

PENDAHULUAN

NEO-LIBERALISME telah menjadi ancaman strategis bagi mata pencarian dan kehidupan banyak petani miskin dan tak bertanah, tenaga kerja upahan dan petani kecil baik di negara-negara selatan maupun utara.¹ Persepsi dan pengalaman nyata atas ancaman yang telah menggusarkan banyak organisasi di sektor pedesaan yang terpinggirkan kemudian membentuk suatu organisasi gerakan transnasional yang bernama **La Via Campesina**. organisasi ini dibentuk untuk memperjuangkan cara pandang dan kehidupan petani. Memang masih dapat diperdebatkan, baik sebagai sebuah gerakan yang merupakan gerakan tanpa bentuk maupun sebagai sebuah organisasi dengan tingkat keterpaduan hubungan formal dan pengaturan tertentu untuk menyediakan wadah yang diperlukan bagi gerakan sosial pedesaan lebih luas yang diwakilinya. Dipelopori oleh gerakan petani di Amerika Tengah,

¹. Saya sangat berterima kasih kepada Annette Desmarais, Sofia Monsalve, Fiona Merpati, Armin Paasch dan Jennifer Franco atas komentar dan saran mereka yang jujur, sangat kritis, tajam namun membangun yang telah menyelamatkan naskah ini dari adanya kesalahan yang memalukan dan memperbaiki kualitas naskah ini secara keseluruhan. Saya juga berterima kasih kepada Daniel Chavez dan Brid Brennan atas dorongan mereka untuk menulis naskah ini. Bagaimanapun, analisis akhir dan semua kekurangan serta kesalahan yang ada di dalam naskah ini adalah tanggung jawab penulis. Beberapa bagian dalam Bab 3 diambil dari artikel penulis yang dimuat dalam *Journal of Development Studies*.

Selatan dan Utara, serta Kelompok petani di Eropa, La Via Campesina dibentuk secara formal pada tahun 1993.

Saat ini, La Via Campesina menyatukan lebih dari seratus organisasi nasional dan sub-national dari Amerika Latin, Amerika Utara, Asia, Karibia, Timur Tengah, Afrika, dan Eropa yang menolak neo-liberalism dan mendorong pembangunan pedesaan berbasis hak lokal yang pro kaum miskin serta demokratisasi yang lebih luas. Organisasi ini secara ideologis merupakan koalisi yang otonom dan plural. Dia merupakan aktor sekaligus arena tempat bertindak. Walaupun didominasi oleh kelompok-kelompok dari Amerika dan Eropa, Via Campesina yang mengklaim bersifat global dan populer telah menjadi aktor utama dalam perjuangan transnasional terhadap neo-liberalisme, menuntut akuntabilitas dari instansi antar pemerintahan, menolak dan menentang penguasaan perusahaan atas sumber daya alam dan teknologi, dan mengadvokasikan kedaulatan atas pangan, serta berbagai isu lainnya. Semuanya tergambar jelas dalam berbagai kampanye politiknya seperti menentang WTO, perusahaan global raksasa seperti Mcdonalds, dan perusahaan yang memodifikasi organisme secara genetik (GMOS) beserta perusahaan-perusahaan transnational yang mendukungnya, seperti Monsanto.

Para sarjana, penentu kebijakan dan aktivis yang sepaham telah berusaha untuk memahami secara penuh proses dan institusi yang ada di dalam arena publik transnational. Karena itu suatu analisa ilmiah dan literatur tentang jaringan atau gerakan transnational, yang dalam banyak hal berhubungan dengan isu-isu pedesaan sangat dibutuhkan. Meskipun demikian, masih sangat sedikit studi dan analisa mengenai gerakan sosial pedesaan transnasional.²

² Untuk Via Campesina, studi pertama dan yang paling berweang adalah studi-studi yang dilakukan dan diterbitkan oleh tokoh aktivis dari Kanada yaitu Annette Desmarais (2002; 2003a; 2003b), dimana di dalamnya ia menjelaskan secara komprehensif asal, platform, dan struktur organisasi dan proses terbentuknya Via Campesina. Lihat Desmarais (2002; 2003a; 2003b). Lihat juga Marc Edelman (2003).

Pengalaman yang diperoleh dari munculnya gerakan sosial pedesaan transnational, yang diwakili oleh La Via Campesina, sangat kaya dan beragam. Dengan Fokus utama kampanye global untuk perubahan agraria, tulisan ini diharapkan dapat memberi suatu kontribusi lebih lanjut . Tulisan ini akan memusatkan perhatian pada empat bidang yang berbeda namun sengan erat berhubungan dengan perkembangan LaVia Campesina, yakni: i) agenda dan tujuan, ii) persekutuan, persaingan dalam gerakan dan sejumlah pertanyaan tentang otonomi, iii) strategi dan format aksi kolektif, dan iv) representasi dan pertanggung-jawaban. Dalam setiap kasus, gambaran tentang situasi yang yang dihadapi La Via Campesina saat ini akan digambarkan baik dari sisi posisinya, dilema maupun tantangan yang dihadapi.[]

NEO-LIBERALISME DAN KEBANGKITAN GERAKAN SOSIAL PEDESAAN TRANSNASIONAL

NEGARA bangsa, saat ini sedang mengalami tekanan yang terus menerus dari tiga arah. Pertama, “**dari atas**”, melalui globalisasi, di mana kekuasaan beberapa negara pembuat kebijakan semakin meningkat dengan membagi kekuasaannya melalui institusi internasional untuk melakukan pengaturan, seperti WTO, IMF dan Bank Dunia. Kedua, “**dari bawah**”, melalui desentralisasi yang parsial di bidang politik, fiskal dan kekuasaan administratif dari pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah. Ketiga, “**dari samping**” melalui privatisasi sebagian fungsi-fungsi negara (Fox, 2001).

Di tengah-tengah proses tersebut pemerintah pusat tetap memainkan peran penting dalam bidang ekonomi dan politik di tingkat lokal, nasional dan internasional, meskipun mengalami beberapa perubahan. Ruang lingkup, langkah, luas dan arah perubahan bentuk ini dilakukan oleh para aktor berbeda yang saling bersekutu atau saling bersaing satu sama lain di tingkat ekonomi dan politik yang berbeda-beda. Bentuk persaingan dalam proses perubahan ini terjadi karena luasnya tingkat tanggung jawab yang tidak seimbang dan bervariasinya kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan mengenai globalisasi, desentralisasi dan privatisasi dengan dampak nan beragam di tingkat kelas sosial yang berbeda antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya³.

³ Dalam konteks Amerika Latin, mengacu pada Robert Gwynne dan Cristóbal Kay

Secara global, mungkin sektor pedesaan adalah sektor yang sangat terpengaruh oleh proses ini. Orientasi perdagangan pasar dunia neo-liberal terutama yang berhubungan dengan teknologi dan kebijakan fiskalnya telah secara luas menjangkau dan berdampak (umumnya merugikan) pada mata pencarian dan kehidupan petani-petani kecil dan miskin. Mulai ditanggalkannya tanggung jawab tradisional negara terhadap nasib masyarakat pedesaan yang miskin serta derasnya arus privatisasi, sangat mempengaruhi penguasaan masyarakat atas sumber daya alam dan akses kebutuhan mendasar mereka, mengakibatkan hilangnya perlindungan terhadap petani-petani kecil dan petani-petani miskin atas tindak kekerasan yang dilakukan oleh kekuatan pasar yang dikuasai perusahaan global raksasa. Terakhir, desentralisasi kekuasaan negara di kebanyakan negara berkembang juga memberikan dampak bagi kelembagaan negara yang menghubungkan masyarakat miskin pedesaan dengan pemerintah dan para elite.

Dengan demikian, perubahan yang sedang terjadi di tingkat institusi internasional-nasional-lokal dimana struktur pengaturan di dalamnya melibatkan masyarakat miskin, baik yang bergabung atau yang menentang ekonomi dan politik global yang dikuasai perusahaan-perusahaan besar, menunjukkan adanya peluang dan ancaman bagi penduduk pedesaan di dunia. Keberadaan keduanya, peluang dan ancaman, telah mendorong dan menggusarkan gerakan sosial pedesaan tingkat nasional untuk selanjutnya menyesuaikan gerakan mereka ke tingkat lokal (sebagai jawaban atas desentralisasi), dan pada waktu yang sama membuat jaringan internasional (sebagai jawaban atas globalisasi). Meskipun kerja-kerja advokasi dan lobby, serta aksi-aksi kolektif tetap berpegang pada karakter nasional mereka. Salah satu hasil penyesuaian tersebut adalah munculnya pusat-pusat

(2004). Untuk perspektif global, mengacu pada Deborah Bryceson, Cristóbal Kay dan Jos Mooij (eds.) (2000).

gerakan sosial pedesaan yang beragam (*polycentric*)⁴ yang berjuang membangun koordinasi struktural yang lebih padu dalam integrasi vertikal lebih besar pada waktu yang bersamaan⁵. Nampaknya kontradiksi dalam proses politik globalisasi dan desentralisasi yang sangat mempengaruhi negara berimbas juga dalam proses internalisasi politik dan pengorganisasian gerakan sosial pedesaan.⁶ Proses politik dan pengorganisasian tersebut, seperti dihadapi oleh negara-bangsa, menjadi sangat dinamis dan mengakibatkan hasil yang bervariasi dan tidak seimbang secara geografis maupun institusional.

Melalui perspektif diatas gerak laju yang mungkin dilakukan secara politis dan organisasional oleh mereka kemudian dapat dipahami dan dilihat lebih baik. Fenomena jaringan transnasional dan gerakan sosial bukanlah sesuatu yang baru dalam kehidupan petani, karena jaringan transnasional atau gerakan para petani dan pemilik tanah kecil secara umum telah lama ada.⁷ Walaupun demikian, hanya ada satu lembaga yang mengetahui dengan baik cara mengembangkan jaringan transnasional petani untuk beberapa dekade, yaitu: Federasi Internasional Produsen-produsen Pertanian (International Federation Agriculture Producers-IFAP). Organisasi yang didirikan pada tahun 1946 oleh gabungan para petani kecil hingga petani besar yang umumnya berasal dari negara berkembang ini, kemudian menjadi arus utama dalam organisasi sektor pertanian secara umum yang menjadi perwakilan resmi para pejabat antar pemerintah di bidang agribisnis. Ketika terjadi perubahan kebijakan oleh kaum Neo-Liberal, bagi para anggotanya tidak banyak berpengaruh, paling tidak hal keuangan. Kenyataannya, akan banyak manfaat yang diperoleh dengan adanya perubahan dalam kebijakan pasar global dan perubahan aturan

⁴ *Polycentric* dalam hal ini didefinisikan secara bebas sebagai “jaringan koordinasi dengan beberapa pusat kekuasaan” yang berada pada berbagai tingkatan: internasional, regional, nasional dan lokal.

⁵ Lihat Fox (2001).

⁶ Untuk studi terbaru yang lebih luas, lihat Krishna Ghimire (ed.) (akan terbit).

⁷ Untuk diskusi umum yang relevan, lihat Edelman (2003); Biekart (2001).

dalam WTO.⁸ Bagaimanapun juga, sejak akhir 1980an IFAP telah menerima dan mengizinkan bergabungnya beberapa organisasi petani kecil dari negara berkembang. Walaupun bukan sebuah jaringan yang homogen secara ekonomis, namun kebijakan politiknya cenderung didominasi oleh para anggota yang kemampuan ekonomi dan keuangannya sangat kuat. Hal tersebut kemudian terlihat dalam sejumlah kebijakannya yang menjadikan prinsip-prinsip neoliberal sebagai suatu kesempatan, meski akibatnya terjadi beberapa perubahan aturan dalam administratif dan operasional mereka.⁹ Hal ini telah membuat IFAP dan anggotanya lebih aktif lagi dalam advokasi dan kerja lobi-lobi secara transnasional.

Dalam banyak hal, posisi *La Via Campesina* terhadap isu-isu tertentu dan bentuk aksi-aksi kolektifnya berbeda secara mendasar dari lawan-lawan utamanya. *Via Campesina* muncul menjadi suara alternatif yang penting dari para petani miskin dan kecil, walau belum sepenuhnya mengikis klaim tradisional yang mendominasi IFAP. Pada waktu yang sama, *Via Campesina* juga menjadi gelanggang/arena bagi sejumlah aksi, perdebatan dan tempat pertukaran ide diantara kelompok-kelompok petani nasional dan sub nasional yang berbeda. Hal itu membuat *Via Campesina* menjadi khas, karena memiliki dua karakter, tempat bertemunya para aktivis dan tempat untuk melakukan aksi, dan membuatnya menjadi sebuah ‘Institusi’¹⁰ penting bagi gerakan petani lokal dan nasional. *Via Campesina* juga menjadi tempat yang menarik namun kompleks bagi berbagai jaringan gerakan sosial transnasional, jaringan NGO dan lembaga-lembaga internasional lainnya untuk dipahami, dan khususnya dalam berhubungan dengannya.[]

⁸ Lihat Desmarais (2003a: 19).

⁹ Desmarais (2003: 18) menjelaskan bahwa setelah perdebatan internal di dalam IFAP, diputuskan untuk “pada akhirnya mengambil posisi pro-liberalisasi.”

¹⁰ Didefinisikan dalam konteks ini secara luas dan bebas sebagai badan “peraturan” yang memediasi antara sejumlah aktor yang berbeda dan antara aktor dan struktur yang sudah ada.

KEBIJAKAN TANAH KAUM NEO-LIBERAL

TANAH tetap merupakan modal dasar bagi masyarakat pedesaan dalam membangun, memberi rasa aman dan memelihara mata pencarian yang bisa menopang dan mempertahankan identitas budaya, menggunakan hak sipil, ekonomi, sosial, dan budaya mereka dalam mendorong gerak demokratisasi yang lebih besar. Tanah tak hanya bernilai secara ekonomis, namun juga bermakna politis. Bagi masyarakat pedesaan yang miskin, tanah memiliki berbagai dimensi: yaitu, ekonomi, politis, sosial, budaya, dan rohani. Jauh sebelum kebijakan *land reform* dilakukan oleh kebanyakan pemerintah di negara berkembang pada akhir abad yang lalu, kepemilikan dan kendali efektif atas tanah biasanya hanya berpusat di tangan beberapa elit pemilik tanah.

