

LAPORAN PENELITIAN

**PERSEPSI AKTOR LOKAL DALAM KEBIJAKAN PERTANAHAN
(Implementasi Kebijakan Reforma Agraria Kecamatan Cipari Cilacap)**

**Oleh:
Sutaryono
Ari Satya Dwipraja
Dede N Maulana**

**Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
2014**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Studi ini ingin mengetahui persepsi aktor dalam kebijakan Reforma Agraria (RA) yang dijalankan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) sejak tahun 2007. Persepsi aktor menjadi penting dibahas karena dewasa ini kebijakan publik menghadapi aktor-aktor kebijakan selain negara yang semakin beragam dan menguat. Pratikno (2007) menyebutnya sebagai pesaing-pesaing baru dalam menjalankan fungsi-fungsi negara. Dalam menghadapi pesaing-pesaing baru tersebut negara harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor berpengaruh lainnya. Aktor yang dimaksud disini adalah kalangan bisnis dan *civil society*. Kemudian, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, aktor negara pun menjadi terpolarisasi. Tidak hanya pemerintah pusat yang menjadi aktor, disitu lahir aktor pemerintah tingkat propinsi (gubernur beserta perangkatnya) dan aktor tingkat kabupaten/kota (bupati/walikota beserta perangkatnya).

Karena beragam dan polarisasi yang terjadi, situasi medan yang dihadapi oleh sebuah kebijakan menjadi sangat rumit dan berat. Ini terjadi karena setiap aktor kebijakan memiliki preferensi atau kepentingan masing-masing. Ini sudah *integrated* dalam diri aktor. Kepentingan inilah yang ikut membentuk persepsi karena yang ada dalam diri individu, pikiran, perasaan, pengalaman-pengalaman individu akan ikut aktif berpengaruh dalam proses persepsi. Gibbon dkk (1989) mengatakan bahwa proses kognitif yang dipergunakan oleh individu untuk menafsirkan dan memahami dunia sekitarnya (terhadap obyek) merupakan proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh individu yang dapat berbeda meskipun objeknya sama. Dari sini tentu dapat dipahami bila persepsi seorang aktor akan berbeda dengan aktor lainnya. Karena perbedaan inilah, menurut Pratikno (2007), saat ini, negara tidak lagi menjadi dominator dalam proses kebijakan tetapi negara harus menjadi akomodator dan negosiator atas berbagai macam kepentingan.

Isu persepsi dalam proses kebijakan publik menjadi mengedepan bukan saja karena ia mengakibatkan berubahnya fungsi negara tetapi juga karena ia dapat membawa kebijakan kepada suatu kegagalan. Purwanto (2012) mengatakan bahwa kesamaan persepsi adalah prakondisi yang tepat untuk terselenggaranya koordinasi dan komunikasi yang sempurna. Ketika sebuah kebijakan akan diimplementasikan, institusi yang diamanahi untuk melaksanakannya segera memobilisasi berbagai sumber daya yang diperlukan. Satu pelaksanaan kebijakan sudah tentu akan melibatkan banyak orang dan banyak institusi. Disamping memerlukan koordinasi agar proses berjalan dengan rapi, pelibatan banyak orang dan institusi juga memerlukan komunikasi agar setiap informasi dan instruksi berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dapat sampai secara benar kepada setiap individu yang terlibat. Kegiatan ini tidak akan berhasil bila tidak dibangun atau tidak terbangun persepsi yang sama pada setiap orang yang terlibat tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini tertarik untuk mengelaborasi isu persepsi ini. Ketertarikan lahir karena isu persepsi ini bagi kami unik. Pada satu sisi, karena berbagai hal, sebagaimana konsep yang disampaikan Gibbon dkk (1989), persepsi dapat berbeda dan dapat pula sama pada setiap individu. Di sisi yang lain, terdapat satu kebijakan yang sudah tentu ingin sukses terlaksana yang sudah tentu pula ia memerlukan persepsi yang sama di setiap aktor-aktor yang terlibat. Tulisan ini akan melaporkan hasil penelitian tentang isu persepsi dalam pelaksanaan kegiatan RA di daerah Cipari Kabupaten Cilacap.

Dalam konteks implementasi kebijakan inilah penelitian tentang persepsi aktor lokal menemukan fokusnya. Secara kronologis, kebijakan (RA) sudah melewati tahap politis atau tahap formulasi kebijakan dan saatnya sekarang kebijakan tersebut dieksekusi atau diimplementasikan. Terdapat perbedaan mengenai lokus pembahasan isu persepsi. Dalam literatur yang dikutip laporan ini, isu persepsi yang dibahas berada pada posisi formulasi kebijakan. Beragamnya aktor kebijakan mengkontestasikan kepentingannya masing-masing dan itu berarti persepsi masing-masing aktor. Hasilnya adalah RA yang tercantum dalam dokumen TAP MPR

IX/MPR/2001; dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2005-2010 (Perpres Nomor 7 Tahun 2005); dan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007). Rentang waktu dari tahun 2001 hingga tahun 2004 dan berubahnya pernyataan kebijakan menjadi lebih operasional (dari tercantum pernyataan kebijakan dalam TAP MPR kepada dokumen rencana pembangunan jangka menengah dan panjang) dapat berarti banyak. Rentang proses dari agenda ke rencana aksi menunjukkan hasil suatu proses negosiasi antara pemerintah dengan berbagai kelompok kepentingan atau aktor kebijakan non negara. Isu persepsi pada dasarnya sudah dapat dielaborasi ditahapan ini. Akan tetapi, penelitian ini tidak menuju kearah itu. Setelah itu, kebijakan siap dieksekusi. Unit birokrasi yang ditunjuk mulai merekrut sumberdaya yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan. Hasilnya adalah kegiatan-kegiatan atau program-program yang akan dilaksanakan, seperti: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil, (2) mengurangi kemiskinan, (3) menciptakan lapangan pekerjaan, (4) memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah, (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan, (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, dan (7) meningkatkan ketahanan pangan. Lagi-lagi penelitian ini tidak mengungkapkan isu persepsi dari proses implementasi kebijakan di tahap ini.

Kemudian setelah itu, kebijakan yang berupa kegiatan atau program dilaksanakan oleh institusi yang ditunjuk (BPN). Kegiatan tersebut adalah RA diberbagai daerah, salah satunya di Kabupaten Cilacap. Dalam tataran praktis ini RA diwujudkan dengan redistribusi tanah dengan kegiatan akhir sertifikasi. Untuk mempelajari lebih jauh konstelasi isu persepsi aktor-aktor lokal dalam kebijakan khususnya kebijakan pertanahan, penelitian ini akan mengarahkan lokus penelitiannya ke Kabupaten Cilacap yang saat itu menjadi *pilot project* kebijakan Reforma Agraria. Dalam skripsi yang ditulis oleh Heri Setiadji tahun 2012, di Kabupaten Cilacap telah dilaksanakan kegiatan redistribusi tanah yang meng-*cover* sejumlah 5.141 keluarga penerima manfaat kebijakan. Aset tanah yang didistribusi berasal dari bidang-

bidang tanah yang dikuasai warga di bekas lokasi HGU PT Rumpun Sari Antan (RSA). Setelah sepuluh tahun, akhirnya warga memperoleh hak milik atas tanah yang dikuasainya karena sudah dilegalkan oleh institusi BPN melalui kegiatan RA. Isu persepsi di tahap inilah yang coba dielaborasi oleh penelitian ini karena pada akhirnya, kebijakan ini akan bersinggungan dengan aktor-aktor lokal. Karena menguatnya posisi aktor lokal, kebijakan negara (pemerintah pusat) yang sudah merupakan hasil negosiasi di tingkat nasional (formulasi) tadi rentan dipertanyakan kembali bila tidak sesuai dengan kepentingan aktor lokal tadi (saat implementasi). Jadi, Reforma Agraria yang ada dalam bentuknya sekarang, jika tidak sesuai dengan kepentingan aktor-aktor lokal, ketika memasuki wilayah lokal, akan dipertanyakan oleh para aktor lokal tersebut.

Terlepas dari kritik tajam terhadap Pembaruan Agraria semacam ini sebagai Reforma Agraria yang tidak *genuine*, penelitian ini akan mencoba mengelaborasi lebih dalam kontestasi kepentingan dalam program Redistribusi Tanah di Cilacap ini. Tesis untuk penelitian ini adalah: “Kontestasi persepsi aktor-aktor lokal dalam kebijakan RA”.

B. Rumusan Masalah

Persepsi menurut Robbins (2012) adalah proses dimana individu mengatur dan menginterpretasikan kesan-kesan sensoris mereka guna memberikan arti bagi lingkungan mereka. Dalam kebijakan RA, interpretasi kesan aktor pada tahap formulasi kebijakan atas fenomena ketidaksejahteraan petani adalah persoalan susunan struktur agraria yang timpang. Untuk meningkatkan kesejahteraan, susunan struktur agraria yang timpang itu harus dibarukan. Salah satu caranya adalah redistribusi aset tanah, yakni merubah distribusi susunan struktur agraria yang tadinya tidak bertanah menjadi bertanah dan yang sangat luas atau luas menjadi berkurang.

Perubahan kebijakan seperti ini memerlukan energi yang besar. Masyarakat secara individu tidak mungkin memperjuangkan kepentingannya, apalagi bila berhadapan dengan negara. Agregasi kepentingan semacam ini harus dilakukan oleh

individu atau kelompok yang memiliki kekuatan pengetahuan dan sumber daya. Individu atau kelompok ini dalam bahasan kebijakan publik disebut dengan aktor kebijakan. Pada aras lokal, bupati misalnya, ia dapat disebut aktor kebijakan karena ia dipilih untuk mensejahterakan rakyat di wilayahnya. Kemudian, birokrasi-birokrasi yang berada di bawah bupati tersebut (dari mulai SKPD-SKPD terkait hingga camat) juga dapat pula menyuarakan kepentingan masyarakat. Selanjutnya, anggota masyarakat lain semisal akademisi, tokoh masyarakat, serta organisasi-organisasi non pemerintah yang memiliki perhatian kepada persoalan yang dihadapi para petani, dan terakhir bisa juga birokrasi BPN paling bawah. Karena ia yang sehari-hari bersentuhan dengan masyarakat, jika tidak ingin berbenturan terus menerus dengan masyarakat, diskresi mereka bisa saja sangat mempengaruhi.

