Yahya Zakaria

PARADOKS PERLAWANAN PETANI

(*Land Reform* dari Bawah dan Partisipasi Petani di Kecamatan Pangalengan, Kabupaten Bandung)



Sejak lama, persoalan kepemilikan dan penguasaan tanah telah menjadi salah satu sebab munculnya konflik di berbagai daerah. Realitas ketimpangan atas pemilikan dan penguasaan tanah menunjukan bahwa praktik monopoli telah terjadi sekian lama, hingga angka buruh tani menjulang tinggi. Di tengah kondisi demikian, konflik rentan terjadi, bahkan tak jarang menjadi berkepanjangan dan tak mudah diselesaikan. Salah satunya, seperti kasus yang terjadi di Kecamatan Pangalengan, Kabupaten Bandung.

Masalah bermula dari kecemburuan karena ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah, di mana buruh tani di kecamatan Pangalengan sulit mendapat akses terhadap tanah, sementara petani-petani bertanah terus melakukan monopoli, bahkan dengan menyewa lahan PDAP. Memang tak semua lahan PDAP dikuasai secara efektif, terdapat sebagian lahan yang disewakan pada para petani dari desa-desa di Kecamatan Pangalengan. Hingga, buruh tani yang tergabung dalam FTP mulai menyadari bahwa ketimpangan harus dihentikan dengan jalan melaksanakan *land reform* yang dimulai dengan *reclaiming.* Dalam perjalanannya, proses *land reform* oleh FTP banyak mengalami hambatan dan konflik-konflik dengan pihak pemerintah.

Model implementasi *land reform,* baik yang dilaksanakan oleh FTP maupun AGRA, tidak terlihat perbedaan signifikan, keduanya mengusahakan nilai-nilai pokok yang diamanatkan dalam UUPA 1960 terwujud, diantaranya untuk memangkas ketimpangan, memberikan akses yang lapang terhadap tanah bagi buruh tani, memaksa pencabutan hak milik tanah kelebihan individu, dan sebagainya. Meski terdapat beberapa kekurangan, seperti tidak adanya *access reform,* namun secara umum, FTP—AGRA telah secara konsisten berusaha untuk mengimplementasikan UUPA 1960 sesuai dengan semangatnya di awal, saat dirumuskan di era Soekarno.

Berbeda dengan praktik pemerintah dalam melaksanakan *land reform,* FTP—AGRA melaksanakan *land reform* dengan model tersendiri dan mampu menjadi antitesis dari pelaksanaan pemerintah. Terdapat beberapa praktik yang menjadi perbedaan antara keduanya: penentuan tanah objek *land reform,* sifat memaksa, mekanisme redistribusi lahan, orientasi implementasi, hingga pola pendidikan atau peningkatan kesadaran dari buruh tani. Selain itu, AGRA juga memiliki konsepsi terkait *land reform* dan reforma agraria, yang mana keduanya memiliki kesalinghubungan satu dengan lainnya, berbeda dengan pemerintah. Buku ini berusaha membangun sebuah model implementasi *land reform* berdasarkan temuan empirik dan dipadukan dengan teori-teori terkait.

PUST

ISBN 978-602-229-943-1

9 786022 299431

PUSTAKA PELAJAR
Penerbit Pustaka Pelajar
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167
Telp. (0274) 381542, Faks. (0274) 383083
e-mail:pustakapelajar@yahoo.com
website:pustakapelajar.co.id

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
tentang Hak Cipta

(1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).

(2) Setiap Orang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

(3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan,dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Yahya Zakaria

PARADOKS PERLAWANAN PETANI

(Land Reform dari Bawah dan Partisipasi Petani di Kecamatan Pangalengan, Kabupaten Bandung)

PUSTAKA PELAJAR

PARADOKS PERLAWANAN PETANI
Land Reform dari Bawah dan Partisipasi Petani
di Kecamatan Pangalengan Kabupaten Bandung

Penulis
Yahya Zakaria

Desain Sampul
Haitamy el Jaid

Pemeriksa Aksara
Ratih Indriani

Penata Aksara
Adnanta Ivan A.

Cetakan I, November 2018

Penerbit :
PUSTAKA PELAJAR
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167
Telp. (0274) 381542, Fax (0274) 383083
Email : pustakapelajar@yahoo.com

ISBN : 978-602-229-943-1

KATA PENGANTAR

Sejak lama, persoalan kepemilikan dan penguasaan tanah telah menjadi salah satu sebab munculnya konflik di berbagai daerah. Realitas ketimpangan atas pemilikan dan penguasaan tanah menunjuk bahwa praktik monopoli telah terjadi sekian lama, hingga angka buruh tani menjulang tinggi. Di tengah kondisi demikian, konflik rentan terjadi, bahkan tak jarang menjadi berkepanjangan dan tak mudah diselesaikan. UUPA 1960 telah menyediakan mekanisme *land reform* untuk menjawab persoalan tersebut, namun hingga kini pemerintah belum mampu secara maksimal mengimplementasikannya dan tak jarang masyarakat berinisiatif dengan memaksa pemerintah untuk melaksanakan *land reform* sebagaimana diamanatkan oleh UUPA 1960. Salah satunya, seperti kasus yang terjadi di Kecamatan Pangalengan, Kabupaten Bandung.

Melalui organisasi Forum Tani Pangalengan (FTP), sebagian buruh tani beberapa desa di Kecamatan Pangalengan mendorong pelaksanaan *land reform* dengan melakukan *reclaiming* terhadap tanah yang dikuasai oleh Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP), sebagai salah satu BUMD Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Dengan landasan hak pengelolaan lahan (HPL) nomor 1 tahun 1994, PDAP menguasai 134,9 Ha di Desa Margamekar, Kecamatan Pangalengan untuk pembibitan kentang. Namun, pertengahan tahun 2004, FTP melakukan *reclaiming* secara bertahap hingga akhirnya seluruh lahan PDAP dikuasai oleh buruh-buruh tani anggota FTP.

Masalah bermula dari kecemburuan karena ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah, dimana buruh tani di kecamatan Pangalengan sulit mendapat akses terhadap tanah, sementara petani-petani bertanah terus melakukan monopoli, bahkan dengan menyewa lahan PDAP. Memang tak semua lahan PDAP dikuasai secara efektif, terdapat sebagian lahan yang disewakan pada para petani dari desa-desa di Kecamatan Pangalengan. Hingga, buruh tani yang tergabung dalam FTP mulai menyadari bahwa ketimpangan harus dihentikan dengan jalan melaksanakan *land reform* yang dimulai dengan *reclaiming*. Dalam perjalannya, proses *land reform* oleh FTP banyak mengalami hambatan dan konflik-konflik dengan pihak pemerintah. Namun, FTP mampu mempertahankan diri dan memperbesar organisasi, hingga di tahun 2007, FTP melebur dengan organisasi tani tingkat nasional berlabel AGRA. Melalui peleburan tersebut, terdapat beberapa perubahan-perubahan, salah satunya dalam partisipasi buruh tani didalam organisasi dan dalam pelaksanaan *land reform*.

Model implementasi *land reform*, baik yang dilaksanakan oleh FTP maupun AGRA, tidak terlihat perbedaan signifikan, keduanya mengusahakan nilai-nilai pokok yang diamanatkan dalam UUPA 1960 terwujud, diantaranya untuk memangkas ketimpangan, memberikan akses yang lapang terhadap tanah bagi buruh tani, memaksa pencabutan hak milik tanah kelebihan individu, dan sebagainya. Meski terdapat beberapa kekurangan, seperti tidak adanya *access reform*, namun secara umum, FTP—AGRA telah secara konsisten berusaha untuk mengimplementasikan UUPA 1960 sesuai dengan semangatnya diawal, saat dirumuskan di era Soekarno.

Berbeda dengan praktik pemerintah dalam melaksanakan *land reform*, FTP—AGRA melaksanakan *land reform* dengan model tersendiri dan mampu menjadi antitesa dari pelaksanaan pemerintah. Terdapat beberapa praktik yang menjadi perbedaan antara keduanya: penentuan tanah objek *land reform*, sifat memaksa, mekanisme

redistribusi lahan, orientasi implementasi, hingga pola pendidikan atau peningkatan kesadaran dari buruh tani. Selain itu, AGRA juga memiliki konsepsi terkait *land reform* dan *reforma agraria,* yang mana keduanya memiliki kesalinghubungan satu dengan lainnya, berbeda dengan pemerintah. Naskah ini berusaha membangun sebuah model implementasi *land reform* berdasarkan temuan empirik dan dipadukan dengan teori-teori terkait.

Dalam konteks partisipasi masyarakat, terdapat keunikan partisipasi dari anggota FTP—AGRA dalam implementasi *land reform.* Bermula dari analisis relasi petani dengan tanah, partisipasi anggota FTP—AGRA memiliki kecenderungan tertentu dan mampu diklasifikasikan kedalam 4 karakteristik partisipasi, antara lain: partisipasi radikal, sektoral, transaksional dan apolitis. Keempat karakteristik tersebut memiliki perbedaan masing-masing, dimana partisipasi radikal cenderung berkarakter kolektif, emansipatoris dan konfrontasi, sebaliknya dalam partisipasi apolitis, cenderung berkarakter individual, paternalistik dan kooperasi.

Tipe dan karakter partisipasi tersebut berada dalam gradasi dua kutub nilai dan masing-masing tipe memiliki kecenderungan tersendiri untuk lebih dominan pada salah satu kutub. Lebih jauh, masing-masing karakter partisipasi juga memiliki kecenderungan dan keunikan dalam hubungannya dengan pemerintah, maupun dalam proses pencapaian konsensus dengan pemerintah. Berdasarkan pada temuan tersebut, naskah ini menunjukan penyebab utama dari sulitnya menemukan titik persinggungan antara masyarakat dan pemerintah dalam isu *land reform,* sekaligus menawarkan pendekatan baru dalam menganalisis partisipasi, terutama dalam konteks konflik agraria.

Pendekatan neo—Marxian, terutama para teoritisi "demokrasi disensus" dipilih menjadi asumsi teoritik untuk menganalisis dan membangun pendekatan yang lebih aktual terhadap kasus ini. Di bagian akhir, berbagai asumsi teoritik dari teoritisi "demokrasi

disensus" digunakan sebagai alat analisis untuk melihat realitas partisipasi dan relasi antara FTP—AGRA dengan pemerintah, sekaligus untuk membaca ulang paradigma kontemporer dari ilmu sosial secara umum dan kajian administrasi publik secara khusus, yang mana banyak menggunakan asumsi-asumsi konsensual dari Habermas, tak terkecuali dalam menganalisis partisipasi masyarakat dan relasinya dengan pemerintah. Melalui nilai-nilai dari teoritis "demokrasi disensus", naskah ini memberikan kerangka partisipasi paradoksal dalam kajian implementasi *land reform* dan partisipasi masyarakat.

Kata kunci: implementasi *bottom up, land reform,* paradoks partisipasi.

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ix
DAFTAR TABEL xi
DAFTAR GAMBAR xii

BAB 1 KONFLIK ATAS TANAH • 1
A. Konflik dan Monopoli Tanah - 1
B. Polemik Implementasi *Land Reform* - 9
C. Implementasi *Land Reform dan* Partisipasi Petani - 21

BAB 2 PERLAWANAN PETANI PANGALENGAN • 31
A. Pangalengan : Realitas Kesuburan dan Ketimpangan - 31
B. Struktur Sosial Ekonomi Desa Sukamanah - 39
C. Dari Mimpi ke Partisipasi - 47
D. Suara Dibalik Keheningan Pangalengan - 67

BAB 3 IMPLEMENTASI *LAND REFORM* • 87
A. *Land Reform* "dari bawah" - 87
B. *Land Reform* di Masa Meramorfosa - 103
C. Kontrol dalam Pelaksanaan *Land Reform* - 116

BAB 4 PARTISIPASI PETANI • 126
A. AGRA dan Redifinisi Partisipasi - 126
B. Tanah dan Partisipasi Petani - 130
C. Piramida Partisipasi Petani - 146

BAB 5 POLITIK IMPLEMENTASI DAN PARADOKS PARTISIPASI • 159
A. Politik Implementasi Land Reform - 159

B. Implementasi *bottom-up land reform* - 175
C. Relasi Disensus dan Paradoks Partisipasi - 183
D. Model *land reform* AGRA - 193

BAB 6 MODEL IMPLENTASI *LAND REFORM* • 208
A. Realitas Model Implementasi - 208
B. Implikasi - 210

DAFTAR PUSTAKA • **213**

INDEKS • **230**

DAFTAR TABEL

TABEL	Halaman
Tabel 1. 1. *Characteristics of Citizen Participation Models*	25
Tabel 1. 2. *Administrator—citizen Interaction*	26
Tabel 2. 1. Distribusi pemilikan tanah di dua desa	46
Tabel 2. 2. Batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah	60
Tabel 2. 3. Pemetaan sikap aktor dalam *reclaiming*	62
Tabel 2. 4. Dinamika partisipasi FTP	66
Tabel 3. 1. Pemetaan aktor dalam implementasi *land reform*	95
Tabel 3. 2. Pemetaan sikap dan relasi FTP—Pemerintah	98
Tabel 4. 1. Perbedaan FTP—AGRA	129
Tabel 4. 2. Pemetaan partisipasi era FTP dan AGRA	137
Tabel 4. 3. Pemetaan faksi dalam AGRA	141
Tabel 4. 4. Pemetaan partisipasi anggota AGRA dan relasi dengan pemerintah	156
Tabel 5. 1. Pemetaan relasi konsensus dalam tingkat partisipasi anggota AGRA	188
Tabel 5. 2. Interaksi "paradoksal" pemerintah dan masyarakat dalam implementasi *land reform*	192

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. 1. Proses implementasi kebijakan	22
Gambar 2. 1. Peta Kabupaten Bandung	33
Gambar 2. 2. Peta lahan Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP) Provinsi Jawa Barat di Desa Margamekar	50
Gambar 3. 1. Alur pelaksanaan *land reform* dalam skema PPAN versi pemerintah	101
Gambar 3. 2. Struktur organisasi AGRA	106
Gambar 3. 3. Alur pelaksanaan *land reform* berdasarkan praktik AGRA anak cabang Pangalengan	115
Gambar 4. 1. Spektrum perubahan relasi individu dengan tanah	133
Gambar 4. 2. Peta batas kampung-kampung di desa Margamekar yang berada dalam lahan PDAP	139
Gambar 4. 3. ` Piramida relasi individu dengan tanah	148
Gambar 4. 4. Piramida partisipasi anggota AGRA dan karakternya	155
Gambar 5. 1. Peta relasi antar aktor dalam implementasi *land reform*	169

Gambar 5. 2. Model *bottom-up* implementasi *land reform*	183
Gambar 5. 3. Alur pelaksanaan *land reform* secara ideal versi AGRA.	205
Gambar 5. 4. Paradoks partisipasi dan model implementasi kebijakan *land reform*...	207

BAB 1
KONFLIK ATAS TANAH

A. Konflik dan Monopoli Tanah

Sejak proklamasi kemerdekaan, persoalan tanah telah menjadi perhatian banyak pihak, tak terkecuali Mohammad Hatta. Dengan realitas ketimpangan atas pemilikan dan penguasaan tanah di era kolonial, kemerdekaan Indonesia menandai sebuah semangat baru untuk mengubah realitas tersebut. Saat belum genap satu tahun Indonesia diproklamirkan oleh Soekarno-Hatta sebagai negara-bangsa yang merdeka, Hatta menyusun dasar-dasar penguasaan dan pemilikan tanah yang menjadi pedoman awal bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, melalui pidatonya berjudul "Ekonomi Indonesia di Masa Depan". (Wiradi, 2009b: 25-42; Rinakit, 2008: 295-316).

Terdapat beberapa asumsi dasar yang diajukan oleh Hatta dalam pidatonya, antara lain; tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-seorang untuk menindas dan memeras hidup orang banyak; tanah pada dasarnya merupakan milik masyarakat dan harus di-pergunakan untuk kepentingan masyarakat; tanah harus dipandang sebagai faktor produksi saja, bukan "objek perniagaan" yang mampu diperjualbelikan guna mencari keuntungan semata, kecuali tanah untuk tempat tinggal; pemilikan tanah sangat luas oleh seseorang bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil; perusahaan

yang menguasai tanah luas harus didorong oleh pemerintah untuk dikelola dengan prinsip koperasi; pengelolaan tanah oleh masyarakat juga didorong untuk dikelola dengan prinsip-prinsip koperasi (Wiradi, 2009b: 113-114).

Beberapa basis asumsi tersebut sebangun dengan amanat dalam Undang-Undang Dasar pasal 33, di mana seluruh kekayaan alam, termasuk tanah harus dikelola dan diperuntukkan oleh pemerintah bagi kemakmuran masyarakat. Sehingga, salah satu ruh dari kemerdekaan Indonesia ialah mendorong pengelolaan tanah dan sumber daya alam lain, untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (Rinakit, 2008: 295-316; Wiradi, 2009b). Meski belum terdapat mekanisme dan metode teknis guna mendorong perwujudan hal tersebut, namun secara implisit, semangat Hatta dan UUD 1945 telah mengarah pada perombakan struktur agraria di Indonesia, terutama pertanahan.

Lebih dari 10 tahun setelah pidato Hatta, saat Indonesia mengalami ragam gejolak politik dari dalam berupa gerakan DI/TII dan sebagainya, maupun dari luar, berupa serangan militer kolonial dan perjanjian-perjanjian, tepat di tahun 1959, panitia agraria yang dibentuk oleh Soekarno berhasil merumuskan draft Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia. Tak berselang lama, UU tersebut kemudian disahkan oleh DPR—Gotong Royong dan diberi judul Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tahun 1960, atau yang kini populer dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960. Disinilah, fondasi pertama yang menjadi pedoman bagi perumusan kebijakan-kebijakan agraria, terutama pertanahan kedepan.

Dalam UUPA 1960, poin pokok dari konsepsi Mohammad Hatta secara spesifik diatur, yang mana struktur pemilikan dan penguasaan tanah oleh masyarakat, badan usaha dan pemerintah diatur secara tegas dalam pasal-pasalnya. Pemerintah dalam UU ini diberikan kewenangan untuk "memaksa" terjadinya perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, melalui pembatasan secara

maksimum dan minimum tanah yang berhak dimiliki dan dikuasai orang-seorang maupun keluarga, hingga pengaturan soal hak bagi buruh tani untuk mengakses kepemilikan dan penguasaan tanah demi mencukupi kebutuhan hidupnya.

Secara sederhana, praktik tersebut tergolong sebagai *land reform* di mana negara melalui pemerintah menegaskan prinsip-prinsip relasi dengan tanah—mencakup; hubungan kepemilikan, penguasaan, peruntukan hingga pengelolaan tanah—secara paksa kepada masyarakatnya dengan tujuan untuk memangkas kesenjangan dan ketimpangan akses dari masyarakat terhadap tanah. Sebab asumsinya, dengan terjadinya kesenjangan akses terhadap tanah, berdampak pula pada pendapatan. Sehingga, *land reform* merupakan seperangkat usaha secara sistematis untuk merombak struktur hubungan masyarakat dengan tanah yang dilakukan secara paksa oleh pemerintah untuk diredistribusikan kepada kelompok masyarakat yang minim akses terhadap tanah; buruh tani dan petani gurem (Lipton, 2009: 1-10; Binswanger-Mkhize, et.al, 3-7; El-Ghonemy, 1990: 74-76).

Pada praktiknya, implementasi *land reform* sesuai amanat UUPA tidak mampu berjalan secara ideal, beragam faktor, mulai dari politik, sosial dan ekonomi sangat memengaruhi proses implementasi. Tercatat, sejak pertama diimplementasikan, *land reform* berbuah letupan konflik yang menelan banyak korban, hingga Soekarno terpaksa lengser. Dalam pandangan Margo L. Lyon (1984: 168-236), konflik kala itu berakar dari sengketa tanah antara pemilik tanah dan buruh tani yang diorganisasikan ke dalam Barisan Tani Indonesia (BTI), sebagai akibat dari implementasi *land reform*. Kemudian, saat Orde Baru menggeser Soekarno, Gunawan Wiradi (2009b: 51-54) mencatat terdapat usaha untuk menunda pelaksanaan *land reform*, bahkan lebih parah, di era ini terbit beberapa undang-undang yang secara substansi bertentangan dengan UUPA 1960. Meski demikian, di tahun 1970-an, Soeharto pernah mencanangkan program transmigrasi yang

secara implisit tergolong sebagai implementasi *land reform*. Dalam praktiknya, program transmigrasi memang tidak menjadikan *land reform* sebagai alasan dan tujuan utama, melainkan pemerataan penduduk. Namun, tetap saja dalam transmigrasi terjadi proses redistribusi lahan, di mana negara berperan aktif memberikan hak atas tanah pada buruh tani dan petani gurem di Jawa (Mulyani, 2011: 78-80).

Nahas, meski terjadi redistribusi lahan dalam program transmigrasi, tidak serta-merta berdampak signifikan pada angka ketimpangan. Berdasarkan hasil riset Studi Dinamika Pedesaan—Survei Agro Ekonomi (SDP-SAE) di tahun 1970-an hingga 1980-an, menunjukkan bahwa ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah masih tinggi. Pendapatan masyarakat di pedesaan juga belum merata, seiring ketimpangan akses terhadap tanah (Wiradi, 1984: 286-328). Hal ini mengindikasikan, Orde Baru masih terus melanggengkan ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah hingga penghujung kekuasaannya.

Era reformasi yang mewarisi ketimpangan dari era sebelumnya juga tak terlihat melakukan usaha sistematis untuk mengimplementasikan *land reform*, sehingga angka ketimpangan tidak bergerak. Joyo Winoto (2009: 2-3; BPS, 2014: 111-121) dalam laporannya menyebut bahwa sekitar 56% penduduk pedesaan merupakan buruh tani atau petani gurem dengan kepemilikan tanah rata-rata di bawah 0,5 Ha. Indeks gini juga tercatat naik dari tahun ke tahun saat reformasi. Di tahun 2013, indeks gini tanah nasional mencapai angka 0,72, yang mana mengindikasikan bahwa struktur kepemilikan dan penguasaan tanah masih sangat timpang. Kemudian, sekitar 56 persen aset berupa properti, tanah dan perkebunan dikuasai tidak lebih dari 0,2 persen masyarakat di Indonesia (Suara Merdeka, 26/04/14).

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam hal ini mencatat, petani rata-rata hanya memiliki 0,3 hektar tanah, dikarenakan semakin luasnya penguasaan tanah oleh perusahaan di bidang pertanian

(Kompas, 23/09/13). Statistik dalam laporan BPS September 2013, menunjukkan terdapat kecenderungan penurunan rumah tangga pertanian yang terjadi sejak 2003. Mirisnya, perusahaan per-tanian tidak mengalami penurunan, bahkan cenderung terus naik angkanya. Di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, terdapat gejala yang cenderung sama, di mana kenaikan angka perusahaan pertanian berbanding lurus dengan penurunan angka rumah tangga pertanian (BPS, 2013: 1-3). Hal ini secara tidak langsung menunjukkan, telah terjadi monopoli pemilikan dan penguasaan tanah secara sistematis dari tahun ke tahun.

Kondisi demikian bertentangan dengan maksud dan tujuan dari UUPA 1960, yang mana dengan tegas menyebut bahwa penggunaan tanah harus memiliki fungsi sosial dan tidak diperkenankan terjadi monopoli oleh perorangan ataupun pihak swasta. Dalam UUPA 1960, diatur perihal metode untuk meminimalisir praktik monopoli, sekaligus mengatur distribusi tanah secara merata yakni melalui *land reform*. Meski tak secara tersurat UUPA 1960 menyebut *land reform* sebagai mekanismenya, namun dengan adanya batas maksimal dan minimal penguasaan dan pemilikan tanah oleh individu, dorongan untuk menggunakan tanah demi kepentingan masyarakat dan penekanan fungsi sosial tanah, merupakan nilai-nilai dasar dari praktik *land reform*.

Pemerintah yang seharusnya berperan dominan untuk mewujudkan tujuan dari UUPA 1960 belum melakukan usaha-usaha secara maksimal, hingga akhirnya realitas ketimpangan dan monopoli semakin nyata. Tak ayal, berbagai permasalahan muncul kemudian, salah satunya konflik. Meski bukan dampak tunggal, konflik pertanahan merupakan dampak besar yang menggejala akibat kesenjangan pemilikan dan penguasaan tanah karena belum dilaksanakannya UUPA 1960 (Wiradi, 2009b: 55-71; Mubyarto, 1993; 198). Dalam hal ini, konflik selalu melibatkan dua kutub yang bertegangan, di mana keduanya memiliki kepentingan yang

berbeda, satu sisi, pihak yang melakukan monopoli atas kepemilikan atau penguasaan tanah, di sisi lain, pihak yang menjadi korban monopoli dan menghendaki adanya perombakan struktur sekaligus peningkatan kesejahteraan bagi buruh tani dan petani gurem.

Menurut temuan dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), telah terjadi ribuan konflik tanah sejak puluhan tahun lalu yang tersebar di berbagai provinsi, namun, hanya sedikit yang mampu terselesaikan (Tempo, 26/07/04). Kemudian, di bawah kepemimpinan SBY, sedikitnya terdapat 618 konflik terkait agraria di seluruh wilayah Indonesia, dengan luas lahan sekitar 2 juta hektar dan menyangkut 700 ribu kepala keluarga. Ratusan korban, mulai dari penahanan, luka, hingga meninggal terjadi dalam konflik tersebut (Laporan Akhir tahun KPA 2012). Sementara itu, data dari Huma mencatat terdapat 232 konflik agraria yang tersebar di 98 kabupaten/kota (Kompas, 15/02/13). Data dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) sendiri mencatat, terdapat 2.913 sengketa tanah hingga tahun 2010 yang belum terselesaikan (Kompas, 15/01/10).

Adapun provinsi yang tercatat memiliki konflik tanah tertinggi adalah Jawa Barat, di mana sejak puluhan tahun lalu, terjadi ribuan konflik tanah di desa dan kota (Tim Kerja Pembentukan KNuPKA, 2004). Gunawan Wiradi (2009b; 68-69) menambahkan bahwa hanya dalam kurun waktu 1988 hingga 1992, terdapat 3.200 konflik agraria di Jawa Barat yang ditemukan berdasarkan risetnya saat itu. Lantas, KPA di tahun 2012 juga merilis data yang menempatkan Jawa Barat di posisi ke empat terbanyak konflik agraria (Laporan Akhir tahun KPA, 2012). Banyak pihak juga memprediksi bahwa Jawa Barat masih berpotensi terjadi konflik yang lebih parah.

Sebagai salah satu provinsi yang memiliki potensi konflik tinggi, Jawa Barat tercatat memiliki banyak titik konflik, mulai dari daerah utara, seperti Bogor dan Karawang, hingga daerah selatan; Kabupaten Bandung, Garut, Ciamis dan Tasikmalaya. Baik di utara maupun selatan Jawa Barat, kondisi masyarakatnya relatif sama, sebagian besar

berprofesi sebagai petani dan menggantungkan hidup dari tanah. Namun, daerah selatan Jawa Barat memiliki tipikal khusus, dimana sebagian besar masyarakatnya merupakan petani miskin dan relatif tertinggal dari derap pembangunan. Sehingga, tingkat kesejahteraan di daerah selatan Jawa Barat relatif lebih rendah dibandingkan daerah utara. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, namun tetap, distribusi tanah yang timpang dan monopolistik menjadi faktor utama (Nurdin, 2008; 16).