Pada awal berkembangnya neo-liberalisme global, akhir periode 1970an, *land reform* menjadi terabaikan dalam agenda kebijakan pembangunan dengan berbagai alasan, diantaranya alasan untuk memprioritaskan pembayaran kembali hutang bagi banyak negara. Beberapa konflik politik dramatis yang berkaitan dengan masalah tanah pada tahun 1990an, telah mengembalikan *land reform* sebagai agenda kebijakan utama. Upaya kaum neo-liberal untuk mendapatkan 'alokasi dan pemanfaatan lahan yang paling efisien' turut memberi kontribusi terhadap bangkitnya kebijakan tersebut. Para ahli ekonomi Neo-Liberal, terutama

mereka yang bekerja dalam unit kebijakan tanah Bank Dunia, percaya bahwa pertanian yang kompetitif dan efisien secara ekonomi harus diciptakan dan diperkuat jika tujuan kebijakan ekonomi global neo-liberal hendak diwujudkan. Banyak cara untuk mencapai tujuan tersebut, tergantung pada struktur agraria di setiap negara. Pertama, melakukan privatisasi besar-besaran dan mendorong kepemilikan individu yang sistematis untuk mengambil alih tanah-tanah komunal dengan tujuan memanfaatkan modal “tidur” yakni tanah. Manakala negara-negara di Afrika sudah terpengaruh oleh inisiatif ini, selanjutnya di tanah-tanah masyarakat adat di Amerika Latin dan Asia diterapkan kebijakan tersebut. Kedua, menerapkan privatisasi dan membagikan tanah pertanian milik negara dan kolektif lainnya dalam kerangka ‘kebijakan ekonomi transisi’, seperti yang dilakukan di Eropa Timur. Dua Kebijakan tersebut diarahkan pada tanah-tanah yang tidak dimiliki oleh individu. Berbagai kebijakan selanjutnya diarahkan pada tanah swasta. Ketiga, mempromosikan sistem penyewaan tanah sebagai jalan untuk memaksimalkan efisiensi potensi penggunaan tanah. Pilihan tersebut mengandung arti bahwa peraturan yang melarang kepemilikan tanah dengan luas tertentu serta melarang sistem sewa harus dihapuskan. Tiga resep kebijakan tersebut terdapat dalam prinsip-prinsip neo-liberal yang mengasumsikan bahwa tanah-tanah yang dimiliki secara pribadi akan dapat digunakan secara sah untuk dijadikan jaminan guna mendapatkan pinjaman dari bank. Dengan demikian akan meningkatkan gerak modal di daerah pedesaan, yang pada gilirannya akan merangsang akumulasi modal dan mengurangi kemiskinan (lihat Bank Dunia, 2003).

Resep kebijakan yang keempat merupakan yang paling kontroversial, karena melibatkan para pemilik tanah pribadi serta menyerukan agar dihentikannya kebijakan konvensional negara dalam melakukan *land reform*. Kebijakan utama neo-liberal menuju kepemilikan tanah pribadi adalah mendukung sistem sewa, dan penjualan tanah dapat diijinkan manakal terdapat pihak “yang ingin menjual” dan “yang ingin membeli”. *Land reform* ala neo-liberal

yang berdasarkan pada prinsip ‘ingin menjual-ingin membeli’ ini mempunyai corak yang sungguh bertolak belakang dengan kebijakan *land reform* yang dilakukan oleh negara secara konvensional (lihat Tabel 1). Kebijakan mereka tersebut lebih dikenal sebagai “Pembaruan Agraria yang dikendalikan oleh Pasar” (Market-Led Agrarian Reform [MLAR]) adalah *land reform* yang bersifat sukarela dimana tuan tanah dibayar secara kontan 100 persen ditempat untuk 100 % harga pasar tanah¹¹. Kebijakan ini didasarkan pada pendekatan yang dikendalikan oleh tuntutan karena hanya mereka yang secara eksplisit menuntut tanah dan hanya tanah yang dituntut yang disertakan dalam programnya. Para penyokongnya menyatakan bahwa MLAR akan merangsang dan bukan meremehkan pasar tanah. Aksi pembaruan pasar ini diharapkan menghasilkan penambahan jumlah tanah yang tersedia untuk dibeli oleh berbagai macam produsen. Pencabutan subsidi (dari petani besar), sertifikasi tanah, penetapan pajak tanah progresif, penjualan tanah dan kebebasan untuk menyewakan tanah, serta sistem informasi pasar yang lebih baik merupakan beberapa persyaratan kebijakan yang dianggap penting agar MLAR dapat menjadi efektif.

Model yang dibangun dengan proses ‘seleksi diri’ ini dilakukan di kalangan pembeli prospektif untuk menentukan penerima dana, yang dianggap sebagai produsen yang paling efisien dari segi ekonomi. Model MLAR menawarkan skema pinjaman bantuan keuangan yang fleksibel. Setiap penerima dana diberikan pinjaman dalam jumlah tertentu untuk digunakan sebagai berikut: porsi yang digunakan untuk membeli tanah dianggap sebagai pinjaman dan harus dikembalikan seutuhnya oleh si penerima dana, termasuk bunga dengan nilai komersial. Sisanya oleh si penerima dana digunakan sebagai dana bantuan untuk proyek pengembangan pertanian setelah tanah diberikan. Mekanisme ini dianggap sebagai kunci untuk mengurangi biaya harga tanah karena

¹¹. Lihat Klaus Deininger (1999).

para petani diharapkan memanfaatkan porsi pinjaman kecil dengan dana bantuan besar. Dengan demikian mereka mendapatkan penawaran yang paling baik bagi uang mereka. Mekanisme ini juga dianggap sebagai kunci untuk mempercepat pengembangan pertanian.

Model MLAR membutuhkan perencanaan pertanian *sebelum* pembelian tanah. Dengan demikian mengklaim bahwa pembangunan pertanian dapat dipastikan karena tidak ada tanah yang akan dibeli tanpa adanya rencana yang baik dan menekankan pertanian komersial terdiversifikasi, termasuk sistem kerjasama (joint venture) dengan para investor. Lebih lanjut, kebijakan tersebut mengadopsi metode pengimplementasian yang terdesentralisir untuk mempercepat transaksi yang transparan dan akuntabel. Para penerima dana harus membelanjakan sejumlah porsi dari dana bantuan untuk jasa layanan pengembangan yang terdesentralisasi dan dianggap efisien karena ada akuntabilitas yang bersifat langsung antara pihak penerima dana dan penyedia jasa. Lebih jauh lagi, kredit dan investasi secara luas diharapkan akan tersedia karena pihak bank akan menghargai, sebagai jaminan atas pinjaman, sertifikat tanah yang diperoleh dari hasil penjualan pura-pura tersebut.

Secara moneter, model MLAR dianggap lebih murah daripada pembaruan agraria yang dikendalikan oleh negara. Terutama dikarenakan model tersebut tidak membutuhkan banyak birokrasi pemerintahan yang mahal dengan harga tanah lebih rendah, dan penerima dana menanggung 100 persen biaya tanahnya. Model tersebut mengharuskan pemerintah nasional untuk mendanai tahap awal program tersebut, namun dalam jangka panjang, bank-bank swasta akan mengambil alih keuangan utama dari program tersebut (lihat Tabel 1 untuk beberapa bentuk kunci MLAR).

Tabel.1 Kaitan Negara-Pendekatan Pasar Menurut Kelompok Pasar

MASALAH	DIATUR OLEH NEGARA	DIATUR OLEH PASAR
Upaya Mendapatkan Tanah		
Metode pengambil alihan	Dengan kekerasan; tunai-pembayaran di muka dibawah harga pasar, dan para pemilik tanah yang menentang akan menemui kegagalan dalam pelaksanaannya	Sukarela; 100% dibayar tunai berdasarkan 100% harga tanah di-pasaran, dan para pemilik tanah tidak akan menentang
Penerima	Didasarkan atas penawaran; para penawar dipilih oleh negara, termasuk mereka yang tidak me-menuhi syarat secara ekonomis dan tidak mampu berkompetisi	Didasarkan atas permintaan; di-seleksi sendiri hingga hanya mereka yang memenuhi persyaratan yang akan terpilih
Metode Pelaksanaan	Terpusat pada negara; transparansi dan akuntabilitas rendah	Dimiliki individu dan terbagi-bagi; akuntabilitas tinggi
Lamanya proses legalitas	Berlarut-larut; proses legalitas yang sukar	Cepat; proses legalitas yang tidak sukar
Harga tanah	Lebih mahal	Lebih murah
Pasar tanah	Pembaruan Agraria: menyebabkan distorsi yang makin buruk pada pasar tanah; pajak tanah yang progresif & labelisasi tanah tidak diperlukan	Pembaruan Agraria: menyebabkan dan berakibat menstimulasi pasar tanah; pajak tanah yang progresif & labelisasi tanah diperlukan
Tanah Perkebunan setelah beralih pemilik & Dana Pengembangan		
Seri program; layanan tambahan	Rencana pengembangan perkebunan baru dilakukan setelah tanah terdistribusi. Berlarut-larut, tidak pasti & pengembangan tidak berlanjut setelah pemindahan kepemilikan tanah; layanan tambahan yang dilakukan negara dan tersentralisasi= tidak efisien	Rencana pengembangan perkebunan dilakukan sebelum tanah terdis-tribusi. Cepat , pasti & pengembangan berlanjut setelah pemindahan kepemilikan tanah; layanan tambahan yang dilakukan pribadi dan terbagi= efisien
Kredit dan investasi	Dukungan kredit yang rendah & investasi yang rendah	Kredit & investasi yang terus bertambah
Pilihan untuk keluar	Tidak ada	beragam
Pembiayaan		
Mekanisme	Secara umum disubsidi negara; kemerdekaan dijamin;penerima mem-bayar kembali harga tanah yang di subsidi; melahirkan mental penerima	Mekanisme bantuan-pinjaman yang fleksibel; pembagian resiko; biaya atas tanah ditanggung oleh penerima; biaya pengembangan diberikan melalui ban-tuan
Biaya untuk perubahan	Tinggi	rendah

Model MLAR telah diimplementasikan dalam berbagai tingkatan di sejumlah negara termasuk Brazil (sejak 1998), Kolombia (sejak 1994 sampai 2003) dan Afrika Selatan (sejak 1995). Namun model tersebut mempunyai versi yang berbeda saat digunakan pada tingkat nasional. Lebih lanjut lagi, para penyokongnya mempunyai klaim yang bertentangan berkaitan dengan hasil akhir dari pengimplementasian tersebut. Hasil akhir tersebut dibedakan ke dalam tiga kelompok utama:

- 1) Referensi langsung oleh para penyokong MLAR terhadap berbagai persoalan dan kesalahan, walau pun mereka terlalu cepat menyatakankan bahwa masalah tersebut bersifat operasional dan administratif
- 2) Berbagai pandangan kritis dari para sarjana yang mendukung model dan eksperimen MLAR
- 3) Sejumlah karya penting yang memperdebatkan bahwa persoalan dalam pengimplementasian MLAR di Brazil, Colombia dan Afrika Selatan bersifat fundamental.

Singkatnya, berbagai kebijakan tanah neo-liberal memiliki beberapa wajah yang berbeda dalam setting yang berbeda pula, namun dapat dikelompokkan menjadi empat tipe secara luas: privatisasi dan kepemilikan individual atas tanah yang bersifat publik dan komunal, privatisasi dan pendistribusian pertanian milik negara dan pertanian kolektif dalam perekonomian transisi, memajukan sistem sewa, dan penerapan pembaruan agraria yang dikendalikan oleh pasar. Keempat resep kebijakan ini, kenyataannya, bercita-cita untuk menghomogenkan hak kepemilikan di dunia pada saat ini, yakni hak kepemilikan yang terprivatisasi-individualisasi, yang bertujuan untuk terjadinya akumulasi modal swasta dalam perekonomian pedesaan. Kebijakan tersebut memperlakukan tanah hanya sebagai faktor produksi ekonomi. Di tengah-tengah kemunculan berbagai kebijakan tanah neo-liberal inilah Via Campesina mulai melakukan kampanye transnasional yang lebih koheren dan konsisten tentang pembaruan agraria.[]

LA VIA CAMPESINA

AGENDA DAN TUJUAN

AGENDA dan tujuan Via Campesina (sebagai aktor) secara umum mencerminkan keanggotaan organisasinya. Via Campesina lebih dari sekedar kumpulan seluruh agenda dan tujuan yang berbeda dari para anggotanya. Agenda dan tujuannya merupakan hasil panjang negosiasi internal di antara anggota organisasi yang beragam (Via Campesina sebagai arena aksi). Mereka menjadi bagian dalam upaya membentuk dan mengasah kembali identitas kolektif Via Campesina. Via Campesina mempunyai keanggotaan yang sangat heterogen, mulai dari pemilik peternakan dan pemilik pabrik susu kecil di Jerman hingga petani tak bertanah di Brazil. Mulai dari para petani pemilik perkebunan yang surplus di Karnataka (India) hingga petani tak bertanah di Mexico, dari para pekerja pertanian di Nicaragua hingga petani beras di Korea Selatan. Kepercayaan ideologi para anggotanya pun beragam, mulai dari mereka yang berasal dari Partai Komunis sebagai kerangka kerjanya sampai mereka yang berasal dari tradisi anarcho-syndicalist, dari mereka yang berasal dari kelompok yang liberal hingga mereka yang berlatar belakang aktivis lingkungan. Terlepas dari perbedaan yang besar diantara kelompok-kelompok tersebut dalam hal pandangan mereka tentang dunia, agenda politik dan

metode kerja merupakan hal penting yang menyatukan mereka. Yang paling utama adalah bahwa semua organisasi tersebut kurang lebih mewakili sektor-sektor dalam masyarakat yang secara ekonomis dan politis terpinggirkan di negara mereka sendiri atau dalam konteks sub-national, maupun internasional. Marjinalisasi petani tak bertanah dan petani miskin diperburuk oleh neo-liberalisme secara global, baik di wilayah selatan maupun di wilayah utara. Hal ini, jelas membedakan Via Campesina (dan arah politiknya) dari pesaing utamanya, IFAP. Walaupun beberapa anggota IFAP mewakili sektor pedesaan yang miskin

Ancaman yang diprovokasi oleh neo-liberal telah menggembelng berbagai kelompok petani yang berbeda di tingkat nasional dan sub-nasional untuk membentuk jaringan dan gerakan transnasional mereka sendiri. Seperti yang dijelaskan oleh João Pedro Stedile, dari Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST, Gerakan Petani tak bertanah) Brazil: “ Jika modal telah bersifat internasional dan menggunakan metode internasional, maka gerakan petani harus pula menginternasionalisasikan bentuk perjuangan mereka dan mengembangkan berbagai cara baru dan kreatif untuk menghadapi musuh bersama mereka.” (Stedile, 2004: 16). Terlepas dari heterogenitasnya, atau mungkin justru karena heterogenitas ini, anggota Via Campesina membangun dan mengerahkan agenda serta tujuan bersama dengan slogan perjuangan melawan neo-liberalisme. Dengan cara mengembangkan dan menegaskan suatu kerangka kerja alternatif: “alternatif Via Campesina terhadap neo-liberalisme adalah ketahanan pangan¹², yang didasarkan pada model pertanian petani, pembaruan agraria yang sejati, perdagangan yang adil, rasa hormat terhadap hak-hak petani, partisipasi kaum perempuan secara utuh dan bersifat representatif, dan keadilan sosial.” (La Via Campesina,

¹² Ketahanan pangan didefinisikan sebagai ‘hak untuk memproduksi pangan di wilayah teritorinya sendiri’.

2004: 46–47). Dalam hal ini, José Bové dari *French Confederation Paysanne* (Konfederasi Petani Perancis) menjelaskan lebih lanjut:

“Bagi mereka yang berada di wilayah Selatan, ketahanan pangan berarti hak untuk melindungi diri mereka sendiri dari produk hasil impor. Sedangkan bagi kami, hal itu berarti perjuangan melawan bantuan ekspor dan pertanian intensif. Sama sekali tidak ada yang bertentangan dalam hal ini... Tentu saja ada beberapa pandangan yang berbeda dalam *Via Campesina* – pertukaran pendapat dan pengalamanlah yang menjadikan *Via Campesina* suatu jaringan yang begitu fantastis sebagai sarana untuk berlatih dan berdebat. *Via Campesina* merupakan dunia Internasional petani yang sesungguhnya, suatu contoh hidup dari hubungan baru antara Utara dan Selatan.” (Bove, 2001:96).