Dari sejumlah aktor ini, tentulah peta aktor harus diketahui terlebih dahulu sebelum mendeskripsikan persepsi masing-masing aktor tersebut. Kemudian, persepsi tersebut harus diperjuangkan untuk diangkat kepermukaan agar menjadi permasalahan yang layak diselesaikan. Oleh karena itu, cara masing-masing aktor untuk mengangkat persepsi mereka adalah hal lain yang perlu diketahui.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini penting mengingat sampai dengan saat ini, kebijakan pertanian adalah kebijakan pemerintah pusat. Kekuatan pemerintah daerah yang semakin tinggi dihadapan pemerintah pusat adalah suatu kondisi yang harus disikapi dengan bijak oleh para pembuat kebijakan pertanian. Informasi mengenai persepsi aktor-aktor kebijakan di daerah dapat menjadi informasi awal dan penting bagi proses perumusan maupun implementasi kebijakan pertanian. Dengan demikian tujuan penelitian ini adalah:

1. memetakan aktor-aktor lokal yang berperan aktif dalam pelaksanaan kebijakan pertanian;

2. mengkaji persepsi aktor-aktor lokal terkait dengan fenomena ketidaksejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat petani desa di wilayahnya.
3. mengkaji strategi aktor lokal dalam mengkampanyekan persepsinya kepada khalayak.

D. Landasan Konsep

1. Persepsi

Dalam Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial, pembahasan tentang persepsi disatukan dalam pembahasan tentang sensasi. Disitu juga dikatakan bahwa pernah suatu ketika para teoritis berusaha membuat batas antara sensasi dan persepsi tetapi tidak bermanfaat. Karena itu, Lebowitz dalam Kuper (2008) mempersamakan sensasi dan persepsi sebagai mekanisme tubuh kita yang menjadi alat kita menyadari dan memproses dunia luar. Jadi, sensasi adalah persepsi yang dua-duanya merupakan suatu proses yang didahului oleh penginderaan, yaitu suatu stimulus yang diterima oleh individu melalui alat reseptor yaitu indera. Persepsi merupakan stimulus yang diindera oleh individu, diorganisasikan kemudian diinterpretasikan sehingga individu menyadari dan mengerti tentang apa yang diindera. Definisi yang lain diungkapkan oleh (Ritohardoyo dalam Sumarlin dkk, 2013) menyebutkan bahwa persepsi itu adalah suatu proses aktifitas seseorang dalam memberi kesan, penilaian, pendapat, merasakan, memahami, menghayati, menginterpretasi, dan mengevaluasi terhadap suatu hal berdasar informasi yang disampaikan. Dengan kata lain *persepsi* adalah proses yang menyangkut masuknya pesan atau informasi kedalam otak manusia. Persepsi merupakan keadaan integrated dari individu terhadap stimulus yang diterimanya. Apa yang ada dalam diri individu, pikiran, perasaan, pengalaman-pengalaman individu akan ikut aktif berpengaruh dalam proses persepsi. Gibson, dkk (1989) dalam buku Organisasi Dan Manajemen Perilaku, Struktur; memberikan definisi persepsi adalah proses kognitif yang dipergunakan

oleh individu untuk menafsirkan dan memahami dunia sekitarnya (terhadap obyek). Gibson juga menjelaskan bahwa persepsi merupakan proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh individu. Oleh karena itu, setiap individu memberikan arti kepada stimulus secara berbeda meskipun objeknya sama. Cara individu melihat situasi seringkali lebih penting daripada situasi itu sendiri.

Faktor-faktor yang mempengaruhi terbagi menjadi 2 yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi persepsi, yaitu faktor-faktor yang terdapat dalam diri individu, yakni fisiologis, perhatian, minat, kebutuhan yang searah, pengalaman dan ingatan, dan suasana hati. Kemudian, faktor eksternal, yaitu faktor dari luar individu yang berupa karakteristik lingkungan dan obyek-obyek yang terlibat didalamnya. Elemen-elemen tersebut dapat mengubah sudut pandang seseorang terhadap dunia sekitarnya dan mempengaruhi bagaimana seseorang merasakannya atau menerimanya. Faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi persepsi adalah: ukuran dan penempatan dari obyek atau stimulus; warna dari obyek-obyek; keunikan dan kontrasan stimulus; intensitas dan kekuatan dari stimulus; motion atau gerakan. Faktor eksternal seperti disebutkan di atas adalah faktor yang dimiliki oleh obyek diluar individu. Umborowati dkk (2005) menyebutkan bahwa persepsi remaja terhadap narkoba dipengaruhi oleh sikap dan pandangan orang lain di sekitarnya. Ini menunjukkan bahwa persepsi tidak lahir begitu saja terlepas dari dunia individu yang melakukan proses persepsi. Relasi dengan orang lain disekitarnya dapat membentuk persepsi kita. Jika diategorikan, bahwa selain individu itu sendiri yang mempengaruhi persepsi (faktor internal), individu lain juga memiliki pengaruh terhadap persepsi (faktor eksternal).

Beberapa penelitian memberikan kategori terhadap persepsi secara berbeda. Umborowati (2005), mengkategorikan persepsi sebagai persepsi negatif dan positif. Rario (2005) mengkategorikan persepsi sebagai persepsi benar dan keliru. Sumarlin (2005) mengkategorikan persepsi sebagai tinggi, sedang, dan rendah. Bachtiar (2003) mengkategorikan persepsi sebagai baik, sedang, dan

buruk. Dalam tulisan tersebut tidak ada penjelasan tentang kategori-kategori tersebut. Akan tetapi secara tersirat, seperti yang diungkapkan Umborowati, persepsi negatif terjadi apabila seseorang berpendapat sesuatu itu tidak berguna atau tidak bermanfaat dan persepsi positif adalah apabila sesuatu yang dipersepsi tersebut memiliki kegunaan. Sementara, menurut Rario, persepsi keliru adalah persepsi yang tidak sesuai dengan pernyataan yang sampai pada diri individu dan persepsi benar adalah kebalikannya. Kemudian, Sumarlin dan Bachtiar mengategorikan persepsi yang tinggi, rendah, dan sedang sebagai jumlah persetujuan terhadap sejumlah hal-hal positif disekitarnya dalam satu topik. Jadi, kategori persepsi dari empat penelitian ini adalah berdasarkan kegunaan, kesesuaian, dan jumlah persetujuan.

2. Masalah Publik

Ketika masyarakat manusia sepakat untuk berkelompok, pada dasarnya hal itu dilakukan karena manusia tidak dapat mengatasi segala keterbatasannya. Artinya, semua manusia itu pasti menghadapi suatu masalah dan tidak semua masalah yang dihadapinya itu dapat ia selesaikan sendiri. Demikian pula hal demikian terjadi ketika masyarakat sepakat untuk berkelompok menjadikan diri mereka masyarakat sebuah negara. Jadi, negara ada untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Lalu, masalah seperti apa yang harus diselesaikan oleh negara? Tentunya bukan masalah-masalah pribadi yang dihadapi oleh individu-individu. Masalah yang harus diselesaikan oleh negara adalah masalah yang dihadapi oleh masyarakat sebagai kelompok. Masalah ini dikenal dengan istilah masalah publik.

Winarno (2012) mengatakan bahwa masalah publik adalah masalah yang mempunyai dampak yang luas dan mencakup konsekuensi-konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Menurut Winarno, definisi ini sebenarnya belum mencukupi untuk menggambarkan masalah publik karena bisa saja yang tadinya masalah privat berkembang menjadi masalah publik. Akan

tetapi, satu kriteria yang sudah dihasilkan adalah dampak yang luas bagi masyarakat. Dalam dampak yang luas bagi masyarakat mengandung arti jumlah yang banyak.

Kemudian, Theodore J. Lowi yang dikutip Winarno mengatakan bahwa masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah prosedural dan masalah substantif; masalah luar negeri dan masalah dalam negeri; dan masalah distributif, regulatif, serta redistributif. Masalah prosedural berkaitan dengan perilaku atau tata cara atau prosedur negara dalam mengelola permasalahan publik. Masalah substantif adalah masalah yang menyangkut realitas kegiatan manusia. Masalah dalam negeri adalah masalah yang dihadapi oleh warga negara. Masalah luar negeri biasanya adalah masalah yang menyangkut hubungan antar negara. Masalah distributif adalah masalah yang menyangkut sejumlah kecil orang yang penyelesaiannya dapat diatasi satu per satu. Masalah regulatif adalah masalah yang menyangkut regulasi. Sementara, masalah redistributif adalah masalah-masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas dalam masyarakat.

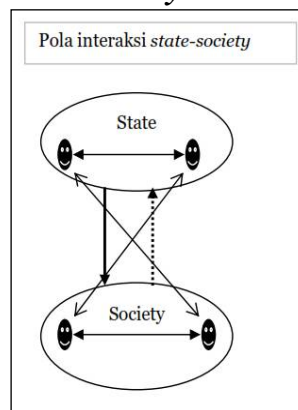
Winarno (2012) juga mengingatkan bahwa tidak selamanya suatu masalah itu dianggap sebagai masalah publik. Kadang-kadang suatu masalah dianggap masalah yang krusial oleh seseorang tetapi tidak dianggap krusial oleh orang lain. Disinilah menurut beliau peran persepsi dan definisi. Kalau dalam bahasan persepsi dikatakan bahwa persepsi setiap orang dapat berbeda antara satu dengan yang lain, maka memandang satu hal sebagai masalah juga dapat berbeda. Jadi, persoalan persepsi ini cukup berpengaruh dalam pengertian masalah publik karena seseorang akan berbeda memandang satu hal dengan orang lain.

Lebih lanjut, Winarno mengutip William Dunn tentang masalah kebijakan publik. Disebutkan bahwa setidaknya ada empat ciri pokok masalah kebijakan publik, yakni: saling ketergantungan, subyektivitas, sifat buatan, dan dinamika masalah kebijakan. Pengertian akan keempat ciri ini sangat berguna bagi pemikiran atau kemauan untuk memprediksikan konsekuensi-konsekuensi yang

tidak terduga ketika sebuah kebijakan dibuat dan bisa jadi, pembuat kebijakan terjebak kepada, yang menurut Kumorotomo (tt) sebagai “kesalahan tipe ke tiga”, yakni memecahkan masalah yang sebenarnya bukan masalah.

