

PEMBARUAN AGRARIA SUATU KEHARUSAN¹

Sadikin²

ABSTRACT

The fate of agrarian reform as the only way to change the deficient agrarian structures is still uncertain. This is because it has not entered the main political agenda of the ruling government. Besides that, the stronger the push towards neo liberalism movement through free trade, the worse the defects, the marginality of small farmers and the rise of unemployment.

The existing reform movement, in the end, tends to accommodate or has been influenced by the schemes of neo liberalism. After Soeharto's abdication, the radical reform schemes became more erratic and unclear, which was apparent from the lack of control over the existing agrarian conflicts and the changes in orientation from a radical agrarian reform movement to a more compromised agrarian reform.

DUA KECENDERUNGAN POSTA ORDE BARU

Dalam bukunya yang berjudul *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*³ dan dalam beberapa kesempatan diskusi yang pernah digelar setelah kelahiran Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang **Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, serta Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Gunawan Wiradi pernah melontarkan satu pertanyaan penting yang patut direnungkan. “Mengapa isu pembaruan agraria yang kembali bergema posta**

¹ Tulisan ini merupakan salah satu bagian dari *draft* buku (dengan judul yang sama) yang tengah disusun penulis.

² Penulis adalah staf peneliti Divisi Agraria AKATIGA.

³ Lihat Gunawan Wiradi, 2000. *Pembaruan Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar.

⁴ Berdasarkan catatan Lucas dan Warren (2000:277), sejak jatuhnya Soeharto pada bulan Mei 1998, ada lebih dari 60 pertemuan dan forum yang membahas masalah agraria yang diselenggarakan oleh bermacam-macam ornop/LSM dan jaringan kerja mereka (termasuk lembaga bantuan hukum, organisasi petani, lembaga penelitian, kelompok mahasiswa, dan lembaga-lembaga pemerintah). Lihat Anton Lucas dan Carol Warren, 2000. “Pembaruan Agraria dalam Era Reformasi”, dalam Chris Manning dan Peter van Diermen, Editor. Chris Manning dan Peter van Diermen, Editor. *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Terjemahan, Yogyakarta: LKIS, hal. 269-287.

'lengsernya' Soeharto⁴ setelah kurang lebih 32 tahun dipetieskan hanya berlangsung sesaat, kemudian lenyap?"⁵ Pertanyaan itu muncul, tentu saja bukan karena persoalan pokok agrariaketimpangan dan konflik agrariasudah menemukan muara pemecahannya. Justru sebaliknya, pertanyaan itu lahir sebagai respon kritis sekaligus bentuk kegundahan Gunawan Wiradi terhadap situasi dan kondisi sosial-politik saat ini yang tampak masih belum kondusif bagi pelaksanaan pembaruan agraria sejati (PAS)⁶.

Pertama, jatuhnya kekuasaan (formal) Soeharto yang sering dianggap sebagai pintu masuk bagi terwujudnya tata kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang demokratis, ternyata belum memberi jalan apa-apa bagi langkah penyelesaian persoalan agraria yang sudah sedemikian rupa parahnya. Padahal, hampir semua pihak yang menghendaki pembaruan agraria semula percaya, bahwa jatuhnya rezim Orde Baru merupakan prasyarat utama bagi pelaksanaan

pembaruan agraria⁷. Harapan itu tampaknya masih belum (atau tidak?) terpenuhi. Jatuhnya kekuasaan Soeharto yang diyakini dapat menggeser pendulum keberpihakan negara pada rakyat ternyata hanya mampu melahirkan *euforia* politik. Karena itu, tidak mengherankan jika kita masih menyaksikan maraknya konflik agraria di berbagai daerah yang beberapa diantaranya bahkan harus merenggut korban jiwa dan harta benda dari pihak rakyat yang tidak sedikit jumlahnya. Terjadinya konflik tanah di Bulukumba (Sulawesi Selatan) -antara petani Kajang *versus* PT. Lonsum- yang memakan korban jiwa pada pertengahan tahun 2003 serta konflik tanah di Manggarai (Flores, Nusa Tenggara Timur) - antara Serikat Petani Mangarai (SPM) *versus* pemerintah (Pemda dan kehutanan)- pada bulan Maret 2004 yang juga memakan korban jiwa dari pihak petani, adalah sebagian sisi gelap dari sekian banyak kisah pahit persoalan agraria yang hadir di hadapan kita. Menjadi tidak mengherankan juga jika dari sekian

banyak partai politik yang lahir pada Orde Baru dan banyaknya ornop (organisasi non-pemerintah) yang didirikan atas nama demokrasi, keadilan, dan kerakyatan, hanya sedikit saja yang memberi perhatian terhadap persoalan agraria.