Agenda *Via Campesina* bertujuan untuk mengalahkan kekuatan neo-liberalisme dan untuk mengembangkan suatu alternatif. Hal ini menjelaskan pendirian *Via Campesina* yang konfrontatif terhadap lembaga keuangan internasional yang dianggap sebagai alat utama neo-liberalisme. Bagi *Via Campesina*, “tujuannya adalah meruntuhkan legitimasi lembaga-lembaga tersebut dan mengurangi pengaruh mereka. *Via Campesina* tidak terlibat dalam dialog atau proses konsultasi dengan lembaga-lembaga itu karena upaya tersebut tidak menghasilkan perubahan positif apapun dan hanya akan semakin mengesahkan peran mereka. Dengan demikian, agenda-agenda utama *Via Campesina* (ketahanan pangan, pembaruan agraria, dll.) harus ditangani dalam kerangka kerja alternatif yang demokratis. Kita masih harus mengembangkan kerangka kerja alternatif ini.” (*Via Campesina*, 2000a). Lebih lanjut lagi, pembaruan terhadap WTO, bagi *Via Campesina*, bukan merupakan strategi yang dapat terus bertahan, “karena tujuan, praktek, dan kebijakan utamanya mengandung cacat yang bersifat mendasar”. Namun, pada saat yang sama, *Via Campesina* juga tidak menyerukan dihapuskannya organisasi tersebut. Posisi *Via Campesina* adalah untuk menuntut

pengurangan kekuasaan WTO dengan mengeluarkan bidang pertanian dari kewenangan yurisdiksinya, dan menempatkan bidang ini langsung di bawah kewenangan PBB. Posisi ini merupakan hasil kompromi yang berhasil dicapai dengan mempertimbangkan berbagai perbedaan dan persaingan posisi yang ada di kalangan para anggotanya. Seperti yang dijelaskan oleh Desmarais (2003a: 22-23):

“Pada awalnya, posisi Via Campesina berdiri di atas dua sudut pandang yaitu reformis dan radikal. Beberapa organisasi anggota Via Campesina, seperti KRRS dari India, menuntut dengan tegas penghapusan WTO. Sedangkan yang lainnya, seperti NFU dari Kanada dan The Union Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autonomas (UNORCA) dari Mexico, merasa bahwa sistem pengaturan perdagangan internasional tetap dibutuhkan untuk mengatasi kondisi dan hubungan kekuatan yang cenderung berat sebelah yang terkandung dalam perjanjian dagang regional seperti NAFTA. Pihak lain lagi, seperti Confederation Paysanne, percaya bahwa Via Campesina harus bekerja untuk mereformasi WTO dan memastikan bahwa lembaga tersebut mematuhi konvensi internasional hak azasi manusia. Pada akhirnya, posisi Via Campesina merupakan suatu hasil kompromi: Via Campesina tidak menuntut pembubaran WTO, namun menuntut pengurangan kekuasaannya dengan mengeluarkan bidang pertanian dari kewenangan yurisdiksinya dan menempatkannya di bawah bantuan PBB – tetapi PBB yang sudah mengalami perubahan, demokratis, transparan.”

Namun, masih harus dilihat apakah kecenderungan terhadap PBB akan tetap ada dalam Via Campesina sendiri di tengah-tengah kekecewaan yang timbul di kalangan beberapa kelompok di dalamnya berkaitan dengan kinerja PBB pada saat ini.¹³

¹³ Mengacu, sebagai contoh, pada sentimen anti-PBB dalam Deklarasi Pertemuan Internasional La Via Campesina ke-4, 19 Juli 2004 (www.viacampesina.org).

Box 1

Pada bulan Juli 2000, aktivis petani dan para sekutunya, yang dikoordinir di seluruh dunia oleh *La Via Campesina* dan Foodfirst Information and Action Network (FIAN) berkumpul di Honduras untuk membahas prospek *land reform* yang bersifat redistributif dalam era globalisasi, sekaligus untuk meneliti model kebijakan MLAR dari Bank Dunia. Beberapa organisasi yang ikut ambil bagian dalam forum ini mengambil posisi politik menentang MLAR, suatu posisi yang akan memandu posisi kebijakan dan aksi bersama oleh para anggota jaringan mereka di seluruh benua pada tahun-tahun berikutnya. Kiranya cukup relevan untuk mengutip sebagian dari deklarasi resmi mereka:

“Tanah menyediakan dasar bagi kehidupan manusia. Tanah, yang bisa disebut Ibu Pertiwi oleh penduduk pribumi di Amerika, menyediakan bahan makanan bagi kita: laki-laki, perempuan, anak-anak; dan kita sangat terikat dengannya... Kita dengan demikian menolak ideologi yang hanya menganggap tanah sebagai barang dagangan. Kita mengamati dengan rasa prihatin bahwa banyak kebijakan agraria, yang diimplementasikan dalam kerangka kerja neo-liberalisme, makin gencar berupaya untuk menjadikan Pembaruan Agraria sebagai subyek dalam seluk beluk pasar tanah. Kita melihat bahwa pemerintah dan organisasi internasional menerapkan kebijakan yang pada akhirnya memprivatisasi proses Pembaruan Agraria, yang di banyak negara telah menimbulkan terjadinya perlawanan terhadap pembaruan agraria dan skandal pemusatan kembali kepemilikan tanah ke tangan beberapa orang. Kita juga mengamati bahwa lembaga keuangan internasional, khususnya Bank Dunia, mempromosikan sebuah model yang disebut ‘pembaruan agraria yang dibantu oleh pasar’ yang menurut pengalaman kami justru mengancam dan menggantikan program Pembaruan Agraria yang sudah ada. Dogma neo-liberalisme, pada dasarnya, bertentangan dengan prinsip dasar Pembaruan Agraria. Menurut pendukungnya, tanah tidak lagi diperuntukkan bagi mereka yang mengolahnya; melainkan disimpan untuk mereka yang memiliki modal untuk membelinya. Penerapan prinsip ini secara sistematis tidak menyertakan petani tak bertanah untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi, dan mempertajam kemiskinan yang sudah ada. Kita berharap dapat menegaskan bahwa, ketika pemerintah gagal untuk memenuhi komitmennya terhadap pembaruan agraria dan hanya membiarkan pasar untuk mengatur pendistribusian tanah, maka mereka telah melanggar hak asasi keluarga petani yang memerlukan akses terhadap tanah guna memenuhi hak mereka untuk menafkahi diri mereka sendiri seperti halnya dengan hak asasi ekonomi, sosial dan kebudayaan lainnya...”

(Via Campesina, ‘Deklarasi Pertemuan Internasional Petani Tak Bertanah di San Pedro Sula, Honduras, Juli 2000)

Berbagai agenda dan tujuan anggota Via Campesina yang berbeda dan saling bersaing, yang sebagian telah digambarkan di atas, menjadi tidak terlalu rumit bila dikaitkan dengan advokasi mendukung *land reform*. Tanah merupakan faktor yang paling mencolok dan konkret untuk menyatukan semua anggota Via Campesina. Perspektif, agenda dan tujuan Via Campesina mengenai persoalan ini telah dirangkum dalam Box 1.

Beberapa bulan setelah Deklarasi antara Via Campesina dan FIAN di Honduras pada bulan Juli 2000, Via Campesina secara lebih lanjut menjelaskan pandangan dasarnya tentang permasalahan tanah dengan sikap yang lebih tegas:

“Pembaruan agraria harus dimulai dengan proses pendistribusian kepemilikan tanah secara lebih luas... Kepemilikan tanah harus diberikan dengan kriteria bahwa hanya mereka yang bekerja menggarap tanah tersebut, bergantung pada tanah tersebut dan hidup di atas tanah tersebut bersama keluarga mereka, yang mempunyai hak atas tanah tersebut. Tanah adalah sumber daya alam yang harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan semua orang. Tanah bukan, dan tidak boleh, dijadikan sebagai barang dagangan yang dapat diperoleh dengan luas berapa pun oleh mereka yang memiliki kemampuan keuangan. Kami mempertahankan prinsip ukuran maksimal kepemilikan bersama atas tanah bagi setiap keluarga dengan melihat kenyataan yang ada di setiap negara... Kami mempertahankan kepemilikan bersama atas tanah. Dengan demikian setiap keluarga mempunyai hak untuk memanfaatkan tanah tersebut untuk bertahan hidup dan memberi keuntungan bagi masyarakat. Mereka tidak dapat menggunakannya untuk tujuan komersial. Tidak boleh ada spekulasi dan seharusnya ada larangan yang mencegah perusahaan kapitalis (industri, pedagang, lembaga keuangan) untuk menguasai tanah dalam skala besar” (Via Campesina, 2000b).

Dua tahun setelah Deklarasi Honduras, dan hasil awal dari penilaian empiris yang disusun secara sistematis terhadap penerapan ‘*land reform*’ yang pro-pasar oleh Bank Dunia di beberapa

Box 2

Sebagian dari deklarasi bersama dalam konferensi yang diselenggarakan di Washington D.C. pada bulan April 2002 berbunyi sebagai berikut:

“Gelisah akibat intensitas dimana kebijakan tanah yang dipromosikan oleh Bank Dunia dan lembaga kerjasama internasional lainnya menghilangkan sumber mata pencarian masyarakat pedesaan yang miskin, kami telah menganalisis berbagai aspek kebijakan tersebut sesuai dengan kesaksian dan pengalaman kami. Kami menemukan bahwa pihak Bank menerapkan program yang sama di sejumlah negara, tanpa memperhatikan sejarah, kenyataan dan kebiasaan produksi dan pemanfaatan lahan di daerah masing-masing. Karena dampak dari program tersebut, kami menyimpulkan bahwa kebijakan tanah Bank Dunia pada dasarnya berusaha menjadikan tanah sebagai barang komoditas, dan pada akhirnya, menempatkannya demi melayani kepentingan perdagangan internasional dan perusahaan transnasional. Kebijakan tersebut bukan merupakan pembaruan agraria yang dikehendaki oleh gerakan sosial sepanjang sejarah perjuangan mereka, dan dengan demikian tidak akan membawa perbaikan mendasar dalam standar hidup kaum miskin, dan tidak akan menuju pembangunan yang seutuhnya. Sesuai dengan sifatnya pemasaran tanah tidak membantu kaum miskin. Pasar hanya merespon terhadap uang namun tidak pada kebutuhan manusia...”

“Apa yang disebut dengan ‘land reform yang berbasis pada pasar’... merupakan upaya lain untuk menghindari pendistribusian kembali properti yang sudah ditempati dan menciptakan lebih banyak persoalan daripada yang berhasil diselesaikan. Pengalaman kami di negara-negara seperti Afrika Selatan, Brazil, Kolombia dan Guatemala menunjukkan bahwa program tersebut, dengan sifat dasarnya, tidak akan mampu untuk menciptakan kondisi yang dapat mengatasi persoalan jutaan keluarga petani tak bertanah. Program tersebut tidak menyertakan kaum termiskin dari yang miskin yang tidak memenuhi persyaratan awal yang telah ditentukan dan kelompok-kelompok yang termarginalkan secara tradisional seperti kaum perempuan pedesaan, dan tidak dapat diterapkan di komunitas masyarakat adat. Tanah yang ditawarkan untuk dijual adalah tanah dengan kualitas paling buruk, dan tuan tanah pada umumnya mengambil keuntungan dari program tersebut untuk menyingkirkan tanah marjinal atau tanah yang berada jauh dari pusat perdagangan. Dalam kasus-kasus lain tanah yang ditawarkan merupakan milik tuan tanah skala menengah atau kecil yang mengalami kebangkrutan akibat kebebasan impor, dan sebagai hasilnya program tersebut tidak mempunyai pengaruh yang bersifat redistributif, sehingga meninggalkan tanah luas yang ditempati secara utuh. Sifat program yang tidak terintegrasi mengandung arti bahwa proyek warisan yang bersifat produktif mengalami kegagalan, karena mereka sering mengalami kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk ketahanan pangan, modal kerja, layanan dasar dan bantuan teknis. Di semua negara yang sudah dianalisis..., mayoritas ahli waris mengalami kemunduran dalam hal pembayaran kredit. Jadi,

hutang yang menumpuk dan pengabaian atau penjualan tanah untuk membayar pinjaman hanya akan meningkatkan kemiskinan keluarga ahli waris. Sebagai tambahan akan mengundang terjadinya praktek korupsi dan politik klien, serta program tersebut telah digunakan untuk memotong kebijakan pembaruan agraria berdasarkan pengambilalihan atau denda atas tanah yang dilakukan oleh tuan tanah besar, untuk mengalihkan, merusak, memecah, dan mengekang gerakan petani tak bertanah...”

“Kami menuntut... untuk mengakhiri dengan segera kebijakan tanah [Bank Dunia] saat ini dan menggantikannya dengan kebijakan yang berdasarkan pada hak atas tanah dan pangan; [dan] penerbitan semua dokumen dan informasi yang ada mengenai proyek tersebut.”

‘Deklarasi Akhir: Tanah bagi mereka yang mengelolanya, tidak hanya bagi mereka yang dapat membelinya’, ditandatangani oleh beberapa organisasi termasuk Via Campesina (lihat Barros, Sauer and Schwartzman, eds., 2003).

negara terpilih, Via Campesina bergabung bersama organisasi-organisasi lain mencela kebijakan tanah neo-liberal dan menuntut mereka untuk segera menghentikannya (lihat Box 2 untuk kutipan yang lebih luas mengenai pernyataan bersama mereka).

Saat ini Via Campesina semakin memperkuat agendanya tentang persoalan tanah. Pada bulan April 2004, Via Campesina secara resmi mengajukan petisi kepada The United Nation Humans Rights Commision (Komisi Pengawas Hak Asasi manusia PBB) untuk mengadopsi deklarasi ‘hak petani’ yang meningkatkan penguasaan atas tanah yang demokratis.¹⁴ Pada tahun 2003, diselenggarakan konferensi Via Campesina-FIAN dengan tema ‘Pembaruan Agraria dan Gender’ di Cochabamba, Bolivia. Dalam konferensi tersebut, Via Campesina menjelaskan posisinya terhadap persoalan yang sering diperdebatkan ini: bahwa *land reform* yang dilaksanakan di masa lalu pada umumnya telah mendiskriminasikan kaum perempuan, dan dengan demikian menyerukan untuk melaksanakan land reform baru yang menjamin

¹⁴ Keterangan Pers Via Campesina pada 5 April 2004. Lihat juga Keterangan Pers bersama FIAN-Via Campesina pada 17 April.

hak-hak kaum perempuan secara jelas atas sumber daya tanah (Via Campesina-FIAN, 2003).