Kecamatan Pangalengan yang terletak di Kabupaten Bandung juga mengalami gejala serupa. Sebagai salah satu kawasan di selatan Jawa Barat, kecamatan Pangalengan memiliki cerita mengenai konflik tanah, salah satunya konflik atas tanah seluas 134,9 Ha yang dikelola oleh Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP), milik Provinsi Jawa Barat di desa Margamekar. Sejak puluhan tahun lalu, PDAP menguasai lahan tersebut dan digunakan untuk berbagai usaha pertanian. Namun, tak seluruh lahan dikelola secara efektif oleh PDAP, terdapat sebagian lahan disewakan kepada pihak ketiga, terdiri dari kelompok-kelompok tani dan tani "kaya" di desa tersebut.

Di tengah ketimpangan, praktik pengelolaan lahan oleh PDAP, serta kerjasama dengan pihak ketiga, dinilai tidak memberikan dampak bagi sebagian masyarakat, terutama buruh tani dan tani gurem. Hingga di tahun 2004, mereka memutuskan melakukan aksi *reclaiming* dengan menduduki dan menggarap lahan-lahan PDAP. *Reclaiming* dilakukan buruh tani sebagai bentuk protes atas ketimpangan, serta kekecewaan terhadap perusahaan daerah yang dinilai tidak memberikan kontribusi pada kondisi kehidupan mereka. Lahan yang telah di *reclaiming* kemudian diredistribusi pada buruh-buruh tani dan tani gurem yang tergabung dalam Forum Tani Pangalengan (FTP), sebuah organisasi tani lokal di Pangalengan. Pola redistribusi dilakukan secara merata, dengan luasan tanah yang diperoleh oleh masing-masing buruh tani sama. Dengan demikian,

FTP telah melaksanakan fondasi awal implementasi *land reform* melalui redistribusi tanah pada buruh-buruh tani[1].

Konflik pun dituai, PDAP bersikukuh meminta penggarap untuk keluar dari lahan, namun segala upaya terus gagal. Mulai dari musyawarah, hingga cara-cara koersif dilakukan oleh PDAP sebagai upaya untuk "merebut" kembali penguasaan tanah dan mencari solusi terbaik bagi kedua belah pihak. Kemudian, di akhir 2006, FTP sebagai organisasi tani lokal meleburkan diri ke dalam AGRA, menjadi AGRA cabang Pangalengan. AGRA merupakan organisasi tingkat nasional yang fokus pada isu-isu *land reform* dan reforma agraria (Setiawan, 2008: 429-430: Suara Merdeka, 23/02/04).

Partisipasi dari buruh tani dan tani gurem di Pangalengan terjadi sejak mereka mengorganisasikan diri dalam FTP, melakukan *reclaiming* dan mengimplementasikan *land reform* diatas lahan yang dikuasai oleh PDAP hingga kini. Dalam perjalanannya, praktik partisipasi mereka telah mengalami dinamika pasang surut, konflik hingga perubahan orientasi, seiring berjalannya waktu. Tak hanya itu, keterlibatan dari buruh tani dan tani gurem di Pangalengan juga semakin meningkat dalam konteks implementasi *land reform*, hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya kuantitas anggota dari hari ke hari.

Dalam konteks implementasi kebijakan dan partisipasi masyarakat kondisi demikian cenderung unik dan khusus, sebab buruh tani dan tani gurem yang berpartisipasi melalui FTP dan AGRA di Pangalengan berada dalam kondisi konflik dengan PDAP bertahun-tahun lamanya. Terlebih, FTP-AGRA mampu mengimplementasikan *land reform* di atas lahan PDAP dengan model yang mereka nilai sebangun dengan amanat UUPA 1960. Sementara itu, pemerintah dan PDAP terus bersikap tidak bersepakat dengan apa

[1] Informasi awal terkait konflik FTP-AGRA dengan PDAP di desa Margamekar, Kecamatan Pangalengan, didasarkan pada wawancara penulis dengan Rahmat Ajiguna, Sekretaris Jenderal Pimpinan Pusat Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), di Jakarta, bulan Juni 2013

yang telah dilakukan oleh FTP-AGRA. Keduanya terus berada dalam domain konflik dengan perbedaan kepentingan yang cenderung tajam.

B. Polemik Implementasi Land Reform

Gagasan *land reform* telah lama dikenal sebagai salah satu antitesis dari kondisi ketimpangan pemilikan dan penguasan tanah di tengah masyarakat, menuju pemerataan struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Secara umum, *land reform* merupakan langkah awal dari proses panjang menuju reforma agraria, di mana agenda utamanya berupa langkah redistributif untuk menata ulang struktur kepemilikan dan penguasaan tanah (Chrysantini, 2005; Wiradi, 2009b: 9-16; Lipton, 2009: 21-23; Mulyani, 2011: 33-36). Dalam konteks ini, proses redistribusi secara tak langsung mendorong peningkatan pendapatan dan kesejahteraan dari lapisan kelas sosial terendah, sebab penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah mengafirmasi kelas sosial yang rentan secara ekonomi.

Di Indonesia, hingga kini gagasan *land reform* telah mengalami perjalanan panjang, tercatat telah tiga era terlampaui, di mana era Soekarno merupakan peletak fondasi awal dari gagasan *land reform* melalui penyusunan dan pengesahan UUPA 1960 sebagai regulasi tingkat nasional yang mengatur seluruh hubungan manusia dengan tanah. Secara sederhana, UUPA 1960 memiliki semangat mendasar untuk melakukan perombakan besar-besaran terhadap struktur pemilikan dan penguasaan tanah, yakni melalui perubahan dalam dua aspek pokok dalam relasi antara manusia dengan tanah: *land tenure* dan *land tenancy.*

Land tenure merupakan struktur pemilikan tanah, yang mencakup perihal status kepemilikan, penguasaan, dan sebaran pemilikan tanah. Sementara, *land tenancy* adalah hubungan penggarapan tanah, yang mencakup sewa, gadai, bagi hasil, dan sebagainya (Wiradi, 2009a: 109-110, 146-148; Wiradi, 2009b: 201-202). Melalui pembatasan minimal

dan maksimal luas kepemilikan dan penguasaan tanah individu, UUPA 1960 mendorong perubahan sistem *land tenure* dengan membatasi berbagai praktik monopoli dari para pemilik tanah. Kemudian, UUPA 1960 juga melakukan perombakan *land tenancy* melalui perubahan sistem sewa dan bagi hasil untuk meningkatkan pendapatan bagi buruh tani.

Dalam UUPA 1960, diasumsikan bahwa perubahan kedua aspek tersebut secara radikal akan mendorong terwujudnya distribusi pemilikan dan penguasaan tanah yang cenderung merata bagi seluruh masyarakat. Kemudian, penerima manfaat (*benefeciaries*) dari proses redistribusi diklasifikasikan berdasarkan profesi, kepemilikan tanah dan pendapatan, di mana prioritas penerima ialah petani dengan kepemilikan tanah di bawah batas minimal, maupun buruh tani, tanpa pemilikan tanah. Sehingga, seluruh masyarakat yang memang berprofesi sebagai petani namun tanpa kepemilikan tanah, menjadi penerima manfaat yang utama.

Hal tersebut merepresentasikan bahwa UUPA 1960 tidak menolerir pemilikan tanah yang tidak dikuasai secara efektif (*absentee*), dalam arti saat seseorang memiliki tanah harus diusahakan secara maksimal oleh pemiliknya sesuai dengan peruntukan. Tak hanya itu, penguasaan efektif juga menunjuk larangan secara tak langsung terhadap praktik bisnis tanah, sebab praktik bisnis tanah mendorong banyak pemilik tanah tidak menguasai tanah secara efektif serta hanya memandang tanah sebagai objek perniagaan. Namun, terdapat beberapa pengecualian, seperti tanah untuk tempat tinggal yang berpeluang diperdagangkan.

Pelarangan logika perniagaan terhadap tanah dalam UUPA 1960 merupakan langkah strategis guna mencegah praktik *land reform* hanya menjadi sekadar program bagi-bagi tanah, tanpa kejelasan terkait keberlanjutan dan dampaknya, terutama bagi penerima manfaat (Rahman, 2012: 45-55; Wiradi, 2009b: 145-149; Chrysantini, 2005: 9-10). Pemerintah, sebagai pihak yang memiliki

otoritas, harus mampu menjamin dan menjaga melalui regulasi agar penerima manfaat mampu mengoptimalkan fungsi tanah hasil redistribusi guna mendapatkan dampak dalam jangka panjang. Tak hanya itu, pemerintah juga harus menjamin seluruh aspek pendukung di luar tanah, yang mana mampu mendukung optimalisasi produksi penerima manfaat, seperti modal, pupuk dan sarana produksi lainnya. Sebab, tanpa dukungan aspek lain di luar tanah, maka potensi *land reform* hanya menjadi sekadar bagi-bagi tanah menjadi terbuka lebar.

Guna menghindari hal tersebut dan mendukung pencapaian tujuan-tujuan *land reform*, UUPA 1960 didukung oleh berbagai peraturan perundangan menyangkut pelaksanaan teknis, seperti Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 mengenai penetapan luas tanah pertanian, hingga berbagai keputusan atau instruksi menteri agraria kala itu (Harsono, 1994: 285-322; Wiradi, 2009b: 113-144). Lebih rinci, dalam catatan Harsono (1994: 288-316), terdapat beberapa poin dalam peraturan perundangan terkait dengan *land reform*, antara lain;

a. Pembatasan luasan maksimum penguasaan tanah
b. Redistribusi tanah
c. Larangan pemilikan tanah-pertanian secara *absentee*
d. Pengaturan kembali gadai tanah-pertanian dan tanaman-keras
e. Perjanjian bagi-hasil tanah-pertanian
f. Penetapan luas minimum pemilikan tanah-pertanian
g. Larangan pemecahan pemilikan tanah-pertanian

Berdasar pada poin tersebut, seluruh peraturan perundangan yang merujuk pada UUPA 1960 berfungsi untuk menerjemahkan dan menegaskan seluruh proses *land reform* hingga distribusi pemilikan dan penguasaan tanah yang merata terwujud, serta mendorong perbaikan kondisi sosial ekonomi dari buruh tani. Tak hanya itu, peraturan di bawah UUPA 1960 juga mengatur hampir seluruh aspek teknis pelaksanaan *land reform*, bahkan hingga mengatur pengadilan khusus *land reform* guna menyelesaikan seluruh konflik dan permasalahan hukum yang timbul akibat implementasi *land reform*.

Meski prasyarat suprastruktur dari *land reform* telah tersedia, namun pada kenyataannya implementasi *land reform* masih sangat sulit dilaksanakan secara ideal. Lebih dari 50 tahun UUPA 1960, proses *land reform* di Indonesia belum juga menemukan titik terang. Sejak era Soekarno, saat *land reform* mulai dicanangkan, konflik mulai menajam terutama antara buruh tani dan pemilik tanah. Tak hanya itu faktor afiliasi politik juga menjadi faktor lain yang menjadi penyebab kegagalan tersebut. Tak jauh berbeda, di era setelahnya, faktor politik menjadi penentu dari kegagalan demi kegagalan yang dituai dalam implementasi *land reform*. Sedikit titik terang baru tampak saat era reformasi bergulir dan dipertegas saat Susilo Bambang Yudhoyono mewacanakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), sebagai sebuah langkah maju dalam implementasi *land reform*. Meski masih jauh dari ideal, namun langkah tersebut patut diapresiasi sebagai terobosan setelah puluhan tahun lamanya isu *land reform* tenggelam seiring kejatuhan Soekarno.

Di titik ini, terlihat bahwa proses implementasi *land reform* sangat berkaitan erat dengan konteks politik sebuah negara. Sebagai sebuah kebijakan yang kompleks, karena menyangkut kepentingan ekonomi dan melibatkan banyak *stakeholders*, proses implementasi *land reform* tidak kedap terhadap berbagai intervensi politis dari berbagai aktor politik, baik dari partai politik, sektor bisnis, dan lainnya. Tak bisa dipungkiri, sejak awal diundangkan, UUPA 1960 menjadi arena interaksi kepentingan berbagai aktor politik untuk memengaruhi kebijakan *land reform* di Indonesia. Dalam catatan beberapa ahli (Lyon, 1984: 168-236; Wanandi, 2014; Wiradi, 2009b) menunjukkan bahwa UUPA 1960 memicu berbagai gejolak di masyarakat karena interaksi kepentingan yang cenderung diametral antar kelompok kepentingan, hingga memuncak di tahun 1965-1966.

Dalam perkembangannya, setelah Soekarno jatuh, orde baru memulai era baru dalam implementasi *land reform* di Indonesia. Meski cenderung tanpa perencanaan strategis, orde baru tercatat

pernah melaksanakan implementasi *land reform* melalui program transmigrasi dan perkebunan inti rakyat (Mulyani, 2011: 78-83). Secara sukarela, dalam program transmigrasi, masyarakat didorong untuk pindah ke wilayah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah dan secara efektif mengelola tanah di tempat tujuan. Sementara, dalam konsep perkebunan inti rakyat, sebagian masyarakat yang memiliki tanah di sekitar perusahaan perkebunan didorong untuk bekerjasama dengan perusahaan secara mutualistik, terutama terkait produksi. Kemudian, disediakan lahan tempat tinggal di sekitar perkebunan untuk para petani. Terlepas dari keefektifan kedua program tersebut, secara minimal, keduanya telah memenuhi kriteria implementasi *land reform*, yakni redistribusi lahan yang mana masyarakat mendapat sebidang tanah, serta disediakan faktor pendukung lain, seperti kredit, dan lainnya.

Sedikit berbeda dengan semangat di era sebelumnya, orde baru cenderung mengabaikan faktor pokok dalam UUPA 1960 saat mengimplementasikan *land reform*, yakni perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah (Setiawan, 2010: 60-65). Tak heran, angka ketimpangan terus meroket dan praktik monopoli terus berjalan di era orde baru, hingga memicu konflik agraria di berbagai daerah. Bahkan dalam beberapa kasus, konflik berlangsung sangat lama dan menelan korban yang tidak sedikit. Hal ini mengindikasikan bahwa rezim orde baru belum mampu menyentuh akar permasalahan pertanahan di Indonesia.

Era reformasi tak serta merta membawa perubahan pada implementasi *land reform*, sebab sejak Habibie memegang kekuasaan, *land reform* bukan menjadi program prioritas kebijakan. Namun, sekitar tahun 2006, saat konflik agraria mengemuka dan desakan organisasi masyarakat menguat, presiden kala itu Susilo Bambang Yudhoyono melancarkan program yang diberi label Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Bersama Joyo Winoto, SBY mulai melakukan *pilot project* redistribusi lahan di berbagai daerah,

terutama di Jawa (Nurdin, 2008; Mulyani, 2011). Secara umum, PPAN tidak jauh berbeda dengan praktik *land reform* di era orde baru, sebab PPAN hanya melaksanakan redistribusi, tanpa mencoba merombak struktur pemilikan dan penguasaan tanah, maupun menyelesaikan konflik warisan di era orde baru.

Selain melaksanakan redistribusi, PPAN juga mengusung layanan legalisasi tanah, yang diberi nama Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (Larasita). Adapun, tujuan dari program Larasita tidak begitu berbeda dengan Program Nasional Pendaftaran Tanah (Prona) yang telah dicanangkan di era Orde Baru, di mana keduanya berasumsi bahwa minimnya legalisasi tanah di Indonesia menyebabkan aset tanah yang dimiliki tidak mampu dioptimalkan kegunaannya. Tak hanya itu, tertib administrasi pertanahan juga menjadi alasan lain, mengingat sebagian besar masyarakat belum mendaftarkan tanah miliknya secara formal.

Di titik ini, praktik implementasi *land reform* cenderung memiliki perbedaan di masing-masing era. Meski tidak selalu tajam perbedaannya namun hal ini menegaskan bahwa implementasi *land reform* dipengaruhi oleh paradigma dari rezim yang berkuasa. Seluruh pendekatan, metode dan praktik yang diaplikasikan akan merujuk dari paradigma yang digunakan oleh rezim tersebut serta konteks sosial yang melingkupinya. Dalam konteks kebijakan publik, mampu dikatakan bahwa seluruh rezim yang pernah berkuasa di Indonesia melakukan interpretasi terhadap UUPA 1960 sesuai dengan basis asumsi dan paradigma yang dianut dalam melaksanakan implementasi *land reform*.

Dengan demikian, sejak kegagalan implementasi *land reform* di era Soekarno, rezim-rezim setelahnya melakukan interpretasi terhadap UUPA 1960 dan merumuskan paradigma dan metode implementasi *land reform*. Saat orde baru berkuasa, praktik implementasi *land reform* melalui transmigrasi dan PIR merupakan hasil interpretasi rezim yang dinilai kontekstual dan sesuai dengan kondisi saat itu.

Namun, berbagai pihak menilai bahwa *land reform* era orde baru semakin menarik jauh dari tujuan dan capaian ideal sebagaimana tertuang dalam UUPA 1960. Sebab, jika merujuk pada UUPA 1960 dan peraturan teknis dibawahnya, terlihat bahwa implementasi *land reform* cenderung dilakukan secara koersif dengan struktur birokrasi yang berjenjang, mulai dari panitia *land reform* pusat hingga panitia di daerah. Bahkan, terdapat pengadilan khusus guna menangani seluruh persoalan terkait *land reform*. Seluruh jenjang tersebut berfungsi untuk melaksanakan tugas administratif dan pengawasan dari implementasi *land reform*. Pelaksanaan secara koersif ditujukan untuk mendorong secara signifikan proses perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.

Terdapat beberapa langkah kontraproduktif terhadap UUPA 1960 yang dilakukan oleh rezim orde baru, antara lain pembatalan UU yang mengatur perihal pengadilan *land reform*, praktik liberalisasi di sektor ekonomi, hingga praktik *land grabbing* yang menyebab-kan konflik berkepanjangan. Dengan ini, meski terdapat program transmigrasi dan PIR, namun berbagai langkah kontraproduktif yang dilakukan menyebabkan orde baru tidak mampu memangkas kesenjangan dan monopoli pertanahan, sebagaimana dicita-citakan dalam UUPA 1960.

Tak jauh berbeda, di era reformasi juga terjadi hal demikian, meski terdapat PPAN sebagai manifestasi *land reform*, namun berbagai langkah yang cenderung kontraproduktif terhadap tujuan UUPA 1960 masih dilakukan di berbagai sektor, seperti praktik monopoli pertanahan demi kepentingan bisnis, hingga *land grabbing* yang di-lakukan oleh berbagai pihak, termasuk aparat pemerintah. Tak hanya itu, isu korupsi juga semakin mengemuka, hingga menjadi kendala tersendiri dalam perbaikan di sektor pertanahan. Dengan kondisi tersebut, seolah tidak terdapat kesiapan aparatur, serta minimnya sinergi dari berbagai sektor untuk mendorong terwujudnya tujuan dan capaian dari UUPA 1960, padahal implementasi *land reform* merupakan program lintas sektor dan melibatkan ragam *stakeholders*.

Memang tak dapat dipungkiri, terdapat berbagai kendala, hambatan dan konteks yang berbeda antar rezim dan menjadi alasan mengapa satu era dengan era lainnya cenderung mengimplementasikan *land reform* dengan cara yang berbeda. Namun, terdapat satu benang merah yang mampu ditarik dari seluruh praktik di berbagai era, dimana implementasi *land reform* masih belum mampu mewujudkan tujuan dasar sebagaimana diperintahkan dalam UUPA 1960, yakni perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan atas tanah.

Gejala perbedaan paradigma, pendekatan dan metode dalam implementasi *land reform* juga terjadi di berbagai negara, seperti Afrika Selatan, Brazil, Bolivia dan Filipina. Di tengah realitas monopoli, ketimpangan dan konflik atas tanah, pemerintah melaksanakan implementasi *land reform* sesuai dengan interpretasi rezim terhadap peraturan perundangan *land reform* (Boras, 2001; Wolford, 2010; Pellegrini & Dasguota, 2011; Souza & Silva, 2011; Logan, Tengbeh, Petja, 2012; Barros, Araujo, Faria, 2013). Hasil interpretasi tersebut kemudian digunakan sebagai dasar dalam implementasi *land reform*.

Berdasarkan pengalaman praktik berbagai negara, para ahli mengklasifikasikan terdapat dua paradigma *land reform* secara umum, yakni kapitalistik dan sosialistik. Keduanya memiliki kecenderungannya masing-masing, di mana paradigma kapitalistik lebih menekankan dampak implementasi *land reform* pada integrasi dengan mekanisme pasar yang lebih luas, sementara paradigma sosialistik menekankan pada kolektivitas, subsistensi serta pemangkasan kesenjangan (Wiradi, 2009a: 90-138; Mulyani, 2011: 36-43). Dalam konteks reforma agraria, paradigma menentukan tatanan masyarakat yang hendak dicapai dan diwujudkan melalui implementasi *land reform*. Secara singkat, reforma agraria dalam paradigma kapitalistik masih menolerir perbedaan kelas dan redistribusi hanya dilaksanakan secara terbatas, guna mendukung mekanisme pasar yang dimonopoli oleh korporasi. Sementara,

dalam paradigma sosialistik, reforma agraria mendorong redistribusi secara luas guna menghancurkan kesenjangan dan meningkatkan kolektivitas diantara masyarakat.

Indonesia memiliki paradigma tersendiri dengan karakter populis dalam implementasi *land reform* (Wiradi, 2009a). Adapun, orientasi dari paradigma populis cenderung memiliki kesamaan dengan paradigma sosialistik, yakni pemangkasan kesenjangan serta pemerataan ke-sejahteraan. Namun, disisi lain, paradigma populis masih menolerir karakter individualistik dari petani serta tidak menekankan kolektivitas. Hal ini tecermin nyata dari UUPA 1960 yang mana memandang petani sebagai entitas individual dengan konsep pemilikan tanah redistribusi secara individual pula. UUPA 1960 tidak mendorong kolektivitas petani dalam mengolah tanah, sebagaimana paradigma sosialistik. Tetapi disisi lain, UUPA 1960 mendorong terhapusnya monopoli yang cenderung kapitalistik dengan membatasi secara minimal dan maksimal dari kepemilikan tanah individu. Paradigma populis memosisikan diri tidak 'sosialistik' sepenuhnya maupun tidak 'kapitalistik' sepenuhnya, tetapi menyesuaikan dengan karakter yang dimiliki oleh masyarakat dan tata nilai yang melingkupinya.

Dalam konteks kelas sosial pedesaan, ketiga paradigma tersebut juga memiliki perbedaan yang cukup mendasar, di mana masing-masing paradigma memiliki basis asumsi yang khas. Dalam paradigma sosialistik, identifikasi kelas pedesaan dilakukan untuk memetakan penerima manfaat dari redistribusi, sekaligus menentukan kelas-kelas pedesaan yang diafirmasi dalam kebijakan *land reform.* Paradigma ini menilai bahwa sebagaimana di dalam sektor industri, sektor pertanian juga mengalami diferensiasi kelas yang akan menentukan watak kelas. Sehingga, implementasi *land reform* cenderung mendorong kolektivitas dan solidaritas dari kelas-kelas pedesaan yang dinilai 'tertindas'. Sementara, paradigma populis berasumsi bahwa masyarakat pedesaan tidak ditemukan gejala diferensiasi kelas,

melainkan diferensiasi demografis, sehingga seluruh kelas pedesaan harus didorong untuk bekerja sama dan disinergikan dalam satu institusi ekonomi. Di Indonesia, koperasi menjadi institusi untuk melakukan integrasi antar kelas pedesaan, saat dilaksanakan *land reform*. Kemudian, dalam paradigma kapitalistik, tidak dikenal diferensiasi kelas, analisis digunakan hanya sebatas untuk menentukan penerima manfaat. Asumsinya, redistribusi tanah dalam implementasi *land reform* merupakan langkah untuk memberikan kesempatan yang cenderung "sama" bagi kelompok masyarakat dengan pendapatan minim untuk meningkatkan kesejahteraan. Tak hanya itu, *land reform* juga menjadi salah satu instrumen untuk mendukung industri pertanian skala besar guna meningkatkan produksi.

Dari sisi pendekatan, implementasi *land reform* dibagi ke dalam dua tradisi besar: *state—led land reform* dan *market—led land reform*. Keduanya dibedakan berdasarkan asumsi, orientasi dan peran implementor kebijakan. Dalam *state—led*, asumsinya perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah melalui *land reform* hanya mampu berjalan secara efektif dengan mekanisme koersi yang dilaksanakan oleh pihak dengan otoritas yang legal di tengah masyarakat. Pemerintah diposisikan sebagai aktor yang dominan mendorong implementasi *land reform* dan secara aktif mengafirmasi buruh tani maupun tani gurem. Sebaliknya, dalam *market—led*, diasumsikan bahwa *land reform* merupakan salah satu langkah untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan dari buruh tani, sekaligus mendorong agar penerima manfaat mampu terlibat dalam mekanisme pasar yang lebih luas. Di sini, pemerintah tidak berperan dominan dalam implementasi, sebab redistribusi dijalankan dengan mekanisme sukarela, tanpa praktik koersi dari pemerintah. Tak hanya itu, pihak swasta juga menjadi aktor lain di samping pemerintah yang mendorong terwujudnya redistribusi. Hal ini mengindikasikan perombakan struktur kepemilikan diasumsikan mampu berjalan seiring dengan mekanisme pasar dan secara sukarela dilakukan.

Meski tidak terlalu masif sebagaimana melalui mekanisme *state—led,* namun *market—led* telah meningkatkan pendapatan dari buruh tani.

UUPA 1960 cenderung menggunakan pendekatan *state—led land reform,* sebab pemerintah diposisikan sebagai *implementor* tunggal untuk melaksanakan implementasi. Hal ini tecermin dari beberapa pasal dalam UUPA 1960 yang mana menempatkan peran pemerintah secara aktif dalam kebijakan pertanahan, seperti dalam pasal 13 yang menyebutkan pemerintah mencegah usaha-usaha monopoli pertanahan, kemudian pasal 17 mengenai penentuan batas maksimal dan minimal kepemilikan dan penguasaan tanah oleh individu yang ditentukan langsung oleh pemerintah. Tak hanya itu, dalam berbagai penjelasan dalam UUPA 1960 juga secara tersurat menyebut bahwa pemerintah memiliki tugas untuk melaksanakan redistribusi guna mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat.