Di lain pihak, media massa yang memiliki peran dalam memasok dan menyebarkan informasi bagi penentuan sikap dan memfasilitasi pembentukan opini publik (Hidayat 2001) juga tampak kurang antusias untuk terus menjaga guliran persoalan agraria secara lebih masif dan konstruktif. Sebaliknya, media massa cenderung mengafirmasi cara pandang pemerintah dan kaum pemilik modal serta lebih banyak menonjolkan dimensi kekerasan, pemberontakan, dan anarkisme dalam memberitakan aksi-aksi *reclaiming* petani korban penggusuran (Sudibyo 2001). Konflik-konflik restoratif⁸ dan aksi *reclaiming* petani korban penggusuran rezim Orde Baru lebih sering dimaknai sebagai tindakan

penjarahan melawan hukum. Kenyataan ini sama sekali berbeda dengan sikap dan cara pandang media massa sebelum dan beberapa saat setelah Soeharto jatuh, saat semangat pembelaan terhadap nasib rakyat kecil terungkap lugas tanpa khawatir dibredel penguasa.

Kedua, pembaruan agraria sebagai satu-satunya jalan bagi perombakan struktur agraria yang timpang hingga kini belum menjadi agenda politik utama pemerintah yang berkuasa setelah Orde Baru⁹. Baik pada era Habibie, Abdurahman Wahid, maupun Megawati, persoalan agraria masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya. Hal itu antara lain tercermin dari ketidakseriusan pemerintah dalam menanggapi aksi-aksi *reclaiming* dan pendudukan tanah yang menghebat pada tahun 1999-2001¹⁰. Karena itulah, meskipun Presiden Abdurahman Wahid pernah melontarkan pernyataan bahwa sekitar 40% tanah perkebunan negara akan diberikan kepada

⁴ Pertanyaan senada sempat pula muncul dalam acara diskusi interaktif omop dan wartawan bertema "Pembangunan Wacana Publik mengenai Isu Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam" yang diselenggarakan oleh KPA dan Pokja Omop PA-PSDA di Bandung tahun 2003 lalu.

⁵ Pembaruan agraria sejati di sini diartikan sebagai pembaruan agraria yang sejalan dengan isi Pasal 33 UUD 1945 yang asli (sebelum diamandemen) dan UUPA 1960, yang intinya adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia keseluruhan, berlandaskan semangat nasionalisme dan tidak diabdikan pada kepentingan sistem pasar.

⁷ Noer Fauzi, 200. "Sendi-sendii Pembaruan Hukum Agraria", dalam *Suara Pembaruan Agraria*, SPA No. 5, Edisi Khusus Tahun 2000, Bandung: KPA, hal. 3.

⁸ Konflik restoratif adalah konflik yang terjadi karena adanya upaya dari masyarakat untuk merebut kembali hak-hak atas sumber agraria yang hilang atau terancam hilang karena dirampas, bisa oleh negara, kelompok masyarakat lain atau perusahaan-perusahaan bermodal besar (Aditjondro, 2002:394). Lihat George Junus Aditjondro, 2003. "Aksi Petani, Represi Militer, dan Sosialisme Marga: Memperluas Wacana Permasalahan Tanah di Indonesia", *Epilog* dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria, Editor, *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Yogyakarta: Insist Press. Hal. 329-412.

⁹ Pembahasan tentang relevansi dan signifikansi pembaruan agraria di Indonesia antara lain dapat dilihat dalam Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi dan Bonnie Setiawan, Editor, 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LPFE Universitas Indonesia dan KPA.

