

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 7, No. 3 Desember 2002



**MENEGASKAN KEMBALI
KONTEKS PEMBARUAN
AGRARIA**

ISSN 1411-0024

JURNAL ANALISIS SOSIAL

Vol. 7, No. 3 Desember 2002

Penanggung Jawab

Haswinar Arifin

Redaksi

Imam Suyudi
Sadikin
Subekti Mahanani

Penyunting Bahasa

AKATIGA

Penata Setah & Perancang Cover

Budiman Pagarnegara

Alamat Penerbit/Redaksi

Jl. Cilamaya 7, Bandung 40115
Telp.: (022) 4235526
Faks.: (022) 4260875
E-Mail: akatiga@indosat.net.id
Homepage: www.akatiga.or.id

ISSN 1411-0024
Terbit 3 kali setahun
Sejak 1996

MENEGASKAN KEMBALI KONTEKS
PEMBARUAN AGRARIA (REFORMA AGRARIA)

Persoalan agraria di Indonesia secara umum dapat dilihat dari adanya sengketa dan/atau konflik agraria yang masih banyak terjadi dengan intensitas dan kedalaman kekerasan yang terjadi di dalamnya, serta ketimpangan struktur distribusi penguasaan tanah dan penguasaan sumber-sumber agraria. Selain karena perilaku politik, sengketa dan/atau konflik agraria serta ketimpangan penguasaan tersebut yang timbul di negeri ini ternyata juga terjadi akibat konstruksi hukum agraria yang telah memberi celah dan peluang terjadinya manipulasi kekuasaan. Akibatnya, sumber-sumber agraria terkonsentrasi hanya di tangan segelintir orang, penggusuran terjadi di mana-mana, dan rakyat tersingkir dari tanah garapannya. Akibat selanjutnya adalah kemiskinan, kesenjangan, serta ketimpangan sosial yang semakin mendalam sekaligus melemahkan kekuatan rakyat. Dalam konteks inilah, pembaruan agraria menemukan relevansinya untuk dilaksanakan, utamanya di Indonesia, tetapi lebih dari itu, menjadi suatu hal yang sangat vital untuk dijalankan. Jika era reformasi sekarang hendak dimanfaatkan sebagai suatu koreksi total terhadap kesalahan-kesalahan pemerintah sebelumnya, maka pembaruan agraria yang bertujuan menciptakan keadilan agraria yang dapat mengatasi persoalan-persoalan kemiskinan dan ketimpangan sosial, harus ditempatkan sebagai bagian utama dari koreksi tersebut.

Secara sederhana, pembaruan agraria dapat dilihat sebagai upaya penataan kembali kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan sumber agraria untuk menjawab persoalan-persoalan ketimpangan struktur distribusi penguasaan sumber agraria. Namun demikian, pembaruan agraria tidak cukup hanya diletakkan dalam konteks persoalan kecil dan/atau tertutupnya akses dan kontrol masyarakat atas sumber agraria. Hal itu disebabkan karena konteks itu saja tidak akan mampu menjawab persoalan-persoalan lain yang juga tidak kalah pentingnya, yaitu kelangsungan, kelanjutan, pemanfaatan, serta pengelolaan sumber agraria. Terbukanya akses dan kontrol masyarakat atas tanah sama sekali belum bisa menjamin apa pun apabila kebijakan pembangunan tidak memberikan peluang bagi keberlangsungan usaha masyarakat atas sumber agraria.

Dari kenyataan itu dapat disimpulkan bahwa masalah agraria bukanlah persoalan yang sederhana tetapi merupakan persoalan yang sangat berat dan kompleks sehingga menjadi masalah pokok bagi Indonesia. Negara agraris ini sedang yang mentransformasikan dirinya menjadi negara industri yang kuat. Di lain pihak, memang sudah ada Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA 1960) yang merupakan induk dari segala peraturan keagrariaan untuk mengatasi persoalan agraria. Akan tetapi, pada kenyataannya, UUPA 1960 ternyata tidak mampu menjadi rujukan dan faktor penentu dalam

mengatasi persoalan agraria karena politik hukum yang berlaku sering bertentangan atau malah menghilangkan makna dan isi yang terkandung di dalam UUPA 1960.

Pembaruan agraria yang merupakan kata-kata kunci pada dekade 1950-1960-an—sesungguhnya merupakan salah satu cara untuk meninjau masalah-masalah agraria yang berkembang di dalamnya secara utuh tidak hanya di Indonesia, baik pada tingkat kebijakan, operasionalisasi, ataupun hanya sekedar retorika—sangat tergantung dari sistem ekonomi politik dan watak rejim pemerintah yang berkuasa. Hal ini membuktikan bahwa perdebatan di seputar pembaruan agraria juga diwarnai oleh aspek ideologis. Ketika dunia memasuki dekade Pembangunanisme (*Developmentalism*) di tahun 1960-1970, tampak bahwa ide dasar pembaruan agraria dengan redistribusi tanah yang menyeluruh sebagai dasarnya, mulai ditinggalkan untuk diganti dengan modernisasi pertanian. Salah satunya yang terkenal adalah program Revolusi Hijau. Akan tetapi, seperti yang kita ketahui bersama, ternyata program itu banyak menuai kegagalan yang terlihat dari meluasnya disparitas (kesenjangan) pendapatan dan tingkat hidup antara kaum kaya di satu pihak dengan kaum miskin desa di pihak lain. Harapan akan terjadinya “tetesan ke bawah” (*trickle down effect*) sebagai hasil dari pembangunanisme ternyata nihil belaka.

Dorongan untuk mereformasi struktur sosial politik di tengah perubahan politik Indonesia yang memunculkan harapan baru dengan semangat keterbukaannya, usaha-usaha penegakan hukum, keadilan, dan hak asasi manusia sedikitnya mulai berjalan utamanya untuk mengatasi persoalan agraria, yaitu lahirnya Tap No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Suatu kelahiran yang merupakan terobosan baru—setelah UUPA 1960—dalam sejarah politik agraria Indonesia di era “kemerdekaan”. Terlepas dari pro dan kontra yang menyertai, hal penting yang perlu dicatat adalah pelaksanaan pembaruan agraria merupakan keharusan sejarah yang tidak bisa ditawar lagi.

Pada titik inilah, merefleksi dan/atau menegaskan kembali apa yang sesungguhnya menjadi konteks persoalan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia, menjadi sesuatu yang penting harus dikerjakan. Persoalan sumber daya agraria harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh dan tidak bisa dipisah-pisahkan menjadi sektor-sektor yang berdiri sendiri. Apalagi saat ini, dua kekuatan besar yang tarik-menarik tengah mengapit arah politik agraria, yaitu kekuatan rezim kapitalis-global yang menginginkan soal-soal agraria dipersiapkan masuk ke arena pasar bebas sehingga meminimalkan peran (intervensi) negara dalam investasi dan kekuatan birokrasi dan pengusaha yang masih berusaha mempertahankan mekanisme investasi melalui intervensi negara.

Berdasarkan hal itu, upaya membangun wacana menegaskan kembali konteks pembaruan agraria diperlukan untuk menghindari kecenderungan-kecenderungan reduktif yang ingin menempatkan konteks persoalan pembaruan agraria semata-mata sebagai persoalan akses dan kontrol masyarakat atas sumber agraria atau secara lebih khusus lagi hanya masalah pertanahan. Akibatnya, pembaruan agraria sering disalahartikan sebagai *land reform* dengan pengertian sempitnya redistribusi (pembagian) tanah. Padahal *land reform*—dengan pengertian yang lebih luas—adalah pembaruan dalam struktur penguasaan, struktur produksi, dan struktur pelayanan pendukung. Dengan kata lain, pembaruan agraria (*agrarian reform*) adalah upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan lebih merata bagi pengembangan pertanian sehingga mampu menyejahterakan masyarakat Indonesia yang mayoritas hidupnya didasarkan pada sumber agraria. Jadi, pada dasarnya, pembaruan agraria juga merupakan upaya pembaruan sosial.

Pola pembaruan agraria yang lama dan yang sekarang, pada dasarnya, tetaplah sama dan tetap memerlukan penelaahan yang komprehensif. Perbedaannya, pandangan-pandangan dan asumsi-asumsi baru dalam menghadapi krisis yang terjadi baik di tingkat global maupun nasional mulai bermunculan yang memang tidak mungkin dibahas secara menyeluruh dalam jurnal analisis sosial edisi ini. Oleh karena itu, berdasarkan format yang ada, jurnal analisis sosial kali ini memang bukanlah jurnal yang ideal tetapi setidaknya telah memberi ruang bagi pemikiran yang konstruktif mengenai perlunya menegaskan kembali pembaruan agraria di tengah perubahan yang terjadi dengan melihat secara kritis persoalan agraria berdasarkan kajian analitis baik dalam kerangka teoretis maupun empiris (temuan-temuan lapangan) dari hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan. Dengan kata lain, tulisan-tulisan dalam jurnal analisis sosial edisi agraria ini, diharapkan dapat membuka wacana reflektif atas konteks persoalan agraria yang pada dasarnya lebih luas dari sekadar pemikiran-pemikiran reduktif atas persoalan agraria.

Secara garis besar beberapa penulis mengemukakan pemaparannya ke dalam lingkup isu ketahanan pangan dan pemenuhan hak asasi manusia yang mencakup hak ekonomi, sosial, dan budaya. Isu-isu ini menjadi hal yang sangat penting jika dihubungkan dengan perubahan kondisi sosial politik di Indonesia saat ini sehingga dapat juga diletakkan dengan isu-isu lain, seperti *good governance*, masyarakat sipil, gerakan sosial, dan lain-lainnya. Para penulis memang memandang penting arti pembaruan agraria bagi masyarakat yang hidup beralaskan sumber-sumber agraria. Akan tetapi, fokus tulisan mereka baru pada masyarakat petani yang dilihat sebagai produsen bahan pangan yang memerlukan tanah sebagai sumber penghidupan sekaligus sebagai alas dan/atau alat produksi. Petani dan pertanian adalah prasyarat utama untuk membangun sistem ekonomi domestik tanpa

bermaksud mengabaikan anggota masyarakat lain yang sebenarnya juga masih mendasarkan hidupnya pada sumber agraria.

Mengawali tulisan-tulisan dalam edisi ini, tinjauan kritis berupa opini, analisis, dan argumentasi terhadap gerakan pembaruan agraria setelah lahirnya Tap No. IX/MPR/2001 diungkapkan oleh **Gunawan Wiradi**, seorang pemerhati masalah agraria. Tinjauan ini penting dipahami untuk mengantarkan pembaca ke dalam konteks tinjauan yang lebih politis sifatnya karena masalah agraria pada dasarnya juga masalah politik. Dalam uraiannya, Gunawan Wiradi mengakui bahwa sebagai produk politik TAP No IX/MPR/2001 ini masih memiliki banyak kekurangan. Akan tetapi, terlepas dari segala kekurangannya yang telah menimbulkan pro dan kontra, dari sisi optimismenya--seperti yang juga diakui--TAP MPR itu menjadi sangat penting sebagai landasan legal formal bagi gerakan pembaruan agraria selanjutnya.

Sebagai peluang dan tantangan bagi perjuangan gerakan pembaruan agraria selanjutnya, poin penting lain yang juga diuraikannya adalah *pertama*, lahirnya TAP MPR tersebut paling tidak merupakan niat politik dari sebagian elite nasional tentang perlunya pembaruan agraria, dan *kedua*, TAP MPR dapat dijadikan sebagai pelindung awal bagi hak-hak rakyat atas sumber agraria. Dengan kalimat lain, pembaruan agraria memerlukan sinergi semua komponen gerakan sekalipun bentuk dan langkahnya mungkin berbeda-beda.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam rangka gerakan pembaruan agraria juga diuraikan oleh **Erpan Faryadi** dan **Roman N. Lendong**. Pembaruan agraria dalam banyak hal merupakan strategi pembangunan atau perubahan sosial yang lebih ajeg dan kuat karena menekankan pentingnya pengembangan ekonomi domestik terlebih dahulu. Konsekuensinya, fungsi pembaruan agraria sangat diperlukan untuk menghasilkan perubahan-perubahan dalam hubungan kekuasaan sebagai dasar dari partisipasi yang lebih luas dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat luas.

Dalam kaitan dengan konteks hubungan kekuasaan, Erpan Faryadi menegaskan bahwa negara berkewajiban untuk mengusahakan keadilan sosial dengan menjalankan pembaruan agraria sebagai instrumen untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, termasuk hak atas pangan. Dengan kalimat lain, bagi negara agraris seperti Indonesia, jika negara tidak mengembangkan dan memperbarui sistem-sistem agraria sekaligus menjadikannya sebagai masalah yang fundamental, negara tidak mengakui hak dasar setiap warganya untuk bebas dari kelaparan dan menjamin ketersediaan pangan. Sebagai upaya pemenuhan hak atas pangan, dua variabel

independen yang harus dilibatkan, yaitu kebijakan ekonomi negara, termasuk kebijakan pangannya, dan produksi pangan serta satu variabel dependen, yaitu kepemilikan yang mampu menjamin akses terhadap pangan.

Pembaruan agraria akan menjadi fondasi dari terbentuknya sistem politik nasional yang terbuka apabila ada partisipasi dan kontrol politik yang lebih luas dari masyarakat pedesaan. Inilah yang menjadi pokok bahasan Roman N. Lendong. Menurutnya, sebagai bagian internal dari perwujudan hak asasi manusia, pembaruan agraria harus diperjuangkan sendiri oleh petani melalui organisasi tani (*reform by leverage*) bukan bergantung pada kedermawanan dan inisiatif negara (*reform by grace*).

Gagasan *reform by leverage* yang secara konseptual merupakan terobosan baru dengan tujuan membebaskan rakyat dari belenggu struktural yang tidak adil sekaligus sebagai kekuatan penyeimbang dan pengontrol negara, memang harus terus dielaborasi secara kritis dan komprehensif. Hanya, persoalan yang muncul kemudian adalah bagaimana kita bisa memastikan bahwa organisasi tani bisa terus berkembang, tidak sekadar euforia sesaat?

Perjuangan organisasi masyarakat sipil dalam mendorong demokratisasi politik dan ekonomi selalu dihadapkan pada berbagai tantangan baik internal maupun eksternal, apalagi jika dikaitkan dengan sistem politik dan sistem ekonomi makro. Tantangan kuat yang muncul pada saat ini adalah makin dominannya kekuatan pasar bebas (neo-liberalisme) yang mencerminkan pandangan tentang politik pangan dan politik pertanian, yaitu bagaimana menyediakan pangan secara internasional agar bisa memenuhi kebutuhan pangan dunia.

Pertanian nampaknya menjadi terlalu penting untuk diperlakukan sebagai komoditas perdagangan karena pertanian bagi negara agraris seperti Indonesia adalah kehidupan itu sendiri dan bukan komoditas perdagangan. Hal inilah yang dijadikan tinjauan kritis dari **Riza V. Tjahjadi** sebagai tanggapan terhadap solusi yang dikeluarkan oleh badan-badan internasional (FAO, WTO, Bank Dunia) dalam upaya mengatasi persoalan pangan, yaitu memastikan ketahanan pangan melalui reformasi pasar dan liberalisasi perdagangan. Solusi itu didukung oleh konsep-konsep yang mengasumsikan bahwa ekspor akan menghasilkan devisa bagi negara sehingga dapat digunakan untuk memberi pangan yang berasal dari negara mana pun. Menurut Riza, fokus dari argumen itu, pada akhirnya “menyetujui” perdagangan global untuk pangan padahal yang terjadi sebaliknya, justru akan melestarikan kelaparan dunia mengingat perdagangan global sudah gagal menciptakan dunia yang bebas dari kelaparan. Berkaitan dengan kegagalan perdagangan global, diperlukan

gerakan pembaruan agraria yang menyeluruh dengan melibatkan oronop, peneliti, pembuat kebijakan lokal, dan utamanya kaum tani untuk mempertegas tuntutan politiknya. Gerakan yang menyeluruh diperlukan untuk memperkuat hak asasi rakyat dan “mengembalikan” kewajiban negara untuk memenuhi hak asasi rakyat bagi terciptanya kedaulatan pangan. Uraian tersebut tampaknya masih menyisakan sebuah pertanyaan kritis, yaitu apakah dan/atau bagaimana logika perdagangan bebas sektor pangan dapat menciptakan kedaulatan pangan?

Persoalan lain berkenaan dengan gerakan pembaruan agraria adalah adanya asumsi bahwa permasalahan agraria sering tidak didukung oleh ketersediaan informasi, utamanya di tingkat lokal yang sering luput dari pengamatan pihak-pihak yang peduli terhadap gerakan pembaruan agraria. Seperti yang diuraikan oleh **Sadikin** dan **Makinuddin**, di satu sisi pengumpulan informasi menjadi penting untuk mengetahui gambaran “wilayah” permasalahan secara mendalam sekaligus menggali akar permasalahan nyata yang dihadapi dan di sisi lain, informasi juga menjadi penting sebagai bahan masukan dalam upaya meneruskan agenda pembaruan agraria.

Berkaitan dengan ketersediaan informasi di tingkat lokal, hal lain yang juga mendesak untuk dilakukan adalah memperluas sekaligus memperdalam studi-studi dan advokasi yang tidak hanya terfokus pada masalah konflik agraria tetapi juga pada masalah hubungan-hubungan agraria untuk melihat bagaimana kaitan kepentingan, kebutuhan, dan motif pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian, selain untuk menambah pemahaman atas peta permasalahan secara lebih mendalam, kegunaan informasi lainnya adalah untuk merancang dan merumuskan solusi dari kemungkinan-kemungkinan terjadinya sengketa dan/atau konflik agraria.

Pada akhirnya, harus diakui persoalan agraria sesungguhnya adalah persoalan yang sangat berat. Kenyataan ini menuntut adanya pemikiran yang seksama dan komprehensif untuk terus mengelaborasi gagasan-gagasan yang tampil dalam jurnal kali ini sehingga dapat memicu gagasan lain yang lebih strategis demi menuju struktur masyarakat yang lebih adil.

[redaksi]

ABSTRAK GWR

Kelahiran TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan terobosan baru dalam sejarah kebijakan dan politik agraria Indonesia. Sebagai sebuah produk dari hasil kompromi dan pertarungan gagasan di antara pihak-pihak yang bekepentingan atas permasalahan agraria di Indonesia, keberadaan TAP tersebut tidak lepas dari kekurangan dan kelemahan. Namun demikian, keberadaannya tetap penting dan tidak boleh disia-siakan, karena merupakan peluang bagi upaya meneruskan langkah perjuangan reforma agraria di atas landasan legal-formal. Tinggal persoalannya, bagaimana kita menjaga agar dalam implementasinya tidak terjadi pemelintiran makna atas rumusan TAP tersebut.

ABSTRAK ERPAN

Reforma Agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan, karena Reforma Agraria menjamin kepastian akan hak atas tanah, suatu sarana terpenting dalam menghasilkan pangan. Melalui kepemilikan atas tanah inilah, para petani kecil, kaum tunakisma dan buruh tani, yang telah berubah menjadi pemilik tanah, akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya, baik untuk konsumsi keluarga atau pasar.

Bila ditinjau dari sudut hak asasi manusia, program Reforma Agraria yang menjamin hak atas pangan menghadapi sejumlah tantangan. Tantangan terbesar pada saat ini adalah makin dominannya kekuatan pasar bebas, yang antara lain tercermin dari penolakan kelompok ini terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Bagi kelompok ini, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah tidak relevan dan idealistis. Hanya hak-hak sipil dan politik yang merupakan hak asasi manusia sejati.

Untuk menghadapi tantangan ini, maka tanggung jawab negara, baik yang ada dalam naskah Konstitusi maupun Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, perlu diteguhkan kembali, mengusahakan keadilan sosial dan menjalankan Reforma Agraria sebagai instrumen untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk hak atas pangan. Dengan demikian, maka tuntutan tentang perlunya Reforma Agraria merupakan tuntutan yang mempunyai dasar konstitusi sekaligus bersifat universal, karena juga dimandatkan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

ABSTRAK ROMAN

Ketidakadilan agraria bersifat struktural, yakni didasarkan pada produk hukum yang tidak adil, pelakunya adalah negara dan pelaksanaannya menggunakan mekanisme kekerasan. Hal ini sudah berlangsung lama dan mendatangkan korban di kalangan petani berupa meluasnya kemiskinan, keterbelakangan dan penderitaan fisik (ditangkap dan dipenjara bahkan meninggal) dan psikologis (merasa tidak bebas, tertekan, dan tiadanya harapan). Dengan demikian, perjuangan reforma agraria harus dilakukan dengan pendekatan struktural, yakni mendelegitimasi kewenangan mutlak negara, mendorong partisipasi petani dan mengajukan alternatif kebijakan agraria yang bersendikan keadilan, partisipatif dan demokratis. Pencapaian tujuan tersebut ditentukan oleh terkonsolidasinya gerakan petani sebagai kekuatan penyeimbang dan pengontrol kekuasaan negara. Penguatan organisasi petani amat diperlukan dalam mendorong terciptanya land reform by leverage sebagai suatu terobosan terhadap kebuntuan reforma agraria yang didasarkan pada inisiatif negara (*land reform by grace*).

ABSTRAK RIZA

Pandangan dominan dunia yang menyatakan bahwa perdagangan bebas akan mampu mengatasi masalah ketahanan pangan harus terus ditanggapi secara kritis, karena dalam kenyataannya praktik perdagangan bebas telah gagal menciptakan dunia yang bebas dari kelaparan. Diletakkan dalam persoalan ini, agenda krusial yang harus dilakukan oleh ornop adalah berupaya memperkuat HAM maupun “mengembalikan” kewajiban negara untuk memenuhi HAM, di samping merancang berbagai aksi dan kampanye yang tujuan utamanya adalah memperjuangkan Hak Petani. Asasnya, hanya dengan kedaulatan petanilah kedaulatan pangan dapat tercipta.

ABSTRAK SADIKIN

Pelaksanaan pembaruan agraria menuntut adanya sebuah pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan-persoalan agraria pada umumnya dan masalah konflik agraria khususnya. Terlebih lagi di Indonesia, di mana setiap daerah memiliki karakter dan kekhususan persoalan agraria yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, sebelum agenda pembaruan agraria diturunkan ke dalam tataran yang lebih operasional perlu ada upaya-upaya nyata untuk mengeksplorasi dan memahami dinamika persoalan agraria di tingkat lokal secara lebih mendalam dan tidak hanya terfokus pada masalah-masalah konflik agraria saja. Kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa urgensi pelaksanaan pembaruan agraria sesungguhnya tidak selalu identik dengan terjadinya konflik agraria.

ABSTRAK MAKIN

Petani meyakini bahwa irigasi (sistem pengelolaan air) merupakan inspirasi sosial-budaya di samping sebagai usaha multidimensi yang meliputi pengendalian banjir, pengendalian erosi, membersihkan udara dan air, pelestarian keanekaragaman hayati, yang lebih penting dari semuanya bahwa irigasi menjaga kedaulatan pangan (petani) manusia. Dalam perkembangannya irigasi hanya menjadi alat “pembangunan” dalam rangka memenuhi kebutuhan pasar. Akibatnya petani tidak lagi sebagai sekelompok orang merdeka yang dapat tanam dan panen kapan pun untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

REEMPHASIZING THE CONTEXT OF AGRARIAN REFORM

In general, the presence of agrarian problems in Indonesia can be indicated not only by the frequent occurrences of agrarian conflicts—along with their inherent consequent intensity and violence—but also by the imbalance in the distribution structure of land and agrarian resources occupation. It turns out that the conflicts and distribution imbalance in this country are caused not only by the political behavior of certain politicians, but also by the existing construction of agrarian law, which has opened disparity and opportunity for power manipulation. As a result, access to agrarian resources have been concentrated on only a limited number of people, land confiscation happens everywhere, and people are driven off their cultivated land. These can further lead to worse levels of poverty, social gap and disparity, which can also weaken the people's force. It is in this context that, especially in Indonesia, agrarian reform is deemed relevant and, in addition, vital to undertake. If we are to make use of the present reform era as a total correction of the previous government's mistakes, we must make as the most important part of the correction an agrarian reform that attempts to create an agrarian justice, capable of overcoming poverty and social gap.

Simply speaking, agrarian reform can be seen as an attempt to restructure agrarian resources ownership, occupation, and utilization as answer to the questions of imbalance in the distribution structure of agrarian resources occupation. However, it is not enough to place agrarian reform within the context of the limited and/or closed access and control of the people to and over agrarian resources. This is because the context alone will not be able to solve other problems, such as the continuity, sustainability, utilization, and management of agrarian resources, which are not less important. An open access to and control over land does not guarantee anything at all, as long as the development policy itself gives no opportunity for agrarian resources utilization sustainability.

From these facts, it can be concluded that agrarian problems are not simple ones. On the contrary, they are so problematic and complex that they have become critical problems for Indonesia, which is now in its ongoing process of transformation into a strongly industrial country. On the one hand, Indonesia already has its 1960 Agrarian Main Law (*Undang-undang Pokok Agraria/UUAP 1960*), which serves as the source of all the existing agrarian-related regulations. On the other hand, however, the Law only proves to be an ineffective reference and deciding factor in solving agrarian problems, because the prevalent politics of law is often contradictory to the content of the Law. A keyword in the 1950-60 decade, agrarian reform is actually a way to probe the rising agrarian problems as a whole at policy, operational, as well as rhetorical levels. Agrarian reform heavily

depends on system of political economy adopted and on the character of the ruling government regime. Thus, this is a proof that any debate on agrarian reform is also colored with ideological aspects. Upon entering the Developmentalism decade between 1960-1970, it was clear that nations in the world started to abandon the underlying idea of agrarian reform, with an overall land redistribution as its base, replacing it with that of agricultural modernization. One of the well-known programs then was the Green Revolution. However, as we have known, Green Revolution failed in many places. There was a great disparity in terms of income and life quality between the rich and the poor villagers. The hope for a “trickle-down effect” of development only proved to be an empty dream.

The need for socio-political reform in the mid of the changing political situations in Indonesia has given rise to a new hope, and, together with a spirit of transparency, has opened paths to the implementation of law, justice, and human rights enforcement efforts to overcome agrarian problems. This progress was marked with the issuance of a People’s Consultative Council (MPR) Decree no. IX/MPR/2001 regarding Agrarian and Natural Resources Management Reforms. The decree was a breakthrough—after the 1960 UUAP—in Indonesia’s history of agrarian politics in the “independence” era. In spite of the resulting pros and cons, it is to be noted that agrarian reform was a historical must for which there was no bargain.

At this juncture, it is crucial to reflect on and/or reemphasize what actually is the context that surrounds the implementation of agrarian reform in Indonesia. Problems of agrarian resources must be considered as an intact whole, inseparable into individual sectors, considering that, especially today, there are two great powers conflicting each other to steer the direction of agrarian politics. The first is the global capitalists, who demand that agrarian problems be included in the free market zone so as to minimize state intervention in investment, and the second is the bureaucrats and business people, who still maintain state intervention in investment.

Based on these, it is crucial to highlight the notion of reemphasizing the context of agrarian reform, in order to avoid the reductive tendencies that attempt to regard agrarian problems as merely problems of social control over agrarian resources, or more specifically as land-related problems. As a result of these tendencies, agrarian reform is often misinterpreted as land reform in its narrow sense of land distribution. In fact, land reform, in a broader sense, is a reform of land occupation structure, production structure, and supporting service structure. In other words, agrarian reform is a conscious effort to conduct social changes in order to transform the current agrarian structure into a healthier and more justly-distributed structure that in the long run will hopefully improve the

welfare of Indonesian people, of which majority make their living from agrarian resources. Thus, agrarian reform is principally also a social reform.

The old and present agrarian reform patterns are basically the same, each requiring a comprehensive analysis. The difference is that with the new reform, new visions and assumptions in facing both global and national crises have started to appear. It is impossible, however, to discuss them all comprehensively in this edition of social analysis journal. Therefore, considering its present format, this edition of social analysis journal is not an ideal journal, but, at any rate, by trying to see critically agrarian problems within the frameworks of both theoretical and empirical (field-finding) analyses on the researches that have been conducted, it has given a space for constructive thoughts on the need to reemphasize agrarian reform amidst the current changes. In other words, it is hoped that the articles in this agrarian edition of social analysis journal will open a reflective discourse on the contexts of agrarian problems, which, basically, are wider than merely reductive thoughts on agrarian problems.

Broadly speaking, some writers convey their description within the issues of food sustainability, and enforcement of human rights, which includes economic, social, and cultural rights. These issues may be very crucial when related to the present social and political changes in Indonesia, thus making it possible to also juxtapose them with such other issues as good governance, civil society, and social movements. These writers consider that agrarian reform is important among people who make their living from agrarian resources. However, their writings are focused only on farming societies as food producers who need land as their basis of living and/or tool of production. Without putting aside other members of the society who actually still base their life on agrarian resources, farmers and farming are the main prerequisite in developing a domestic economic system.

Opening the articles in this edition, **Gunawan Wiradi**, an agrarian observer, sets forth a critical review in the form of his opinion, analysis, and arguments on agrarian reform movements after the birth of MPR Decree No. IX/MPR/2001. Understanding his review is an important path that leads the reader to a more political review, for agrarian problems are basically also political. In his elaboration, Gunawan Wiradi admits that as a political product, MPR Decree No. IX/MPR/2001 still has weaknesses. However, in spite of the weaknesses, which have given rise to many pros and cons, that the Decree, he also admits, still has an optimistic side in that it has become a key formal legal basis for further agrarian reform movements.

As an opportunity and challenge for further agrarian reform movements, **Gunawan Wiradi** also points out other key points. First, the birth of the above MPR Decree is a sign of a political will from some of the national elite regarding the need for agrarian reform. Second, the Decree can be considered as an initial shield of peoples' agrarian rights. In other words, agrarian reform requires a synergy of all components of the movement, although each may have its own method and way.

The state's and people's efforts in agrarian movements are discussed in **Erpan Faryadi's** and **Roman N. Lendong's** articles. In many ways agrarian reform is a sturdier and more stable development and social change strategy, as it emphasizes the important priority of domestic economic development. Consequently, agrarian reform function is needed to generate changes in power relations as basis for wider participation in widely affecting decision-making.

In relation to the context of power relations, **Erpan Faryadi** underlines that the state is obliged to create social justice through the implementation of agrarian reform as an instrument to guarantee the fulfillment of economic, social, cultural, and food-related rights. In other words, if an agrarian country like Indonesia does not develop and reform agrarian sector, and at the same time consider the implementation of both as a fundamental problem, then it disregards the basic right of its citizens to be free from poverty and to have guarantee of food availability. In effort to fulfill the right of food, two independent variables must be involved: state's economic policy, including its food policy, and production, and one dependent variable, that is ownership that guarantees access to food.

Agrarian reform can become the foundation for an open national political system provided that there is a wider participation and political control from rural societies. This is what **Roman N. Lendong** focuses on. In his opinion, as an internal part of the realization of human rights, farmers must implement reform by leverage, that is, an agrarian development that must be implemented by farmers themselves through farming organization. They must not wait for reform by grace, that is, a reform movement based on state initiative and generosity.

The idea of reform by leverage, which is a conceptual breakthrough that aims at freeing the people from unjust structural manacles, and at functioning as a balancing and controlling power over the state, must be elaborated critically and comprehensively. The problem, however, is how we can ensure that farming organizations will continue to develop, and not just become an expression of temporary euphoria.

The struggle of civil society organizations to pursue political and economic democratization has always been faced with diverse internal and external obstacles, especially when such a struggle is connected to the macro political and economic systems. The present great challenge comes from the more and more dominating free market power (neo-liberalism), which reflects its own view on food and agricultural politics to provide food internationally in order to fulfill world food demand.

Agriculture seems to be too important to be treated as a trade commodity, because for an agrarian country like Indonesia, agriculture is life itself and not merely a trade commodity. **Riza V. Tjahjadi** elaborates on this critical notion in response to the solutions offered by international organizations (FAO, WTO, The World Bank) in overcoming food problem. Their solutions are based on securing food stability through market reform trade liberalization. Such solutions are supported by concepts which assume that export will generate good trade balance that can be used to purchase food from any country. According to Riza, this argument finally “agrees” on food global trade, whereas, in reality, what has happened is contradictory. This mechanism will indeed perpetuate world hunger since it has been proven that global trade has failed to create a hunger-free world. In response to the failure of global trade, we need a comprehensive agrarian reform movement that involves NGO’s, researchers, local policy makers, and, most importantly, farmers who can restate their political demand. A comprehensive movement is needed to reinforce human right and impose the government to protect human right so as to achieve independence food self-provision. Riza’s description still leaves out a critical question: Will the logic of food free trade create food sovereignty? and/or How will such logic create food sovereignty.

Another problem related to agrarian reform movement is the assumption that in dealing with agrarian problems, there is lack of information, especially at local level. This lack of information often escapes the observing eyes of the parties concerned with agrarian reform movement. As **Sadikin** and **Makinuddin** reveal, on the one hand information gathering is a crucial effort to grasp a deep understanding on the “area” of the problem, and to dig into the root of the problem. On the other hand, information is also important as input for efforts to continue agrarian reform agenda.

In relation to local-level information availability, it is also crucial to widen and deepen studies and advocacy so that the focus will not be only on agrarian conflict, but also on agrarian relations. This will enable us to see the interconnection of the interests, needs, and motives of the parties involved. Thus, besides to add more understanding on the deeper heart of the matter, relevant information is also needed in the process of designing and formulating a solution of a possible agrarian conflict.

Finally, it must be admitted that agrarian problems are very hard ones. Due to this fact, there must be a thorough and comprehensive thought to elaborate the ideas presented in this journal, a thought that may trigger other more strategic ideas to pursue a more just social structure.

[Editor]

ABSTRAK GWR

The birth of MPR Decree No. IX/MPR/2001 regarding Agrarian and Natural Resources Management Reforms was a breakthrough in Indonesia's history of agrarian policy and politics. As a product of compromise and battle of ideas among parties of interest, the Decree is not free from weaknesses. However, its existence is still important, and must not be disregarded, as it can be an opportunity to continue efforts of agrarian reform on a legal-formal corridor. The problem is to avoid any misinterpretation of the decree.

ERPAN'S ABSTRACT

Agrarian reform is an important strategy in ensuring the right of food, as it guarantees right over land, which is a key element in food production. Through land ownership, small-scale farmers, the homeless, and farm workers, who have become landowners, will be more motivated to increase their production both for their family consumption and the market.

Seen from human rights point of view, agrarian reform program, which attempts to guarantee the right for food, faces a number of challenges. The biggest one comes from the more dominant supporters of free market. This is reflected on their rejection of economic, social, and cultural rights. For such groups, these rights are irrelevant and idealistic. In their view, only civil and political rights are the true human rights.

In order to face this challenge, it is imperative to reemphasize the state's responsibility as stipulated in the Constitution, International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, and to attempt to create social justice and implement agrarian reform as an instrument to fulfil economic,

social, and cultural rights, as well as rights on food. Thus, demands for agrarian reform actually have their constitutional and universal bases as they are also stipulated in International Covenant on Economic Social, and Cultural Rights.

ROMAN'S ABSTRACT

Agrarian disparity is structural in nature. That is, it results from unfair legal products, of which actor is the state, and of which implementation often uses violence. This condition has been going on for a long time, and has taken victims on the side of farmers, who have been suffering from widening poverty, underdevelopment, and physical abuse (many were arrested, jailed, and tortured to death), and psychological abuse (many feel unfree, depressed, and hopeless). Therefore, the battle to implement agrarian reform must be fought through a structural approach of delegitimizing the state's absolute authority, endorsing farmers' participation, and proposing an alternative justice-based, participatory, and democratic agrarian policy. The achievement of this goal is determined by the consolidation of farmers' movement as a balancing and controlling power over state authority. Strengthening farmers' organizations is needed in the implementation of land reform by leverage as a breakthrough after the stagnation of the state's state land reform by grace.

RIZA'S ABSTRACT

The world's view that free trade will solve problems of food sustainability has to be taken into account seriously, because, in reality, free trade practices have failed to create a new hunger-free world. Under this situation, NGO's must put into realization the following crucial agenda: to enforce Human Rights, and "imposing" the government to uphold human rights, as well as to organize diverse actions and campaigns to fight for farmers' rights. Principally, it is only through farmers' independence that independence food-provision can be achieved.

SADIKIN'S ABSTRACT

Agrarian reform requires a comprehensive understanding on agrarian problems in general, and agrarian conflicts in particular, especially in Indonesia, where each of its regions has its own characteristics and specifications of agrarian problems. Therefore, before stepping onto a more operational level of agrarian reform agenda, we need real efforts to explore and understand the dynamics of local agrarian problems, focusing on a wider aspect than just agrarian conflicts. In

reality, the urgency of agrarian reform should not be based on occurrences of agrarian conflicts alone.

MAKIN'S ABSTRACT

Farmers believe that irrigation is a fruit of socio-cultural inspiration, as well as a multidimensional system that includes flood control, erosion control, air and water cleaning, and biodiversity conservation. More importantly, irrigation maintains people's (farmer's) food self-provision. However, in the course of its development, irrigation has been treated only as a "development tool" for the purpose of meeting market demand. As a result, farmers are no longer a group of independent people who can plant and harvest any time in order to meet their needs in life.

TANTANGAN GERAKAN PEMBARUAN AGRARIA “POSTA” TAP-MPR NO. IX/2001*

Oleh
Gunawan Wiradi**

Kelahiran TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan terobosan baru dalam sejarah kebijakan dan politik agraria Indonesia. Sebagai sebuah produk dari hasil kompromi dan pertarungan gagasan di antara pihak-pihak yang bekepentingan atas permasalahan agraria di Indonesia, keberadaan TAP tersebut tidak lepas dari kekurangan dan kelemahan. Namun demikian, keberadaannya tetap penting dan tidak boleh disia-siakan, karena merupakan peluang bagi upaya meneruskan langkah perjuangan reforma agraria di atas landasan legal-formal. Tinggal persoalannya, bagaimana kita menjaga agar dalam implementasinya tidak terjadi pemelintiran makna atas rumusan TAP tersebut.

1. Pengantar

Masalah agraria pada hakekatnya adalah masalah politik. Siapa menguasai sumber-sumber agraria, dia menguasai ekonomi. Siapa penguasai ekonomi, pada gilirannya dia menguasai *percaturan politik*. Jabaran praktisnya secara sederhana adalah, bahwa sikap politik adalah sikap kepemihakan. Berpihak kepada kepentingan rakyat, atau kepada kepentingan-kepentingan lain. Dari pemahaman inilah seharusnya, kita melihat, bahwa proses lahirnya TAP-MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam – selanjutnya disingkat TAP-PA-PSDA – pada hakekatnya merupakan *pertarungan gagasan*. Disadari atau tidak, gagasan-gagasan yang bertarung itu mencerminkan keberpihakannya masing-masing. Sebagai salah satu arena pertarungan, tentu bisa ada yang menang, ada yang kalah, atau terjadi suatu kedudukan seri atau kompromi.