Di samping peran tunggal pemerintah dalam implementasi, UUPA 1960 masih mengakomodir peran masyarakat, terutama *target groups,* yakni dengan melibatkan berbagai organisasi tani dalam kepanitiaan *land reform* dari tingkat pusat hingga daerah. Dalam keputusan Presiden RI No. 131 tahun 1961, disebutkan panitia pelaksana *land reform* terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat. Keduanya di-dorong untuk bersinergi melaksanakan berbagai tahap pelaksanaan *land reform* sejak awal, mulai dari penelitian, penetapan, hingga administrasi. Tak hanya itu, pelibatan masyarakat juga terjadi dalam pengadilan *land reform,* di mana masyarakat dilibatkan untuk meng-ambil keputusan persidangan atas berbagai permasalahan maupun konflik yang timbul akibat implementasi *land reform.* Hal tersebut diatur dalam UU Nomor 21 tahun 1964 di mana menyebut hakim dalam pengadilan terdiri dari unsur pemerintah dan perwakilan organisasi tani.

Dengan demikian, UUPA 1960 memiliki orientasi yang tergolong sebagai paradigma sosialistik, karena mendorong pemangkasan kesenjangan pemilikan dan penguasaan tanah secara menyeluruh serta

bersifat paksa atau koersif, di mana pemerintah menjadi *implementor* yang dominan, terutama dalam mencegah terjadinya monopoli atas tanah. Kemudian, pendekatan *state—led* dalam UUPA 1960 juga dibarengi dengan adanya pelibatan masyarakat, terutama dalam kepanitiaan pelaksana dan pengadilan *land reform*. Adapun, karakter populis dalam UUPA 1960 terlihat dalam konteks metode redistribusi tanah, di mana petani dipandang sebagai entitas individual, dengan pola kepemilikan pasca redistribusi bersifat individual. Tak hanya itu, integrasi atau penyatuan kepentingan berbagai kelas pedesaan melalui institusi koperasi juga menjadi salah satu karakter kuat dari paradigma populis.

Di titik ini, terdapat beberapa isu utama dalam implementasi *land reform* yang kerap menjadi permasalahan, antara lain paradigma, pendekatan dan metode dalam melaksanakan *land reform*. Berbagai perbedaan dalam hal tersebut disebabkan setiap rezim yang pernah dan sedang berkuasa di Indonesia memiliki basis asumsi dan interpretasi masing-masing terhadap UUPA 1960 dalam mengimplementasikan *land reform*. Sehingga, tak jarang beberapa aspek pokok dari UUPA 1960 cenderung diabaikan atau tidak dilaksanakan, saat sebuah rezim memiliki basis asumsi dan interpretasi yang berlainan dengan apa yang tersurat dalam UUPA 1960. Dalam konteks implementasi kebijakan, hal demikian memang lumrah terjadi, namun tetap memiliki konsekuensi, sebab saat basis asumsi dan interpretasi rezim berbeda dengan basis asumsi dan interpretasi dari beberapa kelompok masyarakat maka potensi konflik semakin menguat. Hal ini menjadi salah satu alasan, mengapa konflik agraria di Indonesia sulit untuk diurai dan ditemukan penyebabnya.

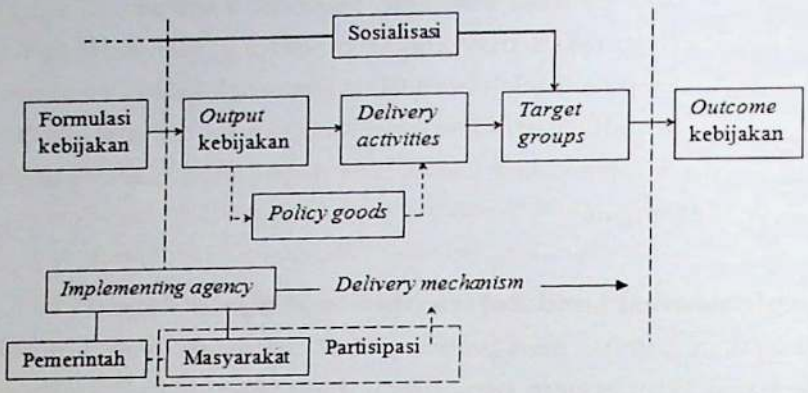
Hingga kini, berbagai konflik tersebut belum mampu diselesaikan dengan baik. Bahkan, di era reformasi, kecenderungan konflik semakin menguat, karena dalam beberapa dekade kepemimpinan Soeharto, berbagai konflik tersebut dibiarkan tanpa penyelesaian dan cenderung menjadi bom waktu. Saat orde baru tumbang, beragam

gerakan masyarakat muncul ke permukaan, berbagai konflik agraria yang dulu berhasil diredam, mencuat kembali. Di tengah iklim demokrasi, gerakan masyarakat cenderung menguat, bahkan beberapa gerakan petani telah berhasil melaksanakan *land reform* atas insiatif sendiri. Kondisi demikian memunculkan kecenderungan baru dalam konteks implementasi *land reform* di Indonesia, se-bagaimana terjadi di Pangalengan.

C. Implementasi Land Reform dan Partisipasi Petani

Kebijakan publik merupakan proses kompleks yang melibatkan berbagai aktor, seperti pemerintah dan masyarakat. Dimulai dari perumusan kebijakan, berbagai aktor tersebut saling berinteraksi untuk memengaruhi proses perumusan. Kemudian, interaksi tersebut berlanjut hingga perumusan selesai dilaksanakan dan masuk dalam tahap implementasi. Di titik ini, aktor-aktor berkepentingan untuk memengaruhi proses implementasi agar tahap-tahap dalam implementasi sesuai dengan yang diharapkan oleh masing-masing aktor. Maka tak jarang, interaksi kepentingan dalam implementasi berujung pada konflik, sebagaimana terjadi dalam implementasi *land reform.*

Berikut merupakan bagan proses implementasi kebijakan yang terdiri dari proses sosialisasi, *delivery activities,* hingga penetapan *target groups.* Seluruh tahap tersebut berkesinambungan hingga memberi dampak pada *target groups* sebagai penerima manfaat. Dalam literatur kebijakan, derajat keterlibatan aktor lain di luar pemerintah tergantung dari *delivery mechanism,* di mana saat pola *delivery mechanism* bersifat *top—down,* maka ruang keterlibatan masyarakat cenderung lebih kecil dan sebaliknya.



Gambar 1.1
Proses Implementasi Kebijakan (Diolah dari Pulzl & Treib, 2006: 89-107; Hill, 2005: 174-185; Purwanto, et.,al, 2012)

Basis asumsi dari mekanisme *top-down* adalah terdapat relasi kausal secara langsung antara perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan, sehingga saat tujuan kebijakan dirumuskan oleh pemerintah pusat, maka perangkat birokrasi harus diberikan persiapan untuk mengimplementasikan kebijakan agar sesuai dengan apa yang telah digariskan sebagai tujuan kebijakan. Perspektif ini memang diilhami oleh pendekatan sistem dalam melihat proses kebijakan publik. Tak heran, jika penganut perspektif ini menilai bahwa tujuan kebijakan akan mampu dicapai hanya dengan mempersiapkan perangkat birokrasi, memberikan pengawasan secara tepat serta melakukan kontrol secara ketat. Masyarakat tidak dipandang sebagai elemen penentu yang signifikan dalam proses pencapaian tujuan. Sehingga, dalam *delivery mechanism*, pemerintah cenderung menjadi *implementing agency* tunggal untuk mengantarkan *policy goods* pada *target groups*.

Sementara itu, perspektif *bottom-up* muncul sebagai reaksi atas berbagai kelemahan yang ditemukan dalam perspektif *top-down*.

Asumsi dasarnya ialah proses implementasi kebijakan publik merupakan proses kompleks yang melibatkan struktur hierarki birokrasi yang merentang dari pusat hingga ke daerah, dimana masing-masing tingkatan memiliki diskresi untuk mengambil insiatif guna mendorong pencapaian tujuan yang telah dirumuskan. Dengan kata lain, dalam implementasi *bottom—up*, tiap tingkatan birokrasi diberikan diskresi yang cenderung luas, sehingga mendorong munculnya inisatif dan inovasi yang mana menyesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat. Tak hanya itu, perspektif ini juga menginsyafi bahwa terdapat realitas majemuk di masyarakat, yang mana harus disikapi melalui beragam metode oleh masing-masing tingkatan birokrasi (Pulzl & Treib, 2006: 89-107; Hill, 2005: 174-185).

Perspektif ini juga meyakini bahwa peran pemerintah dalam implementasi adalah untuk membangun simpul yang kuat antar aktor, terutama pemerintah dan masyarakat. Simpul tersebut mampu dibangun melalui sinergi yang baik antar aktor dan pemerintah harus mampu menggunakan diskresi yang dimiliki untuk menerapkan metode agar sinergi tercipta. Dari beberapa basis asumsi tersebut memperlihatkan bahwa dalam mekanisme *bottom—up*, tidak terdapat sebuah linearitas proses kebijakan publik, sebab kunci suksesnya sebuah implementasi kebijakan tak hanya terletak dari peran yang kuat dari pemerintah, tetapi juga peran signifikan dari masyarakat untuk memengaruhi pemerintah. Dengan ini pemerintah tidak lagi menjadi *implementing agency* tunggal dalam *delivery mechanism*, tetapi masyarakat juga diberikan peran dan porsi yang cukup dalam proses implementasi guna mendorong pencapaian tujuan kebijakan.

Di titik ini, mampu dikatakan bahwa perspektif *top-down* menggunakan instruksi dan pengawasan secara terpusat guna menghindari ambiguitas di jenjang pemerintah yang lebih rendah. Selain itu, diskresi dan desentralisasi diminimalisir hingga titik tertentu, sehingga pemerintah di jenjang terendah seolah hanya melaksanakan program, tanpa diskresi dan kewenangan yang cukup

luas untuk melaksanakan inovasi. Kejelasan petunjuk teknis, *one best way approach*, hingga penyiapan *implementing agency*, diasumsikan menjadi faktor penentu kesuksesan implementasi. Sebaliknya, perspektif *bottom-up* melihat bahwa *implementing agency* dibawah pemerintah pusat memiliki pengetahuan yang cukup mengenai kondisi objektif masyarakat, karena bersinggungan langsung dengan masyarakat, sehingga harus diberikan wewenang dan ruang untuk menggunakan diskresi dalam rangka menyelesaikan persoalan yang berpotensi menghambat pencapaian tujuan kebijakan. Tak hanya itu, masyarakat juga menjadi salah satu elemen penentu dari keberhasilan implementasi kebijakan.

Dalam konteks *land reform*, pendekatan *state—led land reform* cenderung diklasifikasikan sebagai implementasi *top—down* karena ruang pelibatan masyarakat yang cenderung minim, dimana aktor yang terlibat langsung hanyalah masyarakat atau organiasi tani. Kemudian, pemerintah juga menjadi aktor dominan yang mengatur seluruh mekanisme dan metode *land reform* secara koersif dan menempatkan aktor lain untuk terlibat secara terbatas dalam beberapa aspek dalam implementasi. Sementara itu, pendekatan *market—led land reform* cenderung diklasifikasikan sebagai implementasi *bottom—up*, sebab dalam implementasi berbagai aktor terlibat secara langsung, tak hanya pemerintah dan masyarakat, tetapi juga pihak swasta. Secara praktik, *market—led* menggunakan metode sukarela dalam proses redistribusi, di mana pihak pemilik tanah dan penerima manfaat harus mencapai kesepahaman terlebih dulu untuk kemudian dilaksanakan proses redistribusi. Pemerintah memiliki peran untuk mendorong kesepakatan dan kesepahaman antar pihak, agar implementasi *land reform* mampu berjalan secara lancar dan minim konflik.

Terdapat beragam bentuk maupun cara dari masyarakat berpartisipasi dalam implementasi *land reform*. Guna mempermudah pembahasan, partisipasi masyarakat akan dibagi kedalam dua konteks, yakni secara administratif dan secara politis. Dalam konteks

pertama, partisipasi masyarakat dalam implementasi memiliki karakter tertentu dan menentukan pola interaksi antar aktor, serta peran antar aktor. Sementara itu, dalam konteks politis, partisipasi dalam implementasi merujuk pada derajat keterlibatan masyarakat, metode serta bentuk partisipasi. Keduanya akan menggambarkan bagaimana partisipasi petani, baik secara individual maupun melalui organisasi tani, dalam rangka memengaruhi implementasi kebijakan *land reform*.

Kathe Callahan (2006: 183) merumuskan model partisipasi masyarakat dalam konteks kebijakan publik, di mana terdapat beberapa kecenderungan relasi antara masyarakat dan pemerintah. Adapun, model relasi antara pemerintah dan masyarakat ditentukan secara signifikan oleh tiga karakteristik partisipasi masyarakat, yakni *passive, transition* dan *active*, ketiganya dibedakan berdasarkan peran dan fungsi dari masyarakat dalam kebijakan publik, sebagaimana dijelaskan dalam bagan berikut

Tabel 1.1

Characteristics of Citizen Participation Models

Active	Transition	Passive
Citizen control	Shared control	Agency control
Citizens identify parameters	Agency identifies parameters	Agency identifies parameters
Proactive, open	Broad, open process	Closed process
Consensus role dominant	Consensus decision	Agency decision
Citizens articulate policy	Citizen role advisory	Citizens react to proposals
Agency serves as consultant	Administrators as staff and participants	Administrators articulate policy
Citizens own process	Participation as process goal	Agency as only participants
Citizens come in at the beginning of the process	Citizens come in at the middle of the process	Participation as a formality Citizens come in at the end of the process

Sumber: Callahan, 2006: 178

Asumsinya, semakin aktif masyarakat berpartisipasi, semakin signifikan peran masyarakat dalam proses kebijakan publik dan sekaligus menggeser peran pemerintah. Sebagaimana telah disinggung, implementasi kebijakan merupakan salah satu media interaksi dan persinggungan kepentingan antar aktor, di mana aktor-aktor yang terlibat terus mencari bentuk yang sesuai, serta mencari titik keseimbangan diantaranya. Namun, dalam beberapa kasus, aktor-aktor tersebut sulit untuk menemukan bentuk yang sesuai dan tak mampu mencapai titik keseimbangan, sebagaimana terjadi dalam konteks implementasi *land reform*.

Lebih lanjut, berangkat dari karakteristik partisipasi masyarakat, Kathe Callahan (2006) menyusun model interaksi antara pemerintah dan masyarakat, di mana peran antar aktor mendefinisikan dinamika dalam kebijakan, serta pendekatan administratifnya. Dalam model tersebut, peran masyarakat dibedakan kedalam delapan klasifikasi yang mana menunjukan gradasi dari karakter partisipasi masyarakat. Saat masyarakat masih berperan sebagai *subject* atau sebatas *voter*, maka merepresentasikan bahwa partisipasi masyarakat masih tergolong *passive*, dan seterusnya. Di titik ini, model interaksi dari Callahan mampu digunakan untuk menganalisis peran aktor dan dinamika kebijakan *land reform*.

Tabel 1.2

Administrator—Citizen Interaction

Administrator Role	Citizen Role	Administrative Approach	Dynamic	Method of Interaction
Ruler	Subject	Coercive	Authority	Government control
Implementer	Voter	Representative	Trust	Voting
Expert	Client	Neutral competence	Control	Compliance
Professional	Customer	Responsive	Passive	Consulative
Public servant	Citizen	Facilitative	Engaged	Deliberative
Co-producer	Co-producer	Collaborative	Active	Partnership

Broker	Investor	Communal	Cooperative	Co-investing
Employee	Owner	Compliance	Conflict	Citizen control

Sumber: Callahan, 2006: 183

Dalam konteks politis, partisipasi masyarakat dalam implementasi *land reform* mewujud sebagai serangkaian usaha baik langsung dan tak langsung dengan berbagai metode dan media guna memengaruhi implementasi kebijakan. Hal ini senada dengan yang diungkap oleh Surbakti (1992: 141) dan Verba (1980; 46), dimana partisipasi politik merupakan bentuk keterlibatan atau keikutsertaan aktor lain yang tidak memiliki wewenang secara formal dalam suatu kebijakan atau penyelenggaraan pemerintahan. Adapun, praktik keterlibatan masyarakat memiliki klasifikasi tersendiri, baik ditinjau dari sisi derajat partisipasi maupun aktor partisipasi. Arnstein (1969) dan Surbakti (1992: 143) memberikan landasan teoretik sekaligus model dari klasifikasi tersebut.

Arnstein (1969) membagi kedalam tiga kategori derajat partisipasi masyarakat, yakni *citizen power, tokenism* dan *non participant*. Sementara Surbakti (1992: 143) membagi ke dalam enam kategori partisipasi yang ditinjau dari sisi aktor: pemimpin politik, aktivis politik, komunikator, warga negara, marginal dan terisolasi. Secara sederhana, keduanya menunjukkan bahwa tidak semua praktik partisipasi mampu secara signifikan memengaruhi kebijakan publik. Pada level *non participant* dalam konsepsi Arnstein, maupun warga negara hingga terisolasi dalam konsepsi Surbakti, menunjukkan bahwa masyarakat belum memiliki sumber daya yang cukup untuk berpartisipasi dan memengaruhi kebijakan.

Di sisi lain, partisipasi masyarakat mewujud dalam berbagai bentuk, baik secara legal/formal maupun secara informal. Langton (dalam Callahan, 2006: 151) mengklasifikasikan bentuk partisipasi kedalam beberapa tipe; *citizen action; citizen involvement; electoral participation; obligatory participation*. Kemudian, Robert B. Talisse (2009;

36-38) mengklasifikasikan aksi politik kedalam empat bentuk, *relocation, rebellion, civil disobedience, petition*. Melalui ragam klasifikasi tersebut, terdapat satu benang merah yang mampu ditarik bahwa seluruh aksi yang dilakukan baik oleh individu maupun kelompok masyarakat dengan berbagai cara dan metode guna memengaruhi implementasi kebijakan termasuk sebagai partisipasi masyarakat secara politis.

Jika dikontekstualisasikan dalam implementasi *land reform*, maka wujud partisipasi masyarakat tentu akan terepresentasikan dalam berbagai aksi, sebagaimana digambarkan oleh Anton Lucas & Carol Warren (2003: 87-126) melalui risetnya terhadap gerakan petani pasca orde baru yang menunjukkan bahwa petani melakukan ragam bentuk dan metode aksi untuk menuntut peran dan tanggung jawab negara dalam menyelesaikan konflik tanah di masa lalu, maupun menyelesaikan perihal ketimpangan struktur agraria warisan orde baru. Tak hanya itu, secara lebih umum, James C. Scott (2000) juga mengemukakan temuan riset terkait "perlawanan sehari-hari" dari petani sebagai reaksi terhadap berbagai persoalan agraria. Dalam pandangan Scott (2000: 40) kelompok masyarakat yang berprofesi sebagai petani kerap melakukan bentuk perlawanan sehari-hari untuk mengubah sebuah kebijakan atau kondisi yang menekan kondisi "aman" petani. Bentuk perlawanan tersebut dilakukan secara terselubung dan sulit dideteksi, baik melalui boikot, pencurian, dan sebagainya.

Suhartono (2010) juga mengungkap hal serupa, di mana masyarakat pedesaan Jawa telah sejak lama mengenal berbagai bentuk perlawanan sehari-hari sebagaimana dikonsepsikan oleh Scott. Kesamaan gejala tersebut menunjukkan bahwa terdapat pola yang cenderung serupa dari petani dalam rangka merespons kondisi lingkungannya serta mengusahakan agar kepentingannya mampu diakomodir. Meski demikian, motif yang melatarbelakangi partisipasi petani tidaklah tunggal, tetapi dipengaruhi oleh berbagai

faktor yang melingkupinya. Namun, dalam konteks implementasi *land reform*, berbagai temuan menunjukkan bahwa tanah menjadi motif utama dari partisipasi petani.

Tanah, sebagai *policy goods* dalam implementasi *land reform* men-jadi simpul kepentingan yang mempertemukan berbagai aktor. Bagi petani, tanah memiliki banyak makna dan tak hanya dipandang dari perspektif ekonomis semata. Y. Wartaya Winangun (2004: 73-78) menyebut makna tanah bagi masyarakat secara umum terdiri dari 5 lapis, yakni tanah sebagai lahan untuk menghasilkan kebutuhan hidup; sebagai ruang tempat melangsungkan hidup; sebagai kawasan lingkungan untuk hidup dan berkembang; sebagai pembentuk kreativitas dan partisipasi; dan sebagai mata rantai sejarah. Kelima lapis ini merupakan alasan utama mengapa tanah menjadi begitu bermakna. Hal serupa juga diungkapkan oleh Karel Phil Erari (1999: 83-90) yang menyebut bahwa tanah menentukan banyak aspek manusia, tak terkecuali hubungan sosial, adat hingga aspek teologis.

Lebih lanjut, tanah adalah kehidupan, bahkan telah melekat menjadi martabat dan harga diri bagi petani (Winangun, 2004: 12-27, 78-82; Mulyani, 2011: 1), sebab tanah menjadi faktor yang menentukan status sosial sekaligus tingkat kesejahteraan, baik langsung ataupun tidak langsung. Bahkan, Gunawan Wiradi (2009b; 79-80), menggambarkan bahwa tingkat pendapatan petani yang memiliki tanah luas dengan petani gurem sangat timpang. Tak hanya itu, pendapatan dari sektor non pertanian juga hanya mampu diakses secara leluasa oleh mereka yang memiliki banyak tanah, sebab terjadi akumulasi modal dari hasil pertanian yang kemudian digunakan untuk mendirikan usaha lain di luar sektor pertanian.

Dengan demikian, terdapat relasi kuat antara tanah dan petani yang dilandasi oleh berbagai pemaknaan atas pentingnya tanah dalam kehidupan mereka. Tak heran, dalam berbagai kasus konflik agraria, petani bahkan rela mempertaruhkan nyawa demi sebidang tanah. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa tanah mengandung tata

nilai tertentu yang memengaruhi pandangan serta cara berpikir dari petani dalam kehidupan sehari-hari. Terlebih, tanah juga berpotensi memengaruhi konteks hubungan sosial di pedesaan, seperti yang terjadi dalam komunitas-komunitas adat.

Di titik ini, relasi antara tanah dan petani tentu akan menghasilkan pola partisipasi yang khas, serta berbeda antara satu komunitas dengan komunitas lain. Baik tingkat, bentuk dan metode partisipasi dipengaruhi secara langsung dan tidak langsung oleh relasi tersebut. Tak hanya itu, interaksi dengan pemerintah juga akhirnya dipengaruhi oleh pandangan dan pemaknaan atas tanah dari para petani. Maka, terdapat keunikan tersendiri dari pola partisipasi petani dan interaksinya dengan pihak pemerintah dalam implementasi kebijakan.

BAB 2
PERLAWANAN PETANI PANGALENGAN

A. Pangalengan: Realitas Kesuburan dan Ketimpangan

Dengan letak di dataran tinggi bagian selatan Kabupaten Bandung, Kecamatan Pangalengan menjadi kecamatan di ujung selatan dari Kabupaten Bandung, berbatasan langsung dengan kabupaten Garut. Di utara, kecamatan pangalengan berbatasan langsung dengan kecamatan Cimaung. Adapun jarak dari ibukota kecamatan Pangalengan menuju ibukota provinsi Jawa Barat sekitar 50 kilometer, sementara ke ibukota kabupaten sekitar 30 kilometer, dengan kondisi jalan yang cukup baik. Namun, akses jalan dari ibukota kecamatan menuju desa-desa tidak cukup baik. Dengan kondisi geografis tersebut, kecamatan Pangalengan terhitung strategis.

Pangalengan terkenal sebagai penghasil ragam komoditas pertanian dan perkebunan, seperti sayuran, teh, hingga kopi. Tak hanya itu, susu juga menjadi salah satu komoditas lain yang tak kalah berlimpah. Tanah yang subur telah menjadikan Pangalengan sebagai salah satu pemasok sayuran bagi banyak kota, bahkan telah merambah provinsi-provinsi lain. Tercatat, tahun 2013, produksi kentang di kecamatan pangalengan mencapai 193.172 ton dari lahan seluas 3.526 Ha, untuk produksi kubis/kol sebesar 340.458 ton dari lahan seluas 2.406 Ha, kemudian, wortel, tomat hingga sayuran lain mencapai ribuan dan ratusan ton. Untuk produksi kopi, dari 2.560 Ha

tanah menghasilkan 60.567 ton, sementara produksi padi dari 1.030 Ha lahan menghasilkan 54,7 ton. Dengan kondisi tersebut, tak heran jika kebanyakan penduduknya berprofesi sebagai petani. Dari total 61.528 penduduk yang bekerja, sebanyak 16.199 penduduk kecamatan Pangalengan bekerja di sektor pertanian, serta 6.252 penduduk bekerja di sektor perkebunan[2].

Baik tua maupun muda, mereka menjadikan pertanian sebagai mata pencaharian utama. Untuk mereka yang tergolong muda, biasanya memilih menjadi petani setelah mereka menamatkan satu atau beberapa jenjang pendidikan dan tidak mampu melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Namun, sebagian dari mereka juga ada yang memilih hijrah ke kota besar seperti Bandung dan Jakarta untuk bekerja di ragam sektor. Layaknya gejala di pedesaan pada umumnya, sebagian masyarakat Pangalengan juga memilih untuk bekerja sebagai buruh migran di negara tetangga, seperti Korea dan Malaysia. Biasanya, mereka adalah para perempuan yang berharap mampu meningkatkan status sosial ekonomi keluarganya di tengah keterbatasan yang ada, entah tingkat pendidikan, keahlian dan kesempatan kerja. Minimnya akses pendidikan dan pendapatan di Pangalengan menjadi faktor utama yang mendorong sebagian masyarakat memilih menjadi buruh migran.

Selain pertanian dan perkebunan, sektor lain yang menopang perekonomian masyarakat di Pangalengan ialah peternakan. Sejumlah 12.919 penduduk kecamatan Pangalengan bekerja di sektor tersebut. Sapi perah dan kambing merupakan dua jenis ternak yang dominan dipelihara oleh masyarakat. Sebagian petani juga menjadikan ternak domba hingga ayam sebagai usaha sampingan. Biasanya, mereka memelihara ternak di sekitar rumah dalam skala kecil. Ternak mampu memberikan pemasukan lebih bagi para petani, selain itu juga mampu

[2] Seluruh data terkait kecamatan Pangalengan diambil dari monografi Kecamatan Pangalengan tahun 2013, yang diterbitkan oleh Sekretariat daerah, Pemerintah Kabupaten Bandung. Kemudian, sebagian juga diambil dari profil desa-desa di Kecamatan Pangalengan. Untuk selanjutnya, seluruh pemaparan data, dirujuk dari sumber tersebut.

menjadi cadangan jika usaha sektor pertanian mengalami kerugian akibat cuaca buruk, hingga serangan hama.



Gambar 2. 1.
Peta Kabupaten Bandung (Sumber: laman resmi pemerintah Kabupaten Bandung)

Baik sektor pertanian maupun peternakan, keduanya mendorong sektor komersial di kecamatan Pangalengan tumbuh. Mulai dari jasa transportasi hingga perdagangan, merupakan sektor lain yang tumbuh sebagai dampak dari pesatnya sektor pertanian dan peternakan. Para petani dan peternak akan semakin membutuhkan jasa transportasi guna mendistribusikan berbagai komoditas hasil produksinya ke pasar. Kemudian, sektor perdagangan juga mendapatkan dampak secara langsung dari distribusi tersebut. Selain itu, perdagangan sarana produksi pertanian juga melaju seiring dengan terus tumbuhnya permintaan dari para petani.