¹⁰ Lihat Dianto Bachriadi, 2002. *Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat*, dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria, Editor, *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Yogyakarta: Insist Press, hal. 17.

rakyat, pernyataan itu menjadi tidak bermakna apa-apa karena tidak ditindaklanjuti dengan kebijakan nyata untuk mewujudkannya (Bachriadi 2002:17). Komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan radikal yang sering diungkapkan dengan istilah 'reformasi total' pada dasarnya masih dalam tanda tanya besar, untuk tidak menyebutnya sebagai omong kosong. Itulah sebabnya, meskipun saat ini sudah ada Tap MPR No. IX/MPR/2001, kebijakan produk kompromi politik yang lahir dalam situasi sosial-politik yang tidak menentu itu (Wiradi, 2002c:4) juga tidak menunjukkan eksistensinya sebagaimana yang diharapkan para aktor dan pendukung kelahirannya¹¹. Tanpa bermaksud mengabaikan beberapa kelemahan dan persoalan yang melekat dalam Tap tersebut, tidak adanya komitmen pemerintah yang menjadi salah satu penyebab utama macetnya agenda pembaruan agraria di

Indonesia¹². Rintangannya itu menjadi semakin nyata setelah Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/2003 yang salah satu mandatnya adalah penyempurnaan UUPA 1960 (Pasal I)¹³.

PEMBARUAN AGRARIA DALAM TEKANAN ARUS ATAS DAN BAWAH

Jika respon kritis Gunawan Wiradi terhadap kecenderungan-kecenderungan yang muncul pada Orde Baru kita refleksikan lebih jauh lagi, maka ada dua pokok masalah yang dapat dicatat di sini. *Pertama*, kehendak untuk melaksanakan pembaruan agraria pada dasarnya masih berada dalam ketidakpastian. Kalaupun bukan ilusi, kehendak itu baru berupa angan-angan dan harapan atau masih menjadi sesuatu yang dibayangkan terjadi, yang bisa

saja meskipun tidak kita harapkan benar-benar terjadi. Tetapi kita memang tidak bisa menutup mata terhadap kemungkinan seperti itu. Terlebih lagi jika kita sadar, bahwa jantung masalah agraria terletak pada hubungan kekuasaan (Wiradi 2002). Itu artinya, siapa yang berkuasa, maka dialah yang akan menjadi pemenangnya. Sayangnya, hingga kini kekuasaan itu tidak berada di tangan pihak yang paling berhak yakni rakyat keseluruhan, melainkan di tangan segelintir elite ekonomi-politik dan perusahaan-perusahaan besar (asing maupun domestik).

Persaingan untuk mendapatkan akses dan kontrol atas sumber-sumber agraria tidak hanya melibatkan rakyat *vis á vis* negara. Sejak digulirkannya gagasan globalisasi (neoliberalisme)¹⁴ sebagai sistem pengaturan ekonomi dunia pada paruh dasawarsa 1970-an¹⁵, kekuatan yang harus dihadapi petani tidak hanya datang dari perusahaan-perusahaan negara dan swasta domestik, melainkan perusahaan-perusahaan asing berskala besar,

yang sudah bisa dipastikan besar pula kekuasaannya. Ancaman itu menjadi semakin aktual terutama sejak digulirkannya gagasan pasar bebas hasil rekayasa GATT yang bertujuan memberikan keleluasaan dan kebebasan bagi perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional untuk melakukan investasi, produksi dan perdagangan tanpa regulasi atau tanggung jawab sama sekali (Fakih 2001:210).

Kecenderungan tersebut sudah bisa dipastikan akan membawa bencana bagi rakyat, terutama yang menggantung hidupnya pada sumber-sumber agraria secara langsung. Bencana itu antara lain adalah membanjirnya produk pertanian import yang harganya jauh lebih murah, meskipun mutunya tidak lebih baik. Ini merupakan akibat langsung dari kebijakan rezim ekonomi global (WTO/World Trade Organization) yang mendesakkan penghapusan subsidi kepada petani dan penghapusan tarif hasil pertanian dalam rangka persaingan bebas. Merujuk pada hasil penelitian

¹¹ Lihat Kertas Posisi Pokja Ornop PA-PSDA tentang Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam Sidang Tahunan MPR 2003, Jakarta: Pokja Ornop PA-PSDA.

¹² Lihat Gunawan Wiradi, 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar. Pembahasan tentang kelemahan Tap MPR No. IX/MPR/2001, lihat Gunawan Wiradi, 2002a. *Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" Tap MPR No. IX/2001*, Makalah yang disampaikan dalam Munas III KPA, Garut, 23 April 2002; Gunawan Wiradi, 2002b. "Pemikiran Awal Sekilas: Deputan Posta TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001", Makalah dalam Diskusi Terbatas PSE-Balitang Deputan, Tahun 2002; Idham Samudra Bey, "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali: Menyoyal Tap MPR Nomor IX/MPR/2001", dalam *Harian Kompas*, 10 Januari 2002.