Lahirnya TAP-PA-PSDA adalah hasil dari suatu proses panjang kegiatan advokasi, melalui lobi, diskusi, seminar, demo dan bentuk-bentuk kegiatan lainnya, yang bermuara pada dua kali Seminar dan Lokakarya Nasional yang diadakan di Bandung pada bulan Agustus dan September 2001 yang lalu.

Sebenarnya, gagasan-gagasan yang bertarung itu bersegi banyak. Tetapi menurut pengamatan saya, itu dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok. *Pertama*, adalah kelompok gagasan dari mereka yang memperjuangkan pembaruan agraria yang sejati. *Kedua*, adalah kelompok gagasan dari mereka yang mencerminkan kepemihakannya kepada modal. *Ketiga*, adalah kelompok gagasan yang – mungkin karena tidak sadar atau kurang pemahaman, atau terlanjur keliru akibat sosialisasi selama Orde Baru – terjebak ke

* Tulisan ini diambil dari makalah yang pernah disampaikan penulis dalam acara Munas III KPA, 23 April 2002 di Garut, Jawa Barat. Catatan: dalam tulisan ini dipakai istilah “posta” (dan bukan “pasca” atau “paska”, yang saya tidak tahu dari mana asal-usulnya). Sebab, kata dalam bahasa Latin untuk arti “sesudah”, adalah “post”, atau dalam Latin modern “posta”. Sedangkan kata “pascha” (yang dibaca “paska”) artinya “masa sengsara”, atau “domba korban” untuk perayaan agama (Paskah). (Lihat, kamus Latin-Indonesia karangan Dr. K. Prent dkk, 1969, Penerbit Kanisius, Yogyakarta). Kata “pasca”, atau “paska” untuk arti “sesudah”, ternyata tidak ada.

** Penulis adalah Anggota Badan Pengurus Yayasan AKATIGA-Bandung.

dalam penggunaan jargon-jargon yang berasal dari pihak lain yang sebenarnya mereka musuhi sendiri.

Menurut saya, kelompok ketiga itulah yang sangat menentukan dalam proses akhir perumusan TAP-PA-PSDA. Dari sinilah kemudian bergulir berbagai tanggapan. Pertanyaan-pertanyaan pokok yang kemudian muncul adalah antara lain:

- (1) Dari segi perjuangan gerakan pembaruan agraria, apakah lahirnya TAP-PA-PSDA itu merupakan keberhasilan, ataukah suatu kegagalan?
- (2) Jika itu keberhasilan, dalam makna apakah kelahiran TAP tersebut dianggap keberhasilan? Jika itu kegagalan, di mana letak kegagalannya?
- (3) Apakah dengan lahirnya TAP-PA-PSDA itu perjuangan gerakan pembaruan agraria lantas berakhir, ataukah akan terus berlanjut, dan mengapa?
- (4) Jika berlanjut, apakah medan yang akan dihadapi menjadi lebih ringan atau justru menjadi berat? Mengapa? Apa saja tantangannya?
- (5) Sikap dan langkah selanjutnya yang bagaimanakah yang sebaiknya akan ditempuh setelah kehadiran TAP-PA-PSDA tersebut?

Tulisan ini tidak akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut secara eksplisit dan rinci satu persatu, melainkan hanya akan memberikan ulasan umum, menurut pandangan saya pribadi. Sekalipun demikian perlu dicatat bahwa dalam percaturan politik, khususnya yang berkaitan dengan ketetapan hukum, seringkali terjadi bahwa penggunaan istilah, frase atau formulasi tertentu, justru menjadi kunci yang memberi peluang bagi praktik-praktik "*sophistic*". Pengalaman selama Orde Baru memberi pelajaran mengenai hal ini. Karena itu, walaupun ada yang menganggap bahwa pembahasan mengenai "formulasi" sepertinya tidak produktif, saya berpendapat lain. Ada beberapa hal yang memang perlu dibahas, sebab justru di sini terletak satu tantangan penting. Di satu sisi, bagaimanapun juga TAP-PA-PSDA sudah eksis dan tidak mungkin lagi untuk mengubah formulasi. Di sisi lain, harus diakui bahwa memang ada beberapa kata atau frase yang "multi-tafsir", sehingga memberi peluang terjadinya "sophisme" – yaitu penggunaan logika sesat, dengan sengaja. Jadi, masalahnya adalah bagaimana menjaga agar tidak terjadi pemelintiran makna dari sesuatu rumusan. Inilah, menurut saya, merupakan satu hal yang dapat dianggap juga sebagai tantangan, yaitu bagaimana caranya.

2. Ringkasan Isi TAP-PA-PSDA

- (1) Sesuai dengan status dan kedudukannya, TAP-MPR No. IX tahun 2001, pada hakekatnya merupakan mandat sekaligus "perintah" kepada dua arah, yaitu:
 - (a) Kepada DPR diperintahkan untuk "mengatur lebih lanjut" pelaksanaan PA-PSDA (pasal 6). Arti operasionalnya adalah agar DPR (bersama Presiden) menyusun sebuah Undang-Undang sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan PA-PSDA.
 - (b) Kepada Presiden ditugaskan untuk "segera" melaksanakan isi TAP (pasal 7).

- (2) Pasal 1 sekadar menegaskan bahwa TAP itu merupakan *landasan* bagi peraturan perundangan selanjutnya.
- (3) Pasal 2 merupakan semacam *definisi* tentang PA; dan Pasal 3 menggariskan *bagaimana* PSDA dilakukan.
- (4) Pasal 4 dan Pasal 5, berturut-turut berisi prinsip-prinsip dan arah kebijakan, baik bagi PA maupun bagi PSDA, yang harus dijadikan landasan bagi DPR dalam rangka menyusun Undang-Undang jabarannya nanti.

3. Ulasan Umum terhadap Substansi TAP

Dalam TAP-MPR PA-PSDA tersebut, memang UUPA-1960 yang merupakan modal awal bagi pembaruan agraria di Indonesia, sama sekali tidak disebut-sebut. Inilah yang kemudian melahirkan tanggapan tajam dari beberapa kalangan. Alasan yang digunakan oleh para anggota MPR, khususnya dari pakar hukum adalah bahwa TAP-MPR itu mempunyai kedudukan tertinggi, hanya satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar. Karena itu, secara prosedur hukum, tidak dibenarkan jika isi TAP “*mengacu*” atau “*merujuk*” kepada Undang-Undang yang statusnya lebih rendah. Kata kunci yang krusial dalam argumen ini adalah kata “*mengacu*” dan “*merujuk*”. Agaknya, yang dimaksud dengan kedua istilah tersebut hanya diberlakukan merujuk kepada bab “*Mengingat*” di bagian konsideran. Artinya, di bab “*Mengingat*”, sama sekali tidak boleh menyebut Undang-Undang ataupun peraturan dibawahnya. Begitu juga untuk bab “*Memperhatikan*”. Tapi ternyata, dan ini anehnya di bab “*Menimbang*”, ada rumusan yang walaupun tidak eksplisit, pada hakekatnya adalah juga merujuk kepada Undang-Undang dibawahnya, yaitu bab “*Menimbang*”, butir (d), yang berbunyi:

“Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/ sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan”

Bukankah rumusan tersebut pada hakekatnya merujuk pada, misalnya UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan dan UU sektoral lain, yang memang dinilai sebagai tumpang tindih ataupun bertentangan? Menurut saya, adalah wajar dan logis bahwa dalam bab “*Menimbang*” boleh saja mengacu kepada apapun, karena, “*pertimbangan*” itu didasarkan kepada apa yang telah terjadi, yang justru menjadi landasan mengapa diperlukan adanya TAP. Tetapi jika demikian, dan karena itu, pertanyaannya menjadi, mengapa tidak disebutkan saja secara eksplisit, misalnya UUPK, UUPP dan lain-lain, termasuk UUPA-1960? Ada alasan-alasan lain yang tersembunyi?

Satu hal yang merupakan kesalahan mendasar secara konseptual adalah Pasal 2, yang rumusannya berbunyi: “Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang *berkesinambungan*.....dst”. Istilah ini menimbulkan peluang ‘multi-tafsir’. Sepintas lalu nampak indah, walaupun indahnya itu semata-mata hanya karena istilah “*berkesinambungan*” itu sudah terlanjur populer, sesuai selera kelatahan. Menurut saya, seperti telah seringkali saya jelaskan, suatu pembaruan dalam arti “*reform*” atau reformasi – bukan reformasi – adalah suatu “*gebrakan*” yang relatif cepat, artinya punya umur. Prosesnya “*rapid*” (menurut istilah E. Tuma, 1965); sifatnya “*ad hoc*” (istilah P. Dorner, 1972), dan bentuknya adalah sebuah “*operation*” (istilah Christodoulou, 1990). Pembaruan agraria memang bisa dilakukan secara periodik, berulang, tapi bisa juga tidak, tergantung kondisi jamannya. Jadi, bukan “*berkesinambungan*”! Istilah ini dapat memberi peluang

bagi gerakan tambal sulam, “*piece-meal*”, yang memungkinkan terjadinya pembelokan di tengah jalan.

Satu hal lagi yang merupakan “krikil tajam” dan dapat menjadi “sandungan” bagi gerakan pembaruan agraria adalah Pasal 6. Alasannya, di satu pihak ada kalimat lentur yang juga bersifat “multi-tafsir”, yaitu: “..... Mengatur lebih lanjut pelaksanaan.....”, di lain pihak ada yang tajam: “..... Mencabut, mengubah dan/atau mengganti..... dst”. Inilah yang menimbulkan kekhawatiran sementara kalangan pro pembaruan agraria, terutama jika dikaitkan dengan tidak disebut-sebutnya UUPA-1960. Pasal 6 ini dapat memberi peluang untuk menafsirkan bahwa UUPA-1960 termasuk ke dalam Undang-Undang yang dianggap “.....tidak sejalan dengan ketetapan ini”, dan karena itu harus dicabut. Di lain pihak, terdapat pula peluang penafsiran bahwa “mengatur lebih lanjut” itu bisa berarti menyusun Undang-Undang baru yang sama sekali lain, sekalipun mengatasnamakan prinsip-prinsip dan arahan kebijakan yang tercantum dalam Pasal 4 dan Pasal 5 dari TAP-PA-PSDA.

Hal-hal di atas adalah ibarat “tikungan-tikungan tajam yang berbahaya” yang akan dilalui dalam perjalanan gerakan pembaruan agraria selanjutnya. Hal yang berkaitan dengan UUPA-1960, saya pribadi berpendapat bahwa semangat populistiknya, kerangka idealismenya, serta landasan filosofisnya, masih perlu dipertahankan. Implikasinya adalah, semua pasal yang masih mencerminkan ciri-ciri tersebut harus dipertahankan. Namun, memang ada, beberapa saja, pasal-pasal yang perlu diamandemen, justru untuk mengukuhkan ciri-ciri tersebut.

Ulasan umum terhadap substansi TAP melalui pencermatan atas diktum pasal-pasalnya tersebut di atas, mencerminkan pandangan dari sisi *pesimisme*. Lantas, adakah sisi *optimismenya*? Ada! Jika tidak ada, harus di”ada”kan! Alasannya, tanpa optimisme tidak mungkin perjuangan bisa diteruskan. Optimisme ini dapat kita wujudkan dalam cara kita memaknai kehadiran TAP-PA-PSDA tersebut di atas.

3. Ulasan Umum tentang Kehadiran TAP-MPR No. IX/2001

Bagaimanapun juga TAP-PA-PSDA telah lahir, telah eksis. Rasanya memang tidak mungkin lagi kita dalam waktu dekat dapat mengubah isinya. Tidak mungkin lagi kita memutar kembali jarum sejarah. Oleh sebab itu, apa boleh buat! Kita harus *to make the best of it*. Kita harus memanfaatkan sisi positif dari kehadiran TAP itu. Paling tidak ada dua hal sisi positifnya.

Pertama, lahirnya TAP-PA-PSDA, paling tidak, telah mencerminkan “bibit niat politik” dari (setidaknya sebagian) elit nasional kita mengenai perlunya pembaruan agraria. Tidak sebelumnya! Jangankan mengukuhkan secara formal kehendak pembaruan, bahkan wacana publik mengenai gejolak konflik agraria pun seperti tidak didengar. Memang mungkin, kehendak itu masih samar-samar. Jangan-jangan hanya berhenti di atas kertas. Oleh sebab itu, sejauh mana “bibit” tersebut akan tumbuh benar, sangat tergantung dari

bagaimana kita “memupuknya” dan “mengairinya”. Inilah tantangan sekaligus peluang bagi perjuangan gerakan pembaruan agraria selanjutnya.

Kedua, paling tidak kehadiran TAP-PA-PSDA dapat dijadikan pelindung awal, agar tuntutan dan aksi-aksi rakyat (*reclaiming*, misalnya) di bidang agraria tidak begitu mudah untuk di”kriminalisasi”kan. Memang, isi TAP itu masih perlu dijabarkan dalam bentuk Undang-Undang dibawahnya yang diharapkan dapat benar-benar menjadi pelindung hak-hak rakyat. Sekali lagi, disinilah terletak tantangan sekaligus peluang bagaimana cara kita mendorong agar jabarannya ke dalam Undang-Undang tidak menyimpang dari aspirasi rakyat. Bagaimanapun juga, kehadiran TAP ini dapat dipandang sebagai titik awal.

Namun perlu dicatat bahwa sisi optimisme ini akan berubah menjadi suatu ilusi, jika sisi pesimisme tersebut di atas tidak diperhatikan. Bahkan bukan itu saja. Sejumlah hambatan yang telah didaftar oleh BP-KPA secara komprehensif dalam laporannya itu, jelas merupakan beban berat perjuangan yang harus dipikul bersama. “Tikungan-tikungan tajam” tersebut di atas perlu diwaspadai.

Satu hal lagi yang perlu disadari bahwa kelahiran TAP-PA-PSDA itu membuat kita semakin *percaya diri*; dalam arti, bahwa ternyata gerakan advokasi kita mampu mendorong lahirnya sebuah bibit niat, betapapun samar-samarnya niat itu. Karena itu, mudah-mudahan kita pun mampu menyingkirkan “kerikil-kerikil tajam” tersebut di atas. Dengan makna yang demikian itulah, maka jelas bahwa perjuangan gerakan pembaruan agraria belum berakhir. Perjalanan masih panjang, dan mungkin justru semakin berat. Namun, “*for a fighting idea, there is no journey’s end!*” Bagi “gagasan” yang sedang berjuang, tiada titik henti dalam perjalanan, Justru kita baru akan memulai, yaitu dalam arti akan mengarungi perjalanan baru, menempuh jalur baru yang penuh tantangan.

5. Bagaimana Sikap dan Tindak Lanjut Kita?

Peristiwa lahirnya TAP-MPR No. IX/2001 tentang PA-PSDA, yang isinya oleh sebagian teman-teman dianggap sangat mengecewakan itu, mengingatkan saya kepada peristiwa ditandatanganinya perjanjian KMB (Konferensi Meja Bundar) pada tahun 1949. Perjanjian tersebut sangat merugikan pihak Indonesia, dan dirasakan sebagai sangat menghina kepada Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Sepulangnya di tanah air, delegasi Indonesia dihujat kanan-kiri. Tapi apa kata Bung Karno? Apa boleh buat! Jangan putus asa, jangan frustrasi. Kita terpaksa harus melalui jalan baru, yang penting kita harus tetap setia kepada cita-cita semula. “Melalui *Tracee Baru*”, itulah judul pidato BK menyambut hasil KMB. Tetap teguh menuju cita-cita adalah ibarat aliran sungai. “*Door de zee op te zoeken is de rivier trouw aan haar bron*”. Dengan mengalir ke lautan, sungai itu setia kepada sumbernya, begitu kata BK. Kalau terpaksa, jalannya air berliku-liku, tapi harus tetap menuju dan sampai di lautan. Tak boleh mandeg, menjadi “kedung”. Jadi, jika isi TAP tersebut di atas dianggap jelek, apa boleh buat! Itulah hasil maksimal yang bisa dicapai dalam pertarungan gagasan saat itu sebagai produk dinamika politik yang nyata ada. Perjuangan gerakan pembaruan agraria terpaksa menghadapi kenyataan itu, dan terpaksa menempuh jalan baru, yaitu jalur dalam koridor TAP.

Lantas apa yang bisa dilakukan? Pertama-tama adalah mewaspadaai “tikungan-tikungan tajam yang berbahaya” tersebut di atas. Konkretnya adalah, bahwa pada tataran nasional kita harus memantau, mengawal dan melakukan *pressure*, agar tindak lanjut yang akan dilakukan oleh DPR dalam menetapkan UU yang melandasi pelaksanaan PA, tidak menyimpang dari PA yang kita cita-citakan.

Pada tataran regional maupun lokal perlu dilakukan sosialisasi intensif, baik terhadap rakyat maupun terhadap pemerintahan setempat, bahwa *pembaruan agraria itu sekarang menjadi agenda nasional*. Tetapi, juga mengenai pemahaman yang benar mengenai reforma agraria, perlu terus menerus dilakukan sosialisasi. Namun semua itu harus disampaikan secara obyektif, dan tidak perlu dramatisasi ke arah manapun.

Pada tataran internal organisasi gerakan, menurut pengamatan sepintas saya – mudah-mudahan pengamatan saya keliru – tercium adanya gejala-gejala perpecahan. Ini memang “penyakit umum”. Jika itu disebabkan oleh hal-hal yang prinsipil, memang bisa dipahami. Tapi jika hanya disebabkan oleh hal-hal lain, soal-soal kecil, mis-komunikasi dan sebagainya, saya harap hal itu tidak akan membuat gerakan pembaruan agraria menjadi berantakan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan konsolidasi di berbagai bidang – visi, misi, strategi dan organisasinya itu sendiri. Dalam hubungan ini, menurut saya, wadah seperti KPA, apapun namanya, dan apapun bentuknya masih sangat diperlukan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat regional. Justru untuk “mengawal” perjalanan selanjutnya, yang penuh tantangan itu.

Bagi kalangan yang secara prinsipil menolak TAP-PA-PSDA, mungkin akan mempunyai strategi langkah yang berbeda. Namun, harapan saya, berbagai langkah yang berbeda itu hendaknya tetap menuju sasaran yang sama, sehingga secara sinergis justru akan menjadi satu kekuatan yang besar.

6. Penutup

Melihat kenyataan yang ada, proses pertarungan yang terjadi selama ini, yang akhirnya melahirkan TAP-MPR No. IX/2001, mencerminkan kenyataan bahwa cara berpikir Orde Baru masih ada. Bahkan nampaknya masih dominan. Namun di lain pihak, merupakan kenyataan pula bahwa paling tidak, secara formal, lembaga tertinggi negara telah melahirkan bibit “niat politik” bahwa pembaruan agraria perlu dilakukan.

Walaupun masih pada tataran formal, lahirnya “niat politik” itu adalah hasil dari suatu gerakan yang *kekuatannya* terletak pada “*steadiness*”-nya, ketetapan langkahnya, yang secara terus menerus mengadvokasikan pembaruan agraria, melalui berbagai bentuk kegiatan.

TAP-MPR No. IX/2001 merupakan hasil maksimal yang bisa dicapai mengingat kondisi dan situasi yang ada. Di samping berbagai faktor lain, mengapa hasilnya “hanya” semaksimal itu, barangkali memang ada satu faktor yang justru merupakan *kelemahan*

gerakan, yakni: belum-belum sudah bersimpangan jalan. Kelemahan ini perlu dicari akar sebabnya, dan dipecahkan secara bersama solusinya.

Selain tantangan-tantangan tersebut di atas, lahirnya TAP-MPR IX/2001 jelas akan saling terkait dengan masalah-masalah Otonomi Daerah, HAM serta tafsiran-tafsiran tertentu yang berbeda-beda – karena persepsi yang berbeda-beda, upaya-upaya solusi konflik dan lain-lain. Ini merupakan tantangan tersendiri. Selain itu, tantangan baru yang sekarang belum nampak perlu diantisipasi.

Bagaimanapun juga lahirnya TAP-MPR No. IX/2001 tentang PA-PSDA merupakan *peluang* untuk meneruskan langkah gerakan pembaruan agraria di atas *landasan legal*. Peluang ini, tidak boleh disia-siakan. Semua komponen gerakan, hendaknya mensinergiskan langkahnya, sekalipun landasan dan bentuk langkahnya mungkin berbeda-beda.

“Sungai boleh bercabang. Tapi jika semuanya mengalirkan airnya menuju lautan, itu berarti semuanya setia pada sumbernya!”

Mengalir dari “Gerakan Wacana Reformasi”, melalui “Gerakan Wahana Restrukturisasi” menjadi “Gerakan Reforma Agraria”, yang sejati!

Tanpa Reforma Agraria,
Tidak Akan Ada Hak atas Pangan
Oleh

Erpan Faryadi¹

Abstrak

Reforma Agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan, karena Reforma Agraria menjamin kepastian akan hak atas tanah, suatu sarana terpenting dalam menghasilkan pangan. Melalui kepemilikan atas tanah inilah, para petani kecil, kaum tunakisma dan buruh tani, yang telah berubah menjadi pemilik tanah, akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya, baik untuk konsumsi keluarga atau pasar.

Bila ditinjau dari sudut hak asasi manusia, program Reforma Agraria yang menjamin hak atas pangan menghadapi sejumlah tantangan. Tantangan terbesar pada saat ini adalah makin dominannya kekuatan pasar bebas, yang antara lain tercermin dari penolakan kelompok ini terhadap hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Bagi kelompok ini, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah tidak relevan dan idealistis. Hanya hak-hak sipil dan politik yang merupakan hak asasi manusia sejati.

Untuk menghadapi tantangan ini, maka tanggung jawab negara, baik yang ada dalam naskah Konstitusi maupun Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, perlu diteguhkan kembali, mengusahakan keadilan sosial dan menjalankan Reforma Agraria sebagai instrumen untuk menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk hak atas pangan. Dengan demikian, maka tuntutan tentang perlunya Reforma Agraria merupakan tuntutan yang mempunyai dasar konstitusi sekaligus bersifat universal, karena juga dimandatkan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

¹ Penulis adalah Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), periode 2002-2005. Konsorsium Pembaruan Agraria merupakan organisasi yang mempromosikan perlunya Indonesia menjalankan Reforma Agraria, sebagai sarana untuk mensejahterakan rakyat banyak, khususnya kaum tani. Email: erpan@kpa.or.id dan website: <http://www.kpa.or.id>

Pendahuluan

Reforma Agraria bila diterapkan dengan tepat akan menghasilkan perubahan-perubahan dalam hubungan kekuasaan. Perubahan-perubahan ini dapat menjadi dasar untuk menuju suatu partisipasi lebih luas dari kaum miskin pedesaan dalam pengambilan keputusan pada semua tingkatan, terutama yang secara langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan kata lain, Reforma Agraria mempunyai implikasi yang mendasar dan mendalam. Untuk alasan inilah Reforma Agraria biasanya bukan merupakan pilihan kebijakan bagi sejumlah pemerintahan,² karena dianggap akan merubah tatanan kekuasaan politik ke arah tatanan politik yang lebih demokratis. Hal ini terjadi di negara-negara di mana kepentingan-kepentingan anti-pembaruan sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan ekonomi politik oleh para élitnya yang memonopoli penguasaan dan pemilikan sumber-sumber agraria (tanah dan sumber daya alam lainnya) yang luas. Selain itu, juga terjadi di negara-negara di mana tekanan-tekanan dari kalangan masyarakat sipil—termasuk organisasi dan gerakan petani—kepada pemerintah tidak terlalu kuat untuk mendorong terjadinya Reforma Agraria.

Meski demikian, berbagai alasan untuk diadakannya program Reforma Agraria sangatlah kuat. Dari segi sosial misalnya, hanya dengan menguasai tanahlah para petani miskin pedesaan bisa memperbaiki kehidupan mereka dengan menyediakan pangan bagi mereka sendiri, yang terkadang memiliki

² Lihat buku penting dan sangat otoritatif dari Solon L Barraclough tentang keamanan pangan, pertanian, dan *land reform* yang berjudul *An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies: A Report prepared for the United Nations Research Institute for Social Development and for South Commission based on UNRISD research on food systems and society*. London and New Jersey: Zed Books Ltd., 1991, hal. 102-103.

surplus untuk dijual. Dengan demikian, Reforma Agraria merupakan sarana penting untuk menjamin hak atas pangan.

Argumen-argumen ekonomi bagi Reforma Agraria juga sangat rasional. Banyak studi telah memperlihatkan bahwa hasil per hektar cenderung meningkat pada pertanian skala kecil, karena lebih intensifnya penggunaan tenaga kerja keluarga. Para tuan tanah tradisional biasanya berwatak parasit dengan mengumpulkan biaya sewa tanah namun hanya menyumbang keahlian atau modal sedikit, bahkan terkadang tidak sama sekali. Dengan mendistribusikan tanah dan pendapatan secara lebih luas, suatu pasar internal bagi barang-barang dan jasa-jasa akan terbentuk. Reforma Agraria dengan demikian mempromosikan pembangunan yang mengartikulasikan kepentingan petani (*peasant-based articulated development*).³

Dari segi-segi ini, tampak bahwa Reforma Agraria merupakan suatu strategi pembangunan atau perubahan sosial yang lebih ajeg dan kuat, karena menekankan pentingnya pengembangan ekonomi domestik terlebih dahulu. Oleh karena itu, dapat dikatakan redistribusi tanah adalah keharusan dalam memasuki setiap sistem ekonomi modern. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat, pincang dan tidak bisa berjalan sebagaimana diharapkan. Konflik kelas-kelas sosial akan semakin tajam dan tidak terselesaikan. Tidak akan ada tingkat konsumsi masyarakat yang tinggi; demikian pula tidak ada tabungan masyarakat karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi dan hanya sanggup membelanjakan sebatas kebutuhan hidup yang paling primer.⁴

³ Barraclough, *ibid.*, hal. 103.

⁴ Lihat tulisan Bonnie Setiawan, "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum", dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (editor), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Bandung dan Jakarta: KPA bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997, hal. 34-35. Tulisan ini sangat direkomendasikan untuk dibaca, karena menjelaskan apa yang dimaksud dengan Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria*) secara komprehensif.

Tulisan ini bermaksud menjelaskan kaitan antara Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria*), dengan salah satu instrumen hak asasi manusia yang penting, yakni Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), yang mulai berlaku sejak 3 Januari 1976 dan telah diratifikasi oleh 142 negara.⁵ Pertama-tama, kita akan melihat sebuah paham yang telah berkembang secara internasional, yakni paham tentang hak-hak asasi manusia. Bagian ini akan membahas tema-tema dalam hak-hak asasi manusia, tantangan serta penolakan terhadap hak-hak ekonomi dari kaum kapitalisme radikal. Bagian selanjutnya akan membicarakan mengenai Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (untuk meringkas: ICESCR). Pada bagian terakhir, makalah ini membahas makna Reforma Agraria ataupun *land reform*⁶ bagi perubahan sosial secara umum maupun bagi pemenuhan hak asasi manusia, terutama yang terkait dengan salah satu hak yang ada dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, yakni hak atas pangan.

Paham Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat. Jadi, bukan berdasarkan hukum positif

⁵ Menurut data ratifikasi yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa-Bangsa, hingga tanggal 15 Juni 2000, ICESCR telah diratifikasi oleh 142 negara dan ditandatangani oleh 61 negara. Cina merupakan negara yang terakhir (tanggal 27 Oktober 1997) membuat ratifikasi terhadap kovenan ini. Lihat Ifdhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus (editor), *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya: Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: ELSAM, 2001, hal. xi dan xxiii. Amerika Serikat dan Indonesia sendiri, termasuk negara-negara yang belum meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya ini.

⁶ Istilah Pembaruan Agraria adalah terjemahan dari *Agrarian Reform* (sering disebut juga *Reforma Agraria* tapi bukan Reformasi Agraria). Dalam pengertian terbatas dikenal sebagai *Land Reform*, di mana salah satu programnya adalah redistribusi tanah. Lihat Bonnie Setiawan, "Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum," dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan

yang berlaku, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Manusia memilikinya karena ia manusia. Hak itu tidak dapat dihilangkan atau dinyatakan tidak berlaku oleh negara, meski negara dapat saja tidak mengakui hak-hak asasi itu. Karena itu hak-hak asasi seharusnya diakui. Tidak mengakui hak-hak yang dimiliki manusia sebagai manusia itu menunjukkan bahwa dalam negara itu martabat manusia belum diakui sepenuhnya. Itulah paham tentang hak-hak asasi manusia.⁷

Prinsip hak asasi manusia berasal dari pemikiran liberal Barat sejak abad ke-17 di Inggris, ketika para filsuf berhadapan dengan bangkitnya kekuasaan negara dan meningkatnya individualisasi warga negara. Meskipun pada abad kedua puluh hak ekonomi, sosial dan budaya ditambahkan pada paket asli hak sipil dan politik, makna inti hak asasi manusia tetap liberal. Fokusnya adalah hak individu yang setara dan tak terpisahkan dari individu.⁸

Gagasan-gagasan filsafat John Locke amat berpengaruh dalam abad ke-18, terutama di daerah jajahan Inggris di Amerika dan di Prancis, dan menjadi dasar filosofis liberalisme. Revolusi Prancis 1789 menghasilkan suatu “pernyataan tentang hak-hak manusia dan warga negara” yang kemudian menjadi pedoman bagi banyak pernyataan. Di dalamnya dibedakan antara hak-hak yang dimiliki manusia sebagai manusia, yang dibawanya ke dalam masyarakat, dan hak-hak yang diperoleh manusia sebagai warga masyarakat dan negara. Disebutkan bahwa semua orang lahir dengan bebas dan sama haknya. Disebutkan hak atas kebebasan, hak milik, hak atas keamanan, atas perlawanan terhadap penindasan.

Bonnie Setiawan (editor), *op.cit.*, hal. 3. Dalam makalah ini, penggunaan istilah *Reforma Agraria* (bahasa Spanyol) dan *Pembaruan Agraria*, dipakai untuk menunjuk pada pengertian yang sama.

⁷ Lihat karangan Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal. 121-122.

⁸ Rhoda E. Howard, *HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2000, hal. 2.

Sebagai warga negara orang berhak untuk ikut dalam pembuatan undang-undang.⁹

Selama seluruh abad ke-19, borjuasi liberal memperjuangkan negara konstitusional dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia melawan pemerintah-pemerintah yang feodal dan absolutistik. Akan tetapi, abad yang sama menyaksikan kontestan baru yang masuk ke panggung perjuangan: kaum buruh. Semula mereka mendukung perjuangan borjuasi melawan sisa-sisa feodalisme. Tetapi sekaligus mereka melawan borjuasi untuk memperjuangkan hak-hak mereka sebagai manusia pekerja. Dari perjuangan yang mereka jalankan di bawah bendera sosialisme lahirlah hak-hak asasi sosial. Dapat dikatakan bahwa sistem negara hukum demokratis dan sosial yang merupakan ciri khas bagi pola kenegaraan di Eropa Barat sekarang merupakan hasil perjuangan borjuasi dan gerakan buruh selama dua ratus tahun.

Dalam abad ini, perjuangan demi pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia berubah arah. Kalau perjuangan borjuasi liberal dan kaum buruh terutama untuk mencapai kedudukan yang sama dengan kelas-kelas yang mau memonopoli pegangannya atas kekuasaan, maka dalam abad ke-20 penindasan semakin dilakukan oleh negara sendiri atau oleh suatu sistem pemerintahan yang totaliter terhadap masyarakatnya sendiri atau sebagian daripadanya.

Pernyataan hak-hak asasi sedunia yang pertama, yang diterima oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tanggal 10 Desember 1948 tidak hanya memuat hak-hak asasi yang diperjuangkan oleh liberalisme dan sosialisme, melainkan juga mencerminkan pengalaman penindasan oleh rezim-rezim fasis dan nasional-sosialis tahun dua puluh sampai empat puluhan. Dua persetujuan PBB 1966, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, dan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, berbeda dengan Piagam PBB 1948, memperhatikan masalah-masalah khusus

⁹ Lihat Franz Magnis-Suseno, *op.cit.*, hal. 123-124.

negara-negara bekas jajahan. Dalam tahun 1970-an, perjuangan demi hak-hak asasi manusia semakin terarah pada apa yang sering disebut sebagai *repressive developmentalist regimes*, rezim-rezim sebagaimana banyak muncul di negara-negara berkembang yang menindas kebebasan politis, sosial, dan ekonomis masyarakat demi suatu pembangunan ekonomis yang hasilnya terutama dinikmati oleh golongan-golongan élite.¹⁰

Pada dasawarsa 1990-an, ada tantangan teoritis terhadap prinsip hak asasi manusia internasional PBB. Salah satu tantangan tersebut adalah apa yang disebut Rhoda E. Howard berasal dari kaum yang menamakan dirinya sebagai *kapitalisme radikal*, yang menolak prinsip hak ekonomi. Tantangan ini adalah keengganan berlanjut beberapa penganut liberal untuk menerima gagasan hak ekonomi. Sejumlah pemikir liberal Barat menolak prinsip hak ekonomi karena tidak relevan dan idealistis. Hanya hak sipil dan politik yang dianggap sebagai hak asasi manusia sejati.

Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Standar hak asasi manusia internasional telah ditetapkan sejak tahun 1948 dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB (*United Nations Universal Declaration of Human Rights*) yang dikodifikasikan pada tahun 1966 dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya serta Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*).

Hak asasi manusia dalam Kovenan 1966 dibagi menjadi dua kelompok utama: hak sipil dan politik di satu sisi, dan hak ekonomi, sosial dan budaya di sisi lain. Hak sipil dan politik mencakup semua hak yang melindungi individu terhadap pelanggaran keamanan fisik dengan eksekusi sewenang-wenang,

¹⁰ Franz Magnis-Suseno, *op.cit.*, hal. 124-125.

penyiksaan, dan perlakuan atau hukuman yang kejam, merendahkan atau tidak manusiawi. Hak sipil dan politik juga melindungi warga negara terhadap penganiayaan oleh pejabat negara melalui pengakuan di depan hukum, prasangka tak bersalah, jaminan pengadilan terbuka yang adil dan tidak memihak, pelarangan undang-undang yang berlaku surut ke belakang, dan perlindungan terhadap penangkapan, penahanan sewenang-wenang atau pembuangan ke luar negeri.

Kebebasan sipil dan politik juga mencakup hak yang memungkinkan warga negara berpartisipasi dalam kehidupan publik dan politik. Kebebasan pikiran, kata hati, agama, berpendapat dan berekspresi, berkumpul dan berserikat secara damai juga dilindungi. Terakhir, hak-hak politik mencakup hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan dan memberikan suara dalam pemilihan umum yang berkala dan sejati, dengan hak suara yang universal dan setara.¹¹

Hak ekonomi, sosial dan budaya diakui dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang mencakup hak atas pangan dan standar kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan seseorang serta keluarganya. Hak ini juga meliputi hak untuk bekerja, beristirahat dan bersantai serta keamanan sosial. Demikian pula hak atas pendidikan dan partisipasi dalam kehidupan budaya masyarakat. Sebagian hak bisa dianggap bersifat budaya: hak untuk berbicara dalam bahasa sendiri, menjalankan agama dan mempraktekkan budaya sendiri juga tercakup dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, bukan dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Secara umum telah disepakati bahwa hak asasi manusia sudah memiliki status hukum internasional. Meskipun mekanisme penekanannya kurang kuat,

¹¹ Rhoda E. Howard, *op.cit.*, hal. 16-17.

hak asasi manusia menjadi standar normatif yang kuat mengenai bagaimana negara-negara harus memperlakukan warga negaranya. Kesepakatan-kesepakatan PBB mengesahkan intervensi kepentingan-kepentingan luar atas dasar hak asasi manusia dalam bidang yang sebelumnya dianggap persoalan dalam negeri sebuah negara-bangsa: “Kegagalan pemerintahan suatu negara untuk memberikan hak asasi dasar kepada warganya sekarang bisa menjadi landasan untuk menganggapnya tidak sah.” Pada tahun 1992, intervensi militer dalam persoalan internal sebuah negara yang berdaulat untuk tujuan kemanusiaan mendapat pengesahan ketika PBB mengirimkan pasukan ke Somalia untuk mendistribusikan makanan.

Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan satu paket yang lebih komprehensif dari tiga unsur hak yang saling berkaitan.¹² Berbagai komponen lain yang berbeda juga memiliki kaitan dengan hak-hak sipil dan politik. Inti hak-hak sosial adalah hak terhadap standar kehidupan yang layak (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 25; Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pasal 11; Konvensi Hak Anak, Pasal 27). Untuk menikmati hak-hak tersebut, seseorang memerlukan hak-hak subsisten (untuk bertahan hidup) yang penting—seperti hak atas pangan dan gizi yang mencukupi, pakaian, perumahan dan syarat-syarat penting untuk perawatannya.

Hak-hak ekonomi memiliki fungsi ganda, yang secara jelas terlihat khususnya dalam pasal-pasal tentang hak atas harta milik (hak atas kepemilikan). Di satu pihak, hak-hak ini merupakan basis bagi “keberhakan” yang menjamin standar kehidupan yang layak. Di sisi lain, ia juga menjadi basis bagi kemerdekaan dan karenanya bagi kebebasan. Orang pertama yang peduli terhadap hak atas harta milik ini adalah John Locke. Kemudian hak tersebut diarahkan untuk melawan tatanan feodal di mana kontrol terhadap tanah dan

¹² Lihat selanjutnya Asbjorn Eide, “Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Sebagai Hak Asasi Manusia,” dalam Ifdhal Kasim dan Johanes da Masenus Arus (editor), *op.cit.*, hal. 23-31.

berbagai sumber daya lainnya didasarkan pada sistem hierarkis, sehingga menciptakan ketidaksamaan dan ketergantungan yang mendalam. Karenanya dapat dimengerti bahwa hak atas kepemilikan menjadi unsur penting dalam persoalan awal kebebasan dan kesetaraan. Hak atas kepemilikan tidak dapat dinikmati secara setara oleh semua orang. Karena itu hak atas kepemilikan harus dilengkapi oleh sekurang-kurangnya dua hak lainnya. *Pertama*, hak untuk bekerja, yang akan memberikan penghasilan dan jaminan bagi standar kehidupan yang layak. *Kedua*, hak terhadap jaminan sosial yang akan melengkapi atau menggantikan sepenuhnya pendapatan yang tidak memadai atas kepemilikan serta atas pekerjaan—yakni ketidakcukupan yang muncul dalam menikmati standar kehidupan yang memadai.

