

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

**(HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN)
2014**



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2015
316 hlm; 160x240 mm

ISBN: 6027894-22-9

**Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Pebruari 2015

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2015 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting, “ <i>Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat</i> ”	7
Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh <i>Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni</i>	13
Penataan Pertanahan dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh <i>Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, Ig Indradi, dan AN. Luthfi</i>	49
Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah <i>Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi Maulana..</i>	95
Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah) <i>Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo Budhiawan</i>	127
Konflik Pertanahan dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah) <i>Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, dan Slamet Wiyono</i>	149

PERSEPSI AKTOR LOKAL DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN REDISTRIBUSI TANAH

Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi Maulana

A. Pendahuluan

Pada saat ini kebijakan publik menghadapi aktor-aktor kebijakan yang semakin beragam dan menguat selain negara. Pratikno (2007) menyebutnya sebagai pesaing-pesaing baru dalam menjalankan fungsi-fungsi negara. Proses kognitif yang dipergunakan oleh individu untuk menafsirkan dan memahami dunia sekitarnya merupakan proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh individu yang dapat berbeda meskipun objeknya sama. Hal ini dapat dipahami bila persepsi seorang aktor berbeda dengan aktor lainnya. Bila sudah berbeda, persepsi siapa yang akan diakomodasi. 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*. Padahal, sekarang ini juga, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, aktor negara pun menjadi terpolarisasi lebih luas. 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. 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.

Kemudian, bagaimana persepsi aktor dalam implementasi kebijakan? *Pertama*, sebagaimana dikatakan oleh Winarno (2011), bahwa yang dinamakan aktor-aktor juga ada dalam proses implementasi kebijakan. Ia berperan serta menstimulus output formulasi kebijakan menjadi program yang lebih operasional. Jika aktornya beragam, substansi kebijakan berpotensi distimulus, diorganisasi, dan diinterpretasikan secara berbeda oleh setiap aktor. Perbedaan yang terjadi dapat sejalan dengan substansi kebijakan hasil formulasi, sejalan tetapi dengan sedikit pergeseran, atau bahkan bertolakbelakang. *Kedua*, dikatakan oleh Purwanto (2012) bahwa dalam proses implementasi 'siapa melakukan apa dan mendapat apa' adalah satu hal yang perlu diperhatikan. Unsur politik dalam implementasi kebijakan juga menjadi hal lain yang dapat berpengaruh kepada persepsi. Masih menurut Purwanto (2012), dalam ranah implementasi kebijakan, ada aktor yang sangat berpengaruh, yang dikenal dengan birokrat garda depan. Ia sangat berpengaruh karena memiliki sumber daya yang besar (dana, kompetensi, informasi) dan satu kemampuan unik yakni kemampuan menjembatani. Ulasan ini ingin mengatakan bahwa di samping latar belakang aktor, dalam implementasi, faktor yang akan berpengaruh adalah keberadaan aktor yang betul-betul diciptakan untuk mengatasi satu persoalan tertentu di masyarakat dan '*powerfull*'.

Di sektor pertanahan, kebijakan RA atau "Pembaharuan Agraria" telah berhasil menjadi agenda pemerintah pada tahun 2001 melalui TAP MPR IX/MPR/2001. Kebijakan ini berkeinginan untuk memperbaharui struktur agraria yang timpang. Substansi kebijakan ini adalah 'mengambil dari yang luas untuk dibagi-bagikan kepada yang sedikit'. Empat tahun kemudian kebijakan ini menjadi janji pasangan Susilo Bambang Yudoyono-Jusuf Kalla yang mencantumkan kebijakan tersebut dalam 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). Sampai disini, tahap formulasi kebijakan RA sudah selesai. Proses negosiasi antar aktor sudah selesai. Dalam konteks ini, kebijakan reforma agraria yang dijalankan di Cipari Kabupaten Cilacap merupakan hasil negosiasi antar aktor lokal yang terlibat langsung dalam redistribusi tanah eks perkebunan HGU PT. Rumpun Sari Antan. Dalam hal ini redistribusi tanah tersebut disebut-sebut sebagai reforma agraria terbesar pasca era reformasi.

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada kebijakan reforma agraria di Cipari Kabupaten Cilacap, yang implementasi kebijakannya dimaknai sebagai redistribusi tanah. Dalam hal ini penelitian ini bertujuan: (1) memetakan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi redistribusi tanah; (2) mengetahui persepsi masing-masing aktor; (3) mengetahui strategi masing-masing aktor dalam merespon pelaksanaan redistribusi di daerah penelitian.

