan sebagainya:

Saat ini kami sedang mengadvokasi teman-teman yang bekerja di pabrik sepatu. Mereka pada awalnya tidak memiliki serikat pekerja. Di situ kawan-kawan membentuk serikat pekerja FSPMI. Upah teman-teman ini masih di bawah UMK, 1.450.000. Jumlah pekerja di sana mencapai 1500. Semuanya tidak pernah diberi cuti, baik cuti tahunan maupun cuti hamil. Teman-teman tidak diikutsertakan program jamsostek. Teman-teman tidak satu pun yang diangkat sebagai karyawan tetap, walaupun masa kerja teman-teman ini cukup lama. Kita sudah sampaikan ke pihak pemerintah Kabupaten Mojokerto. Disnaker sudah sidak ke perusahaan. Kami minta penegakan hukum di perusahaan tersebut karena sudah banyak pelanggaran yang dilakukan. FSPMI sudah ada di sana. FSPMI sudah berdiri 2 bulan di sana kemudian perusahaan membuat serikat pekerja yang lain untuk menandingi FSPMI. Anggota kami dipaksa mengundurkan diri. Teman-teman diancam untuk keluar dari FSPMI. Kalau tidak, teman-teman diancam akan di-PHK (Wawancara 9 April 2013).

FSPMI pada awalnya mengadakan perundingan dua pihak dengan perusahaan. Karena permasalahannya sukar diselesaikan, pihak pemerintah kemudian dilibatkan. Kendati berbagai masalah mengancam keberadaan FSPMI maupun anggota-anggotanya di sebuah perusahaan, tindakan nyata dari FSPMI yang benar-benar memperjuangkan hak-hak anggotanya berbuah kepercayaan anggota terhadap FSPMI.

Faktor yang ketiga adalah aksi. Ketika mediasi dengan pemilik modal dan pemerintah tidak membuahkan hasil, aksi digunakan sebagai upaya untuk menegaskan perjuangan FSPMI. Pemilik modal dan pemerintah dianggap baru mendengarkan dan menyelesaikan permasalahan ketika buruh-buruh sudah melakukan aksi, mulai dari mogok kerja hingga turun ke jalan. Selain itu, aksi damai juga dilakukan untuk tidak saja menarik simpati para buruh, tetapi juga masyarakat secara umum. Untuk mengamankan aksi-aksinya, FSPMI membentuk Garda Metal. Setiap tahunnya, sebanyak 150 buruh dari FSPMI Mojokerto diberi pendidikan dan pelatihan setingkat kepolisian

oleh Garda Metal dari DPP FSPMI di daerah Dlundung, Trawas. Mereka menjadi garda terdepan di setiap aksi. Aksi terbesar dalam satu tahun ini adalah aksi mengawal penetapan UMK 2013. Jika di tahun 2012, UMK Mojokerto adalah Rp.1.234.000, maka di tahun 2013 UMK di sana mencapai Rp.1.700.000. Hal ini menunjukkan adanya kenaikan UMK Mojokerto sebesar 37,76%. Seperti dikatakan Jamaluddin-Sekretaris FSPMI Jawa Timur (Jatim), *“Tahun ini ada kenaikan UMK yang sangat drastis. Kenaikan UMK yang biasanya hanya berkisar Rp.100.000, kini mencapai Rp.400.000”* (Wawancara 6 April 2013). Pengawasan kenaikan upah yang signifikan ini membutuhkan perjuangan panjang, di mana FSPMI Mojokerto harus melakukan enam kali aksi, mulai dari penutupan *bypass* Mojokerto, penyusuran kawasan industri, rumah bupati, rumah ibu bupati, kantor bupati, gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jatim, gedung Grahadi Surabaya, hingga kantor gubernur. Melalui aksi-aksi tersebut, FSPMI meminta surat rekomendasi dari setiap perusahaan untuk menyatakan kesediaan dan kemampuan mereka untuk membayar UMK yang diusulkan serta meminta persetujuan dari bupati dan gubernur untuk menetapkan UMK tersebut. Dalam aksi tersebut, Pujianto, Ketua FSPMI Jatim bahkan sempat dipidana dan dijadikan tahanan kota. Kendati aksi menuntut banyak pengorbanan dan korban, hal ini justru semakin mendorong semangat buruh untuk bersatu.

Aliansi menjadi faktor yang keempat. FSPMI mengetahui bahwa organisasinya sudah cukup kuat dengan membangun jaringan mulai dari tingkat perusahaan, cabang, provinsi, hingga pusat (nasional). Namun demikian, FSPMI menyadari bahwa jaringan yang lebih luas harus dibangun melalui kerja sama dengan organisasi buruh yang lain. Dalam konteks Mojokerto, aliansi ini terdiri dari (a) FSPMI, (b) Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) yang mencakup tiga sektor, yaitu elektronik, perkayuan, dan baja, (c) Persatuan Pergerakan Buruh Indonesia (PPBI), (d) Serikat Buruh Kerakyatan (SBK), dan (e) Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI). Melalui aliansi di Mojokerto ini, pergerakan buruh menjadi semakin luas dan kuat.

Proses pembentukan dan penguatan FSPMI sebagai sebuah organisasi buruh yang berpengaruh membutuhkan modal sosial. Cara-cara yang dipakai FSPMI, yaitu edukasi, advokasi, aksi, dan aliansi menyiratkan pembentukan modal sosial dari FSPMI. Modal sosial dapat diartikan sebagai:

*The aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition ... which provides each of its members with the backing of the collectively-owned capital (Bourdieu, 1986: 248-249).*

Dalam definisi lain, Putnam (1995: 664-665) menyatakan modal sosial sebagai “*features of social life -networks, norms and trust- that facilitate people to act together more effectively to pursue shared objective*”. Dalam konteks FSPMI, mereka pertama-tama berusaha untuk membentuk jaringannya dengan merekrut buruh-buruh yang bekerja di berbagai perusahaan sebagai anggotanya. Proses pembentukan jaringan ini sangat ditentukan oleh kemampuan FSPMI dalam menciptakan kepercayaan dari para anggotanya yang dilakukan melalui edukasi dan advokasi. Ketika para buruh sudah memiliki kepercayaan, mereka mau menjadi anggota dan bahkan berkorban demi perjuangan mereka. Di sini timbal balik diwujudkan dalam berbagai hal, mulai dari iuran anggota hingga solidaritas aksi. Untuk menjaga independensinya dari kepentingan pemilik modal maupun pemerintah, FSPMI menetapkan iuran anggota sebesar 1% UMK atau Rp.17.000 tiap bulan. Dari iuran tersebut, sebesar 40% diserahkan kepada DPP, dan sisanya dikelola oleh PUK. Selain penguatan organisasi secara internal, FSPMI semakin memperluas jaringannya melalui pembentukan aliansi dengan organisasi-organisasi buruh yang lain. Modal sosial menjadi faktor yang sangat menentukan cara FSPMI menguatkan organisasinya hingga berpengaruh dan benar-benar memperjuangkan hak-hak anggotanya, yaitu para buruh, sesuai dengan semangat mereka, “diam duduk tertindas atau bangkit melawan”.

Kendati FSPMI sudah cukup matang dan memiliki kekuatan yang cukup berpengaruh, satu hal yang cukup signifikan terkait dengan basis organisasi perlu diwaspadai. Seperti dikatakan Dwi Prasetyo, Ketua FSPMI Mojokerto, FSPMI adalah murni gerakan buruh yang tidak berbasis agama maupun politik. Sementara itu, Pujiyanto, Ketua FSPMI Jatim menyatakan bahwa FSPMI masih dalam proses pencarian jati diri. Lebih lengkap, Pujiyanto menyebutkan:

FSPMI Jawa Timur berasal dari pergerakan Mojokerto, meskipun pendirian awalnya dulu dari Sidoarjo. Dari pergerakan itu, kita sebenarnya masih sedang mencari jati diri. Kalau saya membaca bukunya Alm. Pak Hatta, kita sedang mengarah ke sana, antara gerakan buruh kiri dan kanan, kita di tengah-tengah. Kalau dibilang, sekarang ini sosialis religius. Itu yang sedang kita cari jati diri kita. Yang menjadikan kita semakin yakin dan kuat karena kita punya kesadaran, apa yang kita lakukan itu punya nilai di depan Allah, meskipun FSPMI bukan Islam, kan masih campur. Alhamdulillah kita jadi percontohan di nasional dan bahkan internasional. Kita semakin kuat karena kita yakin apa yang kita lakukan itu adalah tabungan untuk nanti di akhirat. Itu yang menjadikan kita tidak takut siapa pun. InsyaAllah gerakan buruh kita ini, FSPMI khususnya, punya nilai ruh untuk berjuang. Kalau perjuangan tanpa ruh, ... mereka menamakan sosialis kiri, tetapi mereka tidak memiliki biaya darimananya tidak jelas, kemudian apa yang dilakukan untuk siapa juga tidak jelas, dia mengatasnamakan 'rakyat' atau 'buruh' atau 'warga miskin kota', hanya itu saja. Kalau apa yang kita lakukan, punya nilai di depan Allah, bahwa semua yang kita lakukan punya pahala. Itu membuat kita tidak akan mundur. Karena semua punya nilai di depan Allah itulah, gerakan buruh di Jawa timur itu, teman-teman menjadi ikhlas. Ikhlas mereka tidak dibayar. ... Inilah yang menjadikan teman-teman kuat hatinya. Itu kita tanamkan, sehingga kalau kita ngomongkan prinsip agar kita menjadi orang yang bermanfaat untuk orang lain. ... Dan teman-teman di Jawa Timur masih taat pimpinan. Itu kenapa serikat lain pecah, komunitas kita ndak. Nggak ada yang berebut jadi pimpinan

atau kepingin jadi DPW seperti saya. Tidak ada yang berani. Itu amanat. Tidak ada yang berebut. Malah saya kepengen ganti sudah 2 kali, tidak ada yang menggantikan. Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART), kalau sudah dua kali, mau ndak mau kan ini harus berakhir. Inilah kelebihanannya di FSPMI. Prinsip, “Diam tertindas atau bangkit melawan”. Itu kita tanamkan agar kita tidak menjadi pecundang. Hidup sekali, kalau tidak memberikan manfaat, apa artinya (Wawancara 9 April 2013).

