

BELAJAR DARI CILACAP: KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA ATAU REDISTRIBUSI TANAH

Heri Setiaji dan Deden Dani Saleh***

Abstract: The Agrarian Reform or The Program of National Renewal Reform on Agrarian Affairs was carried out in 2007. By the implementation of the program, the agrarian structure which used to be unbalanced was expected to be balanced and just. By the new structure it was hoped that the poverty in villages and problems of peasants' welfares could be overcome. However, the implementation of the policy was still considered as not fulfilling the people's hopes. The research was aimed at describing the agrarian reform using the site approach. This resulted on the failure of the new agrarian structure and superficially oriented on solving the conflicts.

Key words: agrarian reform, policy implementation

Intisari: Reforma Agraria atau Program Pembaruan Agraria Nasional mulai dilaksanakan sejak tahun 2007. Dengan program ini, struktur agraria yang tadinya timpang diperbaharui menjadi lebih merata dan adil. Dengan struktur agraria baru tersebut diharapkan kemiskinan pedesaan dan persoalan-persoalan kesejahteraan petani yang lain dapat diatasi. Akan tetapi, implementasi kebijakan masih dianggap belum sesuai dengan harapan awal. Melalui penelitian berpendekatan kualitatif, tulisan ini dapat menggambarkan reforma agraria yang masih terpaku pada *situs approach* yang berujung tidak terjadinya bangunan struktur agraria yang baru dan bersifat superfisial yang berorientasi kepada penyelesaian konflik.

Kata kunci: Reforma Agraria dan implementasi kebijakan

A. Pengantar

Reforma Agraria (selanjutnya disebut RA) atau Program Pembaruan Agraria Nasional mulai dilaksanakan sejak tahun 2007. Dengan program ini, struktur agraria yang tadinya timpang diperbaharui menjadi lebih merata dan adil. Dengan struktur agraria baru tersebut diharapkan kemiskinan pedesaan dan persoalan-persoalan kesejahteraan petani dapat diatasi. Akan tetapi, implementasi kebijakan ini masih menghadapi berbagai kendala baik kendala eksternal maupun internal. Ini dapat dipahami karena setiap kebijakan dipastikan memiliki keterbatasan dan keterbatasan itu berpotensi menggagalkan implementasi (Wahab, 2002).

Tulisan ini akan mengungkapkan fakta implementasi RA di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap. Fakta yang dipersoalkan dalam tulisan ini adalah kegiatan redistribusi bidang-bidang tanah (obyek) kepada kelompok target (subyek). Dalam proses ini, seperti dikatakan Noer Fauzie (2012) setelah meresensi Michael Lipton (2012), yang dilakukan pemerintah adalah bukan pengambilalihan tanah dari pemilik-pemilik tanah luas dengan ganti rugi sebagian melainkan pengakomodasian system penguasaan dan pemilikan tanah yang sudah berlangsung sebelumnya. Lalu, karena kinerja implementasi merupakan perbandingan antara outcomes dan goals (Purwanto, 2012), maka kinerja implementasi RA di kecamatan Cipari Cilacap ini dapat dikatakan kurang optimal. Selain itu, persoalan *multi value* yang pada umumnya dibebankan kepada suatu kebijakan public juga sangat mewarnai implementasi RA kali ini. Nilai-nilai adalah

* Alumni Sekolah Tinggi Pertanian Nasional Tahun 2012, sekarang menjadi salah satu staf pada Kantor Pertanian Kabupaten Rokan Hulu, Provinsi Riau.

** Mahasiswa Program Doktor Universitas Gadjah Mada. dedendanisaleh@yahoo.co.id

tujuan yang diinginkan ketika sebuah kebijakan diimplementasikan. Nilai yang beragam apalagi kontras akan sangat menyulitkan bagi para pelaksana dilapangan. Pilihan manapun yang diambil dipastikan akan tetap menuai kritik. Oleh karena itu pertanyaan awal dalam penelitian ini, kemudian untuk melengkapi prinsip *compliance* dan *what's happening* dalam implementasi sebuah kebijakan adalah bagaimana penentuan subyek redistribusi tanah dan bagaimana penentuan obyek redistribusi tanah? Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas terhadap fenomena yang berlangsung tersebut, tulisan ini akan dilanjutkan dengan sedikit ulasan dasar teori penulisan artikel ini. Bagian berikutnya, deskripsi system penguasaan dan pemilikan tanah yang berlangsung di Cipari. Deskripsi akan difokuskan kepada sejarah penguasaan dan pemilikan tanah warga masyarakat Cipari. Kemudian, bagian berikutnya akan menggambarkan fakta ketika nilai yang akan direalisasikan dalam implementasi berjumlah lebih dari satu. Pilihan antara segi kualitas atau segi kuantitas yang harus dicapai oleh kebijakan seringkali menjadi dilemma. Pada bagian terakhir, sebagai penutup, tulisan ini akan mendeskripsikan solusi yang ditempuh oleh para actor dalam mensikapi situasi implementasi tersebut.

Pendekatan atau teori yang digunakan untuk membaca fenomena kebijakan RA adalah teori implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan menurut Erwan Agus Purwanto (2012) adalah kegiatan mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Dalam konteks ini, keluaran kebijakan adalah RA. Jika dalam buku Pembentukan Kebijakan RA yang dirangkai oleh Mohamad Shohibuddin dan M. Nazir Salim (2012) disebutkan bahwa kebijakan pertanahan "Pembaharuan Agraria" baru berhasil menjadi

agenda pemerintah pada tahun 2001 melalui TAP MPR IX/MPR/2001, ini menunjukkan bahwa keluaran kebijakan hingga menjadi kebijakan berlangsung sejak sebelum tahun 2001. Untuk saat itu, dikenal istilah formulasi kebijakan. Sejak saat itulah proses deliver berlangsung hingga kini dan untuk ini dikenal istilah implementasi kebijakan.

Dalam prosesnya, deliver keluaran kebijakan tidak sesederhana yang diungkapkan di atas. Para implementer (birokrasi BPN), karena dimandatkan untuk menjalankan kebijakan tersebut mulai menyusun mekanisme kerja dan mengumpulkan sumber daya. Untuk proses ini kita dapat membaca buku yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang bagi penulis merupakan *blueprint* pelaksanaan RA. Didalam buku tersebut, meskipun tidak sepenuhnya lengkap, kita diajak untuk memahami maksud dan tujuan kebijakan serta cara-cara melaksanakan kegiatan, termasuk didalamnya tata cara menentukan subyek dan obyek RA. Selanjutnya, BPN 'turun lapangan' menjabarkan seluruh tahapan proses yang sudah dibuat dalam *blueprint* tadi. Fakta dilapangan juga tidak serta dengan mudah menjabarkan seluruh tahapan proses-proses tersebut. Kesulitan ini umum dihadapi oleh setiap kebijakan publik. Justru karena kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh kebijakan publik ketika selesai diformulasi dan dituntut untuk dilaksanakan, telah melahirkan ilmu implementasi. Erwan Agus (2012) membagi ilmu implementasi kedalam tiga generasi. Pembagian ini didasarkan atas cara-cara para ahli memandang implementasi. Generasi pertama lebih mengutamakan kasus-kasus kegagalan implementasi kebijakan. Ini dapat dipahami karena pada masa ini awal mula perkembangan ilmu implementasi. Generasi kedua, karena demikian banyak kasus-kasus yang menyebabkan banyak pula variable-variabel implementasi yang dipelajari, menyebabkan kesulitan membangun teori

implementasi. Untuk itu, ilmuwan generasi kedua lebih menganjurkan untuk membangun model-model dalam mempelajari implementasi kebijakan. Generasi selanjutnya, karena melihat kelemahan dalam studi implementasi generasi kedua menganjurkan untuk berlaku lebih ilmiah dalam mempelajari implementasi. Keilmiahannya tersebut dicirikan dengan konsep-konsep yang jelas, banyak kasus yang dipelajari, pembangunan model dan indikator, serta perbaikan-perbaikan atas konsep dan pengukuran yang telah dilakukan sebelumnya.

Selanjutnya, salah satu teori yang dimunculkan oleh Arwan Agus (2012) adalah teori kinerja implementasi. Menurut teori ini, kinerja implementasi dihasilkan oleh perbandingan outcomes dengan goals. Kinerja implementasi akan sangat dipengaruhi oleh variable outcomes dan goals. Outcomes berbanding lurus dengan kinerja implementasi. Itu artinya semakin tinggi outcomes yang dihasilkan semakin baik pula kinerja implementasi. Akan tetapi, kinerja implementasi tidak berhenti disitu. Ia juga sangat tergantung kepada goals. Perbedaannya adalah goals berbanding terbalik dengan kinerja implementasi. Disini, semakin tinggi goals yang diinginkan, semakin rendah kinerja yang dihasilkan. Ini terjadi karena persamaan secara matematis antara kinerja, outcomes, dan goals adalah kinerja implementasi sama dengan outcomes dibagi dengan goals.