Metode dalam penelitian ini ditekankan pada objek, populasi dan analisis datanya. Berkaitan dengan objek penelitian, metode historis 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.

Informan dipilih secara *snow ball* terhadap anggota masyarakat, pegiat dan pejabat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan redistribusi tanah. Informan-informan ini secara persis mengetahui dan dapat menjelaskan apa dan bagaimana pendapatnya tentang hal-hal yang terkait dengan implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari Kabupaten Cilacap. Teknik pengumpulan informasinya menggunakan teknik wawancara mendalam. Dengan model wawancara mendalam ini kedekatan antara pewawancara dengan yang diwawancarai dapat terbangun.

Berkaitan dengan analisis, metode kuantitatif dan kualitatif dilakukan secara sekaligus untuk mendapatkan gambaran secara utuh tentang objek penelitian. Metode kualitatif digunakan dalam interpretasi berkenaan dengan ide, gagasan dan tindakan informan dan aktor-aktor lokal yang berpengaruh terhadap pelaksanaan redistribusi tanah.

B. Landreform, Redistribusi Tanah dan Reforma Agraria

Reforma Agraria atau disingkat RA adalah implementasi dari mandat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI), Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keputusan MPR RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Salah satu butir saran dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia, terkait dengan perlunya Penataan Struktur Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah. Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Dalam

pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu: (1) Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA); dan (2) Proses Penyelenggaraan *landreform* Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan *landreform* Plus diselenggarakan dua hal penting yaitu Aset Reform dan Akses Reform. Tujuan *landreform* plus tersebut adalah untuk: (1) menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria; (2) menata kehidupan masyarakat yang lebih berkeadilan; (3) meningkatkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia; dan (4) meningkatkan harmoni sosial dan kemasyarakatan. Dengan demikian akan diwujudkan pengurangan kemiskinan, penciptaan lapangan pekerjaan, perbaikan akses kepada sumber-sumber ekonomi tanah, dan penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah, pengurangan sengketa dan konflik, perbaikan kualitas lingkungan hidup serta peningkatan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: (1) memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; (3) menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; (4) mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia; (5)

mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat; (6) mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; (7) memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan; (8) melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat; (9) meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam; (10) mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam; (11) mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; (12) melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Dengan prinsip seperti itu, kebijakan RA diarahkan untuk: (1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Reforma Agraria; (2) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan; (3) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*; (4) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan

dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip Reforma Agraria; (5) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi; dan (6) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi (Sekilas Reforma Agraria, bpn.go.id.)

Tanah merupakan komponen dasar dalam reforma agraria, maka pada dasarnya tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agraria. Karenanya kegiatan penyediaan tanah merupakan langkah strategis bagi keberhasilan reforma agraria. Salah satu contoh sumber tanah objek reforma agraria adalah tanah terlantar. Menurut Pasal 9 PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah terlantar yang sudah ditetapkan menjadi tanah negara akan menjadi salah satu objek reforma agraria. Sementara, subjek RA adalah penduduk miskin di perdesaan baik petani, nelayan maupun non-petani/nelayan. Penduduk miskin dalam kategori ini dapat dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi. Dalam konteks ini agenda RA dalam implementasinya dimaknai sebagai redistribusi tanah.

Secara harfiah, kata redistribusi berarti mendistribusikan kembali. Sesuatu yang sudah terdistribusi kemudian didistribusikan kembali. Jika digabungkan dengan kata tanah, ia menjadi satu frase yang berarti mendistribusikan kembali bidang-bidang tanah yang sudah terdistribusi. Untuk selanjutnya, konsepsi redistribusi akan dibahas melalui konsepsi *landreform* karena para ahli di bidang ini

menempatkan redistribusi tanah sebagai bagian dari kerja-kerja dalam kebijakan *landreform*.

Sein Lin (1967) menyatakan, konsep *landreform* bervariasi ditinjau dari negara, budaya dan ideologi. Dalam pengertiannya yang paling sempit *landreform* hanya berarti redistribusi tanah, sedangkan definisi yang paling luas meliputi perbaikan struktur penguasa, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Menurut Gunawan Wiradi (2000) dalam Soetarto dan Shohibuddin (2004), istilah *landreform*, atau tepatnya *redistributive landreform*, 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 pemilikan. 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 *landreform* 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 di-

berikan 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.

C. Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah di Cipari

Makna Reforma Agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan makna tersebut RA memiliki tujuan: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah kearah yang lebih adil; (2) mengurangi kemiskinan; (3) menciptakan lapangan pekerjaan; (4) memperbaiki akses-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. Ketujuh tujuan kebijakan ini adalah rasionalitas untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan pengangguran. Akan tetapi, apakah tujuan-tujuan seperti itu juga rasional bagi implementor mengingat BPN sudah sejak lebih dari tiga puluh tahun didesain untuk melaksanakan pendaftaran tanah.

Implementasi RA di Cipari Cilacap ini adalah implementasi yang berpola *bottom up* yang operasionalisasinya disebut sebagai redistribusi tanah. Dalam redistribusi tanah ini, para pegiat pembaruan agraria, organisasi tani/serikat petani dalam diskusi-diskusi dengan implementor kebijakan selalu menyuarakan pentingnya penyelesaian konflik pertanahan. Argumen yang selalu digunakan oleh kelompok ini adalah bahwa 'Gerakan Reforma Agraria ada karena adanya sengketa konflik pertanahan. Untuk hal ini, di Cipari juga terjadi hal yang demikian. Bila dilihat polanya, proses *bottom up* yang dilakukan dalam implementasi RA itu tidak langsung menekan birokrat garda depan (Kantor Pertanahan), tetapi kepentingan untuk menyelesaikan konflik tersebut sudah dibawa ke tingkat yang lebih tinggi (arena kebijakan nasional). Jadi, kepentingan penyelesaian konflik dalam agenda kegiatan implementasi RA sudah terakumulasi dan dijadikan agenda nasional BPN.

Kemudian, yang menguntungkan berikutnya bagi implementor berkaitan dengan pola *bottom up* ini adalah pergeseran atau perluasan tujuan. Tujuan yang baru inilah yang justru kompatibel dengan sumber daya yang dimiliki implementor, yakni untuk menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi. Dalam hal ini pihak yang berkonflik yang diakomodasi adalah pihak masyarakat yang mengklaim tanah perkebunan PT RSA. Kemudian, pada akhirnya, cara penyelesaian seperti ini dikenal dengan legalisasi asset. Sudah tentu, legalisasi asset yang berarti pula sebagai sertifikasi adalah *business core* BPN selama ini. Jadi, kesulitan memenuhi tujuh sasaran pertama yang diinginkan dari pelaksanaan RA dapat dieliminasi dengan penyelesaian konflik yang secara kebetulan pula merupakan permintaan dari bawah.

Implementasi RA di Cipari Cilacap, obyek yang didistribusikan adalah tanah negara bekas HGU. Sebenarnya, tanah negara bekas HGU yang akan didistribusikan ini, sejak tahun 1999 sudah disarankan untuk dilepaskan dari areal HGU karena sudah tidak sesuai dengan peruntukannya lagi karena sudah berubah menjadi

areal perkampungan, areal genangan periodik, dan areal tegalan (Setiaji, 2012).



Gambar 1. Sebagian Obyek Redistribusi Tanah Cipari
Sumber: Dokumentasi Foto Peneliti, 2014

Target group (kelompok sasaran) dalam implementasi RA di Cipari diklasifikasi menurut periode penguasaan masyarakat. *Pertama*, fakta sejarah, yaitu para petani yang menggarap tanah sejak tanah-tanah di sekitar Cipari dibuka sejak sebelum peristiwa G 30 S/PKI. Penuntut hak atas tanah yang berasal dari fakta sejarah tidak semuanya berada dalam wilayah desa lokasi tanah perkebunan (HGU PT. RSA). Tidak sedikit dari mereka yang meninggalkan desa karena peristiwa G30S/PKI. Selain itu, banyak dari mereka yang telah meninggal dunia. Oleh karenanya, fakta sejarah meliputi petrukah dan ahli warisnya. Sebagian dari fakta sejarah masih memiliki tanah garapan di lokasi tanah HGU meskipun berbeda luas dan letaknya. Akan tetapi, data tentang daftar dari fakta sejarah tidak diketahui dengan pasti.

Kedua, Peserta proyek Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDKMK). Peserta proyek PDKMK adalah petani/anggota kelompok penggarap dari sebagian tanah

HGU PT. RSA yang menjadi objek perjanjian bagi hasil tanah HGU. Petani penggarap juga memiliki dokumen perjanjian bagi hasil itu. Selain itu, petani memiliki kelompok penggarap yang terdiri dari 10 (sepuluh) orang berdasarkan kedekatan tanah garapan dan diketuai oleh seorang ketua kelompok. Daftar petani peserta PDKMK dapat ditelusuri. Persoalannya, adanya pendataan ulang daftar penggarap sebagian tanah HGU PT. RSA setelah pihak perkebunan meyerahkan pengelolaan tanah garapan kepada pihak Pemerintah Desa. Artinya, tidak ada jaminan bahwa peserta PDKMK merupakan orang yang berhak atas tanah negara bekas HGU PT. RSA.