Diskusi di atas mengungkapkannya setidaknya lima sub-bagian dari agenda dan tujuan Via Campesina dalam persoalan tanah, yaitu untuk, menggagalkan agenda kebijakan tanah neo-liberal yang pro-pasar; memperjuangkan *land reform* yang lebih progresif dan bahkan revolusioner; memaksimalkan peluang untuk mendapatkan keuntungan *land reform* yang sesungguhnya dalam kebijakan reformis yang sudah ada; bertukar pengalaman dengan gerakan-gerakan nasional lain yang berbeda tentang bentuk organisasi dan aksi bersama seperti halnya strategi politik untuk mengemukakan persoalan legitimasi dan akuntabilitas pembangunan internasional dan lembaga keuangan (di antaranya Bank Dunia, IMF, WTO, FAO). Poin pertama dan kedua tampaknya menjadi agenda pemersatu yang paling utama bagi Via Campesina, dan berasal dari reaksi para anggota terhadap ancaman neo-liberalisme. Agenda pertama dan kedua merupakan prinsip dan kerangka kerja yang bersifat luas, yang tidak mengundang perdebatan dan perbedaan yang kontroversial di kalangan organisasi anggota Via Campesina. Agenda keempat dan kelima juga tidak terlalu mengundang perdebatan. Agenda ketiga cenderung kurang mendapatkan perhatian yang sistematis dan tegas dari gerakan di beberapa negara, namun juga tidak banyak perselisihan atau perpecahan yang dapat terlihat dalam hal ini. Namun persoalan ini berpotensi menjadi sumber keretakan di dalam Via Campesina. Dampak yang berpotensi memecah belah dalam proses memaksimalkan peluang tersebut mungkin berasal, dalam tingkatan yang lebih rendah, dari perbedaan pendapat tentang *land reform* yang dipimpin oleh negara; dan dalam tingkatan yang lebih tinggi, dari perbedaan pendapat tentang kebijakan neo-liberal, baik yang berskala internasional maupun nasional.

Program *land reform* kontemporer yang dipimpin oleh negara di Filipina, sebagai contoh, bersifat lebih progresif bila dibandingkan dengan *land reform* liberal yang dijalankan pada pasca

tahun 1980 di beberapa negara berkembang lain dalam hal potensi ruang lingkungannya (jenis dan kuantitas tanah dan rumah tangga petani). Pelaksanaan *land reform* yang dipimpin oleh negara di Brazil, di sisi yang lain, didesak oleh ketentuan konstitusional yang membatasi ruang lingkup *land reform* berkaitan dengan kurangnya lahan tanah produktif. Walaupun terdapat banyak celah hukum dalam UU *land reform* di Filipina, namun UU tersebut telah memperluas cakupan resmi dari hak-hak hukum yang diberikan kepada petani. Berbagai interaksi yang ditanggapi konflik para pemegang kekuasaan dalam pemerintahan menentukan hasil akhir dari perjuangan untuk menguasai tanah dari satu perkebunan ke perkebunan lain, yang memberikan hasil akhir yang sederhana dan tidak seimbang, namun signifikan dalam hal redistribusi tanah dari waktu ke waktu.¹⁵ Kerangka kerja institusional yang sah ini telah memobilisasi petani tak bertanah di Filipina untuk menuntut hak atas tanah, dan telah mendorong organisasi petani untuk melancarkan aksi menuntut hak dengan cara yang lebih sistematis, seperti yang dilakukan oleh UNORKA (*Pambansang Ugnayan ng Nagsasariling Lokal na mga Samahang Mamamayan sa Kanayunan*, Koordinasi Nasional Organisasi Masyarakat Pedesaan yang Otonom), suatu kelompok yang sedang berusaha menjadi anggota Via Campesina.¹⁶ Namun, kerangka kerja institusional sah yang sama tersebut juga dianggap ‘pro-tuan tanah dan anti-petani’ oleh KMP (*Kilusang Magbubukid ng Pilipinas*, Gerakan Petani Filipina), organisasi anggota Via Campesina, yang berusaha menggagalkan UU tersebut dan memblokir pengimplementasiannya. Hal ini merupakan salah satu perbedaan mendasar antara KMP dan UNORKA. Manakala UNORKA diakui sebagai anggota Via Campesina, perbedaan antara KMP dan UNORKA tentang *land*

¹⁵ Untuk sudut pandang komparatif yang bersifat umum tentang cakupan hukum UU *land reform* di Brazil dan Filipina, lihat Peter Houtzager dan Jennifer Franco (2003). Lihat juga, (www.makinglaw.org) .

¹⁶ Lihat Jennifer Franco (2004).

reform, di antara berbagai persoalan lainnya, akan diinternalisasikan dalam Via Campesina. Ada kemungkinan kasus-kasus serupa dapat muncul di dalam dan antara beberapa gerakan nasional lain dalam Via Campesina.

Namun ancaman yang paling serius dan berpotensi memecah belah berkenaan dengan kebijakan tanah neo-liberal yang menjangkau barisan anggota Via Campesina – yaitu bahwa beberapa organisasi anggota (atau bagian di dalamnya), karena berbagai alasan, bekerja dengan parameter kebijakan neo-liberal yang diajakan oleh berbagai lembaga internasional dalam kemasan proyek yang menarik, lengkap dengan bantuan dana yang dermawan.¹⁷ Persoalan ini akan dibahas secara lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

Berkaitan dengan persoalan mengkonsolidasikan agenda dan tujuan umum, tantangan utama bagi Via Campesina adalah bagaimana memperkuat oposisinya terhadap kebijakan tanah neo-liberal dan bagaimana mempromosikan alternatif yang lebih logis (berkaitan dengan ancaman tersebut). Pada saat yang sama, mungkin juga akan berguna untuk bersikap berani dalam mengeksplorasi potensi peluang sesungguhnya yang bersandar terutama, walau tak hanya, pada kebijakan tanah reformis yang sudah ada, seperti yang terjadi di Brazil dan Filipina. Pembangunan terbaru yang relatif positif dalam kerangka kerja institusional hukum untuk persoalan tanah di beberapa negara, seperti keberhasilan perlawanan (setidaknya untuk saat ini) terhadap pembebanan eksternal yang diatur oleh pembaruan kebijakan tanah neo-liberal terhadap UU tanah yang sudah ada di Mozambique, hendaknya diteliti secara seksama oleh Via Campesina pada tingkat transnasional. Dengan pandangan terhadap berbagai aksi yang dapat memaksimalkan peluang awal dan membongkar secara lebih lanjut keterbukaan awal reformis

¹⁷ Lihat Ghimire (akan diterbitkan) untuk diskusi umum mengenai masalah ini, dan untuk beberapa studi kasus empiris.

pada berbagai tingkatan pemerintahan. Agenda Via Campesina juga dapat diperluas dan diperkuat dengan melaksanakan pemetaan global terhadap semua UU *land reform* yang ada dan diterbengkalakan oleh pemerintah nasional, yang dapat membantu gerakan nasional untuk membangkitkan berbagai aksi yang terkoordinir berkaitan dengan UU tanah tersebut. Kebijakan *land reform* yang terbengkalai tidaklah mati. Kebijakan tersebut merupakan simpul-simpul potensial dimana aksi-aksi petani mendatang dapat mengendap di sekitarnya, seperti yang ditunjukkan oleh pengamat *land reform* di Asia Selatan, Ronald Herring (2003).

ALIANSI, GERAKAN TANDINGAN DAN ISU OTONOMI

VIA CAMPESINA memperingatkan agar berhati-hati dalam membuat proyeksi perjuangan atas tanah sebagai suatu kebutuhan petani yang eksklusif. Sebagai gantinya Ia menggarisbawahi kebutuhan untuk meringkai perjuangan guna memberi jawaban akan permasalahan masyarakat yang lebih luas, dan kemudian meringkai kebutuhan akan kesatuan yang lebih luas. Kerangka yang melingkupi Via Campesina berkaitan dengan isu aliansi dan otonomi dijelaskan dalam beberapa kebijakan terbarunya. Via Campesina menjelaskan...

“Kami hidup di dalam dunia yang kompleks dan terintegrasi dimana terdapat banyak pemain dan agenda. Kami tidak mempunyai pilihan untuk menentukan dengan siapa kami harus berinteraksi dalam arena kami – namun kami mempunyai pilihan untuk menentukan bagaimana kami bekerja untuk mempengaruhi semua perubahan yang kami harapkan” (Via Campesina, 2000a).

Hal ini kemudian diterangkan secara lebih lanjut:

“Semua upaya kami untuk mempertahankan sistem pertanian/budaya bertani dan wilayah pedesaan tidak dapat berhasil tanpa adanya

kerjasama dengan pihak lain. Agar kami dapat saling membagi tujuan dan menggabungkan kekuatan dengan organisasi lain berkaitan dengan beberapa isu tertentu maka Via Campesina hendaknya bergabung ke dalam aliansi-aliansi yang strategis. Aliansi seperti tersebut harus bermanfaat dari segi politik, dan diartikulasikan secara seksama dalam perjanjian resmi dengan jadwal yang telah ditentukan dan dapat disepakati secara bersama...Via Campesina harus mempunyai otonomi untuk menentukan ruang yang akan ditematinya dengan tujuan untuk mengamankan ruang yang cukup luas untuk mempengaruhi tindakan tersebut secara efektif” (Via Campesina, 2000a).

Hal tersebut menunjukkan bahwa walaupun persaingan internasional menuntut terbentuknya aliansi pada tingkat tersebut, namun koalisi juga diperlukan dan/atau telah terbentuk dari kondisi yang terjadi pada tingkat lokal dan nasional (Via Campesina, 2000a).

Via Campesina dikenal kuat dan tekun dalam komitmennya terhadap kemerdekaan atau otonomi dari para aktor eksternalnya, baik yang berasal dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah, khususnya NGO. Walaupun hal ini menjadi wacana resmi mereka, ada beberapa pertentangan dan dilema dalam kenyataan yang sesungguhnya, yang sebagian besar merupakan cerminan dari sifatnya yang heterogen. Persoalan ini akan diteliti dengan melihat advokasi Via Campesina terhadap persoalan tanah dari tiga sudut pandang: i) interaksi dengan para aktor dari kalangan non-pemerintah dan isu otonomi, ii) interaksi dengan para aktor dari kalangan pemerintah dan isu otonomi, dan iii) gerakan tandingan.

i) interaksi dengan para aktor dari kalangan non-pemerintah dan isu otonomi

Via Campesina melakukan aliansi dengan gerakan sosial lainnya yang mempunyai kesamaan pemikiran dari segi politik. Pada saat ini, luas jaringan antar-gerakan atau antar-jaringan masih tidak berimbang dan masih dalam taraf persiapan yang bersifat sementara.

Walaupun demikian Via Campesina bertujuan mengeksplorasi kemungkinan kerjasama di masa depan dengan gerakan-gerakan sosial tingkat internasional yang berbasiskan pedesaan (masyarakat adat, perempuan desa, nelayan). Dalam hal ini, tidak banyak perdebatan dalam Via Campesina.

Isu yang lebih sering diperdebatkan berkaitan dengan pembentukan aliansi melibatkan NGO. Seperti dijelaskan oleh Desmarais:

“[Via Campesina] berusaha untuk membuat jarak antara dirinya dari rangkulan paternalistik NGO yang bermaksud baik. Dengan demikian, NGO yang bekerja pada tingkat internasional dipaksa untuk menangani isu-isu penting seperti representasi, cara mengungkapkan pikiran, akuntabilitas, dan legitimasi” (Desmarais, 2003a: 27).

Prinsip otonomi yang telah memandu Via Campesina dalam hubungannya yang penuh konflik dengan berbagai NGO telah menyebabkan terjadinya beberapa ‘kesalahpahaman’ yang tidak menyenangkan, seperti insiden yang terjadi saat diselenggarakannya Konferensi Tingkat Tinggi Pangan Dunia (World Food Summit) di Roma pada tahun 1996. Saat itu Via Campesina menolak untuk menandatangani kesepakatan bersama NGO. Sampai saat ini, Via Campesina bekerjasama secara langsung hanya dengan beberapa NGO terpilih saja, seperti Friends of the Earth, sambil terus mengeksplorasi kemungkinan untuk bekerjasama dengan NGO-NGO lainnya. Via Campesina menjelaskan bahwa kerjasamanya dengan beberapa NGO dan organisasi rakyat

“harus dilakukan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan. Persyaratan kolaborasi harus disepakati sebelumnya. Dan Via Campesina harus melakukan apa yang dapat dilakukan untuk memastikan bahwa kredibilitas dan kepercayaan dari gerakan petani kami tidak dirusak oleh kesalahan yang kami lakukan dalam pekerjaan kami” (Via Campesina, 2000a).

Mungkin dalam hal perjuangan untuk mendapatkan tanahlah Via Campesina berhasil membentuk aliansi yang paling kuat dengan jaringan NGO. Selama kurun waktu lima tahun terakhir, aliansi dengan Foodfirst Information and Action Network (FIAN) telah berhasil dibentuk, dikembangkan dan dikonsolidasikan. FIAN merupakan NGO internasional dengan kantor sekretariat bermarkas di Heidelberg, Jerman. FIAN membagi dirinya menjadi beberapa seksi untuk kepentingan koordinasi di beberapa negara. Anggota individualnya biasanya berasal dari kalangan aktivis dan NGO hak asasi manusia serta organisasi kerakyatan dan juga akademisi. FIAN adalah NGO hak asasi manusia yang memperjuangkan kemajuan dan perkembangan hak atas sumber daya pangan, hak yang pada saatnya membutuhkan hak untuk mengatur aset produktif, khususnya tanah. Pada tahun 1999, FIAN dan Via Campesina sepakat untuk mengorganisir dan melaksanakan kampanye internasional bersama tentang *land reform*, yang disebut Kampanye Global untuk Pembaruan Agraria (Global Campaign for Agrarian Reform). Sejak saat itu FIAN muncul sebagai pemain penting dalam perdebatan global tentang kebijakan tanah neo-liberal dan kemajuan pendekatan yang berdasarkan hak asasi terhadap *land reform*. Kerjasama tingkat tinggi telah terbentuk antara kedua jaringan organisasi tersebut, walaupun disertai dengan ‘rasa sakit saat pembentukannya’.¹⁸

Tanpa sengaja, kampanye bersama antara Via Campesina-FIAN telah mengungkapkan adanya beberapa persoalan dalam Via Campesina berkaitan dengan konstituen dan aliansinya. FIAN telah menangani masalah tanah dan pangan sejak tahun 1980an dan mampu membangun konstituensi yang cukup signifikan dan dihormati terkait dengan beberapa seksi FIAN pada tingkat

¹⁸. Aliansi ini juga didukung oleh Land Research and Action Network (LRAN) yang baru dibentuk, suatu jaringan internasional aktivis peneliti dan NGO yang bergelut dengan persoalan pembaruan agraria dan gerakan petani. Focus on the Global South yang berbasis di Thailand dan Rede Social yang berbasis di Brazil merupakan beberapa di antara anggota komite pengurus LRAN.

nasional dan sub-nasional. FIAN membawa konstituensinya ke dalam aliansi yang telah ditempanya bersama Via Campesina. Walaupun beberapa organisasi petani yang selama ini telah bekerjasama dengan FIAN bukan merupakan anggota Via Campesina. Dalam beberapa peristiwa penting, anggota Via Campesina dari negara mereka sendiri telah memblokir jalur masuk ke dalam Via Campesina bagi beberapa organisasi yang bekerjasama dengan FIAN. Sebagai contoh, hal ini telah menjadi persoalan di Asia Selatan dimana FIAN memiliki jaringan yang cukup kuat. Anggota utama Via Campesina di India adalah Karnataka State Farmers Association (KRSS). KRSS mempunyai kecenderungan kuat untuk tidak menyertakan gerakan lain di wilayah tersebut, dan/atau mungkin organisasi lain merasa segan untuk bergabung mengingat posisi kunci KRSS di dalam Via Campesina (Namun ini dapat berubah sejak bulan Agustus 2004 karena enam belas organisasi petani dari Asia Selatan pada akhirnya diterima oleh Via Campesina pada Pertemuan Internasionalnya yang keempat di bulan Juli 2004).¹⁹ Namun demikian FIAN terus melaksanakan kampanye *land reform* bekerjasama dengan organisasi-organisasi yang merupakan anggota dan bukan anggota Via Campesina. Ini hendaknya dilihat sebagai penyeimbang baru bagi perjuangan Via Campesina, namun hal ini tidak selalu dianggap demikian oleh beberapa aktor utama lainnya.