Kutipan di atas sekaligus menjadi sebuah wacana yang seyogyanya direfleksikan kembali oleh FSPMI. Dari kutipan di atas, setidaknya ada dua hal yang perlu diperhatikan. Pertama adalah proses pencarian jati diri. Meskipun FSPMI sudah menyatakan dirinya sebagai organisasi buruh murni yang tidak berbasis agama maupun politik, sebuah wacana sedang bergulir di sana, yaitu organisasi buruh yang sosialis religius. Ketika nilai-nilai religius dimasukkan, perbedaan nilai dari berbagai agama berpotensi menjadi sumber pemecah kesatuan dan kekuatan FSPMI, terlebih ketika nilai dari sebuah agama cenderung mendominasi. Kedua adalah karisma pemimpin. Jika dilihat dari waktu pendiriannya, puncak-puncak kepemimpinan FSPMI masih dipegang oleh generasi pertama. Generasi ini tentunya memiliki karisma yang tinggi sebagai *the founding father* atau pendiri dari FSPMI. Ke depan, FSPMI perlu mewaspadai perebutan kepemimpinan yang mungkin saja terjadi. Karisma pemimpin menjadi hal yang sulit tergantikan, meskipun kaderisasi kepemimpinan sudah dilakukan.

Menyadari posisinya yang cenderung terpinggirkan dalam ketegangan-ketegangan sosial yang terjadi di antara pemilik modal, pemerintah, dan buruh, para buruh menyusun kekuatan melalui pembentukan organisasi buruh. Dalam konteks Mojokerto, FSPMI tumbuh menjadi sebuah organisasi buruh yang cukup disegani melalui aksi-aksinya yang dianggap nyata. Keberhasilan FSPMI dalam penguatan kelembagaan sangat ditentukan oleh edukasi, advokasi, aksi, dan aliansi. Hal ini menggambarkan perjuangan buruh untuk ikut merebut ruangnya. Namun demikian, organisasi buruh hendaknya

mewaspadai ideologi maupun kepemimpinan yang seringkali menjadi ancaman internal bagi eksistensi organisasi.

## Penutup

Mojokerto dapat dibaca sebagai ruang yang dibentuk sebagai peri-urban Surabaya. Sejalan dengan konsep peri-urban dari Kusno (2010), tulisan ini menunjukkan cara pemerintah membuka kran-kran industri di Mojokerto yang melampaui batas-batas Surabaya yang dalam perkembangannya memunculkan berbagai jenis pekerjaan yang tidak lagi bersifat pertanian, seperti pengusaha hunian, pedagang warung, tukang ojek, tukang parkir, dan tentunya buruh pabrik. Studi ini juga mendukung pernyataan Kusno bahwa ruang peri-urban bukan saja merupakan ruang ekonomi, tetapi juga ruang politik. Penanda-penanda yang ada, yaitu keberadaan Ngoro Industri Persada atau Ngoro Industrial Park (NIP) serta perluasan NIP II dan III, pembangunan 10.000 Ha industri, pembangunan tol SUMO, maupun peningkatan investasi memperlihatkan derasnya arus kapital yang memasuki Mojokerto sebagai ruang industri. Sementara itu, industri juga mendorong pertarungan kepentingan antara pemilik modal, pemerintah, dan masyarakat. Pemerintah dan pemilik modal mendominasi pertarungan dalam ruang peri-urban. Konsekuensinya, masyarakat cenderung termarginalkan dalam ruang mereka sendiri. Sejalan dengan Willies (2005), studi ini menunjukkan bahwa pembangunan peri-urban memicu kemunculan berbagai masalah, seperti perencanaan yang kurang matang serta eksploitasi buruh.

Untuk menghadapi ketegangan-ketegangan sosial dengan para pemilik modal, buruh-buruh di Mojokerto berkoordinasi dan membangun modal sosial, melalui edukasi, advokasi, aksi, dan aliansi untuk memperjuangkan hak-hak ketenagakerjaannya. Hal ini menunjukkan bahwa gerakan buruh cenderung menguat. Seperti dinyatakan Hadiz (1998), reformasi memberikan kesempatan yang lebih besar bagi para buruh untuk berorganisasi. Selain itu, fenomena ini juga memperlihatkan kemunculan kelas baru yang disebut Hadiz

(2000: 250) sebagai 'kelas pekerja industri baru yang berbasis urban'. Menurutnya,

*Unlike their predecessors of two or three decades ago, the current generation of industrial workers regarded their status as urban residents as more or less permanent, given the lack of availability of land, particularly in Java, which makes relocating permanently to the village both improbable and unattractive.*

Dalam konteks tersebut, sebuah bentuk solidaritas baru terbentuk di antara mereka untuk bertahan hidup di ruang urban maupun peri-urban yang dianggap 'suram'. Ruang urban maupun peri-urban menjadi ruang kemunculan solidaritas buruh. Oleh karena itu, gerakan buruh sepertinya tidak saja menguat di Mojokerto, tetapi juga di wilayah-wilayah lain Pantura yang sudah menjadi ruang yang terintegrasi.

### **Daftar Pustaka**

- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Mojokerto. 2012. *Kabupaten Mojokerto dalam Angka 2012*. Mojokerto: BPS Kabupaten Mojokerto.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Mojokerto. 2013. *Kabupaten Mojokerto dalam Angka 2013*. Mojokerto: BPS Kabupaten Mojokerto. Tersedia di <http://mojokertokab.bps.go.id>. Diakses pada Januari 2014.
- Firman, Tommy. 1992. "The spatial pattern of urban population growth in Java 1980-1990", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 28 (2): 95-109.
- Hadiz, Vedi R. 1998. "Reformasi total? Labor after Suharto", *Indonesia*, Vol 66, hlm. 109-124.
- Hadiz, Vedi R. 2000. "Globalization, labour and the state: The case of Indonesia", *Asia Pacific Business Review*, Vol. 6 (3-4): 239-259.

- Handayani, Fitri Ami. 2009. "Analisis Kesenjangan Wilayah di Gerbangkertosusilo Ditinjau dari Aspek Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan". Skripsi S1, Jurusan Teknik Sipil, Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan, Institut Teknologi Sepuluh Nopember.
- Kusno, Abidin. 2010. "The End of Peasantry and the Politics of Peri-Urbanization in an Indonesian Metropolis". ARI-NUS Working Paper Series No. 139, June.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Blackwell: Oxford.
- Merriam-Webster Dictionary. 2013. Tersedia di <http://www.merriam-webster.com/dictionary/marker>. Diakses pada November 2013.
- Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Mojokerto No. 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032.
- Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Jawa Timur (Jatim) No. 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jatim 2011-2031.
- Pratikno. 1996. "Working the System and Testing the Boundaries: Political Participation in Gresik under Indonesia's New Order". Tesis S2, the Flinders University of South Australia.
- Ramli AT, Muhammad. 2013. "Gentrifikasi Peri-urban: Ekspansi Perkotaan dan Politik Spasial Komunitas Lokal di Makassar". Disertasi S3, Universitas Indonesia.
- Saidi, Anas. 2012. "Trunojoyo: Gerbang Madura yang sedang Berubah?" dalam *Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-pusat Pertumbuhan Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Soewarsono. 2012. "Pendahuluan "pemekaran" di "Pantura Jabar": Etnisitas dan Kelas," dalam Soewarsono (Ed.). *Kota-kota*

*Pantura Bagian Barat dalam Pemekaran*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.

- Spar, Debora. 1996. Trade, investment, and labor: The case of Indonesia. *The Columbia Journal of World Business*, Vol 31 (4), hlm. 30-39.
- Tanpa Penulis. 2011. "Optimistis 50 Ha Ngoro II Terjual, Intiland Incar Total Penjualan Rp. 1 Triliun". *Kontan*, 19 Juli. Tersedia di <http://industri.kontan.co.id/news/optimistis-50-ha-ngoro-ii-terjual-intiland-incar-total-penjualan-rp-1-triliun>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2012. "Iklim Investasi Mojokerto Kian Moncer". *Surabaya Pagi*, 11 Mei. Tersedia di <http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b812982962f2c645be06a8c7c38115637ef0b582e6>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2012. "Bupati MKP Kian Gencar Gaet Investor". *Surabaya Pagi*, 14 November. Tersedia di <http://www.surabayapagi.com/index.php?3b1ca0a43b79bdfd9f9305b8129829624436defae5c1ebfa5259d5ec805f9458>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "Kawasan Industri Ngoro Siap Diperluas". *Bisnis Jatim*, 18 Januari. Tersedia di <http://www.bisnis-jatim.com/index.php/2013/01/18/kawasan-industri-ngoro-industrial-park-siap-diperluas/>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "Kawasan Industri: Jatim Siap Tampung Relokasi Pabrik dari Jakarta". *Bisnis Jatim*, 26 Maret. Tersedia di <http://www.bisnis-jatim.com/index.php/2013/03/26/kawasan-industri-jatim-siap-tampung-relokasi-pabrik-dari-jakarta/>. Diakses pada Mei 2013.