Gagasan hak-hak budaya (*cultural rights*) agak lebih kompleks. Di bawah Pasal 27 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Pasal 15 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, hak-hak budaya mengandung beberapa unsur berikut ini: hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan kebudayaan; hak untuk menikmati keuntungan kemajuan ilmu pengetahuan dan penerapan-penerapannya; hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan moral dan material yang muncul dari setiap buah kemajuan ilmu pengetahuan, kesusastraan ataupun kegiatan kesenian lainnya, di mana penciptanya merupakan penerima manfaatnya; dan kebebasan yang tak dapat dipisahkan bagi penelitian ilmiah dan kegiatan kreatif lainnya. Akan tetapi, berbagai hal ini tentu saja berhubungan erat dengan hak-hak lain seperti hak atas pendidikan (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 26; Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, Pasal 13 dan 14; Konvensi Hak Anak, Pasal 28 dan 29). Di samping itu, hak tersebut juga merupakan unsur penting dalam hak-hak sosial dan ekonomi.

Reforma Agraria dan Hak atas Pangan

Ada satu titik masuk penting dalam melihat letak Reforma Agraria dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (ICESCR), yakni Pasal 11 ayat (2). Di bawah Pasal 11 ayat (2) Kovenan ini, di mana negara-negara pihak telah mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, maka kewajiban-kewajiban mereka dinyatakan seperti berikut ini:

“Negara-negara Peserta Perjanjian, ... akan mengambil berbagai tindakan, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, termasuk program-program khusus yang diperlukan bagi:

- (a) Perbaikan terhadap metode-metode produksi, konservasi dan distribusi pangan dengan menggunakan secara penuh pengetahuan ilmiah dan teknis, dengan penyebaran pengetahuan tentang prinsip-prinsip nutrisi dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem-sistem agraria (*reforming agrarian systems*) sedemikian rupa sehingga mampu mencapai pengembangan dan penggunaan berbagai macam sumber daya alam dengan sangat efisien;
- (b) Mempertimbangkan sejumlah masalah-masalah dari negara-negara pengekspor maupun pengimpor pangan, untuk menjamin distribusi yang sama atas suplai pangan dunia menurut kebutuhan.”¹³

Bagi negara agraris seperti Indonesia, masalah *memperbarui sistem-sistem agraria* adalah masalah fundamental. Dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem-sistem agraria, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 11 ayat (2) dari Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ini, maka negara telah bertindak atau melaksanakan kewajibannya untuk mengakui

¹³ Lihat Asbjorn Eide, “Hak Atas Standar Hidup yang Layak Termasuk Hak Pangan,” dalam Ifdhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus (editor), *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya: Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: ELSAM, 2001, hal. 115.

hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan. Tindakan-tindakan tersebut dapat dilakukan oleh negara bersangkutan maupun lewat kerjasama internasional. Negara juga berkewajiban untuk memperbaiki metode-metode produksi, konservasi dan distribusi pangan, mengembangkan atau memperbaiki sistem-sistem agraria. Dengan kata lain, mengembangkan atau memperbaiki sistem-sistem agraria merupakan salah satu *strategi yang harus dilakukan* untuk menjamin hak atas pangan. Strategi inilah yang biasanya dikenal sebagai Reforma Agraria. Dengan melaksanakan Reforma Agraria, negara yang bersangkutan telah mengakui dan menghormati hak asasi manusia, khususnya menjamin terpenuhinya hak-hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.

Hak atas pangan dapat ditafsirkan sebagai *rights not to be hungry*, yaitu hak bagi setiap orang atau sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negara untuk mendapatkan kecukupan makanan yang dibutuhkan bagi keperluan menjalankan aktivitas hidupnya, seperti bekerja dalam batas-batas yang masih memenuhi ukuran kesehatan.¹⁴

Kondisi di mana hak atas pangan tidak terpenuhi dalam suatu wilayah disebut sebagai kondisi kekurangan pangan. Kondisi seperti ini tidak selalu berarti bahwa dalam wilayah tersebut tidak tersedia jumlah makanan yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat. Oleh karena itu, di samping ketersediaan pangan, faktor pemilikan atau *entitlement* merupakan kunci bagi seseorang atau sekelompok orang dalam memiliki akses terhadap pangan.

Bagaimana menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar secukupnya? Secara praktis, hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak, menuntut apa yang disebut oleh Amartya Sen “keberhakan” (*entitlement*), yakni klaim yang bisa

¹⁴ Lihat Revrisond Baswir dkk, *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru*. Yogyakarta dan Jakarta: IDEA, Pustaka Pelajar, ELSAM, 1999, hal. 60-61.

dipaksakan atas permintaan barang, layanan atau perlindungan oleh pihak lain.¹⁵ Hak-hak itu hadir ketika satu kelompok secara efektif mendesak pihak lain memberikan barang, layanan atau perlindungan, dan pihak ketiga bertindak sebagai pembantu (setidaknya tidak menghalangi) pemberian itu. Lebih lanjut Amartya Sen menekankan bahwa pembicaraan soal pasokan pangan biasanya dianggap sebagai urusan komoditi belaka, bukan tentang keterkaitan antara *orang-orang dengan komoditi itu*.

Pendekatan keberhakan untuk memahami masalah pangan dan kelaparan diperlukan untuk menghindari penyederhanaan yang hanya difokuskan pada rasio pangan terhadap populasi. Penyederhanaan semacam ini selama berabad-abad terus-menerus menghalangi dan menghadang diskusi kebijakan, seperti halnya kebijakan anti-kelaparan pada masa lalu.

Oleh karena itu, pendekatan keberhakan selaras dengan pemikiran hak-hak asasi manusia dan mampu menjembatani antara pemikiran legal dan “pembangunan”, sehingga memungkinkan terhindarnya asumsi yang menyederhanakan, seperti anggapan bahwa pemenuhan hak atas pangan bisa dicapai semata-mata dengan tersedianya distribusi sumber-sumber pangan.

Hak atas pemilikan (*the right to property*) bisa menjadi jaminan dan dasar keberhakan melalui dua cara. *Pertama*, pemilikan tanah memungkinkannya untuk mengolah beberapa produk pangan yang diperlukan oleh si penanam dan keluarganya. *Kedua*, pemilikan aset-aset produktif memungkinkannya menghasilkan komoditi yang bisa ditukar dengan barang-barang yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Meskipun demikian, pemilikan sering terdistribusi secara tidak merata dan menyingkirkan banyak pihak dari aset-aset yang diperlukan untuk pemenuhan kebutuhan dasar mereka. Karena itu, hak untuk bekerja menjadi elemen penting dalam menjamin keberhakan.

¹⁵ Lihat selanjutnya Asbjorn Eide, “Hak Atas Standar Hidup yang Layak Termasuk Hak Pangan,”

Bekerja bisa didasarkan pada pemanfaatan kepemilikan kita sendiri—khususnya tanah— atau juga dengan bekerja pada orang lain.

Perbaikan atau kemunduran hak atas pangan bergantung pada karakteristik hubungan antara orang dengan orang terhadap pangan. Karakteristik hubungan ini signifikan pengaruhnya bagi pemenuhan hak atas pangan, kecuali pada masyarakat yang subsisten di mana pangan diperoleh langsung dari hasil bercocok tanam tanpa melalui mekanisme pasar. Dalam masyarakat yang tidak lagi subsisten, proses transaksi ekonomi di pasar merupakan media pengaliran komoditi pangan dari satu pihak ke pihak lain. Karena itu, untuk mengukur kecukupan pemenuhan hak atas pangan di Indonesia, misalnya, harus dianalisis pula sifat pasar komoditi pangan yang bekerja.¹⁶

Oleh karena itu, pemenuhan hak atas pangan paling tidak melibatkan dua variabel independen, yaitu kebijakan ekonomi negara termasuk kebijakan pangannya, produksi pangan dan satu variabel dependen, yaitu kepemilikan yang menjamin akses terhadap pangan.

Pada titik ini fungsi Reforma Agraria menjadi sangat penting. Reforma Agraria hendaknya dimengerti sebagai “upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka.”¹⁷ Definisi ini menjadi lebih luas dari yang semula hanya sekedar perubahan dari penguasaan tanah dan hubungan-hubungan sosial di dalamnya (penyakapan dan upahan), sebagaimana dikenal selama ini. Dengan demikian, Reforma Agraria diartikan sebagai redistribusi dalam keadaan terjadi

dalam Ildhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus (editor), *op.cit.*, hal. 108-111.

¹⁶ Revrisond Baswir dkk, *op.cit.*, hal. 61-62.

¹⁷ Bonnie Setiawan, “Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum, “ dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (editor), *op. cit.*, hal. 23.

ketimpangan tanah, di mana jumlah tanah terbatas sementara penduduknya padat. Akan tetapi, dalam keadaan di mana tanah-tanah masih luas dengan penduduk sedikit, maka pengakuan akan hak-hak adat penduduk menjadi hal yang mutlak.

Menurut Solon Barraclough,¹⁸ Reforma Agraria (*land reform*) merupakan instrumen kebijakan untuk memperbaiki keamanan pangan. Dalam pandangannya, ketika *land reform* telah diterapkan, program ini hampir selalu memperbaiki akses terhadap pangan. Karena hak-hak para penerima *land reform* untuk menggunakan tanah per definisi telah menjadi lebih terjamin. Biaya sewa tanah menurun dalam masalah pembaruan penyakapan. Di mana tanah didistribusikan kepada kaum tidak bertanah (*tunakisma*), kemungkinan-kemungkinan penyediaan pangan sendiri menjadi jauh lebih meningkat.

Manfaat-manfaat terbesar *land reform* tidak selalu bersifat ekonomis, namun juga sosial dan politik. Seperti halnya penghapusan perbudakan, *land reform* secara tidak langsung menghasilkan manusia yang lebih bermartabat dan membentuk sistem-sistem sosial yang kurang represif bagi orang-orang yang sebelumnya hidup dalam kungkungan yang kurang lebih mirip dengan perbudakan.

Di negara-negara di mana kemiskinan pedesaan meluas dan terkait erat dengan penguasaan sumber-sumber pertanian, pasar dan kekuasaan politik oleh kelas pemilik tanah, *land reform* semestinya menjadi prioritas utama bagi pemerintah-pemerintah progresif (yang sungguh-sungguh bertanggung jawab). Pilihan menunggu pertumbuhan ekonomi tanpa melakukan pembaruan untuk menghasilkan lapangan kerja yang cukup dalam rangka meningkatkan pendapatan kaum *tunakisma* pedesaan, secara tidak langsung akan mengorbankan kesejahteraan generasi yang lain, selain merupakan sebuah

pilihan yang kabur. Tidak mungkin bagi negara secara langsung untuk terus menerus menyediakan subsidi pangan yang cukup dan layanan-layanan sosial dalam upaya menghapuskan kemiskinan pedesaan di negara-negara agraris yang miskin. Karena itu, *land reform* menjadi satu-satunya pilihan untuk memperbaiki kehidupan pedesaan secara cepat dan berarti.¹⁹

Akibat-akibat jangka panjang Reforma Agraria bagi keamanan pangan lebih banyak bergantung pada struktur-struktur agraria sebelumnya, kekuatan-kekuatan dominan yang menentukan strategi pembangunan nasional dan konteks eksternal. Apakah pembaruan berwatak demokratis, otoriter atau revolusioner merupakan masalah yang kurang penting. Contohnya, *land reform* yang dilakukan di bawah pendudukan militer oleh Amerika Serikat di Korea Selatan dan Taiwan telah memberikan sumbangan penting dan berdampak jangka panjang dalam mengurangi kemiskinan pedesaan dan mendorong pertumbuhan yang lebih merata. Walaupun pada mulanya motif-motif dari pendudukan tersebut lebih didorong oleh keinginan mencegah terjadinya revolusi. Hal yang sama terjadi pada sejumlah *land reform* di Eropa Timur di bawah pendudukan militer Soviet yang dianggap mempunyai maksud-maksud revolusioner.

Reforma Agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan. Karena Reforma Agraria menjamin kepastian akan hak atas tanah, suatu sarana terpenting dalam menghasilkan pangan. Dengan kepastian kepemilikan atas tanah inilah, maka para petani kecil, kaum tunakisma dan buruh tani yang telah berubah menjadi pemilik tanah akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya, baik untuk konsumsi keluarga atau pasar. Karena itu, melalui Reforma Agraria, hak atas pangan akan jauh lebih terjamin dan terlindungi.

¹⁸ Lihat Solon L Barraclough, *An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies, op.cit.*, hal. 129-134.

Bila ditinjau dari sudut hak asasi manusia, hak atas pangan yang dapat lebih terjamin bila program Reforma Agraria dilaksanakan, menghadapi sejumlah tantangan. Tantangan terkuatnya pada saat ini adalah makin dominannya kekuatan pasar bebas, yang antara lain juga tercermin dari penolakan kelompok ini terhadap hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Bagi kelompok ini, hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya adalah tidak relevan dan idealistis. Hanya hak-hak sipil dan politik yang merupakan hak asasi manusia sejati.

Karena itu, dalam pandangan kelompok kapitalisme radikal ini, hak atas pangan yang tercakup dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, adalah juga tidak relevan. Kalau orang kelaparan, akibat hak atas pangannya tidak dilindungi dan tidak dipenuhi, menurut argumentasi kelompok kapitalisme radikal atau neo-liberalisme, itu adalah kesalahan mereka sendiri; karena mereka tidak bisa mengakses pangan yang tersedia di dalam pasar. Argumen pokok kelompok ini adalah “setiap orang harus mampu mendapatkan kesejahteraan sendiri dalam sistem pasar yang adil.” Sementara menurut Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, adalah kewajiban negara-negara untuk memperbaiki metode-metode produksi dan distribusi pangan, dan dengan demikian, menjamin hak atas pangan, dengan memperbarui sistem-sistem agraria lewat Reforma Agraria.

Paham neo-liberalisme ini juga tercermin dalam pandangan mereka tentang politik pangan dan politik pertanian, terutama bagaimana menyediakan pangan secara internasional agar bisa memenuhi kebutuhan pangan dunia. Menurut dasar pikiran ini, daripada mencukupi sendiri kebutuhan pangan, lebih baik negara-negara itu membeli makanan dalam pasar internasional dengan uang yang diperoleh dari hasil ekspor. Wujud konkret dari paham neo-liberalisme ini adalah suatu perjanjian internasional yang bernama *Agreement on Agriculture* (AoA) atau Persetujuan tentang Pertanian, yakni salah satu perjanjian yang diatur

¹⁹ Solon Barraclough, *op.cit.*, hal. 130.

dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang telah disetujui oleh Indonesia untuk dilaksanakan sejak tahun 1995.

Banyak negara-negara kurang berkembang sekarang menghadapi rendahnya harga produk mereka atas sejumlah ekspor mereka yang terbatas. Selama empat tahun pertama WTO, harga bahan-bahan pertanian jatuh, sedangkan harga makanan tetap tinggi. Sistem ini telah merugikan petani maupun konsumen; dan sekaligus membuka jalan bagi perusahaan-perusahaan transnasional mendominasi pasar, terutama di negara-negara miskin.

Dengan menandatangani Persetujuan tentang Pertanian (AoA), negara-negara berkembang—termasuk Indonesia—menyadari bahwa mereka telah setuju untuk membuka pasar-pasar mereka yang memungkinkan para adikuasa pertanian menguatkan sistem produksi pertanian yang menyebabkan anjloknya harga pada pasar-pasar di negara-negara berkembang. Pada gilirannya, proses tersebut menghancurkan pertanian berbasis petani kecil.

Pertanian terlalu penting untuk diperlakukan sebagai komoditas perdagangan. Bagi negara agraris seperti Indonesia, pertanian adalah “kehidupan” bukan komoditas perdagangan. Pengalaman menunjukkan bahwa campur tangan dalam pasar produk pertanian diperlukan untuk melindungi tujuan yang lebih mendasar, seperti penyediaan pangan yang stabil. Anggapan bahwa liberalisasi pasar produk pertanian dapat membantu negara-negara mencapai keamanan pangan merupakan anggapan yang terlalu sederhana. Dalam kasus Indonesia, misalnya, dengan penduduk 200 juta jiwa lebih, konsumsi padi mencapai 20 juta ton; sedangkan volume padi yang diperdagangkan pada pasar internasional setahun hanya 30 juta ton. Oleh sebab itu, tidak mungkin bagi Indonesia untuk mengandalkan pada pasar global bagi keamanan pangan mereka.

Jadi, memang tantangan dari paham neo-liberalisme ini sungguh-sungguh kuat bagi pemenuhan hak asasi manusia, terutama pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Mestinya dengan ambruknya ekonomi Indonesia dan munculnya sejumlah krisis multi dimensi sejak tahun 1997 sampai sekarang, menyadarkan kita semua—khususnya Pemerintah Indonesia—bahwa pilihan untuk memeluk paham neo-liberalisme, dan selalu mengikuti resep-resep dari Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) adalah sebuah pilihan yang salah dan menyimpang dari semangat Konstitusi Indonesia.

Kesimpulan

Reforma Agraria merupakan isu keadilan di berbagai negara Dunia Ketiga. Desakan untuk terus dilaksanakannya program ini tidak pernah berhenti hingga sekarang, terutama di negara yang tidak juga berusaha menuntaskan masalah tersebut, sehingga memiliki permasalahan struktural agraria yang semakin dalam dan tidak berkesudahan.

Reforma Agraria merupakan agenda pembangunan yang utama, terutama di negara Dunia Ketiga yang masyarakatnya sebagian besar adalah agraris. Dengan demikian, perhatian utama adalah bagaimana mentransformasikan struktur agraria yang timpang--akibat warisan kolonialisme--ke arah struktur agraria yang adil dan sanggup memberikan surplus bagi transformasi ke sistem industri. Penyelesaian atau tuntasnya masalah agraria ini akan sangat menentukan dalam langkah pengembangan berikutnya. Akan tetapi karena Reforma Agraria ini akan mempunyai akibat-akibat yang merugikan, khususnya bagi kelas penguasa di pedesaan maupun secara nasional, maka hal ini menjadi tidak mudah; terutama bila kemudian berkait dengan sistem politik dan sistem ekonomi makro.

Reforma Agraria juga merupakan strategi pokok bila ingin mengubah hubungan-hubungan kekuasaan secara mendasar. Artinya, Reforma Agraria dapat menjadi pilar dari terbentuknya sistem demokrasi yang lebih kuat. Dengan adanya pemerataan tanah, akibat dilaksanakannya program *land reform*, maka jumlah orang yang memiliki akses terhadap tanah sebagai faktor produksi utama semakin banyak. Akses terhadap tanah yang relatif merata ini merupakan dasar bagi terbentuknya suatu partisipasi politik yang lebih luas dan kuat. Hanya mereka yang secara ekonomis hidupnya lebih stabil yang akan dapat menentukan keputusan-keputusan politik dengan lebih baik dan terlibat dalam masalah-masalah politik pedesaan maupun nasional. Jadi, dengan adanya Reforma Agraria, partisipasi politik akan jauh lebih berkembang di pedesaan dan pengambilan keputusan politik nasional akan lebih mencerminkan kepentingan mayoritas penduduk.²⁰ Pada gilirannya, Reforma Agraria akan menjadi fondasi dari terbentuknya sistem politik nasional yang lebih terbuka, yang dimulai dengan partisipasi dan kontrol politik yang lebih luas dan kuat dari masyarakat pedesaan.

Ditinjau dari segi ekonomi, Reforma Agraria adalah sarana penting untuk mengurangi kemiskinan. Sebagaimana pengalaman sejarah Jepang paska perang, Korea Selatan dan Taiwan, redistribusi tanah dapat menghasilkan peningkatan pendapatan yang tersebar secara merata sehingga sejalan dengan tujuan-tujuan pertumbuhan ekonomi dan penghapusan kemiskinan.²¹

Tidak ada kata terlambat untuk merubah orientasi pembangunan ke arah pemenuhan hak-hak rakyat, terutama pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pemenuhan hak-hak tersebut, termasuk hak atas pangan akan lebih terjamin bila Indonesia dapat melakukan Reforma Agraria dan membenahi

²⁰ Bandingkanlah dengan keputusan politik dalam hal “menyelamatkan” sistem perbankan nasional saat ini di Indonesia. Di mana dana ratusan trilyunan rupiah milik negara (tepatnya sekitar Rp 600 trilyun), dihamburkan untuk membantu perbankan yang kolaps, akibat salah urus dan korupsi, yang dilakukan oleh konglomerat hitam. Moral cerita ini adalah: bila rugi, negara diajak terjerumus; bila untung, dimakan sendiri.

Politik Pertanian. Komitmen untuk mendorong perubahan semacam inilah yang sekarang kita perlukan bersama-sama, sebagai jalan keluar dari krisis multi dimensi yang sedang kita hadapi.

Tentu saja tantangan-tantangan yang berasal dari paham neo-liberalisme dan perangkat-perangkat operasionalnya, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF) dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), merupakan realitas ekonomi politik yang mesti dihadapi. Namun bagaimanapun juga, hak-hak warga negara dan kedaulatan bangsa adalah yang utama dan pertama dalam pergaulan internasional. Kita harus memperhatikan bagaimana negara-negara Eropa Barat, Jepang dan Amerika Serikat melindungi dan memenuhi kepentingan rakyatnya ketika berhadapan dengan kepentingan dunia luar. Jepang bahkan berani “berperang” dengan Amerika Serikat untuk melindungi hak-hak para petaninya dalam masalah liberalisasi produk pertanian.

Perhatian khusus terhadap golongan-golongan yang kurang mampu, termasuk kaum petani, merupakan tuntutan keadilan. Kesadaran itu terungkap dalam tuntutan bahwa negara harus mengusahakan keadilan sosial. Mengusahakan keadilan sosial berarti mengubah atau membongkar struktur-struktur ekonomis, politis, sosial dan budaya, serta ideologis yang menyebabkan segolongan orang tidak dapat memperoleh apa yang menjadi hak mereka atau tidak mendapat bagian yang wajar dari harta kekayaan dan hasil pekerjaan masyarakat secara keseluruhan.

Jelaslah bahwa keadilan sosial untuk sebagian besar hanya dapat diusahakan oleh negara karena kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil negara mempunyai dampak paling besar terhadap perkembangan struktur-struktur yang relevan bagi proses-proses politik, ekonomis, sosial, budaya dan ideologis.

²¹ Kevin Watkins, *The Oxfam Poverty Report*. Oxford: Oxfam, 1995, hal. 36.

Karena itu, keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara. Negara wajib untuk selalu mengusahakan keadilan.

Keadilan sosial merupakan tantangan utama dewasa ini. Bukan hanya dalam dimensi nasional, melainkan juga dalam hubungan antarbangsa.²² Karena itu, pentinglah melihat keterkaitan antara pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dengan konsep kewajiban untuk mengusahakan keadilan sosial yang dimandatkan oleh Konstitusi Indonesia. Selain itu, kita harus mempertimbangkan kendala-kendala yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini akibat dominasi paham neo-liberalisme yang menghalangi negara untuk mengusahakan keadilan sosial.

Karena itu, saatnya kita memberikan tempat yang layak pada politik pembangunan kerakyatan sebagai alternatif dari politik pembangunan neoliberal yang lebih dari dua dekade terakhir ini berlangsung di Indonesia. Berbeda dengan politik pembangunan neoliberal, pertumbuhan ekonomi bukanlah acuan utama politik pembangunan kerakyatan. Pertumbuhan ekonomi hanyalah keniscayaan dari sebuah masyarakat yang produktif. Acuan utama politik pembangunan kerakyatan adalah peningkatan partisipasi produktif masyarakat, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pembangunan. Peningkatan partisipasi produktif itu mensyaratkan ditingkatkannya penguasaan faktor-faktor produksi oleh masyarakat.²³ Semakin tinggi tingkat penguasaan masyarakat terhadap faktor-faktor produksi, semakin tinggi pula kemampuan masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi jalannya pembangunan.

Strategi untuk memperkuat tingkat penguasaan masyarakat terhadap faktor-faktor produksi (termasuk hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya)

²² Franz Magnis-Suseno, *op.cit.*, hal. 346.

²³ Revrisond Baswir, *dkk.*, *op.cit.*, hal. 262.

adalah melalui program Reforma Agraria. Tidak ada program lain selain Reforma Agraria yang dapat menjamin kepemilikan terhadap faktor-faktor produksi ini.

Karena itu, dapat disimpulkan bahwa Reforma Agraria adalah jalan utama yang perlu ditempuh bila kita hendak menjamin pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk hak atas pangan. Pemenuhan hak-hak asasi manusia ini tidak lain dan tidak bukan merupakan kewajiban negara untuk mengusahakan keadilan sosial. Dengan demikian, tuntutan atas perlunya Reforma Agraria di Indonesia adalah tuntutan yang konstitusional bila ditempatkan dalam konteks kewajiban negara untuk mengusahakan keadilan sosial. Reforma Agraria juga merupakan tuntutan universal jika ditempatkan dalam konteks pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, sebagaimana yang telah diatur dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.***

Daftar Rujukan

- Barraclough, Solon L. 1991. *"An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies: A Report prepared for the United Nations Research Institute for Social Development and for South Commission based on UNRISD research on food systems and society."* London and New Jersey: Zed Books Ltd.
- Baswir, Revrison dkk. 1999. *"Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru."* Yogyakarta dan Jakarta: IDEA, Pustaka Pelajar, ELSAM.
- Eide, Asbjorn. 2001. *"Hak Atas Standar Hidup yang Layak Termasuk Hak Pangan,"* dalam Ifdhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus (editor), *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya: esai-esai pilihan.* Jakarta: ELSAM.
- 2001. *"Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Sebagai Hak Asasi Manusia,"* dalam Ifdhal Kasim dan Johannes da Masenus Arus (editor), *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya: esai-esai pilihan.* Jakarta: ELSAM.
- Howard, Rhoda E. 2000. *"HAM: Penjelajahan Dalih Relativisme Budaya."* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Magnis-Suseno, Franz. 2001. *"Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern."* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Setiawan, Bonnie. 1997. *"Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum"*, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (editor), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia.* Bandung dan Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Watkins, Kevin. 1995. *"The Oxfam Poverty Report."* Oxford: Oxfam.

KONSOLIDASI GERAKAN PETANI BAGI PERCEPATAN REFORMA AGRARIA

Oleh Roman N Lendong¹

Abstrak

Ketidakadilan agraria bersifat struktural, yakni didasarkan pada produk hukum yang tidak adil, pelakunya adalah negara dan pelaksanaannya menggunakan mekanisme kekerasan. Hal ini sudah berlangsung lama dan mendatangkan korban di kalangan petani berupa meluasnya kemiskinan, keterbelakangan dan penderitaan fisik (ditangkap dan dipenjara bahkan meninggal) dan psikologis (merasa tidak bebas, tertekan, dan tiadanya harapan). Dengan demikian, perjuangan reforma agraria harus dilakukan dengan pendekatan struktural, yakni mendelegitimasi kewenangan mutlak negara, mendorong partisipasi petani dan mengajukan alternatif kebijakan agraria yang bersendikan keadilan, partisipatif dan demokratis. Pencapaian tujuan tersebut ditentukan oleh terkonsolidasinya gerakan petani sebagai kekuatan penyeimbang dan pengontrol kekuasaan negara. Penguatan organisasi petani amat diperlukan dalam mendorong terciptanya land reform by leverage sebagai suatu terobosan terhadap kebuntuan reforma agraria yang didasarkan pada inisiatif negara (land reform by grace).

Pengantar

Berakhirnya rezim otoritarian Orde Baru, setelah 32 tahun berkuasa, merupakan momentum pemerdekaan rakyat dalam segala perspektif: ekonomi, politik, sosial dan budaya. Otoritas ekonomi kapitalistik dengan mainstream pertumbuhan sulit dipertahankan karena kemiskinan dan pengangguran yang tidak terbendung. Hegemoni kekuasaan elite politik dihancurkan karena terbukti gagal mendorong demokrasi dan emansipasi rakyat. Begitu pula, stratifikasi sosial dan budaya yang mengunggulkan segelintir elite dan memarginalkan rakyat mendapat gempuran hebat oleh bangkitnya daya kritis rakyat.

¹ Penulis adalah kepala bidang penelitian dan pengembangan Sekretariat Bina Desa, Koordinator Koalisi Penentang WTO, dan aktif menulis di Kompas, Media Indonesia, Tempo, Pelita, Wawasan, Bernas, Gamma, Forum Keadilan, Flores Pos, Dian, Pos Kupang dll.

Klaim-klaim kebenaran penguasa tidak lagi diperhatikan rakyat, sebaliknya mendapat berbagai perlawanan termasuknya maraknya wacana-wacana alternatif yang bisa didiskusikan secara terbuka. Momentum ini telah lama dinantikan banyak pihak yang sudah muak dengan pentas kekuasaan otoritarian Soeharto dan kroninya. Soeharto tanpa henti mendengungkan pentingnya stabilitas politik sebagai syarat utama dalam melancarkan pembangunan ekonomi. Gagasan pertumbuhan ekonomi dan bonansa kemakmuran yang diembuskannya, membuat banyak pihak sulit bersikap kritis terhadap aneka represi kekuasaan.

Reformasi merupakan era bagi bangkitnya kebebasan rakyat untuk berpartisipasi aktif dan memainkan peran penting dalam proses penentuan kebijakan-kebijakan politik dan pembangunan. Rezim transisi, di mana pun, mau tidak mau harus bersikap moderat terhadap tuntutan partisipasi politik rakyat agar tuntutan demokratisasi tidak melahirkan aneka kekerasan dalam masyarakat. Sikap ini juga merupakan sinyal penting tumbuhnya kesadaran di kalangan elite penguasa bahwa dominasi dan sentralisasi kekuasaan tidak pernah efektif mendorong kemajuan. Sebaliknya, hanya dengan mendorong partisipasi rakyat yang semakin luas dan terbuka, agenda demokratisasi dan pemajuan sosial yang selama ini macet diharapkan bisa mencapai perkembangan yang menggembirakan.

Pencapaian harapan tersebut mensyaratkan tumbuhnya partisipasi rakyat yang riil dan langsung. Kecenderungan rezim transisi untuk menghidupkan kultur kekuasaan dominatif dan represif harus dilawan secara serius dengan mendorong pengorganisasian rakyat, baik di tingkat lokal maupun nasional. Dengan demikian, berkembangnya berbagai organisasi masyarakat sipil seperti LSM, asosiasi bisnis, organisasi massa, organisasi tani, organisasi nelayan, organisasi buruh dan organisasi perempuan dapat dipandang sebagai bagian dari gerakan demokratisasi. Berbagai organisasi masyarakat sipil tersebut diharapkan bisa berperan bagi advokasi berbagai

kepentingan rakyat dari struktur yang menindas. Selain itu, organisasi masyarakat sipil harus pro-aktif dalam merumuskan kebijakan-kebijakan alternatif yang lebih mencerminkan partisipasi, pro-rakyat dan bersendikan keadilan.

Tulisan ini membahas pentingnya konsolidasi gerakan masyarakat sipil, terutama petani, dalam mempercepat proses pembaruan agraria. Pemikiran yang mendasarinya ialah terhambatnya reforma agraria yang selain berakar pada otoriterisme kekuasaan Orde Baru, juga disebabkan oleh lemahnya konsolidasi gerakan rakyat. Akibatnya, sistem kekuasaan yang sewenang-wenang dan menindas berlangsung terus di luar kontrol kritis. Namun sebelumnya akan dibicarakan secara ringkas tentang penguasaan lahan oleh rakyat sebagai prasyarat penting terwujudnya hak asasi manusia, terutama hak untuk mendapat penghidupan yang layak dan manusiawi. Dengan itu, manifestasi hak penguasaan lahan tidak boleh berasaskan kedermawanan penguasa (*land reform by grace*)² melainkan harus tumbuh atas inisiatif dan daulat rakyat (*land reform by leverage*). Sementara itu, kedaulatan dan inisiatif rakyat tersebut hanya mungkin berkembang jika terbentuk organisasi rakyat yang kuat, solid dan memiliki program yang mencerminkan tingginya apresiasi terhadap prinsip-prinsip partisipasi, demokratis dan berkeadilan.

Pemilikan Lahan sebagai Hak Asasi Manusia

Petani dan tanah merupakan satu-kesatuan. Sulit membayangkan bagaimana kondisi kehidupan petani jika mereka tidak mempunyai akses dalam penguasaan lahan garapan. Dan kenyataan itulah yang terjadi. Meski UUPA 1960 menempatkan tanah sebagai jiwa dan nafas hidup rakyat, namun ketentuan tersebut sama sekali tidak disentuh oleh kebijakan pembangunan

² Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta dan Bandung: Insist Press dan KPA, 2000, hlm. Xii.

Orde Baru. Hal ini antara lain ditandai oleh keluarnya Undang-Undang Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967 dan Undang-Undang Pertambangan No. 7 tahun 1967.³ Kedua UU tersebut telah menggeser hak dan kepentingan rakyat kecil. Sebaliknya, secara nyata memperlihatkan prioritas untuk mengejar keuntungan bagi pemodal. Akibatnya, konsentrasi penguasaan lahan di segelintir pemodal menjadi kenyataan yang memilukan, dengan kata lain, filosofi tanah sebagai jiwa dan nafas hidup rakyat direduksi sekadar menjadi komoditas yang bisa dikomersialisasi demi memaksimalkan keuntungan.

Komoditisasi tanah merupakan tonggak bagi lahirnya berbagai bentuk ketidakadilan dan penderitaan petani. Pemilik modal secara leluasa melakukan ekspansi usaha dengan menguasai lahan dalam jumlah besar. Tanah rakyat kemudian disulap menjadi perusahaan perkebunan, perhutani dan aneka industri. Petani yang sebelumnya berdaulat atas lahannya, kini beralih menjadi buruh tani dengan segala peraturan yang mengikat. Petani tidak lagi menjadi tuan atas dirinya sendiri, melainkan menjelma sebagai sekrup-sekrup kecil dari sebuah mesin perusahaan raksasa. Hierarki perusahaan disertai penerapan manajemen komando menutup ruang bagi aspirasi para buruh tani.⁴ Akibatnya, persoalan yang dialami buruh tani terus meningkat sehingga kemiskinan dan keterbelakangan sulit diantisipasi.

Secara ideologis, perusahaan-perusahaan perkebunan dan industri tidak menjadikan kesejahteraan pekerja sebagai prioritas. Hal ini tercermin dalam Tri Dharma perkebunan, yakni menghasilkan devisa bagi negara, penyediaan lapangan pekerjaan bagi rakyat dan pemeliharaan kekayaan alam berupa

³ JOS Hafid, *Perlawanan Petani, Kasus Tanah Jenggawah*, Pustaka Latin, 2001, hlm.1

⁴ Penelitian penulis di Perkebunan Teh Pasir Nangka, Cianjur dan Perkebunan Teh Surangga, Sukabumi memperlihatkan bahwa para buruh pemetik teh, lebih dari 90 persen perempuan. Mereka hidup dalam kondisi yang memprihatinkan. Jam kerja dan beban tanggungjawabnya tinggi, namun gaji dan fasilitas sosial sangat minim. Mereka mengaku tidak pernah mendapat kesempatan untuk berdialog dengan administratur perkebunan. Mereka juga tidak pernah mendapat jawaban pasti mengapa upahnya rendah, berapa harga teh di pasaran dan ke mana teh tersebut dijual.

pemeliharaan dan peningkatan kesuburan tanah⁵. Ketentuan tersebut nampak paradoks, yakni di satu sisi perkebunan berperan untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi petani, namun di sisi lain perkebunan diarahkan untuk menciptakan devisa bagi negara. Penciptaan devisa ini diantaranya dengan meningkatkan penggunaan tenaga kerja disertai penekanan terhadap upah yang diterima buruh. Rendahnya upah dan fasilitas pelayanan bagi pekerja merupakan indikasi bahwa sesungguhnya banyak perusahaan hanya memanfaatkan buruh murah, karena mereka relatif berpendidikan rendah dan tidak mempunyai keahlian khusus.

Kenyataan tersebut oleh Syaiful Bahari⁶ dijadikan dasar untuk membedakan antara *farmers* dan *peasant*. *Farmers* adalah mereka yang memiliki modal, mempunyai lahan luas dan motif usahanya ialah mencari keuntungan. Sementara *peasant* adalah buruh tani, sedikit atau tidak mempunyai lahan, dan motif usahanya sekadar untuk bertahan hidup. Andaikata kita sepakat dengan pembedaan tersebut, maka sesungguhnya yang ada di Indonesia adalah *peasant*, bukan *farmers*. Hal ini dapat dicermati dari kondisi kehidupan mereka yang serba terbatas dan terdesak. Mereka rela menjual tenaganya untuk upah, mengorbankan kebebasan dan harga diri agar tetap diterima di berbagai perusahaan, serta merelakan waktu liburnya demi menutup utang-utangnya pada perusahaan.⁷

Meluasnya kemiskinan dan keterbelakangan petani yang berakar pada minimnya penguasaan lahan kini tersebar luas di berbagai daerah di Indonesia. Tidak terkecuali di wilayah-wilayah basis perkebunan, seperti Jawa Barat, Lampung, Kalimantan, Sumatera dan Sulawesi, kemiskinan petani

⁵ Dede Suganda Adiwinata, *Upaya Penanggulangan Penjarahan Lahan dan Pembangunan Perkebunan Gunung Mas*, 2002, hlm. 3

⁶ Syaiful Bahari, "Petani dalam Moral Ekonomi dan Politik Ekonomi" dalam Endang Suhendar, dkk (ed.), *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Bandung: Akatiga, 2002, hlm. 164.

⁷ Pemetik teh umumnya tidak mengambil waktu libur dan cuti, termasuk cuti haid karena lebih memilih lembur di perusahaan. Pilihan ini terpaksa dilakukan karena mereka harus melunasi utang terhadap perkebunan yang biasanya diberikan dengan sistem kredit.

cenderung meningkat. Kehidupan mereka ditandai oleh berbagai kekurangan berupa kelangkaan pangan, pengangguran, minimnya akses informasi dan kesempatan pengembangan diri serta sosial, dan ketergantungan pada tengkulak. Petani yang gigih memperjuangkan hak-haknya diperlakukan secara kejam berupa penangkapan, teror, intimidasi, pemenjaraan dan pembunuhan oleh aparat militer, brimob dan preman.