Kembali ke persoalan interaksi politik dengan para aktor dari kalangan non pemerintah, Via Campesina telah melakukan hal yang tepat dengan menunjukkan dimensi internasional-nasional-lokal yang saling terkait yang mempunyai andil dalam upayanya untuk menempa aliansi. Jaringan aktor non pemerintah tingkat internasional lainnya mempunyai konstituensi mereka sendiri, sebagian tumpang tindih dengan Via Campesina, sedangkan

¹⁹. Sebagai latar belakang bagi berbagai gerakan petani yang penting (termasuk KRSS) di India pada tahun 1980an dan seterusnya, dan perbedaan kelas, ideologi dan sumber politik mereka, lihat Tom Brass (1995).

sebagian lainnya mewakili kepentingan yang mengendalikan serangan balasan, dan sebagian lainnya mempunyai sudut pandang ideologis dan politis yang bertentangan dengan Via Campesina dan/atau anggotanya. Sebagian dari jaringan ini menghormati tuntutan mereka terhadap otonomi, sedangkan yang lainnya mungkin mencoba meruntuhkan tuntutan tersebut. Tantangan sulit baginya adalah bagaimana mencari dan membentuk aliansi atau interaksi politik yang memajukan kepentingan jangka pendek dan strategisnya serta mempengaruhi persyaratan interaksi tersebut, namun tetap mempertahankan keotonomiannya dalam proses tersebut. Hal ini mungkin bukan merupakan tugas yang mudah, namun bukan tidak mungkin untuk dilaksanakan.

ii) Interaksi dengan Para Aktor dari Kalangan Pemerintah dan Isu Otonomi

Secara umum, Via Campesina dari segi kategori menolak peluang ‘kemitraan’ dengan lembaga keuangan internasional (Bank Dunia, IMF, WTO), meski dimaksudkan untuk melakukan perubahan di sana. Keengganan ini didasarkan bahwa lembaga-lembaga tersebut dianggap sebagai musuh karena menjadi alat utama neo-liberalisme. Ia juga cenderung mengurangi peran pentingnya berinteraksi secara erat dengan organisasi pemerintahan lainnya. Biasanya hanya ada satu pengecualian yang ditekankan dalam wacana Via Campesina, yaitu: Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) PBB. Via Campesina menjelaskan bahwa mereka telah terlibat dengan FAO untuk

“memperjuangkan perubahan positif dalam satu lembaga yang dapat menjadi referensi tandingan bagi WTO” Via Campesina (2000a).

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa:

“posisi Via Campesina berbeda dari fokus umum FAO. Kami melakukan dialog dengan FAO sebagai badan PBB dan bekerjasama dengan FAO dalam proses regional dan internasional untuk mendapatkan hasil yang positif. Pintu FAO terbuka bagi masyarakat

sipil dan kami merasa bahwa penting kiranya untuk menempati ruang tersebut, pada saat ini. Namun kami harus terus waspada terhadap kemungkinan terjadinya manipulasi dan dipermainkan oleh lembaga tersebut dan kami harus membangun sarana untuk mencegah hal itu” (Via Campesina, 2004).

Via Campesina dapat mempertahankan tingkat keterbukaan dalam bekerjasama dengan sistem organisasi dalam PBB, namun belum mengembangkannya dengan sungguh-sungguh. Keprihatinan untuk menjaga keotonomiannya serta keterbatasan dalam sumber daya manusia dan logistik, merupakan beberapa alasan bagi ketidaksediaan, kecemasan, atau ketidakmampuan Via Campesina untuk berinteraksi dengan lembaga internasional tersebut.

Di satu sisi, pendirian kuatnya terhadap lembaga keuangan internasional dan keputusannya untuk melibatkan FAO di sisi yang lain dapat dipahami, namun asumsi implisit dan kerangka kerja dasarnya bersifat problematis. Ia cenderung memperlakukan lembaga pemerintahan tingkat internasional sebagai entitas yang homogen. Posisi ini, pada umumnya, tidak terlalu problematis bila lembaga yang terlibat adalah lembaga yang hampir selalu bertindak sebagai alat neo-liberalisme dan bertentangan dengan petani miskin dan petani kecil. Hal inilah yang terjadi, sebagai contoh, dengan IMF dan WTO. Namun menjadi problematis bila pendekatan yang sama digunakan dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain yang menunjukkan posisi dan tindakan yang tidak menentu serta mengungkapkan karakter heterogen mereka. Organisasi ini mengalami kesulitan menjelaskan posisi dan tindakan yang tidak menentu, atau bahkan berkonflik secara internal di dalam lembaga tersebut. Dengan demikian, dapat dibayangkan bagaimana frustrasi dan kecewanya Via Campesina saat FAO mengesahkan GMO pada bulan Mei 2004. Dengan perasaan sakit hati, Via Campesina memprotes:

“FAO mempromosikan GMO sebagai solusi atas kelaparan di dunia, sebuah tamparan di wajah bagi mereka yang mendukung ketahanan pangan. Apakah FAO sedang diambil alih oleh Monsanto, Syngenta

dan berbagai kepentingan perusahaan lainnya?... FAO telah menjual dirinya kepada Monsanto... Via Campesina menuntut penarikan kepercayaan publik terhadap FAO mengenai persoalan ini... Jika tidak, kami yakin bahwa dialog lebih lanjut akan menjadi sia-sia karena menjadikan masyarakat sipil sebagai aksesori bagi kebijakan penerapan GMO, suatu teknologi yang menurut kami tidak memberikan solusi apapun dan kita harus meningkatkan perjuangan dan perlawanan kita” (Via Campesina Press Release, 21 Mei 2004).

Namun FAO, lebih tepatnya beberapa pejabat pentingnya cukup ‘bersahabat’ dengan neo-liberalisme secara umum. Beberapa pejabat penting di dalam organisasi ini telah mendukung kebijakan tanah Bank Dunia yang neo-liberal. Akan tetapi Via Campesina belum melancarkan reaksi yang sama seperti yang dilakukannya terhadap isu GMO. Mungkin insiden ini mengemukakan isu pentingnya agar dikembangkan lebih lanjut kerangka kerja konseptual dan politik praktis untuk berhubungan dengan lembaga pembangunan internasional – atau beberapa kelompok di dalam lembaga tersebut.

Di lembaga-lembaga tersebut terdapat beragam aktor dengan agenda yang berbeda yang terkadang saling bertentangan dan bersaing. Sementara sebagian diantaranya mungkin mendukung agenda Via Campesina dalam waktu-waktu tertentu, sedangkan yang lainnya tidak. Insiden FAO mengungkapkan bahwa lembaga-lembaga ini, seperti halnya negara, merupakan arena bagi persaingan politik. Mereka jarang sekali bertindak sebagai entitas aktor tunggal. Lembaga-lembaga ini dibentuk dan dibentuk ulang oleh para aktor baik yang berada di dalam maupun di luarnya melalui proses politik yang dinamis. Dengan hasil akhir yang sangat beragam dan tidak sama rata dari waktu ke waktu dan dari satu ruang geografis ke ruang geografis lainnya.²⁰ Sejumlah lembaga, dengan program yang diusungnya, tak diragukan lagi didominasi

²⁰. Untuk pengertian konseptual dengan referensi khusus terhadap Bank Dunia, lihat Jonathan Fox (2000).

oleh kaum neo-liberal. Dengan demikian, keputusan Via Campesina untuk melakukan kampanye yang bertujuan untuk meruntuhkan legitimasi lembaga-lembaga tersebut mungkin merupakan pilihan yang paling tepat. Lembaga lainnya, seperti FAO dan UNDP, mungkin tidak terlalu didominasi oleh aktor anti-reformasi. lembaga itu mengizinkan atau mentolerir adanya aktor pro-reformasi. Arti luasnya adalah mereka yang toleran atau bahkan mendukung mobilisasi sosial transnasional dari bawah beserta tuntutanannya. Tantangan bagi gerakan sosial transnasional seperti Via Campesina adalah bagaimana untuk dapat terus terlibat dengan aktor-aktor pro-reformasi yang berada di dalam lembaga-lembaga ini daripada dengan lembaga itu secara keseluruhan. Dengan maksud menciptakan perpecahan di dalam tubuh lembaga tersebut dan mengisolasi para aktor anti-reformasi. Sekaligus memenangkan, memperluas dan mengkonsolidasikan jajaran aktor pro-reformasi, serta mendukung mereka dalam perjuangan melawan kekuatan anti-reformasi yang ada di dalam tubuh lembaga mereka dan di dalam entitas pemerintahan lainnya.

iii) Gerakan Tandingan

Perjuangan untuk mendukung kaum miskin, petani dan keluarga petani kecil terhadap pertanian merupakan ‘perjuangan terhadap makna’. Bank Dunia, sebagai contoh, terus mengklaim bahwa *land reform*-nya yang berbasiskan pada pasar bersifat ‘pro-kaum miskin’, sedangkan Via Campesina dan FIAN berpendapat lain. Ada banyak konsep lain yang telah menjadi obyek perluasan perjuangan yang hegemonis: partisipasi, konsultasi, masyarakat sipil, transparansi, akuntabilitas, dan lain-lain. Dalam konteks inilah usaha Via Campesina untuk menempatkan gerakan tandingan, seperti IFAP, dapat dilihat dengan cahaya yang lebih terang. Ketika Via Campesina mengklaim dirinya menyuarakan aspirasi sektor pedesaan yang termarginalkan, IFAP mengklaim hal yang sama. IFAP mengatakan:

“IFAP merupakan satu-satunya badan dunia yang mengumpulkan semua

organisasi petani umum yang bersifat representatif secara nasional”

Kesengajaan penggunaan kata ‘satu-satunya’ mungkin ditujukan untuk mencegah klaim yang berbeda dari para pesaingnya (lihat www.ifap.org). Lebih lanjut, IFAP mengangkat isu-isu yang secara umum serupa dengan yang diangkat oleh Via Campesina – sistem pertanian yang berkelanjutan, perdagangan yang lebih adil, *land reform*, dan akuntabilitas dalam lembaga-lembaga internasional. Secara sekilas, berbagai perbedaan signifikan dalam posisi IFAP dan Via Campesina mungkin tidak terlihat. Berbagai perbedaan penting tersebut terungkap dalam seluk beluk kepelikan wacananya. Kasus Koalisi Tanah Internasional (International Land Coalition/ILC) memberi gambaran tentang hal tersebut.

Dibentuk pada tahun 1995, ILC “*merupakan aliansi global organisasi antar pemerintah, pemerintah dan masyarakat sipil. Koalisi ini bekerjasama dengan kaum miskin pedesaan untuk meningkatkan akses mereka terhadap sumber daya alam, khususnya tanah, dan untuk membuat mereka dapat berpartisipasi secara langsung dalam berbagai proses pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan yang mempengaruhi mata pencarian mereka pada tingkat lokal, regional dan internasional”* (International Land Coalition, ‘Mission Statement’ www.landcoalition.org).

International Fund for Agricultural Development (IFAD) di Roma menjadi tuan rumah sekretariatnya. Sejumlah organisasi antar pemerintah yang merupakan anggota dan penyandang dana utama bagi koalisi ini adalah Bank Dunia, Inter-American Development Bank (IaDB), European Commission, FAO, dan World Food Programme (WFP). IFAP merupakan salah satu organisasi pendirinya. ILC juga merekrut beberapa NGO dan organisasi petani di beberapa negara. Sebagian dari organisasi tersebut merupakan anggota Via Campesina, seperti koalisi organisasi petani Amerika Tengah, ASOCODE (Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperacion y el Desarrollo). Organisasi lain yang dipimpin oleh para aktivis yang merupakan anggota individual dari FIAN, seperti

IMSE (Institute for Motivating Self-Employment) di India pimpinan Biplab Halim.

Perbedaan antara Via campesina dan ILC dalam persoalan tanah bersifat mendasar. Via Campesina menganggap kebijakan tanah neo-liberal sebagai kebijakan yang memberikan ancaman terhadap kaum tani, sedangkan ILC, setidaknya pimpinan dan sekretariatnya, menganggap kebijakan tersebut sebagai suatu peluang. Dengan demikian, walaupun Via Campesina mengecam Bank Dunia terhadap proses pembuatan kebijakan yang manipulatif, ILC memuji kebijakan tanah Bank Dunia dari segi substansi dan prosesnya. Sebagai reaksi terhadap laporan akhir penelitian kebijakan tanah Bank Dunia pada tahun 2003, Bruce Moore, direktur ILC, mengatakan:

“Laporan penelitian kebijakan ini merupakan kontribusi yang signifikan terhadap pengetahuan dan pengalaman yang dapat memandu kebijakan dan program untuk pertumbuhan yang mengurangi kemiskinan. Laporan ini dihasilkan dari proses partisipatoris yang menjadi contoh bagi pihak lain berkaitan dengan upaya untuk mempertimbangkan berbagai macam pendapat dan pandangan yang dapat memberi informasi bagi perkembangan kebijakan tanah yang efektif. Laporan ini akan menjadi sumber yang penting bagi pemerintah, masyarakat sipil, dan organisasi internasional yang harus menaklukkan momen ini saat persoalan tanah telah muncul kembali dalam agenda pembangunan” (lihat www.worldbank.org/landpolicy).

Di dalam ILC, mungkin ada beberapa persoalan besar menyangkut posisi resmi yang diambil oleh para pemimpinnya berhadapan dengan sejumlah anggotanya mengenai pembagian posisi dan pandangan. Isu problematis lainnya adalah kenyataan bahwa meski ILC merupakan koalisi antar-pemerintah-non-pemerintah yang didanai dan dijalankan oleh sejumlah lembaga antar-pemerintahan, ILC hampir selalu ditampilkan sebagai organisasi ‘masyarakat sipil’. Entah sengaja atau tidak, hal ini telah memenuhi kebutuhan lembaga keuangan internasional

sehubungan dengan formalitas untuk melakukan konsultasi dengan kelompok masyarakat sipil.