Relasi ekonomi tersebut, menempatkan sektor pertanian sebagai salah satu nadi perekonomian di kecamatan Pangalengan, sebab sektor tersebut mampu memberikan dampak bagi tumbuhnya sektor ekonomi lain di kecamatan Pangalengan. Bahkan, mampu memberikan kesempatan bagi masyarakat mendapatkan pendapatan diluar sektor pertanian. Gambaran nyata dari relasi ekonomi sektor pertanian sangat terlihat terutama pada masa tanam dan panen, dimana sektor perekonomian lain ikut berdenyut dan perputaran uang di kecamatan Pangalengan terjadi.

Adapun pendapatan asli desa di kecamatan Pangalengan tercatat mendekati angka dua miliar rupiah tahun lalu. Pendapatan tersebut di luar dana perimbangan maupun perolehan bagi hasil pajak dengan pemerintah daerah. Sejumlah 13 desa tercatat berada di dalam wilayah kecamatan Pangalengan. Angka tersebut mengindikasikan bahwa perekonomian di kecamatan Pangalengan yang ditopang dari ragam sektor memiliki tingkat produksi yang cukup tinggi dan terus tumbuh.

Perlu dicatat, bahwa pertumbuhan ekonomi dan pendapatan juga ditopang dengan adanya industri skala besar di berbagai sektor, seperti KPBS Pangalengan dalam sektor peternakan sapi perah. Kemudian, PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) di sektor perkebunan dengan penguasaan atas ratusan hektar lahan. Badan usaha pemerintah provinsi yang bergerak di bidang pertanian dan pembibitan juga menguasai ratusan hektar tanah. Serta bisnis TNI di sektor pertanian juga turut menguasai berhektar-hektar tanah. Bahkan, tak hanya perusahaan nasional, korporasi multinasional, seperti *Star energy* juga mendirikan anak perusahaan bernama *Magma Nusantara* yang bergerak dibidang energi panas bumi di kecamatan ini. Hingga beberapa desa yang terkena dampak langsung dari bisnis tersebut mendapatkan suntikan dana "bagi hasil" dari *Star Energy*.

Industri skala besar tersebut memiliki akses penguasaan tanah melalui berbagai hak yang diberikan oleh pemerintah; hak

guna usaha (HGU), hak pengelolaan lahan (HPL), serta bentuk hak penguasaan lainnya. Bertahun-tahun sudah industri tersebut beroperasi dan menyerap banyak tenaga kerja di kecamatan Pangalengan. Bahkan, sebagian dari industri tersebut juga turut menyumbang pembangunan di kecamatan Pangalengan, salah satunya melalui hibah untuk fasilitas umum, berupa sekolah dan fasilitas lainnya. Industri tersebut masih beroperasi karena keuntungan demi keuntungan terus diraup dari kekayaan alam di kecamatan Pangalengan.

Tak hanya sampai di situ, tahun 2007 menandai penetapan kecamatan Pangalengan sebagai kawasan agropolitan, dimana 13 desa menjadi sentra produksi komoditas pertanian dan perkebunan. Dibawah koordinasi pemerintah kabupaten Bandung, masterplan agropolitan disusun secara rinci, mulai dari proses produksi, hingga distribusi. Beberapa komoditas pertanian dan perkebunan, seperti kentang, teh dan kopi menjadi komoditas unggulan dari kawasan agropolitan Pangalengan. Penyiapan infrastruktur juga terus berjalan, seperti yang terjadi di desa Margamekar, guna menopang Margamekar sebagai desa sentra komoditas kentang, pemerintah, melalui kementrian pekerjaan umum memberikan program pembangunan infrastruktur berlabel P2S-Agro[3]. Dalam program tersebut, infrastruktur seperti jalan, gedung pertemuan petani, hingga saluran air dibangun.

Kawasan agropolitan Pangalengan ditargetkan selesai tahun 2010. Sesuai dengan dokumen masterplan yang disusun oleh pemerintah kabupaten Bandung, dalam tiga tahun, desa-desa di kecamatan Pangalengan mempersiapkan seluruh kebutuhan dan memastikan seluruh prasyarat terpenuhi. Kemudian, berbagai usaha untuk mempromosikan kawasan agropolitan mulai berjalan. Dengan hal tersebut, diharapkan wisatawan akan berkunjung, juga berbagai investasi akan masuk ke kecamatan Pangalengan. Nahas, hingga

[3] Berdasarkan penelusuran dokumen di kantor desa Margamekar, Kecamatan Pangalengan.

saat ini, rencana tersebut tampaknya belum mampu direalisasikan sepenuhnya.

Hingar bingar laju perekonomian dan tumbuhnya industri besar memang menjadi prestasi tersendiri bagi kecamatan Pangalengan. Kemudian, tingginya produksi komoditas pertanian dan perkebunan juga masih terus dipertahankan hingga saat ini, menjadi rapor baik bagi pemerintah. Namun, di balik semua cerita sukses tersebut, kecamatan Pangalengan menyimpan cerita gelap, terselip diantara hijaunya pegunungan dan megahnya industri besar. Sebuah cerita dari gang-gang sempit pedesaan, di dalam gubuk-gubuk berukuran 8x6m yang berlantai kayu dan lumpur di beranda. Mereka, penduduk yang kurang beruntung, turut mengisi angka statistik jumlah keluarga prasejahtera di kecamatan Pangalengan sebesar 28.038 KK. Kemudian, mereka juga memiliki akses yang minim dalam bidang pendidikan. Tercatat, sejumlah 45.078 penduduk hanya tamat SD dan hanya sekitar 2.033 penduduk yang mampu melanjutkan ke jenjang perguruan tinggi.

Sebagian penduduk di kecamatan Pangalengan memang belum mampu mengakses fasilitas umum yang menjadi kebutuhan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Tak hanya itu, mereka juga masih kesulitan untuk mencukupi pangan yang bergizi setiap harinya. Dengan pendapatan yang minim, tidak lebih dari 20.000 rupiah per hari, berbagai kebutuhan sehari-hari sulit untuk terpenuhi. Mereka adalah sebagian penduduk yang kerap disebut si miskin, dengan profesi sebagai buruh tani.

Dalam jumlah yang tidak sedikit, mereka mengisi dasar lapisan kelas sosial masyarakat di kecamatan Pangalengan. Biasanya, mereka hanya memiliki tanah untuk tempat tinggal, sementara pendapatan sehari-hari, mereka menjual tenaga kepada para pemilik tanah atau para petani kaya yang mampu menyewa tanah puluhan hektar luasnya. Pendapatan buruh tani pun beragam, namun rata-rata mereka mendapatkan 15.000-18.000 rupiah per hari, dengan jam kerja

dari pagi hingga tengah hari. Jika lembur, mereka akan mendapatkan tambahan pendapatan.

Dari tanah seluas 27.294,771 Ha di kecamatan Pangalengan, buruh tani tidak memiliki akses untuk menguasai dan memiliki sedikit tanah dari jumlah tersebut. Mereka menjadi golongan masyarakat yang tidak memiliki jaminan hidup kedepan dan terus bergantung kepada sebagian masyarakat yang beruntung, atau kerap dilabeli sebagai keluarga sejahtera. Sejak pagi mereka mengayunkan kaki ke perkebunan yang dikuasai PTPN, ke lahan yang dikuasai TNI, ke lahan-lahan pemerintah yang disewakan kepada petani yang memiliki modal berlebih, atau ke tanah petani kaya yang menguasai hektaran tanah untuk bekerja di sana hingga siang hari. Karena pendapatan yang diterima setiap harinya belum mampu untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari keluarganya, mereka biasanya memiliki kerja sampingan di sektor informal, baik sebagai buruh bangunan, supir, tukang ojek, hingga *ngasag*[4].

Untuk upah dari buruh tani juga beragam, biasanya upah dipisahkan berdasarkan jenis kelamin, di mana laki-laki mendapatkan upah lebih besar dibandingkan perempuan. Hal ini disebabkan, laki-laki memiliki tanggung jawab lebih besar dalam kehidupan keluarganya. Informasi yang penulis dapat dari lapangan menunjukkan bahwa terdapat dua sistem upah; per jam kerja dan per hari kerja. Dalam upah per jam kerja, biasanya buruh tani laki-laki mendapat 3000 rupiah per jam, sementara perempuan mendapat 2000 rupiah per jam. Bila pemilik lahan menghendaki ada jam kerja tambahan, maka terhitung sebagai lembur dengan upah 2000-3000 rupiah per jam. Lembur biasanya dilakukan dari jam 1 siang hingga jam 3 sore. Kemudian, upah per hari kerja, biasanya buruh tani laki-laki mendapat upah sebesar 17.500-18.000 rupiah, dan perempuan mendapat 12.500-13.000 rupiah per hari kerja.

[4] Mengumpulkan sisa-sisa panen di lahan orang lain dan kemudian hasilnya dijual kepada pemilik lahan atau bandar.

Masalah yang dihadapi oleh para buruh tani di kecamatan Pangalengan memang berakar dari minimnya akses pendapatan, baik pendapatan dari sektor pertanian maupun non-pertanian. Dalam sektor pertanian, buruh tani terjepit dari banyaknya monopoli pemilikan dan penguasaan atas tanah yang dilakukan oleh penduduk dengan kelas sosial diatasnya, juga dari industri skala besar. Tengok saja data statistik dari dua desa yang berjarak dekat dengan kantor kecamatan Pangalengan, di mana secara nyata menunjukkan sebagian besar masyarakat tidak memiliki tanah pertanian. Tercatat dari total 2.610 KK di desa Margamekar, sejumlah 1.885 KK tidak memiliki tanah untuk pertanian. Kemudian, di desa Sukamanah, dari total jumlah penduduk sebesar 5.689 KK, sebanyak 4.574 KK tidak memiliki tanah pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa buruh tani hanya memiliki tanah untuk tempat tinggal dan hanya memiliki akses yang kecil terhadap kepemilikan tanah pertanian.

Hampir lebih dari separuh penduduk di kedua desa tersebut tidak bertani di atas tanah sendiri. Hal ini menggejala di setiap desa dalam wilayah kecamatan Pangalengan. Meski pangalengan memiliki hamparan tanah yang luas nan subur, namun distribusi kepemilikan dan penguasaannya masih mengerucut di sebagian kecil penduduk saja. Meskipun dalam angka tersebut juga termasuk penduduk yang berprofesi selain buruh tani, seperti bidang jasa, PNS, dan lainnya, namun sebagaimana telah disinggung sebelumnya, sektor pertanian merupakan sektor yang paling banyak digeluti oleh masyarakat. Maka, angka tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk kecamatan Pangalengan merupakan buruh tani.

Dalam sektor non-pertanian, para buruh tani juga kesulitan mendapatkan pendapatan yang layak. Sebab, hambatan struktural seperti minimnya modal, rendahnya tingkat pendidikan, minimnya lapangan kerja, rendahnya keahlian dan kurangnya daya saing menjadi beberapa faktor yang menghambat buruh tani untuk memperbaiki kondisi pendapatannya. Tak hanya itu, penduduk yang memiliki

akses terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah memang relatif memiliki kesempatan untuk meningkatkan pendapatannya dari sektor non-pertanian, sebab hambatan secara struktural yang dihadapi tidak sebanyak buruh tani (Wiradi, 2009b; 79-80).

Di titik ini, permasalahan utama mengemuka; pemilikan dan penguasaan tanah. Secara definitif, kepemilikan tanah menunjuk penguasaan formal berupa hak milik, sementara penguasaan tanah adalah penguasaan efektif. Dengan kondisi yang timpang dari pemilikan dan penguasaan tanah, memiliki konsekuensi adanya ledakan jumlah buruh tani, dengan kondisi kehidupan yang serba terbatas. Dampaknya cukup signifikan, seperti meningkatnya urbanisasi, buruh migran, pengangguran hingga kriminalitas. Dengan terbatasnya akses terhadap tanah, maka akan berdampak luas terhadap penduduk di kecamatan Pangalengan. Temuan di lapangan, penulis mendapatkan penuturan dari beberapa informan yang mengaku terpaksa menjadi pencuri karena tidak memiliki pendapatan. Bahkan, cerita pencurian terhadap hasil panen maupun bibit sayuran sangat sering terjadi. Beberapa petani bahkan harus bermalam di lahan untuk mencegah pencurian, atau alternatif lainnya adalah dengan memelihara anjing.

Agenda untuk memangkas adanya ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah di kecamatan Pangalengan pernah diinisiasi oleh BPN di tahun 2013 di bawah Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), di mana sejumlah tanah diredistribusi kepada para petani di desa Pulosari dan Sukaluyu. Ratusan penerima mendapatkan pemilikan tanah dengan luas yang beragam. Namun malang, agenda untuk memangkas jurang ketimpangan telah diinisiasi jauh sebelumnya oleh sekelompok buruh tani di dua desa; Margamekar dan Sukamanah.

B. Struktur Sosial Ekonomi Desa Sukamanah

Pada mulanya, desa Margamekar dan desa Sukamanah adalah

satu. Namun di tahun 1980-an, terjadi pemekaran yang membagi luas wilayah dan penduduknya ke dalam dua bagian, sebagian tetap di desa Sukamanah, sebagian lagi menjadi desa baru bernama Margamekar. Secara harfiah, Margamekar berarti warga hasil dari pemekaran. Alhasil, desa Margamekar terhitung sebagai desa berumur muda di kecamatan Pangalengan. Saat ini, kecamatan pangalengan memiliki 13 desa hasil pemekaran.

Letak kedua desa tersebut berdekatan dengan ibukota kecamatan di desa Pangalengan, bahkan desa Sukamanah, berbatasan langsung dengan desa Pangalengan di sebelah utara. Kemudian, di sebelah barat, berbatasan langsung dengan desa Margamekar dan Pulosari, di sebelah selatan berbatasan dengan desa Banjarsari dan sebelah timur berbatasan langsung dengan desa Wanasuka dan Margamukti. Dalam wilayah kecamatan, desa Sukamanah dan desa Margamekar berada di tengah, dilintasi oleh jalan Kabupaten yang berasal dari Bandung maupun Garut. Namun, untuk Margamekar, akses dari jalan kabupaten, masih terdapat jalan masuk ke desa yang berjarak sekitar 500 meter. Sementara kantor desa Sukamanah, berada persis di pinggir jalan kabupaten, seperti kantor kecamatan Pangalengan.

Sebagian besar aparat pemerintah desa Margamekar memiliki tingkat pendidikan tertinggi hingga SMA, berbeda dengan desa Sukamanah, di mana pendidikan tetinggi dari aparat desa adalah pascasarjana. Kemudian, kedua desa tersebut memiliki BPD, LPMD, LKMD dan PKK yang diisi oleh berbagai lapisan masyarakat. Organisasi kepemudaan seperti Karang Taruna juga berjalan di kedua desa tersebut, namun tidak terlalu efektif. Sementara, untuk partai politik dan organisasi keagamaan seperti LDII, NU dan Muhammadiyah masih berjalan cukup efektif. Saat penulis berada di kedua desa tersebut, tepat masa menjelang pemilihan umum legislatif, dan penulis menjumpai beberapa calon dari berbagai partai politik melaksanakan kampanye dengan kepanitiaan dari warga masyarakat desa. Kemudian, salah satu mantan kepala desa Sukamanah juga

menjadi salah satu kontestan pemilihan legislatif dari partai politik baru yang dipimpin oleh purnawirawan TNI. Sejauh pengamatan penulis, terdapat dua partai politik yang mendominasi di kedua desa tersebut, satu partai politik baru dan satu lagi partai politik dengan segudang pengalaman.

Suasana kampanye calon legislatif biasanya meriah, dihadiri puluhan, bahkan ratusan penduduk desa. Penulis berkesempatan mengikuti satu kali kampanye calon legislatif di desa Sukamanah, tempatnya di gedung olahraga milik masyarakat, dan saat itu dihadiri oleh beragam usia, mulai dari remaja hingga orangtua. Banyak dari mereka yang hadir memang hanya bermotif ekonomis, yakni menunggu adanya amplop saat prosesi kampanye selesai. Tidak peduli apa yang diusung ataupun dikatakan oleh calon didepan, mereka hanya bersorak sorai meramaikan acara. Hingga satu jam kemudian kampanye selesai dan bingkisan dibagikan kepada para peserta kampanye. Kami antri untuk bersalaman dengan calon legislatif yang sudah siap dengan bingkisan dibungkus tas kecil. Saya pun akhirnya mendapatkan bingkisan tersebut, dan beberapa orang mendapatkan kaos bergambar wajah calon. Saat dibuka, didalamnya terdapat mie instan, biscuit, dan amplop kecil berwarna putih. Ternyata di dalam amplop tersebut terselip uang pecahan lima ribuan, dua jumlahnya. Hal inilah yang paling dinanti oleh kebanyakan penduduk desa yang mengikuti kampanye, mereka antusias sekali untuk mengikuti kampanye dari beragam calon dan partai.

Kondisi tersebut sedikit menggambarkan kondisi nyata dari sebagian besar penduduk di dua desa, Margamekar dan Sukamanah. Mereka, yang hadir kebanyakan adalah penduduk dengan pendapatan terbatas, seperti buruh tani, atau pekerja informal lain, sebagian lagi adalah pengangguran. Dengan segala keterbatasan yang ada, mendorong mereka untuk melihat berbagai celah untuk mendapatkan pendapatan lain di luar pekerjaan utama, dan salah satunya adalah kampanye. Seperti yang telah disinggung sebelumnya,

dalam piramida mata pencaharian atau profesi, buruh tani menempati dasar pramida dengan angka mencapai ribuan, sementara profesi lain hanya ratusan dan puluhan. Kemudian, data angkatan kerja di dua desa tersebut juga menunjukkan penduduk di usia 18-56 tahun yang tidak atau belum bekerja mendekati angka 3.000 penduduk, dari jumlah total di desa Margamekar, 4.447 penduduk, dan desa Sukamanah sekitar 9.800 penduduk. Belum lagi, tingkat pendidikan kebanyakan tamat SD dan SMP, hanya sedikit yang mampu mengenyam perguruan tinggi.

Sumber daya manusia menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh kedua desa tersebut, kemudian lapangan kerja juga menjadi agenda mendesak yang harus diselesaikan. Sebab jika tidak, angka pengangguran akan semakin menjulang, dan mendorong naiknya angka kriminalitas, premanisme, hingga buruknya kualitas hidup. Hal ini juga diakui oleh salah satu informan yang merupakan aparat desa Sukamanah. Tantangan demografis memang lebih berat dihadapi oleh desa Sukamanah daripada Margamekar, karena secara kuantitas, jumlah penduduk desa Sukamanah lebih banyak banding desa Margamekar.

Pendidikan sebagai faktor penting dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia masih menemui banyak kesulitan untuk ditingkatkan di kedua desa tersebut. Beberapa kesulitannya antara lain; kondisi ekonomi keluarga yang belum cukup baik, minimnya ke-sadaran dan keinginan atas pendidikan dari penduduk desa, di mana banyak keluarga yang memilih untuk tidak menyekolahkan anaknya hingga ke jenjang yang lebih tinggi, serta masih minimnya informasi mengenai beasiswa atau program pemerintah lainnya di bidang pendidikan. Tak hanya alasan ketiadaan biaya untuk ongkos dan jajan anaknya sehari-hari saat disekolah, kemuan dan tekad yang besar untuk bersekolah juga belum tercipta di banyak keluarga. Mereka lebih memilih untuk mengajak anaknya untuk menggarap lahan dan bertani guna menopang pendapatan keluarga. Contohnya,

di desa Margamekar, sebelum dibangun SMP di kampung Cieurih, banyak penduduk yang enggan untuk menyekolahkan anaknya ke SMP karena alasan jarak dan ongkos, di mana SMP berada di desa lain dengan jarak yang cukup jauh. Mereka, para orangtua, juga terlihat tidak antusias untuk mendorong anaknya melintasi jarak yang cukup jauh untuk mengenyam jenjang SMP. Kemudian, saat kejar paket dibuka bagi mereka yang ingin melanjutkan pendidikan, masyarakat tetap tidak terlalu antusias dalam merespons. Hal ini diakui oleh salah satu informan yang bekerja sebagai pendidik di desa Margamekar, di mana untuk mengubah kondisi pendidikan di desa Margamekar bukanlah hal mudah, dan dengan adanya fasilitas baru, berupa SMP, angka partisipasi pendidikan perlahan merangkak naik.

Sebagian kecil penduduk di desa Margamekar dan Sukamanah yang mampu menyekolahkan anaknya hingga ke jenjang perguruan tinggi biasanya adalah mereka yang berkecukupan secara ekonomi, entah itu kepala desa, PNS, petani kaya dan pengusaha di desa. Sebab, memang tidak sedikit biaya yang dikeluarkan untuk mengenyam pendidikan di perguruan tinggi, mengingat perguruan tinggi hanya ada di Soreang sebagai ibukota Kabupaten Bandung dan kota Bandung sebagai Ibukota provinsi. Bagi buruh tani, perguruan tinggi itu ibarat mimpi yang membutuhkan usaha setengah mati.

Akses terhadap pendidikan hanyalah salah satu indikasi yang menunjukkan bahwa terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara mereka yang berkecukupan dengan yang serba terbatas. Indikasi lain yang cukup jelas adalah tingkat pendapatan dari pekerjaan sehari-hari, serta kesempatan atau akses untuk meningkatkan kondisi ekonomi. Tak hanya itu, berdasarkan observasi di lapangan, penulis menemukan satu indikasi yang unik dan menggejala di dua desa tersebut, yakni lokasi atau letak rumah. Hampir sebagian besar penduduk yang berkecukupan secara ekonomi, dengan tingkat pendapatan yang sedang dan tinggi, memiliki rumah persis di pinggir jalan desa, dengan akses mudah bagi kendaraan roda empat.

Sementara, bagi sebagian penduduk dengan kondisi ekonomi yang kurang dan tingkat pendapatan yang rendah, memiliki rumah di dalam gang-gang sempit yang kadang sulit diakses, bahkan oleh kendaraan roda dua. Sehingga, letak atau posisi rumah juga menunjukkan status sosial di masyarakat secara tidak langsung.

Lebih lanjut, beberapa rumah megah dengan mobil juga bisa dijumpai di kedua desa tersebut. Meski tak banyak, namun tidak sulit untuk menemukan rumah-rumah megah yang berdiri kukuh persis di pinggir jalan-jalan desa. Beberapa dari pemilik rumah tersebut ada yang menjadi pengusaha dari sektor pertanian, seperti menjadi penangkar bibit kentang, hingga menjadi "*bandar*" besar. Dalam relasi ekonomi sektor pertanian di kedua desa tersebut, terdapat beberapa orang yang memiliki modal finansial besar. Biasanya, mereka akan menanam modalnya dalam dua hal, yakni penyewaan tanah, serta penyediaan modal produksi bagi petani kecil. Dalam penyewaan tanah, biasanya mereka memonopoli keseluruhan proses produksi, mulai dari penyiapan lahan, tanam hingga panen. Sehingga, sedari awal, mereka mempekerjakan beberapa buruh tani di atas lahan yang disewa dan memberi gaji per hari kepada para buruh tani mulai dari penanaman hingga panen. Seluruh hasil panen menjadi hak dari bandar, karena buruh tani telah dibayar per hari.

Hal lain ialah penyediaan modal. Dalam penyediaan modal kepada para petani kecil dilakukan saat seorang petani tidak memiliki modal yang cukup untuk bercocok tanam dan melangsungkan proses produksi di lahannya. Untuk bandar yang tergolong besar, biasanya mereka menyediakan seluruh sarana produksi pertanian, mulai dari bibit, pupuk, pestisida, dan obat-obatan lainnya bagi petani, sehingga petani hanya melangsungkan proses produksi dan memastikan seluruh tanamannya mampu dipanen dengan baik. Nanti, saat panen, seluruh hasil panen akan dihitung oleh bandar besar dan ditentukan harganya. Karena modal disediakan oleh bandar besar sedari awal, maka petani tidak memiliki kewenangan untuk menentukan harga.

Dengan kata lain, keuntungan dari panen yang diterima petani ditentukan besar kecilnya oleh bandar.

Sementara itu, untuk bandar sedang dan kecil, biasanya mereka hanya menjadi "pemborong" dari hasil panen petani. Pada saat musim panen tiba, beberapa orang akan sibuk mencari sayuran dan komoditas lain dari petani yang akan dijual, kemudian setelah mendapatkan petani yang akan menjual hasil panennya, bandar menaksir total harga jual, dan negosiasi terjadi, jika tercapai mufakat, maka bandar akan mengangkut seluruh hasil panen untuk dijual ke pasar. Jika tidak, petani akan mencari bandar lain yang mampu membeli hasil panen dengan harga yang sedikit lebih tinggi. Hal yang menjadi perbedaan antara bandar sedang dan kecil adalah skala dalam memborong hasil panen, jika mencapai berkuintal-kuintal, maka tergolong bandar sedang, jika tidak, tergolong bandar kecil.

Di samping bandar, terdapat penangkar bibit kentang yang memiliki tingkat pendapatan yang tinggi di desa. Sebagai komoditas yang terbilang mahal, kentang memang diburu banyak petani, bahkan tidak jarang menjadi target pencurian. Namun, hanya sebagian petani yang mampu untuk bertani kentang, sebagian lagi tidak berani berspekulasi karena harga yang tinggi. Posisi penangkar dalam relasi ekonomi pertanian, adalah penyedia bibit kentang bagi para petani. Dengan kata lain, penangkar memberikan bibit kepada petani yang mampu membelinya. Tetapi, tidak setiap orang mampu menjadi penangkar, sebab dibutuhkan proses sertifikasi dari institusi terkait. Dalam hal ini, pemberian sertifikat dilakukan oleh pihak Balai Bibit Induk (BBI) yang merupakan unit usaha dari perusahaan daerah milik provinsi Jawa Barat. Dari pengakuan beberapa informan, penulis mendapatkan penuturan bahwa penangkar bibit kentang tergolong "jutawan" desa, di samping bandar desa. Bahkan, terdapat salah satu penangkar yang masih tergolong muda sudah mampu memiliki istri lebih dari satu. Hal ini menunjukkan bahwa kelas sosial "jutawan" desa melejit jauh meninggalkan kelas sosial dibawahnya.

Kelas "jutawan" desa menempati puncak kerucut piramida kelas sosial yang tak seberapa jumlahnya. Keberadaan mereka juga ditopang oleh kelas sosial dibawahnya, dimana buruh tani menempati dasar piramida dengan jumlahnya yang puluhan kali lipat. Di titik ini, apa yang disebut dengan kesenjangan memang nyata terasa, sebagian kecil penduduk desa mampu melipatgandakan pendapatan dengan mudah, sebagian lainnya tidak memiliki kemampuan tersebut. Mobilitas secara vertikal dari kelas sosial tersebut sangat kecil kemungkinannya, jika tidak bisa dibilang mustahil, karena memang para buruh tani adalah *the have-not*, yang hanya memiliki keringat dan keyakinan.