Pemilikan lahan, sebagai dasar bagi terwujudnya kehidupan yang sejahtera bagi petani, merupakan bagian dari hak asasi yang harus dijunjung tinggi dan ditegakkan secara konsisten oleh negara. Itu berarti, minim atau tiadanya pemilikan lahan oleh petani akibat kebijakan pembangunan yang mementingkan pemilik modal, merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Rendahnya kepemilikan lahan berarti petani kehilangan sumber pendapatan, rentan terhadap berbagai praktek kekerasan dan menjadi objek eksploitasi berbagai perusahaan di mana mereka rela menjajakan tenaganya meski diupah rendah. Berbagai kesulitan tersebut menghambat proses pengembangan diri dan sosial karena rendahnya akses mereka terhadap pendidikan yang semakin hari semakin sulit dijangkau oleh masyarakat golongan ekonomi lemah. Dengan demikian, peran pendidikan sebagai alat mobilitas vertikal, sulit berkembang sehingga kemiskinan dan keterbelakangan tetap menjadi bagian integral dari kehidupan petani.

Secara historis dan teoritis, pengabaian terhadap hak asasi petani dalam hal penguasaan lahan garapan berakar pada cara pandang Hak Asasi Manusia yang masih mementingkan aspek sipil dan politik (*civil liberties*). Sementara advokasi terhadap isu-isu ekonomi, sosial dan budaya kurang mendapat perhatian yang memadai; ia menjadi seperti anak tiri dari gerakan advokasi hak asasi manusia.⁸ Masalah kelaparan, kemiskinan dan pengangguran yang berakar pada ketiadaan lahan garapan yang dimiliki petani, belum dilihat

⁸ Ifdhal Kasim, "Memajukan Advokasi Terhadap Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya" Kata Pengantar dalam Buku *Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Elsam, 2002, hlm. Viii

sebagai bagian dari pelanggaran HAM. Persoalan-persoalan tentang advokasi agraria, kurang mendapat publikasi luas, karena dianggap kurang memiliki nilai berita, atau setidaknya tenggelam oleh masalah korupsi, pertikaian politik dan sebagainya.

Dalam kaitan ini, advokasi keadilan agraria dan isu-isu ekonomi, sosial dan budaya, hendaknya dikaitkan dengan persoalan Hak Asasi Manusia. Tuntutan reforma agraria harus dimengerti sebagai upaya nyata untuk mendorong pemenuhan HAM, terutama petani, dalam hal kepemilikan lahan garapan sebagai jiwa dan nafas hidupnya.

Land Reform by Leverage : Mendobrak Kebuntuan

Pada dasarnya tujuan reforma agraria adalah membebaskan rakyat dari belenggu struktural yang tidak adil demi mengangkat derajat kehidupan sosial dan ekonomi mereka ke taraf yang lebih baik. Reforma agraria merupakan landasan bagi reformasi sosial bahkan menjadi landasan bagi terselenggaranya *civil society* di masa depan. Untuk itu, dari perspektif politik, *sustainability* reforma agraria mensyaratkan dua hal: (a) reforma agraria tidak boleh diskriminatif, kaum perempuan pedesaan harus berperan; (b) perlunya suasana demokratis yang menjamin keberadaan berserikat dan penguatan organisasi tani.⁹

Sebagai bagian integral dari perwujudan hak-hak asasi manusia, maka reforma agraria harus diperjuangkan oleh petani, bukan bergantung pada kedermawanan dan inisiatif negara (*land reform by grace*). *Land reform by grace* tidak akan membawa keuntungan petani, tetapi hanya berimbas pada konsentrasi modal di tangan negara. Karena itu, agar *land reform* menyentuh

⁹ HS Dillon, "Kerangka Acuan Konferensi Nasional Pembaruan Agraria untuk Perlindungan Hak Asasi Petani di Cibubur", dalam Francis Wahono (ed.), *Hak-Hak Asasi Petani dan Proses Perumusannya*, Pustaka Rakyat Cerdas Cindelas, 2002, hlm. 95

aspek hakiki, yakni keadilan bagi petani, maka harus diperjuangkan oleh organisasi tani (*land reform by leverage*).¹⁰

Gagasan *land reform by leverage*, secara konseptual merupakan terobosan baru yang harus terus dielaborasi secara kritis dan komprehensif. Secara historis, hal ini juga relevan dengan keberadaan rakyat yang mendahului keberadaan negara. Jadi, sebelum negara terbentuk dengan segala klaim kepenguasaannya atas tanah, yang berdaulat adalah rakyat, terutama petani. Jadi daulat rakyat itu lebih tua daripada daulat negara. Keberadaan negara bukan pertama-tama untuk menghilangkan daulat petani atas tanahnya, melainkan menjamin dan memastikan bahwa daulat rakyat tetap terjaga dengan menyediakan seperangkat hukum sebagai acuannya. Artinya perlindungan hak dan pencapaian kesejahteraan petani merupakan pertanggungjawaban tertinggi yang harus diperjuangkan dalam penegakan reforma agraria. Sebaliknya, segala perangkat hukum yang meminggirkan dan menindas keadilan agraria merupakan bentuk pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Land reform by leverage merupakan gagasan yang strategis jika dikaitkan dengan kenyataan munculnya semacam kemacetan *land reform* yang bertumpu pada kedaulatan dan inisiatif negara. Secara teoritis dan praksis, berbagai produk hukum merupakan hasil pertarungan berbagai kepentingan politik. Keadilan hukum hanya mungkin dicapai jika berbagai elemen tersebut bersaing secara sehat dalam suasana egaliter, tiada subordinasi satu atas lainnya. Sebaliknya, andaikata suasana persaingan tersebut didominasi oleh negara, maka produk hukum yang dihasilkan tidak lebih dari alat perjuangan untuk melindungi kepentingan negara. *Land reform by grace* berakar pada konseptualisasi pembangunan yang menempatkan *state* sebagai faktor dominan.

¹⁰ Endang Suhendar, "Land Reform by Leverage: Perjuangan Petani Mewujudkan Kebijakan Agraria yang Berkadilan," dalam Endang Suhendar, dkk (ed.), *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Bandung: Akatiga, 2002, hlm. 319.

Dengan demikian, *land reform by leverage* merupakan gagasan pemulihan hak-hak petani atas lahannya. Hak-hak tersebut harus ditegakkan, sebab secara politis, hak merupakan sesuatu yang signifikan dalam kehidupan masyarakat. Hak membicarakan pertanyaan fundamental tentang bagaimana seharusnya manusia diperlakukan.¹¹ Pemulihan hak-hak petani atas lahan garapan merupakan titik tolak kepedulian terhadap peningkatan kesejahteraan dan harkat serta martabat petani. Mengabaikan hak-hak petani sebagaimana terjadi selama ini merupakan bentuk pengingkaran terhadap tuntutan kehidupan yang layak dan manusiawi bagi petani. Di sinilah ketidakadilan agraria dan eksploitasi terhadap petani berlangsung dan negara merupakan aktor yang paling bertanggungjawab terhadap semua persoalan tersebut.

Daulat petani dalam reforma agraria ditentukan oleh seberapa jauh keterlibatan mereka dalam menata dan mewujudkan reforma agraria. *Land reform by leverage* memberikan landasan penting bagi transformasi reforma agraria dari yang *top-down*, elitis dan kapitalistik kepada pendekatan yang *bottom-up*, partisipatoris dan populis. Reforma agraria hanya mungkin menjamin keadilan kalau datang dari inisiatif rakyat, terutama petani, melalui pendekatan partisipatif, yakni pelibatan rakyat yang langsung dan konkret serta mencerminkan tingginya akomodasi terhadap kepentingan rakyat. Jalan ini dipandang efektif untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan rakyat serta mampu mengantisipasi berbagai bentuk kekerasan yang membuat negara dan petani terus berhadapan secara frontal dan keras.

Perjuangan Petani : Perjalanan Tanpa Ujung

Berakhirnya rezim Orde Baru di bulan Mei 1998, merupakan sebuah peristiwa politik yang memiliki pengaruh besar bagi perjalanan sejarah bangsa

¹¹ Neera Chandoke, *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Yogyakarta: Pustaka Istawa, 2001, hlm. 314.

Indonesia.¹² Peristiwa ini membawa harapan sekaligus tantangan bagi proses demokratisasi dan keadilan. Harapan karena dengan itu penantian panjang datangnya era kebebasan terbuka luas sehingga kebebasan dan partisipasi rakyat tak lagi dihambat. Tantangan karena masyarakat sipil relatif belum berpengalaman dalam mengembangkan semangat demokratisasi. Akibatnya, era keterbukaan, jika tidak dibaca secara cermat, justru bisa meledak menjadi euforia kebebasan yang justru bertentangan dengan semangat demokratisasi dan pemberdayaan rakyat.

Namun demikian, era keterbukaan merupakan peluang bagi kebangkitan masyarakat sipil. Perjuangan petani untuk menuntut keadilan agraria, kini menemukan momentum yang tepat. Di berbagai daerah bahkan wilayah-wilayah terpencil tumbuh berbagai organisasi masyarakat sipil. Bentuknya bisa berupa organisasi tani (Serikat Petani Pasundan, Himpunan Petani Nelayan Pakidulan, Serikat Petani Lampung, Serikat Petani Manggarai di Flores, Serikat Petani Lampung) organisasi nelayan (Federasi Nelayan Nusantara, Serikat Nelayan Bengkulu) dan sebagainya. Berkembang pula, berbagai LSM yang bertujuan untuk melakukan advokasi terhadap hukum (Center for Electoral Reform, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan), advokasi agraria seperti Konsorsium Pembaruan Agraria, Raca Institute dan sebagainya. Selain itu, tumbuh berbagai koalisi masyarakat sipil untuk berbagai kepentingan: Koalisi Konstitusi Baru, kebebasan informasi, koalisi penentang WTO, koalisi anti utang dan koalisi kebebasan masyarakat sipil yang didasarkan pada keluarnya Perpu Antiterorisme. Lahirnya berbagai organisasi masyarakat sipil ini diharapkan menjadi lokomotif dalam mendorong berbagai perubahan dalam masyarakat.

¹² Kejatuhan Soeharto secepat itu, sungguh di luar dugaan, bahkan di kalangan aktivis sekalipun. Peristiwa ini membawa tantangan besar bagi proses demokratisasi, mengingat belum terkonsolidasinya gerakan masyarakat sipil. Selanjutnya lihat Arief Budiman dan Olle Tornquist, *Aktor Demokrasi:: Catatan Tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia*, Jakarta: ISAI, 2001, hlm. xiv

Kebangkitan perjuangan petani pasca kejatuhan Orde Baru, menarik dicermati. Semangat petani untuk mengambil kembali lahan yang menjadi haknya, tumbuh di mana-mana. Hal itu terjadi di berbagai tempat, seperti Jawa Barat, Kalimantan, Lampung, Sulawesi, terutama di daerah-daerah basis perkebunan dan perhutani. *Reclaiming* dan redistribusi lahan menjadi fenomena umum. Hal ini disebabkan *pertama*, runtuhnya kekuasaan otoritarian Orde Baru. Akibatnya, kendali kekuasaan yang mengekang hak dan kebebasan petani kehilangan legitimasinya. *Kedua*, tumbuhnya kesadaran kolektif di kalangan petani bahwa mereka telah menjadi korban ketidakadilan Orde Baru. Lahan-lahan garapan mereka diambil secara paksa oleh negara untuk kemudian diserahkan kepada pemilik modal. *Ketiga*, akumulasi krisis ekonomi, membuat rakyat yang sebelumnya bekerja di sektor informal di perkotaan, terpaksa harus kembali ke sektor pertanian.¹³

Merunut pada pemikiran Scott¹⁴ perjuangan petani sesungguhnya bukan fenomena baru. Perlawanan tersebut ditujukan untuk menentang ketidakadilan yang menimpa diri mereka sebagai akibat perilaku dan tindakan yang dilakukan segolongan manusia, baik yang berasal dari dalam masyarakat sendiri maupun dari kekuatan-kekuatan di luar masyarakat, termasuk dalam hal ini pemerintah dan aparatnya- yang memperlakukan mereka secara tidak adil. Di mana saja sumber ketidakadilan bercokol, di situlah perlawanan petani bersemi. Hanya saja model perlawanan tersebut cenderung kurang terorganisir misalnya dengan berperilaku pura-pura patuh, memperlambat proses pekerjaan, mencuri dan dengan membakar aset-aset perusahaan yang sering menjadi simbol ketidakadilan. Menurut Scott, masyarakat kurang berminat dalam mengubah struktur-struktur negara dan hukum, ketimbang apa yang

¹³ Menurut seorang anggota BPD di Sukabumi saat diwawancarai penulis, pengambil-alihan lahan perkebunan oleh rakyat dilakukan oleh kelompok masyarakat yang sebelumnya bekerja di kota. Karena terkena PHK, mereka kembali ke desa dan menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian.

¹⁴ Selanjutnya lihat James C. Scott, *Senjatanya Orang-Orang Kalah*, Jakarta: Yayasan Obor, 2000, hlm. Xxiii.

oleh Hobsbawm secara tepat dinamakan: ‘mengikuti sistem... yang paling sedikit merugikan diri mereka.’ Mekanisme perlawanan demikian, meski kurang cepat membawa hasil yang signifikan, tetapi cukup efektif untuk menghindari penggunaan kekerasan oleh penguasa. Perlawanan terbuka, biasanya sangat mudah dipatahkan oleh rezim penguasa yang berakhir dengan penangkapan, teror, intimidasi dan pembunuhan terhadap para pejuang kepentingan petani.

Evaluasi terhadap gerak reformasi, terutama bidang agraria, belum memperlihatkan kemajuan yang berarti. Keluarnya Tap MPR No. IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, ternyata bukan jawaban atas ketidakadilan agraria. Tap tersebut justru merusak jiwa UUPA 1960 yang berdasarkan pada pasal 33 UUD 1945. Karena itu, Tap tersebut ditolak oleh serikat tani dan lembaga swadaya masyarakat karena tidak jelasnya arah dan tujuan politik agrariannya, adanya dikotomi antara pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam, tak disebutkannya kepentingan petani dan tak jelasnya landasan land reform yang diinginkan.¹⁵

Secara empirik, perjuangan petani untuk menegakkan daulatnya atas aset-aset agraria justru mendapat tantangan mahaberoat dari rezim transisi di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputri. Berbeda di era kepemimpinan Abdurrahman Wahid yang memperlihatkan kepedulian terhadap kepentingan petani, era Megawati ditandai oleh meningkatnya kasus-kasus kekerasan terhadap petani.¹⁶ Di Tegal Buleud, Cibabi dan Cikangkung, Jawa Barat, petani ditangkap dan dipenjarakan tanpa proses hukum. Petani di Padang diintimidasi karena memperjuangkan hak-hak tanahnya, dan di Manggarai, Flores, perkebunan kopi petani dibabat secara sewenang-wenang oleh Pemda

¹⁵ Idham Samudera Bey, “Menyelamatkan Semangat UUPA dari Kepungan Neoliberalisme” dalam *Kompas*, September 2002.

¹⁶ Berkaitan dengan kasus-kasus kekerasan ini, Sekretariat Bina Desa beberapa kali didatangi petani korban seperti Serikat Tani Bengkulu dan Himpunan Petani Nelayan Pakidulanm (Jawa Barat).

Kabupaten Manggarai tanpa terlebih dahulu berunding dengan para petani. Daftar kekerasan terhadap petani ini tentu bisa lebih panjang lagi mengingat problem agraria kini sedang marak di banyak tempat.

Perjuangan organisasi masyarakat sipil dalam mendorong demokratisasi politik dan ekonomi senantiasa dihadapkan pada berbagai tantangan, baik internal maupun eksternal. Workshop Perencanaan *Circle for Participatory Social Management*¹⁷ yang diselenggarakan di Cimanggis-Bogor, 20-22 Januari 1994 secara tegas mengatakan bahwa gerakan LSM dipandang belum sukses dalam mendorong perubahan. Sebagian besar LSM telah terhegemoni oleh paham '*developmentalism*', sehingga tidak bisa menjalankan misinya secara optimal, bahkan dikatakan gagal. Kegagalan tersebut disebabkan: (1) terjadinya perubahan visi dan misi LSM dari yang transformatoris ke yang developmentalistik; (2) lemahnya kinerja manajemen internal baik dari segi sumberdaya manusia maupun dana; kendala eksternal di mana sebagian besar masyarakat belum mengerti benar sosok LSM sehingga terjadi pandangan negatif dari sebagian besar masyarakat dan birokrasi terhadap keberadaan LSM.

Organisasi tani, tentunya, tidak terbebas dari persoalan-persoalan tersebut. *Pertama*, ideologi perjuangan petani belum sepenuhnya populis. Terdapat kekhawatiran bahwa tanah yang dikuasai petani kemudian dijual kepada pemilik modal. Hal ini terjadi di berbagai tempat seperti Jawa Barat, Lampung, Padang dan tempat-tempat lainnya.¹⁸ Jadi, perjuangan petani sering didasarkan pada pertimbangan pragmatis sehingga mengorbankan pertimbangan ideologis, yakni tanah sebagai jiwa dan nafas hidup rakyat.

¹⁷ Lihat MM Billah (ed.), *Gerakan Transformasi Sosial untuk Menegakkan Kedaulatan Rakyat di Dalam Masyarakat Sipil Yang Kokoh*, CPSM (tidak diterbitkan); hlm. 15-16.

¹⁸ Banyak tanah perkebunan diperoleh melalui transaksi dengan petani. Hal ini merupakan indikasi bahwa banyak petani yang memandang tanah sebagai komoditas untuk diperjualbelikan.

Kedua, keterbatasan sumberdaya manusia dan dana. Akibatnya, organisasi tidak dikelola secara profesional dan agenda-agenda yang diperjuangkan untuk pemberdayaan rakyat kurang berjalan optimal. Hal ini tercermin dari tingginya ketergantungan organisasi tani terhadap keberadaan aktivis LSM dan pejuang petani. Sering pula, aktivis petani menjadi selebritis, terlibat di berbagai forum dan melupakan basisnya. Akibatnya, organisasi tani lebih dipahami sebagai alat peningkatan karier pribadi sehingga mengorbankan kepentingan yang lebih besar. Begitu pula keterbatasan dana, membuat banyak agenda perjuangan tidak berjalan seperti diharapkan.

Ketiga, perjuangan petani cenderung sektoral dan sporadis. Isu-isu sektoral seperti kepemilikan lahan, penataan produksi, pemasaran produk pertanian cenderung dipandang sebagai bagian-bagian yang terpisah satu sama lain. Begitu pula, manajemen perjuangan amat sporadis, karena tidak didasarkan pada proses pengorganisasian. Konsekuensinya, berbagai segmen perjuangan tersebut tidak menjadi energi gerakan yang cukup signifikan dalam memperjuangkan kepentingan secara keseluruhan.

Di samping tantangan yang bersifat internal tersebut, perjuangan organisasi tani juga dihadapkan pada beberapa tantangan eksternal. *Pertama*, secara historis organisasi tani belum terbebas dari stigma politik Orde Baru yang mengidentikkan perjuangan petani dengan aktivitas komunisme. Fenomena ini ditemui di banyak tempat, terutama di daerah-daerah yang menjadi basis konflik agraria. Stigma tersebut membuat banyak petani enggan berpartisipasi dalam organisasi tani. Implikasinya, perjuangan petani belum menjadi agenda bersama, melainkan hanya dilakukan segelintir orang yang peduli pada perbaikan nasib petani.

Kedua, menguatnya represi politik terhadap perjuangan petani. Represi tersebut bisa berupa statemen elite yang memojokkan petani, seperti tuduhan penjarahan lahan bagi petani yang melakukan reclaiming, penghuni liar bagi petani yang tinggal di areal perkebunan atau perhutani dan tuduhan

provokator bagi pejuang petani. Kekerasan verbal tersebut biasanya diikuti dengan kekerasan fisik seperti pelarangan kebebasan berorganisasi, teror, intimidasi, penangkapan dan pembunuhan terhadap petani.

Ketiga, lemahnya proteksi hukum bagi perjuangan petani. Hingga kini belum ada aturan yang secara tegas melindungi petani, terutama soal hak-hak kepemilikannya atas lahan dan aset-aset agraria.¹⁹ Berbagai kekerasan terhadap petani tidak mendapat penyelesaian secara hukum, sehingga menghidupkan kesan bahwa pemerintah tidak serius memperjuangkan keadilan agraria. Sebaliknya, di saat yang sama, konsolidasi kekuatan anti-reforma agraria justru menguat seperti terlihat dari berbagai represi terhadap aktivis petani, terutama sejak kepemimpinan Megawati.

Konsolidasi Gerakan Petani bagi Percepatan Reforma Agraria

Pengingkaran terhadap reforma agraria dilakukan secara sistematis melalui produk hukum yang tidak adil, dilakukan secara terorganisir disertai penggunaan mekanisme kekerasan untuk memaksakan kehendak negara atas petani. Jadi, kekerasan dan ketidakadilan agraria bersifat struktural, bukan sekadar karena perilaku culas orang-perorangan. Dengan demikian, perjuangan agraria harus pula dilakukan secara struktural, yakni dengan mendelegitimasi kewenangan mutlak negara dalam pengaturan persoalan agraria, mempromosikan partisipasi rakyat dan menawarkan alternatif kebijakan agraria yang mencerminkan prinsip partisipatif, egaliter dan didasarkan pada kedaulatan petani.

Pemikiran ini perlu terus dikembangkan sebagai bagian dari upaya untuk mendorong *land reform by leverage*. Syarat-syarat bagi *land reform by leverage*: adalah (1) adanya organisasi tani yang kuat; (2) kekuasaan yang

¹⁹ Paguyuban Petani Lampung mengeluhkan sulitnya memperoleh sertifikat atas lahan yang mereka miliki. Proses pengajuan sertifikasi dilakukan sejak tahun 1999, namun hingga kini belum mendapat respons dari pemerintah. Kenyataan ini meresahkan petani kalau sewaktu-waktu tanah mereka akan kembali diambil paksa oleh negara.

terdesentralisasi dan (3) *political representatif* dari petani.²⁰ Organisasi tani yang kuat akan berperan dalam meningkatkan *bargaining position* petani di hadapan negara; kekuasaan yang terdesentralisasi bisa mengantisipasi pemusatan dan pemutlakan kekuasaan di tangan pemerintah pusat dan *political representatif* berperan untuk memperjuangkan kepentingan petani dalam berbagai pertarungan politik.

Keberadaan organisasi tani mutlak diperlukan untuk mendorong tegaknya kedaulatan petani. Pertama, organisasi tani akan menjadi kekuatan penyeimbang dan pengontrol terhadap negara. Untuk berperan sebagai penyeimbang dan pengontrol, petani harus berada pada wilayah *masyarakat sipil*²¹ yang terorganisir dengan prinsip keswadayaan, kemandirian dan kesukarelaan. Dengan jalan ini bisa dipastikan bahwa kepentingan petani tidak akan dirusak oleh perilaku intervensionis negara.

Kedua, petani yang terorganisir akan tampil sebagai kekuatan katalisator perubahan. Secara kuantitatif maupun kualitatif, petani semestinya pro-aktif menjadi katalisator perubahan sistem, yakni dari sistem yang fasis dan otoriter kepada sistem yang egaliter dan demokratis. Di sini mengandaikan tanggapan dan sikap kritis petani untuk secara bersama-sama mendorong perubahan, termasuk melancarkan aksi protes dan penolakan secara serius terhadap semua kebijakan negara yang tidak berpihak pada kepentingan petani dan mencederai prinsip-prinsip kejujuran, keadilan dan demokrasi.

Persoalannya, bagaimana kita bisa memastikan bahwa tumbuhnya organisasi dan kekuatan petani bisa terus berkembang, tidak sekadar eforia sesaat? Pertanyaan yang mendesak untuk didiskusikan dan dicarikan alternatif

²⁰ Lihat Endang Suhendar, *Land Reform by Leverage: Perjuangan Petani Mewujudkan Kebijakan Agraria yang Berkeadilan*, 2002, hlm. 328

²¹ Dalam pertemuan VI Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, tanggal 30 Oktober - 2 November 2002 di Cilegon dirumuskan bahwa ciri-ciri organisasi masyarakat sipil adalah sukarela, heterogen, mandiri dari negara dan berorientasi pada pemberdayaan rakyat *grassroots*. Masyarakat sipil yang terorganisir berperan sebagai kekuatan pengontrol dan pengimbang kekuasaan negara.

jawabannya mengingat konsolidasi kekuatan otoritarian²² terus menguat. Di sinilah agenda-agenda pemberdayaan rakyat, terutama pengorganisasian petani yang memiliki peran strategis. Peningkatan kemampuan kritis dan kultur kemandirian dalam organisasi tani mesti terus didorong sehingga ketergantungan pada negara bisa diminimalisir.

Penguatan organisasi tani sebagai alat perjuangan bagi terwujudnya reforma agraria, menurut Gunawan Wiradi,²³ perlu dilakukan secara simultan pada beberapa level. *Pertama*, level nasional seperti diperjuangkan LSM dan sejumlah kecil intelektual yang sejak awal sudah '*committed*' terhadap reforma agraria. Perjuangan ini berperan dalam '*menularkan*' pentingnya reforma agraria di kalangan elite (eksekutif dan legislatif), meski di sana-sini masih diwarnai berbagai kekurangan. Hal ini disebabkan: (1) reforma agraria lama ditabukan oleh rezim Soeharto; (2) perbedaan kepentingan baik objektif (mainstream pembangunan kapitalistik) maupun subjektif (menguatnya kepentingan pribadi elite-elite tersebut; dan perbedaan minat untuk memahami agraria secara benar.

Kedua, level menengah, yakni di tingkat daerah. Perlu dilakukan dialog-dialog dengan pejabat daerah yang melibatkan banyak pihak. Pemahaman tentang urgensi reforma agraria perlu terus dilakukan bagi pejabat daerah agar mereka bisa memahami dan berpihak pada keadilan agraria.

Ketiga, level lokal/bawah, yakni di tingkat masyarakat *grassroots*. Level ini merupakan yang paling berat, karena yang dihadapi ialah masalah-masalah konkret yang melibatkan kepentingan banyak pihak. Pemahaman terhadap reforma agraria harus menjadi agenda penting bagi masyarakat sehingga

²² Kepemimpinan Megawati-Hamzah Haz memperlihatkan kuatnya kecenderungan ke arah karakter otoritarian seperti pembatasan terhadap partisipasi, kontrol pers melalui UU Penyiaran, dan Perpu Antiterorisme yang bisa ditafsirkan sebagai bentuk pemasangan terhadap kebebasan berkumpul. Begitu pula, diakomodasinya kekuatan militer dan Golkar merupakan indikasi penting menguatnya kekuatan anti-demokrasi di Indonesia.

²³ Gunawan Wiradi, "Memperjuangkan Pembaruan Agraria di Indonesia," ceramah dalam Pertemuan Pimpinan Organisasi Petani anggota Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), di Semarang, tanggal 19-21 Juni 2000.

mereka mampu berpartisipasi aktif dan tidak sekadar menyandarkannya pada kemauan elite politik. Hal lain yang perlu ditegaskan di sini ialah bahwa perjuangan agraria hendaknya didasarkan pada prinsip partisipasi, kejujuran, keadilan dan *non-violence*.²⁴ Prinsip *non-violence* ini perlu mendapat perhatian khusus mengingat begitu mudahnya elite politik merekayasa gerakan petani menjadi sebetuk anarkisme sosial sebagai dasar legitimasi pendekatan keamanan.

Konsolidasi gerakan petani ini tentunya bisa dilakukan dengan berbagai pendekatan seperti penguatan daya kritis, advokasi kasus dan kebijakan serta pengembangan jaringan. Cakupan daya kritis antara lain pemahaman dan penilaian kritis terhadap pengetahuan agraria, respons antisipatif terhadap kondisi eksternal, terutama kecenderungan politik otoritarian dan pemahaman bagaimana menegosiasikan berbagai kepentingan dengan elite penguasa. Advokasi kasus dan kebijakan dimaksudkan agar organisasi petani mampu memecahkan berbagai persoalan agraria dan memajukan alternatif kebijakan agraria yang lebih pro-petani. Sementara pengembangan jaringan gerakan diproyeksikan bagi lahirnya sinergi gerakan petani baik dari segi substansi maupun lingkup gerakan (lokal, menengah dan nasional). Andaikata berbagai persyaratan tersebut dipenuhi, maka organisasi petani akan tampil sebagai kekuatan bagi terwujudnya reforma agraria sehingga keadilan dan kesejahteraan rakyat semakin realists diharapkan. ***

²⁴ Lukman Soetrisno, Pengantar buku James C. Scott, *loc.cit.*, hlm.xvi-xvii. Menurutnya catatan sejarah dan arsip-arisip – dua-duanya tegas berpusat pada kepentingan negara – bersekongkol dengan romantika ini dengan cara tidak menyebut-nyebut petani, kecuali jika aktivitas mereka menjadi ancaman. Biasanya kaum tani hanya muncul sebagai sumbangan tanpa nama kepada angka-angka statistik mengenai wamil, produksi tanaman, pajak dsb.

Daftar Rujukan

1. Billah, MM (ed.).1994. "Gerakan Transformasi Sosial Untuk Menegakkan Kedaulatan Rakyat Dalam Masyarakat Sipil Yang Kokoh," CPSM, (tidak diterbitkan).
2. Budiman, Arief dan Olle Tornquist.2000. "Aktor Demokrasi: Catatan Tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia", Jakarta: ISAI.
3. Chandoke, Neera.1995. "The State and Civil Society: Explorations in Political Theory," terjemahan Istawa.2001 *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*, Istawa
4. Hafid, JOS.2000. "Perlawanan Petani Kasus Tanah Jenggawah," Pustaka Latin.
5. Kasim, Ifdhal dan Johannes da Masenus Arus (ed.).2001. "Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya," Jakarta: Elsam.
6. Scott, James C.1985. "Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance," terjemahan Zainuddin A Rahman, dkk.2000. *Senjatanya Orang-Orang Yang Kalah*," Jakarta: Yayasan Obor
7. Suhendar, Endang dkk (ed.).2002. "Menuju Keadilan Afraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi," Bandung : Akatiga.
8. Wahono, Francis (ed.).2002. "Hak-Hak Petani dan Proses Perumusannya," Pustaka Cindelaras.
9. Wiradi, Gunawan.2000. makalah: "Memperjuangkan Pembaruan Agraria di Indonesia."
10. -----2000. "Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir," Insist Press dan KPA.
11. Kompas, September 2002.

Perdagangan Bebas Versus Ketahanan Pangan

Oleh: Riza V. Tjahjadi¹

Masalah perdagangan bebas versus ketahanan pangan menjadi isu yang dipertentangkan secara keras oleh kalangan NGO internasional pada arena pertemuan puncak Organisasi Pangan Dunia (FAO) di Roma Italia pada awal Juni 2002. Hingga kini, pertentangan itu masih terus berlanjut di berbagai penjuru dunia, termasuk di Indonesia.

Hanya saja, munculnya pertentangan itu terasa mendadak, bagaikan mengisi ruang yang semula tampak kosong. Sebenarnya, jika kita mau kritis dan menoleh ke belakang--karena kita belum cukup intens bergabung dalam gerakan sosial global--maka pertentangan itu bukanlah hal yang baru. Kenapa? Karena perdagangan bebas yang memicu timbulnya pertentangan tersebut bukanlah fenomena baru. Mereka yang menentang sistem perdagangan bebas berpijak pada keyakinan bahwa sistem ini akan *menggasak* masyarakat yang belum maju dalam arus globalisasi. Karena itu, perlu diantisipasi dengan ketahanan yang paling mendasar bagi keberlanjutan masyarakat tersebut dan ketahanan yang paling pokok itu adalah pangan. Sebaliknya bagi penganut paham perdagangan bebas, masalah ketahanan pangan justru dapat diselesaikan dengan semakin berperannya perdagangan bebas, khususnya sektor pangan yang mendunia. Kunci ketahanan pangan adalah reformasi pasar agar distribusi pangan tersedia secara stabil.

Lembaran sejarah beberapa tahun silam, telah mencatat bahwa para penganut perdagangan bebas sudah mendesakkan urgensi perdagangan bebas bagi kemajuan dunia, termasuk juga bagi pemenuhan ketahanan pangan, dengan memperkenalkan konsep *self-reliance*. Konsep ini mengasumsikan

¹ Koordinator PAN (*Pesticide Action Network*) Indonesia, dan Direktur Eksekutif *Biotani Indonesia Foundation*, salah seorang pendiri *SEACon for Food Security and Fair Trade*.

bahwa ekspor akan menghasilkan devisa negara yang pada gilirannya dapat digunakan untuk membeli pangan yang berasal dari mana pun.

Dalam perspektif dunia ketiga, menteri pertanian India, M.S. Gill mengungkapkan analogi antara *food security* dan liberalisasi perdagangan pertanian yang sangat meninabobokan:

"Food security is not grain in go-downs. It is dollars in the pocket... If farm exports earn us enough money, then like Marie Antoinette, I can provide not only bread but cake and caviar." (The Editors, 1993).

"*Export or eat*" merupakan realitas negara agraris dengan petani berlahan sempit. Hal ini merupakan kontra argumen dari *market is good and government is bad* yang dipercaya tidak akan menghentikan kelaparan. Jocelyn F. Cajiut (2001) mencatat: "Semenjak dimulai negosiasi dalam Putaran Uruguay (GATT) pada tahun 1986, masyarakat madani telah menentang upaya memasukkan pertanian ke dalam GATT. Dewasa ini asumsi dan solusi dari badan-badan internasional (FAO, WTO, Bank Dunia) ialah memastikan ketahanan pangan melalui reformasi pasar dan liberalisasi perdagangan. Untuk hal ini perlu dilakukan tinjauan kritis dan penjelasan yang terinci."

Sebagai catatan, di Indonesia pernyataan yang cukup *banter* diperkenalkan pada awal dekade 1990-an adalah konsep *on-trend self-sufficiency* yang dipromosikan oleh Bulog, artinya ada kelebihan beras di ekspor dan bila terjadi kekurangan, maka dilakukan impor beras. Konsep ini nyaris paralel dengan konsep *self-reliance*³ dari penganut paham perdagangan bebas. Hal ini

³ Perkembangan hegemoni alam pikiran konsep *Self-reliance*; lihat: *SEACON for Food Security and Fair Trade: The neoliberal prescription for free trade and the withdrawal of government intervention in food markets has dominated the literature on food security policy. The view that food security can increasingly be met through imports and the international trade in food was ensconced in the 1996 World Food Summit (WFS) of the FAO. In the conference declaration of the WFS the concept of "food self-reliance" was redefined to mean 'reliance on trade to meet food needs' where it once meant supplementing largely domestically produced food with trade. This was adopted as the policy framework*

menjadikan alam perdagangan bebas berjaya dalam arena internasional manapun. Artinya, pandangan bahwa perdagangan bebas akan mampu mengatasi segala persoalan sudah secara hitam-putih diakui dunia, meski nuansa penolakan semakin kentara pada negara-negara di dunia ini.

Selang beberapa tahun kemudian, dunia mencatat bahwa kelaparan di dunia harus dapat dipangkas separuhnya pada tahun 2015. Salah satu argumen utamanya adalah bahwa instrumen penting sebagai pemangkas kelaparan dunia adalah perdagangan bebas. Hal ini tertuang dalam Deklarasi Roma tahun 1996. Maka pertanyaan yang patut diajukan adalah dapatkah liberalisasi perdagangan menjadi instrumen utama bagi upaya terpangkasnya kelaparan di dunia?.

Hasil penjajakan mengenai situasi ketahanan pangan dunia yang dilakukan oleh badan-badan internasional paska WFS 1996, mengindikasikan bahwa lebih dari 800 juta jiwa (792 juta jiwa di negara berkembang, dan 34 juta jiwa di negara maju) masih menderita kekurangan gizi dalam periode 1996 hingga 1998. Mayoritas mereka yang kekurangan gizi terdapat di Asia dan Pasifik (515,2 juta jiwa). Sementara itu angka tertinggi terdapat di Cina yang mencapai 11% dari populasinya. Negara-negara seperti Korea Utara mencapai lebih dari separuh (57%), Mongolia (45%), Kamboja (33%), Laos (29%), Bangladesh (38%) dan Nepal (28%).

Lembaga-lembaga keuangan internasional dan pemerintah negara-negara maju berargumen bahwa ketersediaan pangan adalah inti permasalahan ketahanan pangan dunia. Mereka menawarkan argumen tambahan bahwa solusi terbaik adalah membangun sistem distribusi yang berfungsi baik, yaitu melalui pasar.

to guide governments in addressing food security objectives and NGO calls for "food security through self-sufficiency" were scorned. A Project Proposal, with emphasis to to study research on grain and foodstuff production and markets in Southeast Asia to arrive at a set of policy recommendations directed to both individual governments and multilateral bodies regarding: (1) food security strategies; (2) liberalisation of agricultural trade; and, (3) the regulatory framework for food production and trade in each country. SEA-C0n FS&FT Secretariat, Bangkok, Thailand 1998.

Ketersediaan pangan merujuk kepada berbagai kemungkinan, baik memberikan makan dirinya sendiri secara langsung dari hasil lahannya, distribusi yang berjalan baik, maupun pengolahan dan sistem pasar yang dapat mendistribusikan pangan dari lahan produksi kepada mereka yang membutuhkan. Namun masalah ketersediaan pangan, dalam paham neoliberal, dapat diatasi jika pasokan pangan secara global didistribusikan berdasarkan kebutuhan gizinya. Akan tetapi catatan sejarah dunia menunjukkan bahwa pada awal Juni 2002, perdagangan bebas itu sendiri--bahkan setelah didukung oleh lembaga "bantuan" internasional--ternyata gagal menciptakan dunia yang bebas dari kelaparan.

Jocelyin F. Cajiuat (2001), berasumsi tanpa suara kritis dan desakan dari masyarakat madani, maka pertemuan puncak pangan telah berubah semata-mata menjadi forum para penganut perdagangan bebas untuk melegitimasi bahkan lebih merasionalkan liberalisasi perdagangan dalam pertanian. Ia menambahkan, jika makalah dan deklarasi ornop/masyarakat madani disampaikan kepada FAO, maka hal itu hanya dipandang sebagai alternatif belaka. Namun, sialnya, jumlah ornop yang hadir menurun dibandingkan dengan WFS tahun 1996 silam. Selain itu, wacana yang berkembang didominasi oleh wakil pemerintah, lembaga keuangan internasional dan kalangan bisnis yang *notabene* menganggap perdagangan global sebagai solusi. Merekalah yang menempati posisi dominan.

Apa yang dirumuskan oleh WFS: fyl, dan deklarasinya? *Lagi-lagi*, tercatat perhitungan sebesar 60% target yang ditetapkan pada tahun 1996 gagal tercapai. Bahkan dewasa ini kondisi dunia bertambah buruk. Namun ironisnya, perdagangan bebas tetap diunggulkan sebagai salah satu instrumen utama.