¹³ Lihat Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian.

¹⁴ Filsafat ekonomi-politik yang mendasari globalisasi adalah neoliberalisme. Akiran filsafat ini menganggap, bahwa semua hubungan antarmanusia berjalan sekaligus diarahkan untuk berjalan di bawah logika untung-rugi (sistem pasar). Lihat B. Herry-Proyono, "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global" dalam *Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara Diskursus*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2003, hal. 131-149.

¹⁵ Elizabeth Martinez and Arnoldo Garcia, *What Is "Neo-Liberalism": A Brief Definition For Activists*, Tanpa Tahun dan Tanpa Penerbit.

¹⁶ Ada empat substansi yang dibicarakan dalam Putaran Uruguay, yakni: (1) perluasan akses ke pasar (market access); (2) penyempurnaan aturan GATT; (3) penyempurnaan kelembagaan GATT; (4) dan masalah-masalah baru (new issues). Bidang bidang substansi yang dibahas dalam Putaran Uruguay adalah tentang bea masuk, pertanian, tekstil, aturan aturan (anti dumping, *safeguards*, *subsidies*, *balance of payment*, dan bidang-bidang teknis), jasa-jasa (*services*), TRIPs, TRIMs, penyelesaian perselisihan (*disputes settlement*), dan *Multilateral Trade Organization* (yang kemudian menjadi WTO/World Trade Organization).

¹⁷ Mansour Fakih, *Pengantar*, "Pembangunan: Pelajaran Apa yang Kita Peroleh?", dalam *Jurnal Wacana*, Edisi 5, Tahun II, 2000, hal. 3-16.

FAO di 16 negara berkembang, diperoleh kesimpulan bahwa di negara-negara yang menerapkan kesepakatan pertanian dalam Putaran Uruguay¹⁶, telah terjadi tren semakin terkonsentrasinya pertanian yang berakibat pada marjinalisasi petani kecil dan meningkatnya pengangguran serta melonjaknya angka kemiskinan (Fakih 2000:11)¹⁷.

Seiring dengan membanjirnya hasil pertanian impor, ancaman lain yang lebih mendasar adalah hilangnya akses dan kontrol petani di satu sisi, dan lepasnya ikatan hubungan petani dengan tanahnya di sisi lain. Di Indonesia, upaya penting yang ditempuh rezim kapitalis untuk menguasai tanah secara besar-besaran dilakukan melalui program pembangunan yang diberi nama *Land Administration Project* (Proyek Administrasi Pertanahan/ PAP). Proyek yang dilaksanakan pada tahun 1995 hingga 2000 itu didanai oleh Bank Dunia. Tujuannya adalah melakukan percepatan pendaftaran tanah, perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan, dan pengembangan

kebijakan manajemen pertanahan (Fauzi 2003:98-101).

Sekilas, tujuan tersebut tampak mulia, yakni untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat, sehingga konflik tanah yang disebabkan oleh ketiadaan bukti-bukti hukum pemilikan tanah yang sah dapat terpecahkan. Menjadi tampak lebih mulia lagi, karena proyek ini mengasumsikan, bahwa dengan adanya sertifikat tanah akan menunjang program pengentasan kemiskinan. Anggapannya, selain sertifikat dapat meningkatkan jaminan hak pemakaian tanah, juga dapat dijadikan sebagai agunan untuk memperoleh modal usaha didalam maupun diluar bidang pertanian, serta dapat menyediakan insentif bagi investasi dan tata guna tanah yang berkelanjutan¹⁸. Namun, apa yang ada dibalik kesan mulia itu pada dasarnya adalah sumber bencana dan malapetaka, karena kepentingan utama yang ada di balik program PAP bukan untuk meningkatkan akses dan kontrol masyarakat atas tanah, apalagi pemecahan masalah konflik dan kemiskinan, melainkan merupakan

siasat neoliberalisme dalam mendorong terciptanya pasar tanah yang efisien. Itu artinya, apa yang sedang diakomodasi oleh program PAP bukan memecahkan masalah ketimpangan dan konflik agraria maupun kemiskinan, melainkan mentransformasikan makna tanah dari aset yang memiliki fungsi sosial menjadi barang komoditi untuk kepentingan akumulasi modal. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya *dead capital* yang akan mengganggu jalannya proses akumulasi modal.