Ketiga, Penggarap riil Penggarap riil adalah orang yang menguasai tanah negara bekas HGU PT. RSA sebelum adanya penataan garapan tahun 2009 (bagian dari kegiatan awal redistribusi tanah). Penggarap riil tidak selalu sama dengan peserta proyek PDKMK. Beberapa penggarap riil memperoleh penguasaan tanah dari petani/peserta PDKMK yang melimpahkan tanah garapannya dengan ganti rugi atau sistem gadai. Ada juga penggarap riil yang awalnya memperoleh pelimpahan secara cuma-cuma berupa pinjaman, pemberian, dan waris.

Disamping itu, pengklasifikasi melalui cara lain juga diajukan sebagai cara menetapkan kelompok sasaran. Setidaknya dapat ditemukan tiga kelompok lagi, yaitu Kelompok Perjuangan, Kelompok Pemohon Hak Atas Tanah, dan Warga miskin. Kelompok perjuangan adalah orang-orang yang ikut andil dan bergabung dalam Organisasi Tani Lokal/kelompok tani yang memperjuangkan perolehan hak atas tanah negara bekas HGU PT. RSA. Kelompok-kelompok tani ini berada di bawah payung SeTAM Cabang Cilacap. Kemudian, Kelompok Pemohon Hak Atas Tanah (KPHT), yaitu kelompok pimpinan Suroto Narsiswanto dari Desa Caruy yang juga ikut memperjuangkan perolehan tanah negara HGU PT. RSA menjadi hak milik, namun mereka tidak tergabung dalam SeTAM. Sebenarnya dasar perjuangan kelompok ini dapat dikatakan sama dengan Organisasi Tani Lokal (OTL), tetapi mereka menempuh

jalan yang berbeda. Warga miskin, kelompok yang keberadaannya dimunculkan oleh Paguyuban Kepala Desa. Para kepala sebagai pengambil kebijakan dari pemerintah di tingkat paling bawah merasa berkewajiban menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi warganya yang bukan hanya dari kelompok-kelompok yang sudah ada. Kepentingan dari para Kepala Desa khususnya di lokasi HGU PT RSA (5 desa) adalah menyelesaikan masalah atau konflik antara masyarakat dengan PT. RSA. Disamping itu, kepala desa mendapat amanat dari Bupati Cilacap untuk turut memperhatikan warga miskin di daerahnya.

Permasalahan dalam penentuan kelompok sasaran dalam implementasi RA menjadi lebih rumit ketika warga menghendaki adanya pertimbangan-pertimbangan lain. Dengan penambahan kriteria kelompok sasaran tersebut disatu sisi positif karena warga penerima menjadi lebih banyak. Akan tetapi disisi lain implementasi ini tidak mencapai sasaran perubahan struktur penguasaan tanah. Akan tetapi, yang lain, bahwa kriteria-kriteria yang ada adalah hasil permusyawaratan warga dengan motor aktor organisasi SeTAM dan Kepala Desa.

Dengan negosiasi yang panjang, redistribusi tanah pada tahun 2010 terhadap tanah negara eks HGU PT. Rumpun Sari Antan (RSA) yang sudah habis masa berlakunya, akhirnya dapat direalisasikan. Tanah negara sekitar 291 ha yang menjadi objek *landreform* berhasil diredistribusikan kepada sejumlah 5.141 Kepala Keluarga (KK) yang berdomisili di 5 desa, yakni: (1) Mekarsari, 941 KK; (2) Sidasari, 1.003 KK; (3) Karangreja, 886 KK; (4) Kutasari, 1.174 KK; (5) Caruri, 1.137 KK. Secara kuantitas, jumlah inilah yang menempatkan redistribusi tanah di Cipari adalah yang terbesar di Indonesia pasca tahun 2000.

D. Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Redistribusi Tanah

Menurut Howlet dan Ramesh, aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yakni: (1) aparatur yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif; (2) aparatur yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan sentral figur dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan; (3) 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 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.

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 sosial (*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 redistribusi tanah di Cipari Cilacap, aktor yang dimaksud adalah orang-orang yang terlibat langsung pada praktik membagikan tanah yang disengketakan sebelumnya.