Pada sisi perdagangan, bulan Agustus atau satu bulan setelah FAO menerbitkan Prakiraan bulan Juli 2002, tercatat kecenderungan ketimpangan perdagangan, yaitu impor pangan (sereal: gandum dan beras) oleh negara

berkembang meningkat secara tajam, dan terjadi penurunan impor pada negara maju. Perdagangan sereal dunia dipraperkiraan mencapai 235 juta ton, turun 1 (satu) juta dari perkiraan tahun sebelumnya. Hal disebabkan menurunnya jumlah impor negara maju sebanyak 57 juta ton, atau turun sebanyak 7,6 juta ton dibanding tahun sebelumnya. Pada negara berkembang, total impor tampaknya meningkat sebanyak 178 juta ton atau naik sebanyak nyaris 7 (tujuh) juta ton dari tahun sebelumnya. Padahal harga dunia untuk gandum, beras dan jagung mengalami peningkatan dibandingkan Juli 2001, kecuali gula. Sebaliknya, Kanada dan Uni Eropa tampaknya akan turun impornya, sedangkan ekspor sereal negara tersebut meningkat. Sementara negara berkembang di Asia Jauh (khususnya Cina dan Korea Selatan) dan Afrika bagian selatan akan mengalami peningkatan dan dapat meningkat tajam impornya pada tahun 2002-2003.

Indonesia sebagai negara Asia pengimpor gandum yang cukup besar, tampaknya tak akan banyak mengalami perubahan jumlah impornya, yakni hanya sekitar 4 (empat) juta ton. Karena perusahaan penggiling gandum di Indonesia telah melakukan peningkatan dalam jumlah pembelian gandum yang lebih murah harganya dari India dan Cina. Namun, Indonesia menetapkan jumlah impor beras sebanyak 3 (tiga) juta ton atau dua kali lipat tahun dari 2001, sebagai antisipasi kegagalan panen akibat El Niño. (FAO Food Outlook No. 3 July 2002).

Kembali pada Deklarasi Roma 2002, ada instrumen penting lainnya yang diperkenalkan, yakni pemakaian benih transgenik. Nah..., inikah istilah perdagangan bebas yang akan kita *utak-atik* lagi pada sekian tahun mendatang guna menghadirkan satu deklarasi yang lebih baru, dan lebih baru lagi? Sementara itu benih atau pangan transgenik, hingga dewasa ini justru

bukannya laku diperdagangkan, melainkan di-*dumping* melalui bantuan pangan (*food aid*).

Contohnya, Malaysia menerima jagung transgenik bulan Februari silam dan tiga negara Afrika: Swaziland, Lesotho dan Mozambique. Sementara itu Zambia, Malawi dan Zimbabwe *ogah-ogahan* mengimpor benih transgenik. Hal ini menunjukkan bahwa impor pangan tidak cukup sehingga perlu disertai bantuan pangan (yang transgenik). Cara lainnya, ialah tidak perlu dilakukan pembedaan dengan label; maksudnya, hasil bumi transgenik sama saja dengan hasil bumi konvensional (baca: padat racun kimia). Akibatnya, importir atau penyalur sangat mungkin mendiamkan saja hal ini.

Sebagai contoh, masuknya jagung dari Amerika Serikat (AS) ke Malaysia bulan Februari silam, atau penyaluran kedele transgenik dalam paket bantuan pangan AS ke Indonesia - yang selama dilakukan oleh ornop AS - sebagaimana informasi terbaru dikatakan Greenpeace kepada PAN Indonesia, berdasarkan pengakuan mantan ornop internasional berkantor pusat di Baltimore AS. Kapankah waktunya, dan jumlahnya, memang tidak disebutkan, namun kedele itu jelas tanpa label. Dan, celakanya, disinyalir bahwa bantuan pangan transgenik itu dijual ke pasar guna memperoleh sejumlah dana untuk pembangunan fisik.

The Sunny Gloria left Vancouver, Canada on the 17th of January and is reported to be heading for Malaysia. It should arrive mid February.

Our report is that on board they have: wheat, corn, and soya meal (Mark Dia, 21 February 2002).

(...)

As for shipments of GE soy and foods to Indonesia (...). I have a very close friend who works in the food aid world in Indonesia and he also tells me that a large amount of GE soy from teh US is brought into the country as food aid but then sold

on the open market in order to raise money for more useful commodities - such as building equipment, tools and real food. None of this gets reported (since it is supposedly food aid) and it represents quite a worrying loophole by which the US is dumping GE on Indonesia. if you want to know more about this I can put you in touch. (Jim Thomas, Date: Feb 05 2002 07:31; Tjahjadi 2002b).

Pada sisi lainnya, jelas terdengar bahwa komitmen negara-negara maju untuk menyediakan dana bagi ketahanan pangan dunia semakin memudar, kecuali hanya jalan menempuh swastanisasi dan perdagangan. Hal ini semakin jelas pula dalam Deklarasi Roma 2002, dan juga pada naskah-naskah utama WSSD menjelang pertemuan puncak pembangunan berkelanjutan di Johannesburg Afrika Selatan, awal September silam.

Kalangan penganut anti-globalisasi berasumsi bahwa perdagangan bebas itu sama artinya dengan perluasan dagang perusahaan besar negara maju (Utara) sehingga sering disebut sebagai *corporate take over globalisation*⁴ atau *corporate-driven globalisation*⁵. Sebagai contoh, komoditas gandum atau kelapa sawit dunia dikendalikan oleh segelintir perusahaan saja. Misalnya, Cargill. Atau di Indonesia misalnya, pengolah gandum menjadi tepung terigu, makanan, atau mie *instant* dimonopoli oleh Bogasari. Oleh karena itu, melalui istilah *corporate-driven globalisation*, masyarakat dunia sama saja memperpanjang hidup paham globalisasi itu. Bukti empiris tersebut telah dijelaskan sebelumnya.

⁴ Istilah ini saya ambil dari ilustrasi kajian dari ornop peduli benih Asia Tenggara; lihat: *The Corporate Take Over of Corn in SE Asia. Whose Agenda? Biothai, GRAIN, Masipag and PAN Indonesia*. Los Baños Philipinnes. August 1999.

⁵ Istilah ini dipakai oleh rekan penulis, yaitu Walden Bello sebagai pemicu semangat gerakan sosial anti-globalisasi. Lihat Walden Bello: *The Oxfam Debate: From Controversy to Common Strategy. A critique of the recent and controversial Oxfam report "Rigged Rules and Double Standards". A critique of the recent and controversial Oxfam report "Rigged Rules and Double Standards". Focus the Global South*. Bangkok, Thailand 19 June 2002.

Belum lagi kita berhenti menghela nafas, hanya terhitung minggu menjelang pertemuan puncak di Johannesburg Afrika Selatan, FAO menerbitkan hasil penelitian yang lebih menyeramkan mengenai skenario kelaparan dunia. Kelaparan dunia tidak berhasil terpangkas, bahkan hingga tahun 2030. Hal ini mengundang kalangan NGO untuk mempertanyakan kesungguhan FAO dalam memberikan gambaran yang realistis kepada kepala pemerintahan dan kepada masyarakat dunia pada waktu WFS: fyl. Peristiwa tersebut tidak saja merupakan pembohongan FAO kepada publik dunia, namun sekaligus merupakan “pasar” ekspor dan keuntungan dagang bagi segelintir perusahaan bahan pangan?

“[the] target of the World Food Summit in 1996 to reduce number of hungry by half from its level in 1990-1992 (815 million), will not even be met by 2030.”

Lalu, apa yang akan dilakukan oleh Indonesia sebagai anggota Cairns Group negara pengekspor komoditas pertanian non-Eropa dan AS, yang dalam Putaran Uruguay telah menyetujui masuknya pertanian ke dalam WTO? Meskipun Indonesia dilanda krisis multi dimensional sejak 1997, proses liberalisasi perdagangan sudah merupakan kepatutan yang perlu diikuti. Sementara itu, adanya beberapa pengecualian dalam persetujuan itu seolah tidak diperlukan. Akhirnya, baru pada pertemuan anggota WTO 23 September 2002, Indonesia dalam negosiasi akses pasar pada Persetujuan Pertanian (AoA) mengupayakan pengurangan tarif impor bagi empat komoditas pokok pangan: beras, gula, jagung dan kedele. Sayangnya, usulan itu tidak diakomodasi oleh Cairn Group. (Kwa, 2002). Posisi tawar Indonesia di Cairn group, jelas lemah. Tingkat tarif impor yang masuk tipe sebesar 50-25% harus diturunkan hingga 5%. Tarif impor beras Indonesia, sekitar 35% atau Rp 430 per kg harus diturunkan (kembali) hingga mencapai 5%. Begitu pula halnya gula. Dan, nyatanya Indonesia hingga saat ini merupakan pasar globalisasi, baik damping

(gandum, dan tepung terigu), maupun produk-produk buatan Cina, beras dan gula.

Bagaimanakah ornop, peneliti, pembuat kebijakan lokal dan terutama petani maupun penduduk di pedesaan menyikapi situasi demikian?

Kalangan Ornop yang peduli terhadap persoalan pangan dan reforma agraria di Indonesia--sebagaimana telah dirumuskan secara internasional--mempertegas tuntutan politik untuk menjamin terciptanya kedaulatan pangan. Menteri Pertanian RI, ketika menghadiri WFS: fyl awal Juni 2002 di Roma Italia mendesak terciptanya perdagangan yang adil. Pada sisi lain, di Jerman, Joachim von Braun dan rekan⁶ (2002), akademisi penganut paham neoliberal sudah menginsafi perlunya katup pengaman--yaitu ketahanan pangan - dalam rezim perdagangan bebas ala WTO. Tak lain, dan tak bukan, ialah melalui kotak pembangunan (*Development Box*).

Profesor Joachim von Brown dan rekan (2002) melakukan anakronisme terhadap realitas di Indonesia. Ia malah menunjukkan hasil suatu studi, bagaimana liberalisasi perdagangan telah berhasil mengurangi kemiskinan, dengan contoh Brazil, Indonesia dan Zambia.

In each of their five focus countries (Brazil, Indonesia, Philippines, Thailand, and Zambia), Hertel and his co-authors distinguish five population strata according to their main source of income.⁵ Their differentiated analysis reveals that at an

⁶ Joachim von Braun, Peter Wobst, and Ulrike Grote. "Development Box" and Special and Differential Treatment for Food Security of Developing Countries: Potentials, Limitations and Implementation Issues. Number 47. ZEF Zentrum für Entwicklungsforschung, Center for Development Research Universität Bonn - Discussion Papers on Development Policy Bonn, May 2002.

"Prof. von Braun is an academic with neoliberal background that is very close to liberal policy makers in Germany and, as such, quite influential (...) He tries to unite neoliberal positions with development issues and concerns. Given this background i find his contributions very useful for our purposes, because we now have a liberal economist who supports at least the idea of the development box (Johannes Brandstätter, Food Security, Agriculture and Environment (RELU) Brot für die Welt. Personal Communication, 14 Agustus 2002).

aggregate level, multilateral trade liberalization reduces poverty in three countries (Brazil, Indonesia, and Zambia) and seems particularly favorable for self-employed households specialized in agriculture. However, self-employed households specialized in non-agriculture in Brazil and Zambia, as well as wage-earning households in Brazil suffer from increasing poverty levels. Hence, this study calls for caution when making general statements on the impact of global trade liberalization on developing countries' welfare. Different countries are not only affected to different degrees (or even contrary), but also different societal groups within a country are affected differently and possibly directly opposed.

Studi ini, jelas, perlu digugat, karena mudah menyesatkan pembaca laporan studi tersebut. Kemiskinan di Indonesia jumlahnya semakin bertambah, bahkan secara kualitatif dapat dirasakan oleh lapisan masyarakat menengah ke bawah, betapa semakin menurunnya daya beli (*purchasing power*) masyarakat semenjak krisis multidimensional berlangsung. Sebaliknya, pada sisi lain, diketahui transaksi dagang antara Indonesia dan Amerika Serikat (AS), maupun antara Indonesia dan Uni Eropa (UE), telah menimbulkan defisit pada AS dan UE, sehingga, justru ini merupakan argumen yang menjelaskan mengapa dua ekonomi/ negara itu *getol* mendobrak hambatan dagang ke Indonesia⁷.

⁷ Berkaitan dengan soal *market access*, maupun kampanye dagang Oxfam, maka perlu pula kita tengok catatan. EU, dan AS itu defisit perdagangannya dengan Indonesia, dengan catatan adalah "periode sebelum 2001-2002". Defisitnya EU, bahkan terjadi ketika dimulainya WTO, untuk barang (*goods*), sementara jasa dan keuangan tidak disebutkan (lihat: *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, Indonesia GENERAL FEATURES OF TRADE POLICY).

"Indonesia's main exports after oil products are plywood, garments, woven fabric, processed rubber, footwear, electronics and electronic components. The main exports markets are Japan, the United States, Singapore and South Korea.

Indonesia's main imports are machinery and electrical equipment (about one third), chemical products (15%), agricultural products (7%), automotive (7%) and iron and steel (6%). Imports are originating mainly in Japan (23%), the United States (12%), Singapore (11%), Australia and Germany (6%)."

Sementara itu EU merupakan pasar bagi Indonesia. "The trade in goods between the EU and Indonesia resulted in a slightly growing deficit for the EU from 1995 on (see table below). The trade balance showed a heavy deficit of 1.855 Million ECU in 1994 and recovered very well in 1995. Due to the financial crisis EU exports dropped sharply in 1998 and reached less than half the level of 1997, with the trade deficit exploding accordingly. The EU remained an open market for Indonesia and was receiving an increasing part of overall Indonesian exports." (Data base, Market Access, and Trade Barrier).

Data resmi yang diberikan kantor perdagangan EU kepada PAN Indonesia tertanggal 10 Februari 2002, menunjukkan periode yang berbeda, namun esensinya sama: EU masih *tekor*

Lalu, bagi masyarakat Indonesia secara luas, apa yang hendak dilakukan dalam mengupayakan ketahanan pangan dengan mendasarkan pada Deklarasi Roma 2002? Komisi Tinggi PBB untuk Hak Azasi Manusia telah menerbitkan *The right to food* dalam resolusi 2000/-10 dan memberikan mandat bagi *Special Rapporteur on the right to food* sejak tahun 2000 silam.⁸ Pada intinya, hal ini merupakan upaya memperkuat hak azasi rakyat maupun “mengembalikan” kewajiban negara untuk memenuhi hak azasi tersebut. Di Indonesia, peraturan pemerintah mengenai ketahanan pangan tampaknya mulai kembali menguatkan peran pemerintah.

Pendidikan populer mengenai hak azasi manusia atas pangan perlu segera dimulai sehingga akan segera muncul kelompok-kelompok pemantau dan pengintervensi terhadap pelaksanaan hak azasi itu pada berbagai tataran: rumah tangga, lokal, kabupaten, nasional, hingga global. Juga perlu dilakukan pemantauan bagaimana kode sukarela FAO tentang kecukupan pangan itu disusun dalam dua (2) tahun mendatang.

pada masa rejim WTO yang di Indonesia dilanda krisis multidimensional (lihat periode 1998 hingga 2000).

Total ekspor Indonesia ke EU, dihitung nilainya dalam US\$, yaitu 5,392,081.8 (1993), 5,788,040.6 (1994), 6,760,271.9 (1995), 10,335,910.0 (1996), 7,825,393.4 (1997), 7,765,177.3 (1998), 7,082,260.2 (1999), dan 8,665,579.2 (2000).

Total impor Indonesia, dihitung nilainya dalam US\$, yaitu 6,650,703.5 (1993), 7,225,435.8 (1994), 8,175,230.7 (1995), 14,539,363.0 (1996), 8,331,191.5 (1997), 5,822,654.5 (1998), 3,798,107.3 (1999), dan 4,161,095.6 (2000)

Deutsche Bank menginformasikan: Exports in USD bn: 51.2 (1999), 65.4 (2000), 57.4 (2001), 57.3 (2002), 59.6 (2003 est). Imports in USD bn: 30.6 (1999), 40.4 (2000), 34.7 (2001), 34.5 (2002, est.), 37.1 (2003, est.). Deutsche Bank menyebutkan pula soal utang ekstenal, dsb. Tetapi saya pikir tidak perlu saya bahas di sini.

Dari sudut pandang AS, terhadap Indonesia, secara umum tak jauh berbeda. Hanya saja investasi langsung AS mengalami peningkatan. "In 1999, the U.S. trade deficit with Indonesia was approximately \$7.6 billion, an increase of \$528 million from the U.S. trade deficit of just over \$7.0 billion in 1998. U.S. merchandise exports to Indonesia were approximately \$1.9 billion, a decrease of \$352 million (15.4 percent) from the level of U.S. exports to Indonesia in 1998. Indonesia was the United States' 39th largest export market in 1999. U.S. imports from Indonesia were \$9.5 billion in 1999, an increase of \$176 million (1.9 percent) from the level of imports in 1998. The stock of U.S. foreign direct investment (FDI) in Indonesia in 1999 was about \$6.9 billion, an increase of 4.0 percent from the level of U.S. FDI in 1998. U.S. FDI in Indonesia is concentrated largely in the petroleum, manufacturing and financial sectors."

⁸ Lihat <http://www.unhcr.ch/>

Selain itu, kita layak mendesak Pemerintah RI agar segera menandatangani Traktat Internasional mengenai Sumberdaya Genetik untuk Pangan dan Pertanian tahun 2001⁹. Hanya melalui jalan inilah Hak Petani (*Farmers' Rights*)¹⁰ --yang diperjuangkan oleh ornop, diakui sendiri oleh pemerintahnya. Tanpa petani, dan haknya, maka Indonesia hanya merupakan negara pengimpor (*net importing*) pangan. Nyatanya, meskipun Presiden Megawati meminta agar plasma nutfah Indonesia dilestarikan, tetapi *Farmers' Rights* masih harus terus menjadi tuntutan kita semua agar pemerintah mengakuinya, sekaligus membekukan UU Perlindungan Varietas Tanaman. Apalagi UU ini dalam proses persetujuannya dicemari oleh DPR dengan terungkapnya kasus suap oleh departemen pertanian kepada anggota DPR.

Hal lain yang juga penting untuk terus dilakukan kalangan ornop adalah merancang berbagai aksi atau kampanye yang tujuannya memperjuangkan tegaknya Hak Petani (*Farmers' Rights*). Misalnya, Prakarsa Kampanye Hak-hak Benih yang dikumandangkan oleh *Action Aid*, ornop Inggris dalam peringatan Hari Pangan Sedunia ini. Kampanye ini diharapkan dapat menggugah para juru runding mengenai TRIPs (perdagangan yang terkait dengan Hak atas Kepemilikan Intelektual) pada pertemuan Dewan TRIPS WTO.

Salah satu kampanye yang belum lama berlalu, yakni akhir Oktober silam dilakukan oleh rekanan inti PAN Indonesia di Asia, bersama-sama dengan petani. Kampanye ini dilaksanakan untuk menyambut berlangsungnya

⁹ Lihat: *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (..) *Affirming also that the rights recognized in this Treaty to save, use, exchange and sell farm-saved seed and other propagating material, and to participate in decision-making regarding, and in the fair and equitable sharing of the benefits arising from, the use of plant genetic resources for food and agriculture, are fundamental to the realization of Farmers' Rights, as well as the promotion of Farmers' Rights at national and international levels.* Lebih khusus: *Part III Farmers' Right, Article 9.* (garis bawah oleh saya, RVT).

¹⁰ Benih dan petani adalah setali tiga uang, demikian pandangan banyak kalangan yang peduli dengan pelestarian benih agar tetap berada di "tangan" petani; bukan setiap kali akan menanam, setiap kali pula harus membeli (yang kini akan diembel-embli dengan paten). Paradigma inilah benih dan sekaligus petani merupakan tulang punggung (*backbone*) tercapainya ketahanan pangan.

Sidang Tahunan Kelompok Konsultatif Riset Internasional untuk Pertanian (CGIAR) di Manila, Filipina, akhir Oktober silam.

Kampanye ini diselenggarakan parallel dengan pertemuan tahunan CGIAR itu, namun dikhususkan bagi petani dan masyarakat madani pendamping petani. Konsep utamanya, ialah “Inilah petani yang berpengalaman dengan pertanian (sebagai korban sistem pertanian konvensional, dan pegiat pertanian alternatif), jika anda (CGIAR) ingin berkonferensi dengan dengan petani”.

Intinya sama saja, Rebut kembali kedaulatan petani agar tercipta kedaulatan pangan..! Di sini pula kita harus pertanyakan secara kritis, apakah benar perdagangan bebas, atau perdagangan bebas khusus sektor pangan mampu menghadirkan kedaulatan pangan? Dan seberapa keraskah kita akan mempertanyakan (baca: menolak penolakan) pangan transgenik yang tersembunyi dalam bantuan pangan, ataupun dalam skema investasi agribisnis?

Jangan lupa, kembangkan pertanian alternatif, sebagaimana dikenalkan PAN Indonesia semenjak 1985. Pertanian alternatif, meskipun dahulu itu *underground*, koleksilah benih varietas lokal, lakukan tukar-menukar benih, cobalah memuliakannya disertai dengan sistem biodinamika (*pranata* mangsa) organik. Kini pertanian organik makin menjamur, tetapi tidak selalu mampu menerapkan biodinamika dan memakai benih lokal.

Daftar Rujukan

Alberto Alvarado de la Fuente, F. (2002) INFORME DE VIAJE A ROMA CMA/cad. DEL 6 AL 14 DE JUNIO 2002.

Brandstätter, J. and Neuenroth, C. (2002) Workshops of Representatives of Bread for the World (BftW) and Partner Organizations. Dialog on World Food. A Report. August 2002.

Cajiuat, J. F. (2001) Addressing the Threats of the WTO Regime On Food Security And Women: Insights, Advocacy, and Strategies (Philippine Case). Malabe Srilanka, May 2001.

FAO. Food Outlook. July 2002.

Kwa, A. (2002) WTO Agriculture Negotiations: Lineup of Positions. News report. Diseberakan melalui e-mail tanggal 31 Oktober 2002.

Megawati Tells Officials to Save Sperm Plasma. Antara News Agency. Sabtu, June 15, 2002 04:53 PM.

Neuenroth, C. (2002) Report gro er Workshop. Workshop on Alternative Models of Production; World Food Summit/ Five Years Later. A Minute June 11, 2002, Palazzo die Congressi Italia. Stuttgart 2 September 2002.

The Editors (1993) Cakes and Caviar? The Dunkel Draft and Third World Agriculture. *The Ecologist*, Vol. 23. No. 6. November/December 1993; lihat juga: Tjahjadi, R.V. (2000).

Thomas, J. Personal Communication with Greenpeace. February 2002.

Tjahjadi, R.V. (2000) Challenge to Global Food Security. Potret Buram di awal Mileneum? Makalah PAN Indonesia pada Seminar dan Workshop Internasional: The Role of Indigenous Knowledge for National Food Security. Universitas Sanata Dharma Yogyakarta 21-23 Agustus 2000.

_____ (2002a) WFS: fyl, pengamatan. Catatan Observasi. PAN Indonesia. Jakarta, 29 Juni 2002.

_____ (2002b) Titip Pesan Pembekalan Kampanye Oxfam GB Indonesia. Surat Kepada Jurkam Perdagangan Oxfam di Hotel Jayakarta Yogyakarta. PAN Indonesia. Jakarta 30 September 2002.

_____ (2002c) Perdagangan Bebas (sudah) Gagal Tetapi Tetap Andalan Utama Ketahanan Pangan. Makalah Kunci dalam Semiloka Rekeyasa Genetika: "Aksi Bersama Mewujudkan Kedaulatan Pangan" Karanganyar, 14-15 Oktober 2002.

**Agenda Persiapan Pelaksanaan Pembaruan agraria:
Catatan dari Kasus Kabupaten Banyumas, Tabanan dan Lampung
Tengah**

Oleh
Sadikin*

Pelaksanaan pembaruan agraria menuntut adanya sebuah pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan-persoalan agraria pada umumnya dan maslah konflik agraria khususnya. Terlebih lagi di Indonesia, di mana setiap daerah memiliki karakter dan kekhususan persoalan agraria yang berbeda-beda. Oleh sebab itu, sebelum agenda pembaruan agraria diturunkan ke dalam tataran yang lebih operasional perlu ada upaya-upaya nyata untuk mengeksplorasi dan memahami dinamika persoalan agraria di tingkat lokal secara lebih mendalam dan tidak hanya terfokus pada masalah-masalah konflik agraria saja. Kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa urgensi pelaksanaan pembaruan agraria sesungguhnya tidak selalu identik dengan terjadinya konflik agraria.

A. Pengantar

Lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam - untuk sementara - telah memberi harapan baru bagi perkembangan politik dan kebijakan agraria Indonesia ke arah yang lebih baik. Seperti dicatat oleh Wiradi, meskipun TAP tersebut masih mengandung kelemahan, karena masih menyimpan potensi bagi lahirnya "multi-tafsir", sehingga memberi peluang bagi

terjadinya “sophisme” – penggunaan logika sesat, dengan sengaja – tetapi kelahirannya tetap harus disambut dengan optimis.¹ Apapun kelemahan yang terkandung dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001, keberadaannya tetap merupakan *peluang* untuk meneruskan langkah gerakan pembaruan agraria di atas landasan legal-formal. Tinggal persoalannya, bagaimana menjaga agar dalam implementasinya tidak terjadi pemelintiran makna atas rumusan TAP tersebut² di satu sisi dan pereduksian – baik secara sadar atau tidak – atas persoalan-persoalan agraria dan hakikat pembaruan agraria di sisi lain.

Berangkat dari sikap optimis tersebut, tulisan ini tidak bermaksud memberikan tanggapan maupun ulasan terhadap kelahiran dan isi TAP MPR No. IX/MPR/2001, melainkan hanya akan mencoba memberikan sedikit catatan – berdasarkan hasil temuan lapangan – yang diharapkan akan berguna sebagai bahan masukan dalam upaya meneruskan agenda perjuangan pembaruan agraria.

B. Pembaruan agraria: Agenda Perubahan Struktural dan Penyelesaian Konflik Agraria

Sudah sama-sama kita ketahui, bahwa Indonesia adalah negara agraris, di mana sumber agraria – terutama tanah – merupakan aset yang paling berharga. Selain memiliki fungsi penting bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat³; juga memiliki fungsi pokok dalam kehidupan, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai faktor produksi yang utama.⁴

* Penulis adalah staf peneliti Divisi Agraria AKATIGA.

¹ Gunawan Wiradi, 2001. *Tantangan Gerakan Pembaruan agraria “Posta” Tap-MPR No. IX/2001*, Makalah Munas III KPA, 23 April 2002 di Garut, Jawa Barat, hal. 4. Lihat juga Gunawan Wiradi, 2002 a. *Tinjauan Aspek Politik Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Makalah Diskusi Panel Pembaruan Agraria dan Agribisnis yang diselenggarakan oleh Departemen Pertanian di Bogor, tanggal 10-12 September 2002.

² Gunawan Wiradi, 2001, *Ibid*, hal. 3.

³ Noer Fauzi, 1997. *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Setelah Kolonial*, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Konflik dan Agenda Pembaruan agraria di Indonesia*, Yogyakarta, Insist, KPA dan Pustaka Pelajar, hal. 67.

⁴ Gunawan Wiradi, 2000. *Pembaruan agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Insist dan KPA, hal. 21-24.

Itu artinya, kebutuhan akan tanah bukan hanya dan bukan semata-mata kebutuhan masyarakat petani (produsen pangan), melainkan juga kebutuhan masyarakat bukan petani (konsumen) secara keseluruhan. Oleh sebab itu, bagi Indonesia masalah agraria merupakan masalah fundamental, karena baik kehidupan rakyatnya maupun penerimaan masyarakat/negara bersumber dari produk-produk sumber agraria.⁵

Namun demikian, jika kita menelusuri kembali perjalanan sejarah sepanjang pemerintahan Orde Baru, yang berlangsung kurang lebih 30 tahun lamanya, isu pembaruan agraria – sebagai jalan untuk menciptakan keadilan, memecahkan masalah kemiskinan dan kesejahteraan rakyat⁶ – bukan hanya tidak mendapatkan perhatian, bahkan telah ditenggelamkan bersama kekuatan-kekuatan yang berusaha memperjuangkannya.⁷ Pada era ini agenda *land reform* sebagai prasyarat bagi pelaksanaan pembaruan agraria yang digagas oleh pemerintah Orde Lama melalui UUPA-1960 telah dikandaskan secara sistematis, baik melalui serangkaian kebijakan pembangunan yang secara substansial melawan gagasan pembaruan agraria yang berorientasi kerakyatan; maupun melalui hegemoni politik, di mana agenda pembaruan agraria diidentikkan dengan agenda politik PKI (komunis). Kenyataan ini jelas merupakan tragedi yang seharusnya tidak pernah terjadi di sebuah negara yang sebagian besar rakyat dan pendapatan negaranya bergantung pada sumber-sumber agraria, terutama tanah.

Seperti sudah sering diulas di banyak literatur, yang menjadi pokok persoalan pembaruan agraria sesungguhnya bukanlah persoalan komunis dan bukan komunis, karena sebagai sebuah instrumen perubahan, pembaruan agraria bisa digunakan, baik sebagai jalan menuju ke kapitalisme maupun sosialisme, atau campuran keduanya, atau

⁵ Gunawan Wiradi, 2002. *Pembaruan agraria sebagai Basis Pembangunan Sosial*, Makalah yang disampaikan dalam acara Seminar Nasional “Strategi Pelaksanaan Pembangunan Agraria”, yang diselenggarakan oleh KPA, Sekretariat Bina Desa dan BPN di Jakarta, tanggal 26 September 2002, hal. 2-3.

⁶ Tentang asumsi yang mendasari gagasan penyelesaian masalah kemiskinan melalui pembaruan agraria lihat misalnya, Mansour Fakih, 1997. *Reformasi Agraria Era Globalisasi: Teori, Refleksi dan Aksi*, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), *Ibid*, hal. xvii-xxv.

⁷ Lihat, Noer Fauzi, 1997, *Opcit*.

sistem lainnya, yakni populisme.⁸ Itu artinya, bahwa yang menjadi poin pokok dari gagasan pembaruan agraria pada dasarnya adalah perubahan struktural di masyarakat.⁹ Seperti dikemukakan oleh Wiradi, bahwa inti pengertian pembaruan agraria adalah “suatu penataan kembali, atau penataan ulang, struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah (sumber agraria) agar tercipta suatu struktur masyarakat yang adil dan sejahtera”.¹⁰ Asumsi yang mendasari pemikiran ini adalah, bahwa pokok permasalahan kemiskinan terletak pada bagaimana alat produksi dan secara lebih luas sumber agraria dikelola secara adil untuk kepentingan sebanyak-banyaknya rakyat.¹¹ Dalam kerangka ini cakupan persoalan yang menjadi sasaran utama pelaksanaan pembaruan agraria meliputi sistem penguasaan sumber agraria, metode penggarapan dan organisasi pengusahaannya, skala operasi usahanya, sistem sewa menyewa, kelembagaan kredit desa, pemasaran serta pendidikan dan pelatihan untuk menyesuaikan diri dengan tujuan-tujuan keadilan sosial dan produktivitas.¹²

Selain didasari oleh asumsi di atas, pentingnya pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia juga didasari oleh dampak dan hasil positif yang telah berhasil diperoleh beberapa negara yang melaksanakan pembaruan agraria.¹³ Jika dibandingkan, antara negara-negara yang melaksanakan pembaruan agraria – melakukan perubahan struktural – dan yang tidak, terbukti bahwa negara-negara yang melaksanakan pembaruan agraria – seperti Cina, Jepang, Korea dan Taiwan – mampu berkembang

⁸ Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), 1997. *Konteks Pembaruan Agraria saat ini: Pengantar Editor*, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), *Opcit*, hal. vii.

⁹ Pembahasan tentang hubungan struktur sosial dan struktur agraria antara lain dapat dilihat dalam Noer Fauzi, 2002. *Land Reform: Agenda Pembaruan Struktur Agraria dalam Dinamika Panggung Politik*, dalam Endang Suhendar, et.al., Penyunting, *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Bandung: Akatiga, hal. 229-271. Untuk tambahan referensi lihat juga Arief Budiman, 1996. *Fungsi Tanah dalam Kapitalisme*, dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 3/Juli 1996, Bandung: Akatiga, hal. 11-22.

¹⁰ Gunawan Wiradi, *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*, Makalah yang disampaikan dalam rangkaian diskusi peringatan “Satu Abad Bung Karno” di Bogor, tanggal 4 Mei 2001, hal. 1. Kata-kata dalam kurung berasal dari penulis sendiri.

¹¹ Lihat Mansour Fakih, 1997, *Opcit*, hal. xxiii.

¹² Elias H. Tuma (2001), sebagaimana dikutip oleh Noer Fauzi, 2002, *Opcit*, hal. 244-245.

¹³ Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan, 1997, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), *Opcit*, hal. ix.

menjadi negara kapitalis maju dan sosialis maju; sementara negara-negara yang tidak atau belum melaksanakan pembaruan agraria – seperti Indonesia, Filipina dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin – tetap terbelenggu berbagai persoalan struktural yang sulit dipecahkan, yakni terjadinya konflik agraria – vertikal maupun horizontal – yang tidak berkesudahan.¹⁴ Seperti tampak dari data konflik agraria (tanah) yang diinventarisasi oleh KPA (Konsorsium Pembaruan Agraria) tahun 2001, di seluruh Indonesia telah terjadi sekitar 1.500 kasus konflik agraria yang mencakup luas lahan sekitar 2.136.603 ha dan telah mengakibatkan tidak kurang dari 236.761 KK menjadi korban.¹⁵

Dari uraian di atas kita dapat mencatat beberapa hal. *Pertama*, urgensi pelaksanaan pembaruan agraria pada dasarnya berangkat dari keyakinan, bahwa persoalan kemiskinan timbul sebagai akibat dari adanya ketidakadilan dalam pengelolaan sumber-sumber agraria. Salah satu indikatornya adalah terjadinya ketidakserasian dan/atau ketimpangan dalam jangkauan (*access*) dan kontrol masyarakat terhadap sumber-sumber agraria – terutama yang menyangkut sumber-sumber agraria yang paling mendasar, yaitu *tanah* dan *air*.¹⁶ Ketimpangan yang umumnya terjadi adalah ketimpangan dalam alokasi sumber agraria, terutama tanah; sebaran pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah, yang bermuara pada ketimpangan sebaran

¹⁴ Lihat misalnya Boy Fidro dan Noer Fauzi, 1995. *Pembangunan Berbuah Konflik: 29 Tulisan Pengalaman Advokasi Tanah*, Kisan-Lampung-Bandung-Yogyakarta: Kerjasama antara Yayasan Sintesa, Pos Yayasan LBH Indonesia, LPPP dan LEKHAT; Laporan Penelitian Akatiga-KSPI, 2000. *Kemiskinan Agraria dan Konflik Tanah*, Bandung: Akatiga-KSPI; dan Noer Fauzi, 2000. *Otonomi Daerah dan Konflik Tanah*, Yogyakarta: Lapera.

¹⁵ Subekti Mahanani, *Kedudukan UUPA 1960 dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria di Tengah Kapitalisasi Negara: Politik Kebijakan Hukum Agraria Melanggengkan Ketidakadilan*, dalam *Jurnal Analisis Sosial AKATIGA*, Vol. 6, No.2, Juli 2001, hal.27).

¹⁶ Berdasarkan data struktur penguasaan tanah hasil sensus pertanian tahun 1993, tercatat sebanyak 43% rumah tangga tidak menguasai tanah sama sekali atau penguasaannya kecil (0%); 27% rumah tangga menguasai 13%; 18% rumah tangga menguasai 14%; dan 16% menguasai 69%. Meskipun data tersebut kurang tepat, karena diambil dari data BPS yang juga kurang tepat dalam mengkategorisasikan kelas pemilikan dan penguasaan tanahnya, tetapi secara kasar dapat dikatakan, bahwa akses petani kecil atau buruh tani terhadap pemilikan dan penguasaan tanah sangat kecil.

pendapatan; ketimpangan masalah hukum yang berkaitan dengan sumber agraria.¹⁷ Ketimpangan inilah yang kemudian memicu lahirnya konflik agraria.¹⁸ Oleh sebab itu, *kedua*, penyelesaian konflik agraria merupakan persoalan paling mendesak yang harus diselesaikan melalui pembaruan agraria. Melalui upaya itu diharapkan akan tercipta kepastian hukum mengenai hak-hak rakyat, terutama kaum tani; tercipta struktur sosial yang lebih adil; tumbuhnya motivasi petani untuk mengelola usaha taninya dengan baik; meredam keresahan masyarakat; dan terciptanya ketahanan ekonomi.¹⁹

C. Catatan untuk Persiapan Pelaksanaan Pembaruan agraria

Jika hakikat pembaruan agraria adalah untuk mewujudkan struktur masyarakat yang lebih adil, maka harus dihindari kecenderungan terjadinya pereduksian terhadap gagasan dan hakikat pembaruan agraria – yang semata-mata dianggap sebagai perangkat untuk memecahkan masalah konflik. Seperti telah dikemukakan di atas, poin pentingnya adalah perubahan struktur sosial yang lebih adil. Itu artinya, bahwa urgensi pelaksanaan pembaruan agraria tidak selalu identik dengan terjadinya konflik agraria, meskipun dalam kenyataannya – terutama di negara-negara berkembang – dorongan pelaksanaan pembaruan agraria baru dipandang perlu setelah dipicu oleh terjadinya konflik agraria.²⁰

Harus dicatat pula, bahwa selain pembaruan agraria merupakan instrumen perubahan yang diyakini mampu menjadi perangkat untuk memecahkan masalah konflik, kebijakan pembaruan agraria pun dalam pelaksanaannya – sedikit atau banyak – akan disertai dengan terjadinya berbagai konflik kepentingan, baik vertikal maupun horizontal.²¹ Lebih dari itu, yang sangat penting untuk diperhatikan adalah, bahwa

¹⁷ Gunawan Wiradi, 2001, *Opcit*, hal. 8.

¹⁸ Gunawan Wiradi, *Pembaruan Agraria Anak Kandung Konflik Agraria, Konflik Agraria Anak Kandung "Pembaruan" Agraria*, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Pembaruan Agraria yang diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Yogyakarta, tanggal 16 Juli 2002, hal. 10.

¹⁹ Gunawan Wiradi, 2001, *Opcit*, hal. 8-9.