Kedua, timbulnya ketidakpastian pelaksanaan pembaruan agraria terkait erat dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan politik Indonesia yang juga tengah berada dalam ketidakpastian. Jika diibaratkan orang yang sedang berjalan, maka saat ini Indonesia tengah 'berjalan dengan tertatih-tatih dalam lumpur' (*terminology middling through*) (Manning dan Basri 2000:97)¹⁹. Penyebabnya sangat kompleks, tetapi ada beberapa faktor pokok yang memungkinkan ketidakpastian

itu terjadi. Untuk mengenalinya kita harus merunut kembali faktor-faktor yang menyebabkan jatuhnya kekuasaan Soeharto pada bulan Mei 1998.

Turunnya Soeharto dari puncak kekuasaan bukan semata-mata didesak oleh kekuatan massa rakyat yang dengan sadar menghendaki terjadinya perubahan rezim. Pada titik ini, kita tidak bisa mengabaikan bekerjanya "tangan-tangan" rezim kapitalis dan pendukung neoliberalisme yang sudah sejak lama menghendaki jatuhnya rezim otoritarian dan korup seperti Orde Baru. Rezim semacam ini dianggap penyebab utama terjadinya inefisiensi dalam proses akumulasi modal perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional. Itu artinya, jatuhnya rezim Orde Baru lebih merupakan keberhasilan para pendukung neoliberalisme dalam mentransformasikan negara-negara pembangunan (*developmental state*) menjadi negara yang serba-diatur (*regulatory state*)²⁰, daripada keberhasilan massa rakyat melawan

¹⁶ Lihat Kanishka Jayasuriya, "Negara Pembangunan dan Globalisasi: dari Kekuasaan Negara ke Kekuasaan Pasar Global", dalam *Jurnal Wacana*, Edisi 5, Tahun II, 2000, hal. 37-58.

¹⁷ Penciptaan dan pemobilisasian konsep *civil society, good governance*, transparansi dan seterusnya pada dasarnya merupakan bagian dari upaya menciptakan efisiensi dalam proses akumulasi modal di negara-negara Dunia Ketiga. Lihat Mansour Fakih, 2001. *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta: Insist dan Pustaka Pelajar.

¹⁸ Lihat juga James Petras dan Veltmeyer, 2002. *Imperialisme Abad 21*, Terjemahan, Yogyakarta: Kreasi Wacana.

¹⁹ Sistem pasar bukan hanya sarana tukar-menukar barang/jasa, melainkan merupakan mekanisme untuk mengorganisir hidup bersama berdasarkan logika untung-rugi dalam transaksi pasar. Sistem pasar menjadi identik dengan kapitalisme karena kaitan integralnya dengan sistem hak milik pribadi dan prioritas pengejaran akumulasi laba (B. Herry-Proyono, "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global" dalam *Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara Diskursus*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2003, hal. 131-149).

sistem dan menumbangkan rezim pemerintahan otoriter²¹.

Seperti yang dilakukan terhadap rezim-rezim otoriter lainnya, cara yang digunakan untuk menggusur pemerintahan Orde Baru adalah dengan menerapkan strategi paralel 'arus bawah'²². Menurut Petras (2004:124-125), strategi ini lahir dari adanya kesadaran di jajaran kelas-kelas penguasa neoliberal, bahwa kebijakan-kebijakan mereka di negara-negara Dunia Ketiga telah menyebabkan terjadinya polarisasi di masyarakat, serta mendorong timbulnya ketidakpuasan dalam skala luas. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya ledakan sosial yang besar yang akan mengancam keamanan investasi modal, para pendukung neoliberal mempromosikan dan membiayai ornop (organisasi non-pemerintah) yang berideologi 'anti-statis' guna meraih kesetiaan dan mengkooptasi pemimpin-pemimpin lokal yang memiliki potensi menentang sistem pasar (kapitalisme)²³. Menurut Petras, faktor utama yang dapat mempertemukan ornop dan penguasa neoliberal adalah kesamaan mereka dalam melawan 'statisme'. **Di permukaan, dengan**

mengatasnamakan kepentingan rakyat, ornop mengkritik negara dengan menggunakan perspektif 'kiri', padahal yang sejatinya (disadari atau tidak) hal itu dilakukan bukan untuk membela rakyat melainkan sistem pasar. Dengan demikian, strategi paralel arus bawah yang dipakai kaum neoliberal tidak mengambil posisi konfrontatif terhadap kekuatan arus bawah, melainkan “menyelaraskan diri” s a m b i l p e l a n - p e l a n membelokkannya, sehingga orientasi dan arah perjuangannya sejalan dengan kepentingan neoliberal.