Kemunculan gerakan tandingan dalam arena kebijakan tanah yang bersaing dengan Via Campesina untuk mengendalikan sifat, isi, proses, dan arah wacana global tentang kebijakan tanah, membuat tantangan untuk membangun aliansi yang lebih baik menjadi lebih rumit dan sangat menuntut bagi Via Campesina. Walaupun mungkin ada dasar untuk mengkonfrontir ILC berkaitan dengan berbagai klaim, posisi dan tindakannya yang cenderung membingungkan namun tampaknya Via Campesina menahan diri untuk tidak melakukannya. Mungkin mengingat kenyataan bahwa beberapa anggota ILC juga merupakan anggota Via Campesina, atau dipimpin oleh individu yang juga tergabung di dalam jaringan FIAN, atau merupakan sekutu dari anggota Via Campesina, atau mungkin Via Campesina hanya menganggap ILC sebagai aktor yang tidak signifikan. Dengan demikian Via Campesina tidak pernah menentang secara langsung semua klaim, posisi dan tindakan ILC. Kecuali, komentar terhadap 'platform umum' ILC mengenai kebijakan tanah yang dilontarkan oleh Via Campesina saat diselenggarakannya World Summit on Social Development (WSSD) di Afrika Selatan pada tahun 2002, .

Sementara itu, pengalaman ILC juga menunjukkan beberapa gagasan problematis tentang pembentukan koalisi aliran utama yang bersifat formal yang tampaknya dibangun atas prinsip 'interaksi bebas-konflik antara sejumlah aktor'. ILC merupakan koalisi aktor yang berasal dari kalangan pemerintah dan masyarakat, dan melibatkan sejumlah lembaga formal. Inilah kelemahan dan pertentangan terbesar dalam ILC. Dikarenakan koalisi ini menyertakan sejumlah kekuatan anti-reformasi yang terdapat di dalam beberapa lembaga. Bagaimanapun juga lembaga-lembaga dan bank tersebut mempunyai kepentingan dan prioritas yang dapat melawan kepentingan kaum miskin pedesaan. Koalisi formal dan 'bebas-konflik' seperti tersebut jarang sekali dapat melampaui parameter yang dibebankan kepada mereka oleh mitra koalisi yang

lebih berpengaruh, biasanya mereka yang mempunyai kendali atas dana bantuan. Tantangan bagi Via Campesina adalah untuk menantang ILC dalam hal kerja koalisi di dalam lembaga-lembaga pembangunan internasional, serta membangun jembatan institusional yang dapat menghubungkan Via Campesina dan semua anggotanya dengan para aktor pro-reformasi yang berada di dalam NGO internasional dan lembaga antar pemerintahan. Hal ini dapat meningkatkan jangkauan pengaruh politik para aktor pro-reformasi, dan akan melemahkan baik musuh atau gerakan tandingan sesungguhnya yang potensial.

STRATEGI DAN FORMAT AKSI KOLEKTIF

DALAM kampanyenya Via Campesina menjelaskan bahwa: “untuk menciptakan dampak yang signifikan, kita harus... melaksanakan aksi dan mobilisasi kita yang terkoordinasi pada tingkat global... Mobilisasi masih merupakan strategi utama kita” (Via Campesina, 2004: 48). Kapan dan bagaimana menggunakan mobilisasi, dan dalam strategi politik lebih luas yang seperti apa, merupakan pertanyaan yang tampaknya masih harus dijawab oleh Via Campesina. Dijelaskan bahwa:

“ada banyak cara untuk terlibat dengan pihak lain guna mempertahankan kepentingan kita. Kedua ujung spektrumnya adalah: i) memobilisasi dan beroposisi dengan berbagai kebijakan dan lembaga yang bertentangan dengan kepentingan kita untuk mencegah atau mengubahnya, dan ii) bernegosiasi dan berkolaborasi untuk mempengaruhi perubahan kebijakan. Banyak variasi dari metode ini yang memungkinkan untuk dilakukan – dan diperlukan. Sejarah, konteks politik, kebudayaan merupakan isu-isu yang harus diperhitungkan. Demonstrasi massa, pemboikotan dan aksi langsung telah dan terus menjadi strategi yang efektif dalam beberapa konteks dan momen politik tertentu. Dalam bidang lain, dimana terdapat ruang untuk melakukan negosiasi, kerjasama dan kolaborasi merupakan cara

yang paling efektif untuk menciptakan perubahan positif” (Via Campesina, 2004: 22).

Via Campesina merekomendasikan agar

“[Via Campesina] berupaya mencapai cita-citanya dengan menggunakan strategi tanpa-kekerasan paling efektif yang tersedia, yang bervariasi mulai dari penolakan untuk berpartisipasi dan aksi langsung terhadap kerjasama penuh dan negosiasi” (Ibid, hal. 23.; lihat juga Desmarais, 2003a: 23).

Menginternasionalisasikan aksi-aksi kolektif tidaklah mudah. Via Campesina menanyakan kepada dirinya sendiri pertanyaan sulit berikut:

“Cara apa yang paling baik untuk melakukan mobilisasi terkoordinir kita pada tingkat internasional? Model organisasi yang ada berbeda di Bolivia, Meksiko, India, dan Brazil. Haruskah kita mencari format atau model umum mobilisasi atau haruskah setiap organisasi membuat keputusannya sendiri?”

Lebih lanjut lagi, Via Campesina mengajukan pertanyaan:

“Haruskah kita memberi penekanan lebih untuk tanggal 17 April sebagai hari aksi, atau memperkuat mobilisasi kolektif saat diselenggarakan acara seperti Konferensi Tingkat Menteri WTO di Cancún? Apakah ada format lain yang memungkinkan untuk mengkoordinir aksi dan mobilisasi pada tingkat internasional?” (Via Campesina, 2004: 49).

Via Campesina berharap dapat melanjutkan diskusi mengenai masalah ini di masa yang akan datang.

Strategi politik yang diadopsi oleh Via Campesina bersifat sangat pragmatis dan fleksibel, yang juga merupakan cerminan dari proses dan hasil akhir dari negosiasi internalnya. Strateginya adalah: i) oposisi terhadap neo-liberalisme, ii) negosiasi dan kolaborasi menyangkut sejumlah isu tertentu dengan lembaga dan institusi tertentu untuk merangkul tokoh reformis yang mungkin ada, dan iii) gabungan keduanya. Meskipun dalam wacana resmi strategi-strategi ini tampaknya saling terpisah, bersaing atau bahkan

bertentangan, namun dalam kenyataannya strategi-strategi tersebut cenderung saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Strategi ini memberi janji bagi kemampuan dan otonomi Via Campesina untuk melakukan manuver dengan atau melawan sejumlah aktor menyangkut beberapa isu yang dapat diperdebatkan. Kedua strategi ideal tersebut bila digabungkan dalam dunia nyata mungkin bahkan menjadi lebih kuat. Misalnya, riwayat Via Campesina dalam hal kapasitasnya melakukan mobilisasi oposisi dapat membuatnya menjadi aktor yang jauh lebih efektif dalam proses negosiasi apapun untuk reformasi ketika berhadapan dengan lembaga yang tidak ingin menjadi target mobilisasi Via Campesina. Negosiasi tanpa ancaman atau penggunaan mobilisasi dengan sesungguhnya selalu terbukti kurang efektif. Strategi yang mengkombinasikan kedua model ideal tersebut akan membawa Via Campesina berhadapan dengan para aktor lain – baik dari kalangan pemerintah maupun masyarakat – yang pada waktu lain tidak ingin dilibatkan oleh Via Campesina.

Strategi politiknya sangat cocok dengan persyaratan gerakan transnasional melawan kebijakan tanah neo-liberal dan untuk pembaruan agraria yang pro-kaum miskin. Via Campesina dan FIAN menggunakan strategi ini relatif efektif selama kurun waktu beberapa tahun terakhir untuk menyingkap sifat kebijakan tanah neo-liberal yang tidak-redistributif dan proses tidak demokratis yang dilakukan oleh Bank Dunia dalam mempromosikan kebijakannya. Via Campesina menentang Bank Dunia dan menolak untuk berpartisipasi dalam konsultasi elektronik tingkat global yang dicanangkan oleh Bank Dunia pada tahun 2001 dan 2003, walaupun Bank Dunia sendiri tidak mengundang Via Campesina untuk mengikuti konsultasi tingkat regionalnya.²¹ Aksi transnasional paling jelas dan penting yang dilakukan oleh Via

²¹. Untuk posisi Via Campesina dan FIAN yang paling lengkap dan paling logis dalam kebijakan pembangunan pedesaan dan kebijakan tanah neo-liberal, lihat Via Campesina-FIAN (2004). Lihat juga Armin Paasch (2003).

Campesina mengenai isu kebijakan tanah adalah konfrontasinya dengan Bank Dunia di Washington DC pada bulan April 2002. Sayangnya, belum ada mobilisasi ‘gaya WTO’ untuk melawan Bank Dunia dan kebijakan tanah neo-liberal sejauh ini (Jika aksi semacam ini muncul, aksi tersebut cenderung akan meningkatkan kesadaran global terhadap dampak negatif kebijakan tanah neo-liberal pada jutaan kaum miskin pedesaan dan menjadi penghalang utama bagi penerapan kebijakan tersebut). Kampanye bersama Via Campesina-FIAN juga melibatkan perdebatan kritis yang panjang dengan pemerintah Jerman dengan harapan dapat mempengaruhi pihak Bank Dunia secara tidak langsung, meski tidak berhasil. Baru-baru ini, kampanye tersebut juga mulai melibatkan Uni Eropa secara kritis, melalui inisiatif Komisi dan Parlemen Uni Eropa untuk mengembangkan ‘Pedoman Kebijakan Tanah bagi Negara Berkembang’, yang sebagian dipengaruhi oleh Bank Dunia.²²

Tantangan bagi Via Campesina adalah bagaimana menggunakan strategi politiknya secara menyeluruh untuk merangkul berbagai macam organisasi antar-pemerintahan dalam hal *land reform*, seperti FAO, UNDP, serta Komisi dan Parlemen Eropa. Seperti telah ditekankan sebelumnya, institusi-institusi tersebut terdiri dari sejumlah aktor dengan agenda dan motivasi yang berbeda. Sebagian merupakan tokoh yang pro-reformasi sedangkan sebagian lainnya tidak. Banyak dari aktor ini merupakan sekutu atau musuh laten, dan satu-satunya cara untuk mengidentifikasi mereka adalah dengan melibatkan institusi di mana mereka berada. Pada akhirnya, juga merupakan tantangan besar bagi Via Campesina untuk dapat melancarkan aksi kolektif secara simultan pada semua tingkatan

²² Untuk kritik yang sedikit berbeda terhadap draft Pedoman Kebijakan Tanah Uni Eropa, lihat tulisan yang disusun dan disampaikan oleh Sofia Monsalve (koordinator kampanye global pembaruan agrarian Via Campesina-FIAN) dalam konferensi internasional yang disponsori oleh Koalisi Kiri Parlemen Eropa pada bulan April 2004.

dimana proses globalisasi dan desentralisasi terjadi – internasional, regional, nasional dan lokal. Kampanye Via Campesina-FIAN merupakan aksi-aksi yang bermanfaat. Misalnya seperti misi mencari fakta ke beberapa negara dimana banyak terjadi perjuangan untuk mendapatkan tanah; respon ‘reaksi cepat’ terhadap pembangunan yang menekan; konferensi tingkat internasional dan regional; penelitian yang berorientasi aksi; dan saling berbagi dan bertukar informasi dan dokumen – semuanya terutama dimungkinkan oleh munculnya teknologi dan layanan komunikasi dan transportasi yang relatif lebih murah (dan NGO-NGO kawasan utara yang telah menyediakan sumber daya dan logistik yang diperlukan oleh Via Campesina dan para anggotanya). ‘Aksi mendesak’ dan ‘kampanye menulis surat’ di dalam kampanye ‘Jaringan Darurat’ Via Campesina-FIAN juga telah terbukti menjadi inisiatif pelengkap yang efektif bagi aksi petani pada tingkat nasional dan lokal. Pertukaran pengalaman dan pembangunan kapasitas merupakan hal lain yang juga penting. Perkembangan ini telah banyak memberi kontribusi bagi berkurangnya jarak tradisional (yang bersifat geografis dan institusional) antara petani miskin dengan pusat kekuatan nasional dan global (dari kalangan pemerintah maupun non-pemerintah). Perkembangan terbaru ini telah meperluas jangkauan politik dari gerakan petani lokal-nasional yang sebelumnya terpecah dan tidak terkoordinir, yang dengan demikian relatif mudah untuk diisolasi dan dikalahkan.

REPRESENTASI DAN AKUNTABILITAS

MASALAH representasi²³ dan akuntabilitas di dalam gerakan sosial merupakan isu yang sulit untuk dianalisis, khususnya pada tingkat lokal, nasional, regional dan internasional. Meskipun demikian,

²³ Di sini, “representasi” secara bebas menyinggung kemampuan asosiasi atau gerakan untuk membawa kepentingan, isu dan tuntutan sektor atau kelompok masyarakat yang mereka ingin atau anggap wakili dalam platform gerakan sosial transnasional.

representasi dan akuntabilitas merupakan tema permanen yang terus diperdebatkan dan dicari secara internal, dan dipromosikan serta diminta secara eksternal. Dua dari beberapa tantangan paling sulit yang dihadapi oleh koalisi sejumlah asosiasi yang sangat heterogen adalah bagaimana mewakili secara utuh berbagai kepentingan yang berbeda, dan terkadang bertentangan, dari para konstituennya, dan bagaimana untuk tetap menjadi akuntabel saat mengantarkan kemenangan yang dijanjikan, atau untuk tetap menjaga kebenaran klaim yang diajukan. Isu representasi dan akuntabilitas merupakan persoalan yang menyangkut derajat atau tingkatan. Kedua permasalahan tersebut hendaknya tidak dipandang sebagai ‘hal lain’ yakni apakah representatif/dapat dipertanggung jawabkan atau tidak. Keduanya merupakan konsep dinamis yang dinegosiasikan dan dinegosiasikan kembali di kalangan berbagai aktor dari waktu ke waktu.

Via Campesina mewakili populasi besar masyarakat dan organisasi pedesaan yang secara ekonomi, kebudayaan, dan ideologi beragam: mulai dari petani padi di Indonesia yang tergabung dalam Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) hingga pertanian keluarga kecil di Kanada yang tergabung dalam National Farmers’ Union (NFU), mulai dari petani subsisten di Mozambique di bawah panji *União Nacional de Camponeses* (UNAC, Serikat Nasional Petani) hingga buruh tani di Andalusia yang diorganisir oleh *Sindicato Obrero del Campo* (SOC), mulai dari petani koka di Bolivia yang tergabung dalam organisasi *Consejo Andino de Productores de Coca* hingga keluarga petani di Eropa yang tergabung dalam koalisi European Farmers’ Co-ordination (CPE), mulai dari petani organik di Vermont yang tergabung dalam organisasi Rural Vermont (yang merupakan anggota asosiasi National Family Farm Coalition, atau NFFC, di Amerika Serikat) hingga pekerja perkebunan yang tergabung dalam Association of Caribbean Farmers’ Organisations (WINFA).