²⁰ Gunawan Wiradi, 2002 b, *Ibid*, hal. 9.

²¹ Lihat, Gunawan Wiradi, 2002 b, *Ibid*, hal. 9.

dalam kenyataannya pelaksanaan pembaruan agraria di abad ke-20 ini, baik yang bergaya sosialis maupun kapitalis pada dasarnya masih tetap belum berhasil mengubah posisi petani dan masyarakat lapisan bawah pada umumnya pada kondisi yang lebih baik.²²

Menyangkut hal-hal di atas, ada beberapa temuan lapangan yang mungkin akan berguna, paling tidak sebagai catatan awal bagi persiapan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia. Temuan ini merupakan bagian dari hasil penelitian AKATIGA berjudul “Struktur Hubungan Agraria dan Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Pedesaan” yang dilaksanakan di tiga lokasi penelitian, yakni di Desa Kebanggan (Kabupaten Banyumas, Propinsi Jawa Tengah), Desa Wanasari (Kabupaten Tabanan, Propinsi Bali) dan Desa Terbangi Besar (Kabupaten Lampung Tengah, Propinsi Lampung) pada tahun 2001-2002.

Dalam kasus Desa Kebanggan, ada kecenderungan bahwa masyarakat pedesaan, terutama mereka yang bermatapencarian sebagai petani, baik pemilik, penyakap maupun buruh tani, lebih memilih beralih matapencarian dan/atau melakukan diversifikasi usaha ke sektor non-pertanian daripada harus memperjuangkan hak-haknya untuk mendapatkan akses dan kontrol terhadap tanah ketika akses dan kontrol mereka terancam dan/atau hilang sama sekali. Hal ini salah satunya dapat dilihat dari sikap pasrah mereka ketika pemerintah desa dengan dukungan BPD mengeluarkan kebijakan menyewakan tanah-tanah pertanian yang berstatus *bondo desa* (tanah *bengkok* dan tanah “kas desa”) kepada perusahaan makanan *soun* untuk kebutuhan pembangunan pabrik. Padahal, sebagian besar petani yang tidak memiliki tanah dan/atau mereka yang berlahan sempit di desa ini sudah puluhan tahun lamanya mengakses dan memanfaatkan tanah-tanah *tersebut* melalui mekanisme sewa-menyewa dan bagi hasil. Meskipun belum ada data statistik yang dapat dijadikan sebagai pendukung, dalam

²² John Powelson dan Richard Stock (1987), sebagaimana dikutip oleh Gunawan Wiradi, 1997. *Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam*, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi dan Bonnie Setiawan (Editor), *Ibid*, hal. 41.

kasus Desa Kebanggan, keberadaan tanah *bondo* desa menempati posisi yang signifikan dalam menopang pendapatan dan kelangsungan hidup petani.

Ada dua hal penting yang bisa kita catat di sini. *Pertama*, meskipun hilangnya akses dan kontrol petani terhadap tanah tidak sampai memicu timbulnya konflik antara petani *vis a vis* pemerintah lokal (desa dan kabupaten), tetapi tidak berarti persoalan ketimpangan agraria - yang berdampak pada rendahnya tingkat pendapatan dan rendahnya kualitas hidup - yang dihadapi petani di Desa Kebanggan tidak lebih parah kondisinya dibanding petani Agrabinta yang mengalami penggusuran dan berkonflik dengan pihak perkebunan.²³ Itu artinya, terlepas dari ada konflik maupun tidak pelaksanaan pembaruan agraria sebagai agenda untuk memecahkan masalah kemiskinan jelas merupakan program yang mendesak untuk dilaksanakan di desa ini.

Namun demikian, *kedua*, walaupun program pembaruan agraria - yang dalam arti sempit adalah *land reform*, yang dalam arti lebih sempit lagi redistribusi tanah - dilaksanakan, persoalannya tidak sederhana dan bukan hal yang mudah untuk dilakukan. Seperti sudah sering dikemukakan oleh Wiradi, pelaksanaan pembaruan agraria dan penanganan konflik agraria pada dasarnya merupakan sesuatu yang rumpil, karena selain menuntut adanya pemahaman mengenai seluk beluk pembaruan agraria, diperlukan juga pemahaman mengenai konflik agraria beserta karakteristik dan kekhasannya di setiap daerah dan setiap kasus.²⁴

Khusus dalam kasus Desa Kebanggan, ketidakmudahan itu akan semakin terasa ketika kita mulai menelusuri dan mendalami bagaimana rumpilnya dinamika hubungan agraria - kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan agraria - yang terkait dengan masalah-masalah sosial, budaya dan politik lokal maupun nasional di satu sisi dan sikap petani dan masyarakat desa pada umumnya serta pemerintah lokal dalam memandang sektor pertanian dan sumber agraria di sisi lain. Dalam kasus Desa

²³ Lihat Laporan Studi Kemiskinan Agraria yang dilaksanakan oleh AKATIGA dan KSPI tahun 2000.

²⁴ Lihat, Gunawan Wiradi, 2002 b, hal. 9.

Kebanggaan, kenyataan ini semakin diperumit oleh terjadinya pereduksian dan simplifikasi implementasi kebijakan otonomi daerah yang lebih cenderung diterjemahkan sebagai usaha pemerintah kabupaten dan desa untuk menghasilkan pendapatan daerah. Salah satu upaya yang kemudian ditempuh dan dianggap paling realistis – dalam arti luas – adalah melakukan optimalisasi dalam penggunaan tanah-tanah pertanian masyarakat. Namun ironis, karena optimalisasi yang dilakukan sama sekali bukan untuk kepentingan kegiatan pertanian masyarakat, melainkan untuk kepentingan pembangunan yang *bias* perkotaan, seperti pembangunan pabrik, kawasan ruko (rumah toko), perumahan dan terminal. Dalam anggapan pemerintah daerah, upaya tersebut dinilai lebih menguntungkan dibanding hasil yang bisa diperoleh dari sektor pertanian. Selain memerlukan modal yang tinggi dan mengandung resiko besar – seperti gagal panen dan fluktuasi harga yang tidak menentu – usaha di sektor pertanian juga dianggap sudah tidak mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat.

Timbulnya sikap pasrah petani Desa Kebanggaan terhadap persoalan hilang dan/atau semakin mengecilnya akses dan kontrol mereka terhadap tanah, di samping karena mereka masih memiliki sekian banyak mekanisme pertahanan untuk tetap menjaga kelangsungan hidupnya – seperti berutang, menjadi buruh bangunan, menjadi TKI, mengembangkan usaha di sektor informal di perkotaan dan sebagainya – juga disebabkan oleh semakin kuatnya pandangan yang menganggap bidang pertanian sudah tidak bisa diharapkan menjadi penopang kehidupan yang utama. Beberapa kebijakan pertanian yang tidak pro terhadap petani, seperti kebijakan modernisasi pertanian, revolusi hijau dan kebijakan-kebijakan yang semata-mata berorientasi pada kepentingan pertumbuhan ekonomi dapat ditunjuk sebagai faktor penyebabnya.

Adanya sikap pesimis masyarakat terhadap sektor pertanian juga ditemui di Desa Wanasari, Kabupaten Tabanan, Propinsi Bali. Namun demikian, sikap tersebut masih bisa “terselamatkan” oleh kondisi obyektif Bali yang mampu menyediakan lapangan

pekerjaan di luar sektor pertanian (kepariwisataan). Karena itu, tidak mengherankan jika adanya kenyataan bahwa sektor pertanian sudah tidak bisa lagi dijadikan sebagai penopang utama masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya tidak terlalu dipermasalahkan. Implikasinya, para pemilik tanah mengalami kesulitan untuk mendapatkan penyewa dan penyakap. Sebaliknya, kondisi ini justru memberi keuntungan bagi penyewa dan penyakap, baik yang berlahan sempit maupun tidak memiliki tanah sama sekali, karena posisi tawar mereka relatif menjadi lebih tinggi.

Namun, sebagaimana disadari oleh masyarakat Bali sendiri, kondisi ini bisa saja mengalami perubahan jika Propinsi Bali sudah tidak lagi menjadi daerah tujuan wisata mancanegara, sehingga lapangan pekerjaan di luar sektor pertanian dengan sendirinya akan mengalami penurunan. Namun demikian, untuk sementara kita bisa berasumsi, walaupun itu terjadi, tampaknya kondisi yang akan dialami petani Bali tidak akan seburuk yang dialami petani di Pulau Jawa pada umumnya jika dihadapkan pada kondisi yang sama. Keberadaan institusi *subak* yang terkait dengan adat dan kepercayaan masyarakat sangat signifikan dalam menjaga agar kegiatan di sektor pertanian tetap terjaga. Meskipun institusi ini lebih dikenal sebagai institusi pengaturan air, tetapi memiliki peran penting dan signifikan dalam menjaga agar lahan-lahan pertanian masyarakat tidak mengalami perubahan fungsi dan peruntukkan. Dengan begitu, terlepas dari apakah pendapatan yang bisa diperoleh dari sektor pertanian mampu menopang kebutuhan hidup petani secara signifikan atau tidak, ketersediaan tanah pertanian relatif tetap terjaga.

Berkenaan dengan masalah akses dan kontrol petani terhadap tanah, apa yang terjadi di Lampung Tengah berbeda sama sekali dengan kasus Banyumas. Dalam kasus Lampung Tengah, walaupun ada masalah di level akses dan kontrol petani terhadap tanah, tetapi tidak seberat persoalan pada level akses dan kontrol petani terhadap air. Padahal, seperti halnya tanah, sumber agraria air merupakan kebutuhan utama petani, khususnya pertanian sawah.

Persoalan krusial yang mereka hadapi berkenaan dengan adanya kenyataan di mana kualitas dan kuantitas infrastruktur irigasi yang dibangun oleh pemerintah tidak mendukung usaha pertanian sawah. Padahal, dalam perencanaan pembangunan, daerah ini diproyeksikan menjadi daerah penghasil beras. Hal itu tampak dari upaya pemerintah yang aktif melakukan pencetakan areal persawahan baru.

Meskipun sampai saat ini belum terjadi konflik, baik vertikal maupun horizontal, tetapi kondisi ini potensial melahirkan konflik yang berkepanjangan, terlebih lagi jika kita melihat kondisi di mana ketersediaan air di daerah ini tidak seimbang dengan tingkat kebutuhan petani akan air akibat terus dilaksanakannya pencetakan sawah-sawah baru. Persoalan ini akan menjadi semakin rumit untuk dipecahkan jika kita sudah memasuki wilayah persoalan di level pengelolaan irigasi dan hubungan-hubungan agraria, khususnya air yang terjalin, baik di antara petani dan petani maupun antara petani dan pemerintah.

Sampai pada titik ini, ada beberapa hal yang bisa kita catat. *Pertama*, urgensi pelaksanaan pembaruan agraria di satu daerah dalam kenyataannya sangat berbeda dengan daerah lainnya. Kenyataan ini membawa implikasi pada adanya keharusan untuk merancang program pembaruan agraria yang lebih kontekstual. Memang betul, bahwa kebijakan pembaruan agraria merupakan kebijakan nasional yang sifatnya umum, tetapi implementasi dan operasionalisasinya mutlak disesuaikan dengan karakteristik daerah masing-masing. Diletakkan dalam kerangka ini, lahirnya kebijakan otonomi daerah - paling tidak secara teoretis - memang bisa diarahkan untuk mendukung upaya tersebut. Namun, sebelum itu dilakukan perlu ada upaya komprehensif untuk mensinergiskan dan menyelaraskan kebijakan otonomi daerah dengan pembaruan agraria.

Kedua, hal yang juga mendesak untuk dilakukan adalah memperluas dan memperdalam studi-studi dan penelitian-penelitian yang tidak hanya terfokus pada masalah konflik agraria, melainkan pada masalah-masalah hubungan agraria di level lokal. Dengan

begitu akan tergambar bagaimana kaitan kepentingan, motif dan sebagainya dari setiap pihak terlibat dalam hubungan agraria.. Kegunaannya, selain untuk menambah pemahaman atas peta persoalan agraria yang lebih mendalam dan komprehensif, juga berguna sebagai bahan masukan untuk merancang dan merumuskan solusi dari kemungkinan-kemungkinan terjadinya konflik agraria pada pelaksanaan pembaruan agraria.

D. Penutup

Apa yang telah dikemukakan di atas mungkin bukan hal yang baru dalam wacana pembaruan agraria. Lebih dari itu, karena apa yang dikemukakan dalam tulisan ini berasal dari hasil penelitian yang masih sementara sifatnya, maka masih banyak persoalan yang berhasil digali tetapi belum terangkum dalam tulisan ini. Namun demikian, sebagai sebuah upaya untuk mendukung pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia penulis berharap mudah-mudahan tulisan sederhana ini dapat memberikan catatan - sekecil apapun itu - yang berguna sebagai bahan masukan bagi persiapan pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia.

Irigasi : Usaha Manusia Mempertahankan Hidup
(Potret Pengelolaan Irigasi)
Oleh: Makinuddin

A. Kearifan Yang Hilang (Pra-Wacana)

1. Irigasi Sebagai Nilai

Irigasi merupakan aktualisasi nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat petani. Bagi petani irigasi bukan saja sebagai sarana teknis yang berfungsi untuk mendukung proses produksi pertanian, tapi lebih dari itu. Irigasi merupakan sistem fisik, sistem teknologi, sistem sosial dan sistem budaya. Nilai-nilai yang mendasari pembangunan irigasi adalah prinsip keselarasan (harmoni) dengan alam lingkungan.

Bagi masyarakat petani menjaga alam beserta isinya bukan saja tuntutan yang bersifat komersial, tapi merupakan keyakinan spiritual. Di mata petani bekerja lebih dari sekedar untuk memenuhi tuntutan hidup, tapi sebuah pengabdian kepada Yang Maha Agung. Dalam konteks kepercayaan ini pembangunan dan pengelolaan irigasi diletakkan. Sistem pertanian bagi petani bukan sesuatu yang berdiri sendiri, tapi berkait erat dengan keyakinan spiritual.

Dalam irigasi Subak Bali dikenal filosofi *Tri Hita Karana*, alam semesta beserta isinya merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa (Yang Whidi) sekaligus menjadi karunia untuk umat manusia. Sastra agama Hindu mengajarkan agar alam semesta senantiasa dijaga kelestarian dan keharmonisannya. *Tri Hita Karana* merupakan tiga perangkat untuk mencapai kesempurnaan hidup yaitu:

Pertama, hubungan manusia dengan Tuhan sebagai “*Atma*-jiwa” dituangkan dalam bentuk ajaran agama yang menata pola komunikasi spiritual lewat berbagai bentuk persembahan kepada Tuhan. *Kedua*, hubungan manusia dengan alam lingkungannya sebagai “*Angga*-badan” tergambar dalam wilayah hunian dan wilayah pendukung (pertanian) yang dalam suatu wilayah Desa Adat disebut Desa Pekraman. *Ketiga*, hubungan manusia dengan sesamanya sebagai “*Khaya*-tenaga” yang dalam satu wilayah Desa Adat disebut Krama Desa. Krama Desa atau warga masyarakat ini yang menjadi tenaga penggerak untuk memadukan Atma dan Angga¹.

Falsafah yang menghubungkan antara manusia dan alam dikenal dengan sebutan falsafah segara-gunung (laut-gunung). Falsafah ini menggambarkan siklus kehidupan yang harus dijaga. Gunung dan hutan harus dijaga, sebab gunung memberikan air dan hutan merupakan sistem *reservoir* alami yang mengatur *supply* sumber-sumber air di bagian lereng. Kesadaran terhadap pentingnya harmoni antara upaya manusia mengelola alam dan hukum alam merupakan sebab-akibat yang bersifat tetap. Dalam kesadaran harmoni tersebut irigasi “tradisional” dipelihara dan dikelola.

Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa upacara-upacara yang berkaitan dengan musim tanam di masyarakat petani bukan sekedar praktek klenik (baca: tahayul) yang tidak punya makna. Ritual musim tanam dan musim panen yang dilakukan petani merupakan usaha untuk memelihara hubungan manusia dengan alam dan Tuhan. Petani Jawa mengenal upacara *mapak banyu* atau menjemput air, dalam tradisi Jawa ritual tersebut dimaknai sebagai upaya untuk memintah perlindungan dan kemakmuran atas usaha manusia (petani) terhadap Tuhan. Makna penting ritual yang berkaitan dengan pengelolaan irigasi adalah usaha untuk

¹ . Diambil dari situs Yayasan Garuda Wisnu Kencana dengan judul : *Hijau di Sana Sini, Tri Hita Karana*.

mengingatkan manusia bahwa kemakmuran (tanah, air, dan udara) merupakan pemberian Tuhan yang harus dilestarikan dan dimanfaatkan secara adil. Prinsip pelestarian dan adil ini menjadi kunci dalam pengelolaan dan pemeliharaan irigasi.

Pengelolaan irigasi diyakini sebagai usaha multidimensi yang meliputi pengendalian banjir, pengendalian erosi, membersihkan udara dan air, pelestarian keanekaragaman hayati, pelestarian budaya dan nilai-nilai tradisional, lebih penting dari itu semua irigasi menjaga kedaulatan pangan (petani). Pengelolaan irigasi merupakan kompleksitas pengelolaan sumberdaya alam terutama hutan dan sumber air, karena itu prinsip harmoni menjadi signifikan dalam pengelolaan irigasi.

Prinsip harmoni dalam pengelolaan irigasi “tradisional” ini sering divonis sebagai kelemahan, sebab prinsip ini tidak memungkinkan untuk melakukan pencetakan sawah secara besar-besaran (ekstensifikasi). Prinsip harmoni hanya dalam rangka memfasilitasi kebutuhan manusia (*food sovereignty*) bukan memenuhi kebutuhan pasar (komersial). Pencetakan sawah secara besar-besaran hanya mungkin difasilitasi dengan irigasi “modern”. Jenis irigasi yang disebut terakhir ini mengklaim diletakkan di atas prinsip efisiensi, efektifitas, sistematis, dan terukur secara ekonomis. Prinsip pengelolaan irigasi ini yang memungkinkan eksploitasi terhadap alam, tanpa mempertimbangkan kelestariannya.

Tuntutan modernitas yang ditandai dengan target-target pertumbuhan dalam rangka pembangunan menjadi instrumen efektif untuk menggerus nilai-nilai budaya masyarakat petani. Irigasi “modern” atau yang lebih dikenal dengan irigasi teknis secara sistematis mengalienasi petani dari tradisi yang selama ini diyakini. Petani bekerja bukan lagi berdasarkan kebutuhan untuk hidup, tapi sekedar untuk memenuhi target pembangunan yang konon mensejahterakan mereka².

2. Irigasi dan Proyek Pertumbuhan

Proyek pembangunan yang bertumpuh pada pertumbuhan ekonomi memaksa petani untuk kehilangan banyak hal, tidak terkecuali nilai-nilai yang selama ini mengikat mereka dengan alam lingkungannya. Pasca runtuhnya Rezim Soekarno yang ditandai dengan peristiwa berdarah telah merubah orientasi politik pertanian negara. Rezim Soekarno telah menerima kebangkrutan ekonomi dari pemerintahan kolonial, sehingga di awal kemerdekaan sampai menjelang kejatuhannya rezim ini Indonesia masih mengimpor beras.

Kelangkaan beras yang diwariskan oleh Rezim Soekarno ini memaksa pemerintahan baru untuk melakukan perbaikan kesejahteraan rakyat. Sebagai rezim baru yang mengklaim anti tesis dari rezim sebelumnya, orde baru memperkenalkan proyek besar yang bernama Revolusi Hijau³. Revolusi hijau di tangan orde baru bukan hanya intensifikasi, tapi juga ekstensifikasi⁴. Komitmen untuk tidak merubah tatanan sosial masyarakat desa dalam Revolusi Hijau yang diperkenalkan oleh Rezim Soekarno dilanggar secara sistematis oleh Orde Baru. Swasembada pangan menjadi mitos baru mengalahkan mitos ideologi politik yang menjadi *mainstream* Rezim Soekarno.

². Lihat : *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia* oleh Noer Fauzi.

³. Revolusi Hijau adalah istilah yang telah dikenal di Indonesia sejak tahun 1960-an. Pengertian istilah ini adalah suatu program intensifikasi pertanian tanaman pangan. Program ini mengenalkan dan meluaskan penggunaan teknologi baru dalam teknik pertanian tanpa mengubah bangunan sosial pedesaan. (Lihat Noer Fauzi. Hal 164).

⁴. Ekstensifikasi merupakan program pertanian yang berusaha untuk membuka lahan baru dalam rangka meningkatkan swasembada pangan (pertumbuhan ekonomi). Oleh Rezim Soeharto proyek ini diterjemahkan lewat program transmigrasi. Transmigrasi bukan lagi proyek untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, tapi menjadi tumpuan target pembangunan. Proyek transmigrasi ini menempati 10% hutan hujan dunia yang ada di Indonesia dan proyek Perkebunan Inti Rakyat (*nucleus estate project*) sebagai bagian transmigrasi juga mengancam hutan tropis Indonesia. Lihat : *Menggadaikan Bumi* oleh Bruce Rich. Hal 45.

Proyek pertumbuhan dalam rangka memenuhi target-target pembangunan yang diletakkan di atas program intensifikasi dan ekstensifikasi memaksa pemerintah untuk mengelola air secara baik. Pemerintah membuat irigasi teknis dalam rangka memenuhi kebutuhan air yang semakin meningkat untuk mendukung swasembada pangan. Irigasi “tradisional” dianggap tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan air, sehingga dibutuhkan irigasi teknis yang cukup memenuhi kebutuhan lahan sawah yang dicetak secara besar-besaran.

Irigasi Way Seputih secara administratif berada di Wilayah Kabupaten Lampung Tengah, Bandar Lampung merupakan bagian dari proyek swasembada pangan. Secara fisik panjang pengairan mencapai 65-70 km, sementara lebar bervariasi dari 7,5-14 km mengikuti jarak apitan sungai (Way Seputih dan Way Pangubuan). Secara teknis pengairan ini mempunyai panjang saluran primer 56.687 km yang terbagi dalam 33 Bendung Wilayah Sungai (BWS), saluran skunder 122.941 km yang mengairi areal potensi 20. 201 ha dan fungsi 14.611 ha. Sumber air pengairan ini berasal dari sungai Way Seputih yang dibendung di Wilayah Desa Aji Baru⁵.

Rencana pembangunan irigasi Way Seputih mulai dikerjakan tahun 1959 dengan membangun sebuah dam (weir) di Way Seputih dekat Kampung Negara Aji Tua, Kecamatan Padang Ratu. Dam yang dibangun tahun 1959 tersebut baru siap pakai tahun 1963. Sepanjang tahun 1963-1969 pembangunan irigasi tersebut terbengkalai samapai tahun 1969 dimulai pembangunan kembali dengan bantuan Bank Dunia lewat IDA⁶.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh “HARZA,” konsultan pada Prosida (proyek irigasi daerah) tahun 1969 menjelaskan bahwa air cukup untuk mengairi areal seluas 25.000 ha dari areal proyek seluas 30.000 ha (luas irigasi menurut pengairan gravitasi), tapi debit air di musim kemarau hanya cukup untuk 4.500 ha padi gadu. Penelitian yang dilakukan oleh tim peneliti Fakultas Pertanian IPB Bogor tahun 1970 menunjukkan bahwa area yang direkomendasikan untuk ditanami padi hanya 17.000 ha. Tiga penelitian yang dilakukan pada tahun 1969, 1970, dan 2001 ternyata menyajikan data yang berbeda, tapi pada dasarnya Irigasi Way Seputih menanggung beban berat untuk mengairi luas areal diluar kapasitas yang dimiliki.

Merujuk pada beberapa penelitian yang dilakukan dalam rentang waktu yang berbeda di atas, kapasitas pengairan Way Seputih tersebut menunjukkan penurunan yang sangat signifikan. Penurunan kapasitas pengairan Way Seputih ini terbukti dalam penelitian yang dilakukan oleh AKATIGA pada rentang April-Mei tahun 2001. Indikasi penurunan kapasitas pengairan irigasi tersebut nampak pada kerugian petani dalam setiap musim tanam dari tahun ke tahun. Hal ini yang mendorong sebagian (kecil) petani pengguna air irigasi mencoba untuk beralih pada komoditas pertanian yang tidak banyak membutuhkan air⁷.

Penurunan debit air irigasi dari tahun ke tahun menimbulkan kompleksitas persoalan yang makin meningkat di tengah petani yang sedang mempertahankan hidup. Selama ini pengelolaan irigasi yang dilakukan oleh pemerintah tidak melibatkan petani. Bagi petani hal ini merupakan persoalan yang cukup penting untuk diperhatikan. Petani merupakan pihak yang mempunyai kepentingan langsung terhadap air irigasi, artinya pelibatan petani dalam pengelolaan merupakan faktor penting.

⁵ . Diambil dari data penelitian Irigasi Way Seputih, oleh Peneliti AKATIGA.

⁶ . Diambil dari laporan penelitian *Sosisl-Ekonomi Daerah Pengairan Way Seputih Lampung Tengah*, oleh tim peneliti Fakultas Pertanian IPB Bogor.

⁷ . Berkurangnya kapasitas irigasi secara garis besar disebabkan oleh konstruksi irigasi secara fisik, gundulnya daerah mata air dan daerah resapan, pengelolaan yang tidak baik, regulasi dan birokrasi yang tidak berpihak pada petani. Diambil dari laporan penelitian AKATIGA dan *mapping* advokasi.

Revolusi kecil-kecilan (boleh dibaca : pura-pura revolusi) yang dilakukan masyarakat Indonesia tahun 1998 berhasil memaksa Soeharto turun dari kursi kepresidenan menjadi harapan baru bagi semua lapisan masyarakat, tanpa terkecuali petani. Regulasi pemerintah tentang otonomi daerah yang berbasis pada partisipasi dan desentralisasi memberi peluang lebih luas secara yuridis untuk mengundang peran serta masyarakat dalam pengelolaan negara. Dalam konteks desentralisasi dan partisipasi ini pengelolaan irigasi coba diletakkan.

B. Penyerahan Pengelolaan Irigasi (Negara Vs Petani)

Kebijakan penyerahan irigasi merupakan kebijakan yang relatif ambisius mengingat keadaan irigasi yang mengalami kerusakan berat. Sepanjang Orde Baru berkuasa pengelolaan irigasi dilakukan secara sentralistik dengan mengabaikan peran serta masyarakat. Akibat dari pengelolaan irigasi yang sentralistik tersebut bukan saja membunuh potensi petani dalam mengelola irigasi, tapi juga membuka peluang korupsi dilindungi dinas pengelola. Hal ini nampak pada kerusakan fisik irigasi seperti kerusakan pintu-pintu air, pos-pos penjagaan, talud sepanjang aliran tersier dan kuartier, endapan lumpur yang tidak diangkat. Kerusakan fisik ini selalu menggunakan alasan pembenar bahwa dinas kekurangan anggaran untuk melakukan pemeliharaan dan perawatan.

Tertutupnya keterlibatan petani dalam pengelolaan irigasi menciptakan apatisisme massif dan sikap apolitis. Apatisisme dan sikap apolitik petani ini menciptakan lemahnya respon petani terhadap kebijakan pertanian yang merugikan. Perubahan kebijakan pertanian seperti penyerahan pengelolaan irigasi tidak dapat diharapkan terlalu banyak jika apatisisme dan pesimisme masih menjadi bagian dari cara merespon kebijakan. Proses pembodohan sistematis yang dilakukan oleh Rezim Soeharto memaksa petani harus menerima kebijakan penyerahan pengelolaan irigasi dari titik nol.

Petani bukan saja dihadapkan dengan persoalan kapasitas sumber daya dan anggaran dalam pengelolaan, tapi juga kerusakan fisik irigasi yang akut. Hal ini tentu belum termasuk persoalan sosial antara petani pengguna air dengan petani yang tidak mengambil manfaat air (petani pemilik hutan). Persoalan sosial yang disebut terakhir tersebut menunjuk pada konflik petani pemilik tanah daerah resapan yang tidak mengambil manfaat air dan petani pengguna air. Petani terpaksa harus mewarisi pengelolaan irigasi yang buruk dari rezim pengelola lama⁸.

Kebijakan penyerahan pengelolaan irigasi secara yuridis diletakkan pada prinsip desentralisasi dan partisipasi warga dalam setiap tahapan pengambilan keputusan. Memang tidak secara langsung hal ini didasarkan pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, karena Inpres tersebut terbit lebih dulu tapi prinsip tersebut mempunyai hubungan semangat dengan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 1999 Tentang Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi. Inpres tentang pembaharuan pengelolaan tersebut masih menggunakan Undang-undang No. 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan.

Prinsip undang-undang otonomi daerah yang mempunyai kesamaan dengan pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi tersebut adalah : prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keragaman daerah⁹. Prinsip otonomi daerah ini akan menjadi daya dorong pelaksanaan penyerahan pengelolaan irigasi. Pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi tersebut menjadi inspirasi

⁸. Persoalan pengelolaan irigasi antara lain: perencanaan, pelaksanaan, perawatan, pengawasan, koordinasi-sosialisasi, dan anggaran. Lihat laporan penelitian AKATIGA.

⁹. Lihat pertimbangan menimbang huruf c Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

(yuridis) terhadap penyerahan pengelolaan irigasi. Prinsip pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi yang terdapat dalam Inspres memberikan peran yang lebih besar kepada masyarakat petani¹⁰.

1. Kelembagaan

Dalam rangka pelaksanaan pembaharuan kebijaksanaan pengelolaan irigasi (PKPI) selain telah menerbitkan telah Instruksi Presiden No. 3 Tahun 1999, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi. Perubahan fundamental yang berhubungan dengan Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) mencakup:

1. Pengembangan lembaga P3A sebagai organisasi yang otonom, mengakar kepada masyarakat dan bersifat sosial-ekonomi.
2. PPI dari pemerintah kepada P3A secara demokratis dengan prinsip satu sistem satu pengelola, bila P3A belum mampu akan dilaksanakan *joint management* (pemerintah bersama P3A).
3. Pendanaan operasi dan pemeliharaan (OP) dikumpulkan dari, oleh dan untuk petani yang tergabung dalam P3A.
4. Keberlanjutan sistem irigasi agar tidak berubah fungsi untuk dapat dilestarikan penggunaannya¹¹.

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memberikan dasar pemberdayaan P3A sebagai organisasi yang akan menerima pengelolaan irigasi. P3A selama ini mempunyai struktur organisasi yang tidak mungkin melakukan pengelolaan irigasi secara mandiri, sehingga perlu restrukturisasi organisasi P3A secara signifikan. Kelayakan lembaga P3A merupakan persoalan mendesak dalam rangka penyerahan pengelolaan.

Dalam Pedoman Umum Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) yang dikeluarkan oleh BPPN Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum terdapat kriteria kelayakan kelembagaan. *Pertama*, P3A dan Gabungan P3A dengan status hukum yang jelas. *Kedua*, P3A dan Gabungan P3A bersedia secara demokratis untuk menerima penyerahan pengelolaan irigasi. *Ketiga*, P3A dan Gabungan P3A telah mempunyai keterampilan di bidang organisasi, teknis, dan finansial. *Keempat*, P3A dan Gabungan P3A dibentuk secara demokratis, mandiri, dan mengakar kepada masyarakat¹².

Kelayakan organisasi dalam konteks ini adalah memberi kesempatan kepada petani dalam rangka ikut serta menentukan kebijakan pengelolaan pengairan. P3A sebagai lembaga petani pengguna air dalam rezim pengelolaan lama tidak mempunyai peran signifikan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri. Sebagai organisasi petani, P3A merupakan bagian dari unsur pengelola irigasi yang tidak mempunyai kekuatan untuk menawar unsur lain, terutama unsur dari pemerintah. Lembaga tertinggi pengelola irigasi bukan P3A, tapi Badan Musyawarah (Bamus) yang terdiri dari: Kadin Praswil, Kadin Pertanian, Dispenda, Ranting Dinas Pengairan, Ranting Dinas Pertanian, Camat, dan Gabungan P3A¹³.

Gabungan P3A dalam Bamus ini mewakili 33 Bendung Wilayah Sungai (BWS) yang berada di tujuh Kecamatan. Dalam mekanisme keterwakilan ini sangat sulit untuk mengakomodasi kepentingan yang besar dari P3A Desa, apalagi kepentingan kelompok tani. Masing-masing tingkatan lembaga ini secara informal bertanggung jawab terhadap saluran irigasi pada setiap tingkatan. Gabungan P3A bertanggung jawab atas

¹⁰. Lihat point instruksi Kedua dalam Instruksi Presiden No. 3 Tahun 1999 Tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi.

¹¹. Lihat *Metode Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)* Dirjen Bina Sarana Pertanian Departemen Pertanian. Jakarta 2001.

¹². Lihat *Pedoman PPI di Indonesia* oleh BPPN, Departemen Dalam Negeri, dan Departemen Pekerjaan Umum. Jakarta 1999.

¹³. Persoalan keterwakilan petani di Bamus ini berakibat pada penjadwalan jatah air dan pengangkatan lumpur yang tidak pada tempatnya, untuk tidak dikatakan sengaja dialihkan pengangkatannya.

saluran irigasi skunder, P3A Desa bertanggung jawab atas saluran irigasi tersier, dan kelompok tani di setiap desa bertanggung jawab atas saluran irigasi kuarter.

Kelembagaan pengelolaan irigasi ini dianggap menjadi salah satu persoalan dalam penyerahan pengelolaan, sehingga perlu kriteria kelayakan lembaga pengelola. Lembaga pengelola irigasi tidak didasarkan pada (otoritas) wilayah administratif, tapi lebih didasarkan pada pengelolaan di setiap tingkatan jaringan irigasi. Merujuk pada buku Metode Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Bina Sarana Pertanian Departemen Dalam Negeri bahwa struktur organisasi pengelolaan yang ditawarkan dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi adalah : Induk P3A (wilayah induk irigasi), Gabungan P3A (wilayah jaringan sekunder), P3A (wilayah jaringan tersier), kelompok tani (unit blok/kuarter)¹⁴.

Kelembagaan yang coba ditawarkan oleh Departemen Pertanian dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi tersebut mengandaikan partisipasi petani, transparansi pengelolaan dana Ipair, dan kontrol terhadap operasi dan pemeliharaan (OP). Dalam praktiknya persoalan lembaga P3A mempunyai pengaruh yang besar terhadap transparansi dana Ipair dan OP (pengangkatan lumpur). Struktur yang mengandaikan transparansi dan menjanjikan mekanisme kontrol tersebut tidak begitu menarik untuk diadopsi oleh P3A Daerah Irigasi Way Seputih. Hal ini terbukti dengan keputusan yang diambil dalam musyawarah tanggal 25 Agustus 2001 di Kecamatan Bandar Jaya, Lampung Tengah. Dua keputusan penting yang diambil oleh peserta musyawarah antara lain memilih ketua P3A "Gabungan" dan membentuk struktur organisasi¹⁵.

Struktur organisasi P3A Gabungan (dengan nama Gotong Royong) yang dibentuk berdasarkan musyawarah tersebut terdiri dari seorang ketua, seorang wakil ketua, lima orang staf yang mengisi pos bendahara, sekertaris, seksi O & P, seksi humas, seksi produksi. Di bawah P3A Gabungan ini terdapat pelaksana-pelaksana yang terdapat di setiap kecamatan yang mengkoordinasi P3A (lihat lampiran struktur organisasi P3A gabungan). Dalam banyak hal struktur ini memuat kelaamatan secara organisatoris.

Pertama, fungsi dan wilayah kerja ketua dan wakil ketua P3A Gabungan tidak terlalu jelas, untuk tidak dikatakan tidak jelas sama sekali. Hal ini menimbulkan konflik pengelolaan (dan penarikan) dana Ipair dan perebutan pengaruh pada P3A yang bersifat politis (baca catatan kaki sub-judul Ipair)

Kedua, merujuk pada buku pedoman Departemen Pertanian tentang Pemberdayaan P3A bahwa gabungan dari beberapa Gabungan P3A disebut dengan IP3A (Induk Perkumpulan Petani Pemakai Air) di mana pengelolaan dana Ipair dilakukan oleh Gabungan P3A (wilayah jaringan sekunder). Struktur organisasi yang ada di wilayah Irigasi Way Seputih tidak memberi kesempatan Gabungan P3A untuk mengelola dana Ipair di tingkat sekunder karena dalam struktur baru tersebut tidak disebut dengan Gabungan P3A tapi pelaksana.

Ketiga, staf P3A Gabungan yang terdiri dari sekertaris, bendahara, dan seksi-seksi tidak berjalan secara baik. Kerja kesekretariatan yang seharusnya dilakukan oleh sekertaris masih tetap dilakukan oleh ketua dan wakil ketua P3A Gabungan dan pengelolaan dana Ipair juga masih dilakukan oleh ketua, bukan bendahara. Seksi-seksi dalam struktur organisasi ini juga tidak berfungsi secara baik.

¹⁴. Lihat Metode *Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)*, hal 4.

¹⁵. Dalam struktur organisasi yang dibuat dalam keputusan musyawarah P3A se-Wilayah Irigasi Way Seputih masih menggunakan sebutan P3A Gabungan, tapi resminya Gabungan P3A.

Keempat, pelaksana-pelaksana yang ada di setiap kecamatan dengan tugas untuk mengkoordinasi P3A-P3A (tingkat desa) dalam praktiknya tidak berjalan sama sekali. Hal ini terbukti bahwa selama ini koordinasi dilakukan langsung oleh ketua dan wakil ketua di masing-masing wilayahnya¹⁶. Praktis fungsi pelaksana sebagai koordinator di tingkat kecamatan tidak berjalan sama sekali. Hal ini tentu memberi peluang menciptakan tradisi keputusan terpusat (dari atas ke bawah) dalam tubuh P3A Gabungan.

Kelemahan organisatoris itu menimbulkan masalah tersendiri dalam rangka penyerahan pengelolaan, sebab struktur organisasi yang dibentuk berdasarkan musyawarah P3A se-Wilayah Irigasi Way Seputih ini dipersiapkan untuk menerima penyerahan. Penyerahan pengelolaan irigasi tersebut mensyaratkan kelayakan lembaga. Ada dua hal yang menjadikan kondisi organisasi ini secara kelembagaan tidak layak untuk menerima penyerahan.

Pertama, organisasi ini belum berstatus hukum secara jelas, padahal musyawarah pembentukan organisasi ini hampir satu tahun yang lalu (tepatnya 25 Agustus 2001). Status hukum ini menjadi persoalan tersendiri dalam penyerahan pengelolaan Irigasi Way Seputih, sebab sampai saat ini DPRD Kabupaten Lampung Tengah belum mengeluarkan peraturan daerah tentang penyerahan pengelolaan irigasi, keputusan Bupati tentang hal yang sama juga belum diterbitkan. Perda dan Keputusan Bupati Lampung Tengah tersebut yang akan menjadi dasar formal penyerahan pengelolaan dan status hukum¹⁷.