Pertanyaannya kini, apakah kelahiran Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 merupakan bagian dari skenario rezim neoliberal dalam melempangkan jalannya investasi modal perusahaan-perusahaan TNCs di Indonesia? Apakah datangnya desakan dari beberapa ornop yang menuntut lahirnya Tap tersebut merupakan buah keberhasilan diterapkannya strategi paralel arus bawah? Karena seperti kita ketahui, menjelang dan sesaat setelah Soeharto jatuh, pihak yang

paling gencar mendesakkan lahirnya Tap tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dan pentingnya “penyempurnaan” UUPA 1960 datang dari kalangan ornop.

Meskipun kalangan ornop pro Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 bisa menolak telah tergelincir ke dalam skenario neoliberal, tetapi sangat sulit untuk memungkiri bahwa dalam batas-batas tertentu (disadari atau tidak) mereka sudah terkooptasi dan masuk ke dalam jerat strategi paralel arus bawah yang dilancarkan kaum neoliberal. Berkenaan dengan itu, ada beberapa gejala yang dapat ditunjuk sebagai indikasinya.

Dilihat dari aspek orientasi gerakan, telah terjadi pergeseran (atau penyimpangan?) orientasi, yakni dari “gerakan pembaruan agraria” menjadi “gerakan pembaruan hukum agraria” (Juliantara 2004); dari gerakan “revitalisasi UUPA 1960” menjadi “gerakan revisi UUPA 1960”. Oleh sebab itulah, yang kemudian menjadi sasaran kritik gerakan pembaruan agraria

sekarang tidak lagi tertuju pada masalah “penyelewengan” Orde Baru terhadap UUPA 1960, melainkan justru tertuju pada masalah “irrelevansi” UUPA 1960.

Menurut Juliantara (2004), terjadinya pergeseran itu dengan sendirinya membawa pergeseran pula pada aspek pendekatan dan strategi perjuangan, yakni dari strategi penguatan rakyat melalui pendidikan pembebasan dan pengorganisasian di akar rumput bergeser ke strategi advokasi yang menitikberatkan pada cara-cara lobi dan negosiasi dengan pihak pemegang kebijakan (pemerintah). Strategi ini dapat melahirkan tiga kemungkinan, yakni kompromi, konflik (tidak ada titik temu), serta saling menjauh untuk menghindari konflik sekaligus kompromi²⁴. Sayangnya, dalam kasus penyusunan Tap MPR No. IX/MPR/2001, pilihan kompromilah yang ditempuh²⁵. Karena itu, bagi mereka (ornop anti-Tap maupun kalangan masyarakat umum) yang cukup skeptis dan jeli menangkap konjungtur sosial-politik yang ada, serta tidak terkecoh untuk mengafirmasi gagasan *mainstream*

²⁴ Seperti sering dikemukakan oleh Wiradi, jangankan untuk memenuhi prasyarat yang membutuhkan tekanan kekuatan politik, seperti mendorong lahirnya komitmen politik pemerintah, dan memisahkan elite penguasa dari pengusaha, untuk memenuhi prasyarat tersedianya data agraria yang lengkap dan komprehensif saja kita masih menghadapi masalah besar. Lihat Gunawan Wiradi, “Pembaruan Agraria: Masalah yang Timbul Tenggelam”, dalam Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi dan Bonnie Setiawan, *Editor*, 1997. *Op.cit.* hal. 39-43; Gunawan Wiradi, *Masalah Pembaruan Agraria: Dampak Land Reform terhadap Perekonomian Negara*, Makalah dalam diskusi peringatan Satu Abad Bung Karno di Bogor, tanggal 4 Mei 2001.

²⁴ Gunawan Wiradi, komunikasi pribadi, tanggal tidak tercatat, tahun 2003.