Kemudian, suatu masalah menjadi masalah publik bila ada orang yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut (Winarno, 2012). Dengan kata lain, sesuatu dapat menjadi masalah publik bila diagregasikan. Disinilah persepsi seseorang atas suatu masalah sangat menentukan. Latar belakang seseorang sangat berpengaruh dalam memandang suatu masalah layak diangkat ke tataran yang lebih luas, yakni wilayah publik. Dalam perspektif *state-society relation*, cara suatu masalah menjadi masalah dalam suasana otoriter berbeda dengan sekarang. Dulu, hubungan antara *state* dengan *society* berlangsung satu arah. Sekarang, hubungan itu lebih dinamis, berbagai keputusan yang diambil oleh negara merupakan persenyawaan tuntutan *society*. Kalaupun belum, Hidayat (2008) menyebutnya sebagai masa transisi. Pada saat itu, meskipun tuntutan akan perbesaran peran *society* tetapi *state* masih mendominasi proses pengambilan keputusan nasional. Hidayat (2008) menggambarkan itu dalam diagram sebagai berikut:

Diagram 1
Hubungan State-Society Pada Masa Transisi



Dalam diagram tersebut, hubungan antara *state* dengan *society* terjadi dalam dua arah. Namun, dalam masa transisi ini, kondisi dua arah tersebut belum

seimbang (garis panah dari bawah ke atas putus-putus). Yang menarik disini adalah semakin transparannya kompetisi kepentingan antar elit. Pada saat ini, ketika *civil society* belum siap berperan, kepentingannya ditangkap oleh elit masa yang berperan sebagai mewakili masyarakat atau hanya mengklaim mewakili masyarakat (Hidayat, 2008). Untuk melihat ini, konsistensi elit dalam memperjuangkan suatu masalah dapat dijadikan patokan mana yang mewakili atau mana yang hanya sekedar mengklaim wakil masyarakat.

3. Redistribusi Tanah

Secara harfiah, kata redistribusi berarti mendistribusikan kembali. Sesuatu yang sudah terdistribusi kemudian didistribusikan kembali, Mengapa didistribusikan kembali? Karena ada satu persoalan yang merupakan akibat dari distribusi tersebut atau ada yang tidak sesuai dengan maksud distribusi tadi. Jika digabungkan dengan kata tanah, ia menjadi satu frase yang berarti mendistribusikan kembali bidang-bidang tanah yang sudah terdistribusi. Alasannya sama. Untuk selanjutnya, konsepsi redistribusi akan dibahas melalui konsepsi *land reform* karena para ahli dibidang ini menempatkan redistribusi tanah sebagai bagian dari kerja-kerja dalam kebijakan *land reform*.

Sein Lin (1967) menyatakan, konsep land reform bervariasi ditinjau dari negara, budaya dan ideologi. Dalam pengertiannya yang paling sempit land reform hanya berarti redistribusi tanah, sedangkan definisi yang paling luas meliputi perbaikan struktur penguasaan, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Menurut Gunawan Wiradi (2000) dalam Soetarto dan Shohibuddin (2004), istilah *land reform*, atau tepatnya *redistributive land reform*, mengandung pengertian sebagai penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Aspek pertama yang dimaksudkan adalah 'redistribusi lahan', yaitu mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usaha tani dan perubahan skala kepemilikan. Sedangkan *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi

hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Jadi, redistribusi tanah dari berbagai konsep tadi merupakan bagian dari kegiatan *land reform* yang dilakukan.

Berdasarkan perbedaan-perbedaan dalam tujuan *landreform* yang dilaksanakan tersebut Wiradi (2000) dalam Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin (2004) memetakan model-model pelaksanaan *landreform* ke dalam empat klasifikasi.

- 1) Berdasarkan ideologi ekonomi, terdapat tiga model yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-popullis. Perbedaan tersebut dicirikan oleh strateginya yang menyangkut tiga unsur, yakni: (a) penguasaan tanah; (b) tenaga kerja; dan (c) tanggung jawab pengambil keputusan atas produksi, akumulasi, dan investasi.
- 2) Berdasarkan arah transaksinya dapat dibedakan dua model reforma agraria, yaitu *collective reform* dan *redistributive reform*. Yang pertama, ‘mengambil dari yang kecil untuk diberikan kepada yang besar’, sedangkan yang kedua, ‘mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil.’
- 3) Diantara model-model *redistributive reform* dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis, yakni: (a) batas luas maksimum dan minimum ditetapkan, (b) batas maksimum ditetapkan tetapi batas minimum diabaikan; dan (c) batas maksimum dan minimum diabaikan.
- 4) Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yaitu: (a) *reform by grace* dimana peran pemerintah sangat dominan, dan (b) *reform by leverage* dimana rakyat yang terorganisir melalui organisasi tani berperan sangat besar dan dijamin oleh undang-undang nasional.

Terdapat beberapa elemen pokok kebijakan pertanahan yang biasa dilakukan dalam rangka pelaksanaan program reforma agraria. A.B. Quizon dan T.L. Debuque (tt) dalam Wiradi (2000) membeberkan elemen-elemen tersebut sebagai berikut: (1) Elemen kebijakan pertanahan, didalamnya termasuk:

penerapan batasan pemilikan tanah maksimum bagi pribadi/keluarga; pengambilalihan dan redistribusi kelebihan tanah; dan sistem perpajakan progresif sebagai disinsentif bagi akumulasi pemilikan tanah. (2) Perbaiki hubungan penguasaan lahan (*tenancy reform*), didalamnya termasuk: penghapusan bentuk penguasaan feodal; membatasi sistem bagi hasil; mengusahakan pemilikan tanah bagi penggarap; memperkuat hak penyewa tanah; dan memperkuat bagi hasil dan nilai sewa tanah. (3) Pengaturan transfer tanah, jual beli dan pewarisan tanah, didalamnya termasuk: pembatasan dan pengaturan jual tanah, terutama bagi petani kecil, penerima tanah redistribusi, dsb; pembatasan dan pengaturan transfer tanah. (4) Redistribusi tanah negara dan partikular, didalamnya termasuk: redistribusi tanah negara dan partikular; pemilikan dan penguasaan tanah bagi penggarap. (5) Pengembangan kawasan pertanian baru, didalamnya termasuk: resettlement; transmigrasi; kawasan adat. (6) Kebijakan dan peraturan tata guna lahan, didalamnya termasuk: klasifikasi tata guna lahan, enforcement; kategorisasi penguasaan lahan dan pemanfaatan lahan (individual, kolektif, negara, bebas, dsb).

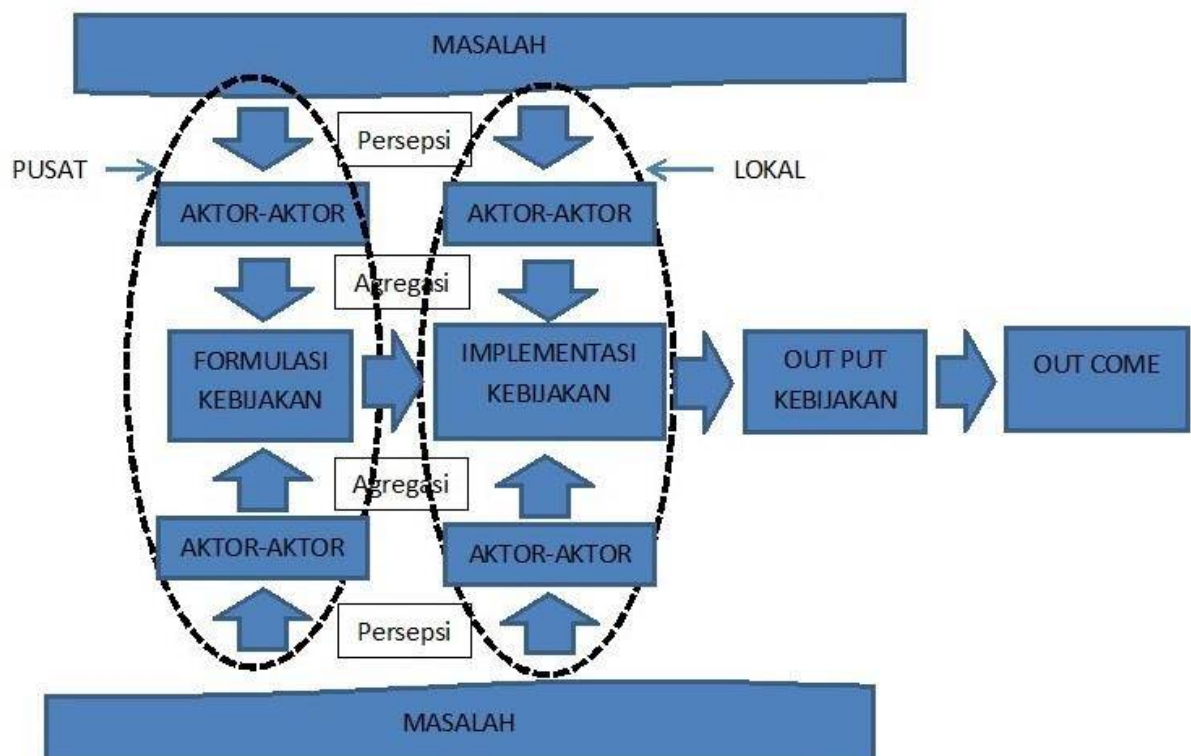
Keberhasilan beberapa model yang dipaparkan tersebut tentunya tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. Thiesenhusen (1999) dalam Wiradi (2000) memerincinya menjadi tujuh faktor sebagai berikut: (1) Pertanian rumah tangga individual merupakan kelembagaan reforma agraria yang utama. (2) Reforma yang sukses melibatkan peranaktif namun terbatas dari pemerintah untuk menyediakan otoritas, tanggung jawab dan akuntabilitas. (3) Reforma agraria yang berhasil adalah yang mendefinisikan hak-hak kepemilikan secara hati-hati, yaitu dengan memiliki dan mendaftarkannya. (4) Dalam reforma agraria yang berhasil, para petani penerima manfaat diorganisasikan sehingga institusi-institusi pasca reformasi benar-benar mencerminkan kepentingan dan keinginan mereka. (5) Reforma agraria harus dilakukan dalam lingkungan di mana penerima manfaat dan khalayak luas menganggapnya sebagai adil dan wajar, disamping tujuan yang diarahkan untuk mendorong produksi pertanian yang efisien. (6)

Lemahnya pengalaman manajemen terdahulu tidak selalu menjadi penghalang bagi keberhasilan pemilik yang baru. (7) Ekonomi secara keseluruhan harus menyediakan sekurang-kurangnya dukungan titik tolak bagi para petani pemilik tanah yang baru.