Keterlambatan pembuatan Perda dan SK Bupati bisa jadi merupakan suatu proses yang hati-hati dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi, sebab pengelolaan irigasi oleh petani merupakan kebijakan yang relatif baru. Tapi waktu yang hampir satu tahun bukan tenggang yang sebentar untuk membuat keputusan penyerahan pengelolaan irigasi di tingkat kabupaten. Hal ini yang tidak dapat mencegah kecurigaan bahwa ada kesengajaan dalam keterlambatan pembuatan kebijakan, sebab Perda dan SK bupati tersebut berkaitan dengan status kepengurusan (baca : pengelolaan) organisasi P3A Gabungan¹⁸.

Kedua, struktur organisasi P3A Gabungan Wilayah Daerah Irigasi Way Seputih tidak sesuai dengan pedoman umum yang memungkinkan penyerahan pengelolaan secara penuh. Hal ini terbukti dengan tidak berjalannya roda organisasi P3A Gabungan dan kapasitas pelaku organisasi yang tidak cukup memadai. Proses pemberdayaan (dan sosialisasi) yang seharusnya telah dimulai dalam P3A Gabungan Daerah Irigasi Way Seputih belum berjalan dengan baik, bahkan ada kesan tidak berjalan sama sekali¹⁹. Keberhasilan pemberdayaan dan sosialisasi dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi ini akan menentukan sejauh mana petani dapat menerima penyerahan. Jika penyerahan pengelolaan irigasi kepada petani dimaknai sebagai hilangnya tempat mencari makan pihak tertentu (boleh dibaca : pejabat), maka wajar jika usaha pemberdayaan dan sosialisasi kepada petani merupakan tindakan kontra produktif.

¹⁶. Dalam praktiknya penarikan dan pengelolaan dana Ipair dilakukan oleh ketua dan wakil ketua dengan pembagian; BWS 1-17 di bawah kontrol ketua P3A Gabungan, sementara BWS 18-33 di bawah kontrol wakil ketua (hal ini merujuk pada pengakuan Pak' Mukiyat sebagai wakil ketua). Menurut pengakuan Pak' Imam Santoso sebagai ketua P3A Gabungan, dirinya mengontrol, menarik, dan mengelola dana Ipair Kecamatan Padang Ratu, Simpang Agung, Terbanggi Besar, sementara wakil ketua meliputi Kecamatan Seputih Mataram dan Bandar Mataram. Asimetris informasi ini karena keputusan pembagian wilayah kerja antara ketua dan wakil ketua tidak dituangkan dalam berita acara musyawarah.

¹⁷. Tanggal 7 Mei 2002 AKATIGA dan Wakak Jukuk mengkonfirmasi tentang penerbitan Perda Dan SK bupati penyerahan pengelolaan kepada Dinas Pekerjaan Umum Sub-Dinas Pengairan dan Dinas Pertanian Kabupaten Lampung Tengah ternyata belum diterbitkan (masih dalam proses, katanya).

¹⁸. Dalam *Pedoman Umum Pelaksanaan Ipair Pola Baru* yang diterbitkan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan disebutkan bahwa : agar pelaksanaan pengalihan pemegang rekening dapat berjalan lancar dan **segera** dilaksanakan, maka Bupati Kepala Daerah perlu **segera** mengeluarkan Instruksi kepada Dinas/Instansi, Camat, Kepala Desa Dan Gabungan P3A Untuk **segera** membuka rekening sesuai dengan peraturan yang berlaku, hal 9 tahun 2000 (cetak tebal oleh penulis). Instruksi Bupati tentang pemegang rekening ini tentu tidak dapat di terbitkan mendahului Perda dan SK Bupati tentang penyerahan pengelolaan irigasi.

¹⁹. Diskusi yang dilakukan oleh AKATIGA dan Wakak Jukuk dengan ketua dan wakil ketua P3A Gabungan berkali-kali diakui bahwa keduanya tidak banyak mengetahui kebijakan penyerahan pengelolaan irigasi, bahkan beberapa buku pedoman PPI juga mereka tidak punya. Artinya tidak ada pemberdayaan dan sosialisasi yang signifikan dalam rangka PPI.

1. Operasi Dan Pemeliharaan

Mekanisme penyerahan pengelolaan irigasi ini mempunyai beberapa tingkatan sesuai dengan kapasitas (kelayakan) yang dimiliki oleh organisasi P3A. Kriteria kelayakan tersebut meliputi : kriteria lokasi, kelembagaan, dan finansial. Merujuk pada kriteria tersebut penyerahan pengelolaan irigasi akan ditentukan bentuknya, dalam bentuk Kerja Sama Pengelolaan (KSP) atau Penyerahan Penuh²⁰.

Penyerahan pengelolaan irigasi ini didasarkan atas kesepakatan yang dicapai antara P3A dan pemerintah setelah melakukan inventarisasi daerah jaringan yang akan diserahkan. Inventarisasi daerah jaringan meliputi kegiatan pencatatan atau pendaftaran fisik, kondisi dan fungsi jaringan irigasi, ketersediaan air, areal pelayanan dan lembaga pengelola irigasi²¹. Dalam rangka PPI, inventarisasi merupakan tahapan signifikan untuk diperhatikan, sebab penyerahan dan pembagian wewenang akan ditentukan oleh hasil akhir inventarisasi.

Dalam buku pedoman PPI tidak disebutkan secara tegas kriteria kelayakan penyerahan Kerja Sama Pengelolaan dan Penyerahan Penuh. Hal ini secara tidak langsung dapat menghambat proses kemandirian dan pemberdayaan di tingkat P3A. Percepatan pemberdayaan dalam rangka penyerahan merupakan usaha mendesak yang pertama-tama harus dilakukan. Artinya kriteria penyerahan tidak hanya menentukan kelayakan penyerahan secara garis besar, tapi juga kriteria penyerahan dengan dua pola di atas. Hal ini berkaitan dengan masa transisi penyerahan pengelolaan kepada P3A dan pendanaan OP irigasi. Lihat matrik dua pola penyerahan pengelolaan irigasi di bawah ini.

Matrik 1 : Pola Penyerahan Pengelolaan Irigasi Pola KSP

No	Penyedia Jasa	Tingkat Jaringan	Sumber Dana O & P
1	Dinas Pengairan	Primer	Pemkab/ Pemkot
2	Gabungan P3A	Sekunder	Ipair/ Gotong Royang
3	P3A	Tersier	Ipair/ Gotong Royang

Matrik 2 : Pola Penyerahan Pengelolaan Irigasi Pola Penyerahan Penuh

No	Penyedia Jasa	Tingkat Jaringan	Sumber Dana O & P
1	Induk P3A	Primer	Ipair/ Gotong Royang
2	Gabungan P3A	Sekunder	Ipair/ Gotong Royang
3	P3A	Tersier	Ipair/ Gotong Royang

Sumber : Buku Pedoman Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI)

Kriteria penyerahan pengelolaan yang dibuat dalam bentuk matrik tersebut tidak disertai penjelasan yang cukup untuk menentukan ruang lingkup penyerahan. Pola penyerahan dalam matrik 2 bisa jadi menunjuk pada masa transisi yang dimaksudkan untuk melakukan proses pemberdayaan P3A. Kapan transisi yang dimaksud oleh pemerintah akan berakhir dalam hal ini, suatu pertanyaan yang belum ada jawabannya. Pada

²⁰ . Lihat lampiran 4 *Pedoman Umum PPI* yang diterbitkan oleh BPPN, Departemen Dalam Negeri, dan departemen Pekerjaan Umum.

²¹ . Lihat Pasal 36 ayat (1-2) PP No. 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi

masa transisi pengelolaan jaringan irigasi masih merupakan tanggung jawab pemerintah, segala keputusan tentang pembangunan, rehabilitasi, operasi, dan pemeliharaan dilakukan secara bersama antara pemerintah dengan P3A²². Hal ini yang masih menyisakan persoalan tentang ruang lingkup kerja sama (*joint management*).

Dalam praktiknya pola kerja sama dalam konteks Wilayah Daerah Irigasi Way Seputih tidak berjalan secara baik, untuk tidak dikatakan tidak berjalan sama sekali. Pemeliharaan saluran sekunder masih dilakukan oleh P3A tanpa melibatkan pemerintah baik dari segi dana maupun penyedia jasa. Jika merujuk pada matrik di atas, P3A sekarang masih membutuhkan pembiayaan di luar dana Ipair yang dikelola, pemeliharaan dan pengangkatan lumpur yang dilakukan oleh P3A kurang dari cukup untuk mengurangi sedimentasi di aliran sekunder Way Seputih. Hal yang sama juga dilakukan oleh sub-Dinas Pengairan dengan melakukan pengangkatan lumpur di tempat-tempat yang tingkat sedimentasinya rendah²³.

Pola kerja sama yang seharusnya terjadi adalah pembagian kerja OP, sebab pengertian OP bukan saja pengangkatan lumpur tapi juga pemeliharaan fisik seluruh jaringan irigasi²⁴. Merujuk pada persoalan fisik irigasi tersebut pola kerja sama antara pemerintah dan P3A Gabungan dapat berbentuk pembagian kerja. Kerja-kerja OP mana yang dapat dilakukan oleh P3A Gabungan dengan dana terintegrasi (subsidi dan Ipair) atau mandiri dan kerja OP mana yang dapat dilakukan oleh Sub-Dinas Pengairan. Pembagian yang disebut terakhir itu yang belum diwujudkan saat ini.

Pola kerja OP yang dilakukan oleh pemerintah maupun P3A Gabungan tanpa koordinasi tersebut membuka peluang lebar manipulasi pertanggungjawaban (*accountability*) dana OP. Mekanisme kontrol yang seharusnya dapat dilakukan langsung oleh petani (P3A Desa) terhadap OP pemerintah maupun P3A tidak terwujud, sebab tidak ada keterlibatan petani dalam pelaksanaan OP²⁵. Pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi yang diterjemahkan sebagai penyerahan pengelolaan irigasi tersebut mengandaikan kontrol dan peluang petani untuk terlibat dalam setiap tahap pengambilan keputusan pengairan. Praktik yang terjadi sekarang menunjukkan pola yang sama dengan rezim pengelolaan lama, yaitu pendekatan dari atas ke bawah (*top down*) dan bukan pendekatan partisipatif dan dialogis (*bottom up*).

Pembiayaan kegiatan diperlukan program yang jelas dan pendanaan yang cukup. Sumber dana pembiayaan pengelolaan di tingkat jaringan ini berasal dari : dana APBN/APBD, Ipair, swadaya petani, pendapatan usaha P3A/Gabungan P3A, bantuan dana lain yang tidak mengikat, dana loan/APBN²⁶. Mekanisme pendanaan OP irigasi ini dilakukan dengan cara, *pertama*, pemerintah bersama P3A menghitung kebutuhan nyata biaya pengelolaan irigasi yang realistis sesuai kebutuhan. *Kedua*, P3A memungut Ipair dari petani pemakai air untuk

²². *Ibid.* Hal 15

²³. Sub-Dinas Pengairan pernah memerintah Wakil Ketua P3A Gabungan untuk membuat proposal pengangkatan lumpur di tempat sedimentasi tinggi dengan prinsip kerja sama. Praktiknya proyek pengangkatan lumpur tersebut di pegang sendiri oleh Dinas tanpa ikut melibatkan P3A dengan menggunakan dana subsidi pemerintah. Pengakuan Ketua dan Wakil P3A Gabungan menunjukkan bahwa pengangkatan lumpur yang dilakukan dinas ternyata di tempat sedimentasi rendah. Perintah pembuatan proposal pengangkatan lumpur kepada P3A adalah akal-akalan pihak Dinas untuk mengeruk (baca: korup) untung.

²⁴. Kerusakan fisik Irigasi Way Seputih bukan saja endapan lumpur di setiap jaringan, tapi juga pintu-pintu air, pos penjagaan, penumpukan sampah, talud di saluran tersier dan kuarter dll.

²⁵. Hal ini terbukti dalam laporan pertanggungjawaban musim tanam (MT) 2001-2002 Wilayah Bandar Mataram dan Seputih Mataram yang berada di bawah kontrol Wakil Ketua P3A Gabungan bahwa jumlah saldo penarikan dan pengeluaran untuk pengangkatan lumpur ternyata selisih ± Rp 5.000.000 (audit kecil-kecilan ini dilakukan oleh Wakak Jukuk Lampung). Sementara Wilayah Daerah Kecamatan Terbanggi Besar, Simpang Agung, dan Padang Ratu yang berada di bawah kontrol Ketua P3A Gabungan belum membuat rincian laporan pertanggungjawaban masukan dan pengeluaran musim tanam (MT) 2001-2002. Pengangkatan lumpur yang dilakukan oleh Sub-dinas Pengairan juga tidak memberikan rincian laporan penggunaan dana kepada petani (paling tidak berdasarkan pengakuan Ketua dan Wakil Ketua P3A Gabungan yang sampai saat ini tidak menerima tembusan rincian dana OP yang dilakukan oleh dinas).

²⁶. Diambil dari *Buku Pedoman PPI*, hal 16.

pembiayaan pengelolaan irigasi. *Ketiga*, Pemkab/Pemkot mengalokasikan dana untuk subsidi jika ada kekurangan biaya pengelolaan irigasi berdasarkan pertimbangan kemampuan petani²⁷.

Mekanisme pendanaan ini pada praktiknya tidak berjalan baik, sebab koordinasi antar pihak pengelola tidak terjalin secara baik pula, disamping P3A Gabungan Daerah Way Seputih masih mempunyai masalah dengan legitimasi formal dan bentuk badan hukum. Untuk memperjelas sumber dana OP irigasi dan jenis-jenis kegiatan lihat matrik perbandingan di bawah ini:

**Matrik 3 : Perbandingan (lama dan baru) Dana OP dan Jenis Kegiatan
Lama (sebelum PPI)**

No	Kegiatan	J. Primer	J. Sekunder	J. Tersier
1	Pembersihan saluran	Dana	Dana	Gotong-royong
2	Perbaikan saluran	Dana	Dana	Gotong-royong
3	Per. Bangunan pengendali	Dana	Dana	Dana/ got-yong
4	Pengadaan bahan	Dana	Dana	Dana
5	Bahan lokal	Dana	Dana	Gotong-royong

Baru (sesudah PPI)

No	Kegiatan	J. Primer	J. Sekunder	J. Tersier
1	Pembersihan saluran	Dana/ got-yong	Dana/ got-yong	Gotong-royong
2	Perbaikan saluran	Dana/ got-yong	Dana/ got-yong	Gotong-royong
3	Per. Bangunan pengendali	Dana	Dana	Dana/ got-yong
4	Pengadaan bahan	Dana	Dana	Dana
5	Bahan lokal	Dana/ got-yong	Dana/ got-yong	Gotong-royong

Sumber: dari Buku Pedoman PPI

1. Dana Ipair

Pola pengelolaan dana Ipair selama irigasi dikelola oleh Dinas PU mempunyai mekanisme yang menutup kemungkinan petani untuk mengontrol, apalagi ikut mengelola dana tersebut. Petani atau organisasi petani (P3A) dalam konteks ini tidak lebih dari alat untuk memobilisasi dana dari petani sendiri. Mekanisme penarikan dana Ipair oleh P3A ini terkesan menipu petani, sebab petani tidak pernah tahu besaran dana yang berhasil dihimpun dan disetorkan ke rekening Dispenda.

Kerusakan irigasi yang disinyalir karena kekurangan dana oleh dinas bisa jadi benar, karena besaran dana yang dihimpun dan disetorkan ke dalam rekening Dispenda tidak pernah jelas besarnya. Dalam konteks ini tentu salah jika kekurangan anggaran pengelolaan irigasi disebabkan oleh sikap membangkang petani untuk membayar Ipair, jika benar petani menolak untuk membayar Ipair tentu ada alasan pembenar atas sikap tersebut. Kurangnya anggaran pengelolaan yang selama ini disinyalir menjadi 'biang kerok' kerusakan irigasi

²⁷ . *Ibid.*

mau tidak mau harus dikaitkan dengan akuntabilitas pengelolaan Ipair oleh Bamus dari pada penolakan petani untuk membayar.

Penolakan petani untuk membayar dana Ipair harus dipahami sebagai upaya mengkomunikasikan aspirasi yang selama ini tidak pernah diperhatikan oleh pihak pengelola irigasi. *Pertama*, penolakan petani untuk membayar Ipair karena penarikan dana Ipair oleh P3A yang kemudian disetorkan ke dalam rekening Dispenda tidak pernah diketahui besaran dan penggunaannya. Bagi petani mengetahui penarikan dan penggunaan dana Ipair merupakan sesuatu yang penting, sebab hal ini berkaitan dengan mutu pelayanan air²⁸. *Kedua*, penarikan dana Ipair oleh P3A yang didasarkan atas luas lahan yang dimiliki petani pada praktiknya tidak sebanding dengan mutu pelayan (baca : air yang diterima petani). Air yang seharusnya menjadi hak petani sering tidak sampai di petak sawah mereka, hal ini yang dianggap oleh petani sebagai penipuan sistematis²⁹. *Ketiga*, penarikan Ipair bukan satu-satunya tarikan yang harus dibayar oleh petani, petani juga harus bayar *janggolan* yang berupa gabah kering untuk Ili-ili³⁰. Hal ini tentu terasa tidak adil bagi petani jika petani tidak menerima hak atas air secara layak.

Mekanisme pengelolaan Ipair ini sepenuhnya berada di tangan Bamus, sebab setelah danah Ipair disetorkan ke rekening Dispenda oleh P3A Gabungan dan masuk dalam APBD kemudian turun ke Bamus. Mekanisme distribusi dana setelah berada di bawah kontrol Bamus ini yang kemudian menghilangkan prinsip akuntabilitas pengelolaan Ipair. Merujuk pada realitas di atas, kebauran dana Ipair bukan saja terjadi pada tahap penarikan, juga penggunaan dana yang tidak transparan. Hal ini terjadi tanpa ada kontrol yang signifikan dari petani, sebab keterlibatan petani dalam sistem pengelolaan irigasi memang tidak dimungkinkan.

Praktik pengelolaan yang banyak merugikan petani ini yang memberi inspirasi diterbitkannya kebijakan tentang pengelolaan Ipair pola baru. Pengelolaan Ipair pola baru ini mengandaikan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas yang memadai dari semua pihak, terutama Gabungan P3A sebagai pengelola. Pengelolaan ini bukan hanya memungkinkan kontrol petani terhadap dana Ipair, juga mensyaratkan perubahan bentuk organisasi P3A sebagai bagian dari penciptaan ruang kontrol.

Struktur organisasi Wilayah Irigasi Way Seputih tidak mungkin dipertahankan dalam rangka transparansi pengelolaan Ipair, sebab telah terbukti tidak mampu memfasilitasi petani untuk menciptakan pengelolaan Ipair secara transparan. Secara informal P3A Gabungan mencoba mempraktikkan pengelolaan Ipair pola baru ini, tapi tidak didukung oleh struktur organisasi yang solid disamping intervensi sub-Dinas Pengairan yang masih sering dilakukan³¹.

²⁸. Hal ini terjadi di beberapa desa seperti Endang Rejo, Dono Arum, Simpang Agung (sebagian), Gayau Sakti, dan Bumi Rahayu. Hanya sebagian kecil desa yang tersebut di atas menolak karena alasan pelayanan.

²⁹. Kasus air tidak sampai dipetak sawah petani bukan saja akibat perubahan alam dan kerusakan jaringan irigasi, tapi praktik jual beli air jatah petani dan menipu data sawah fungsi di area aliran air yang dilakukan oleh petugas pengairan. Manipulasi data area fungsi dilakukan dengan cara tidak memberi blanko 07 (blanko isian hasil dan gagal panen) atau diberikan di awal musim tanam. Padahal fungsi blanko 07 ini untuk evaluasi keberhasilan dan kegagalan panen sebagai dasar luas area pelayanan musim tanam berikutnya berdasarkan kapasitas layanan air.

³⁰. *Janggolan* adalah iuran berupa gabah kering yang diberikan kepada Ili-ili sebagai petugas pengairan tingkat desa. Besarnya gabah yang diberikan petani sebagai imbalan untuk Ili-ili tergantung pada luas area sawah petani yang diairi.

³¹. Waktu persolan ini dikomfirmasikan kepada Sub-Dinas Pengairan Kab. Lampung Tengah dan Ketua P3A Gabungan menunjukkan bahwa belum diterbitkan SK Bupati Tentang Pengelolaan Ipair Pola Baru sebagai dasar praktik pengelolaan tersebut, bahkan Organisasi P3A Gabungan sebagai induk organisasi P3A di Wilayah Irigasi Way Seputih belum di-SK-kan Oleh Bupati. Bentuk intervensi yang dilakukan oleh Sub-Dinas Pengairan, menurut pengakuan Ketua P3A Gabungan yaitu dengan cara meminta 30% dari total penarikan Ipair dalam satu Musim Tanam. Dinas juga melakukan intervensi yang bersifat politis yaitu usaha dinas untuk menjatuhkan Ketua P3A Gabungan dengan cara mengumpulkan tanda tangan dari semua Ketua P3A Desa yang berada dibawah kontrol Wakil Ketua. Tanda tangan tersebut ditulis dibawa mosi tidak percaya atas kepemimpinan ketua mereka, tapi ironisnya pekerjaan ini dilakukan oleh Wakil Ketua P3A Gabungan (persoalan ini secara tidak sengaja diceritakan oleh Wakil Ketua P3A Gabungan). Hal ini tentu tidak dapat dimaknai selain usaha dinas menghancurkan solidaritas petani, selain keuntungan politis yang didapat oleh Kasubdit Pengairan).

Gabungan P3A adalah organisasi yang dimungkinkan untuk mengelola Ipair secara transparan, sebab Gabungan P3A berada di titik tengah organisasi P3A, di bawah Gabungan P3A (sekunder) terdapat P3A (tersier) dan di atasnya terdapat IP3A (primer). Dengan struktur organisasi ini Gabungan P3A sebagai pengelola diawasi oleh IP3A dan pada waktu bersamaan dikontrol oleh P3A³². Struktur organisasi ini hanya sebatas pengandaian, sebab praktiknya struktur tersebut belum terbentuk dan Gabungan P3A terpaksa harus melaksanakan pengelolaan pola baru tersebut sekalipun tanpa SK Bupati. Dalam konteks ini bukan P3A yang harus menerima kesalahan, jika memang perlu ada yang disalahkan.

2. Pemberdayaan

Praktik pengelolaan irigasi yang selama ini dilakukan oleh Dinas merupakan sistem pengelolaan tanpa melibatkan petani, akibatnya hak-hak untuk mengembangkan kapasitas pengelolaan seperti yang selama ini mereka lakukan dengan irigasi kecil (baca : tradisional) tidak berkembang. Sebelum dikenalkan oleh pemerintah penjajah dan republik dengan pengelolaan irigasi teknis, petani Indonesia telah menciptakan model pengelolaan irigasi lokal sangat ramah lingkungan. Irigasi lokal petani merupakan usaha untuk hidup dengan tetap memelihara alam lingkungan. Prinsip hormani ini yang dijadikan dasar pengelolaan irigasi petani Indonesia.

Irigasi modern merupakan sistem pengairan yang diperkenalkan oleh penjajah Belanda. Irigasi ini oleh penjajah dimaksudkan untuk meningkatkan produksi pertanian dalam rangka memenuhi kebutuhan pasar Eropa. Bagi petani Indonesia bertani bukan lagi sebagai cara untuk mempertahankan hidup dengan tetap memelihara hubungan harmoni dengan alam, tapi usaha terpaksa di bawa todongan senjata penjajah.

Irigasi modern bukan saja merugikan petani dalam memperoleh hak atas pangan, tapi juga merusak lingkungan tanpa sedikitpun dapat dinikmati oleh masyarakat petani. Irigasi modern yang diperkenalkan penjajah ini memang mempunyai kapasitas jaringan yang lebih luas, sehingga penjajah perlu melakukan perluasan area pertanian. Usaha penjajah untuk memenuhi kebutuhan pasar yang disebut terakhir ini banyak merusak habitat hutan Indonesia.

Irigasi modern yang diperkenalkan oleh penjajah ini secara sistematis menggerus kemampuan petani untuk mengelola jaringan air. Banyak model pengelolaan irigasi dan ritualitasnya yang tidak dapat dijumpai setelah petani dikenalkan dengan irigasi modern. Lepas dari penjajah, usaha yang dilakukan oleh pemerintah republik untuk rehabilitasi kemampuan petani tidak banyak membawa perubahan. Apalagi setelah Republik Indonesia di bawa 'ketiak' Soeharto, kemampuan mengelola jaringan air oleh petani hilang sama sekali. Pemerintahan Soeharto secara sistematis memotong akses petani untuk terlibat dalam pengelolaan irigasi.

Merujuk pada konteks di atas, pemberdayaan petani untuk mengelola irigasi merupakan usaha signifikan untuk dilakukan baik dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi kepada petani, lebih-lebih dalam rangka kedaulatan pangan (*food sovereignty*)³³. Penyerahan pengelolaan irigasi merupakan usaha yang muncul di

³². Gabungan P3A bukan saja dituntut mempunyai kemampuan untuk mengelola Ipair, juga harus mempunyai kapasitas pola manajemen bersama dengan Dinas. Pola baru pengelolaan Ipair ini juga memungkinkan terjadinya integrasi Ipair dengan subsidi pemerintah (lihat hal.7 *Pedoman Umum Pelaksanaan Ipair Pola Baru Dinas Pekerjaan Umum Pengairan* Pemerintahan Propinsi Lampung)

³³. Konsep *food sovereignty* merupakan anti tesis dari konsep *food security*. *Food sovereignty* mengandaikan jaminan pangan bagi manusia yang diletakkan di atas hak milik atas sumber daya produktif. Kedaulatan pangan adalah hak setiap orang, kelompok-kelompok masyarakat dan setiap negara untuk menentukan sendiri kebijakan pertanian, tenaga kerja, perikanan, pangan dan tanah yang berwawasan ekologis, sosial, ekonomi dan budaya sesuai dengan kondisi khas mereka. Sementara kedaulatan

awal runtuhnya kekuasaan Soeharto, usaha ini merupakan anti tesis dari pola pengelolaan irigasi yang tidak melibatkan petani selama ini. Melibatkan petani bukan saja upaya yang diletakkan di atas prinsip partisipasi, tapi penyerahan kembali hak pengelolaan irigasi kepada petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Pemberdayaan dalam hal ini tentu menunjuk pada peningkatan kapasitas pengelola irigasi yang akan menerima penyerahan pengelolaan, dalam hal ini P3A baik lembaga maupun sumber daya manusia. Usaha pemberdayaan dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi seharusnya telah dilakukan atau setidaknya sedang dilakukan oleh pihak pemerintah. Kebijakan tentang pembaharuan pengelolaan irigasi ini telah terbit sejak april tahun 1999, seharusnya pemberdayaan untuk penguatan lembaga dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia sedang berjalan³⁴.

Realitas pemberdayaan dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi hampir tidak dijumpai di Wilayah Irigasi Way Seputih Lampung Tengah. *Pertama*, terlihat dalam struktur organisasi P3A di Wilayah Irigasi Way Seputih, struktur yang dipakai masih terdiri dari P3A Desa dan P3A Gabungan, padahal merujuk pada PP No. 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi bahwa struktur organisasi P3A terdiri dari P3A (tersier), Gabungan P3A (sekunder), dan IP3A (primer). Struktur yang disebut terakhir ini mengandaikan kontrol dari petani dalam pengelolan air dan Ipair.

Kedua, pengelolaan Ipair dalam konteks pengelolaan Irigasi Way Seputih berkesan tidak berjalan secara baik. Hal ini tentu akan mempengaruhi kerja-kerja lain yang berkaitan dengan opreasi dan pemeliharaan jaringan irigasi, tidak terkecuali pengelolaan dana dalam pelayanan air terhadap petani jika tidak ingin mendapat citra buruk. Pengelolaaan dana Ipair bukan saja berkaitan dengan cara memungut dan menggunakan (alokasi), tapi transparasi dan akuntabilitas menjadi prinsip penting dalam rangka mengembalikan kepercayaan petani kepada pengelola irigasi. Jangan sampai ada kesan bahwa mental pengelola lama (Dinas) sama dengan pengelola baru (petani).

Ketiga, rendahnya pengetahuan teknis operasi dan pemeliharaan irigasi yang dimiliki oleh P3A di setiap tingkatan juga menunjukkan belum berjalannya pemberdayaan seperti yang dijanjikan dalam kebijakan pembaharuan pengelolaan irigasi (baca: PPI dan PKPI)³⁵. Untuk tidak tergesa-gesa mengatakan bahwa pemerintah tidak melaksanakan pedoman pemberdayaan P3A seperti yang dimuat dalam SK Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2001, lebih baik jika dilihat realitas kerja P3A Irigasi Way Seputih.

Irigasi bagi petani bukan saja sebagai sistem teknik dan teknologi, juga sistem budaya, nilai dan pranata sosial-ekonomi. Dalam konteks ini penyerahan pengelolaan irigasi bukan sesuatu yang muda dilakukan. Penyerahan pengelolaan irigasi kepada petani tidak selayaknya dimaknai sebagai penyerahan jaringan irigasi dan persoalan kelembagaan, tapi lebih dari itu adalah penyerahan persoalan sosial yang berkembang karena konflik air. Artinya penyerahan pengelolaaan irigas juga merupakan penyerahan atas problem tersebut.

pangan merupakan konsep yang diletakan di atas prinsip pasar global dengan memberikan ruang akses seluas-luasnya kepada orang, kelompok, dan negara. Akses terhadap pasar ini yang menjadi medan kritik *NGO/ CSO Forum for Food Sovereignty*, sebab negara dalam tidak berkewajiban untuk melindungi warganya untuk memperoleh komoditas pangan dari pasar dunia. Menurut mereka pengurangan kelaparan tidak dapat diletakkan di atas mekanisme pasar, sebab tidak semua negara dapat mengakses pasar pangan dunia. Karena itu mereka menawarkan kedaulatan pangan sebagai alternatif pengurangan kelaparan pangan dunia. Hal merujuk pada *Political Statement of the NGO/ CSO Forum for Food Sovereignty* tahun 2002 (tidak diterbitkan).

³⁴. Merujuk pada Inpres No. 3 Tahun 1999 Tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Pengelolaan Irigasi dan PP No. 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi.

³⁵. Beberapa kali diskusi (baca : konfirmasi) dengan P3A termasuk Ketua dan Wakil Ketua P3A Gabungan serta P3A bahwa mereka mengakui hanya tahu ada kebijakan penyerahan pengelolaan irigasi, tapi belum pernah baca peraturannya. Realitas ini hanya ingin menunjukan bahwa sosialisasi pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi tidak berjalan secara baik, padahal ini penting untuk mempercepat proses pemberdayaan dan reorganisasi P3A.

Konflik air di Irigasi Way Seputih bukan sesuatu yang patut untuk ditutupi, sebab konflik ini telah meluas menjadi konflik sosial-ekonomi³⁶. Berkurangnya air yang masuk ke petak sawah petani berarti berkurangnya lahan petani yang dapat ditanami, jika hal ini terjadi dan cenderung meningkat bukan tidak mungkin terjadi eskalasi konflik. Dalam konteks ini pemberdayaan terhadap petani bukan saja berkaitan dengan pengetahuan teknis, keuangan, dan kelembagaan, juga pengelolaan konflik menjadi signifikan.

C. Memaknai Konflik

Potensi konflik irigasi bukan saja terjadi karena perebutan peran untuk mengelola antara petani dan Dinas Pengairan, juga konflik yang timbul akibat mekanisme dan sistem pengelolaan yang tidak baik. Persoalan yang disebut terakhir ini berbentuk pelayanan air yang tidak memadai, termasuk berkurangnya air yang masuk dipetak sawah petani. Persoalan air tersebut tidak jarang merusak solidaritas petani dalam menyelesaikan konflik yang mereka hadapi.

Tidak dapat disangkal bahwa rezim orde baru merupakan sistem pemerintahan yang mempunyai reputasi menciptakan konflik di masyarakat secara sistematis. Kasus kerusuhan etnik (Sampit), perang antar agama (Ambon), dan kerusuhan menjelang jajak pendapat di tanah Lorosae sebenarnya bukan perang antar warga negara, tapi perang antara rakyat miskin dan struktur negara yang *pongah* (arogan). Negara demikian canggih mengemas cerita sehingga terkesan bahwa perang tersebut merupakan konflik horizontal tanpa campur tangan negara. Konflik yang terjadi di Indonesia seharusnya dimaknai sebagai potret buram *pembangunanisme ala orde baru*.

Konflik yang terjadi antara petani pemakai air (hulu, tengah, dan hilir) Irigasi Way Seputih juga bukan sesuatu yang tanpa latar belakang. Irigasi Way Seputih sejak semula di bangun untuk mewujudkan swasembada pangan atau tepatnya untuk memenuhi kebutuhan pasar. Kebijakan pertanian yang di letakkan di atas target pembangunan ini memaksa petani untuk berhitung secara tidak rasional, sebab petani dipaksa mencetak sawah di luar batas pelayanan irigasi.³⁷

Konflik petani hulu, tengah, dan hilir seharusnya dimaknai sebagai cara petani mendemonstrasikan kekecewaan atas kebijakan irigasi dan pertanian yang selama ini dibuat negara. Kebijakan pencetakan sawah apapun kepentingannya seharusnya disesuaikan dengan kapasitas irigasi. Sawah milik petani kenyataannya lebih luas dari kemampuan irigasi dalam mengairi, tidak seperti yang diprediksi oleh Dinas Pertanian dan Dinas Pengairan³⁸.

Pembagian air yang tidak sesuai dengan kebutuhan petani untuk mengairi sawah ini yang menjadi sumber konflik. Petani merasa bahwa kegagalan panen selama ini karena padi kekurangan air. Merujuk pada persoalan ini sebenarnya konflik masyarakat petani di Irigasi Way Seputih lebih disebabkan oleh kebijakan pembangunan yang ambisius dari pada persoalan antar petani. Dalam hal ini negara mencoba menunjukkan bahwa konflik petani itu bukan persoalan struktural, sehingga negara tidak merasa perlu bertanggung jawab untuk ikut menyelesaikan. Buktinya sampai sekarang tidak ada resolusi konflik yang ditawarkan negara untuk menyelesaikan persoalan ini.

³⁶ . Sejak tahun 1984 di Desa Indra Putra Subik terjadi perubahan terhadap seorang petani oleh petani karena berselisih soal pembagian air, sampai sekarang konflik ini tidak semakin melemah tapi menunjukkan eskalasi yang luas. Apalagi setiap tahun air Irigasi Way Seputih cenderung berkurang.

³⁷ . Baca sub-judul Irigasi dan Proyek Pertumbuhan dalam tulisan ini.

³⁸ . Menurut pengakuan staf Dinas Pertanian Kab. Lampung Tengah bahwa pencetakan sawah sekarang sudah tidak ada, tapi kebijakan tentang pencetakan sawah belum dicabut.

1. Hutan Resapan

Dalam rangka penyerahan pengelolaan irigasi ada kegiatan inventarisasi sebagai tahapan yang memungkinkan petani maupun pemerintah mengetahui secara pasti peta kerusakan irigasi. Inventarisasi merupakan aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dan P3A untuk menelusuri jaringan irigasi dalam rangka memperoleh data riil tentang peta irigasi dan area yang diairi. Kegiatan ini meliputi pencatatan dan pendataan fisik, kondisi, fungsi jaringan irigasi, ketersediaan air, areal pelayanan serta lembaga pengelolaan irigasi. Hasil akhir inventarisasi ini yang akan dijadikan dasar pembagian wewenang antara P3A dan pemerintah³⁹.

Salah satu kelemahan inventarisasi ini adalah reduksi persoalan yang dihadapi irigasi. Persoalan irigasi bukan hanya hal-hal yang menyangkut kondisi jaringan, area pelayanan, dan kelembagaan P3A, juga persoalan sosial-ekonomi masyarakat sekitar irigasi. Jika persoalan yang dijadikan obyek pemetaan hanya hal-hal yang berkaitan langsung dengan irigasi, dapat dipastikan konflik sosial semakin eskalatif. Persoalan hutan resapan dalam konteks pengelolaan irigasi bukan hal yang dapat diabaikan oleh pemerintah maupun P3A, sebab gundulnya hutan merupakan ancaman bagi kelestarian air sungai Way Seputih sebagai sumber air irigasi. Irigasi Way Seputih mempunyai area resapan sepanjang \pm 63 km yang berada di atas Bendungan Aji Baru. Area resapan air ini sekarang dalam keadaan gundul, sehingga tidak lagi berfungsi sebagai resapan air sungai. Akibatnya air sungai tidak dapat dikelola secara baik, bila musim hujan sungai mengalami banjir besar karena tidak ada yang menahan air, sementara dimusim kemarau sungai mengalami kekeringan luar biasa⁴⁰. Merujuk pada kondisi ini tentu dapat dipahami jika petani pemakai air merasa kekurangan air setiap musim tanam, hal ini yang memicu konflik petani⁴¹.

Persoalan hutan resapan bukan hal yang mudah diselesaikan, sebab hutan tersebut berada di atas tanah petani dengan status hak milik. Petani hutan merasa mempunyai hak untuk mengelola hutan tersebut, sekalipun di lain pihak 'merugikan' petani pemakai air. Gundulnya hutan yang konon sebagai resapan air Sungai Way Seputih itu bukan semata-mata kesalahan petani pemilik tanah hutan, bahkan mereka tidak perlu disalahkan mengenai gundulnya hutan tersebut⁴². Mereka adalah petani hutan yang sepenuhnya menggantungkan hidupnya dengan mengelola hutan, apalagi hutan tersebut merupakan hutan mereka sendiri.

Upaya reboisasi oleh Dinas Pertanian bukan solusi yang dapat menyelesaikan persoalan hutan. Gundulnya hutan tersebut bukan akibat penjarahan dalam waktu yang singkat, tapi karena pengambilan manfaat hutan oleh masyarakat pemiliknya. Upaya pemerintah Kabupaten Lampung Tengah menerbitkan Perda No.26 Tahun 1996 Tentang Izin Pemanfaatan Kayu Pada Hutan Rakyat Atau Hutan Milik sama gagalnya dengan upaya reboisasi yang dilakukan oleh Dinas Pertanian di atas⁴³.

³⁹ . Pasal 36 ayat (1-4) PP No. 77 Tahun 2001 Tentang Irigasi.