²⁵ Lihat Gunawan Wiradi, 2002c. “Posisi UUPA dalam Hiruk Pikuknya Wacana Pembaruan Agraria”, Makalah dalam *Semiloka Memperingati Hari Tani Nasional ke-42*, Diselenggarakan oleh Komnas HAM dan FSP1, Jakarta, 26-27 September 2002; Dianto Bachriadi, “Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start: Kontroversi Seputar Ketetapan MPR No IX/MPR/2001”, dalam *Harian Kompas*, 30 Januari 2002.

apapun alasannya lahirnya kebijakan itu tidak lagi dipandang sebagai hasil perjuangan yang patut disyukuri, melainkan merupakan babak kedua bencana masalah agraria pada penyelewengan Orde Baru terhadap UUPA 1960. Seperti dikemukakan oleh Bey (2002), kelahiran Tap tersebut merupakan pertanda berdentangnya kembali lonceng kematian UUPA 1960. Hal ini juga merupakan pertanda gagalnya upaya mendorong pelaksanaan pembaruan agraria melalui penegakan kembali UUPA 1960.

Terjadinya perubahan strategi dan pendekatan gerakan pembaruan agraria juga sangat dipengaruhi oleh ketergantungan ornop terhadap lembaga donor. Diakui atau tidak, baik dalam aspek finansial maupun orientasi perjuangan, ornop senantiasa menyesuaikan diri dalam arti didikte secara halus dengan

kebijakan dan *strategic planning* yang telah dirumuskan oleh lembaga donor. Menurut sebagian kalangan ornop, hal itu bisa disiasati dengan menyisihkan sebagian dana dari donor untuk pelaksanaan program-program di luar skema yang ditawarkan lembaga-lembaga donor. Sekilas, cara ini logis, hanya saja, siapa yang bisa menjamin bahwa ornop mampu dan mau menyisihkan dananya untuk merancang program kegiatan yang benar-benar ditujukan untuk mengatasi persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi rakyat. Lebih dari itu, dengan bergulirnya isu *good governance*, ornop pun mulai terkena tuntutan-tuntutan legitimasi, seperti tuntutan akuntabilitas dan transparansi, baik dalam aspek finansial maupun aspek keakurasian relevansi dan signifikansi program kegiatan yang dilakukannya di masyarakat.

Legitimasi, akuntabilitas, dan transparansi memang penting, hanya persoalannya, untuk kepentingan apa dan siapa, serta apa konsekuensi dan implikasi yang akan menyertai adanya tuntutan-tuntutan tersebut.

Kecenderungan-kecenderungan yang muncul dalam periode *post-Orde Baru* sebagaimana terurai di atas telah menunjukkan kepada kita bahwa kondisi yang “diperlukan” (*necessary condition*) dan kondisi yang “mencukupi” (*sufficient condition*) bagi pelaksanaan pembaruan agraria pada dasarnya masih belum, bahkan jauh, dari terpenuhi²⁶. Dalam hal ini *kondisi yang diperlukan* adalah terpenuhinya prasyarat pembaruan agraria; sedangkan *kondisi yang mencukupi* adalah sampai sejauh mana prasyarat yang sudah ada itu dapat memberi iklim kondusif bagi pelaksanaan PAS.

Dalam situasi dan kondisi seperti sekarang, jelas sangat sulit untuk “menemukan”, apalagi menciptakan dua kondisi tersebut (*necessary* dan *sufficient condition*). Karenanya, bila tetap dipaksakan, maka yang terjadi bukannya penguatan komitmen perjuangan, melainkan paksaan berkompromi dengan situasi dan kondisi yang ada dan “pasrah diri” diseret *mainstream* pemikiran dominan yang berkembang saat ini. Hasilnya mudah ditebak, kepentingan golongan pemegang kekuasaan ekonomi-politiklah yang memenangkan pertempuran wacana.

Akhirnya, apa yang hendak saya katakan dari seluruh uraian tulisan ini adalah, bahwa yang menjadi faktor utama timbulnya ketidakpastian pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia adalah karena negara baik di ranah masyarakat politik maupun masyarakat sipil (sadar atau tidak) telah terkooptasi gagasan neoliberal²⁷. Gagasan itu telah melumpuhkan strategi pembaruan radikal di tingkat nasional yang dimitoskan tidak mungkin dapat dijalankan karena akan (harus!) berhadapan dengan penilaian dan sanksi rejim global (Hirst dan Thomson, 2001:2), yakni WTO (*World Trade Organization*). Itulah sebabnya, rejim global tidak akan pernah mendukung agenda PAS yang berpihak pada kepentingan rakyat, karena akan menghalangi proses ekspansi modal finansial kaum kapitalis. Apa yang harus kita lakukan saat ini, itulah pertanyaannya kemudian yang harus kita jawab bersama.