Jika dilihat struktur kepemilikan tanah secara rinci di dua desa tersebut, aroma kesenjangan akan semakin nyata. Desa Margamekar, dari lahan pertanian produktif seluas 615,227 Ha, hampir seluruhnya digunakan untuk pertanian tanaman pangan, dengan kepemilikan lahan pertanian seluas 5-10 Ha, dimiliki oleh sekitar 98 keluarga. Kemudian, di desa Sukamanah, seluas 213,89 Ha tanah kering digunakan untuk pertanian tanaman pangan, sementara 42 Ha dikuasai oleh PTPN, sisanya seluas 290 Ha merupakan hutan lindung. Terdapat sejumlah 2 keluarga yang memiliki tanah 50-100 Ha, kemudian 175 keluarga lain memiliki tanah dengan luas 10-50 Ha.

Tabel 2. 1.
Distribusi pemilikan tanah di dua desa

	Desa Margamekar	Desa Sukamanah
Tidak memiliki tanah	1.885 keluarga	4.574 keluarga
Memiliki kurang dari 1 Ha	439 keluarga	*
Memiliki 1,0 – 10 Ha	286 keluarga	938 keluarga
Memiliki 10 – 50 Ha	--	175 keluarga
Memiliki lebih dari 50 Ha	--	2 keluarga
Jumlah keluarga memiliki tanah pertanian	725 keluarga	1.115 keluarga

Catatan: (*) tidak terdapat data
Sumber: Profil desa Margamekar dan Sukamanah tahun 2013

Para buruh tani berada jauh di bawah dengan akses yang sangat minim terhadap pemilikan dan penguasaan tanah. Dengan struktur yang timpang menyebabkan ragam permasalahan muncul di kedua desa tersebut, salah satunya konflik yang didasari kecemburuan. Bagai api dalam sekam, kesenjangan mampu menyulut konflik yang bisa meledak diluar dugaan semua pihak. Dan di awal 2003 hingga 2004 menjadi penanda munculnya konflik atas nama tanah, di mana sebagian kecil—dari total 6 ribu KK—keluarga tak memiliki tanah di dua desa melakukan serangkaian usaha secara sistematis untuk mengubah kondisi yang timpang.

C. Dari Mimpi ke Partisipasi

Inisiasi lahir dari beberapa buruh tani di akhir 2002 untuk mengorganisasikan diri, serta mengajak salah satu perangkat desa yang memiliki posisi cukup penting di desa Margamekar untuk mendeklarasikan sebuah organisasi bernama Forum Tani Pangalengan (FTP). Tujuan dari pembentukan FTP adalah untuk meningkatkan kondisi buruh tani melalui koperasi, serta mengembangkan pertanian dengan pupuk organik. Di awal, FTP hanya membahas isu-isu seputar kondisi sosial ekonomi para buruh tani, guna meningkatkan kondisi mereka, belum menyentuh isu-isu redistributif.

Dalam setiap rapat yang diadakan oleh FTP, pelbagai hal yang menyangkut hajat hidup buruh tani, mulai dari pertanahan, pupuk organik, hingga koperasi selalu dibahas. Tampaknya, FTP tidak mengalami hambatan, kian hari anggotanya bertambah, buruh tani dari desa Margamekar dan Sukamanah secara sukarela bergabung dengan FTP dan kebutuhan akan struktur organisasi yang rapi semakin mendesak. Tak lama, dibentuklah struktur kepengurusan dengan mekanisme Organisasi Tani Lokal (OTL), dimana OTL dibagi per desa dengan membawahi beberapa kelompok buruh tani,

kemudian terdapat pengurus di atas OTL, yang terdiri dari koordinator/ketua, sekretaris dan bendahara.

Saat itu, salah satu perangkat desa yang tergabung di FTP dipercaya sebagai koordinator, yang bertugas untuk menjalankan tugas keseharian organisasi. Menurut pengakuannya, Ia tertarik untuk terlibat di dalam FTP karena kepeduliannya pada nasib buruh tani di desa Margamekar dan Sukamanah, serta Pangalengan, pada umumnya. Risiko yang akan dihadapi juga sudah diprediksi olehnya, karena dengan jabatan sebagai perangkat desa, menuntutnya untuk tetap patuh dan konsisten terhadap aturan serta tugas-tugas pokoknya. Namun, di masa ini, pemerintah desa terbuka terhadap gerakan-gerakan dari FTP, sehingga aparat pemerintah desa yang terlibat aktif di FTP pun tidak dipermasalahkan.

Isu-isu seputar buruh tani tetap menjadi agenda dari FTP, tidak berubah sedikit pun setelah dijalankannya mekanisme organisasi yang cukup rapi. Hingga pada suatu hari, timbul kebutuhan akan tanah guna mempraktikkan pupuk organik, sebab mereka berpikir, tanpa tanah, pupuk organik tidak akan mampu diuji dan dikembangkan. Alhasil, beberapa anggota kemudian mengusulkan untuk menyusun permohonan sewa tanah kepada pihak Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP) milik pemerintah provinsi Jawa Barat, dengan harga yang sesuai dengan kondisi para buruh tani.

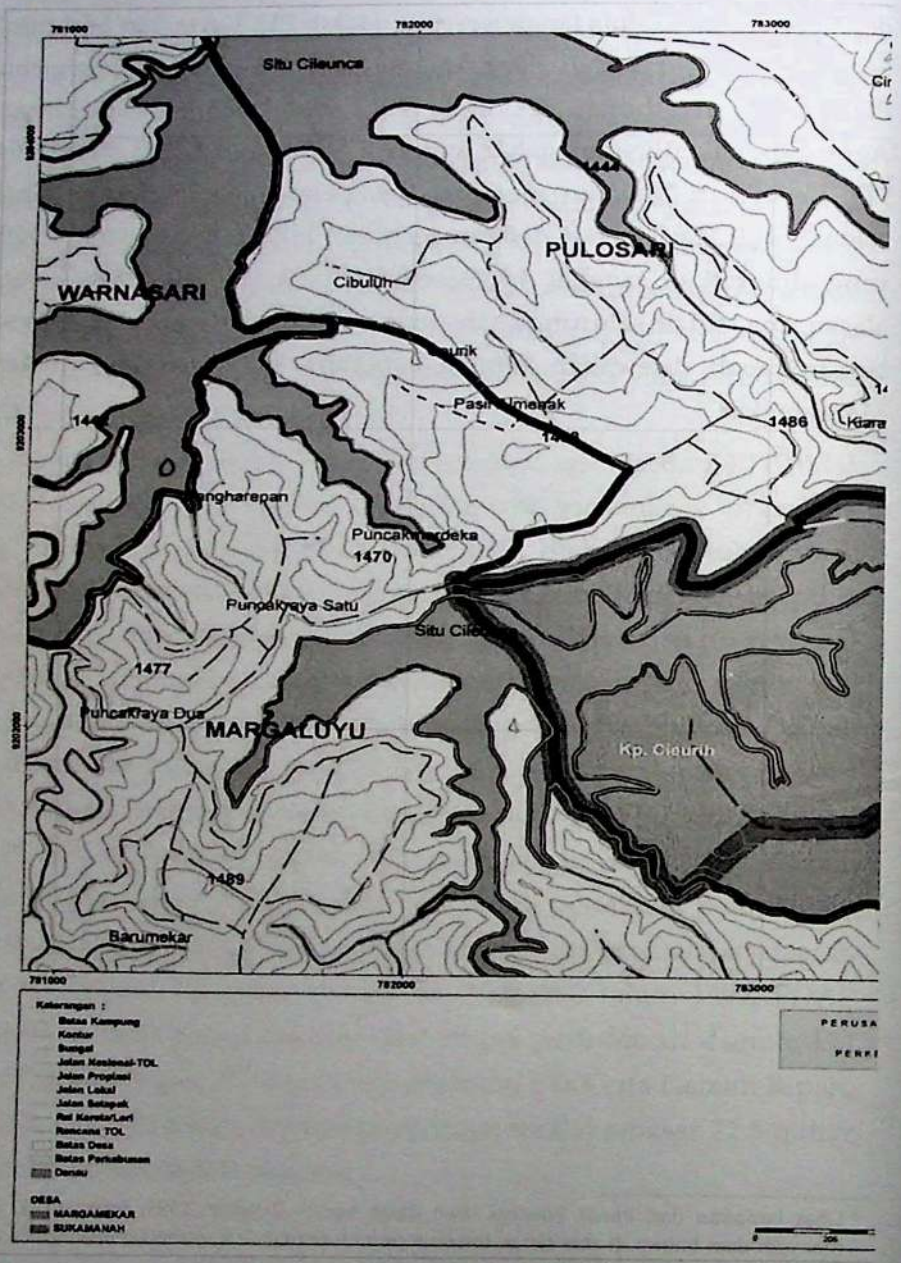
PDAP merupakan salah satu perusahaan milik pemerintah provinsi Jawa Barat yang bergerak di bidang pertanian, pembibitan, perkebunan dan penambangan galian C. Sebagai perusahaan daerah yang berdiri melalui peraturan daerah Nomor 2 tahun 1999, PDAP merupakan hasil penggabungan dari empat perusahaan daerah; PD Kerta Pertambangan, PD Kerta Sari Makmin, PD Kerta Gemah Ripah, dan PD. Kerta Paditex[5], dengan penyertaan modal sebesar 72,8 miliar rupiah dari pemerintah provinsi.

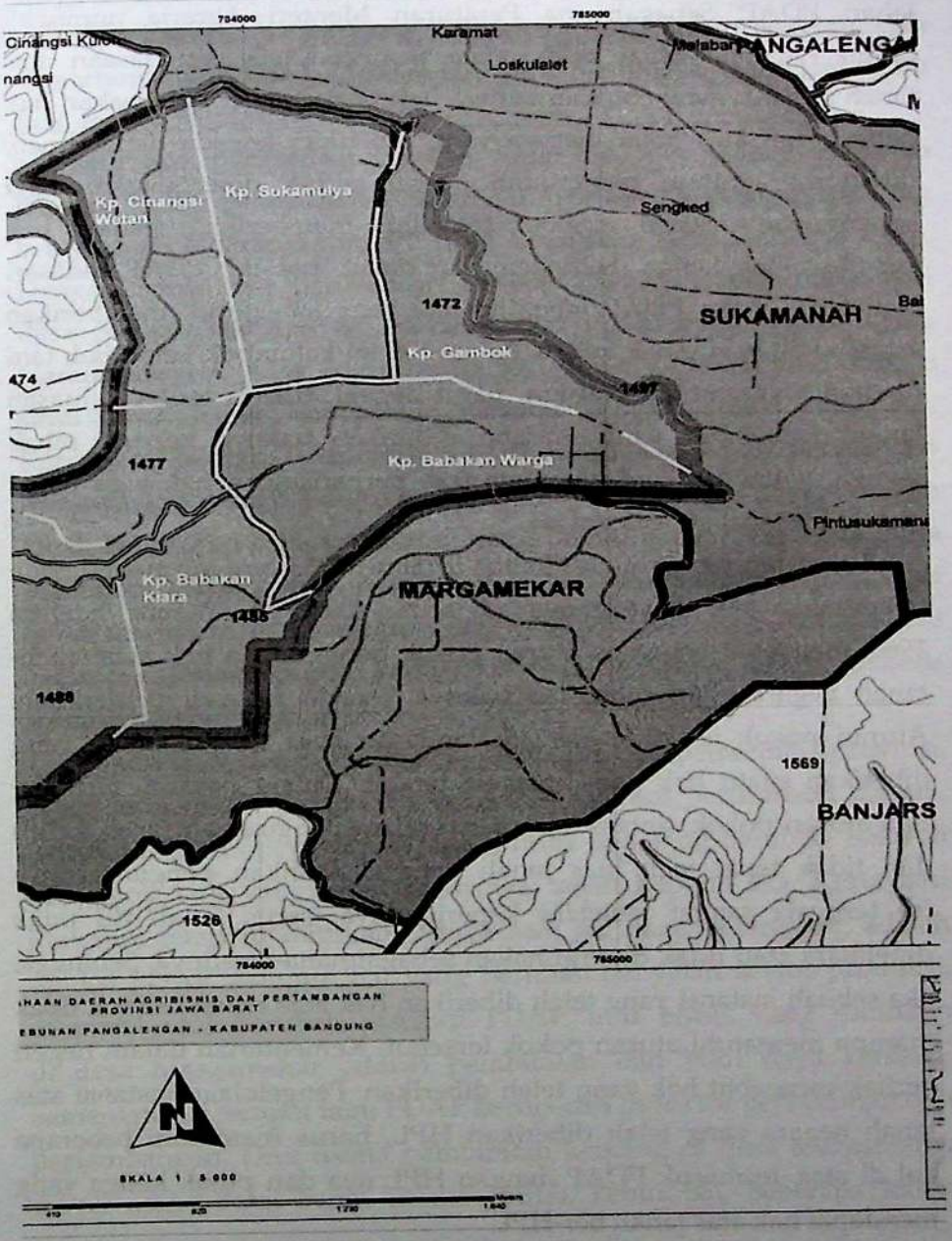
[5] Lihat penjelasan umum dari Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 2 tahun 1999.

Tanah seluas 134,9 Ha di desa Margamekar merupakan salah satu aset tanah pemerintah provinsi Jawa Barat yang dikuasai dan dikelola oleh PDAP. Namun, sebelum terjadi peleburan, perusahaan daerah yang mengelola tanah tersebut adalah PD. Kerta Sari Makmin[6]. Sehingga, masyarakat di Pangalengan hingga kini masih menyebut PDAP dengan sebutan PD. Makmin. Melalui SK Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 22 Januari 1994, nomor 8/HPL/BPN/1994, PD. Kerta Sari Makmin memiliki hak pengelolaan terhadap tanah seluas 134,9 Ha tersebut dengan sertifikat HPL nomor 1 tahun 1994 yang diterbitkan tanggal 16 Desember 1994. Tetapi, entah karena alasan apa, tidak seluruh tanah secara efektif dikuasai, terdapat sebagian tanah disewakan kepada beberapa kelompok tani di desa Margamekar.

[6] Lihat lampiran dari Perda Provinsi Jawa Barat nomor 2 tahun 1999, halaman 3, yang menyebutkan bahwa di atas tanah tersebut pernah berdiri unit usaha sampurna sari milik PD. Kerta Sari Mamin.

Gambar 2. 2.
Peta lahan Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP) Provinsi Jawa Barat di Desa Margamekar




754000
755000
Karamat
Loskulalet
Malabar
NGALENGA
Cinangsi Kulon
nangsi
Kp. Cinangsi Wetan
Kp. Sukamulya
Sengked
1472
SUKAMANAR
Kp. Gambok
474
1477
Kp. Babakan Warga
Pintusukamana
Kp. Babakan Kiara
MARGAMEKAR
1488
1569
BANJARS
1526
754000
755000
HAAN DAERAH AGRIBISNIS DAN PERTAMBANGAN
PROVINSI JAWA BARAT
EBUNAN PANGALENGAN - KABUPATEN BANDUNG
SKALA 1 : 5.000

Dengan Hak Pengelolaan Lahan (HPL), sebagai landasan hukum penguasaan dan pengelolaan tanah bagi PDAP, memberikan peluang kepada pihak ketiga untuk bekerja sama dalam menguasai sebagian lahan PDAP. Sebagaimana Peraturan Menteri Agraria nomor 9 tahun 1965 mengenai pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah negara, menyebutkan bahwa hak pengelolaan merupakan hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen, direktorat ataupun pemerintah daerah untuk dipergunakan bagi kepentingan instansi tersebut sekaligus memberikan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Sehingga, jika dalam hal ini, PDAP didasari oleh HPL, maka PDAP memiliki hak yang sah untuk memberikan sebuah hak bagi pihak ketiga, dalam hal ini kelompok-kelompok tani di desa Margamekar. Namun, patut dicatat, bahwa terdapat luasan tanah maksimum yang mampu diberikan haknya kepada pihak ke-tiga, yakni 1000 m^2, di mana izin perpanjangan hak juga harus melalui instansi agraria terkait.

Peraturan pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara yang menjadi acuan dari PMA nomor 9 tahun 1965, menyebut beberapa aturan pokok penggunaan hak atas tanah-tanah negara yang diberikan haknya kepada instansi pemerintah. Aturan pokok tersebut menjadi landasan bagi tanah negara yang diberikan suatu hak pada instansi terkait. Dalam pasal 8, tertuang tiga aturan pokok, antara lain; penyerahan penguasaan tanah keliru dan tidak tepat lagi; luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya; serta, tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Sehingga, jika sebuah instansi yang telah diberikan hak atas tanah negara, tidak mampu mematuhi aturan pokok tersebut, Kementerian dalam negeri berhak mencabut hak yang telah diberikan. Pengelolaan instansi atas tanah negara yang telah diberikan HPL, harus mematuhi beberapa hal di atas, termasuk PDAP dengan HPL nya dan pihak ketiga yang mendapat hak atas tanah ber-HPL.

Salah satu ketua kelompok tani di Margamekar mengakui bahwa kelompok taninya telah menyewa tanah pada PD. Kerta Sari Makmin, sejak 1979. Tanah yang disewa seluas 8 hektar, untuk 57 anggota aktif di kelompok tani tersebut. Tak hanya itu, terdapat beberapa kelompok tani yang menyewa di atas lahan tersebut, dan diantaranya, terdapat kelompok tani yang menguasai tanah jauh lebih luas, mencapai puluhan hektar.

Beberapa perusahaan swasta juga menyewa sebagian tanah tersebut untuk produksinya. Salah satunya adalah perusahaan yang bergerak di bidang jamur, PT Indo Evergreen Agro Business Corp. Dengan berdirinya perusahaan tersebut, sebagian penduduk dari desa Sukamanah dan Margamekar diserap menjadi tenaga kerja. Namun sayang, tidak begitu lama beroperasi, sebelum jatuh tempo sewa tanah habis, perusahaan tersebut hengkang dari tanah PD. Kerta Sari Makmin, masih tersisa 6 tahun lagi. Kemudian, perusahaan menawarkan pada petani di kedua desa tersebut untuk menggunakan tanah bekas perusahaan tersebut yang belum habis masa sewa guna pertanian. Gayung pun bersambut, salah satu mantan kepala desa di Margamekar, menyanggupi penawaran tersebut, tak lama, tanah bekas perusahaan beralih kembali menjadi pertanian dengan pekerja sebanyak 20 buruh tani.

Tahun 1999, dengan kebijakan peleburan dari pemerintah provinsi, tidak serta merta mengubah kebijakan internal perusahaan daerah. Untuk kebijakan penyewaan tanah, tidak ada yang berubah. Seluruh kelompok tani yang telah menyewa tanah kepada PD. Kerta Sari Makmin, tetap dilanjutkan, hanya saat itu yang berwenang adalah direksi PDAP. Adapun hal yang berubah hanyalah sektor produksi, di mana saat berubah menjadi PDAP, unit bisnis yang didirikan di desa Margamekar adalah pembibitan dan budi daya kentang. Sementara, di tempat lain, PDAP beroperasi di sektor perkebunan dan pertambangan. Unit usaha pembibitan kentang di desa Margamekar diberi nama Balai benih utama (BBU), kemudian, beberapa tahun

setelah BBU didirikan, unit usaha lain bernama Balai Benih inti (BBI) turut didirikan namun letaknya berada di desa Sukamanah, dengan penguasaan lahan yang hanya sekitar 2 hektar. Sehingga penguasaan lahan dari PDAP terdapat di dua desa, namun untuk di desa Sukamanah, tanah yang dikuasai tidak luas, hanya 2 hektar.

Dengan penguasaan tanah di dua desa, PDAP terus beroperasi, dan sebagian melibatkan masyarakat melalui kelompok-kelompok tani yang menyewa tanah guna pertanian. Tak hanya itu, jual beli bibit kentang juga berjalan dan melibatkan masyarakat. Seperti yang telah disinggung, bahwa BBI melakukan sertifikasi kepada beberapa penangkar dan kemudian menjual bibit kepada penangkar tersebut. Penangkar kemudian langsung menjual bibit kepada para petani dan mengambil untung darinya. Dengan ini, pelibatan masyarakat oleh perusahaan daerah berjalan dalam relasi ekonomi, dengan tujuan sama-sama menguntungkan, dimana perusahaan membuka peluang masyarakat untuk mendapatkan manfaat.

Praktik sewa menyewa lahan tersebut, telah mendorong sebagian anggota FTP untuk mengajukan permohonan sewa tanah. Seluas 100 tumbak tanah[7] dimohon kepada Pihak PDAP untuk disewa dengan harga yang kompromistis. Tidak luas memang, namun setelah pengajuan diterima oleh pihak PDAP, tak lama FTP mendapatkan jawaban, bahwa pengajuan ditolak, karena alasan tidak ada lagi tanah tersisa untuk disewakan. Mimpi untuk mendapatkan lahan sewa pun sirna seketika. Namun, sebagian anggota FTP menyaksikan bahwa PDAP masih memiliki banyak tanah yang tidak digunakan, bahkan cenderung luas.

Di balik apa pun motif penolakannya, PDAP tetap tidak berkompromi dengan FTP. Padahal, menurut pengakuan salah satu ketua kelompok tani penyewa tanah PDAP, mereka mampu menegosiasikan harga sewa dengan direksi PDAP, sehingga saat panen sedang tidak seperti biasanya, kelompok tani mampu melakukan *lobbying*

[7] Satuan 1 tumbak, kurang lebih 14 m^2

pada direksi PDAP dan mendapatkan keringanan untuk harga sewa tanah. Dari temuan ini, terlihat bahwa sebenarnya terdapat nilai etik dari direksi PDAP dengan menegosiasikan harga sewa pada sebagian petani yang telah lebih dulu menyewa. Namun, nilai etik bagi buruh tani agak sedikit berbeda, tanpa negosiasi. Informan dari pihak PDAP menyatakan, PDAP cenderung memberikan kemudahan sewa pada petani yang tergabung dalam kelompok tani yang telah mapan dan telah lama bekerja sama dengan PDAP, selain alasan kepercayaan, mereka juga lebih terjamin dari sisi finansial jika terjadi hal di luar dugaan, kemudian, berurusan dengan buruh tani yang belum mapan dalam mengelola organisasi tani, dinilai "tidak bonafid", atau dalam bahasa bisnis, tidak efisien dan efektif[8].

Apa yang telah dilakukan oleh PDAP memang patut diapresiasi. Seluruh usaha untuk melibatkan masyarakat memang menjadi salah satu tujuan etik yang harus dipenuhi oleh perusahaan daerah, bukan hanya bicara laba, tetapi juga peningkatan kondisi ekonomi masyarakat disekitarnya. Namun, terdapat sedikit kekeliruan strategi pelibatan masyarakat yang dilakukan oleh PDAP; acuh terhadap kelas sosial dominan di masyarakat, yakni mereka yang mengisi dasar piramida kelas sosial di desa; buruh tani.

Jika dicermati, seluruh pola pelibatan masyarakat, mulai dari penyewaan tanah, hingga penangkar bibit, cenderung hanya memberi akses oleh mereka yang memiliki modal. Bayangkan saja, untuk mendapatkan sertifikat penangkar saja sudah menelan jutaan rupiah, kemudian untuk menyewa tanah hingga hektaran, membutuhkan dana yang tidak sedikit. Di tahun 2000-an, harga sewa tanah berkisar 8.000 rupiah per tumbak, pertahun. Jika seorang buruh tani ingin menyewa satu hektar tanah PDAP setahun, maka dibutuhkan dana jutaan rupiah. Jelas, dengan kondisi ini, buruh tani dengan pendapatan terbatas, tidak mampu mengaksesnya.

[8] Terkait syarat dan kriteria kerja sama perusahaan daerah dengan pihak ketiga, tertuang dalam Permendagri nomor 4 tahun 1990, terutama pasal-pasal dalam BAB III.

Tertutupnya akses menebalkan kecemburuan, para buruh tani kebanyakan berpikir bahwa perputaran modal hanya terjadi di kalangan "jutawan" desa, tidak pernah memberikan efek kepada buruh tani. Selain itu, dengan kondisi ketimpangan di dua desa, Margamekar dan Sukamanah sebagaimana telah digambarkan sebelumnya, semakin membuat buruh tani geram pada kondisinya. Mereka memiliki keyakinan bahwa seharusnya pemerintah, melalui badan usahanya di desa Margamekar mampu memberikan kesempatan kepada seluruh penduduk desa guna meningkatkan pendapatannya. Bukan hanya mereka yang memiliki modal finansial besar, tetapi juga bagi buruh tani tanpa modal. Harapan adanya kemurahan hati dari pemerintah terus meluntur seiring waktu.

Penolakan menjadi pemantik. Api dalam sekam, siap untuk berkobar. Sebagian dari anggota FTP tetap bersikeras bahwa penolakan dari PDAP tidak beralasan. Mereka juga berpikir bahwa PDAP hanya berpihak kepada para "jutawan" desa. Kejadian ini mengilhami para buruh tani untuk mulai berpikir isu redistributif, seperti *reclaiming* atas tanah PDAP. Salah satu informan menyatakan, di masa ini, seluruh anggota FTP mencari informasi terkait dengan PDAP dan asal-usul tanah tersebut. Kemudian, dibantu oleh beberapa mahasiswa *"dari kota"*—begitu masyarakat kerap menyebut—informasi dikumpulkan. Pengetahuan mengenai peraturan pertanahan juga dipertajam, mulai dari UUPA tahun 1960, UU terkait *land reform*, dan lainnya. Mahasiswa hanya ikut andil dalam mempertajam peraturan perundangan, serta pencarian informasi.

Memang, telah lama, kawasan Pangalengan sering dijadikan tempat untuk PKL maupun KKN. Beberapa universitas negeri di Bandung, sering mengirimkan mahasiswanya ke Pangalengan. Akhirnya, terdapat pertalian antara para penduduk Pangalengan, khususnya Margamekar dan Sukamanah dengan beberapa mahasiswa yang dulu sempat dan pernah bersinggungan dengan penduduk di desa tersebut. Beberapa mahasiswa yang memiliki kepedulian terhadap

kondisi buruh tani, ikut membantu secara aktif saat FTP dibentuk.

Setelah sebagian anggota FTP mencari informasi yang cukup, mereka meyakini bahwa tanah yang dikuasai oleh PDAP merupakan tanah milik masyarakat. Sejak era kolonial, "leluhur" masyarakat desa Sukamanah dan Margamekar tinggal di sana, di mana terdapat empat kampung di atas tanah tersebut; Kampung Jamuju, Sukamanah, Pameugatan dan Sampalan. Dalam sejarah versi warga, Pangalengan merupakan perkebunan teh serta peternakan sapi di bawah kontrol *Karel Albert Rudolf (KAR) Bosscha*, salah satu insinyur Belanda yang menghabiskan hidupnya di Priangan. Semasa hidup, Bosscha hampir menguasai seluruh wilayah Pangalengan dan masyarakat sekitar bekerja di perkebunan teh Malabar atau peternakan sapi. Kemudian, di masa proklamasi hingga perjanjian Renvile, penguasaan dan pemilikan tanah di Pangalengan berada di tangan pemerintah. Hingga saat terjadi kemelut yang mengatasnamakan DI/TII tahun 1950-an, terdapat gerombolan—belum jelas siapa sebenarnya gerombolan tersebut dalam pandangan masyarakat—yang mengusir penduduk dari kampung mereka dan pindah ke kampungnya yang saat ini ditempati. Lama berselang, hingga orde baru berdiri, tanah tersebut tidak kembali ke masyarakat. Meski tidak terdapat dokumen mengenai asal usul tanah tersebut, namun beberapa tokoh yang dituakan di desa menceritakan hal yang sama.