⁴⁰ . Kondisi air sungai sangat mempengaruhi ketersediaan air di Irigasi Way Seputih, karena kondisi ini petani menjuluki Irigasi Way Seputih sebagai sebagai irigasi 'tadah hujan'.

⁴¹ . Sebagian besar petani pemakai air tidak tahu bahwa kekeringan air irigasi merupakan akibat gundulnya hutan resapan.

⁴² . Menurut staf Dinas Pertanian Kab. Lampung Tengah bahwa hutan tersebut pernah direboisasi oleh Dinas Pertanian tahun 1983.

⁴³ . Kejanggalaan dalam substansial dalam Perda No. 26 Tahun 1996 Tentang Izin Pemanfaatan Kayu Pada Hutan Rakyat Atau Hutan Milik antara lain: *pertama*, ijin pemanfaatan kayu dan kewajiban menanam 10 batang jika menebang satu. Jika kayu yang ditebang hanya satu tentu area yang dapat ditanami juga hanya satu, lalu yang sembilan batang akan ditanam di mana (lihat pasal 9 ayat 1-2). *Kedua*, dalam perda ini terdapat ketentuan pidana yang mengatur tentang hukuman kurungan dan denda. lazimnya sebuah perda tidak mengatur ketentuan pidana, jika dalam perda ada ketentuan pidana harus merujuk pada undang-undang tertentu yang berkaitan langsung dengan substansi perda diatur, sayangnya perda ini tidak menyebut undang-undang tersebut dalam pasal ketentuan pidananya (pasal 17 ayat 1-2).

Regulasi tentang ijin untuk pemanfaatan hutan milik merupakan kebijakan yang ironis, ijin itu hanya mungkin dilakukan oleh orang yang mengambil sesuatu milik orang lain, bukan pemilik yang ijin pada pengambil manfaat. Hutan tersebut ditanam di tanah petani, dipelihara petani dan dimanfaatkan sendiri oleh petani, nampak lucu jika petani harus ijin pada pemerintah seperti yang diatur dalam Perda tersebut⁴⁴.

Jika pemerintah memandang keberadaan hutan tersebut sangat penting untuk menjaga kelestarian air sungai dan irigasi, pemerintah dan P3A dapat membicarakan persoalan hutan tersebut dengan petani pemilik hutan. Pemerintah dapat menawarkan kompensasi yang layak bagi pemilik hutan sebagai ganti rugi atas hutan yang tidak lagi dapat dimanfaatkan secara maksimal⁴⁵.

Persoalan hutan ini dapat segera menjadi sumber konflik baru jika tidak segera dicarikan solusinya, sebab petani pemakai air irigasi akan mengetahui bahwa kekeringan yang terjadi di irigasi adalah akibat gundulnya hutan resapan. Dalam hal ini peran pemerintah menjadi sangat penting, jika terjadi kesepakatan antara pemerintah dan petani pemilik hutan tentu butuh legalisasi. Apapun hasil kesepakatan tersebut, prinsipnya tidak merugikan petani pemilik hutan dan harus dimaknai sebagai upaya mencegah konflik antar petani.

2. Petani Gogo

Proyek pertumbuhan yang dilakukan oleh negara konon dimaksudkan untuk mewujudkan swasembada pangan terbukti banyak membawa perubahan signifikan bagi warga negara, terutama warga yang berada di daerah tujuan transmigrasi. Swasembada pangan oleh negara diterjemahkan dengan melakukan transmigrasi di daerah-daerah yang dianggap tidak terlalu banyak penduduknya. Paling tidak ada dua hal yang menjadikan negara memilih transmigrasi sebagai langkah mempercepat pertumbuhan. *Pertama*, secara ekonomis penyebaran penduduk adalah dalam rangka melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian di daerah-daerah yang rendah tingkat populasi penduduknya. *Kedua*, secara politis negara (terutama rezim orde baru) melakukan proyek transmigrasi sebagai upaya jawaanisasi. Orang Jawa merupakan komunitas yang relatif loyal terhadap pemerintahan pusat, dengan melakukan penyebaran etnis Jawa di daerah luar Pulau Jawa sama dengan negara melakukan penjinakan terhadap etnik luar Jawa lewat orang Jawa⁴⁶.

Dalam konteks Lampung, transmigrasi merupakan bencana bagi penduduk asli Lampung (etnik Lampung), bukan saja hilangnya keselarasan hidup lokal, hak atas tanah, tapi transmigrasi juga mempersempit ruang gerak etnik Lampung untuk mempertahankan hidup⁴⁷. Etnik yang habitatnya meladang berpindah dan menempati hutan setelah ada program transmigrasi mereka kehilangan segalanya. Hutan gundul untuk pemukiman penduduk transmigran dan ladang buat mereka, sementara etnik Lampung 'tersingkir' dan menjadi 'gelandangan' di daerah sendiri⁴⁸.

⁴⁴ . Dalam hal ini seharusnya yang wajib ijin adalah pemerintah kepada petani pemilik hutan jika hutan tersebut dimaksudkan sebagai area resapan sungai.

⁴⁵ . Di beberapa tempat sejumlah LSM telah melakukan pemberdayaan masyarakat pemilik hutan untuk mengambil manfaat dengan tetap menjaga kelestariannya, bahkan beberapa pemerintahan daerah kabupaten tengah berusaha melakukan kerja sama dengan LSM untuk memberdayakan petani pemilik hutan. Kabupaten Garut Jawa Barat sedang melakukan hal tersebut.

⁴⁶ . Hal ini tentu tidak dimaksudkan untuk mengatakan bahwa etnik non-Jawa tidak loyal terhadap negara, tapi hendak menegaskan bahwa orde baru memandang etnik Jawa merupakan alat efektif untuk menularkan kepatuhan. Selama ini negara (orde baru) memandang etnik non-Jawa merupakan ancaman bagi stabilitas negara, hal ini terbukti bahwa kekerasan militer terhadap warga negara di luar Pulau Jawa lebih besar dibanding dengan di Jawa. Kekerasan ini tentu menunjuk pada kuantitas bukan kualitas, sebab kualitas kekerasan militer di mana saja tetap sama.

⁴⁷ . Hal ini tentu tidak dimaksudkan untuk membedakan etnik pendatang dan etnik Lampung, apalagi membangkitkan sentimen primordial. Tulisan ini hanya mempertegas bahwa proyek transmigrasi tidak pernah mempertimbangkan hak-hak penduduk lokal atas tanah, air dan sumber-sumber produksi lainnya.

⁴⁸ . Perampasan tanah yang dilakukan oleh negara ini kebanyakan dilakukan dibawa todongan senjata atau divonis sebagai pemberontak dan melawan negara (cerita dari mulut ke mulut).

Etnik asli ini sekarang tersingkir atau tepatnya disingkirkan di daerah pinggiran hutan yang masih tersisah, sektor perkotaan yang tidak menjanjikan, dan di bantaran sungai. Untuk persoalan yang disebut terakhir ini menjadi ruang konflik antara petani pemakai dan penduduk yang menempati bantaran sungai⁴⁹. Penduduk yang menempati bantaran sungai ini bercocok tanam dengan cara menanam *varietas* padi gogo dibantaran sungai yang bergambut (lumpur) sehingga tidak perlu mengola tanah lebih dahulu seperti tanah sawah⁵⁰.

Aktifitas penduduk bantaran sungai Way Seputih ini terganggu sejak di bangunya bendungan di Desa Aji Baru untuk Irigasi Way Seputih. Sebagai tempat untuk menampung air untuk irigasi, air yang ada di bendungan harus dinaikan untuk dapat mengairi area irigasi. Air yang di tampung dalam bendungan ini sering kali menggenangi tanaman padi penduduk bantaran sungai, akibatnya mereka sering gagal panen⁵¹.

Hal ini telah terjadi dalam tempo yang tidak pendek. Mereka yang jadi korban bendungan tersebut bukan orang yang membutuhkan air irigasi, penduduk yang berkepentingan dengan bendungan ini adalah petani sawah yang ada disepanjang Irigasi Way Seputih⁵². Persolan ini memang tidak pernah meruncing menjadi konflik sosial antara petani pemakai air irigasi dan petani padi bantaran sungai, apalagi konflik etnik yang berkepanjangan. Hal ini tentu tidak dapat dianggap sebagai kabar gembira, sebab riil ini merupakan sumber konflik potensial dan bukan tidak mungkin menjadi medan konflik baru.

Petani pemakai air irigasi dan petani bantaran sungai tidak pernah menciptakan konfliknya sendiri apalagi memilih jalan untuk berhadapan dengan sesama kaum tani. Mereka hanya korban kebijakan negara yang salah *urus* (menata) dan kalkulasi, maka tidak benar jika mereka harus dikorbankan dalam hal ini. Negara mempunyai peran besar untuk dapat menyelesaikan persoalan ini, di samping kearifan kaum tani sendiri.

D. Belajar Kearifan Petani

Dengan tidak bermaksud melebih-lebihkan petani, maka tidak berlebihan jika kebijakan apapun yang diproduksi oleh negara ini seyogyanya merujuk pada kearifan dan kesantunan petani. Petani merupakan komunitas yang lahir dari perkawian panjang antara usaha manusia untuk hidup dengan alam lingkungannya, sehingga wajar jika perilaku, nilai, budaya dan sistem sosial yang dibangun merupakan refleksi harmoni alam semesta. Pembangunan pertanian di mata petani merupakan usaha untuk mencapai kemerdekaan dalam bersekutu dengan alam, sehingga menciptakan kemakmuran tanpa menggerus hormani semesta.

Kemerdekaan bersekutu dengan alam tersebut secara sistematis hilang setelah masuknya penjajah di bumi nusantara. Petani bekerja bukan lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup sebagai bagian dari usaha melestarikan alam semesta, tapi menanam komoditas pilihan penjajah di bawa todongan senjata. Bagi petani penjajahan tersebut terjadi sampai saat ini yang konon telah dimerdekaan oleh bangsa sendiri. Untuk membuktikan hal tersebut petani Indonesia biasanya menyebut realitas penyerobotan tanah oleh negara, rendahnya harga komoditas pertanian, dan rendahnya perlindungan negara terhadap petani dari penindasan pasar. Petani cukup kenyang dengan perilaku penjajah yang seperti ini, sejak dulu petani tidak pernah dapat mempertahankan tanahnya dari perilaku negara, juga tidak pernah dapat menentukan harga komoditas yang diproduksi, apalagi melawan penindasan modal.

⁴⁹ . Kebanyakan etnik Lampung.

⁵⁰ . *Varietas* padi gogo adalah jenis padi merah yang konon rasanya lebih enak dari jenis padi biasa.

⁵¹ . Problem mereka sebenarnya bukan hanya tidak dapat panen padi karena digenangi air, tapi rumah mnereka juga digenangi air jika air sedang tinggi di bendungan.

⁵² . Bendungan Aji Baru ini dibuat untuk mendukung intensifikasi pertanian yang dilakukan oleh pendatang (baca : transmigran Jawa dan Bali), sementara petani gogo kebanyakan etnik Lampung.

Petani Indonesia merupakan korban permanen dari arogansi modal dan absurditas pembangunan. Pembangunan yang pernah diagendakan oleh negara selama ini tidak lebih dari upaya memfalisitasi modal (investor) untuk merampas sumber-sumber produksi pertanian. Perampasan sumber-sumber produksi pertanian merupakan usaha sistematis yang dilakukan oleh pemilik modal untuk menciptakan *surplus* tenaga buruh pada suatu negara, sehingga upah buruh dapat ditekan dibawa titik paling rendah⁵³. Persolan yang disebut terakhir ini banyak menjadi problem negara dunia ketiga (baca : negara berkembang), tidak terkecuali di Indonesia.

Merujuk pada persoalan di atas penyerahan pengelolaan irigasi sebagai bagian dari pembangunan pertanian seharusnya tidak diletakkan sebagai upaya negara mendorong petani memasuki pasar global, sebab negara sampai sekarang tidak pernah mempunyai reputasi dalam melindungi harga produksi pertanian⁵⁴. Sekalipun di beberapa tempat (baca: daerah) petani cukup mampu bertahan dari terpaan krisis, tapi bukan tidak mungkin mekanisme *survive* tersebut akan segera hilang jika negara mengulangi kesalahan dalam pembangunan pertanian⁵⁵.

⁵³ . Tesis ini tentu terbukti pada kasus di Indonesia, krisis ekonomi yang melanda Indonesia di akhir 1997-an sampai sekarang bagi petani yang masih mempunyai tanah sendiri dapat dipastikan tidak berpengaruh. Bahkan beberapa petani Lampung Tengah mengatakan petani yang mempunyai tanah sendiri mampu makan tujuh kali sehari. Hal ini tentu sangat berbeda dengan kehidupan buruh di perkotaan.

⁵⁴ . Penolakan *NGO CSO Forum for Food Sovereignty* terhadap mekanisme pasar global sebagai cara untuk mengurangi kelaparan adalah politik damping. Politik damping merupakan politik perdagangan dengan cara menjual barang (terutama komoditas pertanian) di bawah biaya produksi.

⁵⁵ . Indonesia menandatangani *Declaration of World Food Summit : five years later (International Alliance Against Hunger)* di Roma, Italia 2002 merupakan suatu kesalahan, sebab kesepakatan tersebut mendorong petani masuk ke pasar bebas.

DAFTAR PUSTAKA

- Hijau di Sana Sini, Tri Hita Karana* diambil dari situs www.garudawisnukencana.or.id
- Declaration of the World Food Summit : five years later; International Alliance Against Hunger* (tidak diterbitkan) --Roma, Italia, 2002
- Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty* (tidak diterbitkan) --Roma, Italia, 2002
- Bruce Rich, *Menggadaikan Bumi*,-- Jakarta : INFID, 1999
- BPPN, *Pedoman PPI di Indonesia*, Jakarta : Depdagri, 1999
- Departemen Ilmu Sosial Ekonomi, *Survey Sosial Ekonomi Daerah Pengairan Way Seputih Lampung Tengah*, -- Bogor : IPB, 1971
- Dirjen Bina Sarana Pertanian, *Metode Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)*,-- Jakarta: Departemen Pertanian, 2001
- Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa : Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*,-- Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 1999
- Sofwan Samandawai dkk, *Laporan Penelitian Irigasi Way Seputih*, Bandung : Yayasan Akatiga, 2001

Judul : Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi
Penyunting : Endang Suhendar, Satyawan Sunito, MT Felix Sitorus, Arif Satria,
Ivanovich Agusta, dan Arya Hadi Dharmawan
Penerbit : Yayasan Akatiga
Tahun Terbit : Agustus 2002
Jumlah Halaman : xxv + 373 hlm

Oleh: Muslih Z.A¹

Gagasan Reforma Agraria atau lebih dikenal dengan istilah *land reform* umurnya sudah sangat tua, yaitu lebih dari 2500 tahun. Sejarah telah mencatat bahwa gerakan *Land reform* pertama kali dipelopori oleh seorang penguasa Yunani Kuno, 594 tahun sebelum masehi. Namun, gerakan *land reform* yang pertama di dunia itu tidak berhasil dalam arti tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap persoalan agraria. Sekitar tiga puluh tahun kemudian, penguasa Yunani lain, kembali menghidupkan gerakan *land reform* dengan semboyannya yang terkenal *land to the tiller* (tanah untuk penggarap), dan kali ini gerakan tersebut mampu membawa perubahan. Sejak saat itulah, gerakan *land reform* akhirnya juga dilakukan di banyak negara (Wiradi, 1998).

Secara konseptual, *land reform* diartikan sebagai upaya penataan ulang terhadap susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah sehingga tercipta pembagian yang adil, terutama demi kepentingan rakyat. Agar program *land reform* betul-betul menyejahterakan rakyat (baca:petani), maka gerakan ini tidak sebatas “menata sebaran pemilik, penguasaan dan penggunaan tanah tetapi harus dilengkapi dengan program lainnya, seperti perkreditan, pemasaran, teknologi tepat guna, pendidikan, pelatihan, dan sebagainya. *Land reform* dan program penunjangnya itulah yang dikonsepsikan sebagai Reforma Agraria (bahasa spanyol?) atau *agrarian reform* (bahasa Inggris). Sebagai salah satu model pembangunan, beberapa negara banyak yang telah berhasil melaksanakan program reforma agraria, misalnya Bulgaria, Soviet, Jepang, Meksiko, Mesir, dan sebagainya. Lalu, bagaimana dengan Indonesia?

Dalam panggung politik nasional Indonesia, gagasan *land reform* telah mengalami pasang surut. Jauh sebelumnya, para pendiri bangsa menyadari bahwa program pembangunan bangsa tidak dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu menyelesaikan masalah-masalah agraria yang kronis. Untuk itu, diperlukan undang-undang agraria baru (pengganti undang-undang kolonial) yang lebih mengedepankan kepentingan rakyat banyak daripada kepentingan sekelompok kecil pemilik modal.

¹ Staf Program Officer **Sawarung** (Sarasehan Warga Bandung) dan pernah bekerja di Lembaga Penelitian **Akatiga-Bandung**.

Pada tahun 1960, lahir undang-undang agraria yang lebih dikenal dengan UUPA 1960. Keluarnya undang-undang itu merupakan momentum penting bagi upaya mewujudkan keadilan agraria di Indonesia. Seiring dengan semangat pembangunan pada masa itu, antara tahun 1960-1965, gerakan *land reform* mendominasi panggung politik sekaligus menjadi agenda nasional pembangunan nasional bangsa Indonesia. Akan tetapi, gerakan ini terhenti seiring dengan tampilnya Orde Baru dalam panggung kekuasaan.

Paradigma pembangunan Orde Baru yang menekankan pada laju pertumbuhan ekonomi menyebabkan wacana pembaruan agraria tidak lagi mendapat perhatian dan secara bertahap “menghilang” dalam panggung politik nasional. Akibatnya, ketidakadilan agraria dalam bentuk ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, serta monopoli penguasaan sumber daya agraria terus berlanjut bahkan semakin menumpuk dan semrawut.

Bangkitnya semangat demokratisasi pasca tumbang rezim otoritarian Orde Baru membuka peluang bagi upaya mewujudkan keadilan agraria. Karena itu, sangatlah tepat jika gagasan *land reform* terus-menerus digali kembali, disebarluaskan, dan dirumuskan sehingga tercipta format *land reform* yang sesuai dengan masalah dan potensi sumber agraria yang ada. Dalam konteks inilah, hadirnya buku Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi mempunyai arti penting. Buku yang merupakan bunga rampai persoalan reforma agraria ini disusun oleh para penulis dengan latar belakang yang berbeda: akademisi, pejabat pemerintah, dan aktivis LSM. Mereka mencoba menyoroti persoalan agraria dari beberapa aspek dan sudut pandang. Akan tetapi, tema sentral yang dibahas difokuskan pada konsep-konsep pokok dalam isu agraria yang telah dilontarkan oleh Gunawan Wiradi; sosok yang secara terus-menerus dan konsisten membangun wacana Reforma Agraria di Indonesia.

Secara tematik, buku ini terdiri atas 4 (empat) bagian. Bagian pertama menyoroti **lingkup agraria**. Bahasan ini dianggap penting karena istilah agraria sering dimengerti secara reduktif, yakni sebatas pertanian atau tanah pertanian. MT. Felix Sitorus yang mengawali tulisan pada bagian ini memaparkan bahwa lingkup agraria harus dibedakan ke dalam dua aspek, yaitu aspek objek (sumber-sumber agraria) dan aspek subjek (pemanfaat sumber agraria). Objek agraria mencakup unsur tanah, air, dan udara beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan subjek agraria mencakup tiga kategori, yaitu komunitas (unit-unit rumah tangga), pemerintah (sebagai representasi negara), dan swasta (*private sector*). Ketiga subjek agraria tersebut memiliki hubungan teknis agraris dengan sumber-sumber agraria. Dalam hubungan tersebut, menurutnya, tercermin artikulasi kepentingan-kepentingan sosial-ekonomi masing-masing subjek berkenaan dengan kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Selain memiliki hubungan teknis agraris, masing-masing subjek agraria memiliki jalinan hubungan sosial agraris

yang berpangkal pada perbedaan akses terhadap sumber–sumber agraria. Perbedaan kepentingan dan akses inilah yang sering menjadi sumber munculnya konflik agraria.

Bagian kedua menyoroti persoalan **politik dan hukum agraria**. Gagasan tentang politik agraria Indonesia pasca kolonial dirumuskan dalam Undang-Undang No.5/1960 tentang pokok-pokok agraria (UUPA). Secara formal, UUPA diposisikan sebagai undang-undang organik dan induk segala kebijakan agraria. Lahirnya UUPA merupakan upaya untuk mengimplementasikan Pasal 33 ayat 3 UUD 45. Misi akhir dari UUPA adalah menata kembali penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih berkeadilan. Akan tetapi, dalam kenyataannya, undang-undang ini ternyata tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan agraria yang muncul, seperti pemusatan penguasaan sumber daya agraria oleh negara, pemodal asing, dan sekelompok kecil pengusaha yang meminggirkan kepentingan rakyat banyak.

Maria S.W. Sumardjono melihat bahwa UUPA/1960 sebagai landasan hukum yang mengatur persoalan agraria masih kurang lengkap karena dalam kenyataannya, undang-undang ini hanya mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan sedangkan objek agraria yang lain (air, ruang udara, dan kekayaan alam) belum masuk ke dalam objek pengaturan. Akibatnya, kekurangan UUPA yang tidak dibenahi dijadikan “celah” oleh pemerintah Orde Baru untuk mengeluarkan undang-undang sektoral yang bertolak belakang dengan jiwa dan semangat UUPA.

Eksplorasi secara mendalam terhadap aspek hukum agraria nasional diketengahkan oleh Amri Marzali. Dalam uraiannya, ia mengatakan bahwa hak masyarakat adat atas sumber-sumber agraria dalam UUPA masih rancu, mendua, dan tidak tegas. Secara formal, UUPA tahun 1960 (Pasal 5) mengakui bahwa *“hukum agraria nasional yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat...”* Artinya, hukum adat menjadi jiwa dari UUPA. Akan tetapi, dalam kenyataannya UUPA tidak mampu menjamin terwujudnya akses dan hak-hak tenurial masyarakat adat atas tanah ulayat. Apabila negara memerlukannya, tanah ulayat tersebut dapat diambil alih lalu diubah statusnya menjadi tanah negara kemudian diserahkan pemanfaatannya ke perusahaan HPH tertentu dengan dalih kepentingan negara. Tegasnya, meskipun hak penduduk lokal atas tanah ulayat diakui dalam UUPA, tetapi hak ini dapat saja dibatalkan oleh negara demi “kepentingan nasional dan negara.” Situasi umum yang tampak pada periode pemerintahan Orde Baru memang selalu menempatkan hukum adat dan hak ulayat sebagai pihak yang dikalahkan oleh “kepentingan pembangunan nasional” yang menganut prinsip laju pertumbuhan ekonomi. Dengan prinsip itulah, maka PP-HPH, PP-HTI, serta modal dan teknologi asing jauh berharga bagi pertumbuhan ekonomi dibandingkan sistem produksi tradisional masyarakat hukum adat yang pada akhirnya memicu timbulnya kasus-kasus konflik tanah yang marak pada masa Orde Baru.

Persoalan **struktur dan konflik agraria** dibahas pada bagian tiga. Pengertian struktur agraria mengacu pada distribusi pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria. Beberapa konsep penting yang terkait dengan struktur agraria adalah *pemilikan tanah*, yaitu penguasaan formal atas sebidang tanah dan konsep *pengusahaan tanah*, yaitu bagaimana cara sebidang tanah diusahakan secara produktif. Konsep lain yang juga dibahas adalah *land tenancy* (penggarapan tanah), *land tenure*, (pemilikan secara hukum atas tanah), dan *tuna kisma* (fenomena penduduk desa yang tidak lagi memiliki tanah garapan).

Penjelasan mengenai ketimpangan struktural dalam hal pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah yang menggambarkan betapa suramnya kondisi petani Indonesia disampaikan oleh Siswono Yudo Husodo. Menurutnya, petani adalah kelompok sosial yang lemah, baik secara ekonomi maupun politik, dan yang utama tidak memiliki tanah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Sebagai penggarap, petani tidak memiliki posisi tawar yang kuat di hadapan pemilik tanah dan sebagai petani gurem, mereka seringkali dintimidasi untuk melepaskan tanahnya atau dipaksa untuk menanam komoditas tertentu sesuai kemauan penguasa.

Permasalahan struktural yang dihadapi petani tersebut telah mendorong timbulnya gerakan sosial petani secara radikal. Pada masa kolonial, sebagaimana ditunjukkan oleh James Scott, gerakan perlawanan petani didorong oleh setidaknya tiga faktor, yaitu perubahan struktur agraria, meningkatnya eksploitasi, dan merosotnya status sosial-ekonomi. Perubahan-perubahan yang berlangsung secara drastis menimbulkan rasa frustrasi petani miskin yang akhirnya memunculkan perlawanan petani untuk menentang sistem yang ada. Gerakan perlawanan tersebut sering dikemas melalui ideologi mesianisme dan milenarisme yang intinya hendak mengembalikan tatanan masyarakat tradisional yang dianggap sebagai tatanan masyarakat ideal. Sementara itu, juga Popkin menyatakan bahwa pemberontakan-pemberontakan petani yang terjadi selama masa kolonial bertujuan untuk menentang kebijakan-kebijakan pemerintah dalam pemungutan pajak, kerja paksa, dan sistem sewa atau kontrak tanah.

Tradisi perlawanan petani berlanjut pada masa pasca kemerdekaan. Pada masa ini gerakan petani semakin mengkristal dengan tuntutan yang radikal, seperti *land reform* dan nasionalisasi perkebunan. Dalam melakukan gerakannya, petani “bersekutu” dengan kekuatan-kekuatan partai politik serta kelompok pergerakan yang berbasis di perkotaan. Dalam pandangan Syaiful Bahari, petani telah menemukan cara tersendiri untuk mempertahankan kebutuhan sosial ekonominya tanpa harus bergantung pada instrumen desa.

Gagasan mengenai **reforma agraria**, yang menjadi inti dari buku ini, diulas secara panjang lebar pada bagian akhir. Noer Fauzi menegaskan bahwa tuntutan akan *land reform* merupakan agenda

yang tidak bisa dihapus begitu saja. Transisi demokrasi dan perubahan konfigurasi politik yang terjadi di Indonesia dan negara lain telah mendorong penduduk pedesaan untuk mengartikulasikan agenda *land reform* ke dalam panggung politik negara.

Akan tetapi, pelaksanaan *land reform* semakin memperoleh tantangan, utamanya adalah dominannya kekuatan neo-liberalisme. Perusahaan-perusahaan multinasional dan lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti *World Bank*, *International Monetary Fund*, *Asian Development Bank*, dan pemerintah negara-negara maju secara gencar mengembangkan neo-kolonialisme dengan memaksa negara-negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia untuk mengubah watak negara dalam hubungannya dengan investasi, pasar, serta perdagangan global. Melalui neo-liberalisme, peran negara akan dikurangi sedemikian rupa, termasuk perannya dalam menata sumberdaya alam untuk melindungi sekaligus mengusahakan pemenuhan hak azasi warganya. Padahal agenda *land reform* merupakan agenda yang membutuhkan sokongan kekuasaan negara untuk membatasi hak-hak istimewa para pemilik tanah luas yang tanahnya akan didistribusikan atau ditata pemanfaatannya.

Kemudian, Nasikun menulis bahwa untuk mengantisipasi keruntuhan ideologi sosialisme dan semakin diterimanya pemikiran neo-liberalisme, diperlukan rasionalisasi kebijakan pembaruan yang bukan hanya untuk dilakukan tetapi menjadi keharusan yang sangat mendesak. Hal itu disebabkan, liberalisasi pasar global akan menyebabkan runtuhnya usaha tani berskala besar yang tidak efisien, dan sebaliknya menguatkan usaha tani berskala kecil. Selain itu, globalisasi juga memberi tekanan kuat kepada negara-negara berkembang untuk meningkatkan kemampuan kompetitifnya. Akan tetapi, hal ini akan dapat dicapai jika negara-negara tersebut berhasil melakukan liberalisasi akses universal terhadap pasar tanahnya, dan pada saat yang sama secara sungguh-sungguh melaksanakan program penanggulangan kemiskinan melalui kebijakan pembaruan agraria. Nasikun menambahkan sejumlah alasan untuk menguatkan argumen bahwa ruang politik bagi kebijakan pembaruan agraria lebih terbuka lebar. *Pertama*, menurunnya peran sektor pertanian yang menyebabkan merosotnya kekuasaan politik kelas pemilik tanah luas pada tingkat nasional. Akibatnya, resistensi politik mereka terhadap kebijakan pembaruan agraria tidak akan menjadi penghalang. *Kedua*, meluasnya krisis lingkungan yang menyebabkan makin luasnya pengakuan terhadap pentingnya keanekaragaman hayati sebagai basis bagi terciptanya koalisi baru pro-pembaruan. Kondisi ini mempunyai implikasi besar bagi gerakan pembaruan agraria karena petani kecil terbukti lebih pro-lingkungan. *Ketiga*, maraknya gerakan kesetaraan gender yang telah membuka mata pendukung gerakan pro-pembaruan untuk melihat bahwa distribusi keuntungan dari program penanggulangan kemiskinan, (termasuk program redistribusi kepemilikan dan penguasaan tanah) yang asumsinya juga dinikmati kaum perempuan ternyata hanya menguntungkan kaum laki-laki. *Keempat*, perkembangan teknologi pertanian akan menyebabkan batas ambang luas tanah

pertanian subsisten menyempit sehingga diharapkan mampu membuka pilihan-pilihan bagi petani berlahan sempit untuk memanfaatkan teknologi tersebut. Implikasinya, skala yang diperlukan bagi kebijakan redistribusi menjadi kecil sehingga secara politik lebih *feasible*.

Lebih lanjut lagi, Nasikun menegaskan bahwa kebijakan pembaruan agraria akan berhasil jika dua syarat penting dipenuhi, yaitu adanya komitmen politik yang kuat dari negara untuk melaksanakan kebijakan pembaruan agraria melalui proses demokratisasi, dan tersedianya dukungan masyarakat sipil yang kuat dan dinamis. Kedua syarat ini harus berkembang secara bersama-sama karena jika terjadi pemaknaan yang berlebihan terhadap salah satu syarat tersebut akan menyebabkan gagalnya kebijakan pembaruan agraria. Karena itu, pemilihan antara *land reform* yang dijalankan atas inisiatif negara (*land reform by grace*) versus *land reform* sebagai hasil perjuangan petani (*land reform by leverage*) menjadi problematis, apalagi jika pemilahan tersebut dilakukan secara eksklusif dan saling meniadakan. Namun menurut Endang Suhendar, mengutip pendapat Powelson & Stock, gagasan *land reform by leverage* sangat relevan dengan konteks Indonesia yang diyakininya sebagai satu-satunya jalan menuju keadilan agraria.

Ada beberapa alasan yang mendasari keyakinan tersebut. *Pertama*, konfigurasi politik di parlemen saat ini yang tidak mencerminkan keterwakilan politik, terutama kepentingan petani. Akibatnya, tidak ada desakan kepada pemerintah untuk menjalankan *land reform* bahkan mereka sendiri tidak mempunyai agenda yang jelas mengenai upaya penguatan petani. *Kedua*, masih dominannya pendekatan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan. Orientasi pemerintah saat ini lebih banyak mengurus masalah ekonomi makro daripada masalah riil yang dihadapi rakyat. *Ketiga*, pemerintah masih belum memiliki orientasi jelas untuk memecahkan masalah agraria yang ada sehingga tidak memiliki komitmen untuk melakukan pembaruan. *Keempat*, tidak ada tekanan ideologis bagi pemerintah untuk melakukan *land reform*. *Kelima*, tekanan internasional bagi pelaksanaan *land reform* tidak sekuat pada era tahun 1960-an. Menurut Suhendar, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar *land reform by leverage* bisa terwujud, yaitu adanya organisasi petani yang kuat, pemerintahan yang terdesentralisasi, dan adanya *political representative* petani.

Diskursus reforma agraria dipertajam oleh Joan Hardjono. Menurutnya,, *land settlement*—yang salah satu bentuknya adalah transmigrasi—pada dasarnya juga merupakan bagian dari reforma agraria, dengan catatan dipenuhinya beberapa syarat, seperti kaum tunakisma dan petani gurem diberi tanah pertanian dengan status hak milik, ada jaminan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi daripada penghasilan di tempat asalnya, dan adanya pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Ulasan Hariadi Kartodihardjo yang menyoroti pembaharuan pengelolaan hutan turut memperkaya pemahaman kita mengenai reforma agraria. Menurutnya, pembaruan pengelolaan hutan harus

dititikberatkan pada pengembangan hutan kemasyarakatan, terutama yang berkaitan dengan struktur penguasaan, kepemilikan, dan pemanfaatan sumber daya hutan atau sumber-sumber agraria sebagai landasannya. Peraturan perundangan yang ada tidak perlu diubah tetapi yang penting adalah melakukan inovasi kebijakan sehingga peran birokrasi menjadi sentral. Dengan kata lain, masalah inovasi kebijakan dan hambatan birokrasi adalah yang seharusnya menjadi perhatian dan sasaran pembenahan.

Wacana reforma agraria tidak pernah absen dalam dunia akademik dan menjadi pokok bahasan ilmu-ilmu sosial. Meskipun demikian, pengertian reforma agraria masih sering dipahami secara kabur, reduktif, dan salah kaprah. Untuk itulah diskursus reforma agraria perlu terus-menerus digali, disebarluaskan, dan dirumuskan. Persoalannya sekarang, apakah kumpulan tulisan dalam buku ini sudah mencerminkan seluk-beluk persoalan agraria secara komprehensif. Dalam konteks ini, ada beberapa hal yang patut digarisbawahi. *Pertama*, butiran gagasan yang terkandung dalam buku ini masih “tanah sentris”. Hal ini patut disayangkan karena sebagaimana diakui beberapa penulis sendiri, bahwa munculnya persoalan agraria di Indonesia tidak lepas dari adanya reduksi terhadap pengertian agraria yang hanya dipahami sebatas tanah. Padahal, banyak persoalan krusial yang kini sedang dirisaukan petani menyangkut kelangsungan aktivitas produksi mereka, misalnya, masalah air. Hasil studi Akatiga (2001) mengenai irigasi Way Seputih, Lampung memberikan gambaran yang cukup dan selayaknya menjadi perhatian bagi kita bahwa air merupakan persoalan penting yang bisa mengancam kelangsungan hidup petani. Apalagi pemerintah sedang menyiapkan rancangan peraturan yang memberi jalan terjadinya “komersialisasi air”. Karena itu, persoalan air ini harus menjadi bagian integral dalam diskursus dan praksis reforma agraria. *Kedua*, gerakan mewujudkan keadilan agraria akan kehilangan ruhanya jika tidak ditempatkan dalam konteks yang lebih universal, misalnya konteks Hak Azasi Manusia. Wacana reforma agraria juga sudah sepatutnya harus memperhatikan variabel politik global yang didominasi oleh kekuatan neo-liberalisme. Dalam hal ini, para pendukung gerakan reforma agraria harus mampu memetakan agenda dan kepentingan neo-liberalisme sekaligus bersikap tegas terhadap agenda/kepentingan mereka jika bertentangan dengan semangat mewujudkan keadilan agraria. Patut disayangkan, persoalan neo-liberalisme ternyata tidak menjadi perhatian utama buku ini dan hanya disinggung secara sepintas oleh beberapa orang penulis. Padahal, kekuatan neo-liberalisme merupakan variabel penting yang tidak boleh luput dalam diskursus reforma agraria.

Terlepas dari keterbatasan-keterbatasannya, hadirnya buku ini patut diapresiasi dan mempunyai arti penting bagi pengembangan wacana dan praksis reforma agraria di bumi Indonesia yang selama puluhan tahun terpinggirkan.

Daftar Rujukan

- Endang Suhendar & Yohana Budi. 1998. *Petani dan Konflik Agraria*. Bandung: Akatiga.
- Gunawan Wiradi. 1998. "Reforma Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris". Makalah dalam *Seminar Nasional Agraria*, diselenggarakan oleh FSPI Lampung, Oktober 1998.
- Scott, James C. 1981. *Moral Ekonomi Petani*. Jakarta: LP3ES
- Subekti Mahanani. 2001. "Kedudukan UUPA 1960 dan Pengelolaan Sumberdaya Agraria di Tengah Kapitalisasi Negara". Tulisan dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.6, No.2. Bandung: Akatiga
- Syaiful Bahri. 1981. *Transformasi Agraria dan Gerakan Petani di Indonesia*



AKATIGA pusat analisis sosial adalah lembaga penelitian nirlaba yang melakukan berbagai kegiatan penelitian, pelatihan, penerbitan, pengembangan jaringan kerjasama yang saling menguntungkan, dan advokasi kebijakan pembangunan.

Dalam menjalankan aktivitasnya, AKATIGA mengembangkan prinsip independen, multidisiplin, partisipatif, dan berorientasi pada upaya penguatan posisi masyarakat sipil, khususnya mereka yang lemah dan tertinggal dalam proses pembangunan. Upaya penguatan tersebut dilakukan melalui kajian kritis terhadap proses dan kebijakan pembangunan yang berdampak pada rakyat kecil. AKATIGA mengembangkan kegiatan-kegiatan pengembangan informasi, publikasi, dokumentasi, serta pelatihan. Hasil-hasil penelitian tersebut diolah menjadi informasi dan analisis yang ditujukan untuk perkembangan wacana maupun untuk menunjang kerja-kerja pemberdayaan dan advokasi yang dilakukan oleh organisasi non pemerintah dan masyarakat akar rumput.

AKATIGA melakukan advokasi melalui kerjasama dengan jaringan-jaringan yang relevan, strategis dan mampu menjangkau komunitas/kelompok di lapisan bawah yang tersisihkan. AKATIGA juga mengembangkan jasa pelayanan dalam bentuk pelatihan metodologi penelitian yang terutama ditujukan kepada orop. Tujuan yang ingin dicapai melalui kegiatan ini adalah untuk meningkatkan kapasitas analisis orop dalam rangka menyusun strategi yang lebih tepat sasaran dan advokasi yang lebih kontekstual.

Seluruh kegiatan AKATIGA ditujukan untuk mendorong terbukanya peluang bagi perbaikan kehidupan kelompok miskin dan untuk membangkitkan kemandiriannya agar tidak terus tersisih dalam proses pembangunan.



AKATIGA

pusat analisis sosial

Jl. Tubagus Imam II No. 2 Bandung 40134 - Indonesia
Telp. 022-2502302 - Fax: 022-2535824
Email: akatiga@indo.net.id
www.akatiga.org