Jika kita menggunakan teori ini dalam kebijakan RA, kita mendapati bahwa kinerja RA akan sangat bergantung kepada struktur agraria yang terbentuk dan tujuan-tujuan RA yang ditetapkan. Dalam tulisan ini, struktur agraria baru yang terbentuk sebagai outcomes RA dianggap kecil atau bahkan tidak terjadi. Dengan menghilangkan variable tujuan-tujuan RA, kita dapat menyimpulkan bahwa kinerja implementasi rendah karena struktur agraria baru yang diharapkan tidak terbentuk. Apalagi dengan dimasukkan

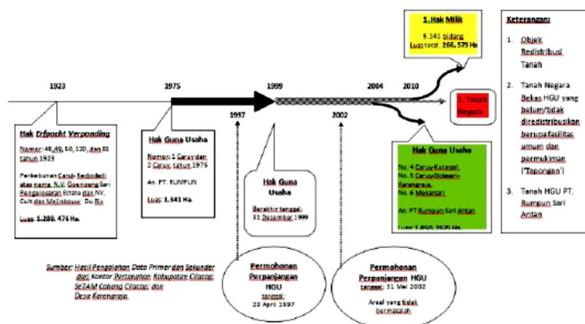
variable goals yang terdiri dari: mengurangi kemiskinan, menciptakan lapangan kerja, memperbaiki akses, menata ulang, mengurangi sengketa dan konflik, menjaga dan memperbaiki kualitas lingkungan, dan meningkatkan ketahanan pangan akan semakin mempengaruhi kinerja implementasi. Akan tetapi, karena keterbatasan yang dimiliki, penelitian yang dipublikasikan ini hanya sampai pada pengaruh terbentuk atau tidak terbentuknya struktur agraria baru terhadap kinerja implementasi. Inilah kelemahan utama tulisan ini disamping kelemahan-kelemahan lainnya.

Selanjutnya, untuk memperoleh informasi hubungan antara terbangun struktur baru dengan kinerja implementasi digunakan cara-cara yang ada pada pendekatan kualitatif. Informasi untuk tulisan ini diperoleh melalui wawancara secara mendalam kepada berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Disamping itu, studi pustaka juga sangat kental mewarnai tulisan ini. Selanjutnya, dengan menggunakan perspektif *compliance* serta *what's happening*, informasi-informasi yang diperoleh tersebut dibahas dan disimpulkan.

B. Penentuan Obyek Redistribusi Tanah: Sejarah Penguasaan

Setelah diadakan pengukuran dan penelitian kembali terhadap keseluruhan tanah PT. RSA, ternyata diketahui bahwa luas tanah yang dikuasai dan dimiliki serta diusahakan oleh PT. RSA seluas 1.050,2625 Ha. Kemudian, bidang tanah tersebut telah diperpanjang haknya dan telah diterbitkan 3 (tiga) Sertipikat HGU pada tanggal 14 September 2004 atas nama PT. Rumpun Sari Antan berkedudukan di Semarang yang akan berakhir pada tanggal 20 Desember 2033. Ketiga sertipikat adalah HGU No. 4 Desa Caruy, Desa Kutasari seluas 1.791.945 m² (179, 1945 Ha); HGU No. 5 Desa Caruy, Desa Sidasari, Desa Karangreja seluas 7.608.370 m² (760, 8370 Ha); dan HGU

No. 6 Desa Mekarsari seluas 1.102.310 m² (110, 2310 Ha) yang jumlah luas keseluruhannya 1.050, 2625 Ha. Sisa dari HGU 1/Caruy dan Nomor 2/Caruy yang tidak dapat diperpanjang seluas 284, 9122 Ha dikarenakan diduduki dan dikuasai oleh masyarakat. Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 59/HGU/BPN/2004 tanggal 14 September 2004 Diktum Memutuskan Angka Romawi KEDUA dinyatakan bahwa tanah bekas HGU pada Diktum PERTAMA menjadi Tanah Negara. Riwayat Penguasaan dan Pemilikan Tanah HGU PT. RSA dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 1 Riwayat Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Redistribusi

Berdasarkan keterangan dan catatan dari para saksi dan pelaku sejarah yang berdomisili di wilayah Cipari, terdapat beberapa periode dan peristiwa penting terkait penguasaan tanah HGU PT. Rumpun Sari Antan oleh masyarakat. Sejarah penguasaan tanah dimulai dari pembukaan hutan (trukah) pada tahun 1794 dan terbentuknya Desa Caruy di bawah Kademangan Pegadingan Kadipaten Cisagu pada tahun 1801. Kemudian tahapan penguasaan tanah diurutkan dari adanya *onderneming* asing; pendudukan Jepang, paska kemerdekaan; paska peristiwa Gerakan 30 September 1965 (G30S/PKI); pemberian HGU; hingga berakhirnya HGU.

Desa Caruy pada mulanya adalah hutan tanpa nama yang berada di sebelah Timur Kademangan Pegadingan Kadipaten Cisagu. Seorang famili Adipati Cisagu yang bernama Ronggowiyudho alias Nayapurwa membuka hutan terse-

but. Hutan yang telah dibuka menjadi dukuh yang diberi nama Dukuh Curug oleh Reksajaya, teman Nayapurwa. Singkat cerita, Dukuh Curug menjadi ramai dan wilayahnya bertambah luas karena banyaknya pendatang yang juga ikut trukah (membuka hutan) menjadi ladang dan permukiman. Akhirnya, perkampungan Dukuh Cisagu dilaporkan kepada Kadipaten Cisagu dan secara resmi menjadi Desa Caruy pada tahun 1801 dengan Kepala Desa dijabat oleh Ki Reksajaya yang bertempat di Dukuh Curug.

Pada tahun 1908, Ki Surasep, Kepala Desa Caruy ke-9 memindahkan tempat Kepala Desa dari Curug ke Gunungwilis. Penduduk Kampung Benda dipindahkan ke Gunungwilis dan penduduk Kampung Nanggela dipindahkan ke Cikantot. Nanggela yang berada di wilayah Caruy bagian Barat digunakan *onderneming* asing menjadi perkebunan karet yang masuk dalam wilayah *onderneming* Cisuru/Cipari (sekarang dikuasai oleh PT. JA WATTIE) berpusat di Cisuru/Pegadingan. Wilayah Caruy bagian Timur dikuasai oleh perkebunan karet Caruy/Rejodadi sejak tahun 1923.

Pada tahun 1930-an terjadi perkembangan permukiman dari tanah tinggi yang berada di bagian Selatan menuju tanah rendah di bagian Timur. Bagian dataran tinggi umumnya sudah banyak ditempati penduduk, diantaranya: Curug, Gunungwillis, Babagan, Grugak, Negaraayu, dan Karangjambu. Sekitar tahun 1936 sampai tahun 1941, terdapat banyak pendatang baru ikut membuka hutan di daerah rendah yang kemudian mereka menetap di kedua lokasi tersebut. Orang-orang dari desa sebelah seperti Desa Bantar Kecamatan Cimanggu, Desa Pangawaren dan Desa Penyarang Kecamatan Karangpucung ikut membuka hutan dan mereka memiliki tanah di Caruy. Selain melakukan pembukaan tanah pada tanah desa, masyarakat baik dari dalam maupun luar desa juga membuka tanah untuk perkebunan (tanah *onderneming*).

Masyarakat bekerja mencari nafkah dari tanah pertanian di luar *onderneming* dan menjadi buruh perkebunan (karyawan *onderneming*). Pada tahun 1939 diadakan klasiran yaitu pembuatan persil tanah pada tanah bengkok. Pada waktu itu juga terjadi tukar menukar tanah antara desa dengan *onderneming* Caruy Rejodadi. Tanah seluas 7 Ha dari pihak *onderneming* di blok Rawaputat dan Kedungbunder yang sering tergenang air dari sungai Cihaur dan sungai Sempayak karena letaknya rendah menjadi kurang produktif untuk tanaman karet, namun cocok untuk pertanian (sawah). Tanah tersebut akan ditukar dengan tanah kering milik warga seluas 24, 481 Ha dari Persil 31 dan Persil 32 D III di blok Tambaksari yang lebih cocok untuk tanaman karet. Demikian, dua periode awal penguasaan tanah sebelum kemerdekaan. Uraian di atas memperlihatkan bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat di lokasi (atau sekitar lokasi) perkebunan (*ordeneming*) ada terlebih dahulu jauh sebelum adanya *ordeneming* atau hak *erfpachtnya*. Masuknya *ordoneming* di Desa Caruy diantaranya menyebabkan warga Kampung Nanggela berpindah ke Cikantot. Selain itu tidak semua areal tanah *ordoneming* dapat dimanfaatkan secara optimal oleh pemegang hak *Erfpacht*-nya. Tukar menukar tanah menunjukkan kekurangan optimalan pemanfaatan tanah oleh pihak perkebunan. Kekurang-optimalan pemanfaatan ini disebabkan oleh kemampuan tanah yaitu drainase yang kurang baik untuk tanaman kebun atau tepatnya genangan periodik. Kekurang optimalan pemanfaatan tanah itu berujung pada beralihnya penguasaan sebagian tanah perkebunan (*ordoneming*). Ada sebagian tanah perkebunan yang dikuasai oleh masyarakat.

Penguasaan sebagian tanah perkebunan oleh masyarakat semakin bertambah luas pada masa pendudukan Jepang, ketika muncul tanam paksa dan tanah yang kosong harus ditanami, lahan tidur atau *bero* harus dibuka dan hutan belukar

dijadikan lahan untuk ditanami jarak atau tanaman lainnya yang bermanfaat. Semua tanah yang masih merupakan hutan belukar milik *onderneming* dan hutan jati di Karangjambu juga ikut dibuka. Tanah milik *ordeneming* yang masih berupa belukar yaitu di Klepekerep, Cibogo, Kedungbujang/Cimerong juga dibuka oleh rakyat pada waktu pemerintahan Jepang. Kekalahan Jepang atas tentara Sekutu mengakibatkan kekosongan kekuasaan di daerah jajahan mereka, termasuk di Hindia Belanda. Pada tahun 1945, kekalahan Jepang dan ditariknya tentara Jepang di Indonesia mengakibatkan tanah tersebut yang sudah dibentuk menjadi lahan pertanian pada masa pendudukan Jepang menjadi mutlak dikuasai oleh masyarakat.