“Banyak dari keberhasilan yang diraih Via Campesina”,

Menurut Desmarais

“adalah akibat kenyataan bahwa organisasi ini menyeimbangkan – dengan perhatian dan usaha besar – berbagai kepentingan para anggotanya dengan menangani isu-isu seperti gender, ras, kelas, kebudayaan dan hubungan Utara/Selatan, yang dapat berpotensi menyebabkan perpecahan” (Desmarais, 2003a: 98).

Meskipun Via Campesina mewakili keberagaman dan bagian besar dunia pedesaan, tantangan untuk mengembangkan konstituensi Via Campesina yang sesungguhnya tetap ada. Hal ini dapat dilakukan dengan beberapa cara, termasuk membuat peraturan bagi keanggotaan baru yang sefleksibel mungkin guna memfasilitasi jalur masuk bagi semua organisasi yang sejalan dengan ideologi dan politik Via Campesina. Bisa juga dengan menargetkan sejumlah asosiasi yang, karena berbagai alasan, telah bergabung dengan gerakan tandingan Via Campesina. Lebih lanjut lagi, beberapa organisasi mungkin bahkan tidak mengetahui Via Campesina. Ada juga yang tidak tergabung dalam organisasi-organisasi seperti tersebut, namun justru tergabung dalam kelompok-kelompok lokal yang pada suatu waktu mempunyai hubungan kerjasama dengan NGO yang mempunyai jaringan lokal-nasional-regional-internasionalnya sendiri dan dengan demikian dapat mengklaim perwakilan yang sah dan sesungguhnya. Mayoritas masyarakat pedesaan yang termarginalkan, tentunya, tetap berada di luar organisasi formal. Meskipun penting demi kepentingan petani kecil dan miskin agar Via Campesina mengadvokasikan posisi yang menguntungkan kelas dan kelompok sosial marjinal secara lebih umum, namun penting juga untuk tetap secara kritis sadar akan adanya jarak antara sejumlah kelompok petani yang berada dalam jangkauan transnasional gerakan Via Campesina, dan sejumlah besar masyarakat pedesaan yang tidak berada dalam jangkauan tersebut. Satu tantangan utama bagi Via Campesina dan semua organisasi anggotanya adalah untuk terus berupaya meningkatkan representasi sejatinya, agar menjadi seinklusif mungkin. Namun tetap menelusuri dengan seksama

kontur berbagai saluran dan mekanisme perwakilan yang terkadang saling tumpang tindih dan terkadang saling bertentangan yang melibatkan sektor pedesaan marjinal yang sama di dunia. Hal ini juga relevan dengan ‘wacana NGO-PO’ dari Via Campesina, dimana Via Campesina sebagai organisasi petani/rakyat (*peasants’/ people’s organization/’PO’*) mengklaim keterwakilan petani kecil dan miskin, serta memberi peringatan kepada NGO agar tidak melakukan hal yang sama. Logika yang tampaknya melandasi argumen tersebut adalah karena ‘PO’ mewakili petani, sedangkan ‘NGO’ tidak. Persoalan keterwakilan dengan demikian cenderung berkurang hingga ke bentuk organisasi. Keterwakilan dan akuntabilitas di dalam organisasi petani bagaimanapun juga tidak bersifat otomatis dan permanen. Banyak pemimpin PO yang salah dalam mewakili para anggotanya dan tidak akuntabel terhadap organisasi mereka. Sementara, ada juga NGO yang memang mempunyai klaim yang sah dan struktur keterwakilan sejumlah petani miskin. Bahkan, pada tingkat lokal di sebagian besar negara berkembang, PO cenderung mengandalkan kemitraan dengan NGO untuk mengorganisir kegiatan, khususnya pada tahap awal proses pembentukan organisasinya. Terutama dalam tahap lanjutan inilah NGO dan PO dapat saling tumpah tindih dalam masalah representasi. Akan tetapi tidak semua hubungan seperti tersebut bersifat paternalistik atau dapat menyebabkan terjadinya kesalahan dalam merepresentasikan. Penting kiranya bagi Via Campesina untuk terus menegaskan karakternya yang berbeda sebagai ‘PO’ yang berbeda dari ‘NGO’, dan untuk tetap waspada dalam hubungannya dengan NGO. Namun pada saat yang sama, Via Campesina hendaknya juga tetap waspada terhadap pemimpin/kepemimpinan PO yang mungkin tidak benar-benar mewakili dan akuntabel terhadap kelompok lokal-nasionalnya. Dinamika NGO-PO yang rumit mungkin dapat dilihat dengan jelas dalam kampanye bersama antara Via Campesina-FIAN – dalam perspektif yang positif. FIAN merupakan NGO, namun tentu mempunyai konstituensi yang jelas dan klaim yang sah terhadap representasi

yang berbeda dari Via Campesina. Sebagai suatu koalisi NGO-PO, kampanye bersama Via Campesina-FIAN telah dilanjutkan mungkin sebagian karena koalisi tersebut bersandar pada rasa saling menghormati antara kedua aktor tersebut, dan persamaan dalam kerangka kerja umum bagi perjuangan untuk melaksanakan pembaruan agraria. Hubungan PO-NGO seperti tersebut dalam konteks khusus perjuangan untuk mendapatkan hak atas tanah tidak sehalus seperti dalam keadaan pada tingkat nasional, bagaimanapun juga. Seperti kasus Landless People's Movement (LPM) di Afrika Selatan dan National Land Committee (NLC) dimana LPM berusaha keras untuk membangun identitas kolektifnya, untuk mengembangkan kapasitasnya, dan berjuang untuk menegaskan otonominya.

Struktur organisasional merupakan mekanisme yang penting dalam mempromosikan (atau tidak) representasi dan akuntabilitas di dalam suatu gerakan, dan antara satu gerakan dan aktor lainnya. Dalam hal ini, Via Campesina telah mengidentifikasi majelis umumnya sebagai badan pembuat kebijakan tertinggi dengan kewenangan untuk memetakan prinsip umum, kampanye, dan keputusan tentang penerimaan anggota baru bagi Via Campesina. Di antara beberapa majelis, kewenangan berada di tangan Komisi Koordinasi Internasional (International Coordinating Commission/ICC) yang terdiri dari sejumlah perwakilan dari tujuh daerah di dalam wilayah Via Campesina. Baru-baru ini, Via Campesina memutuskan untuk melipatgandakan jumlah anggota ICC dengan mengharuskan setiap daerah untuk mengirimkan dua orang anggota untuk bergabung dalam ICC (seorang laki-laki dan seorang perempuan) sebagai bagian dari kebijakan gender internal Via Campesina. Di bawah ICC terdapat berbagai kelompok koordinatif regional. Dengan demikian Via Campesina memberi arti penting bagi sifat struktur organisasi. Dijelaskan bahwa

“Petani telah menjadi aktor penting di dunia melawan neo-liberalisme, dan Via Campesina, sebagai gerakan internasional, telah berhasil melawan birokratisasi dan struktur organisasi yang hirarkis, untuk

menyokong model organisasi yang menekankan lokalitas dan daerah”
(Via Campesina, 2004: 45).

Desmarais (2003a: 28) menjelaskan dengan lebih lanjut bahwa
*“struktur perwakilan dan proses konsultasi ini meningkatkan legitimasi
 Via Campesina sebagai wakil otentik dari kepentingan petani dalam
 arena internasional. Namun, hal tersebut juga membuat proses
 pengambilan keputusan menjadi suatu usaha keras yang lebih rumit
 dan memakan waktu...”*

Terlepas dari keputusan baik Via Campesina berkaitan dengan struktur perwakilan dan akuntabilitas yang demokratis, tetap ada sejumlah persoalan dan dilema yang bersifat penting. Organisasi dan gerakan pada tingkat lokal dan nasional terus dihadapkan pada proses organisasi dan politik yang tidak ada akhirnya. Kemajuan dan kemunduran dalam siklus kehidupan organisasi dan gerakan disebabkan oleh faktor internal dan eksternal, yang kemudian membuat sebagian organisasi menjadi kuat, dan sebagian lain menjadi lemah; beberapa organisasi yang sudah berusia lanjut menghilang, sejumlah organisasi baru bermunculan; sebagian berkembang, yang lain tidak; sebagian mengkonsolidasikan barisannya, yang lain terpecah; sebagian bersifat plural dari segi ideologi, yang lain tidak. Dilema yang dihadapi oleh koalisi transnasional skala besar seperti Via Campesina adalah bagaimana menangkap dan merespon kondisi gerakan nasional dan lokal yang sangat dinamis dan selalu berubah seperti ini agar dapat tetap sehat dan kuat secara organisasi dan menjadi serepresentatif mungkin serta seakuntabel yang diperlukan. Persoalan perubahan dinamis dalam sifat dan pengaruh gerakan juga secara langsung mempengaruhi kelompok-kelompok koordinatif Via Campesina pada tingkat regional (seperti pasang surut yang terjadi dalam ASOCODE di Amerika Tengah²⁴), dan cara bagaimana jaringan koordinatif tingkat regional ini menghadapi persoalan tersebut

24. Untuk latar belakang ASOCODE, lihat, misalnya Marc Edelman (1998).

dalam konstituensi mereka. Akan menjadi sangat problematis bila perubahan dinamis terjadi di dalam jaringan dan gerakan anggota pada tingkat regional, nasional dan lokal sementara mekanisme organisasi formal dan peraturan gerakan transnasional, seperti Via Campesina, tetap statis dan dengan demikian tidak mampu merespon perubahan tersebut dalam waktu dan dengan cara yang tepat. Persoalan ini

cenderung akan dihadapi oleh Via Campesina dalam waktu dekat.

Lebih lanjut lagi, Via campesina dan struktur perwakilannya cenderung akan mengalami transformasi mendalam dalam kurun waktu beberapa tahun mendatang. Saat ini sudah satu dekade, berbagai gerakan dari Amerika dan Eropa telah relatif dominan dalam Via Campesina. Dasar bagi hal ini cukup jelas: di daerah-daerah tersebutlah banyak terdapat gerakan nasional dan jaringan koordinasi regional Via Campesina. Dominasi Amerika-Eropa yang bersifat relatif dengan demikian tidak disebabkan oleh akal bulus sektarian apapun. Namun keadaan tersebut cenderung akan mengalami perubahan yang terjadi akibat pemusatan berbagai macam faktor. Misalnya, enam belas organisasi petani dari Asia Selatan, terutama dari India, menjadi anggota Via Campesina pada bulan Juli 2004 saat diselenggarakan Pertemuan Internasionalnya yang keempat di Brazil. Akan menarik untuk melihat dampak apa yang akan terjadi pada Via Campesina setelah masuknya banyak gerakan petani dari wilayah Asia Selatan tersebut, khususnya mengingat kelas dan sumber ideologi dari gerakan-gerakan tersebut. Selain itu, tujuh organisasi dari Afrika juga telah diakui sebagai anggota. Sejumlah organisasi dari Afrika tersebut beragam dalam hal ideologi dan politik: organisasi yang relatif otonom berasal dari negara Mozambique seperti UNAC; kelompok yang mencoba menjadi lebih otonom dari negara dan dengan pengaruh ideologi kiri seperti LPM dari Afrika Selatan; koalisi nasional yang mencakup baik organisasi pemerintah dan kelompok otonom seperti CNCR (*Conseil National de Concertation et de Cooperation des Ruraux*) dari Senegal.

Susunan baru dalam Via Campesina ini cenderung akan memperluas dan memperdalam agenda menyangkut persoalan tanah di dalam Via Campesina. Misalnya, masuknya sejumlah kelompok dari Afrika akan memperumit, sekaligus memperkaya, persoalan tanah karena konteks Afrika yang unik akan memperluas dampak terhadap agenda resmi Via Campesina. Persoalan tanah di Afrika bersifat unik dalam beberapa hal, sebagian karena banyaknya variasi model hak kepemilikan non-swasta di benua ini. Sementara, makin matangnya pusat-pusat koordinasi tingkat regional lainnya, khususnya yang berada di Asia Tenggara dan Asia Timur, yang pada saat ini dikoordinir oleh FSPI di Indonesia, juga akan mempengaruhi penampilan Via Campesina secara keseluruhan. Lebih lanjut lagi, pengalihan Sekretariat Internasional Via Campesina dari Honduras ke Indonesia (yang akan dituanrumahi oleh FSPI) sejak bulan Agustus 2004 juga dapat memberi kontribusi pada proses penguatan organisasi dan koordinasi di Asia. Hal ini juga dapat memberikan profil yang lebih tinggi secara internasional pada organisasi-organisasi tersebut beserta isu-isu yang mereka usung. Selanjutnya, gabungan Uni Eropa yang makin berkembang, dengan masuknya sepuluh negara baru sejak bulan Mei 2004, dan Kebijakan Pertanian Bersamanya (Common Agricultural Policy/CAP), juga diharapkan dapat mempengaruhi kondisi organisasional di masa mendatang dan mungkin bahkan arah politik Via Campesina di wilayah ini (CPE plus organisasi anggota Via Campesina non-CPE lainnya). Persoalan tanah khususnya dari sudut pandang perekonomian transnasional secara dari Eropa Tengah dan Timur juga cenderung akan memperumit, namun juga memperkaya, persoalan tanah seperti yang dikemukakan dalam Via Campesina. Bila dalam dekade pertamanya Via Campesina banyak didominasi oleh organisasi dari Amerika/Eropa, maka dekade selanjutnya cenderung akan menjadi saksi bagi terjadinya proses transformasi Via Campesina menjadi gerakan global yang sesungguhnya, dengan banyak masuknya berbagai gerakan dari Asia, Afrika, dan, mungkin, Eropa Tengah/Timur.