²⁷ Sumberdaya utama yang digunakan rejim kapitalis dalam mengkooptasi negara masyarakat politik dan masyarakat sipil adalah dana “bantuan”/pinjaman pembangunan yang disalurkan melalui lembaga-lembaga keuangan dan donor internasional. Seperti pada era *state-led development*, bantuan dan pinjaman tersebut tidak diberikan secara cuma-cuma tanpa konsesi apapun. Negara penerima bantuan/pinjaman dibebani prasyarat dan persyaratan yang sesuai dengan kepentingan si pemberi bantuan/pinjaman. Kepada masyarakat politik bantuan/pinjaman itu diarahkan untuk mendukung program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah; sementara kepada masyarakat sipil pemberian bantuan itu diarahkan untuk mencapai dua tujuan. *Pertama*, mengkooptasi potensi perlawanan dan penentangan rakyat terhadap sistem pasar; dan *kedua*, mengawasi/mengontrol kinerja pemerintah (masyarakat politik) dalam menggunakan dan bantuan/pinjaman untuk pembangunan.

DAFTAR BACAAN

Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press.

Arnove, Robert F. dan Rachel Christina. 1998. "NGO-State Relations: An Argument in Favour of the State and Complementarity of Efforts". *Comparative Education*, Vol. 1, No. 1, 15 November 1998, Columbia University.

B. Herry-Proyono. 2003. "Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global". *Jurnal Filsafat dan Teologi STF-Driyarkara Diskursus*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2003.

Dadang Juliantara. 2004. "Pembaruan Agraria untuk Bersaksi". *Jurnal Analisis Sosial Akatiga Vol. 9 No. 1 2004*.

Dianto Bachriadi. 2002. 'Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start: Kontroversi Seputar Ketetapan MPR No IX/MPR/2001', *Harian Kompas*, 30 Januari.

Dianto Bachriadi. 2002. "Warisan Kolonial yang Tidak Diselesaikan: Konflik dan Pendudukan Tanah di Tapos dan Badega, Jawa Barat" dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press.

Dianto Bachriadi, Erpan Feryadi, dan Bonnie Setiawan (Ed.). 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: LPFE Universitas Indonesia dan KPA.

Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist, KPA, dan Pustaka Pelajar.

Gunawan Wiradi. 2002a. Tantangan Gerakan Pembaruan Agraria "Posta" Tap MPR No. IX/2001. Makalah yang disampaikan dalam Munas III KPA. Garut: 23 April.

Gunawan Wiradi. 2002b. *Pemikiran Awal Sekilas: Deptan Posta TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001*. Makalah dalam Diskusi Terbatas PSE-Balitbang Deptan, Jakarta.

Gunawan Wiradi. 2002c. *Posisi UUPA dalam Hiruk Pikuknya Wacana Pembaruan Agraria*. Makalah dalam Semiloka Memperingati Hari Tani Nasional ke-42, Diselenggarakan oleh Komnas HAM dan FSPI, Jakarta, 26-27 September.

George Junus Aditjondro. 2003. "Aksi Petani, Represi Militer, dan Sosialisme Marga: Memperluas Wacana Permasalahan Tanah di Indonesia" dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Ed.). *Berebut Tanah: Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*. Yogyakarta: Insist Press. Epilog.

Hirst, Paul dan Grahame Thomson. 2001. *Globalisasi adalah Mitos (Terjemahan)*, Jakarta: YOI.

Idham Samudra Bey. 2002. 'Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali: Menyoal Tap MPR Nomor IX/MPR/2001', dalam *Harian Kompas* 10 Januari.

Jayasuriya, Kanishka. 2000. "Negara Pembangunan dan Globalisasi: dari Kekuasaan Negara ke Kekuasaan Pasar Global". *Jurnal Wacana, Edisi 5, Tahun II, 2000*.

Klees, Steven J. 1998. "NGOs: Progressive Force or Neoliberal Tool?". *Comparative Education*, Vol. 1, No. 1, 15 November 1998, Columbia