Setelah kemerdekaan, seluruh perkebunan dan investasi asing diambil alih (di-nasionalisasi) oleh pemerintah Indonesia, termasuk perkebunan Caruy-Redjodadi. Lahan perkebunan yang telah dikuasai oleh negara kemudian digarap oleh masyarakat. Pada tahun 1955 dengan landasan Undang-Undang Darurat No. 08 Tahun 1954, pemerintah menerbitkan Kartu Tanda Pendaftaran sebagai Pemakai Tanah Perkebunan yang lebih dikenal oleh penduduk Cipari dengan nama "Kartu Kuning". Luas tanah garapan berkisar 0,250 Ha. Menurut informasi beberapa warga, keberadaan Kartu Kuning sekarang sulit ditemui di masyarakat karena pada tahun 1958 Kartu Kuning dicabut pemerintah dan tidak dikembalikan. Awalnya penarikan Kartu Kuning dilaksanakan dengan janji akan ditukar dengan *Petuk* (kartu tanda pembayaran pajak bumi), kemudian berkembang menjadi pencabutan dengan kekerasan. Menurut keterangan warga masyarakat, waktu penarikan paksa kartu kuning, warga diusir dari tanah perkebunan, kecuali bagi mereka yang mau ditampung di areal perkebunan. Dalam penampungan atau yang sekarang dikenal dengan *Tapongan*, mereka dibuatkan bedeng.

Adanya tanah *Tapongan* menunjukkan

realitas upaya melanggengkan keberadaan perkebunan. Upaya dan harapan penyerahan tanah perkebunan menjadi hak milik masyarakat seakan sirna. Ketimpangan kepemilikan tanah akan tetap terjadi. Sebaliknya penguasaan tanah pertanian di lokasi perkebunan oleh masyarakat terputus dan berganti penguasaan tanah pekarangan yang tidak seberapa luas. Itupun sebatas rumah bedeng tanpa halaman dan sifatnya pinjam pakai pada pihak perkebunan. Penarikan Kartu Kuning seakan mendapat legitimasi ketika pecah peristiwa G30S/PKI. Peristiwa G30S/PKI pada tahun 1965 berpengaruh sampai Caruy. Massa PKI warga Caruy hampir mencapai 90%. Oleh karenanya, Caruy (Gunungwilis) dianggap basis PKI di Jawa Tengah. Keberadaan PKI di Gunungwilis cukup kuat dan masyarakat sekitar Gunungwilis dicurigai membantu mensuplai kebutuhan PKI di sana. Dalam rangka mempercepat operasi pengamanan maka masyarakat sekitar Gunungwilis ditertibkan.

Dalam rangka mempercepat operasi pengamanan maka masyarakat sekitar Gunungwilis ditertibkan. Kebun Caruy Rejodadi termasuk salah satu dari 9 (sembilan) perkebunan di Jawa Tengah yang terindikasi terlibat dalam G30S/PKI. Perkebunan Caruy Rejodadi dibekukan dan disita oleh Negara dari pemiliknya karena terlibat G30S/PKI.¹⁴⁶ Penguasaan dan pengelolaan perkebunan yang disita dilakukan oleh Departemen Perkebunan atau badan/instansi yang ditunjuk oleh Menteri Perkebunan. Dalam rangka mencegah konsolidasi PKI maka pengamanan dan pengamanan dilakukan oleh PANGDAM VII DIPONEGORO selaku Penguasa Perang Daerah (PEPERDA) Tingkat I Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada tanggal 9 Januari 1968 dilakukan penyerahan penguasaan/pengelolaan kebun-kebun di Jawa Tengah yang disita oleh Negara kepada PT. RUMPUN. Selanjutnya PT. RUMPUN memperoleh HGU pada tanggal 29 Pebruari 1975.

Data arsip Desa Caruy berupa Risalah Singkat tentang Tanah Perkebunan Caruy Rejodadi menunjukkan terdapat tanah yang tidak dapat ditanami karet atau tidak menghasilkan yang berada di kelima bidang hak *Erfpacht* yang dikonversi menjadi HGU. Jumlah tanah yang tidak dapat ditanami karet mencapai 535, 55 Ha atau 41,5 % dari total luas hak *Erfpacht* (1.288, 476 Ha). Data tersebut menggambarkan kondisi penguasaan tanah bekas hak *Erfpacht* Caruy Rejodadi di tahun 1970-an, sebelum terbitnya HGU. Menurut informasi beberapa warga desa Mekarsari, tidak seluruh tanah HGU dimanfaatkan oleh pihak perkebunan. Dalam pengelolaannya pihak PT. RUMPUN melakukan kerjasama (atau kadang warga menyebutnya disubkontrakkan) dengan pihak lain. Masyarakat di sekitar perkebunan juga ikut mengusahakan tanah HGU dengan istilah “tumpangsari”.

Pada tahun 1988 diterapkan program ABRI Manunggal Pertanian di lokasi perkebunan PT. RSA. Tanah HGU PT. RSA yang tidak tergarap dan tidak cocok untuk perkebunan digarap oleh 7 orang penggarap tiap hektarnya. Penggarapan lahan menggunakan sistem bagi hasil dengan membayar uang andil (borg) sebesar Rp.21.000,- setiap hektarnya. Hal ini dimaksudkan untuk menguatkan perjanjian bagi hasil. Adapun uang borg dapat diambil apabila petani tidak mau menggarap tanah itu lagi. Penguasaan sebagian tanah perkebunan ini tidak berlangsung lama karena pada tahun 1991 PT. RSA melakukan pencabutan penggarapan tanpa syarat dan tidak mengembalikan borg kepada penggarap. Pada tahun 1990 perkebunan PT. RSA disubkontrakkan dengan PT. Astra Argo Niaga. PT. Astra Argo Niaga (Div. VII) melakukan pergantian tanaman karet menjadi kakao. Selain itu, dilakukan pembuatan buludan (pematang) yang melibatkan masyarakat. Pematang dibuat agar areal genangan periodik yang sebelumnya ditanami padi oleh masyarakat pada program AMP dapat dita-

nami dengan pohon tahunan. Ternyata, seringnya banjir menyebabkan lahan tersebut rusak menjadi tanah bero (terlantar) sampai tahun 1998.

Pada tahun 1998 pemerintah mengeluarkan program penciptaan lapangan kerja pedesaan melalui proyek Penanggulangan Dampak Keke-
ringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDKMK). Program ini dijalankan bekerjasama dengan Angkatan Darat dalam bentuk program Tentara Manunggal Pertanian (TMP).¹⁵³ Pemanfaatan lahan tidur di PT. Rumpun Sari Antan (PT. RSA) dengan ketentuan setiap hektar di garap 7-14 petani dalam satu kelompok dengan sistem bagi hasil yang dituangkan dalam surat perjanjian. Perjanjian itu bernama Perjanjian Bagi Hasil Lahan Hak Guna Usaha Yayasan Rumpun Diponegoro antara Dandim 0703/Cilacap dengan Petani Penggarap. Pihak Perkebunan PT. Rumpun Sari Antan diwakili oleh Komandam Kodim 0703/Cilacap (Letkol Art Basuki Kuntadi) sebagai koordinator pelaksana Pemanfaatan Penggarapan Atas Tanah Perkebunan. Tiap penggarap dalam kelompok tani mendapat izin garap sebagian tanah perkebunan yang telah dipinjam pakai kepada Kodim 0703/Cilacap dengan luas tanah garapan sebesar 1400 m² (100 Ubin) untuk 2 (dua) tahun dan dimungkinkan dapat diperpanjang. Sebagai catatan bahwa penggarap tidak diizinkan merubah status hak atas tanah garapannya kepada pihak lain. Ketentuan lainnya apabila sewaktu-waktu izin garapan tanah dicabut, penggarap bersedia menghentikan kegiatan penggarapan tanah garapannya, selanjutnya mengembalikan tanah tersebut kepada KODAM IV Diponegoro, Kodim 0703/Cilacap maupun Yayasan Rumpun Diponegoro dengan tidak menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun.

Selain itu masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban yang harus dipenuhi. Penggarap berkewajiban menyediakan bibit, pupuk dan obat-obatan; melaksanakan pola tanam dan petunjuk teknis yang diberikan pihak perke-

bunan; menjaga tingkat kesuburan tanah dan menjaga tanaman perkebunan yang dilindungi; serta memberikan hasil tanah setelah panen. Besarnya hasil panen yang harus diberikan dihitung setelah hasil kotor dikurangi biaya bibit, pupuk dan obat-obatan dengan nilai 30%. Hasil panen yang diserahkan akan digunakan untuk pembinaan dan biaya operasional. Ternyata, hasil panen pada awal pengerjaan tidaklah baik, bahkan dapat dikatakan gagal. Gagal panen disebabkan oleh hama tikus yang luar biasa banyak. Hingga akhirnya pada tanggal 5 November 2001 pihak perkebunan menyerahkan penanganan penggarapan lahan fuso (tanah garapan yang dimaksud di atas) pada periode 2001-2002 sepenuhnya dalam wewenang Kepala Desa. PT. RSA tidak mengambil keuntungan dari pemanfaatan lahan fuso, baik berupa uang maupun barang. Hasil pemanfaatan fuso diperuntukan bagi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan desa. Pemanfaatan lahan fuso hanya di lahan kosong dan tidak di dalam areal/di bawah tanaman kakao. Pihak desa ikut menjaga aset perusahaan dan mencegah penyerobotan lahan secara liar.