Berdasarkan observasi penulis di lapangan, penulis mendapatkan bahwa masyarakat, selain memanggil tanah yang dikuasai PDAP dengan nama "tanah PD. Makmin", "tanah BBU", juga akrab dikenal dengan "tanah sampalan". Baik tua dan muda, menyebut tanah tersebut dengan sebutan "sampalan". Kemudian, masyarakat beberapa kampung di desa Margamekar belum lama mendapatkan sertifikat hak milik untuk tempat tinggal, sebab dulu, sebelum gerombolan datang, mereka tinggal di salah satu desa yang disebutkan tadi. Saat gerombolan beraksi, mereka terpaksa pindah dengan melakukan pembabatan lahan untuk mendirikan tempat tinggal. Hal ini

sedikit menggambarkan bahwa terdapat pertalian yang kuat antara masyarakat dengan tanah tersebut, mengapa disebut sebagai tanah "sampalan", bukan dengan sebutan lain. Meski itu tidak mampu menjadi bukti sejarah yang menguatkan kepemilikan pada satu pihak.

Berangkat dari beberapa alasan tersebut, isu *reclaiming* terus bergulir di dalam FTP. Sebagian anggota yang memiliki keyakinan penuh terhadap *reclaiming* terus mengusahakan ragam cara, agar sebagian anggota lain juga terdorong dan meyakini bahwa *reclaiming* adalah satu jalan keluar untuk meningkatkan kondisi para buruh tani. Kemudian, keyakinan semakin tebal saat FTP menemukan adanya praktik korupsi di dalam direksi PDAP melalui pemberitaan media massa, di mana salah satu mantan direktur PDAP dijadikan tersangka dalam kasus penggelapan uang negara senilai puluhan miliar rupiah (Pikiran Rakyat, 06/02/2004; Tempo, 13/05/2009), dan telah divonis penjara oleh mahkamah agung[9]. Temuan ini dijadikan bukti penguat oleh mereka guna memperlihatkan perusahaan milik pemerintah provinsi tersebut tidak dikelola dengan baik guna kepentingan masyarakat.

Kebanyakan buruh tani di FTP berasumsi bahwa *reclaiming* adalah cara untuk merebut hak atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dulu dimiliki oleh masyarakat, namun secara sepihak telah direbut oleh negara, swasta atau pihak lain. Maka, *reclaiming* bisa disebut pengembalian hak, yang berdasarkan sejarah telah berpindah ke pihak lain (Lucas & Warren, 2003: 87-126; Araf & Puryadi, 2002; 77-94). Dengan asumsi tersebut, sebagian anggota FTP meyakini, bahwa *reclaiming* bukanlah tindakan yang termasuk pidana.

Dasar hukum yang digunakan oleh FTP adalah UU Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria dan peraturan pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian. Kedua produk hukum tersebut mengatur

[9] Putusan mahkamah agung No. 1132 K/Pid/2005.

relasi masyarakat dengan tanah, termasuk didalamnya hak buruh tani, penggarap dan petani gurem atas tanah, pelarangan pemilikan *absentee*, pelarangan penelantaran tanah secara disengaja, pelarangan sistem penyakapan didasarkan atas pemerasan, hingga fungsi sosial dari tanah. Tak hanya itu, skema distribusi penguasaan dan pemilikan tanah juga diatur dengan pembatasan maksimal luasannya. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa para pemilik dan penguasa tanah tidak melakukan monopoli yang menyebabkan, banyak masyarakat kehilangan akses terhadap tanah.

Batasan maksimal penguasaan dan pemilikan tanah mengatur kepemilikan tanah secara formal; hak milik, serta penguasaan tanah secara efektif; sewa tanah, di mana seseorang atau satu keluarga inti dibatasi batas maksimal pemilikan dan penguasaan tanahnya; tanah milik sendiri dan atau tanah sewa milik orang lain. Untuk luas batas maksimal dibedakan antara daerah padat penduduk dan tidak padat penduduk, namun untuk pulau Jawa, hampir seluruhnya masuk ke dalam kriteria daerah padat penduduk. Bagi penduduk di pulau Jawa, batasan maksimalnya akan lebih sedikit dari penduduk di luar Jawa. Bagi seseorang atau keluarga yang memiliki dan menguasai tanah melebihi batas maksimal, akan tergolong ke dalam tanah kelebihan, dan wajib didaftarkan kepada pemerintah guna diredistribusi pada petani-tak-bertanah[10]. Setelah itu, terdapat panitia *land reform* yang bertugas menentukan distribusi tanah kelebihan tersebut. Jika terdapat sengketa dan timbul masalah, pengadilan *land reform* yang berhak memutuskan. Dalam UU nomor 21 tahun 1964

[10] Dewasa ini, sesuai perkembangan masyarakat, luasan maksimal tanah memang membutuhkan penghitungan ulang, sebab dalam basis asumsi UUPA 1960 dalam penetapan luas maksimum sesuai dengan kondisi penduduk di Indonesia tahun 1960, di mana diatur maksimal satu keluarga terdiri dari 7 orang. Lihat: penjelasan umum dan pasal dalam UUPA 1960 serta Penjelasan umum UU No. 56 PRP tahun 1960. Untuk pembahasan, lihat: Sumardjono, Maria S. W. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta. Hlm: 45-53. Lihat juga pembahasan Selo Soemardjan berjudul *Land reform di Indonesia*, dalam Soedino M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa. Gramedia, Jakarta. Hlm: 103-111.

diatur mengenai pengadilan *land reform*, namun dihapuskan saat orde baru berkuasa[11].

Tabel 2. 2.

Batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah

	Tipe daerah	Sawah (Ha)	Tanah kering (Ha)
1	Tidak padat	15	20
2	Padat :		
	a. Kurang padat	10	12
	b. Cukup padat	7,5	9
	c. Sangat padat	5	6

Sumber: Pasal 1 ayat 2, UU nomor 56 PRP Tahun 1960

Lebih jauh, orientasi dari peraturan perundangan tersebut adalah menepis ketimpangan dan kesenjangan akses terhadap tanah, juga mendorong kondisi masyarakat menuju kesejahteraan bersama, sesuai dengan cita-cita "sosialisme Indonesia" di era demokrasi terpimpin. Pemerintah, dalam konteks ini diberikan peran dominan guna memastikan seluruh amanat peraturan perundangan mampu terlaksana dengan baik. Adapun, amanat utamanya adalah pelaksanaan *Land reform* di seluruh wilayah Indonesia. Meski tidak terdapat korelasi langsung antara peraturan perundangan tersebut dengan *reclaiming*, namun strategi guna mendorong *land reform* di era saat ini salah satunya melalui *reclaiming*.

Saat isu *reclaiming* mengemuka, terdapat pro dan kontra di dalam FTP, namun secara umum muncul dua faksi. Satu faksi menghendaki *reclaiming* terhadap tanah PDAP, kemudian faksi lain tidak menghendaki *reclaiming*. Faksi yang tidak menghendaki *reclaiming* berasumsi bahwa tanah "sampalan" merupakan tanah pemerintah Provinsi Jawa Barat, yang diberikan hak penguasaannya pada PDAP, sehingga

[11] UU tersebut dibatalkan oleh UU Nomor 7 Tahun 1970, tentang Penghapusan Pengadilan *Land reform*. Namun, beberapa organisasi tani dan aktivis agraria, masih kerap mempersoalkan keberadaan pengadilan *land reform*, yang dipandang menjadi salah satu suprastruktur penting dan menopang pelaksanaan *land reform*. Guna menyelesaikan kasus-kasus agraria, banyak pihak memandang gagasan pendirian pengadilan *land reform* masih relevan.

untuk menggarap di tanah tersebut dibutuhkan cara-cara formal prosedural, seperti pengajuan proposal dan menaati semua perjanjian kerja sama, termasuk sewa per tumbak. Dengan kata lain, faksi yang kontra menilai bahwa *reclaiming* adalah jalan atau cara yang tidak konstitusional.

Faksi *reclaiming* juga tidak serta merta langsung merebut tanah kala itu, mereka mencoba untuk mencari dukungan dari desa dan kecamatan melalui proposal yang diberi judul *"Permohonan Hak Atas Tanah"*, yang didalamnya dijelaskan alasan mengapa tanah PDAP seharusnya digarap dan dimiliki oleh para buruh tani. Mereka juga menyertakan angka perbandingan jumlah buruh tani dan tanah yang tersedia, kemudian kondisi kehidupan buruh tani yang kian hari, kian terjepit. Daftar nominatif calon penerima tanah juga disertakan, terdapat sekitar ratusan nama, yang semuanya adalah anggota FTP dari desa Margamekar dan Sukamanah.

Pertengahan 2003, salah satu koordinator OTL dari FTP yang juga menjabat sebagai anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Margamekar, memberikan usulan bagi peraturan desa yang mengatur *land reform* di desa, sambil memberikan proposal tersebut. Namun malang, tidak ada satu pun dari anggota BPD yang menyetujuinya, termasuk kepala desa saat itu. Hal senada juga dialami saat mencoba untuk mendorong Camat Pangalengan menyetujui usulan *land reform*, tidak ada dukungan. Pengalaman ini semakin mempertebal keyakinan bahwa untuk mendapatkan tanah, terlampau sulit jika ditempuh melalui jalur prosedural yang cenderung birokratis, dan akhirnya mereka tidak lagi mau menunggu iktikad baik dari pemerintah kala itu. Solusi hanya satu: *reclaiming*.

Meski kedua faksi tersebut memiliki tujuan yang sama yakni berusaha meningkatkan pendapatan dan kondisi buruh tani, namun keduanya memiliki basis asumsi serta basis epistemologis yang berbeda. Di mana faksi pro-*reclaiming* berasumsi bahwa pemerintah tidak akan memiliki iktikad baik guna memberi hak milik dan penguasaan

tanah pada mereka, sementara faksi kontra-*reclaiming* menilai tanah yang dikelola PDAP secara legal-formal merupakan hak pemerintah provinsi. Dengan basis asumsi masing-masing, maka menentukan cara dan metode dalam memperjuangkannya.

Tabel 2. 3.
Pemetaan sikap aktor dalam *reclaiming*

	Basis asumsi	Basis epistemologi	Strategi
Pro-*reclaiming*	a. Menggunakan pendekatan legal-formal dan fakta sejarah b. Berlandaskan pada UUPA 1960 c. Buruh tani menilai tanah PDAP seharusnya dimiliki dan dikelola oleh masyarakat sekitar d. Tidak ada iktikad baik dari pemerintah dalam mengatur distribusi tanah e. PDAP cenderung mendukung monopoli tanah terjadi	Tanah direbut secara sepihak dengan bersandar pada landasan UUPA 1960 dan kekuatan anggota organisasi serta meningkatkan solidaritas antar buruh tani	Dengan merebut sepihak, maka organisasi akan memiliki posisi tawar dihadapan pemerintah
Kontra-*reclaiming*	a. Menggunakan pendekatan legal-formal tanpa berorientasi *land reform* b. Tanah dikuasai pemerintah provinsi dan hak pengelolaan dimiliki PDAP c. Negosiasi, *lobbying* dan musyawarah untuk mendorong iktikad baik pemerintah	Melakukan *lobbying* terutama terhadap para *stakeholders,* seperti pemerintah desa, kecamatan dan PDAP, kemudian bermusyawarah hingga mufakat tercapai	Dengan mengikuti prosedur, sesuai dengan jenjang birokrasi pemerintahan, kemudian akan mendorong timbulnya iktikad baik dari pemerintah

Pemerintah desa	a. Pendekatan birokratis, legal-formal tanpa berorientasi *land reform* b. Tanah pemerintah provinsi dan hak pengelolaan dipegang PDAP c. Mengikuti prosedur formal penyewaan sebagaimana ditetapkan oleh PDAP	Mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh PDAP, sebagaimana dilakukan oleh petani yang menyewa tanah sebelumnya	Membangun opini publik bahwa gerakan *reclaiming* cenderung ke perbuatan pidana dan inkonstitusional

Perseteruan dua faksi tersebut kian hari kian memanas, dan perpecahan tidak lagi terelakkan. Mufakat tidak pernah tercapai, hingga akhirnya faksi kontra-*reclaiming* perlahan mulai redup dan minim dukungan dari anggota FTP. Di akhir 2003, faksi kontra-*reclaiming* hanya mendapat dukungan kurang dari 20 persen dari keseluruhan anggota FTP. Sebagian besar pengurus yang kontra-*reclaiming* akhirnya satu persatu mundur dari FTP. Begitu juga dengan sebagian anggota, beberapa mengundurkan diri.

Memasuki awal 2004, FTP terus gencar melakukan koordinasi dan kampanye perihal *reclaiming* dengan pengurus-pengurus baru. Masa ini, pihak PDAP belum menganggap rencana FTP sebagai ancaman bagi mereka, bahkan salah satu informan dari PDAP menyatakan, pihak direksi tidak pernah membahas perihal rencana *reclaiming* dari FTP kala itu. Namun, pihak pemerintah desa telah tegas menyatakan penolakan dan keberatan atas rencana *reclaiming*, tak hanya pemerintah desa Margamekar, namun juga Sukamanah.

Pemerintah desa juga melakukan *counter* terhadap opini publik mengenai *reclaiming* yang dibangun oleh FTP, dengan beragam media. Namun, kala itu, pihak pemerintah desa masih cenderung pasif untuk menyikapi ini, tidak membuka ruang-ruang pelibatan bagi para buruh tani yang tergabung dalam FTP, tidak mencoba

untuk melakukan *lobbying* dan negosiasi sebelum *reclaiming* terjadi. Apa yang dilakukan pemerintah desa adalah sebatas "perang" opini. Ekses negatif dari perang opini tersebut, tak jarang menimbulkan stigmatisasi, di mana para anggota FTP seolah dicap sebagai pelaku tindak pidana, dan sebagainya, yang akan dibahas lebih lanjut nanti.

Kondisi tersebut terus berlangsung hingga pertengahan tahun. Semua pihak masih tetap dengan sikapnya masing-masing. Sementara faksi kontra-*reclaiming* di FTP tidak lagi memainkan peran signifikan, mereka seolah tenggelam karena arus opini *reclaiming* yang begitu deras. Hingga tiba di bulan Juni, sebuah rencana *reclaiming* yang matang disusun, konsolidasi dilakukan. Semua berdasarkan kesepakatan anggota FTP saat itu. Tidak ada koordinasi yang dilakukan dengan pemerintahan desa, seolah koordinasi putus setelah penolakan peraturan desa mengenai *land reform* ditolak.

Hampir seluruh anggota FTP bersepakat untuk memaksa pemerintah melaksanakan kebijakan redistributif. Dengan segala pertimbangan dan keterdesakan, tepat tanggal 10 Juli 2004, *reclaiming* dilaksanakan di atas tanah pemerintah provinsi Jawa Barat, yang dikuasai oleh PDAP. Mereka tidak lagi peduli dengan ragam risiko yang akan timbul. Hanya satu keyakinan mereka, bahwa buruh tani memiliki hak atas tanah pemerintah Provinsi Jawa Barat. Kejadian tersebut menjadi tonggak awal pelaksanaan *land reform* yang terus berjalan hingga saat ini.

Seluruh usaha yang dilakukan oleh anggota FTP merupakan partisipasi terhadap pemerintah, baik secara formal maupun secara informal, tentu dengan bentuk, media dan metode yang juga beragam. Di awal, saat FTP dibentuk hingga usaha pengajuan proposal dan inisiasi peraturan desa merupakan praktik partisipasi dari para buruh tani, dengan bentuk, metode dan orientasinya masing-masing. Termasuk saat *reclaiming* dilaksanakan, menjadi momen partisipasi

yang secara radikal memaksa pemerintah untuk mewujudkan apa yang diamanatkan oleh Soekarno dulu sebagai *land reform*.

Tabel 2. 4.

Dinamika partisipasi FTP

	Pendekatan partisipasi	Bentuk partisipasi	Partisipan	Media partisipasi	Metode partisipasi	Orientasi partisipasi
Pembentukan awal FTP	Pendekatan fungsional[1]	Berorganisasi dengan isu peningkatan kapasitas dan pendapatan	Buruh tani desa Margamekar dan Sukamanah	Organisasi buruh tani	Legal-formal, prosedural	Mendorong peningkatan kondisi ekonomi buruh tani dengan koperasi
Penyerahan proposal ke PDAP	Pendekatan fungsional	Pengajuan permohonan	Anggota FTP	Proposal dan organisasi	Legal-formal, procedural	Mendapatkan tanah sewa dari PDAP
Perubahan isu di FTP menjadi reclaiming						
Peraturan desa mengenai *land reform*	Pendekatan konflik[2]	Inisiasi formulasi peraturan desa	Faksi pro-*reclaiming* di FTP	Peraturan desa	Legal-formal, prosedural, non konvensional[3]	Peraturan tentang redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah
Reclaiming tanah yang dikuasai PDAP	Pendekatan konflik	Merebut tanah untuk dikelola	Sebagian anggota FTP pro-*reclaiming*	Tanah pemerintah provinsi Jawa Barat	Legal-non konvensional; perebutan sepihak	Redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah

Terdapat dua corak partisipasi yang dilakukan oleh FTP, dan kedua corak tersebut memengaruhi sikap dari pemerintah desa. *Pertama*, corak partisipasi yang masih cenderung bermotif ekonomis semata, di mana para buruh tani hanya berpikir untuk meningkatkan keahlian dan kapasitas diri yang diyakini mampu berpengaruh untuk meningkatkan pendapatan dari buruh tani. *Kedua*, corak partisipasi yang redistributif dan cenderung radikal, dalam arti buruh tani di FTP menginginkan adanya perubahan struktur dengan redistribusi tanah. Dengan redistribusi, maka pendapatan dari buruh tani akan meningkat, sekaligus memaksa sekelompok orang yang memonopoli tanah untuk tidak terus-menerus melakukan monopoli.

Melalui kedua corak tersebut, sikap dari pemerintah desa terkait FTP juga mengalami perubahan drastis. Di awal, pemerintahan desa cenderung kooperatif, juga terdapat keterlibatan dari salah satu aparat pemerintah desa di dalam FTP, namun setelah isu redistributif diusung, pemerintah desa langsung menyatakan kontra terhadap isu tersebut, dan aparat pemerintah desa yang terlibat sontak mengundurkan diri dari FTP. Sebagaimana tergambar dalam tabel, pemerintah desa menggunakan basis asumsi hukum secara formal dalam memandang permasalahan tanah PDAP, sementara masyarakat menggunakan cara pandang secara sosiologis dan historis. Perbedaan basis asumsi dan sikap dari berbagai aktor, baik pemerintah, PDAP dan aktor lain juga terus terjadi seiring berjalannya *land reform* di atas tanah PDAP. Kemudian, corak partisipasi FTP juga terus berkembang.

D. Suara Dibalik Keheningan Pangalengan

"Tanah untuk rakyat!", "Tanah wong cilik", tertulis di papan dan tegak menancap di sebagian tanah PDAP pada Sabtu, 10 Juli 2004. Pagi hari, para buruh tani berkumpul dan memasang patok-patok diatas lahan PDAP, sambil memasang spanduk dan papan yang mengkampanyekan *reclaiming* atas tanah. Di bawah bendera Forum Tani Pangalengan (FTP), buruh tani dari dua desa, Margamekar

dan Sukamah bersepakat untuk mulai menanam dan menggarap lahan yang digunakan oleh PDAP. Mereka mulai menanami lahan-lahan telantar yang tidak digunakan, juga menanami lahan-lahan yang telah selesai masa panen dengan jagung, pisang dan singkong. Kejadian itu memecah keheningan Pangalengan. Kabar menyebar bahwa telah terjadi "penyerobotan" tanah oleh buruh tani di tanah "BBU". Perbincangan mengenai hal tersebut terus terdengar.

Malam sebelum *reclaiming*, 9 Juli 2004, sebanyak 500 anggota FTP direncanakan akan terlibat dalam *reclaiming*, namun kenyataannya hanya sebagian yang hadir, yakni sekitar 270 buruh tani dari dua desa. Sebagian dari mereka yang membatalkan diri untuk tidak hadir masih merasa ragu dan takut untuk terlibat *reclaiming*. Mulai dari ketakutan akan sanksi pidana, juga ancaman lain yang datang dari berbagai pihak. Beberapa informan menyatakan bahwa isu pemidanaan serta penangkapan kencang berhembus dari mulut ke mulut malam sebelum *reclaiming*.

Memang, kabar akan terjadinya *reclaiming* telah sayup berhembus, meski anggota FTP tidak memublikasikan terkait rencana *reclaiming*, namun beberapa aparat desa telah mengetahuinya. Tak jarang, aparat desa juga ikut terlibat untuk menahan dan menghambat rencana para buruh tani dengan berbagai cara, salah satunya mengingatkan ancaman yang akan dihadapi oleh anggota FTP, jika *reclaiming* benar-benar terjadi. Namun, sebagian dari mereka yang telah memiliki keyakinan bulat, tidak goyah sedikit pun. Informan yang mengikuti proses awal *reclaiming* menyatakan, rasa takut karena ancaman-ancaman memang dirasakan oleh banyak buruh tani saat *reclaiming*, namun karena psikologis massa kala itu menguatkan.

Proses *reclaiming* tidak dilakukan secara sporadis, kasar dan tak terencana. Para peserta *reclaiming* telah membuat kesepakatan tidak akan menggunakan kekerasan fisik ataupun merusak tanaman milik PDAP dan milik petani yang menyewa tanah. Sehingga, mereka menyisir terlebih dahulu lahan-lahan kosong yang tidak digunakan

maupun lahan-lahan yang baru selesai panen. Kemudian, jika terdapat lahan milik petani penyewa yang belum selesai panen, mereka akan menunggu hingga panen datang dan menanamnya dengan pisang atau singkong.

Metode pematokan dan penanaman saat *reclaiming* dilakukan secara berkelompok, di mana kelompok yang terdiri dari puluhan orang mulai mengukur tanah dan menghitung jumlah anggota kelompoknya. Setelah itu mereka mulai menandai batas tanah tersebut dengan patok-patok dan menanam secara berkelompok dengan pisang, jagung dan singkong[12]. Metode tersebut digunakan untuk membangun kolektivitas dari para buruh tani dan menandakan bahwa keinginan *reclaiming* memang kehendak bersama, bukan dari segelintir pihak.

Sesuai dengan kesepakatan anggota FTP, proses *reclaiming* berjalan tanpa ada kekerasan fisik dan perusakan. Sekitar 19 hektar tanah telah beralih penggarapannya ke anggota FTP. Di sisi lain, pihak PDAP belum memberi respons di hari pertama *reclaiming* tersebut. Begitu juga dengan para petani penyewa yang tergabung ke dalam beberapa kelompok tani, mereka tidak memberikan perlawanan terhadap proses *reclaiming*. Dari beberapa informan petani penyewa sekaligus ketua kelompok tani menyatakan jika mereka melakukan perlawanan, dikhawatirkan terjadi konflik berdarah dan jatuh korban jiwa, karena saat itu, masing-masing pihak membawa peralatan tani lengkap. Namun, penulis melihat, selain faktor menghindari konflik berdarah, para petani penyewa yang tergabung ke dalam beberapa kelompok tani, tidak memiliki persiapan sebelumnya guna menghadang proses *reclaiming*. Antar kelompok tani belum melakukan koordinasi guna mempersiapkan strategi untuk menghalau dan

[12] Pisang, jagung dan singkong memang kerap dipilih oleh buruh tani dalam awal *reclaiming* karena pertimbangan harga yang murah. Sehingga, saat terjadi hal yang tak diinginkan terjadi, maka buruh tani tidak akan terlalu merugi. Dalam hal ini, Iwan Nurdin, Ketua Konsoosrsium Pembaruan Agraria, dalam wawancara dengan penulis menyebut bahwa komoditas yang ditanam oleh petani mampu menunjukkan kondisi/suasana konflik diatas tanah sengketa. Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada Juni 2013 oleh penulis.

menghentikan *reclaiming*. Alasan lain, mereka kalah dalam jumlah dengan anggota FTP saat *reclaiming*. Sehingga, pilihannya hanya menerima.

Meski tanpa perlawanan, namun cemoohan, sindiran dan sikap sinis terus membanjiri anggota FTP. Seolah, mereka adalah "pencuri", "penyerobot", dan sebagainya. Memang, sebagian besar masyarakat berkeyakinan bahwa yang dilakukan oleh anggota FTP adalah kejahatan yang patut dipidanakan, senada dengan pandangan dari pemerintah desa Margamekar dan Sukamanah. Sebaliknya, anggota FTP tetap berpegang teguh pada keyakinannya bahwa tanah yang dikuasai PDAP adalah hak masyarakat dan harus direbut kembali. Beberapa informan menuturkan bahwa hanya keyakinan hak atas tanah serta harapan untuk hidup yang lebih layak menjadi penguat mereka saat dicemooh, dihina dan dihujat oleh sebagian besar masyarakat.

Berbekal keyakinan dan harapan, keesokan hari mereka terus bertani di lahan tersebut, tak bergeming dengan segala isu yang berhembus. Mereka terus menanami lahan yang telah dipasang patok dengan jagung, singkong dan pisang secara berkelompok. Menurut penuturan beberapa informan, kondisinya saat itu sedikit unik, karena saat anggota FTP melakukan penanaman, beberapa buruh tani yang bekerja di petani penyewa tanah PDAP juga bekerja seperti biasa, menunggu panen. Kemudian, pegawai PDAP juga masih terus melakukan pembibitan di lahan yang masih digunakan oleh mereka. Saat akan pergi atau pulang dari lahan, tak jarang anggota FTP berpapasan dengan para penggarap maupun pegawai PDAP.

Proses stigmatisasi terhadap anggota FTP mulai menguat kian hari. Sejak awal *reclaiming*, stigmatisasi dibangun dan terus diperkuat oleh beberapa pihak yang tidak sepakat dengan *reclaiming*. Mulai dari cap sebagai antek "PKI", "komunis" dan segala atribut "hantu" tahun 1965-66. Melekat juga predikat "garong", yang berarti maling. Secara tidak sadar, masyarakat mengasosiasikan tragedi tahun 1966 dengan

reclaiming yang dilakukan oleh anggota FTP. Beberapa informan juga menyatakan bahwa stigmatisasi "PKI" maupun "garong" terus berjalan karena memang dihembuskan oleh pihak-pihak yang memiliki pengaruh di masyarakat, entah itu tokoh, hingga beberapa aparat pemerintah desa dan kecamatan. Indikasi lain yang secara jelas menguatkan informasi tersebut adalah tidak adanya usaha-usaha yang sistematis maupun spontan yang dilakukan oleh pemerintah maupun tokoh masyarakat untuk membendung proses stigmatisasi terhadap anggota FTP yang turut serta dalam *reclaiming*.