Pada akhirnya, representasi dan akuntabilitas juga dapat dipertimbangkan dari perspektif apakah gerakan tersebut telah memberikan apa yang dijanjikannya kepada anggota dan masyarakat pada umumnya. Diskusi singkat menyangkut masalah ini memang diperlukan. Terlepas dari kondisi organisasi anggota Via Campesina pada tingkat nasional yang tidak rata, dan keterbatasan sumber daya manusia dan logistik dalam kampanye global Via Campesina-FIAN untuk mendukung pembaruan agraria yang bersifat relatif terhadap tugas besar untuk menghadapi meningkatnya kebijakan tanah neo-liberal, kampanye transnasional Via Campesina-FIAN telah menemukan sejumlah dasar dalam beberapa bidang, beberapa di antaranya dibahas dalam tulisan ini. Pertama, hingga batasan yang signifikan, kampanye tersebut telah mampu membangun kubu yang anti kebijakan tanah neo-liberal dengan anggota gerakan petani yang progresif pada tingkat lokal, nasional dan internasional – baik secara resmi maupun tidak resmi. Kubu oposisi ini bersifat penting dalam hal pembentukan identitas bersama antara kelompok petani berkaitan dengan model kebijakan neo-liberal tentang sumber daya tanah. Kedua, dan terkait erat dengan yang pertama, kampanye bersama antara Via Campesina-FIAN telah mampu membangun satu alternatif tempat berkumpul bagi pembaruan agraria hingga batasan yang signifikan: yaitu, yang didirikan berdasarkan hak asasi petani (dalam bidang ekonomi, sosial, kebudayaan dan politik). Sekali lagi, kampanye tersebut telah memberi kontribusi, dan akan terus memberi kontribusi, terhadap pembentukan identitas bersama di kalangan petani miskin, dan cenderung akan mengubah secara luas istilah wacana ideologis dan kebijakan dalam pembaruan agraria pada tahun-tahun yang akan datang. Ketiga, terlepas dari semua keterbatasan yang ada dalam kampanye Via Campesina-FIAN, dengan mempertanyakan baik substansi dan proses kebijakan tanah neo-liberal, Bank Dunia dan lembaga internasional lainnya telah dipaksa untuk merevisi atau menyusun

ulang kebijakan tanah neo-liberalnya, bila hanya secara superfisial dan tentatif. Keempat, sifat transnasional kampanye Via Campesina-FIAN tentang pembaruan agrarian sebagian telah mengikis monopoli tradisional Bank Dunia dan lembaga internasional lainnya terhadap akses dan penguasaan informasi utama berkaitan dengan tanah dan pertanian di berbagai lokasi nasional dan internasional yang berbeda. Pertukaran informasi dan pengalaman di antara para anggota Via Campesina pada tingkat nasional telah melengkapi mereka dengan informasi yang diperlukan untuk secara langsung menantang dan menghadapi Bank Dunia dan lembaga internasional lain menyangkut beberapa isu yang kontroversial. Sebagai contohnya, Bank Dunia acapkali membanggakan keberhasilan pembaruan agrarian yang dikendalikan oleh pasar di Kolombia, Brazil dan Afrika Selatan – sampai anggota jaringan Via Campesina-FIAN di negara-negara tersebut, dipersenjatai dengan data empiris, menantang klaim Bank Dunia tersebut. Ekspansi terbaru Via Campesina di Afrika dan Asia cenderung akan memperkuat kampanye transnasional yang bersifat lebih lanjut dalam bidang pembaruan agraria, dan cenderung akan mendorong Bank Dunia ke posisi yang secara politik bersifat lebih bertahan.[]

Penutup

VIA CAMPESINA diharapkan akan terus menjadi *aktor* dan *arena* aksi yang penting bagi gerakan petani di seluruh dunia. Adanya berbagai ancaman terhadap kehidupan dan mata pencarian kelompok pedesaan yang termarginalkan seperti halnya dengan ketersediaan dan kemunculan sejumlah peluang politik yang terutama dibawa oleh proses dinamis penyusunan ulang negara secara global akan terus menyediakan konteks yang paling penting bagi dan menjadi obyek persaingan politik Via Campesina pada tingkat internasional, regional, nasional dan lokal. Luasan dimana Via Campesina akan terus menjadi arena yang penting bagi aksi, perdebatan dan pertukaran antara gerakan nasional dan sub-nasional akan sangat bergantung pada kapasitasnya untuk mempertahankan kerangka kerja ideologis pluralis dan keotonomiannya, seperti halnya dengan kapasitasnya untuk mengembangkan struktur organisasi yang mampu merespon dinamika gerakan regional, nasional dan lokal yang selalu mengalami perubahan. Kapasitas Via Campesina untuk memobilisasi kekuatan subyektifnya sendiri dan membentuk aliansi luas dengan negara pro-reformasi dan aktor dari kalangan non-pemerintah pada tingkat politik internasional, regional, nasional dan lokal akan menentukan apakah Via Campesina akan terus menjadi aktor penting dalam kampanye global melawan

kebijakan tanah neo-liberal dan dalam advokasi pembaruan agraria pro-kaum miskin yang sejati.

Sebagai penutup, kiranya relevan untuk mengutip apa yang telah diamati oleh Stephen Baranyi, Carmen Deere dan Manuel Morales (2004) di Amerika Latin dalam konteks kebijakan tanah neo-liberal yang bersifat kontemporer dan oposisi yang dibentuk oleh Via Campesina. Mereka mengatakan:

“Tentu saja, pada saat terdapat kebutuhan mendesak untuk memahami bagaimana blok bangunan pembaruan yang berorientasi pada pasar dapat berfungsi dengan lebih baik, ada keraguan di banyak negara, khususnya di kalangan gerakan sosial namun juga di kalangan pemerintah tertentu, mengenai apakah hal tersebut dapat dibuat berfungsi dari sudut pandang yang pro-kaum miskin. Seseorang hendaknya tidak meremehkan dampak yang pada akhirnya dapat diberikan oleh Kampanye Global Pembaruan Agrarian yang digagasi oleh Via Campesina terhadap perdebatan kebijakan internasional berkaitan dengan persoalan ini.”□

Bibliografi

- Baranyi, S., Deere, C.D. and M. Morales (2004). *Scoping Study on Land Policy Research in Latin America*. Ottawa: The North-South Institute; International Development Research Centre (IDRC).
- Barros, F., Sauer, S. and S. Schwartzman (eds.) (2003). *The Negative Impacts of World Bank Market-Based Land Reform*. Brazil: Comissao Pastoral da Terra, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Foodfirst Information and Action Network (FIAN).
- Biekart, K. with A. Wood (2001). *Ten Reflections on the Emerging "Global Protest Movement"*, *The Ecologist*, 31(8).
- Borras, S.M. (2003a). *Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa*, *Journal of Agrarian Change*, 3(3): 367–94.
- _____ (2003b). *Questioning the Pro-Market Critique of State-led Agrarian Reform*, *European Journal of Development Research*, 15(2): 105–28.
- _____ (belum diterbitkan). *Can Redistributive Reform be Achieved via Market-Based Land Transfer Schemes? Lessons and Evidence from the Philippines*, *Journal of Development Studies*, 41(1):90-134, January 2005.

- Bové, J. (2001: 96)., *A Movement of Movements? A Farmers' International?*, *New Left Review*, 12, pp. 89-101.
- Brass, T. (ed.) (1995). *New Farmers' Movements in India*. London: Frank Cass.
- Bryceson, D., Kay, C. and J. Mooij (eds.) (2000). *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. London: Intermediate Technology Publications.
- Deininger, K. (1999). *Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa*, *World Development*, 27 (4): 651-672.
- Desmarais, A. (2002). *The Via Campesina: Consolidating an International Peasant and Farm Movement*, *Journal of Peasant Studies*, 29(2): 91-124.
- _____ (2003a). *The WTO... will meet somewhere, sometime. And we will be there!* Ottawa: The North-South Institute
- _____ (2003b) *The Via Campesina: Peasants Resisting Globalisation*, Disertasi PhD yang tidak diterbitkan, University of Calgary, Canada.
- Edelman, M. (1998). *Transnational Peasant Politics in Central America*, *Latin American Research Review*, 33(3): 49-86.
- Edelman, M. (2003)., "Transnational Peasant and Farmer Movements and Networks", dalam *Global Civil Society 2003*, M. Kaldor, H. Anheier and M. Glasius, (eds)., Oxford: Oxford University Press, pp.185-220.
- Fox, J. (2000). "The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years", *Global Governance*, 6, hlm. 279-318; Jonathan Fox and David Brown (1998), dalam *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.

- _____ (2001). *Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 30 (3): 616-27.
- Franco, J. (2004). 'Making Agrarian Law Right: Movement Innovations in the Political-Legal Struggle to Claim Land Rights in the Philippines', A paper prepared for the "Making Law Project" of the Law, Development and Democracy Programme, Institute of Development Studies (IDS), Brighton, Sussex.
- Krishna G. (ed.) (forthcoming) *Civil Society and the Market Question: Dynamics of Rural Development and Popular Mobilization*. Geneva: UNRISD; London: Palgrave Macmillan.
- Gwynne, R. and C. Kay (2004). *Latin America Transformed: Globalisation and Modernity*. London: Arnold (second edition).
- Herring, R. (2003). 'Beyond the Political Impossibility Theorem of Agrarian Reform', in P. Houtzager and M. Moore (eds) *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*, pp. 58-87. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Houtzager, P. and J. Franco (2003). 'When the Poor Make Law: Comparisons across Brazil and the Philippines', Research Note; Law, Democracy, and Development Programme of the Institute of Development Studies (IDS).
- Monsalve, S. (2004) 'European Land Policy Guidelines: Comments'; available at <www.landcoalition.org>.
- Paasch, A. (2003). 'The Failure of Market-Assisted Land Reforms and Some Necessary Consequences: Comments on the World Bank's Policy Research Report'. Stedile, J.P. 'The International Context of Agriculture', in *IV International Via Campesina Conference: Themes and Issues for Discussion*, pp. 8-16.

SATURNINO BORRAS JR

Via Campesina (2000a). *Draft Via Campesina Position Paper: International Relations and Strategic Alliances*, discussed during the III International Conference in Bangalore.

_____(2000b). *Struggle for Agrarian Reform and Social Changes in the Rural Areas*, Bangalore, India.

_____*Debate on Our Political Positions and Lines of Actions: Issues proposed by the ICC-Via Campesina for regional and national discussion in preparation for the IV Conference*, in IV International Via Campesina Conference: Themes and Issues for Discussion, pp. 45-58.

Via Campesina-FIAN (2003). *International Seminar on Agrarian Reform and Gender: Declaration of Cochabamba*.

_____(2004). 'Commentary on Land and Rural Development Policies of the World Bank'.

World Bank (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington D.C.: World Bank; Oxford: Oxford University Press (A World Bank Policy Research Report prepared by Klaus Deininger).

Website:

Via Campesina:

www.viacampesina.org

Foodfirst Information and Action Network (FIAN):

www.fian.org

Land Research and Action Network (LRAN):

www.landaction.org

International Land Coalition (ILC):

www.landcoalition.org

International Federation of Agriculture Producers (IFAP):

www.ifap.org

World Bank Land Policy Unit:

www.worldbank.org/landpolicy/ []

INDEKS

A

Afrika 2, 10, 12, 14, 36, 44, 47, 48, 49

Afrika Selatan 12, 14, 21, 36, 44, 47, 49

Amerika 1, 2, 5, 10, 19, 35, 42, 46, 47, 48, 52

Amerika Latin 2, 5, 10, 52

Amerika Serikat 42

Amerika Tengah 1, 35, 46

Amerika Utara 2

Asia 2, 10, 25, 29, 48, 49

Asia Selatan 25, 29, 47

Asia Tenggara 47

Asia Timur 47

ASOCODE (Asociación de Organizaciones Campesinas Centro Americanas para la Cooperacion y el Desarrollo) 35, 46

B

BankDunia 5, 9, 10, 19, 20, 21, 22, 30, 33, 34, 35, 39, 40, 49, 50

Biplab Halim 35

Bolivia 22, 38, 42

Brazil 12, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 25, 29, 38, 47, 49

Bruce Moore 35

C

Cancún 38

CAP (Common Agricultural Policy) 48

Carmen Deere 52

CNCR (Conseil National de Concertation et de Cooperation des Ruraux) 47

Confederation Paysanne 18

Consejo Andino de Productores de Coca 42

CPE (European Farmers' Co-ordination) 42, 48

Cristóbal Kay 5

D

Deborah Bryceson 5

Desmarais 17, 38, 42

E

Eropa 1, 2, 10, 40, 42, 46, 47, 48

SATURNINO BORRAS JR

Eropa Tengah 48
European Commission 34

F

FAO 23, 31, 32, 33, 34, 40
FIAN (Foodfirst Information and Action Network), 19, 20, 22, 28, 29, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 44, 48, 49, 50
Filipina 23, 24, 25, 57
Focus on the Global South 29
French Confederation Paysanne 16
Friends of the Earth 28
FSPI (Federasi Serikat Petani Indonesia) 42, 47, 48

G

GMOS (Genetic Modification Organism), 2, 32
Guatemala 21

H

Heidelberg 28
Honduras 19, 20, 47

I

IaDB (Inter-American Development Bank) 34
ICC (International Coordinating Commission), 45
IFAP (International Federation of Agriculture Producers) 7, 8, 16, 34
ILC (International Land Coalition) 34, 35, 36, 37
IMF (International Monetary Fund) 5, 23, 30
IMSE (Institute for Motivating Self-

Employment) 35
India 15, 18, 29, 35, 38, 47
Indonesia 42, 47

J

Jerman 28
João Pedro Stedile 16
Jos Mooij 5
José Bové 16

K

Kanada 2, 18, 42
Karibia 2
Karnataka 15
KMP (Kilusang Magbubukid ng Pilipinas) 24
Kolombia 12, 14, 21, 49
Korea Selatan 15
KRRS (Karnataka State Farmers Association) 18, 29

L

La Via Campesina 1, 2, 3, 8, 18, 19, 57
LPM (Landless People's Movement) 44, 45, 47
LRAN (Land Research and Action Network) 29

M

Manuel Morales 52
McDonalds 2
Meksiko 15, 18, 38
MLAR (Market-Led Agrarian Reform) 11, 19
Monsanto 2, 32
Mozambique 25, 42, 47
MST (Movimento dos Trabalhadores

SemTerra) 16

N

NAFTA 18

National Family Farm Coalition 42

NFU (National Farmers' Union) 42

Nikaragua 15

NLC (National Land Committee) 45

P

Parlemen Eropa 40

R

Rede Social 29

Robert Gwynne 5

Roma 28, 34

Ronald Herring 25

RuralVermont 42

S

Senegal 47

SOC (Sindicato Obrero del Campo)
42

Sofia Monsalve 40

Stephen Baranyi 52

T

Thailand 29

The United Nation Humans Rights
Commision 20

Timur Tengah 2

U

UNAC (União Nacional de
Camponeses) 42, 47

UNDP 33, 40

Uni Eropa 40, 48

UNORKA (Pambansang Ugnayan

ng Nagsasariling Lokal na mga
Samahang Mamamayan sa
Kanayunan) 24

V

Vermont 42

Via Campesina 2, 8, 14, 17, 18, ,
22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30,
31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52

W

Washington D.C. 21

Washington DC 40

WFP (World Food Programme) 34

WINFA (Association of Carribean
Farmers' Organisations) 42

World Food Summit 28

WSSD (World Summit on Social
Development) 36

WTO (World Trade Union), 2, 5,
7, 17, 18, 23, 30, 31, 38, 40

Tentang Penulis



SATURNINO (Jun) Borrás tumbuh dewasa di sebuah kota pertanian yang miskin di Filipina. Sejak awal tahun 1980an, ia banyak terlibat dalam gerakan sosial pedesaan di Filipina dan internasional. Anggota *International Coordinating Commission of La Via Campesina* (1993-1996) ini memperoleh Ph.D-nya dalam bidang Studi Pembangunan. Saat ini sedang mengikuti program *fellowship* di *Rural Development, Environment and Population Studies Institute of Social Studies (ISS)* Den Haag, Belanda. Disertasinya tentang *Peasant Struggles for Land and Power in Philipines*. Salah satu bukunya adalah “*The Biringka Strategy in Land reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philipines* (1999, Manila: Institute for Popular Democracy).

Pada tahun 2001-2003, ia menjadi salah seorang peneliti di United Nation Research Institute for Social Development (UNRISD) untuk proyek riset “state, market and rural social movements”. Sekarang ini kembali bekerja sama dengan UNRISD dan The Third World Studies Center di University of the Philipines dalam proyek riset tentang gerakan sosial transnational (2004-2006). Ia juga bekerja sama dengan Transnasional Institute (TNI), Belanda, dalam perkembangan gerakan sosial pedesaan transnasional .

Saturnino Borrás Jr dapat dihubungi melalui email: borras@iss.nl