Redistribusi tanah 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 sejak sebelum awal reformasi. Kemudian, di sisi lain, pihak perkebunan juga masih berkeinginan untuk mempertahankan haknya 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. Pihak kedua adalah perusahaan dan ketiga adalah masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh para penggiat. Pada saat memperjuangkan hak kepemilikan tanah, di daerah ini muncul organisasi tani lokal yang memperjuangkan hak-hak petani berkaitan dengan sengketa penguasaan tanah dengan pihak perkebunan.

1. Persepsi Pemerintah: Redistribusi Tanah untuk Pemerataan

Pendapat ini ada ketika luas bidang tanah yang diterima masyarakat dianggap tidak memenuhi syarat untuk sejahtera, tetapi harus tetap dilaksanakan. Subyek yang harus menerima juga tidak sedikit, sementara obyek yang ada tidak mencukupi untuk calon penerima dengan luasan yang memadai. Pihak pelaksana sudah jengah didemo terus-terusan, sehingga jawaban yang muncul dari birokrat garda depan adalah bahwa redistribusi tanah dapat disetujui oleh semua pihak dan dilakukan dengan unsur pemerataan.

Jadi, persepsi yang dapat ditangkap adalah redistribusi sebagai sarana memberikan akses kepada masyarakat secara merata, bukan berdasarkan keadilan dan berorientasi pada kesejahteraan.

Pendapat lain yang berkenaan dengan kuantitas adalah pendapat ketika persoalan siapa yang paling berhak memperoleh tanah-tanah redistribusi. Ketika Kantor Kabupaten Cilacap menyodorkan kriteria subyek penerima tanah redistribusi bukan saja penggarap langsung, tetapi juga kelompok masyarakat, maka 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 kriteria yang ditentukan, tentu jumlah lebih banyak akan menjadi lebih berarti bagi kesejahteraan lebih banyak orang.

2. Persepsi Masyarakat: Penghargaan Atas Perjuangan

Perjuangan memperoleh hak atas tanah garapan sudah dilakukan melalui waktu yang panjang. Suara pesimis para petani serta para ‘pergerakan’ kadang-kadang timbul. 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 kagiatan 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.

Baru kali ini perjuangan-perjuangan yang dilakukan oleh kalangan bawah selaras dengan kebijakan di tingkat atas. Pada dasarnya sasaran kebijakan RA tidak pada penyelesaian sengketa dan konflik. Sasaran kebijakan diperluas karena konflik sengketa tanah sejak orde reformasi berjalan bermunculan. Sebetulnya tidak ada kesesuaian antara keinginan aktor arus bawah dengan sasaran implementasi kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, karena keinginan arus bawah ini terjadi di banyak tempat dan memiliki implikasi publik yang cukup luas, maka kepentingan ini menjadi mudah untuk memperoleh pengakomodasian.

Kondisi ini dipersepsikan oleh aktor arus bawah sebagai sebuah kesempatan yang tidak akan datang dua kali. Perjuangan yang sudah digelar sejak lama, saat implementasi kebijakan RA, para aktor yang memperjuangkannya menjadi memiliki kesadaran yang lebih tinggi terutama di kalangan aktor lain (negara). Implementasi kebijakan menjadi momentum untuk mendesak kepentingan aktor yang sudah sejak lama eksis. Di sisi aktor negara, kepentingan aktor di arus bawah ini menjadi penyelamat bagi sasaran implementasi yang mulai dirasakan terlalu berat untuk dilaksanakan. Jadi ada hubungan mutual antara dua kepentingan ini.

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’, meskipun pada akhirnya redistribusi tanah yang ada adalah bagi-bagi tanah yang diupayakan secara merata.

3. Persepsi NGO: Redistribusi bukan untuk Kesejahteraan Petani

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 di sini 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 pemilikan 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.



Gambar 2. Penerima Sertifikat Redistribusi

Sumber: Dokumen Foto Kantor Pertanahan Cilacap, 2014

Gambar di atas menunjukkan bahwa prinsip redistribusi tanah sebisa mungkin menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Menurut pertimbangan rasional, terdistribusinya tanah kepada warga yang dari penampilan fisik sudah tidak memungkinkan adalah sebuah kemubadziran karena tanah tersebut tidak akan optimal berproduksi. Faktanya, hal ini yang dilakukan. Ini menandakan bahwa implementasi kebijakan ini sudah bergerak kepada wilayah moralitas. Pertimbangan moralitas ini lahir karena aktor-aktor implementasi bergerak. Aktor-aktor dimaksud adalah organisasi komunitas, organisasi perjuangan, dan kepala desa. Khusus untuk aktor kepala desa, peran mereka disini juga merupakan perpanjangan tangan pemerintah kabupaten.