Merujuk konsepsi *ideological state apparatus* dari Louis Althusser (1971; 127-188), proses stigmatisasi terhadap buruh tani anggota FTP, sebagai "PKI" atau komunis, merupakan praktik ideologis untuk mendominasi kesadaran masyarakat, agar terbangun opini tidak bersepakat terhadap *reclaiming*. Dalam khazanah strukturalisme, kesadaran terdiri dari kesadaran dalam atau *deep structure* dan kesadaran luar. Kesadaran dalam merujuk pada tatanan nilai yang telah disusun dan diterima oleh seseorang sebagai "standar kebenaran" olehnya, sehingga mereka akan patuh secara sukarela mengikuti "standar-standar" tersebut. Sementara, kesadaran luar merupakan sekumpulan sistem pengetahuan dan informasi umum yang sedikit banyak mampu memberi pengaruh pada kesadaran dalam. Seseorang mampu me-milah dan memilih informasi mana yang diterima sebagai "kebenaran", serta informasi mana yang "tak-benar" di struktur luar, namun proses pemilahan dan pemilihan, lagi-lagi ditentukan oleh kesadaran dalam.

Dalam konteks stigmatisasi "PKI", kesadaran dalam sebagian besar masyarakat telah dibangun oleh tatanan nilai yang diinjeksi oleh orde baru selama 32 tahun melalui lembaga pendidikan hingga media massa, di mana "PKI" merupakan pemberontak yang dilabeli sebagai pihak hitam yang "salah", sebagai "pembunuh", dan "pengacau keamanan". Sehingga, saat stigmatisasi "PKI" terhadap anggota FTP terjadi, maka informasi yang didapat pada kesadaran luar akan

didefinisikan oleh kesadaran dalam, bahwa FTP merupakan pihak yang "salah", sebagai "pembunuh" dan "pengacau kemanan", layaknya "PKI". Penarikan kesimpulan terjadi secara langsung, tanpa mencari pembanding atau menelusuri lebih lanjut. Dalam psikologi sosial, mekanisme pelabelan atau stigmatisasi disebut sebagai proses *heuristic*, di mana kesimpulan yang dianggap benar diambil dengan cara singkat, tanpa pertanyaan kembali. Kemudian, mekanisme *heuristic* yang dialami oleh masyarakat dengan cara mengasosiasikan kepada momen sejarah tertentu tergolong sebagai *heuristic representatif* (Breckler, et.al., 2006: 90-96; Hardman, 2009; 20-21). Tragedi tahun 1965-1966 yang masih kontroversial diasosiasikan oleh masyarakat guna memberikan penilaian pada *reclaiming* yang dilakukan FTP. Proses dominasi kesadaran tersebut tidak hanya membangun opini masyarakat guna tidak bersepakat pada *reclaiming*, namun lebih jauh memberikan ekses negatif berupa menajamnya konflik, karena berpotensi melahirkan kebencian.

Sedikit banyak, proses stigmatisasi mendorong konflik meruncing. Anggota FTP mulai merasakan beberapa perubahan dari lingkungan sekitar, terutama mereka yang tidak setuju terhadap *reclaiming*. Saat tidak berada di tengah anggota FTP lainnya, misal saat bersama keluarga di rumah, sebagian anggota FTP merasa sedikit canggung dan "tak nyaman" di lingkungan. Bahkan lebih parah lagi, beberapa anggota FTP telah putus hubungan sosial dengan beberapa tetangganya, karena perbedaan pandangan mengenai *reclaiming*. Hal tersebut menjadi hambatan tersendiri bagi mereka saat itu, terutama untuk berperan aktif di lingkungan, atau berpartisipasi di beberapa program desa.

Senada, tak hanya anggota FTP, para petani yang pernah menyewa tanah di PDAP juga merasa terancam kehidupannya setelah kejadian *reclaiming*. Meski dalam proses *reclaiming* berjalan tanpa kekerasan, namun buruh tani yang tergabung ke dalam FTP diklaim mengalami perubahan perilaku terutama dalam memandang para petani yang

dulu menyewa tanah PDAP, atau biasa mereka sebut dengan "petani kaya", para "jutawan" desa. Dalam bahasa lain, polarisasi kelas sosial semakin terasa menajam, cenderung mengarah ke permusuhan antar kelas. Salah satu informan yang pernah menyewa tanah di PDAP mengungkap, meski sehari-hari tampak biasa hubungan antara "petani kaya" yang pernah menyewa tanah PDAP dengan buruh tani anggota FTP, namun sebenarnya masih terpendam kebencian. Indikasinya, informan sering mendengar para anggota FTP menggunjing mengenai dirinya di "belakang" mengenai banyak hal.

Tajamnya polarisasi kelas memang tak terelakkan, di pihak para petani "kaya" yang dulu menyewa tanah PDAP merasa dibenci oleh buruh tani anggota FTP, sebaliknya, para anggota FTP juga merasa bahwa mereka tidak mendukung perjuangan dari para buruh tani. Kemudian, dari pihak pemerintah desa dan kecamatan juga seolah melakukan "pembiaran" terhadap proses stigmatisasi yang berjalan, bahkan beberapa aparat menjadi pelaku penebal stigma, sehingga berakibat terjadinya semacam "pembedaan" bagi anggota FTP dan sebagian besar anggota FTP juga menilai bahwa pemerintah desa tidak berpihak pada *reclaiming*. Melalui klaim masing-masing, secara tidak langsung terlihat ada gesekan yang perlahan berpotensi menjadi konflik besar, antar kelompok masyarakat, lebih jauh, antar kelas sosial.

Tak banyak pihak yang berani berbicara lantang membela *reclaiming* yang dilakukan oleh FTP. Kebanyakan dari pihak yang bersimpati hanya mampu diam dan cenderung tak mau ikut campur. Mereka seolah takut dan enggan untuk terlibat dalam persoalan tersebut. Beberapa informan yang dulu belum terlibat di awal *reclaiming* menyatakan bahwa mereka mengetahui adanya *reclaiming* tanah PDAP dan mendukung setelah mendengar bahwa para buruh tani yang melakukan itu, namun mereka acuh, tidak mau terlibat lebih dalam. Informan lain, seorang bandar kelas sedang menyatakan,

bahwa Ia mendukung proses *reclaiming* di awal, namun karena Ia tidak berprofesi sebagai petani, maka hanya diam.

Di tengah kondisi tersebut, pengorganisasian FTP terus berjalan, seluruh anggota rutin berkoordinasi dan merekrut buruh-buruh tani lainnya. Dalam proses rekrutmen anggota, FTP menegakkan tiga prinsip *reclaiming*, yang berwujud larangan, yakni; pertama, tidak boleh menyewakan lahan, kedua, tidak diperbolehkan mengalihkan lahan dengan ganti uang, dan ketiga, pemungutan iuran dari anggota harus didasarkan atas kesepakatan bersama. Adapun, iuran digunakan untuk membiayai seluruh kebutuhan organisasi.

Minggu dan bulan berlalu, sebagian anggota yang di awal *reclaiming* membatalkan diri untuk datang, lama kelamaan turut bergabung. Buruh-buruh tani yang pernah bekerja di beberapa tani penyewa lahan PDAP juga sebagian dirangkul untuk menjadi anggota FTP. Hal ini dilakukan, setelah mereka kehilangan pekerjaan, karena lahan yang disewa oleh "majikan" mereka ikut di *reclaiming*. Tak hanya itu, sebagian pegawai PDAP juga dirangkul untuk bergabung dengan FTP, namun hanya sedikit yang pada akhirnya bergabung. Perlahan tetapi pasti, jumlah anggota FTP pun kian membengkak, dan lahan yang berhasil di *reclaiming* melebihi 20 hektar.

Saat FTP membesar, intimidasi melalui aparat keamanan seperti polisi dan TNI terjadi. Sejak Juni 2004, ancaman terus dialamatkan kepada anggota FTP, ada ancaman yang langsung, maupun tidak langsung, melalui mulut orang lain. Informan yang terlibat langsung *reclaiming* menyatakan, polisi kala itu yang berjumlah sekitar 3 truk dari satuan dalmas datang ke lokasi, mencoba untuk menghambat gerakan dari anggota FTP. Intimidasi berupa tembakan peringatan juga dilepaskan, guna memaksa para anggota FTP keluar dari tanah garapannya. Beberapa tokoh FTP kala itu melakukan *lobbying* kepada pihak kepolisian untuk mencegah bentrok fisik, dan kepolisian pun melunak. Setelah itu, polisi hanya berjaga-jaga di lahan, tidak melakukan tindakan apa pun.

Sedikit berbeda dengan TNI, Koramil tidak melakukan banyak tindakan intimidasi kepada para anggota FTP, mereka hanya membantu penjagaan dari polisi di lokasi. Salah satu informan dari Koramil menyatakan bahwa tanggung jawab dari Koramil hanya untuk mendukung kerja pengamanan polisi, serta menengahi jika konflik fisik terjadi. Kemudian, informan juga menjelaskan bahwa Koramil memiliki tugas preventif, yakni pencegahan, bukan penindakan saat sebuah masalah meletup menjadi konflik. Saat sebuah masalah dipandang berpotensi mejadi konflik sosial, koramil bertugas untuk menginvestigasi dan mencegahnya meletup menjadi konflik yang lebih besar. Namun, saat konflik meletup, maka itu sudah menjadi domain utama dari kepolisian, koramil hanya mendukung pengamanan.

Tak berbeda dengan kepolisian, Koramil juga turut di *lobby* oleh tokoh FTP, bahkan berdasarkan penuturan informan, di awal tahun 2005, salah satu pimpinan dari Koramil pernah berdiskusi dengan anggota FTP di lahan *reclaiming*, dan hasilnya Koramil memang bersepakat untuk tidak mendukung adanya intimidasi-intimidasi kepada seluruh anggota FTP. Titik ini menjadi salah satu faktor yang membuat para anggota FTP mampu melepas sedikit tekanan atau ancaman saat menggarap lahan *reclaiming*.

Di samping kepolisian dan TNI, terdapat beberapa satpam yang bekerja di unit BBU milik PDAP turut terlibat dalam usaha pengusiran, namun peran mereka tidak dominan. Mereka, dibebani tugas pokok sebagai "mata-mata" untuk PDAP, guna memberikan laporan perkembangan *reclaiming* yang dilakukan FTP, serta melakukan koordinasi terhadap pihak kepolisian jika terdapat hal-hal darurat. Salah satu informan dari PDAP menyatakan, beberapa hari setelah *reclaiming*, koordinasi direksi dengan pihak unit BBU beberapa kali digelar di BBU dan pernah melibatkan satpam. Biasanya dalam koordinasi dibahas pembagian tugas dan langkah-langkah yang akan ditempuh.

Saat rapat direksi pertama kali, dirumuskan solusi guna mempertemukan beberapa *stakeholders* untuk merumuskan penyelesaian terbaik melalui cara musyawarah. Berdasarkan penelusuran dokumen yang dilakukan penulis, surat undangan musyawarah pertama kali guna membahas perihal tanah hasil *reclaiming* berasal dari pemerintah kecamatan Pangalengan, tertanggal 2 November 2004. Dalam pengantarnya disebutkan bahwa PDAP mengirimkan surat permohonan kepada pihak pemerintah kecamatan guna menginisiasi pertemuan dengan FTP.

Pihak PDAP sedari awal memang berkoordinasi dengan pihak Muspika yang terdiri dari Kecamatan, Polsek dan Koramil. Baik dalam hal pengamanan seperti yang telah disinggung sebelumnya, maupun usaha dalam mencari penyelesaian yang terbaik. Namun, pihak PDAP seolah menyerahkan seluruh rencana, strategi dan cara penyelesaian kepada Muspika, sehingga Muspika memainkan peran yang cukup dominan, daripada PDAP sendiri. Sikap PDAP kala itu jelas, dimana para anggota FTP tidak diperbolehkan menggarap lahan secara sepihak.

Usaha awal yang dilakukan oleh Muspika adalah menginisiasi musyawarah yang diselenggarakan hari Kamis, 4 November 2004, ber-tempat di gedung KPRI Pangalengan. Pertemuan tersebut berjalan dengan dihadiri oleh berbagai pihak, baik anggota FTP, unsur Muspika dan kelompok tani yang menyewa di tanah PDAP. Tujuannya, untuk memetakan kehendak para *stakeholders* dalam permasalahan *reclaiming* serta menanyakan alasan anggota FTP melakukan *reclaiming*. Dengan kepentingan yang tidak sejalan, membuat proses musyawarah berjalan alot. Di pihak FTP, mereka meyakini para buruh tani berhak menggarap lahan karena terdapat landasan hukumnya, sementara itu, para petani yang dulu menyewa tanah PDAP mempertanyakan kejelasan nasib lahan mereka yang telah di*reclaiming* sebelum masa kontraknya berakhir. Mereka juga menghendaki agar para buruh tani yang menggarap tanah PDAP, harus

sesuai dengan prosedur formal yang berlaku dan telah ditetapkan oleh PDAP. Sementara dari pihak Muspika berperan sebagai mediator di antara keduanya.

Pihak Muspika dalam hal ini memang tidak memiliki kewenangan memutus perkara, posisinya menjadi mediator. Namun, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa Muspika memang belum mengetahui secara rinci seluk beluk permasalahannya, terutama terkait status penguasaan tanah oleh PDAP serta klaim *reclaiming* dari anggota FTP. Menurut pengakuan salah satu informan dari aparat pemerintah kecamatan, menyatakan bahwa pihak kecamatan tidak memiliki dan memegang dokumen-dokumen terkait status tanah yang dikuasai PDAP, sehingga membuat pihak kecamatan, sulit untuk menentukan sikap.

Sistem administrasi pertanahan yang memang belum tertata rapi dan profesional menjadi kesulitan dan hambatan tersendiri bagi pemerintah di tingkat bawah, baik kecamatan maupun desa. Keduanya memang tidak pernah memegang salinan dokumen yang mengatur hak atas penguasaan tanah oleh badan usaha pemerintah provinsi tersebut sejak dulu. Konsekuensinya, pemerintah kecamatan dan desa, tidak pernah mengetahui secara pasti dokumen-dokumen penguasaan tanah oleh instansi pemerintah. Alhasil, musyawarah tidak mencapai mufakat, semua pihak terus bersikukuh pada sikapnya.

Bagi anggota FTP, forum musyawarah yang diadakan oleh Muspika, dijadikan media untuk mengampanyekan seluruh pandangan mereka terkait tanah yang dikuasai PDAP. Mereka memaparkan mengenai landasan hukum, *reclaiming*, hingga tujuan dari *land reform*. Pihak dari muspika juga terus diberikan pemahaman oleh anggota FTP terkait perihal tersebut, hingga mereka memiliki sedikit perspektif lain di luar perspektif yang dimilikinya.

Dengan berakhirnya musyawarah tanpa mufakat tersebut, tidak ada lagi musyawarah lanjutan hingga tahun 2004 berlalu. Pengamanan serta penjagaan dari kepolisian dan TNI pun semakin berkurang di

lahan *reclaiming*. Anggota FTP terus bercocok tanam, namun mereka kini menggarap lahannya masing-masing, seluas 50 tumbak atau sekitar 700 m^2 per anggota, tidak lagi menggarap per kelompok. Adapun perubahan sistem penggarapan dikarenakan kesulitan saat musim panen tiba, di mana pembagian uang hasil panen dipandang sebagian anggota tidak merata. Maka, ketika anggota baru FTP masuk saat itu, mereka akan langsung mendapat lahan seluas 50 tumbak, tidak lagi berkelompok.

Memasuki tahun 2005, anggota FTP terus bertambah, bahkan buruh tani dari desa Pangalengan dan Margamulya turut bergabung. Koordinasi internal FTP terus dilakukan oleh pimpinan-pimpinan FTP. Perluasan jaringan untuk meraih dukungan juga terus dilakukan, tercatat Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) terus mendukung perjuangan dari anggota FTP. Tak hanya itu, anggota FTP juga menyuarakan aspirasinya ke DPRD provinsi Jawa Barat, meskipun tidak ada tanggapan yang memuaskan.

Di sisi lain, PDAP juga menggunakan strategi baru, karena musyawarah dengan Muspika berjalan alot, PDAP menggandeng kepala desa Margamekar yang baru terpilih di tahun 2005. Kala itu, kades melakukan inisiasi untuk bertemu PDAP dengan bagian perekonomian pemerintah Provinsi Jawa Barat, guna membahas penyelesaian. Tercetus sebuah strategi; relokasi. Lahan seluas 40 hektar disiapkan untuk menjadi lahan garapan bagi anggota FTP. Namun, tanah tersebut dikhususkan bagi anggota FTP yang berasal dari Margamekar, tidak dengan desa yang lain. Kemudian, terdapat biaya sewa sebesar 2.500 rupiah per tumbak pertahun, yang harus dibayarkan oleh anggota FTP kepada PDAP melalui pihak desa.

Surat pernyataan dibuat, di mana poin-poinnya menyebut kesediaan untuk mengikuti peraturan pembenahan lahan sesuai dengan perjanjian sewa tanah antara desa Margamekar dan PDAP, kemudian membayar sewa sebagaimana telah disinggung. Sebelum

surat pernyataan disebar, musyawarah kembali digelar, kali ini diinisiasi oleh Forum Komunikasi Masyarakat Kabupaten Bandung (FKMKB), sebuah organisasi masyarakat yang bermarkas di lingkungan pemerintah Kabupaten Bandung. Tangga; 6 dan 19 Agustus 2005, bertempat di balai desa Margamekar, musyawarah dihadiri oleh FTP, muspika, kepala desa Margamekar, kepala desa Sukamanah dan pihak PDAP. Pokok pembahasan yang coba dimediasi oleh FKMKB adalah mengenai strategi relokasi dari PDAP, mereka beralasan bahwa relokasi merupakan solusi, karena beberapa bidang tanah yang di*reclaiming* merupakan tanah yang cocok untuk pembibitan kentang. Kemudian, anggota FTP menyatakan siap untuk direlokasi, asalkan terdapat kejelasan lokasi, namun pihak PDAP belum memiliki jawaban pasti. Sementara lahan sudah terisi penuh, baik digunakan oleh PDAP sendiri, oleh para kelompok tani penyewa tanah yang belum di*reclaiming*, dan oleh anggota FTP.

Kala itu, FTP nyaris telah me*reclaiming* lebih dari 50 hektar lahan. Sisanya, sekitar 80 hektar masih dikuasai oleh PDAP, dan sebagian masih disewakan kepada para petani yang tergabung dalam beberapa kelompok tani. Dengan kondisi tersebut, PDAP tidak mampu melangkah lebih jauh. Strategi relokasi tidak mencapai mufakat dan surat pernyataan pun belum sempat terbahas dalam musyawarah, karena terhenti di pembahasan lokasi relokasi.

Belum kehabisan cara, PDAP mengambil langkah lain, menggandeng pihak ketiga melalui *subcontract* dengan PT Sada Eka Prakarsa guna pengamanan dan penataan lahan. Sejak pertengahan 2005, PDAP tidak lagi turun langsung untuk menyelesaikan persoalan, semua dilakukan oleh PT. Sada Eka Prakarsa. Tim penataan lahan dibentuk sebagai langkah awal. Beberapa orang mengisi tim tersebut, namun dari pengakuan banyak informan menyebutkan, bahwa tim penataan lahan diisi oleh para jawara atau preman-preman, sebab dalam praktiknya, mereka melakukan intimidasi secara langsung kepada anggota FTP saat sedang menggarap lahan *reclaiming*. Surat

pernyataan hasil kesepakatan PDAP dan kepala desa Margamekar mulai disebar oleh mereka. Namun, kebanyakan anggota FTP menolak dengan tegas. Keberatannya, pada poin sewa, dan belum ada kejelasan akan direlokasi ke lahan yang mana.

Beberapa anggota memilih mundur karena takut dan merasa terancam. Sebagian lagi terpaksa menandatangani surat pernyataan tersebut di bawah ancaman. Informasi yang penulis terima, bentuk ancamannya ialah jika menolak maka, lahan-lahan hasil *reclaiming* akan diratakan dengan alat berat berupa *bulldozer*. Beberapa pimpinan FTP juga turut menandatangani karena merasa terancam. Kebanyakan, preman tersebut berasal dari luar kecamatan Pangalengan dan aktif di berbagai organisasi kemasyarakatan, termasuk partai politik.

Anggota FTP yang tetap konsisten dan keras melakukan penolakan akhirnya menuai reaksi dari tim penataan lahan. Beberapa anggota yang menggarap tanah di dekat kantor BBU dan menolak surat pernyataan, diratakan lahannya dengan *bulldozer*, ketegangan terjadi, pihak dari PT Sada Eka Prakarsa terus melakukan perataan tanah, hingga tanaman-tanaman rusak. Tak lama kemudian, anggota FTP berkumpul di tempat kejadian, massa marah melihat kejadian itu, sumpah serapah keluar. Kepolisian dan Koramil berjaga di lokasi kejadian. Camat dan kades Margamekar juga berangkat ke lokasi untuk meninjau. Saat itu, di tengah kemarahan anggota FTP, konflik terbuka sangat berpeluang terjadi. Bahkan, sempat terjadi peludahan terhadap Kades Margamekar dari salah satu anggota FTP yang marah.

Anggota FTP terus mengancam akan membakar *bulldozer* jika perataan tanah dan penghancuran tanaman terus dilakukan. Polisi mencoba untuk menengahi, *lobbying* terjadi, hingga akhirnya *bulldozer* berhenti. Suasana masih tegang, namun kelamaan mereda, setelah *bulldozer* ditarik dari lahan dan anggota FTP membubarkan diri. Salah satu informan mengatakan, kerugian mencapai belasan juta, akibat dari kejadian tersebut.

Usaha dan langkah yang dilakukan oleh PT. Sada Eka Prakarsa memang cenderung koersif, menggunakan kekerasan fisik, baik dengan alat maupun tanpa alat. Hal ini menyebabkan kebencian terhadap pihak PDAP dari anggota FTP meningkat drastis, namun sebaliknya, kejadian tersebut justru menguatkan solidaritas di dalam FTP, karena ancaman dari luar semakin kuat. Salah satu informan dari PDAP mengungkapkan bahwa kerja sama PDAP dengan PT Sada Eka Prakrasa membuat kondisi semakin kacau dan sulit menemukan titik temu antara kedua pihak, sebab anggota FTP semakin menaruh curiga terhadap PDAP.

Tak lama berselang, PT Sada Eka Prakarsa kemudian menggunakan pendekatan persuasif, di mana surat permohonan untuk mengadakan musyawarah dilayangkan ke pemerintah kecamatan. Muspika merespons dengan mengadakan musyawarah yang diselenggarakan tanggal 21 November dan 9 Desember 2005, di kantor pemerintah kecamatan dan balai desa Maragamekar. Musyawarah tanggal 21 November mengundang Muspika, FTP, Kepala desa Margamekar, Sukamanah, Margamulya, Margamukti dan Pangalengan, kemudian ketua BPD desa Margamekar. Namun, saat pelaksanaan yang datang hanya anggota FTP, Muspika dan perwakilan dari PDAP, musyawarah ini tidak menghasilkan kesepakatan apapun, karena pembahasan mengulang topik lama di mana anggota FTP diminta untuk mendukung kehendak dari PDAP.

Selanjutnya, tanggal 9 Desember 2005, musyawarah digelar di balai desa Margamekar yang diinisiasi oleh pihak kecamatan dan mengundang banyak pihak, mulai dari FTP, Muspika, Kepala BPN Kabupaten Bandung, Direktur PDAP, Kepala desa Margamekar, Sukamanah, Margamulya dan Pangalengan, serta direktur PT. Sada Eka Prakarsa. Saat pelaksanaan, yang hadir adalah Muspika, FTP, BPN Kabupaten Bandung, serta perwakilan PDAP. Musyawarah berjalan dengan pemaparan sikap dari BPN Kabupaten Bandung terkait perihal *reclaiming*. BPN menilai *reclaiming* yang dilakukan anggota

FTP tidak dibenarkan, dan meminta para penggarap hengkang dari tanah hasil *reclaiming*, yang mana hak pengelolaannya masih berada di PDAP. Anggota FTP mendebat, mereka menilai bahwa perusahaan daerah yang berjalan dengan landasan HPL, seharusnya melibatkan masyarakat dan mengutamakan kebutuhan masyarakat sekitar. Jika masyarakat membutuhkan tanah, seharusnya, masayarakat terlebih dahulu yang diprioritaskan. Pada praktiknya, PDAP memprioritaskan perusahaan-perusahaan dari luar daerah, serta hanya melibatkan para petani yang tergabung dalam kelompok tani yang terbilang kaya dan mapan.

Lagi, musyawarah tidak membuahkan mufakat. Semua pihak bersikeras pada pendiriannya. Namun, tak berselang lama, usaha untuk meraih mufakat masih terus berjalan. Kali ini, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sebuah LSM yang menjadi salah satu jaringan dari FTP, mengambil inisiatif mendorong BPN Kabupaten Bandung untuk mengadakan pertemuan. Pada 16 desember 2005, bertempat di kantor BPN Kabupaten Bandung, pertemuan diselenggarakan yang dihadiri oleh FTP, camat Pangalengan, Kepala urusan umum Desa Margamekar dan perwakilan BPN. Pihak dari PDAP tidak datang dan tidak memberikan konfirmasi apa pun. Dalam pertemuan, dibahas permasalahan HPL sebagai landasan hukum dari PDAP, kemudian masing-masing pihak memaparkan aspirasi dan sikapnya. Berdasarkan penelusuran dokumen, penulis menemukan berita acara hasil pertemuan BPN yang mencatat bahwa anggota FTP yang telah melakukan *reclaiming* terhadap tanah yang dikelola PDAP berjumlah sekitar 700 penggarap dan mereka menuntut kepala BPN Kabupaten Bandung untuk meninjau lokasi secara langsung, kemudian meminta perlindungan secara hukum dari BPN, agar tidak lagi terjadi intimidasi dan pemaksaan kehendak terhadap para penggarap serta menuntut hak atas lahan garapan.

Di pihak lain, Kaur Umum Desa Margamekar menyatakan bahwa terdapat Mou antara Kades dengan PDAP yang menghasilkan

surat pernyataan, sebagaimana telah disinggung, namun penggarap langsung menegaskan bahwa FTP tidak mengakui keabsahan dari surat pernyataan tersebut. Kemudian, pihak kecamatan memaparkan proses terkait usaha-usaha untuk menyelesaikan persoalan tersebut, sedari awal, hingga penataan lahan oleh PT Sada Eka Prakarsa dengan surat pernyataan. Selain itu, dibahas pula mengenai respons dan kehendak petani terkait dengan surat pernyataan dari Kades Margamekar, Camat mengatakan bahwa sewa senilai 2.500 pertumbak pertahun itu dirasa memberatkan, harus diturunkan lagi serendah-rendahnya, misal hingga 1.000 rupiah.