4. Kerangka Konseptual

Setelah membaca beberapa konsep tentang persepsi kemudian digabungkan dengan konsep perumusan masalah publik, kerang konsep yang diajukan untuk penelitian ini sebagai berikut:

Bagan 2
Kerangka Konsep



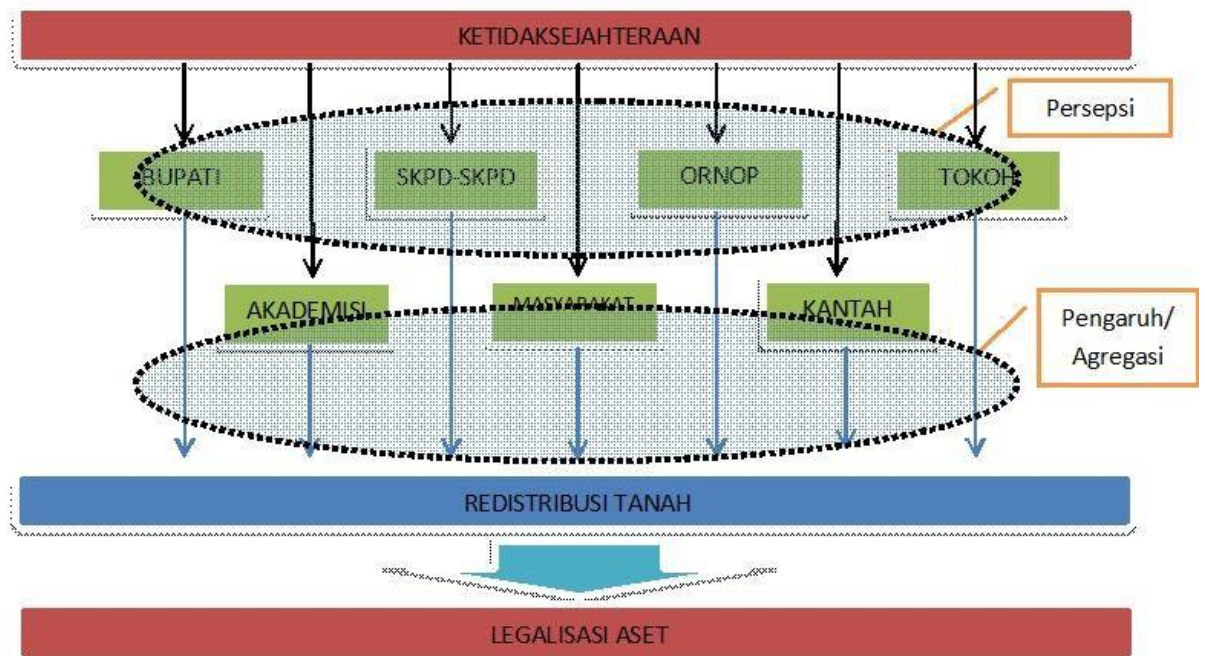
Masalah yang sehari-hari dihadapi oleh masyarakat akan menjadi masalah publik bila ia mendapat perlakuan tertentu dari anggota masyarakat tersebut. Anggota masyarakat tersebut mempersepsi atau menanggapi suatu hal yang terjadi dilingkungannya sebagai bentuk kesadaran dirinya terhadap dunia luar.

Kemudian masalah tersebut ia agregasikan untuk melahirkan suatu tindakan pengatasiannya. Karena jumlah actor lebih dari satu, seorang atau sekelompok actor harus melakukan berbagai tindakan untuk menjadikan persepsi dirinya tentang fenomena tertentu di masyarakat masuk dalam tahap formulasi kebijakan. Bila ia berhasil, kebijakan yang akan diimplementasikan adalah wujud keinginan individu atau kelompok masyarakat. Akan tetapi, bila tidak berhasil, kebijakan yang lahir adalah wujud kompromi antar actor dalam proses tersebut.

Setelah selesai, artinya keinginan untuk menyelesaikan suatu masalah itu sudah menjadi agenda pemerintah dan harus diimplementasi agar memperoleh hasil. Karena kebijakan ini adalah kebijakan pemerintah pusat, pada tingkat daerah (local), kebijakan ini juga dikritisi oleh actor-aktor local. Disini pun terjadi kontestasi. Apa yang senyatanya terjadi dapat saja sesuai dengan harapan awal kebijakan. Akan tetapi jika aktor-aktor di tingkat lokal ini juga kuat maka bias saja kebijakan yang sampai kepada *beneficiaries* adalah wujud pertemuan berbagai kelompok kepentingan. Nah, didalam kebijakan publik bidang pertanahan, perbedaan persepsi aktor pusat dengan aktor lokal terjadi dan berpengaruh kepada kebijakan akhir yang sampai kepada *beneficiaries*.

Selanjutnya, untuk mengoperasionalkan penelitian ini, diajukan kerangka pikir sebagai berikut:

Bagan 3 Kerangka Pikir Penelitian



E. PERTANYAAN PENELITIAN

Untuk menjawab berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan agenda-agenda pembaharuan agraria, khususnya redistribusi aset di Kabupaten Cilacap, diajukan beberapa pertanyaan penelitian. Pertanyaan penelitian ini diharapkan mampu menjadi *guidence* dalam menyelesaikan permasalahan melalui rekomendasi sesuai tujuan penelitian. Pertanyaan penelitian ini terdiri dari dua aras, yakni aras mayor dan aras minor.

1. Bagaimana peta aktor-aktor lokal yang berperan aktif dalam agenda redistribusi aset di daerah penelitian? Pertanyaan ini diturunkan pada beberapa pertanyaan minor sebagai berikut:
 - a. Siapa saja yang terlibat aktif dalam pelaksanaan redistribusi aset?
 - b. Apa peran yang dimainkan oleh masing-masing aktor?
 - c. Bagaimana strategi yang diterapkan untuk mendukung peran tersebut?

2. Bagaimana persepsi aktor-aktor lokal terkait dengan fenomena ketidaksejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat petani desa di wilayahnya?
 - a. Bagaimana persepsi aktor lokal atas fenomena ketidaksejahteraan masyarakat petani?
 - b. Bagaimana persepsi aktor lokal terhadap kebijakan redistribusi aset?
 - c. Faktor-faktor apa yang menyebabkan perbedaan persepsi aktor lokal dalam memaknai kesejahteraan petani?
3. Bagaimana strategi aktor lokal dalam mengagregasikan masalah atau mengkampanyekan persepsinya?
 - a. Bagaimana cara mengkomunikasikan persepsi tersebut kepada masyarakat, baik petani maupun non petani?
 - b. Bagaimana seorang aktor mengatasi perbedaan persepsi antar sesama aktor lokal?
 - c. Bagaimana persepsi aktor mampu mempengaruhi kebijakan dalam redistribusi aset?

F. METODE PENELITIAN

Penelitian yang berfokus pada persepsi aktor lokal dalam kebijakan publik berupa redistribusi aset tanah ini berupaya memetakan aktor lokal berikut persepsinya terhadap kebijakan tersebut. Untuk itu berbagai hal berkenaan dengan karakteristik objek, populasi, dan teknik analisis dibedakan secara metodologis, mengingat hal utama dalam penelitian yang berkenaan dengan metodologi adalah ketiga hal tersebut (Sabari Yunus, 2010).

Berkaitan dengan objek penelitian, metode historis yang menekankan interpretasi vertikal dan interpretasi horisontal digunakan untuk menganalisis fenomena dalam pelaksanaan redistribusi aset. Bagaimana proses yang terjadi dan siapa yang terlibat di dalamnya, dalam rentang waktu tertentu (interpretasi horisontal)

maupun latarbelakang keterlibatannya (interpretasi vertikal) menjadi fokus dalam analisis dengan metode historis ini.

Berkenaan dengan populasi, metode sampling digunakan terhadap informan terpilih dengan teknik purposive sampling. Informan-informan ini diharapkan mengetahui dapat menjelaskan apa dan bagaimana pendapat seseorang tentang satu hal kepada seseorang yang menduduki jabatan atau yang dianggap memiliki perhatian besar terhadap isu-isu dimasyarakat. Jadi, yang ingin diketahui melalui penelitian ini adalah pernyataan-pernyataan dari aktor-aktor yang terlibat dalam kegiatan redistribusi aset. Teknik pengumpulan informasinya menggunakan teknik wawancara mendalam. Dengan model wawancara mendalam ini diharapkan kedekatan antara pewawancara dengan yang diwawancarai dapat terbangun. Caranya dengan melakukan pertemuan-pertemuan lanjutan. Untuk satu tineliti (informan) diusahakan lebih dari satu kali proses wawancara.

Berkaitan dengan analisis, metode kuantitatif dan kualitatif dilakukan secara sekaligus untuk mendapatkan gambaran secara utuh tentang objek penelitian. Dalam hal ini statistik diskriptif digunakan untuk mendapatkan pemahaman berkenaan dengan kuantitas parameter-parameter di lapangan, baik yang berhubungan dengan demografi, kemiskinan maupun berkenaan dengan objek dan subjek redistribusi aset. Metode kualitatif digunakan dalam interpretasi berkenaan dengan ide, gagasan dan tindakan informan dan aktor-aktor lokal yang berpengaruh terhadap pelaksanaan redistribusi aset.

Disamping beberapa teknik pengumpulan data yang sudah disebutkan di atas, studi dokumen juga dilakukan. Studi dokumen ini di samping untuk mencari informasi tambahan, juga sebagai salah satu sarana triangulasi. Kemudian, yang akan menjadi tineliti atau informan untuk penelitian ini adalah: bupati, anggota dewan, kepala-kepala SKPD terkait pertanahan, dan akademisi (jika ada), serta aktivis agraria setempat. Semua informan ini akan juga dijadikan sarana triangulasi. Selanjutnya, untuk analisis data, langkah yang akan dilakukan setelah data atau hasil wawancara mendalam diperoleh adalah: membuat transkrip, kemudian melakukan peng-coding-

an, selanjutnya, kode-kode yang diperoleh tersebut dikelompokkan kedalam kategori-kategori yang lebih luas, dan dari kategori-kategori tersebut disusunlah kerangka teoritis atas fenomena yang terjadi.