- Tanpa Penulis. 2013. "Mojokerto Siap Tangkap Investasi yang Masuk ke Jatim". *Kabar Bisnis*, 26 Maret. Tersedia di <http://kabarbisnis.com/read/2837838>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "Kunjungan Delegasi Taiwan ke Mojokerto Tahun 2013." *BPM Jatim*, 1 April. Tersedia di <http://bpm.jatimprov.go.id/kunjungan-delegasi-taiwan-ke-mojokerto-tahun-2013/>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. Kawasan Industri Baru Banyak Dilirik Calon Investor. *Surabaya Post*, 20 Mei. Tersedia di Diunduh dari <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=cc61bf4b3ccd8b2cff7f6e5a657563f1&jenis=1679091c5a880faf6fb5e6087eb1b2dc>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "Kota Surabaya". Tersedia di <http://www.surabaya.go.id/infokota/index.php?id=5>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "Ngoro Industrial Park". Tersedia di [www.ngoroindustrialpark.com](http://www.ngoroindustrialpark.com). Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "PT Intiland". Tersedia di <http://www.intiland.com>. Diakses pada Mei 2013.
- Tanpa Penulis. 2013. "UMK Kabupaten/Kota di Jawa Timur". Tersedia di [www.infokerja-jatim.com](http://www.infokerja-jatim.com). Diakses pada Mei 2013.
- Tirtosudarmo, Riwanto, dkk. 2012. *Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-pusat Pertumbuhan Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Tjiptoherijanto, Priyono. 1997. "Surabaya, Indonesia" dalam *Migration and Family Planning: The Third Round In-depth Study – Research Reports by Three Cities*. Tersedia di <http://www.auick.org/database/ids/ids03/ids03.html>. Diakses pada Mei 2013.
- Wikipedia. 2013. "Peta Jawa Timur: Pembagian Administratif dalam Daftar Kabupaten dan Kota di Jawa Timur". Tersedia di

[http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kabupaten\\_dan\\_kota\\_di\\_Jawa\\_Timur](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_di_Jawa_Timur). Diakses pada Mei 2013.

# **BEREBUT RUANG DAN OTORITAS KEBERAGAMAAN: STUDI KASUS DI TEMBALANG, SEMARANG**

---

Oleh Muhammad Khoirul Muqtafa

## **Pengantar**

**B**erbeda dengan wilayah lain di sepanjang jalur Pantai Utara Jawa (Pantura), Kota Semarang nampak “sepi” dari isu konflik kekerasan agama. Sementara kota lain, sebut saja Kendal, Tegal, Pekalongan dan sebagainya, konflik yang melibatkan antar kelompok keagamaan cukup mengemuka, terutama yang berkaitan dengan kelompok minoritas. Ini tentu saja cukup menarik mengingat Semarang adalah pusat gravitasi dan laju orang dan ekonomi yang cukup vital, yang menghubungkan Surabaya di titik timur dan Jakarta dari bagian Barat. Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa di Semarang, perilaku keberagaman yang bisa dibilang penuh dengan sikap toleransi ini terkait dengan sejarah panjang proses penyebaran agama di wilayah ini yang cukup damai. Di samping itu, terutama pada masyarakat yang tinggal di dekat pusat kota, solidaritas sosial tumbuh kuat dengan maraknya forum warga yang menjadi tempat diskusi dalam menyikapi berbagai hal yang terjadi di sekitar mereka (Muqtafa, 2012: 57-89).

Namun demikian, ini bukan berarti Semarang tidak punya soal sama sekali dengan isu konflik yang melibatkan kelompok keagamaan. Setidaknya, ini yang terjadi di wilayah pinggir Semarang (peri-urban). Di Ngaliyan misalnya terjadi konflik yang melibatkan dua kelompok keagamaan yang berbeda terkait dengan pendirian atau penggunaan sementara rumah sebagai gereja. Di Banyumanik, konflik antar kelompok keagamaan berujung pada pengusiran satu kelompok karena tidak menemukan jalan keluar yang memuaskan kedua belah pihak. Kasus lain terjadi di Tembalang di mana takmir masjid “dianiaya” oleh pengikut salah satu kelompok. Khusus yang terakhir, penyelesaian

lewat jalur hukum ditempuh meski sampai sekarang tidak kunjung putus akhir dari masalah tersebut.

Konflik keagamaan yang muncul di Semarang ini terjadi di wilayah pinggir yang sedang berubah, atau biasa disebut sebagai wilayah peri-urban. Sebagaimana diungkap oleh beberapa ahli yang menekuni isu peri-urban, secara administratif, wilayah ini seringkali menjadi daerah pertempuran antara “ke-desa-an” dan “ke-kota-an” (Yunus, 2008: 3) dimana industrialisasi atau ekspansi spasial terjadi sementara masyarakat masih menggantungkan hidupnya dari pekerjaan agraris. Ahli yang lain seperti Kusno (2010: 22) menyebut peri-urban sebagai ruang yang penuh dengan dinamika di mana *“lack of planning and governance could mean excessive control and vice versa. In this sense, lack of governance is a form of governance.”* Senada dengan Kusno, Willies (2005) menyebut peri-urban sebagai ruang yang penuh persoalan, baik terkait dengan isu lahan, *governance*, eksploitasi buruh dan sebagainya. Intinya, peri-urban adalah *“a naming of ever-changing spaces of opportunism.”*

Bagian berikut mencoba menjajagi kembali berbagai pendapat di atas dengan melihat transformasi dan ketegangan sosial yang terjadi di wilayah peri-urban Semarang. Lokasi yang dipilih adalah Tembalang karena dua hal: *pertama*, di wilayah ini, ekspansi spasial dengan dibangunnya kampus Universitas Diponegoro (UNDIP) pada tahun 1990-an turut mengubah wajah Tembalang. Ini berlanjut dengan keputusan pemerintah untuk memperluas wilayah administratif Semarang. *Kedua*, konflik keagamaan mutakhir di wilayah ini menjadi sorotan berbagai pihak karena melibatkan unsur kekerasan fisik. Kasus ini akan dijadikan pintu masuk untuk merefleksikan kembali dinamika di wilayah peri-urban, khususnya di wilayah Semarang.

## **Kondisi Sosial Demografi Tembalang**

Tembalang merupakan satu dari 16 kecamatan di wilayah Semarang, Jawa Tengah. Dibanding kecamatan lain, luas daerah ini adalah terbesar kedua setelah kecamatan Mijen (5.040, 25 hektar).

Seluas 4.177, 62 hektar, sekitar 429,60 hektar daerah ini merupakan tanah sawah. Sejak tahun 2007 sampai tahun 2011, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Semarang, luas tanah sawah ini tidak mengalami perubahan. Dari jumlah itu, sebagian besar berada di desa Rowosari (275 hektar). Dari 12 kelurahan yang ada di wilayah ini (Rowosari, Meteseh, Kramas, Tembalang, Bulusan, Mangunharjo, Sendangmulyo, Sambiroto, Jangli, Tandang, Kedungmundu, Sendangguwo) 3 kelurahan yakni Sambiroto, Jangli dan Tembalang tidak mempunyai tanah sawah (Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang, 2012).

Di lihat dari jumlah penduduk, Sendangmulyo merupakan kelurahan dengan populasi terbesar (29.928) diikuti dengan Sendangguwo (20.532) dan Tandang (18.345). Adapun tiga kelurahan dengan populasi terkecil adalah Tembalang (5.313), Bulusan (4.554) dan Kramas dengan 3.126 jiwa. Dari segi kepadatan penduduk, Kedungmundu menempati urutan pertama dengan 6.899 penduduk per km<sup>2</sup>, disusul Sendangmulyo (6.492) dan Sendangguwo (6.279). Rowosari, Bulusan, dan Tembalang adalah tiga kelurahan dengan jumlah kepadatan terkecil: 1.108, 1.498 dan 1.982 secara berurutan. Jumlah total populasi kecamatan Tembalang mencapai 138.362, melonjak 16.000 jiwa sejak tahun 2007 dengan tingkat kepadatan 3.315, naik sebesar 385 dalam kurun waktu 5 tahun (2007-2011) (Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang, 2012).

Sebagian besar warga Tembalang adalah Pegawai Negeri Sipil/Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang mencapai 5.424 orang pada tahun 2011, disusul dengan pedagang (3.391) dan pensiunan (2.524). Adapun mereka yang bergerak di bidang pertanian, baik sebagai tani maupun butuh tani mencapai 942 jiwa (2011). Jumlah ini turun drastis dari tahun sebelumnya yang mencapai 7.094 jiwa (2010), 7.094 (2009), 6.845 (2008) dan 6.858 (2007). Hal yang sama juga terjadi pada mereka yang bekerja di buruh industri, 507 jiwa pada 2011 setelah sebelumnya mencapai 16.241 pada tahun 2010. Begitu juga dengan buruh bangunan, 507 (2011), angka yang sangat jauh dari

tahun sebelumnya 13.501 (Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang, 2012).

Dari total jumlah penduduk Tembalang (138.362), 119.600 orang memeluk agama Islam, 9.130 memeluk Kristen Protestan, 8.930 orang adalah Kristen Katolik, 360 pengikut Budha dan 250 memeluk Hindu. Pemeluk kelima agama ini mengalami kenaikan semenjak tahun 2007, kecuali Hindu yang justru mengalami penurunan, dari 303 di tahun 2007 menjadi 250 pada 2011. Jumlah pemeluk agama Islam mengalami peningkatan yang signifikan dibanding tahun sebelumnya yang mencapai lebih dari 4000 orang. Jumlah tempat peribadatan juga menunjukkan besarnya komunitas Muslim di wilayah ini dimana terdapat 110 masjid dan 196 musholla (2011), sedangkan jumlah gereja hanya 20, dan tidak ada pura/vihara yang tercatat dalam laporan BPS Kota Semarang (Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang, 2012).