Persepsi mereka terhadap implementasi kebijakan adalah sertifikasi tanah-tanah yang diperjuangkan. Dengan persepsi seperti itu berimplikasi kepada keinginan untuk menjangkau kelompok sasaran yang lebih luas dan faktanya kenyataan itu dimungkinkan. Akan tetapi, dengan begitu pula, sisi optimalisasi implementasi

menjadi tidak diperhatikan. Untuk mengeliminasi kekurangan ini, aktor-aktor yang terlibat mendorong persepsi bahwa kesejahteraan tidak harus diperoleh dari pertanian, dalam hal ini dari tanah-tanah yang diperjuangkan karena luas yang diperoleh tidak mendukung untuk optimalisasi. Kesejahteraan dapat diperoleh dari bidang tanah lain atau dari pekerjaan-pekerjaan lain. Yang terpenting saat ini banyak warga masyarakat yang memiliki tanah dengan bukti legalitas yang kuat. Jadi, kesejahteraan yang diperoleh adalah kelegaan karena perjuangan sudah dimenangkan. Begitulah kebersamaan warga desa.

Kalangan NGO juga mempersepsikan bahwa penyelenggaraan redistribusi yang tidak sesuai harapan disebabkan oleh regulasi yang tidak implementatif. 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. Strategi Aktor dalam Implementasi Redistribusi Tanah

1. Fasilitasi, Strategi Standar Institusi Pemerintah

Strategi pemberian fasilitasi dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah dilakukan oleh pemerintah desa dan pemerintah supradesa, dalam hal ini diperankan oleh kepala desa, camat dan Kepala Bagian Pertanahan Pemerintah Kabupaten Cilacap. Fasilitasi ini dilakukan melalui berbagai sosialisasi bersama-sama dengan kantor pertanahan sebagai aktor yang mewakili negara dalam redistribusi tanah.

Sosialisasi, merupakan satu strategi agregasi kepentingan yang dilakukan oleh pemerintah desa dan supradesa bersama-sama dengan 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 di tingkat masyarakat dengan pihak perkebunan yang bersengketa relatif sudah terselesaikan.

Fasilitasi dalam bentuk pendampingan dalam rangkaian proses redistribusi tanah hingga pensertipikatan juga dilakukan oleh pemerintah desa dan supradesa. Pemasangan patok, pemenuhan persyaratan administrasi, pelayanan surat-menyurat kepada berbagai pihak, dan kehadiran tokoh-tokoh terkenal dapat pula disebut fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah.

2. Pengorganisasian Petani, Strategi Wajib NGO

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 cara warga masyarakat memperjuangkan haknya. 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, yakni Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (Lakpesdam) NU Kabupaten Cilacap, serta berhasil membangun organisasi petani yang lebih besar dan mapan dengan nama Serikat Tani Merdeka (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 pemilikan tanah yang diusung BPN ke daerah tempat perjuangan dan berhasil mensertifikatkan tanah lebih dari 5.000 sertifikat.

Pengorganisasian petani, baik oleh petani maupun dengan sokongan NGO ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjuangan menuntut hak. Dalam hal ini strategi yang dimainkan oleh kalangan NGO adalah perjuangan menuntut hak melalui pengorganisasian masyarakat petani.

3. Strategi Petani Menuntut Hak

Agregasi kepentingan atau perjuangan kepentingan melalui agenda perjuangan untuk mendapatkan hak, sesungguhnya merupakan embrio gerakan menuntut implementasi reforma agraria di Cipari, yang kemudian membuka masuknya berbagai kepentingan. Agenda perjuangan tersebut mendapatkan momentum pada saat munculnya euforia reformasi di berbagai wilayah di Indonesia.

Bergulirnya reformasi (tahun 1998) ternyata berdampak pada tumbuhnya keberanian masyarakat tani di Cipari untuk menuntut kembali hak atas tanahnya. Momentum utama munculnya gerakan tani adalah konflik antara PT. JA Wattie dengan petani yang mengatasnamakan sebagai Kelompok Tani Korban Ciseru dan Cipari (Ketan Banci). Pada tahun 1999 Ketan Banci menuntut pelepasan 45 ha tanah perkebunan PT. Jiawati dan berhasil direalisasikan seluas 11,5 ha. Momentum inilah yang menguatkan kembali semangat petani untuk kembali bergerak menuntut tanah yang dikuasai PT. RSA.