BAB II

PETA AKTOR

Menurut Howlet dan Ramesh, aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yaitu sebagai berikut: 1) Aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislative; 2) Aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan sentral figure dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan; 3) Kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*), Pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektifitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka; 4) Organisasi-organisasi penelitian (*research organization*), berupa Universitas, kelompok ahli atau konsultan kebijakan; 5) Media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang krusial diantara Negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analis aktif sebagai advokasi solusi. Lebih lanjut Howlet dan Ramesh menjelaskan bahwa eksekutif atau kabinet kebanyakan merupakan pemain kunci dalam subsistem implementasi kebijakan, dimana tugas pokoknya adalah memimpin Negara, disamping itu ada aktor lain yang terlibat dan bekerja sama dengan eksekutif dalam membuat suatu kebijakan yaitu legislatif. Selain mengadakan fungsi tersebut, legislatif juga mengontrol kebijakan pemerintah, memberikan masukan terhadap kebijakan yang dibuat sebagai wadah untuk hak bertanya terhadap suatu permasalahan dan mendiskusikannya dengan pemerintah; juga mengadakan perubahan atas suatu kebijakan. Namun fungsi ini terkadang tidak optimal sebagai akibat dominannya fungsi yang dimainkan oleh eksekutif. Dalam system politik modern, memungkinkan kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan untuk berperan dalam proses penentu kebijakan, komponen penting dalam kelompok ini adalah pengetahuan, khususnya mengenai informasi, kelompok kepentingan seringkali mengetahui hampir semua hal ada diwilayahnya. Dalam hal ini, para politis dan birokrasi membutuhkan informasi guna melengkapi informasi yang dinilai masih kurang dalam pembuatan kebijakan atau untuk

keperluan menyerang lawan politik. Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam setiap kebijakan yang dirumuskan tidak lepas dari kepentingan para aktor yang ingin mendapat keuntungan dengan menumpang pada setiap kebijakan yang dibuat. Menumpangnya para aktor ini dalam setiap kebijakan akan menyebabkan sulitnya dalam mengimplementasikan kebijakan yang ingin dijalankan. Dengan berpangkal tolak pada refleksi seperti itu, sebagaimana yang diungkapkan oleh Crehan dan Oppen bahwa proses kebijakan sebaiknya dipahami sebagai sebuah peristiwa social (*social event*) dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para partisipan (aktor atau kelompok) yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingannya masing-masing. Dalam konteks Reformat Agraria di Kecamatan Cipari Cilacap, actor yang dimaksud adalah orang-orang yang terlibat langsung pada praktek membagikan tanah yang disengketakan sebelumnya.

RA yang terjadi di Cipari Cilacap adalah legalisasi bidang-bidang tanah yang disengketakan oleh warga masyarakat dengan PT. RSA. Proses sebelum sampai kepada proses legalisasi aset sudah berlangsung lama. Warga sudah memperjuangkan keinginan untuk memiliki bidang tanah yang disengketakan sudah berlangsung sejak sebelum awal reformasi. Kemudian, disisi lain, pihak perkebunan juga masih berkeinginan untuk mempertahankan hak-nya bahkan hingga ketika hak atas sebagian wilayahnya tidak diperpanjang. Argumentasi yang dikemukakan untuk itu adalah bahwa masih melekat hak keperdataan di atas areal hak yang sudah berakhir tersebut. Kemudian, dalam proses legalisasi atau RA juga berkembang pemikiran bahwa para penerima tanah jangan hanya yang para penggarap saja tetapi diperluas kepada kelompok masyarakat miskin lainnya. Jadi, dalam pelaksanaan RA ini dapat dilihat beberapa pihak yang dapat dianggap terlibat, yakni pihak pemerintah yang disitu diwakili oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta jajaran terkait dan Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap. Dua actor ini memainkan peran berbeda. Kedua, pihak perusahaan dan ketiga masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh para penggiat. Pada saat memperjuangkan hak kepemilikan tanah, didaerah ini muncul organisasi

tani local yang memperjuangkan hak-hak petani berkaitan dengan sengketa penguasaan tanah dengan pihak perkebunan. Berikut rincian lebih lengkap atas beberapa actor yang dapat ditemui oleh penelitian.

1. Pemerintah

a. Kantor Pertanahan Kabupaten Cilacap

Suatu kebijakan setelah selesai diputuskan kemudian menjadi suatu keluaran kebijakan yang berupa regulasi atau *policy output* akan dapat dirasakan apabila sampai kepada kelompok sasaran. Untuk dapat sampai kepada *target group* tersebut diperlukan sistem penyampaian atau mekanisme penyampaian. Selanjutnya, untuk membuat penyampaian berjalan efektif dengan mekanisme yang baik dan tepat tersebut selalu diperlukan kelompok orang-orang yang tergabung dalam suatu organisasi. Purwanto menyebutnya sebagai *agency* (Purwanto, 2012). *Agency* untuk kegiatan RA, sebagaimana ditetapkan (Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006) ketika kebijakan pembaruan agraria diputuskan, adalah Badan Pertanahan Nasional. Jadi, sejak keputusan untuk membarukan struktur agraria di Indonesia dijadikan salah satu jalan untuk menuju kesejahteraan masyarakat BPN disertai tugas untuk membuat dan melaksanakan mekanisme penyampaian hasil keputusan kepada kelompok sasaran. *Agency* ini mulai memobilisasi berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan kegiatan RA. Regulasi dalam rangka memobilisasi sumber daya yang dilakukan BPN RI adalah mengeluarkan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan dan Kantor Pertanahan. Jika istilah RA disamakan dengan *landreform* atau *landreform plus* (Wiradi, 2001), maka istilah ini ada pada pasal 18, 19, dan 20 (tupoksi Kanwil BPN) serta pasal 67 dan 68 (tupoksi Kantor Pertanahan). Jadi, untuk memobilisasi sumber daya bagi keperluan pelaksanaan RA, BPN memiliki alat pasal-pasal ini. Pasal ini sudah tentu adalah alat untuk memobilisasi sumber daya internal.

Dalam khasanah implementasi kebijakan, dikenal istilah *street level bureaucracy* (Purwanto, 2012). Jajaran Kantah Cilacap dalam kegiatan RA adalah *street level bureaucracy*, yakni birokrasi tingkat bawah yang ada atau diadakan untuk melaksanakan kegiatan. Dalam pasal 67, berkaitan dengan pelaksanaan RA atau *landreform*, kantor pertanahan kabupaten atau kota memiliki tugas untuk menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, *landreform*, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu lainnya. Dengan tugas seperti itu, kantor pertanahan menjadi berfungsi sebagai (1) pelaksana penatagunaan tanah, *landreform*, konsolidasi tanah dan penata pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, (2) penetap kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka perwujudan fungsi kawasan/zoning, (3) penyesuai penggunaan dan pemanfaatan tanah, (4) penerbit ijin perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk peremajaan kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta permukiman kembali, (5) penyusun rencana persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan lainnya, (6) pemelihara basis data penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan, (7) pemantau dan pengevaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada setiap fungsi kawasan/zoning dan redistribusi tanah, pelaksanaan konsolidasi tanah, pemberian tanah obyek *landreform* dan pemanfaatan tanah bersama serta penertiban administrasi *landreform*, (8) pengusul penetapan/penegasan tanah menjadi obyek *landreform*, (9) pengambilalih dan/atau penerima penyerahan tanah-tanah yang terkena ketentuan *landreform*, (10) penguasa tanah-tanah obyek *landreform*, (11) pemberi ijin peralihan hak atas tanah pertanian dan redistribusi tanah dengan luasan tertentu, (12) pengusul penetapan surat keputusan redistribusi tanah dan pengeluaran tanah dari obyek *landreform*, (13) pengusul ganti kerugian tanah

obyek landreform dan penegas obyek konsolidasi tanah, (14) penyedia tanah untuk pembangunan, (15) pengelola sumbangan tanah untuk pembangunan, dan (16) pengumpul, pengolah, penyaji, dan pendokumentasian data landreform. Cukup banyak fungsi-fungsi yang diemban oleh birokrasi level bawah ini mulai dari pelaksana, penata, penetap, penyesuai, penerbit, penyusun, pemelihara, pemantau, pengevaluasi, penertib, pengusul, pengambilalih, penerima, pemberi, pengusul, penegas, penyedia, pengelola, penguasa, pengumpul, pengolah, penyaji, dan pendokumentasi.

Aktor, sebagai individu manusia, yang berada di lapangan adalah Kasi P4T yang pada waktu itu dan hingga saat pengumpulan informasi dijabat oleh Bapak Sulistiono. Peran yang dijalankan aktor ini adalah memastikan tegaknya fungsi-fungsi kantor pertanahan dalam melaksanakan kegiatan RA. Ia hanya memastikan bahwa prosedur pelaksanaan RA sudah dipenuhi. Hal-hal yang berada di luar tupoksi tidak disentuh oleh aktor ini. Yang menarik dalam pelaksanaan RA di Cipari Cilacap ini adalah istilah *clear and clean* yang benar-benar dijalankan. Disini, prinsip tersebut memiliki makna bahwa segala persoalan yang dihadapi oleh masyarakat berkenaan dengan batas-batas kepemilikan, atau penguasaan tanah yang dipersengketakan antara masyarakat Cipari dengan pihak PT. RSA, harus diselesaikan terlebih dahulu ditingkat masyarakat. Jika hal tersebut sudah selesai, program baru dapat dijalankan. Hal ini tentu bagi aktor street level adalah hal yang paling menguntungkan yang dapat dilakukan. Ini adalah hal yang paling rasional yang dapat dilaksanakan. Aktor tidak mau menghadapi ekses-ekses dikemudian hari berkaitan dengan penguasaan bidang-bidang tanah yang menjadi sumber pelaksanaan kegiatan.

b. Kabag Pertanahan Pemda Cilacap

Kepala Bagian Pertanahan Sekretariat Pemerintah Daerah Cilacap menjadi salah satu aktor dalam kegiatan RA Cilacap karena berperan besar

dalam penentuan subyek RA. Akan tetapi, dalam laporan ini, Kabag Pertanahan Pemda Cilacap menjadi salah satu aktor adalah karena pada saat pelaksanaan kegiatan, pejabat tersebut masih menjabat camat Kecamatan Cipari. Informan tidak memiliki cukup informasi tentang siapa sesungguhnya pejabat Kabag Pertanahan Pemda Cilacap pada saat pelaksanaan RA. Yang cukup menarik disini adalah informasi yang disampaikan Suropto bahwa Kecamatan Cipari adalah “Kawah Candradimuka”-nya bagi kabag-kabag pertanahan di Kabupaten Cilacap dan secara kebetulan kabag tersebut diangkat menjadi Asisten I Bupati. Jadi, pada saat pelaksanaan RA tahun 2007, Asisten I Bupati tengah menjadi Camat Cipari. Kemudian, ditengah pelaksanaan RA, terjadi pergantian camat. Camat berikutnya yang mengiringi pelaksanaan RA adalah Kabag Agraria Cilacap sekarang. Dengan bangga Pak Kabag saat penelitian berlangsung ini mengatakan bahwa: “kabag mana yang bisa salaman sama presiden”. Artinya jika tidak ada kegiatan RA, tidak ada Kabag Pertanahan Cilacap yang dapat bersalaman dan bertemu berhadapan dengan kepala negara.