### **Tembalang: Asal-Usul dan Ekspansi Spasial**

Tembalang pada awalnya adalah kawasan hutan belantara. Terdapat dua versi cerita mengenai asal-usul Tembalang ini. *Pertama*, nama ini berasal dari kata “tembak” dan “ilang”. Muasal kata ini didasarkan pada cerita tentang Kiai Sirojuddin dan Kiai Galang Sewu yang dikenal sebagai penyebar agama Islam di Jawa Tengah dan pembabat alas Tembalang. Dalam perjalanan dari Demak menuju selatan bersama para muridnya, mereka dikejutkan oleh rombongan yang tidak dikenal di tepi sebuah sungai dengan pohon Gambir besar di sisinya. Terjadi perang di antara dua rombongan itu, dan ketika bambu runcing dan batu ditembakkan, pasukan tersebut hilang. Kejadian itu terus berulang sampai mereka hilang dengan sendirinya. Dari sini, Kiai Sirojuddin dan Kiai Galang Sewu sepakat memberi nama daerah tersebut Tembalang (tembak + ilang) (Syukron, 2014).

Cerita lain menyebutkan Tembalang berasal dari kata “tambal” dan “ilang”. Alkisah, Ki Ageng Pandan Arang (yang sering dianggap sebagai penemu Semarang) melakukan inspeksi ke wilayah

Tembalang. Di sini, Ki Ageng melihat penduduk yang berusaha menambal mata air yang terus membludak airnya. Berbagai usaha dilakukan, namun setiap benda yang dipakai untuk menambal selalu tenggelam dan hilang. Kemudian mereka mengadukan masalah tersebut kepada Ki Ageng. Setelah mengambil air wudlu, sholat dua rakaat dan berdoa cukup lama, mata air yang tadinya berjumlah sembilan hanya tersisa satu. Ki Ageng pun berpesan agar mata air dan lingkungannya dijaga bersih dan diberi nama Tembalang (tambal + hilang) (Isti, 2013).

Dalam sejarahnya, Tembalang erat terkait dengan perubahan ekspansi spasial dan reklasifikasi wilayah di Semarang. Perubahan pertama terjadi pada tahun 1976 ketika pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1976 tentang Perluasan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang. Perluasan ini didasari oleh pertimbangan bahwa perkembangan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang semakin meningkat dan karenanya tidak dapat menampung segala aspirasi dan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut, terutama di bidang pembangunan. Perluasan ini mencakup sebagian daerah di Kabupaten Daerah Tingkat II Semarang, Kabupaten Daerah Tingkat II Kendal, dan Kabupaten Daerah Tingkat II Demak.

Sebagian dari wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kendal yang kini masuk Kota Semarang adalah Kecamatan Tugu yang terdiri dari 11 desa, dan Kecamatan Mijen yang terdiri dari 33 desa. Sedangkan Kabupaten Semarang menyumbang dua kecamatan yakni Kecamatan Gunungpati yang terdiri dari 13 desa, dan Kecamatan Ungaran yang memiliki 13 desa. Adapun Kabupaten Demak merelakan satu kecamatannya untuk masuk ke wilayah Semarang, yakni Kecamatan Genuk yang terdiri dari 16 desa. Tembalang sendiri hanyalah salah satu desa di Kecamatan Ungaran. Perubahan kedua terjadi pada tahun 1980-an ketika Tembalang menjadi salah satu kelurahan di Kecamatan Banyumanik. Perkembangan berikutnya terkait dengan perluasan Kota Semarang yang tadinya hanya 9 Kecamatan menjadi 16 Kecamatan pada Hari Jadi Kota Semarang ke-

449 pada tahun 1996. Semenjak itu, kelurahan Tembalang menjadi bagian dari kecamatan baru, Kecamatan Tembalang.

Khusus perubahan terakhir ini, sedikit banyak, sangat terkait dengan pembangunan kampus Universitas Diponegoro (UNDIP) di wilayah Tembalang yang dimulai semenjak tahun 1990-an. Bisa dibayangkan, pembangunan kampus ini menjadi salah satu ekspansi spasial yang sangat berdampak terhadap perubahan sosial di masyarakat. Sebagaimana dituturkan oleh Lurah Tembalang, Margono, sebelum ada UNDIP, warga Tembalang hanya menikah dengan tetangga sendiri. Akan tetapi, kini mereka menikah dengan orang dari berbagai wilayah, seperti Papua, Aceh, Kalimantan dan Sumatera (Isti, 2013). Perubahan lain terkait dengan mata pencaharian di mana kini sebagian besar mereka menggantungkan hidup dari usaha kos-kosan, warung makan dan fotokopi (Isti, 2013).

Perubahan mata pencaharian yang tidak lagi mengandalkan hidup dari bertani ini tak lepas dari keberhasilan UNDIP yang mampu menarik banyak orang untuk berdatangan dan tinggal di wilayah ini, baik sebagai mahasiswa maupun pekerja. Sebagaimana data BPS, jumlah penduduk kelurahan Tembalang sekitar 5.313 orang. Namun, jumlah mereka yang tinggal di wilayah ini, baik di kost-kost-an maupun mengontrak mencapai 15.000-an orang. Jumlah kost-kost-an sendiri, sebagaimana dituturkan oleh lurah Margono, mencapai sekitar 500-an. Lahan wilayah Tembalang yang terpakai untuk pembangunan wilayah UNDIP mencapai 186 hektar dan sisanya sekitar 270-an hektar (Isti, 2013).

Selain Kelurahan Tembalang, wilayah lain yang juga berkembang cukup pesat adalah kelurahan Tandang. Sebagaimana dituturkan oleh informan penelitian ini, daerah ini tadinya adalah hutan dan bekas kuburan Cina. Pada tahun 1980-an, daerah ini sangatlah sepi. Di sepanjang jalan utama di kelurahan ini, hanya terdapat beberapa bangunan. Sekitar pertengahan tahun itu, sebanyak 400 Kepala Keluarga (KK) dipindahkan ke Tandang. Mereka adalah para transmigran yang tidak jadi berangkat ke daerah transmigrasi.

Sebelumnya mereka menghuni asrama transmigrasi di daerah Kaligawe yang terletak tidak jauh dari pabrik rokok British American Tobacco (BAT). Semenjak itu wilayah tersebut beranjak padat. Kini, mereka yang tinggal di sana berasal dari berbagai daerah di Semarang dan sekitar Semarang.

Perkembangan pesat terjadi pada sekitar awal 1990-an. Nampaknya ini terkait dengan proses pembangunan dan perubahan yang sedikit banyak dipicu oleh keberadaan kampus UNDIP. Apalagi semenjak Tembalang menjadi kecamatan baru pada tahun 1996. Kini, wilayah ini cukup ramai. Harga tanah di wilayah ini juga mengalami peningkatan yang luar biasa. Sebagai gambaran, harga tanah kavling seluas 88 meter persegi berkisar Rp. 2.600.000-an, namun sekarang harganya sudah mencapai ratusan juta, utamanya yang terletak di pinggir jalan. Jalan di sepanjang jalan utama terbilang cukup bagus dan akses transportasi menuju daerah ini atau dari daerah ini ke tempat lain juga mudah. Berbagai moda transportasi mulai dari angkutan sampai bis kota tidak susah ditemukan.

### **Keberagaman di Tembalang: Kasus Rowosari dan Tandang**

Sebagaimana disebut di muka, mayoritas penduduk di daerah Tembalang beragama Islam. Selain tempat peribadatan, terutama bagi umat muslim, yang mudah ditemukan di sana, terdapat juga fasilitas atau forum keagamaan bagi kalangan muslim. Jumlah majelis ta'lim di sini mencapai 117 buah dengan melibatkan jama'ah sekitar 21.596 orang. Dari jumlah itu, sebagian besar majelis ta'lim berada di kelurahan Meteseh (26 buah), disusul dengan Tandang (24 buah) dan Sendangmulyo (22 buah). Namun demikian, jumlah majelis ta'lim ini tidak berbanding lurus dengan jumlah jama'ah. Dilihat dari jumlah jama'ah, majelis ta'lim di Sambiroto (5 buah) justru mempunyai jama'ah paling besar, mencapai 6.986 orang. Adapun peringkat kedua dan ketiga adalah Sendangmulyo (22 majelis ta'lim) dengan jama'ah sebesar 6.754 dan Rowosari (9 majelis ta'lim) dengan jumlah jama'ah mencapai 3.295 orang (Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang, 2012).

Selain majelis ta'lim, pondok pesantren juga tersebar di wilayah ini. BPS Kota Semarang (2012) mencatat sebanyak 16 pesantren pada tahun 2011, meningkat tiga buah dibanding tahun 2007. Jumlah siswa yang belajar di pesantren ini (santri) mencapai 9.745 (2011), meningkat, meski tidak banyak, dibanding tahun 2007 (9.729 santri). Sejumlah 68 kiai tercatat di wilayah Tembalang. Dilihat dari jumlah keberadaan pesantren, di Meteseh terdapat 4 pesantren, Rowosari dan Sendangmulyo masing-masing 3 buah, Bulusan 2 buah, Kramas, Tembalang, Sambiroto dan Kedungmundu masing-masing 1 buah. Jumlah santri terbesar ada di Meteseh (6.176), disusul Kramas (1.890) dan Sambiroto (546). Dari persebaran ini, tidak terdapat pondok pesantren di daerah Mangunharjo, Jangli, Tandang, dan Sendangguwo.