Berikutnya, penguasaan sebagian tanah HGU berlanjut dengan membayar sewa ke desa. Dalam perjalannya penarikan sewa mengalami dinamika mulai dari pihak-pihak yang memiliki wewenang menarik sewa sampai adanya gerakan penolakan pembayaran sewa. Penguasaan tanah tersebut oleh masyarakat tetap berlangsung terus menerus tanpa putus sampai adanya penataan dan pembagian tanah garapan dengan pembayaran ganti rugi pada tahun 2009.

Penguasaan sebagian tanah HGU PT. RSA oleh masyarakat terjadi sebelum masa HGU-nya berakhir. Penguasaan sebagian tanah HGU terjadi dalam beberapa periode, yang pada awalnya berjalan secara damai. Sebelum terdapat perkebunan (*onderneming*) di Caruy sudah ada penguasaan tanah oleh masyarakat terhadap tanah tersebut. Masuknya *onderneming* ke Caruy

penyebabkan putusnya penguasaan tanah oleh masyarakat pada lokasi yang menjadi perkebunan. Ternyata tidak semua wilayah *onderneming* dapat dibuka menjadi perkebunan, bahkan sampai terbitnya perpanjangan HGU masih didapati tanah yang tidak cocok untuk tanaman perkebunan. Hal ini menjadi pintu masuk bagi masyarakat untuk ikut mengusahakan sebagian tanah *onderneming* dan tanah HGU.

Pada pelaksanaannya, dimungkinkan pegawai kantor pertanahan dapat melakukan beberapa tugas tersebut, karena sejalan dengan tugas dan fungsinya dalam pemberian hak atas tanah pada kegiatan redistribusi Tanah Objek Landreform (TOL). Kegiatan redistribusi tanah berada di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN). Namun, kegiatannya dilakukan bersama antara Kanwil BPN Provinsi dengan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan serta pengendalian (termasuk monitoring dan evaluasi); dan Kantor Pertanahan sebagai pelaksana lapangan. Pada kantor pertanahan dibentuk tim pelaksana oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota selaku penanggung jawab kegiatan redistribusi tanah di tingkat kabupaten/kota. Tim Pelaksana terdiri dari: 1) koordinator tim pelaksana (Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan); 2) sekretaris tim pelaksana (Kasubsi Landreform dan Konsolidasi Tanah); 3) satuan tugas (satgas) antara lain: (a) satgas pengukuran dan pemetaan; (b) satgas inventarisasi dan identifikasi; dan (c) satgas administrasi.

Setelah berlangsung sekian lama, akhirnya konflik atas tanah negara bekas HGU PT. RSA dapat diselesaikan dengan Perjanjian Kesepakatan Pelimpahan/Penyerahan Penguasaan Tanah Negara dengan Pembayaran Ganti Rugi. Luas tanah yang diperjanjikan mengalami dinamika/perubahan hingga penerbitan sertifikat dapat dilihat pada tabel berikut:

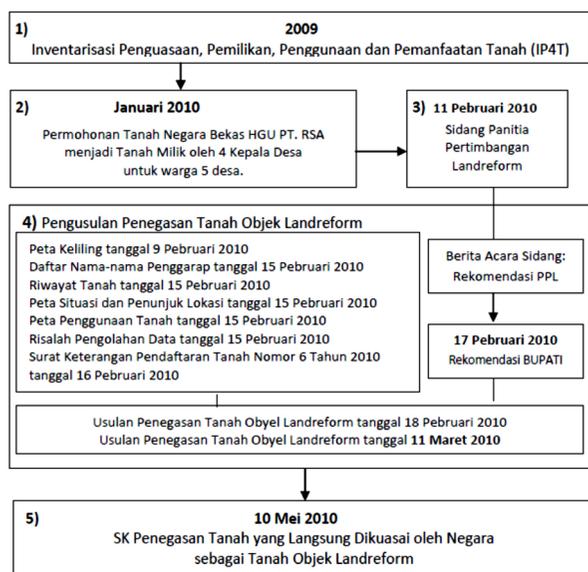
Tabel 1 Perubahan Luas Calon Obyek Redistribusi

No	Luas Tanah (Ha)	Dokumen BPN	Dokumen Desa
1	535,5500		Risalah singkat tentang Tanah Perkebunan Caruy Redjodadi
2	355,1600	Rekomendasi Panitia B Tanggal 11 Agustus 1999	Permohonan Tanah Bekas HGU (lima Kades) tanggal 5 Maret 2003
3	290,7375	Surat Usulan Penegasan Tanah Negara menjadi Tanah Objek Landreform atas Tanah Seluas 266, 579 Ha, terletak di Desa Mekarsari, Sidasari, Kutasari, dan Caruy Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap No. 362/10-33.1/II/2010 Tanggal 18 Februari 2010	Perjanjian Ikatan Pelepasan Hak Atas Tanah dengan Pemberian Ganti Rugi Tanggal 14 Januari 2008
4	284,9122	Surat Usulan Penegasan Tanah Negara menjadi Tanah Objek Landreform atas Tanah Seluas 266, 579 Ha, terletak di Desa Mekarsari, Sidasari, Kutasari, dan Caruy Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap No. 581/10-33.01/III/2010 Tanggal 11 Maret 2010	Perjanjian Ikatan Pelimpahan/Penyerahan Tanah Negara dengan Pemberian Ganti Rugi Tanggal 18 Maret 2009
5	267,9470	Pengukuran Keliling Petugas Ukur BPN Blok A : 87, 331 Ha, Blok B : 143, 256 Ha, Blok C : 37, 360 Ha, Total : 267, 947 Ha	Pelepasan Hak Atas Tanah Negara dan Pembayaran Ganti Rugi No. 937, 938, 939, 940, 941 Tanggal 17 Desember 2009 Pelepasan Hak Atas Tanah Negara dan Pembayaran Ganti Rugi No. 2, 3, 4 Tanggal 1 Maret 2010
6	266,5790	SK Penegasan Objek Landreform; SK Pemberian Hak Milik: Desa a: 87, 3310 Ha, Desa b: 48, 6853 Ha, Desa c: 62, 6071 Ha, Desa d: 67, 9556 Ha dengan Total : 266, 5790 Ha	Permohonan Pendaftaran Hak Milik

Sumber: Dokumen Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap 2010, Pemerintah Desa 2003, 2008, 2009, 2010 dan SeTAM 2010.

Luas tanah calon objek landreform yang terakhir dimohonkan oleh 5 (lima) Kepala Desa adalah 266, 5790 Ha yang diperoleh dari hasil pengukuran BPN (267, 947 Ha.) dikurangi jalan kapling dan saluran air sebagai fasilitas umum. Tabel 5.1 menunjukkan adanya konsistensi luas tanah yang akan didistribusikan sejak permohonan pendaftaran hak milik sampai terbitnya sertifikat. Perubahan luas tanah yang dimohonkan sebelumnya dikarenakan perbedaan hitungan/ukuran sisa luas tanah HGU yang tidak diperpanjang. Urutan kegiatan Penegasan Tanah Objek Landreform dapat dilihat pada gambar 2.

Pada bulan Januari 2010, permohonan tanah negara bekas HGU PT. RSA untuk menjadi tanah milik dibuat oleh 4 (empat) Kepala Desa (Desa Mekarsari, Desa Sidasari, Desa Kutasari dan Desa Caruy) yang memiliki lokasi tanah yang dimohonkan. Jumlah dan luas bidang tanah yang dimohon berdasarkan jumlah bidang hasil pengukuran rincian oleh BPN. Keseluruhan bidang tanah berjumlah 5.141 bidang dengan luas rata-rata 500 m², luas tanah terkecil adalah 406 m² dan terluas adalah 1.036 m². Bentuk, letak dan luas bidang tanah diperoleh dari hasil



Gambar 2 Urutan Kegiatan penegasan Tanah.
Sumber: Arsip Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap, 2010.

penataan ulang tanah garapan pada tahun 2009.

Panitia Pertimbangan Landreform (PPL) yang dibentuk pada tanggal 3 Mei 2008 mengadakan sidang pada tanggal 11 Pebruari 2010. Materi sidang berisi tentang pembahasan status subjek dan objek tanah negara yang diusulkan untuk didistribusikan dengan hak milik kepada petani penggarap. Dalam berita acara sidang PPL diperoleh hasil diantaranya: a. tanah yang diusulkan berstatus tanah negara yang digarap oleh petani penggarap secara terus menerus sejak tahun 2009 sampai dengan sekarang (waktu sidang PPL); b. pekerjaan penggarap tanah tersebut adalah petani dan bertempat tinggal di Desa Mekarsari, Desa Sidasari, Desa Kutasari, Desa Caruy, Desa Karangreja Kecamatan Cipari yang masih satu kecamatan dengan letak tanah yang diusulkan; c. berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cilacap lokasi dimaksud dipergunakan untuk pertanian; d. tanah tersebut tidak dalam keadaan sengketa baik batas-batasnya maupun kepemilikannya dengan pihak manapun; e. lokasi tersebut tidak dipergunakan dan/atau dicadangkan untuk kepentingan lain oleh pemerintah Kabupaten Cilacap; f. lokasi tersebut bukan termasuk

kawasan hutan.

Panitia Pertimbangan Landreform memberikan dua saran pertimbangan, yaitu: tanah negara tersebut dapat diusulkan penegasannya menjadi objek landreform; dan petani penggarap telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Rekomendasi Bupati keluar pada tanggal 17 Pebruari 2010 dengan materi sesuai berita acara sidang PPL.