Kepala Bagian Pertanahan ini adalah tangan Pemerintah Daerah Cilacap yang bersentuhan dengan persoalan-persoalan agraria di Cilacap. Dalam kegiatan RA tahun 2007, bagian ini, dalam hal ini Kabag sebagai aktor yang merupakan kepanjangan tangan Bupati Cilacap berkepentingan memperluas jangkauan kegiatan RA. Bidang-bidang tanah yang sejak dulu diklaim sebagai milik oleh sejumlah 1000 sekian orang pada saatnyaharus menjangkau lebih banyak orang. Di akhir diskusi-diskusi yang dilaksanakan, aktor ini berhasil membawa kebijakan untuk menjangkau sebanyak 5.141 Kepala Keluarga. Selain itu, dari pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan, bagian ini juga berkepentingan untuk merumuskan besaran ganti rugi atau kompensasi kepada perusahaan RSA.

c. Kecamatan Cipari

Aktor kebijakan dalam pelaksanaan RA dari Kantor Kecamatan Cipari adalah Camat Cipari. Aktor ini berkepentingan sama dengan aktor dari Pemda Cilacap. Kemaslahatan bagi sebanyak mungkin orang adalah perhatian aktor ini. Perbedaan dengan aktor Pemda, aktor ini kami anggap lebih dekat dengan masyarakat. Kedekatan ini kami sinyalir pula sebagai faktor yang membawa keberhasilan perundingan-perundingan yang dilakukan. Kemudian, sebagaimana diungkapkan di atas bahwa camat Cipari pada waktu pelaksanaan RA tahun 2007 tersebut sekarang telah menjadi Asisten I dan Kepala Bagian Pertanahan Pemda Cilacap.

Dalam pelaksanaan RA, camat menjadi aktor yang diperhitungkan karena menurut Peraturan Bupati Cilacap Nomor 41 tahun 2011 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Uraian Tugas Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Cilacap, Pasal 1 Poin 7 menyatakan bahwa Camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Dengan uraian tersebut, kecamatan di Cilacap, sebagaimana Pasal 2 Perbup Cilacap Nomor 41 tahun 2011, memiliki tugas: (1) Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; (2) Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; (3) Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; (4) Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; (5) Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; (6) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; (7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan; (8) Mengevaluasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes); (9) Melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati

untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang terdiri dari aspek: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Dengan tugas-tugas tersebut, kecamatan-kecamatan di Kabupaten Cilacap memiliki fungsi: pelaksana kebijakan pemerintah daerah di kecamatan; pengkoordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat; pengkoordinasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban; pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; pengkoordinasi pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; pengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pembina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pelaksanaan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan; dan pelaksana tugas lain yang diberikan oleh Bupati.

Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi tersebut, Camat Cipari turut serta dalam pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan. Pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan terutama berkaitan dengan penetapan kriteria penerima tanah redistribusi. Heri Setiaji (2011) mengatakan bahwa kelompok *civil society* yang dipimpin oleh organisasi petani lokal (SeTAM) memperjuangkan bahwa yang layak mendapat adalah kelompok fakta sejarah, kelompok perjuangan, dan penggarap. Akan tetapi, pihak Kecamatan Cipari, tidak meloloskan permintaan tersebut dengan alasan bahwa, terutama untuk kelompok fakta sejarah, adalah orang yang berdomisili diluar kecamatan. Kecamatan tidak mungkin mengakomodasi masyarakat yang berada di luar wilayah kerjanya disamping informasi tentang kelompok sejarah yang memang sulit bahkan tidak ada, juga karena kecamatan bertanggung jawab terhadap warga kecamatan saja.

d. Kepala Desa

Dalam Perda Kabupaten Cilacap Nomor 9 tahun 2006 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kondisi tersebut RA menyusun pelaksanaan seleksi subyek RA melalui jenjang hierarki dari Desa/kelurahan. Kecamatan, kabupaten/Kota, Propinsi, dan Nasional. Dalam hal ini, urusan seleksi penerima manfaat kebijakan adalah wajar bila diujungtombaki oleh pemerintah desa. Logika sederhana untuk ini karena pemerintahan desalah yang paling mengetahui dan memahami warganya.

Desa dan pemerintahan desa sangat berperan besar dalam kegiatan redistribusi ini. Setiaji (2012) mengungkapkan bahwa setelah melaksanakan pembahasan kriteria penerima manfaat ditingkat kecamatan, selanjutnya desa dengan perangkatnya juga melaksanakan pembahasan kriteria penerima manfaat. Misalnya: Musyawarah Desa yang diselenggarakan di Desa Kutasari pada tanggal 20 Juni 2008 yang dihadiri warga penggarap dari 5 (lima) desa, Tim Desa, Tim Kecamatan dan Tim Kabupaten. Hasil musyawarah tersebut memutuskan bahwa kriteria calon penerima tanah adalah warga penggarap riil dan warga miskin di lima desa (Desa Mekarsari, Desa Sidasari, Desa Kutasari, Desa Caruy, dan Desa Karangreja). Warga miskin yang dimaksud meliputi adalah warga sangat miskin yang tidak memiliki tanah sama sekali, warga miskin yang hanya memiliki tanah sebata untuk rumah tinggal/maksimal 20 Ubin (280 m²); dan warga hampir miskin yang memiliki tanah pekarangan atau tanah sawah selain yang digunakan untuk rumah tinggal sebanyak-banyaknya 50 Ubin (700 m²). Meskipun menuai bantahan, penentuan warga miskin berdasarkan hanya kepemilikan tanah saja adalah salah satu upaya pemerintah desa dalam menentukan kelompok penerima manfaat berdasarkan

pengetahuan yang dimilikinya. Disamping itu, pemerintah desa juga masih sangat mengikuti instruksi atasannya. Ini diungkapkan oleh Setiaji (2012) bahwa penentuan kriteria yang harus hanya warga miskin adalah juga amanat bupati.

2. Perusahaan

Dalam penelitian yang ingin mengungkapkan persepsi aktor seharusnya pihak perusahaan (PT. RSA) dikategorikan sebagai aktor tetapi karena beberapa keterbatasan, pihak perusahaan sebagai aktor tidak terlalu diungkapkan oleh penelitian ini. Akan tetapi, untuk mengimbangi informasi, penelitian juga menangkap pesan bahwa suara aktor ini diakomodasi atau sudah diakomodasi baik oleh pemerintah daerah (informasi Suropto) dan juga oleh regulasi pelaksanaan RA, yakni tentang persoalan besaran ganti kerugian. Seperti diungkapkan oleh Pak Suropto maupun Pak Sugeng bahwa warga penerima manfaat dibebani biaya untuk kompensasi kerugian kepada pihak perusahaan sebesar Rp 750.000 + Rp 20.000. Dalam urusan ini, kepentingan aktor perusahaan sudah diakomodasi meskipun besaran yang penulis yakini tidak sesuai dengan permintaan.

3. Masyarakat

Yang dimaksud dengan aktor masyarakat dalam pelaksanaan RA di Cipari Cilacap ini adalah warga yang menuntut tanah milik mereka yang masuk dalam wilayah HGU PT. RSA. Warga masyarakat tidak berjuang sendiri-sendiri. Warga memperjuangkan hak tersebut dengan membentuk organisasi tani lokal (OTL) dengan didamping oleh lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu, warga masyarakat yang dikategorikan sebagai aktor adalah warga yang secara aktif memperjuangkan kepentingan warga masyarakat yang pada saat bersamaan juga berkecimpung secara aktif dalam organisasi-porganisasi perjuangan. Usaha warga memperjuangkan hak atas tanah sudah berlangsung sejak tahun 1984

(Rahmawati, 1999). Ketika itu, warga yang memperjuangkan hak atas tanahnya tersebut menamai kelompok mereka sebagai “Kelompok Tani Korban Ciseru-Cipari (Ketan banci). Dengan bantuan pihak luar (LSM) warga yang sudah mengorganisasikan diri tersebut semakin mengokohkan organisasinya tersebut. Lahirlah Serikat Tani Merdeka (SeTAM) (Rahmawati, 1999).

Dari uraian tersebut nampak bahwa masyarakat, dalam hal ini yang memperjuangkan hak atas tanah mereka, menjadi aktor dalam proses pelaksanaan RA karena mengorganisasi dirinya sendiri kedalam kelompok-kelompok. Pengorganisasian ini dilakukan agar dapat lebih berani bersuara. Rahmawati (1999), mengatakan bahwa perjuangan yang dilakukan para petani lokal tersebut berupa pelayangan surat kepada pemerintah desa hingga DPRD setempat bahkan hingga lobi pribadi ke “Cendana” dan upaya yang lebih keras berupa aksi-aksi pematokan dan demonstrasi. Upaya memperjuangkan kepentingan yang dilakukan oleh aktor semacam ini membuahkan hasil yakni dilaksanakannya kegiatan RA di Cipari dan yang paling mengharukan (menurut Sugeng) adalah dengan kedatangan Joyo Winoto (Kepala BPN) ke Desa Carui dan dikesempatan lain adalah penyampaian sertifikat tanah secara simbolis kepada warga oleh Presiden RI di Istana Bogor. Meskipun tidak seluruh keinginan yang diperjuangkan dapat diakomodasi, paling tidak pengakomodasian kepada lebih dari 5000 warga masyarakat adalah tidak dapat dilepaskan dari aks-aksi yang dilakukan oleh aktor-aktor tersebut. Beberapa warga tersebut diantaranya Warsono Masrun, Edi Sukamto, Suripto, dan Sugeng. Sugeng dan Suripto adalah informan untuk penelitian ini.