Sejumlah fasilitas dan forum keagamaan yang terdapat di Tembalang tidak serta merta menjamin Tembalang sepi dari konflik keagamaan. Setidaknya, tercatat dua kasus yang melibatkan kekerasan fisik. Pertama adalah kasus pembakaran rumah di Rowosari. Kasus ini terjadi pada tahun 1998 dan bermula dari isu “pesugihan” yang dialamatkan kepada H. Dardiri, salah seorang warga yang maju pesat dalam hal kekayaannya (Thohir, 2005: 43-46). Awalnya, Dardiri meminta pertolongan seorang dukun bernama Nyai Alam karena mertuanya sakit. Semenjak berhasil mengobati penyakit itu, dukun tersebut tinggal di rumah Dardiri dan ini diringi dengan meningkatnya perekonomian Dardiri. Ia memulai usaha dengan menjual barang material bangunan, lalu menjadi pemborong bangunan seperti pembangunan jembatan dan juga bisnis jual beli tanah. Jumlah rumah dan bangunan yang dimiliki mencapai dua belas. Karena keberhasilan itu, Dardiri diangkat sebagai Ketua RW dan Pengurus Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).

Namun demikian, masyarakat melihat gelagat tidak wajar dari pemerolehan kekayaan Dardiri. Ini karena perilaku aneh yang ditunjukkan Dardiri semenjak berhasil menjadi orang kaya baru. Mulai dari membuang uang sembarangan di jalanan (Rp. 2000-Rp. 5.000), mandi di tengah malam di sumur yang berbeda-beda, berguling-guling

di rerumpunan di tengah malam dengan hanya bercelana dalam dan sebagainya. Menurut cerita, setelah berguling-guling itu, Dardiri berubah menjadi *kethek ireng* (kera hitam). Dari sini, isu Dardiri mempunyai *ingon-ingon* (peliharaan) mengemuka. Ada yang menyebut *ingon-ingon* itu adalah *kethek ireng*, ada pula yang menyebut *buto ijo* (raksasa hijau). Binatang ini dipelihara untuk membantu mencari kekayaan.

Sebagai besar warga percaya bahwa imbal balik dari pemerolehan kekayaan seperti itu mengandaikan penukaran nyawa yang harus ditunaikan dalam waktu-waktu tertentu. Nyawa yang akan dijadikan tebusan bisa berasal dari keluarga atau karyawannya. Kebetulan, ada tiga orang berturut-turut meninggal secara tidak wajar pada saat itu. Ketiganya adalah karyawan Dardiri. Ketiga orang yang meninggal ini meninggalkan pertanda atau tersangkut dengan Dardiri. Korban pertama setelah empat puluh harinya memperingatkan warga agar tidak membuang hajat di jembatan yang dibangun Dardiri kalau tidak ingin menjadi korban berikutnya. Korban kedua sempat didatangi Dardiri di tengah malam sebelum meninggal, sedangkan korban ketiga meninggalkan tanda warna hitam di dadanya, tanda yang sama dengan korban kedua.

Peristiwa meninggalnya tiga karyawan Dardiri ini menimbulkan sederet tanya tentang siapa yang akan menjadi korban berikutnya. Ada warga yang berinisiasi untuk memperingatkan Dardiri terkait dengan hal ini, namun ia berkelit dengan mengatakan dia tidak ada hubungannya dengan kematian itu. Di waktu lain, ia malah menantang warga yang hendak beradu mulut dengannya mengingat statusnya sebagai orang kaya. Suatu ketika ada warga yang melihat kera hitam, Dardiri mengatakan bahwa dialah pemiliknya. Puncaknya adalah ketika terjadi demonstrasi memprotes korupsi dana LKMD yang dituduhkan pada bendahara, lalu Dardiri mengatakan agar setelah mendemo bendahara nanti mendemo dirinya. Pada September 1998, masyarakat mendatangi rumah Dardiri, namun tidak bertemu dengannya. Warga lalu membakar rumah, bangunan toko, dan tempat material milik Dardiri.

Kasus kedua terjadi di kelurahan Tandang, Semarang. Kasus ini melibatkan Chumaidi, imam masjid, dan kelompok berjenggot dan bercelana cingkrang. Diturunkan informan, kelompok bercelana cingkrang ini sudah ada di Tembalang semenjak tahun 1988-an. Jumlahnya tidak banyak, sekitar 10 orang. Mereka dikenal cukup aktif dalam mendakwahkan ke-Islamannya, termasuk kepada para preman kampung. Selama periode itu, konflik antara kelompok ini dengan kelompok lain tidak mengemuka sampai pada akhir 1990-an dan awal tahun 2000-an. Diturunkan Chumaidi, takmir masjid waktu itu (2001) dijabat oleh Qowam. Namun tidak sampai satu tahun kepengurusan, ia menangis dan menyatakan tidak tahan. Ini karena perilaku kelompok ini yang seringkali menyerobot jadi imam dan juga tindakan lainnya. Ini menjadikan suasana menjadi tidak kondusif sementara warga sudah mulai resah dengan tindakan kelompok tersebut.

Tahun 2009-2012, Chumaidi dipilih menjadi takmir masjid. Selama ia menjabat, ia mencoba untuk merangkul kelompok tersebut, termasuk memberikan ruang bagi mereka untuk berdakwah di masjid. Pada awal periode ini, konflik di antara kelompok tersebut dan warga tidak mengemuka. Riak-riak konflik kembali mengemuka di tahun 2011 ketika ada kunjungan Walikota Semarang sebagai bagian dari rangkaian program tarawih keliling. Untuk menyiapkan penyambutan, masjid mulai dibersihkan dan ditata. Termasuk dalam pembersihan adalah membongkar lapak penjualan stiker yang dimiliki oleh anggota kelompok *jaulah*. Atas upaya ini, konflik sempat terjadi antara kelompok *jaulah* dengan pengurus masjid, namun saat itu berhasil didamaikan.

Namun demikian, alih-alih kian membaik, benih-benih konflik yang kian tajam telah tumbuh. Perkara pembersihan masjid dan membongkar lapak dianggap kelompok ini sebagai upaya untuk menyingkirkan mereka. Dari sini, relasi antara dua kelompok mulai renggang. Sebagaimana dituturkan oleh informan, kelompok ini mulai mencari-cari kesalahan pengurus masjid pasca peristiwa itu. Di antaranya adalah dengan menuduh pengurus masjid telah menjadi rentenir dengan meminjamkan uang. Memang, uang masjid dipinjam

oleh bendahara masjid, namun itu untuk keperluan sekolah anaknya. Hubungan yang tidak akur ini nampak mewarnai relasi di antara kedua kelompok itu (*jaulah* dan pengurus masjid).

Puncaknya adalah ketika Chumaidi, menegur salah seorang anggota kelompok berjenggot yang berusaha merebut pengeras suara (*microphone*) sang imam selepas sholat maghrib. Mengira dipukul, orang tua anggota yang ditegur tersebut tidak terima, dan bersama anaknya langsung memukul sang imam. Tidak hanya itu, kedua anggota kelompok tersebut menantang sang imam kalau tidak terima dengan perlakuan yang dialami. Kasus ini kemudian dilaporkan polisi. Pemukulan ini bisa dibilang sebagai puncak konflik antara warga masjid dan kelompok berjenggot yang sudah berlangsung lama. Warga jamaah masjid sudah cukup jengah dengan tingkah laku para anggota *jaulah* ini yang selalu mengklaim sebagai ahli surga, sedang yang lain ahli neraka. Juga kebiasaan untuk berceramah setelah sholat dengan mengambil *microphone* padahal masih banyak jama'ah yang wiridan dan sholat ba'diyah.

### **Perebutan Ruang dan Otoritas Keagamaan**

Kasus kekerasan yang melibatkan isu agama dan kelompok umat beragama di atas menarik untuk dicermati lebih jauh. Sebagaimana disebut di muka, peri-urban seringkali menjadi ruang yang *lack of planning and management* dan cenderung *ungoverned* (Kusno, 2010). Pembangunan berlangsung dengan pesat, namun tidak diiringi dengan upaya rekayasa sosial untuk mengantisipasi perubahan yang berlangsung sebagai dampak dari pembangunan. Di tengah pusaran ruang yang berubah itu, masyarakat sibuk mengorganisir diri untuk menata kehidupan mereka, termasuk menangani dan menyelesaikan konflik yang muncul. Pada aras inilah situasi *ungoverned* bisa bermakna sebagai *another form of governance* (Kusno).

Pada kasus pertama, ruang ekspresi keberagamaan nampak menunjukkan adanya dominasi satu kelompok atas yang lain. Memang,

isu ini terkait dengan norma yang boleh dan tidak boleh ada dalam masyarakat. Apalagi, ini terkait dengan hal yang dianggap membahayakan oleh masyarakat, yakni kematian sebagai tebusan dari *pesugihan* yang dituduhkan pada Dardiri. Namun demikian, upaya untuk menyelesaikan persoalan dengan cara yang nirkekerasan tidak muncul atau tidak efektif. Upaya dialog atau klarifikasi terkait dengan tindakan yang dianggap membahayakan tidak terjadi. Ruang untuk pembelaan atau setidaknya jawaban atas tuduhan yang dialamatkan pada Dardiri juga tidak ada. Ditambah dengan isu lain, kekerasan menemukan puncak pembenarannya.