Berkenaan dengan perjuangan petani untuk merebut tanah yang dikuasai perkebunan, khususnya PT. Rumpun Sari Antan (RSA) mempunyai sejarah yang cukup panjang. Pada tahun 1950-

an, pada saat nasionalisasi perusahaan perkebunan Belanda, banyak tanah-tanah yang dikuasai dan digarap oleh masyarakat- yang disebut sebagai trukah-ikut diambil oleh pemerintah. Dengan argumen seperti itulah maka masyarakat petani yang merasa tanahnya diambil oleh pemerintah pada masa lalu berupaya untuk merebut kembali. Merebut kembali tanah yang diklaim hak-nya inilah yang dimaknai sebagai perjuangan untuk mendapatkan hak-nya kembali.

Realitas yang ada di Cipari menunjukkan bahwa tidak semua warga masyarakat menuntut hak atas tanah yang dikuasai oleh PT. RSA. Dalam berbagai kesempatan, setelah kebijakan redistribusi tanah diimplementasikan muncul diskursus yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, khususnya siapa yang paling berhak menjadi penerima tanah redistribusi, besaran ganti kerugian kepada perusahaan, jumlah warga setiap desa, dan besaran luas tanah yang akan didistribusikan. Melalui serangkaian diskusi atau musyawarah, berbagai kepentingan dapat diakomodasi. Dari segi kuantitas, jumlah warga yang memperoleh tanah disesuaikan dengan jumlah luas wilayah desa yang masuk dalam lokasi HGU. Pada akhirnya ditemukanlah sejumlah 5.141 warga yang berperan sebagai subjek penerima redistribusi tanah dengan luasan yang hampir sama, yakni 500 m².

Realitas di atas menunjukkan bahwa sebagian warga penerima redistribusi tanah tidak pernah mengikuti agenda-agenda perjuangan menuntut hak, tetapi melalui strategi mengikuti arus akhirnya ikut mendapatkan keuntungan. Dalam konteks ini, ketepatan sasaran implementasi redistribusi tanah di Cipari dipertanyakan.

Peta aktor, persepsi dan strategi yang dimainkan (Tabel 1), dapat menjelaskan *standing position* dan keterlibatannya dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari.

Tabel 1.
Peta Aktor dan Strategi yang Dimainkan

AKTOR	Kelompok	Persepsi	Orientasi	Strategi
Masyarakat Penerima Manfaat	Petani	Hak (Merasa sbg Pemilik)	Pengembalian Hak	Perjuangan
	Non Petani	Hak (Mempunyai Hak Sama)	Menjadi Subjek Penerima	Mengikuti Arus
Bekas Pemegang Hak	Kelembagaan	Hak (mempunyai hak sama)	Memperoleh hak kembali (memperpanjang)	Mempertahankan Hak
Pemerintah Daerah	Pemerintah Desa	Memiliki Otoritas	Mendapatkan Keuntungan Politik & Finansial	Memfasilitasi
	Pemerintah Supra Desa	Bagian dari Program Pemerintah	Mensukseskan	Memfasilitasi
Pegiat/Tokoh Masyarakat	Perorangan	Kondisi positif bagi perjuangan	Memperoleh hak (keadilan)	Perjuangan
	NGO	Kondisi positif bagi perjuangan	Memperoleh hak (keadilan)	Perjuangan dan Pengorganisasian Petani

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Tabel di atas menggambarkan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari. Masing-masing aktor memiliki ciri sendiri dan berbeda satu sama lain. Penelitian ini belum berhasil mendeskripsikan aktor perusahaan sebagai bekas pemegang hak. Yang tergambar dalam tabel di atas merupakan pemaknaan subyektif dalam penelitian yang didukung oleh bacaan/dokumen dan referensi yang berhasil ditemukan serta melalui informasi dari informan-informan kunci yang terlibat dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di daerah penelitian.

Yang pertama dibahas dalam tabel tersebut adalah kelompok penerima manfaat. Bagi kelompok ini, persepsi terhadap implemen-

tasi kebijakan redistribusi adalah proyek bagi-bagi tanah. Secara kebetulan, bagi-bagi tanah tersebut dilakukan pada tanah-tanah yang dulunya mereka garap atau sekarang sedang mereka garap. Oleh karena itu, orientasi mereka tidak lain adalah memperoleh hak dengan strategi perjuangan yang sudah dilakukan sejak dulu. Jadi, implementasi redistribusi tanah yang pada tahun tersebut dilaksanakan adalah momentum yang semakin memperkuat keyakinan mereka bahwa perjuangan mereka akan berhasil.