BAB III PERSEPSI AKTOR

Secara sederhana, konsep persepsi sebagaimana diutarakan oleh beberapa ahli adalah pemahaman atas apa yang dilihat dan dirasakan. Sesuatu yang dilihat dan dirasakan tersebut akan berbeda pada setiap individu-individu karena masing-masing individu memiliki preferensi-preferensi tertentu yang sudah inherent dalam diri individu bersangkutan. Dalam praktek, persepsi-persepsi tersebut diungkapkan dalam bentuk pernyataan-pernyataan. Jadi, yang diungkapkan melalui pernyataan seseorang saat ini adalah persepsi seseorang tersebut atas yang dirasakan ataupun yang dilihatnya. Jadi, pernyataan-pernyataan yang diungkapkan oleh beberapa aktor yang menjadi informan penelitian ini adalah persepsi mereka setelah mengenali bentuk-bentuk atau kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam keseluruhan proses RA. Persepsi yang berkembang dalam pelaksanaan kegiatan RA di Cipari Cilacap sebagai berikut:

A. Untuk Sejahtera Bukan Dari Pertanian

Pendapat seperti ini dikemukakan oleh Pak Sugeng ketika ditanya tentang luas bidang tanah redistribusi yang hanya rata-rata 500m². Jika dihitung, untuk dapat sejahtera disini ukuran bidang tanah yang optimal adalah 0,5 Ha ke atas. Lalu, Pak sugeng juga menambahkan bahwa dirinya sanggup mengelola secara optimal bidang tanah seluas tersebut. Pemahaman seperti ini mengandung banyak arti. Pertama, pelaksanaan RA itu sebetulnya tidak menghasilkan kesejahteraan karena untuk sejahtera petani di Cipari memiliki cara-cara lain. Lalu, kedua, mengapa diperjuangkan dengan segenap hati? Menggarap tanah saja tanpa memiliki bidang tanah yang digarap tidak memberi kepuasan kepada para petani. Kepuasan disini dapat diartikan bahwa tanah yang digarap tersebut sewaktu-waktu dapat saja dialihkan penggarapannya kepada orang lain. Oleh karena itu, selain sudah menggarap, warga juga harus memiliki. Dengan adanya kegiatan RA

yang berujung pada sertifikasi tanah tentu merupakan hal yang sangat diharapkan karena dengan begitu status kepemilikan tanah menjadi lebih jelas dan kuat. Persepsi semacam ini lahir karena yang disosialisasikan adalah kegiatan RA akan berujung pada sertifikasi atau bahkan kegiatan RA adalah kegiatan sertifikasi. Jadi, yang dipentingkan dari RA adalah sertifikasinya.

B. Inilah Saatnya

Perjuangan memperoleh hak atas tanah garapan sudah dilakukan melalui waktu yang panjang. Suara pesimis para petani serta para ‘pergerakan’ kadang-kadang timbul. Ketika BPN dipimpin Joyo Winoto, hal yang dicita-citakan dapat terwujud. Pada saat-saat krusial menjelang pembagian hak terlaksana, kata-kata untuk menyemangati agar perjuangan tidak pupus adalah “jika tidak sekarang...kapan lagi”. Ini artinya mereka mempercayai bahwa kegiatan memperjuangkan hak atas tanah adalah suatu yang sangat sulit. Pengalaman menunjukkan perlu puluhan tahun untuk tercapai cita-cita. Karena lamanya perjuangan tersebut, moment RA dianggap satu-satunya kesempatan untuk memperoleh hak yang diperjuangkan

C. Penghargaan Atas Perjuangan

Bidang-bidang tanah yang telah berhasil menjadi hak milik tentunya bukan hasil dari upaya ‘gratisan’. Usaha-usaha untuk mencapai hal tersebut harus pula dihargai. Oleh karenanya bidang-bidang tanah yang dibagikan harus pula disisihkan untuk kebutuhan operasional. Sejumlah biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh bidang tanah harus ditutup dengan bidang tanah yang diperoleh. Untuk ini mereka mengistilahkannya dengan ‘penghargaan atas perjuangan’.

D. Hapus Saja UUPA

Pendapat ini lahir sebagai pemaknaan terhadap Undang-undang Pokok Agraria. Menurut pendapat mereka UUPA dihadirkan oleh Soekarno jaman dulu

adalah untuk mensejahterakan para petani. Para petani yang kebanyakan tidak memiliki bidang tanah garapan seharusnya di'openi' untuk memperoleh tanah garapan. Pada kenyataannya hingga kini masih banyak para petani yang memiliki bidang tanah yang sempit atau bahkan tidak memiliki bidang tanah garapan adalah suatu kesalahan. Salahnya siapa tidak tahu. Jalan terbaik untuk mengatasi hal ini adalah 'hapus saja UUPA'. Jika sudah tidak ada UUPA, semua menjadi jelas, yang mempunyai kekuatan saja yang dapat menikmati kekayaan atas bidang-bidang tanah. Cara untuk dapat seperti itu dengan menggunakan cara-cara kekerasan atau hukum rimba 'siapa yang kuat dia yang berkuasa'.

E. Persatuan Petani Tidak Mudah

Persoalan yang dihadapi oleh petani hanya dapat diselesaikan oleh petani juga. Caranya, petani harus bersatu memperjuangkan hak-haknya. Menurut Pak Sugeng, sejak dirinya ikut bergabung dalam organisasi pergerakan yang membantu petani yang sangat sulit adalah meyakinkan bahwa persoalan yang dihadapi petani harus dihadapi oleh bersama. Bahkan setelah perjuangan sudah berhasil seperti sekarang, untuk memasyarakatkan pertanian organic susahya setengah mati.

F. Everybody's Ok is Fine

Pendapat ini ada ketika luas bidang tanah dalam pelaksanaan RA ditanyakan aktor pelaksana (aparatur Kantor Pertanahan). Luas yang diterima oleh subyek dianggap tidak memenuhi syarat untuk sejahtera. Subyek yang harus menerima juga tidak sedikit. Obyek yang digadangkan tidak mencukupi. Pihak pelaksana sudah jengah didemo terus-terusan. RA seperti ini saja kalau semua pihak sudah menyetujui. Jadi, persepsi yang dapat kami tangkap adalah, untuk apa lagi RA semacam ini dipersoalkan. Masyarakat atau kelompok penerima manfaat sudah memperoleh tanah yang dikehendakinya, tanah yang ada juga begitu terbatas bila dihubungkan dengan besaran luas yang dipersyaratkan. Belum

lagi jumlah penerima manfaat yang tidak sedikit, bahkan untuk masa yang akan datang jumlah ini akan semakin bertambah. Jika sudah demikian, RA tidak sebagaimana makna awal bukan lagi suatu keharusan untuk dicapai karena semua orang yang terlibat didalamnya sudah bekerja sedemikian rupa dan memperoleh hasil yang diharapkan.

Pendapat lain yang berkenaan dengan kuantitas adalah pendapat ketika persoalan siapa yang paling berhak memperoleh tanah-tanah redistribusi. Ketika BPN dalam hal ini Kantah Cilacap menyodorkan kriteria subyek penerima tanah redistribusi bukan saja penggarap langsung, kelompok warga, dalam hal ini organisasi tani menyodorkan tiga kelompok penerima manfaat, yakni: penggarap riil, kelompok fakta sejarah, dan kelompok perjuangan. Hal ini ditangkap sebagai ada kemungkinan pihak-pihak lain yang dapat memperoleh tanah redistribusi. Pihak kecamatan dan Pemda Cilacap sangat menyetujui perluasan kriteria penerima tanah dan Pemda berpendapat lebih banyak yang dapat menikmati tanah pembagian ini akan lebih baik. Sebaliknya dengan pemda adalah pihak kecamatan. Pihak kecamatan memandang bahwa kelompok fakta sejarah, mungkin karena kurang informasi yang dimiliki, bukan merupakan kelompok prioritas. Akan tetapi persepsi tentang kuantitas yang harus didahulukan dibandingkan dengan kualitas memang mendominasi dalam persoalan ini. Ini diamini oleh Kepala Bagian Agraria bahwa sepanjang itu memenuhi kriterium yang ditentukan, tentu jumlah lebih banyak akan menjadi lebih berarti bagi kesejahteraan lebih banyak orang.

BAB IV STRATEGI AGREGASI

Dalam proses kebijakan, agregasi kepentingan adalah satu hal yang menjadi sorotan karena berkaitan dengan kepentingan siapa yang dibawa oleh kebijakan tersebut. Persoalan dalam kebijakan publik adalah menentukan kepentingan publik (*public interest*). Kepentingan bisa saja memang benar-benar kepentingan publik. Akan tetapi, seringkali pula, kepentingan yang diusung adalah kepentingan seseorang atau kelompok tertentu yang menyusup melalui kepentingan publik. Jika sudah demikian, kebijakan publik seringkali dipertanyakan untuk siapa sebenarnya kebijakan tersebut diadakan.

Kepentingan beranjak dari permasalahan yang dihadapi oleh publik dan ingin diselesaikan melalui sebuah kebijakan. Untuk sampai disini, agregasi kepentingan memegang peranan sebab dengan agregasi kepentingan, kepentingan publik dapat diejawantahkan kedalam kebijakan publik. Untuk mengagregasikan kepentingan, setiap kelompok kepentingan memiliki cara-cara tertentu agar kepentingannya diakomodasi oleh kelompok lainnya. Tentu, agar dapat diterima oleh kelompok lain, kepentingan satu kelompok tidak saja harus diagregasi dengan teknik-teknik tertentu tetapi ia juga harus memberikan penawaran-penawaran tertentu agar kepentingannya dapat diloloskan oleh kelompok lain. Pada laporan ini, Tulsan tidak akan menuliskan tentang pertukaran yang terjadi akan tetapi hanya akan melaporkan strategi mengagregasikan kepentingan tersebut. Lebih spesifik lagi, kepentingan yang diagregasikan juga kepentingan yang berada dalam wilayah implementasi kebijakan.

A. Pengorganisasian CSO

Sebagian masyarakat Cipari Kabupaten Cilacap, khususnya di lima desa (Mekarsari, Sidasari, Kutasari, Carui, dan Karangreja) menemui persoalan berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan tanah. Satu sisi, masyarakat mengklaim bahwa tanah yang didudukinya tersebut memiliki sejarah kepemilikan

yang menyatakan bahwa tanah tersebut memang milik warga. Di sisi lain, pihak perkebunan bersikukuh bahwa tanah yang sekarang diduduki tersebut adalah wilayah HGU miliknya. Pertentangan klaim tersebut sudah berlangsung lama. Masyarakat mulai memperjuangkan hak atas tanahnya tercatat sejak tahun 1984 (Rahmawati, 1999).

Yang dilakukan masyarakat adalah menduduki, memasang patok-patok tanda batas, dan menggarap tanah yang diduduki tersebut. Disamping itu, warga juga memperjuangkan hak miliknya tersebut dengan membentuk kelompok-kelompok warga. Kelompok ini dikenal dengan kelompok tani lokal (OTL). Kelompok tani lokal pertama yang berdiri adalah Kelompok Tani Korban Ciseru-Carui. Perjuangan yang dilakukan kelompok tani lokal ini disamping berjuang secara informal, ia juga berjuang secara formal melalui pengajuan surat gugatan atau keberatan-keberatan kepada pihak-pihak terkait.