Selanjutnya, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap mengajukan Usulan Penegasan Tanah Negara menjadi Tanah Objek Landreform kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kepala Kantor Wilayah BPN provinsi Jawa Tengah pada tanggal 18 Pebruari 2010. Pada tanggal 11 Maret 2010, dikirim surat susulan untuk melengkapi kekurangan berkas usulan penegasan tanah objek landreform sebagai tindak lanjut surat dari Direktur Landreform No. 25/6-LR/III/2010 tanggal 4 Maret 2010 perihal tanggapan surat usulan sebelumnya. Surat susulan ini berisi tentang perubahan dan penambahan substansi dari surat usulan penegasan sebelumnya.

Table 2 Perubahan Substansi Surat

No	Surat Usulan Penegasan Tanah Objek Landreform		Keterangan
	Tanggal 08 Februari 2010	Tanggal 11 Maret 2012	
1	Riwayat kepemilikan tanah dari HGU PT. RUMPUN (hak Erfacht belum disebutkan)	Riwayat kepemilikan tanah: sejak tahun 1923 berupa hak Erfacht kemudian dikonversi menjadi HGU (tahun terbit dan berakhirnya)	Diubah
		Penyebab perubahan luas bidang tanah pada perpanjangan HGU (adanya tanah HGU yang tidak diperpanjang); diduduki dan dikuasai masyarakat	Diubah
	Luas tanah negara bekas HGU PT. RSA yang tidak dimohonkan: 24, 1585 Ha	Luas tanah HGU yang tidak diperpanjang (tanah egara bekas HGU PT. R SA); dari tidak disebutkan kemudian disebutkan menjadi 284, 9122 Ha menjadi 08, 3332 Ha	Diubah
	Keterangan tanah Negara bekas HGU PT. RSA yang tidak dimohonkan: "dikehuarkan karena dipergunakan untuk keperluan jalan, sungai, emplasement dan fasilitas umum"	Lokasi dan luas masing-masing desa dicantumkan menjadi "tidak diusulkan menjadi Tanah Objek Landreform karena terkena fasilitas umum berupa sungai, jalan, jembatan dan lain-lain" (kata "emplasement" dihapus)	Diubah
	kalimat "dalam kondisi clean and clear serta berada di luar areal kawasan hutan"		Diubah
		Kesepakatan antara PT. RSA dengan masyarakat dalam Perjanjian Ikatan Pelepasan Hak Atas Tanah Negara dengan Pembayaran Ganti Rugi dan Akta Negara dan Pembayaran Ganti Rugi	Diubah

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap

Setelah berkas kelengkapan dipenuhi, kemudian terbit surat Keputusan Kepala BPN RI tanggal 10 Mei 2010 No. 13/Png/19/2010 tentang Penegasan Tanah yang Dikuasai langsung oleh Negara sebagai Objek Landreform

atas tanah Terletak di Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah.¹⁸⁰ Dengan demikian, tanah seluas 266, 5790 Ha yang terletak di Desa Mekarsari, Desa Sidasari, Desa Kutasari dan Desa Caruy yang berasal dari tanah negara bekas HGU PT. RSA siap untuk didistribusikan kepada petani penggarap.

Pada tabel 2, luas akhir tanah negara bekas HGU PT. RSA yang diajukan oleh kepala desa dan disetujui oleh Panitia Pertimbangan Landreform (PPL) adalah 266, 5790 Ha, namun sebelum dibentuk PPL (3 Mei 2008) tepatnya 14 Januari 2008 luas tanah negara bekas HGU PT. RSA yang dimohonkan oleh pihak desa menjadi hak milik dan diperjanjikan oleh pihak desa dan PT. RSA adalah 290, 7375 Ha. Setelah terbentuknya PPL luas tanah negara bekas HGU PT. RSA yang dimohonkan dan diperjanjikan oleh pihak desa dan PT. RSA menjadi 284, 9122 Ha berdasarkan pengukuran petugas Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah menjadi. Kemudian, pada tanggal 17 Desember 2009, presentasi hasil pengukuran keliling tanah negara bekas HGU PT. RSA yang akan dilepaskan dan diberikan kepada masyarakat seluas 267, 947 Ha termasuk jalan dan selokan, sehingga luas bidang di luar jalan dan selokan menjadi 266, 579 Ha.

Dari keterangan beberapa pengurus SeTAM dinamika perubahan luas tidak diketahui dan tidak dipahami oleh mereka. Mereka hanya terpaksa pasrah menerima sementara luasan tersebut untuk kelancaran dan kesuksesan pelaksanaan redistribusi tanah. Sebaliknya, pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap dan juga dokumennya menunjukkan bahwa luas sisa tanah negara bekas HGU yang tidak didistribusikan karena tidak dimohon dan peruntukannya berupa fasilitas umum. Hal ini menjadi kejanggalan yang menjadi dasar penilaian bahwa pelaksanaan redistribusi tanah negara HGU PT. RSA belum tuntas.

Meskipun tanah yang telah didistribusikan

sesuai dengan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Kegiatan Landreform, Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan termasuk dalam kategori Objek Reforma Agraria yaitu tanah negara dalam kondisi *clear and clean*, namun penetapan objek *redistribusi* tanah masih bersifat *situs approach* (pendekatan situs). Penetapan objek redistribusi tanah masih terfokus hanya pada bidang-bidang tanah yang dapat didistribusikan, bukan mencari bidang-bidang tanah yang seharusnya didistribusikan. Pernyataan di atas diperkuat dari tidak dilakukannya pendataan tanah-tanah *absentee* dan tanah-tanah kelebihan maksimum di 5 (lima) desa lokasi pelaksanaan program redistribusi tanah. Identifikasi objek hanya dilakukan pada tanah negara bekas HGU PT. RSA. Itupun, masih terdapat sisa tanah negara bekas HGU (termasuk tanah permukiman yang disebut *Ta-pongan*) yang tidak secara tegas/jelas dicantumkan dalam dokumen-dokumen pada tahapan penetapan objek redistribusi tanah.

Penetapan objek redistribusi tanah justru didasarkan pada hasil kesepakatan (perjanjian pelepasan tanah negara bekas Hak Guna Usaha/HGU) antara masyarakat dan PT. RSA. Pengukuran keliling calon objek redistribusi tanah dilakukan dengan penunjukan batas dari pihak PT. RSA. Pemeriksaan data, dan pengusulan pene-gasan Tanah Objek Landreform terpaku pada luasan pengukuran keliling dan rincian bidang-bidang tanah, tidak menyeluruh dalam suatu wilayah (desa).

C. Penentuan Subyek Redistribusi

Tanah: Kualitas versus Kuantitas

Program redistribusi tanah di Kabupaten Cilacap merupakan pelaksanaan reforma agraria terbesar paska reformasi yang sertipikat tanahnya secara simbolik diserahkan oleh Presiden RI di Istana Bogor. Sejumlah 5.141 keluarga di Desa Caruy, Desa Mekarsari, Desa Sidasari, Desa Kutasari dan Desa Karangreja Kecamatan Cipari

menerima sertipikat Hak Milik dengan luas rata-rata 500 m² dari tanah negara bekas Hak Guna Usaha (HGU) PT. Rumpun Sari Antan (PT. RSA). Penetapan obyek ini Penetapan objek (dan juga subjek) redistribusi tanah termasuk salah satu kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Norma-norma dan/atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualifikasi sumber daya manusia pelaksana ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Di tingkat kabupaten/kota dibentuk Panitia Pertimbangan Landreform yang terdiri dari: ketua (Bupati/Walikota); wakil ketua (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota); anggota dari instansi terkait dan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI); serta sekretaris (Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan). Panitia Pertimbangan Landreform dapat membentuk kelompok kerja yang bertugas untuk menyiapkan bahan, membahas, serta merumuskan rencana, saran dan pertimbangan yang akan dibahas lebih lanjut dalam sidang pertimbangan landreform yang diadakan.

Pada tanggal 26 Mei 2008 dalam rapat koordinasi Tim Pendataan dari 5 (lima) desa dengan tim tingkat kecamatan bertempat di pendopo Kecamatan Cipari menghasilkan/menyepakati kriteria calon penerima tanah negara bekas HGU PT. RSA adalah penggarap riil; warga miskin sekitar kebun di 5 (lima) desa Kecamatan Cipari dan Bondo Desa. Selain itu, diberlakukan ketentuan tanah *absentee*, bagi penggarap di luar desa tidak diperkenankan menjadi subjek redistribusi tanah, meskipun berdomisili di desa berbatasan.¹⁸⁶ Kriteria tersebut di atas selanjutnya akan dibahas dalam musyawarah desa di masing-masing desa. Musyawarah Desa Kutasari pada tanggal 20 Juni 2008 bertempat di balai Desa Kutasari yang juga dihadiri warga penggarap dari 5 (lima) desa, Tim Desa, Tim Kecamatan dan Tim Kabupaten. Hasil keputusan musyawarah

diantaranya kriteria calon penerima tanah negara bekas HGU PT. RSA adalah: warga penggarap riil dan warga miskin di lima desa (Desa Mekar-sari, Desa Sidasari, Desa Kutasari, Desa Caruy, dan Desa Karangreja). Warga miskin yang dimaksud meliputi kriteria: a) sangat miskin, yaitu: warga masyarakat yang sama sekali tidak memiliki tanah; b) miskin, yaitu: warga yang memiliki tanah sebatas yang digunakan untuk rumah tinggal/maksimal 20 Ubin (280 m²); dan c) hampir miskin, yaitu: warga yang memiliki tanah pekarangan atau tanah sawah selain yang digunakan untuk rumah tinggal sebanyak-banyaknya 50 Ubin (700 m²).