Menurut Thohir (2005: 47-51), kasus kekerasan di Rowosari menunjukkan bagaimana sistem nilai dan kerukunan sosial yang ada di wilayah ini terinterupsi oleh tindakan Dardiri dan upaya pemerolehan kekayaannya. Sistem nilai yang dianut oleh masyarakat kebanyakan berbeda dengan apa yang ditunjukkan oleh Dardiri. Dardiri dianggap melakukan tindakan yang “tidak wajar” dalam proses akumulasi kekayaan sehingga memantik emosi massa. Seturut itu, kerukunan sosial juga mengalami gangguan. Kerukunan sosial disini dimaknai sebagai bukan tidak ada konflik, tetapi bagaimana konflik-konflik itu mampu diselesaikan dengan baik tanpa harus melahirkan tindakan anarkis yang merugikan masyarakat. Dardiri dianggap oleh sebagian masyarakat telah mengganggu harmoni antara warga karena tindakannya dianggap membahayakan dan tidak dapat ditolerir lagi. Sementara kebenaran akan tuduhan masyarakat perlu dibuktikan lebih lanjut, kecemasan dan gejala sosial telah mengemuka sehingga amuk masyarakat menjadi tak terbendung.

Pada kasus kedua, terjadi perebutan otoritas keagamaan, di mana ada dua kelompok yang bersaing memperebutkan masjid. Persaingan kian memanas dan berakhir dengan pemukulan ketika salah satu pihak merasa dihalangi sedang pihak lain merasa diganggu dengan aktifitas kelompok lain. Perebutan otoritas ini setidaknya ditunjukkan dengan bagaimana upaya yang dilakukan oleh kelompok *jaulah* untuk selalu meminta waktu, dan tak jarang menyerobot, untuk mendakwahkan ke-islam-an mereka. Hal ini bukan karena di masjid

tersebut tidak ada aktivitas dakwah islamiyah, namun karena ini dianggap berbeda. Sebagaimana dituturkan informan penelitian, pengajian kitab rutin dilakukan di masjid, namun tetap saja kelompok *jaulah* ini memilih berdakwah dengan cara mereka sendiri. Tidak jarang, klaim ahli surga dan sebagainya mengemuka.

Dalam perjalanannya, nampak jelas bagaimana kelompok *jaulah* tidak mendapatkan tempat sebagaimana dibayangkan. Alih-alih, mereka merasa terancam untuk disingkirkan sehingga pemukulan terjadi. Perebutan ruang atas masjid ini setidaknya bisa menggambarkan bagaimana *opportunism* yang juga menjadi ciri khas ruang peri-urban tergambar. Kepengurusan masjid yang berdampak pada otoritas memang bukanlah jabatan dengan dokumen legal formal sebagaimana jabatan “resmi” lainnya. Pengurus bisa mundur dan digantikan kapan saja. Seringkali kepengurusannya pun bersifat suka rela (*voluntary*), terutama di daerah-daerah. Namun demikian, jabatan ini penting dan strategis karena dari sinilah kegiatan keagamaan masjid diatur dan ditentukan. Dengan kata lain, menjadi pengurus atau takmir masjid adalah langkah yang strategis untuk mendiseminasi gagasan keberagaman yang diyakini. Dalam kasus di Tandang, perebutan ruang penggunaan masjid ini tidak berjalan mulus. Justru konflik kekerasan yang mengemuka.

## Menggoyang Harmoni Sosial?

Kasus keberagaman di Tembalang menarik dilihat lebih jauh. Bukan hanya kekerasan ini menunjukkan relasi konfliktual khas peri-urban, tetapi menjadi *alarm* penting dalam konteks kerukunan sosial, tak hanya di wilayah Tandang, Tembalang, tapi juga Semarang. Di wilayah Tandang sendiri, relasi antara kelompok *jaulah* dan pengurus masjid pasca peristiwa pemukulan tidak secair sebelumnya. Apalagi, dalam proses hukum dan lobi-lobi yang terjadi cukup alot, dan melibatkan berbagai elemen, termasuk organisasi massa. Bukan tidak mungkin relasi yang “dingin” ini akan berdampak pada relasi sosial yang semakin renggang, dan masjid kembali lagi menjadi medan pertarungan dan perebutan ruang yang tidak sehat.

Dalam konteks Semarang, ini juga menjadi petanda penting bagi harmoni sosial yang selama ini terjalin cukup akrab. Memang, di wilayah Semarang kota, harmoni sosial ini nampak kuat mengkurat sebagaimana ditunjukkan oleh forum-forum warga di sana sebagai ruang untuk membicarakan dan menyelesaikan masalah. Namun demikian, gambaran relasi sosial di wilayah pinggir menunjukkan kondisi yang berbeda, di mana konflik dan tindakan intoleransi kerap terjadi. Selain di Tembalang, kekerasan terkait dengan ruang dan ekspresi keberagaman juga terjadi di wilayah Banyumanik dan Ngaliyan. Memang di Ngaliyan tidak sempat terjadi kekerasan, namun ruang untuk mengartikulasikan keberagaman yang berbeda mendapat tekanan yang keras.

Gejala semacam ini bukan tidak mungkin terjadi mengingat Semarang sendiri dikepung oleh tindak intoleransi keberagaman yang terjadi di kota-kota tetangganya seperti Kendal, Kudus, Pekalongan, Tegal dan sebagainya. Sebagaimana disebut oleh Rene Girard (dikutip Fleming, 2004: 10) bahwa tindakan manusia sangat didorong oleh hasrat mimetis (*mimetic desire*). Apabila jalan menyelesaikan masalah dengan jalan kekerasan dianggap sebagai jalan yang ampuh dan efektif, maka penyelesaian konflik dengan jalan kekerasan bukan tidak mungkin ditiru oleh pihak lain. Apalagi, dalam kasus yang terjadi di kawasan peri-urban Semarang terjadi tanpa kehadiran aparat Negara di sana. Di Tandang sendiri, terutama di tempat terjadinya konflik, ormas-ormas keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah juga tidak aktif hadir di tengah masyarakat.

Kasus kekerasan yang melibatkan isu dan kelompok umat beragama di wilayah Tembalang bisa disebut sebagai kasus yang cukup tipikal di wilayah peri-urban. Di sana, dari deskripsi kasus, ruang yang *ungoverned* “memaksa” masyarakat untuk mengatur dan menyelesaikan masalah mereka sendiri. Situasi semacam ini bisa dibaca juga sebagai *another form of governance*. Dalam realitasnya, situasi dalam sekam mewarnai relasi antar kelompok sebagaimana terjadi di Tembalang. Aparatus Negara nampak tidak hadir di tengah umat yang tengah liar menggeliat dalam ekspresi keberagamaannya. Kekerasan

yang terjadi bisa dibaca sebagai ledakan atas situasi dalam sekam tersebut.

Seturut hal ini, kasus Tembalang juga menunjukkan bagaimana kawasan peri-urban seringkali menjadi ruang pengecualian, *space of exception*. Sementara ekspansi spasial marak dilakukan, terutama semenjak tahun 1990-an, kawasan pinggiran ini menunjukkan kecenderungan *lack of planning and management* dari pemerintah setempat. Sementara pembangunan marak dilakukan, namun, ini tidak diiringi dengan pemberdayaan sosial yang memadai. Di wilayah Tandang sendiri misalnya, tidak ada pondok pesantren dan kyai terkemuka, begitu juga ormas besar yang biasa terlibat dalam pemberdayaan masyarakat.

Hal lain yang cukup menarik dari kasus ini adalah bagaimana konflik yang muncul tidak serta merta erat terkait dengan isu ekspansi spasial. Memang, kedatangan dan bertambahnya populasi penduduk punya peran penting. Namun, dari segi penyebab dan pendorong konflik, isu ekspansi spasial ini tidak berhubungan langsung dengan konflik keagamaan yang terjadi. Di wilayah Rowosari, isu ini erat terkait dengan motif kekhawatiran menjadi korban karena praktik keberagaman dan takhayul yang membahayakan. Sementara itu, perebutan otoritas masjid erat terkait dengan dominasi satu kelompok atas kelompok yang lain. Di sini, otoritas tentang siapa yang berhak mengatur dan mengorganisasi masjid menjadi isu yang penting dan signifikan.

Sementara kasus keberagaman di Tembalang mengafirmasi gagasan tentang ruang peri-urban sebagaimana disebut dimuka, penelitian ini juga menguatkan asumsi penting sebagaimana temuan sebelumnya (Tirtosudarmo, *et.al* 2010; 2011) dimana terdapat variasi faktor determinan dalam perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Tidak hanya soal ekonomi, tapi faktor kultural (kebudayaan) menjadi factor penting pendorong transformasi dan ketegangan sosial yang terjadi di wilayah Pantura. Pembangunan jalan pos dan ekspansi sosial yang terjadi di wilayah pantura memang memberikan konteks baru bagi

relasi dan transformasi sosial yang terjadi di wilayah ini, namun itu saja tidak serta merta menjadi faktor pendorong determinan. Transformasi dan atau ketegangan sosial yang terjadi dalam sebuah wilayah sangat erat tergantung pada konteks dan bagaimana aktor memaknai ruangnya dalam kehidupan sehari-hari atau *representational space* dalam bahasa Lefebvre (1991).

## Penutup

Kekerasan yang melibatkan isu agama dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan eskalasi yang cukup mengkhawatirkan. Penelitian dan survei yang dilakukan oleh Setara (2010) dan Wahid Institut (2010) misalnya masih menunjukkan angka tindak intoleransi, diskriminasi dan kekerasan yang cukup tinggi. Merefleksikan beberapa kasus mutakhir yang terjadi, kekerasan ini cenderung menular dan merambat. Lihat saja kasus yang melibatkan Ahmadiyah, dan kini Syi'ah. Sementara kasus satu belum selesai, kasus lain terjadi dan pecah di berbagai daerah.