Yang menarik disini adalah persoalan cara warga masyarakat memperjuangkan hak. Masyarakat, karena merasa tidak berdaya, selain berjuang sendiri-sendiri, melalui pemasangan patok, juga berjuang bersama-sama, melalui demonstrasi-demonstrasi. Kemudian, pengorganisasian ini semakin hari semakin berkembang. Atas bantuan lembaga swadaya masyarakat dari luar, OTL-OTL ini bergabung membentuk organisasi yang lebih mapan dan lebih besar. Dalam konteks ini, yang patut dicatat adalah bahwa warga memiliki persoalan bersama yang harus diselesaikan bersama. Cara yang dilakukan adalah dengan mengorganisasikan diri.

Hasil dari pengorganisasi diri ini terbukti efektif karena ternyata berhasil mengundang organisasi masyarakat yang sudah lebih besar (LBH Yogyakarta), berhasil membangun organisasi petani yang lebih besar dan mapan (SeTAM). Kemudian dengan bertambah besarnya organisasi tersebut menambah besar pula gaung persoalan yang diperjuangkan. Ini mengundang para politisi untuk turut ambil bagian dalam perjuangan organisasi (hadirnya Budiman Soejatmiko, tokoh PDI-P). Kemudian, gaung besar ini sanggup pula mengundang petinggi BPN

(Joyo Wonoto) untuk hadir di tempat perjuangan. Dan kemudian, efektifitas pengorganisasian masyarakat yang paling optimal adalah berhasilnya menggiring program RA, program perubahan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah yang diusung BPN ke daerah tempat perjuangan dan berhasil mensertifikatkan tanah lebih dari 5.000 sertifikat.

B. Diskusi dan Sosialisasi

Agregasi kepentingan atau perjuangan kepentingan melalui jalur ini sesungguhnya menampilkan pengakomodasian berbagai kepentingan. Dalam diskusi ini, kepentingan warga, siapa yang paling berhak menjadi penerima tanah redistribusi, besaran ganti kerugian kepada perusahaan, jumlah warga setiap desa, dan besaran luas tanah adalah kepentingan-kepentingan yang didiskusikan. Melalui diskusi atau musyawarah ini berbagai kepentingan dapat diakomodasi. Dari segi kuantitas, jumlah warga yang memperoleh tanah desa warga desa yang disesuaikan dengan jumlah luas wilayah desa yang masuk dalam lokasi HGU hingga akhirnya menemukan jumlah 5.141 warga adalah suatu capaian strategi diskusi atau musyawarah. Disamping itu, teknik pembagian dan cara-cara mekanisme pembayaran ganti rugi adalah hal yang juga menjadi prestasi dari proses diskusi.

Selanjutnya, sosialisasi, adalah satu strategi agregasi kepentingan yang dilakukan. Strategi ini terutama dilakukan oleh kantor pertanahan. Sosialisasi konsep clear and clean adalah salah satu yang paling berhasil. Kantor pertanahan dapat dengan mudah menyelesaikan kegiatan redistribusi tanah ini karena persoalan ditingkat masyarakat dengan pihak perkebunan yang bersengketa relatif sudah terselesaikan. Selain itu, yang dilakukan oleh warga melalui demonstrasi-demonstrasi, pemasangan patok-patok, pelayanan surat-surta kepada berbagai pihak, dan kehadiran tokoh-tokoh terkenal dapat pula disebut upaya sosialisasi kepentingan, yakni kepentingan memperoleh hak milik. Dengan

kegiatan-kegiatan semacam ini, konsentrasi aparat birokrasi untuk menyelesaikan persoalan menjadi semakin meningkat.

C. Jalur Komando

Jalur komando adalah satu strategi yang sudah paten dimiliki oleh birokrasi. Kantor pertanahan Kabupaten Cilacap melaksanakan kegiatan RA yang berupa sertifikasi tanah adalah instruksi dari tingkat atasnya. Dalam konteks yang lebih luas, BPN diamanati untuk melaksanakan kebijakan RA. Amanat ini dijalankan oleh BPN dengan melakukan mobilisasi sumber daya, membuat tatacara dan prosedur kerja, memperkuat kelembagaan dengan regulasi yang semakin diperjelas dan itu dijalankan dari tingkat nasional hingga ke tingkat kantor pertanahan. Agregasi kepentingan melalui jalur komando atas ke bawah juga dilakukan oleh aktor pemerintah daerah melalui kepala bagain pertanahan kepada camat dan kepada kepala desa.

Strategi ini nampak berhasil pada penentuan jumlah serta warga yang berhak menerima tanah redistribusi. Strategi komando tidak nampak berhasil ketika dilihat di wilayah BPN dengan jajarannya. Fungsi *command and control* di jajaran BPN RI ini terjadi sebagaimana seharusnya strategi ini dilakukan. Jadi, keberhasilan strategi tidak Nampak karena institusi yang ada dibawah melakukan sesuai dengan tata cara serta prosedur yang sudah ditetapkan.

BAB V

PENUTUP

1. Aktor-aktor yang berkepentingan dalam pelaksanaan kegiatan RA dikelompokan menjadi aktor warga masyarakat, yakni aktor yang membawa kepentingan masyarakat. Aktor pemerintah yang terdiri dari aktor pemerintah desa, pemerintah kecamatan, pemerintah kabupaten, dan kantor pertanahan. Aktor warga berkepentingan untuk memperjuangkan agar warga dapat memiliki sertifikat atas tanah yang disengketakan dengan harapan posisi warga menjadi semakin kuat menghadapi perusahaan. Aktor pemerintah berkepentingan terlaksananya kegiatan. Bagi aktor pemda dan kecamatan, sebagian besar warga dapat menikmati hasil kegiatan (sertifikasi). Bagi aktor kantor pertanahan, kepentingan yang diperjuangkan adalah terlaksananya kegiatan walaupun kegiatan tersebut sudah terdeviasi.
2. Persepsi yang berkembang di tingkat *grassroot* sangat berbeda dengan persepsi kebijakan. Perbedaan dimulai ketika aktor level bawah merasa gerah dengan adanya sengketa dan konflik yang semakin meningkat di Cipari Cilacap. Untuk meredam konflik sengketa tersebut, RA yang dicanangkan, untuk Kabupaten Cilacap diarahkan ke Cipari dengan harapan konflik dan sengketa mereda karena warga yang menuntut hak dapat diakomodasi. Sementara, disisi warga, dengan dicanangkannya RA, kepentingan untuk memperoleh pengakuan status tanah terbuka lebar dan sudah sepatutnya diperjuangkan hingga selesai (sertifikasi) dengan begitu persoalan dapat diselesaikan
3. Strategi yang efektif dapat dilakukan oleh para aktor di tingkat lokal adalah pengembangan organisasi masyarakat (*civil society*)

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pertanahan Nasional, Target dan Realisasi Kegiatan Sertifikasi Tanah Masyarakat Berpenghasilan Rendah, *Publikasi*, <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Sertifikasi-Tanah-Masyarakat/Statistik/Masyarakat-Berpenghasilan-Rendah>, diunduh tanggal 25 Februari 2014.
- Badan Pertanahan Nasional RI, (2007). *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Bachtiar, SA, B. Setiawan, dan Sunarto, (2003). Persepsi dan Perilaku Nelayan dalam Memanfaatkan Sumberdaya Laut di Pulau Kodingareng Sulawesi Selatan. *Manusia dan Lingkungan Vol. X, No. 3, Nopember 2003*. Hal 148-155.
- Edriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, (2004) Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan Pedesaan, *Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria*, Bogor: Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB, Pusat Kajian Agraria, dan LAPERA Indonesia.
- Faulks, Keith, (2010). Penerjemah, Helmi Mahadi dan Shohifullah, Penyunting, M. Khozin dan Sufyanto. *Sosiologi Politik Pengantar Kritis*. Bandung: Nusa Media.
- Hidayat, Syarif. (2008). Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Perspektif State-Society Relation. *Jurnal Poelitik No. 1, Vol.1, 2008*.
- Kuper, Adam & Jessica Kuper, (2008). Penerjemah, Haris Munandar et.al. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nurdin, Iwan, (tt). *Reforma Agraria Sejati Itu Pelaksanaan UUPA1960*. Bandung: Konsorsium Pembaharuan Agraria, <http://www.kpa.or.id/?p=2632>, diunduh tanggal 25 Februari 2014.
- Merdeka.com, (2014). *Beraniakah Gamawan Pecat Kepala Daerah Ini?* <http://m.merdeka.com/peristiwa/beraniakah-gamawan-pecat-kepala-daerah-ini.html>, diunduh tanggal 4 Maret 2014.
- Mulyana, Deddy, (2003). *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*. Bandung: PT. Remadja Rosda Karya.

- Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir, (2013). *Pemkab Rohil Berani Menentang Kebijakan Pemerintah Pusat*. <http://riautelevisi.com/berita-pemkab-rohil-berani-tantang-kebijakan-pemerintah-pusat.html>, diunduh tanggal 4 Maret 2014.
- Pratikno, (2007). Governance dan Krisis Teori Organisasi, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 11 Nomor 2 (November 2007). Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Magister Administrasi Publik.
- Pratikno, (2008). Manajemen Jaringan dalam Perspektif Strukturasi, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 12 Nomor 1 (November 2007). Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Magister Administrasi Publik.
- Rario, Budi, Kasto, dan Su Ritohardoyo, (2005). Persepsi dan Perilaku Petani Dalam Penanganan Resiko Pestisida Pada Lingkungan di Kelurahan Kalamangan Kecamatan Sabangau Kota Palangkaraya. *Manusia dan Lingkungan Vol. 12 No. 1 Maret 2005*. Hal
- Robbins, Stephen P & Timothy A. Judge, (2007). Penerjemah: Dian Angelica, Ria Cahyani, Abdul Rosyid. *Perilaku Organisasi Ed. 12*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Sabari Yunus, 2010. *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Setiyono, Budi, (2012). *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Bandung: Penerbit Nuansa.
- Shohibuddin, Mohamad dan M. Nazir Salim (penyunting), (2013). *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*. Yogyakarta: STPN Press dan Sajogyo Institute.
- Sumarlin, Rini Rachmawati, dan Suratman, (2013). Persepsi dan Kepedulian Siswa Sekolah Terhadap Pengelolaan Lingkungan Sekolah Melalui Program Adiwiyata. *Majalah Geografi Indonesia Vol. 27 No. 1 Maret 2013*. Hal 38-55.
- Umborowati, Menul Ayu, Sumari P, dan Ngawi Ng, (2005). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Persepsi Remaja Usia 14-15 Tahun Tentang Narkoba. *BKM/XXI/03/September/2005*. Hal 97-102.

Winarno, Budi, (2012). *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

Wiradi, Goenawan, *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar, 2000.