Kepala Desa Mekar-sari menuturkan bahwa kriteria warga miskin merupakan amanat yang disampaikan oleh Bupati Cilacap dan kemudian dibahas dalam rapat koordinasi Tim Desa dan Tim Kecamatan. Selanjutnya kategori miskin diukur dari pemilikan tanah karena yang dibagikan berupa tanah. Indikator kemiskinan lainnya, seperti daftar penerima beras miskin (Raskin) dan daftar penerima BLT diperhitungkan meskipun tidak dicantumkan secara tegas. Petani penggarap (penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan) termasuk dalam urutan pertama prioritas calon subjek redistribusi tanah menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Pasal 8. Dalam urutan kelompok-kelompok prioritas penentuan subjek penerima reforma agraria, Joyo Winoto menempatkan penduduk setempat yaitu buruh tani yang menetap dan bekerja di lokasi objek program reforma agraria pada urutan prioritas pertama. Penduduk miskin berdasarkan data penduduk miskin BPS atau informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan menempati urutan prioritas kelima subjek penerima reforma agraria (Tabel 2.5). Dari keduanya, Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan pendapat Joyo Winoto, kriteria calon penerima redistribusi tanah meliputi warga miskin dan petani peng-

garap telah termasuk dalam ketentuan urutan prioritas penerima redistribusi tanah dalam rangka reforma agraria.

Menurut Joyo Winoto (2007), kemiskinan menjadi syarat umum penerima redistribusi tanah. Artinya, penduduk setempat yang berada di urutan prioritas pertama adalah warga miskin yang mengerjakan tanah objek reforma agraria. Warga miskin dan petani penggarap merupakan kriteria penerima redistribusi tanah. Adanya dua kriteria menimbulkan dua persoalan baru yaitu: kedudukan dan peringkat prioritas antara warga miskin dan penggarap; dan acuan kriteria miskin. *Pertama*, dalam pelaksanaan redistribusi tanah pada penelitian ini, didapati penyamaan kedudukan/penyetaraan antara warga miskin dan petani penggarap dalam perolehan dan luasan bidang tanah redistribusi. Prioritas pada petani penggarap hanya diberikan pada pemilihan lokasi bidang tanah. Luas tanah garapan tidak diperhitungkan dalam penentuan luas bidang tanah yang dibagikan. Kesamaan luas bidang tanah yang diperoleh warga miskin dan petani penggarap menjadikan kabur pengertian urutan prioritas penerima redistribusi tanah. Kekaburan (atau dikaburkannya) istilah prioritas mengindikasikan adanya pemenuhan rasa keadilan, adil dalam pemerataan, bukan adil dalam hak dan kewajiban. Semestinya, urutan prioritas diperhatikan, sekaligus memperhatikan luasan dan kualitas tanah yang ada sehingga jumlah penerima tanah tidak membengkak. Seandainya warga miskin tetap perlu diberikan tanah redistribusi, maka petani penggarap yang berada di prioritas teratas PP No. 224 Tahun 1961 dan urutan prioritas subjek reforma agraria, seharusnya mendapat luasan yang lebih. Makna prioritas berarti meniadakan, membatasi atau mengurangi kesempatan di bawahnya.

Kedua, kriteria miskin yang ditetapkan berdasarkan luas pemilikan tanah belum mampu menjamin subjek penerima redistribusi tanah

benar-benar termasuk dalam kategori miskin. Seperti luas kepemilikan tanah (sawah dan tegalan) rata-rata di 5 (lima) desa adalah 2.853 m² (203 Ubin). Artinya, orang hampir miskin adalah orang yang memiliki tanah kurang dari 50 Ubin (700 m²) atau $\frac{1}{4}$ luas tanah dari kepemilikan rata-rata. Diasumsikan tanah yang dimiliki adalah sawah maka luas tanah 50 Ubin menghasilkan sekitar 4,5 kwintal padi atau 147 kg beras.

Pada tanggal 22 Januari 2008 Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap mengirim surat kepada Camat Cipari No. 590.8/0143/03 yang intinya menjawab surat Camat Cipari No. 593.8/705/05 tanggal 18 Desember 2007 yang pada prinsipnya Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap tidak keberatan untuk dilaksanakan pendataan terhadap calon penerima dan luas tanah sisa HGU PT. RSA. Pelaksanaan pendataan penggarap tanah Negara bekas HGU PT. RSA akan dilakukan oleh Tim Pendataan Tingkat Desa. Di tingkat kecamatan dibentuk Tim Pemantau Inventarisasi dan Pendataan Penggarap tanah Eks-HGU PT. RSA yang terdiri dari Muspika, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda dan LSM.

Pendataan calon penerima redistribusi tanah dilakukan terhadap penggarap riil dan warga miskin dengan mengumpulkan foto kopi Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga dan surat keterangan dari Ketua RT. Data tersebut kemudian di sampaikan kepada ketua RW dan divalidasi di tiap dusun. Validasi terdiri dari penggarap riil harus berdomisili sesuai KTP di Kecamatan Cipari dan warga miskin dari 5 (desa) berdasarkan kriteria miskin pemilikan tanah kemudian disesuaikan dengan data penerima beras miskin (raskin) dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Data hasil validasi dibukukan dan selanjutnya Ketua RW menyampaikan kepada Tim Desa.

Menurut Suripto, salah satu anggota Pokja dari Desa Sidasari dan juga anggota Kelompok Tani Singa Tangi, daftar nama calon penggarap dengan kriteria penggarap riil dan fakta sejarah hasil pendataan Kelompok Tani Singa Tangi dan SeTAM sekitar 1.800 orang. Berdasarkan kriteria baru dari desa bahwa calon penerima redistribusi tanah berasal dari penggarap riil dan warga miskin “di 5 (lima) desa”, maka hasil pendataan diperoleh 4.855 KK terhitung sampai tanggal 16 Oktober 2008. Kemudian dari hasil validasi data penggarap dan warga miskin dalam berita acara tanggal 17 April 2009 adalah 4.880 KK yang kemudian dilaporkan oleh Camat Cipari kepada Bupati melalui surat No. 590/231/05 tanggal 20 April 2009.

Camat Cipari memberikan petunjuk bahwa calon penerima tanah redistribusi tidak boleh berdomisili di luar Kecamatan Cipari karena akan terkena ketentuan tanah *absentee*. Ketentuan ini mengakibatkan beberapa penggarap riil yang berada di luar Kecamatan Cipari menjadi tereliminasi dalam proses pendataan calon penerima redistribusi tanah. Padahal, ketiga lokasi tanah objek redistribusi tanah berada di tepi (dekat) sungai Cikawung yang menjadi batas Kecamatan Cipari dengan beberapa kecamatan lainnya (Lampiran 1). Begitu juga halnya dengan fakta sejarah ataupun kelompok perjuangan tidak ikut terdaftar sebagai calon penerima redistribusi tanah, kecuali mereka berdomisili di 5 (lima) desa dan memenuhi kriteria miskin yang ditetapkan sebagai calon penerima redistribusi tanah.

Tidak semua penggarap riil dan orang yang masuk daftar pengusulan awal oleh Kelompok Tani dan SeTAM menjadi calon penerima redistribusi tanah dan kemudian menjadi persoalan baru dalam proses redistribusi tanah itu sendiri. Dengan kata lain, penggarap yang berdomisili di luar kecamatan tidak termasuk dalam daftar calon penerima. Adapun fakta sejarah dan kelompok perjuangan pada hakikatnya masih dapat

masuk dalam daftar calon penerima redistribusi tanah, asalkan termasuk kategori warga miskin dari 5 (lima) desa karena fakta sejarah dan kelompok perjuangan bukan tidak menjadi acuan/bukan termasuk kriteria calon penerima redistribusi tanah. Implikasinya adalah daftar calon penerima yang diajukan oleh Kelompok Tani dan SeTAM berasal dari penggarap riil, fakta sejarah dan kelompok perjuangan, sekitar 1.800 orang, tidak seluruhnya terakomodir, sebagian diantaranya tereliminasi karena bukan termasuk penggarap dan/atau warga miskin dari 5 (lima) desa. Artinya, jumlah calon penerima redistribusi tanah menjadi sekitar 3 (tiga) kali lipat dari jumlah pengusulan awal oleh Kelompok Tani dan SeTAM, dari sekitar 1.800 orang menjadi 4.880 orang.

Penentuan subjek redistribusi tanah masih bersifat superfisial, tidak menyelesaikan masalah yang mendasar yaitu perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Penentuan subjek redistribusi tanah mengabaikan sejarah penguasaan tanah atau mengingkari sejarah (ahistoris). Sejarah penguasaan tanah menunjukkan adanya penguasaan tanah dari orang di luar desa (beda kecamatan) sebelum adanya Hak Guna Usaha PT. Rumpun Sari Antan (PT. RSA). Dalam penentuan subjek redistribusi tanah, petani penggarap di luar kecamatan tidak termasuk dalam daftar calon penerima redistribusi tanah. Bentuk pengakuan terhadap penguasaan petani penggarap juga tidak begitu dirasakan. Luas tanah garapan tidak dipertimbangkan. Kelompok perjuangan memiliki kedudukan yang sama diantara penggarap dan warga miskin.

Penentuan subjek juga berorientasi pada pencapaian target pembayaran ganti rugi. Ada calon penerima redistribusi tanah yang tidak sanggup membayar tepat waktu, dan akhirnya tidak termasuk dalam daftar penerima redistribusi tanah. Orientasi pencapaian target pembayaran ganti rugi disebabkan oleh upaya penyelesaian konflik

antara masyarakat dengan perkebunan secara cepat. Aspirasi dari kelompok tani tentang kriteria dan daftar calon penerima redistribusi tanah, serta penolakan pembayaran ganti rugi/kompensasi terabaikan.