Di ruang peri-urban, di mana Negara seringkali tidak hadir, konflik yang melibatkan umat beragama ini berpotensi menjadi bola liar yang akan menerjang siapa saja yang dianggap tidak sama. Berbeda akan mudah dijadikan alasan untuk membedakan (*politics of othering*) yang pada gilirannya akan berdampak pada yang boleh dan tidak, yang berkuasa dan yang dikuasai dan seterusnya. Dengan karakteristik ruang peri-urban yang cenderung *ungoverned*, masyarakat "dipaksa" untuk menyelesaikan masalahnya sendiri, dan justru karena itu, tindakan apapun sangat mungkin dianggap sah selama itu menyelesaikan masalah.

Kasus Tembalang di atas menunjukkan dengan jelas bagaimana satu kelompok yang merasa berhak atas sebuah otoritas untuk mengontrol ekspresi dan menguasai ruang keberagamaan memicu konflik dan kekerasan di antara mereka. Di tambah dengan proses ekspansi sosial yang terus berlangsung, titik tengkar di antara mereka akan cenderung menguat. Sebaliknya, titik temu di antara

mereka akan mengendor, bahkan mungkin kian menipis untuk kemudian hilang. Di sinilah, konflik yang melibatkan umat beragama akan menjadi momok yang menakutkan.

Untuk itu, Negara perlu hadir dan terlibat dalam mengurus persoalan semacam itu. Lewat struktur yang ada, seperti RT maupun RW sebagai lingkup otoritas pengaturan warga dalam lingkup yang kecil, peran pertukaran sosial (*social exchange*) di antara warga bisa difasilitasi. Sudah terbukti di wilayah Semarang kota, ruang sosial semacam ini hidup dan menjadi arena sosial yang ampuh untuk membicarakan persoalan yang dihadapi oleh warga. Jarang sekali atau hampir tidak ada konflik fisik yang terjadi di wilayah ini (Muqtafa 2012 57-89). Di saat yang sama, ormas keagamaan *mainstream* semacam NU dan Muhammadiyah perlu lebih aktif untuk mendiseminasikan gagasan anti kekerasan dan dakwah agama yang ramah sehingga nalar kekerasan bisa dikikis. Dengan berlaku demikian, maka konflik yang melibatkan isu agama di ruang peri-urban bisa ditransformasikan menjadi modal sosial yang produktif yang pada gilirannya akan membuat warga menjadi lebih akrab dan mampu membangun ikatan sosial yang kuat di antara mereka.

## Daftar Pustaka

- Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang. 2012. *Kecamatan Tembalang Dalam Angka 2011*. Semarang: Bappeda Kota Semarang dan Badan Pusat Statistik Kota Semarang.
- Fleming, Chris. 2004. *Rene Girard: Violence and Mimesis*. Cambridge: Polity Press.
- Isti, Bambang. 2013. "Setahun Sekali, Melihat Wajah Asli Tembalang". Tersedia di <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/layar/2013/08/10/1042/Setahun-Sekali-Melihat-Wajah-Asli-Tembalang>. Diakses pada Juni 2013.

- Kusno, Abidin. 2010. "The End of The Pesantry and The Politics of Peri-urbanization in an Indonesian Metropolis," ARI Working Paper, No. 139, June.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Muqtafa, Muhammad Khoirul. 2012. "Tentang Toleransi dan Solidaritas Sosial: Dinamika Keberagamaan di Kota Semarang", dalam *Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-Pusat Pertumbuhan Pantura*, ed. Ana Windarsih. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1976 tentang Perluasan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.
- Setara Institute. 2010. *Toleransi Sosial Masyarakat Perkotaan*. Jakarta: Setara Institute.
- Syukron, Muhammad. 2013. "Sejarah Kelurahan Tembalang: Dari Hutan Belantara, Kini Kos-kosan". Tersedia di <http://www.suamerdeka.com/v2/index.php/read/cetak/2013/03/21/219071/Dari-Hutan-Belantara-Kini-Kos-kosan>. Diakses pada Juni 2013.
- The Wahid Institute. 2010. *Laporan Kebebasan Beragama 2010*. Jakarta: The Wahid Institute.
- Thohir, Mudjahirin. 2005. *Kekerasan Sosial di Pesisir Utara Jawa: Kajian Berdasarkan Paradigma Kualitatif*. Semarang: LEngkongcilik Press bekerja sama dengan Pusat Penelitian Sosial Budaya, Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro.
- Tirtosudarmo, Riwanto, *et.al.* 2010, *Dinamika Sosial di Perkotaan Pantura dan Implikasinya bagi Indonesia: Studi di Banten dan Demak*. Jakarta: LIPI Press.

- , 2011, *Kudus dan Situbondo: Dinamika Sosial "Kota Santri" di Bagian Tengah dan Timur Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Willis, Anne-Marie. 2005. "From Peri-urban to Unknown Territory." *Changing City Structures*, 14.
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-urban: Determinan Masa Depan Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.



## **P E N U T U P :** **PERI-URBAN: POTRET TRANSFORMASI SOSIAL** **YANG MRUCUT?**

---

---

Oleh Muhammad Khoirul Muqtafa

**M**obilitas penduduk di Indonesia dari satu tempat ke tempat lain mempunyai sejarah yang panjang. Semenjak tahun 70-an, laju orang dari berbagai daerah seakan tidak terbandung dan diperkirakan akan terus meningkat dalam tahun-tahun mendatang. Mobilitas penduduk ini tentunya membutuhkan ruang yang lebih besar dan hal ini menjadikan ekspansi sosial tak terelakkan. Ekspansi sosial ini tidak lagi ada di pusat kota, tetapi sudah mulai merambah ke wilayah pinggir kota atau daerah yang berbatasan dengan kota, daerah yang kemudian populer disebut dengan peri-urban. Wilayah ini menjadi daerah migrasi baru bagi penduduk di berbagai daerah. Namun demikian, seringkali ekspansi ini tidak diiringi dengan transformasi sosial sehingga konflik kerap terjadi di wilayah ini, terutama antar penduduk lokal dengan pendatang, maupun dengan pemerintah setempat.

Berbagai kasus yang dipaparkan dalam tulisan ini menunjukkan transformasi sosial yang terjadi di wilayah peri-urban yang sering bersifat konfliktual. Kasus dan implikasi dari konflik antara para aktor yang terjadi di wilayah penelitian menunjukkan bagaimana peri-urban bukan hanya ruang yang penuh dengan problematika, tetapi juga kesempatan. Dalam kasus lahan di Desa Trisobo, Kendal, nampak bagaimana ekspansi sosial yang terjadi penuh dengan persoalan. Ruang peri-urban di wilayah ini seakan mengamini apa yang disebut oleh Yunus (2008) sebagai *battle front*: pertanian vs perumahan, kepentingan warga dan pemodal, dan sebagainya. Di tambah lagi dengan *state apparatus* yang tampak tidak netral dalam menyelesaikan kasus di atas. Kasus pembebasan lahan tol di Surabaya menunjukkan

bagaimana ekspansi ruang yang terjadi penuh dengan kegamangan, menjadikan ruang itu sebagai *space of exception*. Negara hadir tidak untuk membela, tetapi justru menekan warga dengan argumen hukum dan harga yang *fixed*. Warga pun dengan terpaksa dan gamang pindah ke tempat lain dan harus memulai kehidupan barunya.

Dalam kasus industri di Kendal, ekspansi ruang telah mengubah relasi antara para pelaku tembakau. Para petani mulai menjual hasil tembakau ke gudang semenjak mulai didirikan tahun 2000-an karena tempatnya yang dekat dengan mereka. Namun, seturut dengan itu, persoalan mulai muncul ketika gudang tersebut tidak mau lagi membeli tembakau dari petani. Mereka yang sudah terbiasa dengan penjualan ke gudang ini mengalami persoalan ketika panen tiba dan tidak ada tempat untuk menjual tembakaunya. Perubahan sikap pengelola gudang ini ditengarai dipicu oleh aturan pemerintah tentang *tobacco control* yang berdampak pada “pembatasan” konsumsi tembakau, yang ini tentunya berdampak pada pembelian tembakau petani. Adapun dalam kasus Mojokerto, ekspansi spasial yang terjadi telah memunculkan kesenjangan ekonomi antara buruh pendatang dengan warga lokal. Namun demikian, geliat industrialisasi yang massif telah memunculkan kelas-kelas sosial baru, kelas yang tadinya tidak ada di sana seperti tukang ojek, pemilik warung makan, dan pemilik kos-kosan. Dalam konteks buruh, ketegangan antara buruh, pemodal, dan penguasa lokal telah memungkinkan konsolidasi buruh di Mojokerto dengan hadirnya Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) yang dianggap konsisten memperjuangkan nasib buruh, dan dalam beberapa hal telah berhasil seperti kenaikan Upah Minimum Kabupaten (UMK).

Adapun dalam kasus agama, perubahan dan ekspansi spasial tidak secara langsung memicu konflik antar kelompok agamawan di sana sebagaimana terjadi pada kasus lahan di Kendal maupun di Surabaya. Perubahan ruang dengan pembangunan yang pesat dan penambahan jumlah penduduk memang turut mendorong dan memberikan konteks dari konflik yang muncul, namun bukan itu yang menjadi faktor utamanya. Dengan kata lain, konflik yang terjadi di

Tembalang lebih terkait dengan persoalan kultural yani bagaimana pihak yang berkonflik berebut ruang dan otoritas dalam ekspresi keberagaman antar kelompok masyarakat lokal (Rowosari) dan pendatang (Tandang). Dalam kedua konflik itu, pemerintah tidak hadir dalam memediasi sengketa antar kelompok di sana. Akibat dari konflik ini adalah harmoni dan relasi sosial yang renggang antara dua kelompok yang berkonflik setelah sebelumnya pernah terjalin relasi sosial yang cukup erat, meski bukan berarti tanpa konflik.