Bagi pemerintah daerah, implementasi redistribusi tanah dipahami sebagai suatu kebijakan yang akan mensejahterakan masyarakat di wilayahnya. Dengan begitu, program dimaknai sebagai sejalan dengan kebutuhan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam prakteknya hanya konsern (perhatian) kepada penerima manfaat. Semakin banyak penerima manfaat akan semakin baik. Pertimbangan optimalisasi implikasi kebijaksanaan agar berujung pada kesejahteraan tidak ada. Kemungkinan karena pemda telah mempunyai program-program tertentu yang akan dijadikan pendamping bagi program ini. Persepsi pemda ini dalam praktek diteruskan oleh instansi-instansi dibawahnya. Meskipun ia memperluas cakupan kelompok sasaran, pada dasarnya persepsi pemerintah daerah berserta jajarannya mendukung implementasi kebijakan redistribusi tanah melalui agenda-agenda sosialisasi dan fasilitasi.

Selanjutnya, para pegiat atau tokoh masyarakat, baik secara perorangan maupun kelembagaan beranggapan bahwa redistribusi tanah ini sebagai jalan yang memudahkan perjuangan mereka selama ini. Untuk mengakselerasi proses perjuangan tersebut, mereka menggunakan strategi perjuangan dan penguatan konsolidasi petani dengan organisasi tani lokalnya.

F. Kesimpulan

Aktor-aktor yang berkepentingan dalam pelaksanaan kegiatan RA dikelompokkan menjadi aktor warga masyarakat, yakni aktor yang membawa kepentingan masyarakat, pemerintah daerah yang terdiri dari aktor pemerintah desa, pemerintah kecamatan, dan pemerintah kabupaten serta aktor NGO. Aktor warga berkepentingan untuk memperjuangkan agar warga dapat memiliki hak atas tanah yang disengketakan. Aktor pemerintah berkepentingan pada terlaksananya kegiatan, dan dapat memainkan peran dalam memberikan fasilitasi kepada warga masyarakat dalam implementasi kebijakan RA. NGO berperan dalam pendampingan pembentukan organisasi tani, pendidikan kritis dan pemberdayaan masyarakat dan mengkonsolidasikan masyarakat dalam berbagai aksi.

Persepsi yang berkembang di tingkat *grassroot* sangat berbeda dengan persepsi pengambil 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, di sisi warga, dengan dicanangkannya RA, kepentingan untuk memperoleh pengakuan status tanah terbuka lebar dan sudah sepatutnya diperjuangkan hingga selesai (sertifikasi) dengan begitu persoalan dapat diselesaikan. Strategi yang dimainkan oleh para aktor lokal bervariasi tergantung pada persepsi dan orientasi keterlibatan dalam kegiatan RA.

Redistribusi tanah sebagai salah satu agenda RA yang diimplementasi di Cipari secara kuantitas merupakan RA terbesar pada dekade ini, meskipun secara kualitas belum sesuai dengan tujuan RA terutama dengan subjek dan objek yang didistribusikan. Evaluasi perlu segera dilakukan berkenaan dengan feasibilitas distribusi objek tanah seluas 500 m², kepada sebagian besar warga

masyarakat yang tidak sepenuhnya membutuhkan tanah untuk usaha pertanian.

Organisasi Tani Lokal perlu diberikan akses lebih luas dan kuat dalam penentuan subjek penerima manfaat dalam RA, sementara itu peran pemerintah daerah dalam penetapan subjek penerima perlu mendapatkan pengawasan lebih kuat. Persepsi aktor lokal yang beragam pada setiap lokus RA, perlu dijadikan pertimbangan dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah.

Daftar Pustaka

- 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.
- Badan Pertanahan Nasional, Sekilas Reforma Agraria, <http://www.bpn.go.id/>, diunduh tanggal 27 Oktober 2014.
- 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](http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Sertifikasi-Tanah-Masyarakat/Statistik/Masyarakat-Berpenghasilan-Rendah), diunduh tanggal 25 Februari 2014.
- 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.
- Endriatmo 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" dalam *Jurnal Poelitik No. 1, Vol.1, 2008*.
- Indiahono, Dwiyanto (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dimanic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kuper, Adam & Jessica Kuper, (2008). Penerjemah, Haris Munandar et.al. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kusumanegara, Solahuddin (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- 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). *Beranih Gamawan Pecat Kepala Daerah Ini?* <http://m.merdeka.com/peristiwa/beranih-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.
- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyastuti (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gaya Media.
- 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.
- Setiaji, Heri (2012). “Pelaksanaan Reforma Agraria Melalui Redistribusi Tanah di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap”. *Skripsi*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- 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.
- Wahab, Solichin A (2002). *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winardi, J. (2012). *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Winarno, Budi, (2011). *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Wiradi, Goenawan, (2000), *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar.
- Yunus, H.S. (2010). *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.