Akibat dari orientasi pada penyelesaian masalah yang dihadapi dipermukaan yaitu konflik dengan perkebunan melalui pencapaian target pembayaran kompensasi adalah adanya orang-orang yang berkepentingan (penggarap, penuntut hak atas tanah) yang tidak terakomodir dan tereliminasi dari daftar penerima redistribusi tanah. Sebaliknya orang-orang tertentu mendapat peluang untuk memperoleh keuntungan melalui dan karena redistribusi tanah. Orang yang tidak termasuk dalam daftar calon penerima redistribusi tanah karena bukan termasuk warga miskin dan/atau berada di luar Kecamatan Cipari dapat memiliki tanah redistribusi dengan menerima pelimpahan atas tanah objek redistribusi.

Luas tanah negara yang diperjanjikan dalam perjanjian pelepasan hak atas tanah negara Hak Guna Usaha (HGU) PT. Rumpun Sari Antan (PT. RSA) dan pembayaran ganti rugi dari hasil pengukuran keliling Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah 267,947 Ha. Hasil inventarisasi calon penerima sebanyak 4.880 KK. Dalam presentasi pengukuran keliling oleh petugas ukur BPN tanggal 23 Mei 2009 bahwa tanah negara bekas HGU PT. RSA akan didistribusikan dengan penataan bidang tanah masing-masing seluas 500 m². Semua subjek penerima manfaat redistribusi tanah memperoleh tanah dengan luasan yang sama, kecuali karena proses rincikan/pembuatan kapling yang mengakibatkan luas bidang tanah di pinggir menjadi kurang atau lebih dari luas 500 m².

Tabel 3 Kondisi Luas Tanah Redistribusi

No	Kelas Luas Bidang Tanah (m ²)	Mekarsari (Bidang)	Sidasari (Bidang)	Kutasari (Bidang)	Caruy (Bidang)	Karangreja (Bidang)	Jumlah (Bidang)
	<500	3	7	3	7	-	20
	500	1350	853	836	985	-	4024
	>500 sd. <600	304	225	155	241	-	925
	600 sd. <700	29	19	25	56	-	129
	700 sd. <800	11	8	4	14	-	37
	800 sd. <900	-	-	1	1	-	2
	900 sd. <1000	-	-	2	1	-	3
	>1000	-	-	1	-	-	1
	Jumlah (Bidang)	1697	1112	1027	1305	-	5141
	Luas terkecil (m ²)	478	406	427	427	-	-
	Luas terbesar (m ²)	858	869	1036	929	-	-

Berdasarkan hasil penataan bidang (pengukuran rincikan) diperoleh 5.141 bidang tanah. Terdapat 20 bidang tanah yang luasnya kurang dari 500 m², 4.204 bidang dengan luas tepat 500 m², 925 bidang dengan lebih dari 500 m² dan kurang dari 600 m², 129 bidang dengan luas lebih dari 600 m² dan kurang dari 700 m², dan 172 bidang dengan luas lebih dari 700 m². Luas bidang tanah terkecil adalah 406 m² berada di Desa Sidasari dan luas bidang tanah terbesar mencapai 1.036 m² berada di Desa Kutasari. Luas Keseluruhan bidang tanah yang didistribusikan adalah 266,579 Ha. Berikut daftar alokasi peruntukan tanah negara bekas HGU PT. RSA.

Tabel 4 Alokasi dan Luas Peruntukan Tanah

Alokasi Peruntukan Tanah	Luas tanah negara bekas HGU PT. RSA (Ha)		
	Hitungan Luas Peta Bidang Tanah, Agustus 2012	Surat Usulan Penegasan Tanah Objek Landreform tgl. 11 Maret 2010	Presentasi Hasil Pengukuran Keliling BPN tgl. 23 Mei 2009
a. Objek redistribusi tanah pertanian	266,5790	266,5790	267,9470
b. <i>Emplasement</i> Karangjambu, Desa Caruy	1,3680	18,3332	
c. <i>Emplasement</i> Pitulasi, Desa Mekarsari	1,8060		
d. Fasilitas Umum (Jalan dan saluran irigas; <i>emplasement</i> lainnya)	15,1592		284,9122
Jumlah luas tanah bekas HGU PT. RSA (Ha)			

Sisa luas tanah negara bekas HGU PT. RSA seluas 18,3332 Ha tidak diusulkan menjadi Tanah Objek Landreform karena terkena fasilitas umum berupa sungai, jalan, jembatan dan lainnya sebagaimana termuat dalam Surat Usulan Penegasan Tanah Negara Menjadi Tanah Objek landreform tanggal 11 Maret 2010, No. 581/10-33.01/III/2010; Cilacap Dalam Angka Tahun 1991 dan Tahun 1992, Point 5 berbunyi: "bahwa dari sisa luas tanah 284,9122 Ha, yang diusulkan untuk ditegaskan menjadi Tanah Objek Landreform seluas 266,579 Ha terletak di: Desa Mekarsari:

87,3310 Ha, sebanyak 1.697 orang/bidang; desa Sidasari: 48,6853 Ha, sebanyak 942 orang/bidang; Desa Kutasari : 62,6071 Ha, sebanyak 1.200 orang/bidang; Desa Caruy :67,9556 Ha, sebanyak 1.302 orang/bidang, sehingga sisanya seluas 18,3332 Ha tidak diusulkan menjadi Tanah Objek Landreform karena terkena fasilitas umum berupa sungai, jalan, jembatan dan lain-lain." Hasil penelusuran penulis terhadap sisa tanah negara bekas HGU PT. RSA seluas 18,3332 di masyarakat, aparat Pemerintah Desa dan karyawan PT. RSA diketahui bahwa masih terdapat perbedaan pengetahuan dan persepsi tentang status, letak dan batas tanah negara bekas HGU PT. RSA tersebut.

Menurut Suroto Narsiswanto, warga Desa Caruy penghuni di tanah Tapongan Dusun Karang Jambu dan Surato, warga Desa Mekarsari penghuni di tanah Tapongan Dusun Pitulasi, mengaku bahwa tanah Tapongan yang mereka tempati tidak termasuk dalam perpanjangan HGU PT. RSA (HGU yang baru), dan diperkirakan luasnya sekitar 4 Ha.192 Hasil pengukuran BPN yang dipresentasikan di Purwokerto tanggal 17 Desember 2009 diketahui luas tanah *Emplament/permukiman* Tapongan di Karangjambu Desa Caruy adalah 1,3680 Ha. Hasil hitungan luas tanah Tapongan Pitulasi Desa Mekarsari dari peta bidang tanah adalah 1,8060 Ha. Masih terdapat tanah Tapongan di desa lainnya yang belum diketahui letak dan luasnya oleh peneliti. Tanah permukiman atau yang disebut tanah Tapongan masih diharapkan oleh masyarakat untuk dimohonkan hak atas tanah. Kepala Desa Mekarsari sebelumnya juga pernah menyampaikan bahwa ada aspirasi dari warganya untuk segera mengusulkan permohonan tanah Tapongan menjadi Hak Milik Warga, namun beliau tidak memberikan keterangan tentang status tanah Tapongan, apakah di dalam atau di luar HGU PT. RSA yang baru. Sebaliknya Ngatiyo (nama disamarkan atas pertimbangan peneliti meskipun informan tidak

melarang pencantuman namanya secara langsung), karyawan/pejabat PT. RSA, mengatakan bahwa tanah Tapongan yang ditempati warga masuk ke dalam HGU PT. RSA yang baru dan ditempati warga dengan status "pinjam pakai." Mengenai bukti formal, beliau tidak dapat menunjukkan karena kebijakan dari Dewan Direksi PT. RSA di Semarang, sedangkan dia dan segenap manajemen PT. RSA yang berada di Cipari hanya bertugas menjalankan operasional dan menjaga aset perusahaan.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Desa Mekarsari, Kepala Desa Caruy dan dokumen Pemerintah Desa Sidasari diketahui bahwa setiap desa dibebankan kewajiban pembayaran tanah untuk fasilitas umum sebesar Rp. 6.000.000,0 (enam juta Rupiah), atau Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta Rupiah) untuk kelima desa. Jika dihitung dari harga ganti rugi tanah bekas HGU PT. RSA yang dibayarkan oleh masyarakat (Rp. 1.500,-/meter persegi) maka diperoleh luas tanah untuk fasilitas umum yang dibayar oleh pihak desa ke PT. RSA seluas 20.000 m² (2 Ha). Rincian alokasi tanah negara bekas HGU PT. RSA yang tidak didistribusikan masih belum diketahui letaknya secara pasti. Selain sisa tanah negara bekas HGU yang belum diketahui letak dan peruntukannya secara pasti, ternyata juga terdapat selisih jumlah bidang tanah (5.141 bidang) dengan jumlah calon penerima (penggarap dan warga miskin: 4.880 orang) sebanyak 261 bidang/orang. Dalam Musyawarah Desa di Balai Desa Kutasari tentang "pembahasan kriteria calon penerima redistribusi tanah" pada tanggal 20 Juni 2008 yang dihadiri oleh Tim Penataan dan perwakilan warga desa dari 5 (lima) desa, Kepala Desa dan Muspika Cipari, ditetapkan bahwa sebagian tanah negara bekas HGU PT. RSA akan dialokasikan/dipergunakan untuk Bando Deso (di dalamnya termasuk untuk biaya operasional tim pendataan). Persoalan lain mengenai pembagian penataan tanah adalah sisa bidang tanah

sebanyak 261 bidang yang kemudian menjadi “jatah” Tim Pendataan tingkat desa dan Tim Pengawas tingkat Kecamatan. Tim kecamatan mendapat 25 (dua puluh lima) bidang untuk kelima desa yang dialokasikan di desa Mekarsari dan sisanya 236 bidang dibagi untuk tim desa masing-masing sekitar 47 (empat puluh tujuh) bidang.