Dalam konteks perubahan sosial, berbagai kasus di atas menunjukkan tentang variasi faktor determinan dalam perubahan sosial. Hal ini sekaligus menguatkan temuan dalam penelitian sebelumnya (tahun pertama, 2010, di Banten dan Demak, tahun kedua, 2011, di Situbondo dan Kudus, dan tahun ketiga, 2012, di Jakarta, Semarang dan Surabaya). Penelitian tahun 2010 menemukan bahwa perkembangan infrastruktur ekonomi (seperti jalan) menimbulkan variasi proses perubahan sosial-ekonomi-politik-kebudayaan yang beragam. Demak yang wilayahnya terhampar sepanjang jalan utama pantura justru tidak mengalami perkembangan sosial-ekonomi-politik-kebudayaan yang signifikan (kecuali daerah Jebor yang justru menjadi anomali positif dari stagnasi ekonomi di wilayah Demak), berbeda dengan Banten yang tumbuh dengan cepat terutama pasca reformasi, meskipun keduanya memiliki latar belakang kultural ke-Islam-an yang kuat. Sementara itu, penelitian tahun 2011 menunjukkan bahwa baik di Kudus maupun Situbondo, peran institusi keagamaan dalam perkembangan dan perubahan sosial sangatlah signifikan. Institusi keagamaan (khususnya NU) dengan ulama sebagai *patron* seringkali berpengaruh bukan hanya secara sosial keagamaan, tapi juga secara politik sebagaimana di terlihat jelas di Situbondo. Perubahan posisi organisasi keagamaan dari *civil society* ke *political society* seringkali membawa distorsi fungsi profetik agama. Adapun penelitian tahun 2012 menunjukkan bagaimana homogenitas baik etnik, agama, afiliasi keagamaan dan kepentingan ekonomi (kepemilikan dan ekspansi lahan) seringkali menjadi tantangan sekaligus modal bagi perubahan sosial di daerah pusat aglomerasi. Secara umum, tiga tahun penelitian ini

menunjukkan bahwa ekonomi ataupun kebudayaan sebagai faktor determinan dalam perubahan sosial ternyata tidak bersifat *generic*. Terdapat variasi dan terjadi *trade off* yang berbeda di berbagai lokasi penelitian di kawasan Pantura.

Dalam penelitian tahun ini, pada kasus lahan di Surabaya, kasus tembakau di Kendal dan industrialisasi di Mojokerto, ekspansi spasial atau faktor ekonomi menjadi pendorong utama perubahan sosial dan relasi antar warga di dalamnya. Namun, dalam kasus di Trisobo, Kendal, salah satu isu atau klaim yang dijadikan argumen oleh warga adalah hak “ulayat” tanah di mana warga merasa berhak atas sepenggal tanah karena tanah itu adalah dari dulu, sebelum diambil oleh perusahaan, telah dikelola oleh kerabat mereka. Dalam kasus kekerasan agama di Tembalang juga menunjukkan bagaimana isu kultural terkait ruang dan otoritas keagamaan lebih kuat mendorong konflik antar kelompok. Dengan demikian, perubahan atau relasi sosial yang terjadi dalam sebuah wilayah sangat erat tergantung pada konteks dan bagaimana aktor memaknai ruangnya dalam kehidupan sehari-hari atau *representational space* dalam bahasa Lefebvre (1991).

Sementara Pantura menjadi jalur penting pembangunan sosial ekonomi di Jawa, bahkan mungkin di Indonesia, telaah terhadap perubahan dan transformasi sosial di ruang peri-urban Pantura, sebagaimana disodorkan dalam buku ini, menjadi penting. Konsepsi tentang kawasan peri-urban yang seringkali diposisikan sebagai penampung para pendatang agar tidak membuat wajah kota yang lusuh perlu dikaji kembali karena pada gilirannya wilayah ini telah berkembang cukup pesat. Dan tentu saja dengan problematika sosialnya tersendiri. Mengabaikan posisi peri-urban sebagai ruang yang penuh dengan dinamika sosial hanya akan menjadikan pembangunan di wilayah ini tak terkendali. Ini membenarkan tesis Kusno (2010) tentang perkembangan di wilayah peri-urban yang sering kali *lack of planning and governance*. Pada gilirannya, transformasi sosial di wilayah ini hanya akan menjadi sesuatu yang *mrucut* (runaway), meminjam istilah yang dipakai oleh Giddens dalam bukunya “Runaway World: How Globalisation is Reshaping Our Lives” (1999) untuk menggambarkan

bagaimana globalisasi sebagai kekuatan yang *unpredictable* dan cenderung tidak terkontrol yang telah mengubah hidup manusia.

Perkembangan yang *mrucut* ini tentu saja akan berdampak terhadap dinamika di wilayah Pantura. Apalagi Pantura telah menjadi kawasan yang terintegrasi di mana perubahan yang terjadi di satu tempat berimplikasi terhadap situasi sosial di tempat lain. Kasus-kasus yang dipaparkan dalam buku ini telah menunjukkan bagaimana transformasi sosial di wilayah Pantura tidak terkendali. Negara seringkali tidak hadir, dan kalaulah hadir bukan menjadi bagian yang menyelesaikan masalah, malah menambah masalah baru. Pada kasus di atas, negara justru menjadi pihak yang beraliansi dengan kelompok pengusaha. Sebagai akibatnya, rakyat menjadi pihak yang terkalahkan.

Dalam konteks relasi antara Negara, pasar dan masyarakat, ketiga kekuatan ini idealnya berjalan denganimbang, di mana masing-masing pihak bisa saling mengontrol dan mengawasi. Di saat pasar kuat dan mendikte kehidupan masyarakat, maka Negara semestinya melindungi masyarakat dengan kebijakan-kebijakan yang protektif. Begitu juga ketika pasar lesu dan perekonomian cenderung stagnan, maka Negara bisa memberikan rangsangan ekonomi kepada pasar dan masyarakat sehingga perekonomian menjadi kembali sehat. Intinya, ketiga kekuatan ini mesti berjalan beriringan sehingga sistem bisa berjalan dengan baik.

Dalam konteks perkembangan wilayah peri-urban, maka peran Negara menjadi sentral. Perkembangan wilayah di peri-urban seringkali menjadi *mrucut* justru karena Negara abai atau terlibat dalam persekutuan busuk (*unholy alliance*) dengan kekuatan korporasi. Akibatnya konflik sosial mencuat dan menjadi tak terkendali. Sejatinya, Negara harus mampu memerankan diri sebagai pihak yang tegas dan solutif atas problematika sosial yang muncul di masyarakat. Pasar, dalam hal ini kekuatan industri dan korporasi, juga harus mampu membatasi libido ekonominya ketika ekspansi spasial yang dilakukan telah melanggar dan mengoyak rasa keadilan. Di saat yang sama, masyarakat juga perlu diajak terlibat dan menggalang kekuatan

bersama dalam membangun wilayahnya. Ketika salah satu dari kekuatan ini pincang, dan apalagi terjadi aliansi yang busuk antara Negara dan pasar (*unholy alliance*), maka sistem akan goyah dan persoalan sosial yang besar akan pecah.

Untuk itu, pembangunan wilayah peri-urban harus menjadi *concern* bersama. Pengabaian dan pembiaran hanya akan berdampak pada situasi yang lebih buruk: masyarakat tertekan, pasar berada dalam situasi yang penuh dengan ketidakpastian, dan Negara, perlahan namun pasti, akan kehilangan legitimasinya. Peri-urban akan menjadi potret sebuah perkembangan yang *mrucut*. Dalam suasana semacam itu, maka hukum rimba yang akan berlaku: Negara, pasar dan masyarakat akan saling memangsa. Situasi semacam ini tentunya bukanlah hal yang diharapkan terjadi. Untuk itu, Negara, pasar dan masyarakat diharapkan duduk bersama untuk membicarakan pembangunan wilayah yang akan berdampak terhadap keberlangsungan masa depan mereka. Dengan berlaku demikian, maka ekspansi sosial akan berdampak terhadap transformasi sosial yang produktif di mana kita tidak lagi menyaksikan masyarakat yang hanya menjadi penonton atas “kemajuan” wilayahnya, pasar yang rapuh dan rentan dan Negara yang kehilangan wibawa di mata warganya. Demikian, semoga akan menjadi sesuatu yang niscaya.

## Daftar Pustaka

- Kusno, Abidin. 2010. “The End of The Pesantry and The Politics of Peri-urbanization in an Indonesian Metropolis,” ARI Working Paper, No. 139, June.
- Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Tirtosudarmo, Riwanto, *et.al.* 2010, *Dinamika Sosial di Perkotaan Pantura dan Implikasinya bagi Indonesia: Studi di Banten dan Demak*. Jakarta: LIPI Press.

- , 2011, *Kudus dan Situbondo: Dinamika Sosial "Kota Santri" di Bagian Tengah dan Timur Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Windarsih, Ana (ed.). 2012. *Jakarta, Semarang, Surabaya: Transformasi (Ketegangan) Sosial di Pusat-Pusat Pertumbuhan Pantura*. Jakarta: PMB-LIPI dan PT. Gading Inti Prima.
- Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-urban: Determinan Masa Depan Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