Bidang-bidang tanah sebanyak 261 itu kemudian sebagian di ambil oleh tim desa dengan menggunakan nama anak, istri atau saudaranya. Sebagiannya lagi dipergunakan untuk mengakomodir orang-orang penggarap riil dan kelompok perjuangan yang berada di luar Kecamatan Cipari, dengan jalan meminjam nama warga desa di 5 (lima) desa tempat subjek redistribusi tanah sesuai ketentuan. Sisa bidang tanah dari 261 bidang tersebut, kemudian dijual kepada pihak lain dengan alasan untuk menutupi pembayaran ganti rugi yang telah melewati jangka waktunya dan telah diperingatkan oleh pihak PT. RSA terhadap keterlambatan pembayaran tersebut. Pembagian bidang tanah terhadap calon penerima penerima redistribusi (4.880 orang/KK) dilakukan dengan pemberian kartu/*girik* dan penunjukan lokasi. Terdapat dua jenis *girik* yang dibuat oleh tim desa, yaitu *girik* warna hijau: *Surat Bukti Pelunasan Pembayaran* dan *girik* warna kuning: *Kartu Penerima Tanah Eks. HGU PT. RSA*. Mekanisme pembagian dan penerimaan *girik* di kelima desa pada prinsipnya, hanya terdapat sedikit perbedaan dalam praktiknya. Desa Caruy seperti yang dituturkan oleh Kepala Desa (informasi ini juga dibenarkan oleh beberapa warga desa), *girik* hijau diberikan apabila seseorang telah membayar lunas sebesar Rp. 750.000,- (uang kompensasi untuk 500 m²) ditambah Rp. 20.000,- (untuk pembayaran swadaya pemasangan patok), pembayaran tidak boleh diangsur. *Girik* hijau menjadi persyaratan untuk menerima *girik* kuning. Apabila terdapat perbedaan luas tanah (lebih atau kurang dari 500 m²)

maka dilakukan penyesuaian pembayaran. Pembayaran uang kompensasi di Desa Mekarsari dan Desa Sidasari dapat diangsur. Mekanisme pemberian *girik* hijau dan *girik* kuning adalah disampaikan secara bersamaan apabila calon penerima redistribusi tanah telah melunasi uang kompensasi. Namun demikian, sebelum pembayaran dilunasi calon penerima terutama yang berasal dari penggarap riil dapat memilih nomor kapling dan mohon ditunjukkan lokasi bidang tanah kepada tim desa.

Warga miskin yang sudah membayar (bisa sebagian/diangsur) dapat meminta nomor kapling tetapi tidak dapat memilih bidang tanahnya sendiri, lokasi ditentukan oleh tim desa. Pembagian bidang tanah di Desa Mekarsari, Desa Sidasari dan Desa Caruy (Desa Kutasari dan Desa Karangreja tidak diketahui oleh penulis secara pasti karena belum dikonfirmasi ke tim desa) dilakukan secara acak kecuali calon penerima redistribusi tanah berasal dari penggarap riil. Penggarap riil mendapat prioritas untuk memilih lokasi, bahkan dapat meminta agar keluarga/familinya diberikan bidang tanah yang lokasinya berdekatan dengan lokasi bidang tanah miliknya. Suropto, Pokja/Pelaksana Teknis Tim Desa Sidasari, menjelaskan meskipun pembagian/penunjukan bidang tanah dilakukan secara acak namun tidak dilakukan undian karena tim desa dan Pokja memiliki pertimbangan dalam penempatan lokasi. Pertimbangannya adalah kedekatan keluarga dan domisili calon penerima untuk memudahkan pengelolaan dan memungkinkan kerjasama dalam usaha taninya. Kualitas tanah yang berbeda (*perengan*/tanah miring, *ceblongan*/genangan, tanggul/daratan, sawah) seperti yang disampaikan oleh beberapa warga, tidak menjadi pertimbangan panitia/Pelaksana Teknis dalam menentukan lokasi karena pembagian dilakukan di atas kertas (melihat peta) sehingga dianggap sama.

Setelah penunjukan lokasi di peta dan pembe-

rian girik yang berisi identitas calon penerima dan lokasi bidang tanah (nomor bidang), dilakukan penunjukan lokasi di lapang oleh tim desa dan pokja. Penunjukan dilokasi cukup menyita waktu, sehingga tim berinisiatif memberi kartu petunjuk di tiap bidang tanahnya. Calon penerima redistribusi tanah dapat menuju lokasi sendiri dengan petunjuk peta yang ada di balai desa dan berdasarkan girik yang telah diterimanya. Dengan kata lain, girik memiliki fungsi penghubung antara calon subjek dan objek redistribusi tanah. Girik memiliki arti penting dalam proses redistribusi tanah.

D. Penutup

Jika pemaknaan sebagaimana diutarakan Michael Lipton melalui Noer Fauzie, RA di Cipari Cilacap ini tidak terjadi. Pengambilalihan secara paksa dari pemilik tanah yang luas tidak terjadi dan masa sekarang hal ini sudah seharusnya tidak terjadi. Pada sisi ini, kinerja implementasi harus diapresiasi. Akan tetapi, jika dilihat menurut kaca mata *what's happening*, penguasaan dan pemilikan atas tanah oleh masyarakat yang dijadikan obyek dan subyek dalam RA ini sudah terjadi lama sebelum kebijakan ini diluncurkan. Kalau mau mengukur kinerja implementasi sebagai berhasil menjadi tidak relevan karena kebijakan hanya mengakomodasi hal yang sudah terjadi.

Penguasaan dan pemilikan tanah oleh warga masyarakat di lokasi yang dijadikan obyek RA sudah berlangsung lama tetapi pemilik HGU lama masih 'menggondeli' sehingga timbul konflik yang cukup panjang. Konflik penguasaan yang terjadi antara dua pihak yang merasa memiliki hak atas satu bidang tanah yang sama adalah konflik yang umum terjadi dalam bidang pertanahan. Pemerintah sudah memiliki cara untuk menyelesaikan konflik semacam ini. Yang dipersoalkan dalam tulisan ini adalah mengapa pemerintah menyelesaikan konflik pertanahan

yang terjadi melalui skema RA. Meskipun antara skema penyelesaian sengketa konflik pertanahan dengan RA pada akhirnya sama-sama bertujuan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan, semangat yang dimiliki oleh RA berbeda dengan skema penyelesaian sengketa dan konflik. Semangat yang dimiliki oleh RA adalah mencegah terjadi konflik dan sengketa. Sementara, skema penyelesaian sengketa dan konflik bergerak diwilayah penyelesaian. Terjadi dahulu sengketa dan konflik kemudian dicoba untuk diselesaikan. Lalu, perbedaan semangat yang bermuara pada tujuan akhir yang sama itu bermasalah? Jika dilihat dari sudut *compliance*, tentu hal ini bermasalah karena kepatuhan bawahan terhadap atasan tidak terjadi. Akan tetapi, jika dari sudut *what's happening*, persoalan skema mana yang harus dilakukan untuk menyelesaikan sengketa dan konflik menjadi tidak terlalu dipersoalkan karena yang dipentingkan adalah hasil akhir. Hal yang sama juga terjadi dalam kegiatan legalisasi aset. Legalisasi aset adalah ujung kegiatan RA. Kritikan atas ini juga seringkali disampaikan, seperti apa bedanya dengan proses legalisasi aset dalam kegiatan lain?

Pemikiran yang dapat disampaikan menanggapi kondisi seperti di atas bahwa yang terjadi seperti diungkapkan di atas adalah beririsannya tujuan-tujuan atau goals yang harus dicapai oleh berbagai program. Satu hal yang dijadikan tujuan oleh berbagai macam program mengeliminasi makna-makna tertentu yang akhirnya direduksi. Sebagai contoh, dalam RA, makna mengambil tanah dari pemilik yang banyak kepada pemilik sedikit bahkan yang tidak memiliki. Karena persoalan kerumitan baik secara teknis maupun yuridis, makna semacam ini cenderung dieliminasi. Untuk mengobati ketidakmampuan ini kemudian birokrasi mengemukakan alasan 'yang penting sengketa dan konflik atau legalisasi aset dapat dilaksanakan' karena tujuannya seperti demikian. Lalu, pertanyaannya bagaimana

na dengan bentuk struktur agraria baru?

Simpulan yang dapat disampaikan adalah: *pertama*, penetapan objek redistribusi tanah bersifat *situs approach* (pendekatan situs) sehingga tidak merubah struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Penetapan objek redistribusi tanah masih terpaku pada bidang-bidang tanah yang dapat didistribusikan, bukan mencari bidang-bidang tanah yang seharusnya didistribusikan. *Kedua*, penentuan subjek redistribusi tanah masih bersifat superfisial, berorientasi pada penyelesaian konflik, belum mampu menjamin keberlanjutan penguasaan dan pemilikan tanah oleh penerima tanah objek redistribusi. Penetapan subjek redistribusi tanah justru mendorong persaingan akumulasi kepemilikan tanah dan terbukti mulai terjadi rekonsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah.

Daftar Pustaka

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi, 2011. *Enam Dekade Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Bandung: Agrarian Resource Centre (ARC), Bina

Desa, dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2007. *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat"*, Jakarta: Badan Pertanahan Nasional.

Purwanto, Erwan Agus, 2012, Implementasi Kebijakan Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Cava Media

Shohibuddin, Mohammad dan M. Nazir Salim, 2012. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007 Bunga rampai Perdebatan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Press.

Wahab, Solichin Abdul, 2002. *Analisis Kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Winangun, Wartaya Y.W, 2004. *Tanah Sumber Nilai Hidup*. Yogyakarta: Kanisius.