Perihal sewa yang dikatakan oleh Camat, saat dikonfirmasi, beberapa informan yang terlibat pertemuan tersebut mengklarifikasi bahwa kata "sewa" versi anggota FTP adalah penginsyafan dari anggota FTP terhadap kondisi saat itu, di mana konflik yang berujung sengketa menyebabkan soal pajak tanah menjadi sulit. Satu pihak, PDAP harus terus membayar pajak, namun separuh penguasaan fisik tanah telah beralih ke anggota FTP. Kemudian, para penggarap menyadari bahwa mereka seharusnya terbebani pajak, meski secara legal, hak atas tanah hasil *reclaiming* belum didapatkan oleh mereka. Maka, pernyataan Camat setelah diklarifikasi kepada anggota FTP yang terlibat ialah bahwa mereka siap membayar pajak dan jika mekanisme serta prosedur pajak sulit karena objek tanah masih sengketa, maka mereka siap untuk membayar dengan prosedur lain, seperti sewa, atau hal lain yang serupa, namun tidak melalui PDAP.

Makna dari sewa dalam berita acara pertemuan tersebut, tidak merujuk pada pengakuan otoritas dari PDAP, serta bukan dimaknai bahwa mereka menggarap di atas lahan yang dikuasai PDAP. Tetapi, para anggota FTP menggarap di atas lahan yang disengketakan, di mana hak secara legal masih melekat pada PDAP, namun penguasaan fisik telah beralih ke petani. Sebagai warga negara, anggota FTP memiliki kesadaran atas beban pajak dan mereka mengambil jalan "tengah" sebagaimana telah dijelaskan. Hal ini diperkuat dalam

poin ketiga, dimana mereka memiliki tujuan secara politik untuk mendapatkan hak atas tanah yang telah mereka *reclaiming*.

Lanjut, adapun alasan dari anggota FTP menolak surat pernyataan. *Pertama*, karena mereka tidak dilibatkan saat perumusan surat pernyataan; *Kedua*, karena poin sewa; ketiga, karena ada klausul yang berbunyi, uang sewa disetorkan kepada PDAP melalui desa. Klausul ini sedikit berpolemik, tidak bisa diterima oleh anggota FTP, sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa "sewa" tidak dimaknai pengakuan terhadap hak pengelolaan PDAP, namun cenderung sebagai kondisi dimana jika penggarap diharuskan untuk membayar sejumlah uang, maka bisa melalui prosedur apapun sesuai dengan kondisi, dan tidak ada sepeser pun uang yang masuk ke PDAP, tetapi masuk ke pemerintah melalui desa.

Kemudian, pihak dari BPN mengingatkan kepada anggota FTP bahwa untuk menuntut hak milik tanah, harus ada pelepasan dari pemegang HPL, sementara untuk hak pakai pertanian harus terdapat akta notaris. Sehingga, jika ingin mendapat salah satu dari kedua hak tersebut harus ditempuh prosedur yang berlaku. Kemudian, pihak BPN juga meminta kepada KPA untuk membuat daftar penggarap yang telah menguasai tanah secara fisik untuk diserahkan kepada BPN. Beberapa hari kemudian, setelah pertemuan tersebut, daftar disusun oleh FTP dibantu KPA dan diserahkan kepada BPN. Tercatat, saat itu jumlah anggota FTP mencapai 744 buruh tani, di mana seluruhnya menggarap diatas tanah *reclaiming* yang telah mencapai 62 hektar.

Beberapa minggu setelah penyerahan daftar, diawal pergantian tahun 2006, tepatnya tanggal 16 Januari, kepala BPN Kabupaten Bandung saat itu, mendatangi tanah *reclaiming* FTP. Pertemuan pun digelar di tanah lapang sekitar lahan yang di*reclaiming*, ratusan anggota FTP hadir dan menyaksikan. Penuh harap mereka menanti, hingga akhirnya kalimat dukungan mengalir keluar dari kepala BPN, di mana para anggota FTP diizinkan untuk menggarap lahan sengketa

seluas 134,9 hektar dengan syarat tidak akan ada lagi perluasan lahan yang di *reclaiming* oleh FTP ke depan, serta tidak ada lagi intimidasi dan tindak kekerasan dari kedua belah pihak yang bersengketa. Sontak, seluruh anggota yang selama ini tidak mendapat dukungan dari instansi pemerintah manapun, akhirnya mendapat satu kalimat dukungan. Sebuah kemenangan kecil. Momen yang tidak akan mereka lupakan.

Dalam konteks kebijakan publik, seluruh ucapan formal dari pejabat publik di depan masyarakat tergolong sebagai sebuah kebijakan. Maka, BPN telah mengambil sikap dan seluruh aktivitas penggarapan telah diizinkan oleh BPN. Keesokan harinya, media lokal merilis berita dengan judul, *"BPN Izinkan Petani Garap Lahan Sengketa"* (Pikiran Rakyat, 16/01/06). Meski tidak terdapat janji dari pihak BPN mengenai legalisasi atau penegasan status hak tanah tersebut, namun rilis media dijadikan acuan bagi para anggota FTP dalam menggarap lahan kedepannya.

Pasca kedatangan ketua BPN, pihak Muspika, desa dan LSM tidak lagi menginsiasi musyawarah. Ketegangan antar pihak menurun untuk sementara. Namun, usaha-usaha dari PDAP untuk merebut kembali tanah terus dilakukan melalui tim penataan lahan di bawah PT Sada Eka Prakarsa. Pengakuan informan menyebutkan bahwa tidak hanya organisasi masyarakat yang terlibat dalam usaha "penataan lahan", bahkan hingga organisasi bela diri yang ternama di kecamatan Pangalengan. Usaha intimidatif terus berjalan sepanjang kontrak dengan PT. Sada Eka Prakarsa berakhir berakhir di pertengahan 2006. Setahun lamanya, namun setelah itu, PDAP tidak memperpanjang kontrak dengan PT. Sada Eka Prakarsa.

Berbagai rintangan terus dilalui oleh anggota FTP dan secara bertahap, FTP terus melakukan perluasan. Lahan-lahan petani penyewa yang telah panen, di*reclaiming*. Anggota terus bertambah secara bergelombang dan terus berlanjut hingga tahun 2007. Di masa ini, FTP terus melakukan penguatan internal organisasi dengan

pendidikan anggota, serta memperluas jaringan. Penguatan mutlak dibutuhkan oleh organisasi guna mewujudkan praktik *land reform* yang sesuai dengan amanat dari UUPA 1960.

BAB 3
IMPLEMENTASI LAND REFORM

A. Land Reform "Dari Bawah"

Reclaiming yang dilakukan oleh FTP sejak pertengahan 2004 merepresentasikan "protes" dari buruh tani terhadap pemerintah untuk menunaikan janji UUPA 1960; *land reform*. Sebagai sebuah kebijakan redistributif, implementasi *land reform* menjadi hal yang tidak mudah. Sejak diundangkannya UUPA tahun 1960, di masa demokrasi terpimpin, usaha-usaha sistematis terus dilakukan guna mendorong pelaksanaan *land reform* di berbagai daerah. Nahas, dalam hitungan tahun, Soekarno diturunkan, salah satu faktornya karena kebijakan *land reform*. Meski demikian, Soekarno telah menetapkan fondasi awal dari pelaksanaan *land reform* dengan tujuan utama memangkas ketimpangan atas penguasaan dan pemilikan tanah serta mendorong terwujudnya ekonomi "berdikari". Dengan kata lain, berawal dari kebijakan distribusi tanah, kemandirian ekonomi yang menyangkut ragam sektor akan mampu terwujud.

Dengan lengsernya Soekarno, menjadi penanda *hidup segan mati tak mau* bagi pelaksanaan *land reform* di Indonesia. Baik orde baru, maupun reformasi, belum terdapat langkah strategis dan sistematis guna melaksanakan *land reform* sebagaimana diamanatkan oleh UUPA 1960. Pelaksanaan *land reform* pasca orde lama seolah lepas dari ruh UUPA 1960, bergeser dari semangat awal, di mana pelaksanaannya tidak berorientasi mendorong reforma agraria, dan kemandirian

ekonomi secara umum. Indikasinya, saat orde baru melakukan program transmigrasi yang diklaim sebagai usaha pelaksanaan *land reform*, tidak dibarengi dengan pembatasan maksimum kepemilikan tanah. Belum lagi, kebijakan sektor agraria lainnya, seperti kehutanan, perkebunan dan migas tidak sinergis dengan program transmigrasi.

Tak jauh beda, era reformasi juga memiliki corak pelaksanaan *land reform* yang masih jauh dari semangat awal dari UUPA 1960, dimana kebijakan bernama Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang diluncurkan sekitar tahun 2008 hanya cenderung menjadi bagi-bagi tanah terlantar, tanah hak yang habis masa berlakunya, tanah hibah, hingga tanah yang dilepaskan haknya oleh pemiliknya, tetapi tidak dibarengi dengan pembatasan luas maksimum dan belum mampu mengikis jurang ketimpangan atas kepemilikan dan penguasaan tanah. Dengan kondisi tersebut, maka pemerintah belum memprioritaskan agenda *land reform* dalam kebijakan-kebijakannya. Bahkan seolah acuh terhadap *land reform*. Dalam konteks kebijakan, agenda yang diacuhkan oleh pemerintah menjadi sebuah kebijakan secara tidak langsung.

Tahun 2004, saat *reclaiming* oleh FTP terjadi, pemerintah didesak untuk "menghidupkan" kembali *land reform* dan menjadikan *land reform* sebagai agenda utama. Para anggota FTP berpartisipasi secara langsung dengan melaksanakan *reclaiming*, sebagai usaha memengaruhi pemerintah dalam konteks implementasi kebijakan *land reform*. Dengan cara sepihak, mereka melakukan *reclaiming* terhadap tanah yang secara hak melekat pada PDAP, kemudian beberapa kelompok tani yang terdiri dari petani-petani "kaya" atau para "jutawan" desa yang menyewa lahan PDAP juga tidak luput dari *reclaiming*. Di sini terdapat satu nilai yang menjadi ciri pokok dari *land reform* yang diamanatkan UUPA 1960; memaksa. Negara, dalam hal ini pemerintah seharusnya memaksa terjadinya redistribusi tanah dengan membatasi luas tanah kepemilikan individu, sekaligus memaksa terwujudnya sistem penyakapan yang tidak hanya ber-

pihak kepada pemilik tanah. Namun, karena pemerintah acuh, FTP mengimplementasikannya secara langsung.

Seperti lazim terjadi, alih-alih mendapat dukungan, usaha FTP justru dikecam oleh pemerintah serta pihak lain yang merasa dirugikan. Pihak-pihak tersebut menilai *reclaiming* yang dilakukan FTP adalah tindak pidana, karena merugikan dan telah "merampas" hak yang sah. Memang, secara ideal, saat *land reform* diimplementasikan terhadap tanah-tanah kelebihan dari milik individu, mereka yang diredistribusi paksa oleh pemerintah mendapatkan ganti rugi berupa uang dari pemerintah setelah pengadilan *land reform* memutuskan. Namun, dalam kasus FTP, kondisinya telah jauh berbeda, pemerintah acuh dan tidak memiliki *political will* yang kuat untuk mengatur pelaksanaan *land reform*. Tidak ada lagi lembaga formal negara yang mampu memutus sengketa hak "tanah" sebagai ekses dari pelaksanaan *land reform*. Namun, meski demikian, anggota FTP tetap memiliki kesadaran untuk mengikuti prosedur berupa pembayaran pajak dan atau mekanisme lain di luar pajak yang sah dan dikelola oleh pemerintah, meski hal itu masih belum terlaksana, sebagai bentuk kontribusi pada pemerintah atas tanah yang di*reclaiming*.

Baik pemerintah maupun para kelompok tani yang merasa dirugikan memiliki basis asumsi serta cara pandang yang berseberangan dengan FTP dalam hal *reclaiming* dan *land reform*. Sehingga tak heran, terjadi perbedaan sikap yang tajam. Mirisnya, pemerintah, dalam hal ini desa hingga provinsi masih juga menolak dengan tegas usaha yang dilakukan oleh FTP. Penolakan tersebut mampu dimaklumi manakala pemerintah memberikan solusi yang mampu diterima oleh anggota FTP. Namun, pada praktiknya, solusi yang ditawarkan oleh pemerintah tidak pernah mampu diterima FTP.

Berdasarkan penuturan informan dari FTP, saat PDAP mencetuskan strategi relokasi, sebenarnya mampu menjadi sebuah "jalan tengah", di mana anggota FTP mampu menggarap lahan, di sisi lain, PDAP mampu berproduksi seperti biasa. Namun, untuk mewujudkan

strategi tersebut, PDAP harus membebaskan sewa yang dipungut dan dikelola oleh PDAP, menjamin penggarap bebas intimidasi hingga paksaan, dan memutus kontrak sepihak sekaligus memaksa kelompok tani yang masih tersisa di lahan untuk keluar dan lahan tersebut dialokasikan (diredistribusikan) bagi para anggota FTP yang akan direlokasi. Sebab, kala itu, FTP baru melakukan *reclaiming* tidak lebih dari sekitar 40 hektar, dan 90 hektar sisanya, masih digarap oleh para penyewa tanah dan lahan produksi PDAP. Namun sayang, PDAP tidak melakukan pemaksaan tersebut, bahkan cenderung untuk membiarkan para penyewa terus menggarap.

Terdapat empat aktor utama yang terkena dampak secara "langsung" dari *reclaiming* yang dilakukan oleh FTP, yakni FTP sendiri, PDAP[13], pemerintah (Pemerintah Provinsi Jawa Barat, BPN Kabupaten Bandung, Muspika dan pemerintah desa) dan kelompok tani penyewa tanah PDAP. Keempat aktor memiliki perbedaan dalam menyikapi *reclaiming* yang dilakukan FTP sebagai sebuah bentuk implementasi *land reform*. Di luar keempat aktor utama, terdapat beberapa aktor yang terkena dampak secara tidak langsung; bandar sedang/kecil, eks-buruh tani di lahan sewa kelompok tani hingga preman-preman. Mereka adalah eksternalitas dari implementasi *land reform* oleh FTP yang akan dibahas lebih lanjut nanti.

Keragaman basis asumsi dan pandangan terkait *reclaiming* memang berakar dari "kesadaran dalam" para aktor yang memiliki latar belakang berbeda. Bagi para anggota FTP yang notabene buruh tani, mereka hidup dalam kondisi serba terbatas yang mendesak mereka untuk mencari alternatif jalan keluar dari keterbatasan, salah satunya; *reclaiming*. Namun, sebagaimana telah dijelaskan, para buruh tani yang diorganisasikan di bawah FTP, tidak serta merta menunjuk *reclaiming* sebagai jalan keluar, tetapi mereka menjalani transisi, seperti

[13]Di lapangan, PDAP dan pemerintah merupakan satu kesatuan dalam sikap, sebab PDAP merupakan BUMD Pemprov Jabar, namun di sini, keduanya dipisahkan untuk melihat respons/reaksi terhadap *reclaiming* FTP.

pendirian koperasi buruh tani. Pun di awal, mereka sama sekali tidak memiliki pengetahuan dan informasi mengenai hal tersebut. Hanya karena bantuan mahasiswa, mereka kemudian mengerti dan paham mengenai seluk-beluk pertanahan.

Setelah pemahaman diraih, para buruh tani kemudian tergerak untuk melaksanakan investigasi terkait tanah yang dikuasai PDAP di sampalan, dan *reclaiming* menjadi jawaban. Di sini, penulis melihat bahwa buruh tani memang tidak memiliki banyak pilihan, akses serba terbatas yang tak jarang mendorong buruh tani melakukan aksi-aksi beresiko. Salah satu informan anggota FTP mengungkapkan bahwa sebelum *reclaiming* terjadi, Ia melakukan aksi yang disebut *social banditary*, yakni saat sekelompok masyarakat miskin melakukan pencurian dan penjarahan terhadap kelas sosial diatasnya, maupun terhadap pihak yang melakukan monopoli, seperti perusahaan. Kecemburuan menjadi alasan terbesarnya. Ia dan beberapa rekan—biasanya mereka berkelompok—, tanpa berpikir panjang mencuri aset perusahaan dan hasil panen. Asset yang dicuri pun beragam, mulai dari kayu, besi, dan barang lain yang memiliki harga jual tinggi.

Dalam pengakuannya, *social banditary* dilakukan secara spontan, karena keterdesakan. Mereka sebetulnya paham risiko yang akan menimpa diri dan keluarganya, namun mereka berdalih *bakateuing kubutuh*[14]. Pernah beberapa kali mereka tertangkap oleh penjaga atau polisi, namun mereka tidak mundur. Saat interograsi berjalan, mereka justru melayangkan protes, dengan mempertanyakan mengapa mereka tidak bisa menikmati keuntungan yang diperoleh oleh perusahaan. Dengan haru, Ia mengatakan bahwa saat melakukan *social banditary*, mereka tidak takut kehilangan nyawa, tak pandang siapa pun yang dihadapi, jika harus mati, mereka siap.

Aroma kecemburuan memang kental terlihat dalam penuturannya, informan menilai bahwa perusahaan-persuahaan besar

[14]Dalam bahasa Indonesia berarti: 'sangat terdesak oleh kebutuhan'

seharusnya bisa memberi dampak positif kepada warga sekitar. Tak hanya itu, Ia juga menuturkan strategi yang dilakukan oleh kelompoknya untuk menarik perhatian perusahaan guna membuka lapangan kerja lebih luas bagi masyarakat sekitar, terutama bagi mereka yang tidak mengenyam pendidikan dan miskin, yakni dengan teror pencurian. Kelompoknya akan melakukan serangkaian pencurian yang terus menerus hingga perusahaan dibuat bingung karena ulah mereka. Kemudian, saat beberapa kali tertangkap, mereka menyodorkan tuntutan untuk dipekerjakan oleh perusahaan tersebut. Namun malang, tawaran pekerjaan yang didapatnya justru malah menempatkan kelompoknya sebagai "mata-mata" untuk mengungkap jaringan *social banditary* di Pangalengan, mereka sontak menolak, dan pencurian terus dilakukan.

Penolakan tersebut mampu diartikan sebagai solidaritas terhadap si miskin yang juga berprofesi sebagai "bandit". Disinilah, hal yang membedakan *social banditary* dengan pencuri biasa, di mana *social banditary* memiliki solidaritas dan tujuan-tujuan yang cenderung ideologis, sementara pencuri tidak. Motif pencuri hanya memenuhi kebutuhan sesaatnya saja, tanpa pandang kelas sosial, dan tanpa solidaritas. Maka, terdapat corak tersendiri dari aksi-aksi "ilegal" yang dilakukan oleh si miskin dan tidak semua bisa diklasifikasikan sebagai tindak pencurian biasa (Hobsbawm, 1981: 17-29; Pranoto, 2010: 105-169).

Senada, *reclaiming* juga harus dibedakan dengan pencurian atau penyerobotan semata, sebab didalamnya terkandung nilai-nilai intrinsik yang tidak artifisial, sebagaimana *social banditary*[15], layaknya solidaritas buruh tani, usaha memangkas ketimpangan, hingga dorongan untuk diimplementasikannya *land reform*. Selain itu, *reclaiming* juga dilakukan setelah terdapatnya informasi historis yang

[15] *Reclaiming* diklasifikasikan memiliki konteks yang sama dengan *social banditary*, sebagaimana dijelaskan oleh Hobsbawm (1981) dan Pranoto (2010), di mana *reclaiming* merupakan reaksi atas ketimpangan dan kesenjangan sosial yang disebabkan monopoli penguasaan dan pemilikan.

cukup dan mampu meyakinkan bahwa tanah tersebut merupakan tanah leluhurnya yang telah dirampas dari masa ke masa.

Buruh tani, jelas menjadi garda depan *reclaiming*, sebab mereka sangat berkepentingan terhadap hak penguasaan tanah. Sebaliknya, kesadaran berbeda dimiliki oleh jajaran pemerintah dan para petani kaya di desa, di mana keduanya berpijak secara formal pada aspek legalitas semata, yakni HPL dan perjanjian sewa menyewa, tidak lebih. Selain itu, selama era orde baru, kebijakan *land reform* seolah "mati suri" dan tidak pernah mereka jumpai dalam praktiknya, sehingga "kesadaran dalam" mereka dikonstruksi oleh pola kebijakan pertanahan rezim orde baru, yang cenderung monopoli dan kapitalistik. Malang, kesadaran tersebut terus membatu dipupuk waktu. Selain itu, penulis melihat, kebijakan *land reform* memang tidak menguntungkan bagi sebagian besar kelompok tani yang diisi oleh petani kaya, selain terancam kehilangan tanah sewa, mereka juga terancam kehilangan bibit kentang yang biasa mereka dapatkan dari PDAP.

Dengan *reclaiming* yang semakin meluas, produksi bibit kentang BBU semakin menurun, maka kelompok tani yang biasanya mendapatkan bibit kentang dengan kualitas baik dari PDAP, melalui penangkar, terancam tidak lagi bisa mendapatkan sebagaimana biasanya. Informan dari salah satu kelompok tani melihat bahwa kualitas bibit kentang yang dimiliki oleh PDAP berada jauh di atas bibit dari tempat lain. Banyak petani dari luar daerah Pangalengan, bahkan dari provinsi lain, bergantung terhadap bibit yang diproduksi oleh PDAP. Sehingga, jika *reclaiming* berlanjut dan BBU ditutup, para petani kaya akan sulit mendapat bibit kentang berkualitas. Dengan ragam alasan tersebut, mereka terkesan enggan dan acuh untuk mengakui lebih jauh perihal *land reform*.

Hampir serupa, pemerintah desa dan kecamatan memang hanya memiliki dua pilihan sikap; menolak sambil melakukan *counter action* atau menolak dengan acuh. Sebab, dengan basis asumsi yang telah

disinggung sebelumnya, pemerintah memiliki kemungkinan yang kecil untuk melakukan terobosan dan perubahan pandangan. Apalagi, *land reform* tergolong kebijakan redistributif yang rentan konflik horizontal. Mulai dari pemerintah provinsi yang bersikap acuh, tak-mau-tahu, dan terus mendorong PDAP untuk "mengusir" warga dari tanah pemerintah provinsi Jawa Barat, hingga ke kecamatan dan desa, sikapnya jelas akan menopang pemerintah diatasnya. Tidak ada itkikad untuk mendorong implementasi *land reform*. Namun, uniknya, dari dua desa yang menjadi akar dari pendirian FTP; Margamekar dan Sukamanah, keduanya memiki intensitas penolakan yang berbeda. Meski sama-sama menolak, Margamekar menjadi desa dengan penolakan paling keras, bahkan kepala desa Margamekar melakukan diskriminasi pada anggota FTP dalam pelayanannya. Di sukamanah intensitas penolakan tidak setinggi itu, pelayanan diberikan sebagaimana layaknya, tak terkecuali anggota FTP.

Kepentingan yang berseberangan memang tidak mudah untuk diikat dalam mufakat. Berbagai forum-forum pertemuan dengan agenda musyawarah memang belum mampu mempertautkan kepentingan antar pihak menjadi mufakat, atau konsensus dalam bahasa Jurgen Habermas. Kerumitan akan pencapaian mufakat semakin nyata saat benturan kepentingan menyangkut perihal hak atas tanah; anggota FTP dengan *reclaiming* jelas menginginkan adanya hak yang mampu menjamin mereka terus menggarap tanpa sewa ke PDAP dan bebas dari rasa cemas, apa pun nama hak tersebut, kemudian, di lain pihak, PDAP menginginkan anggota FTP untuk hengkang dan penguasaan tanah berjalan sebagaimana sebelumnya, pun jika sulit untuk hengkang, seluruh anggota FTP harus membayar sewa dan "kontrol" atas penguasaan tanah ada di PDAP.

Tabel 3. 1.

Pemetaan aktor dalam implementasi *land reform*

	Landasan hukum	Basis asumsi *land reform*	Basis asumsi *reclaiming*	Sikap terhadap *reclaiming*	Reaksi terhadap implementasi
Forum Tani Pangalengan (FTP)	UUPA 1960; UU nomor 56 PRP tahun 1960; serta peraturan perundangan lain yang mengacu pada UUPA 1960 dan mengatur perihal *land reform*	a. Praktik redistribusi untuk memangkas monopoli dan meningkatkan pendapatan buruh tani b. Objek *land reform* bukan hanya tanah telantar, namun juga tanah pemerintah, dsb c. *Land reform* tugas negara, namun jika lalai, buruh tani harus berorganisasi dan mendorongnya terwujud d. *Land reform* bersifat memaksa pada petani kaya	a. *Reclaiming* adalah aksi sepihak yang legal dan sah b. *Reclaiming* adalah usaha untuk merebut hak yang telah dirampas oleh pihak tertentu c. *Reclaiming* adalah salah satu partisipasi dalam implementasi *land reform* di era reformasi d. *Land reform* berdasarkan paradigma konflik	*Reclaiming* dilakukan karena terdapatnya alasan-alasan historis; kemudian *reclaiming* adalah aksi yang legal dan sah, guna mendorong implementasi *land reform* dengan tujuan redistribusi atas kepemilikan dan penguasaan atas tanah	*Counter action* karena pemerintah telah lalai dan cenderung tidak memiliki *will* untuk menjalankan *land reform* sebagaimana mestinya, seperti amanat dalam UUPA 1960
PDAP	Hak pengelolaan lahan serta peraturan perundangan yang mengatur tentang perusahaan daerah	a. Praktik redistribusi tidak mengganggu tanah-tanah yang sudah dibebankan hak oleh pemerintah b. Praktiknya, *land reform* tidak bisa dijalankan sepihak c. *Land reform* tidak boleh merugikan bagi badan-badan usaha milik pemerintah	a. *Reclaiming* adalah tindak pidana b. Buruh tani yang melakukan *reclaiming* adalah kriminal c. *Reclaiming* ilegal dan tidak sah d. *Reclaiming* tidak mengganggu tanah yang telah dibebani hak e. Paradigma struktural-fungsional	Menolak dengan tegas, karena hak yang sah dibebankan pada PDAP, kemudian anggota FTP tidak bisa melakukan proses konversi menjadi hak milik karena akan merugikan pemerintah provinsi	*Counter action* untuk mempertahankan hak atas tanah, serta mendorong pemerintah dan aparat kemanan untuk menghambat proses *reclaiming* FTP

Pemerintah	Hak pengelolaan lahan	a. *Land reform* tidak bisa dilakukan diatas tanah yang telah dibebani hak b. *Land reform* cenderung hanya untuk tanah terlantar dan tanah dengan kondisi minus (tanah curam, pinggir sungai, dsb) c. Peningkatan pendapatan buruh tani bisa dilakukan dengan mekanisme sewa tanah	a. *Reclaiming* adalah tindak pidana b. Buruh tani yang melakukan *reclaiming* adalah kriminal c. *Reclaiming* illegal dan tidak sah d. *Reclaiming* tidak mengganggu tanah yang telah dibebani hak e. Paradigma struktural-fungsional	Menolak dengan pertimbangan karena hak yang sah dibebankan pada PDAP dari pemerintah provinsi Jawa Barat, pemerintah dan aparat kepolisian berdasar pada landasan hukum formal yang berlaku, yakni dokumen HPL	*Counter action* dengan landasan HPL sebagai hak yang legal dan sah dari PDAP untuk menguasai tanah, sehingga setiap penggarap harus mengikuti prosedur PDAP dan dibawah penguasaan PDAP, seperti kontrak sewa/ kerjasama
Petani penyewa	Hak sewa menyewa diatas HPL	a. *Land reform* tidak bisa dilakukan diatas tanah yang telah dibebani hak b. *Land reform* tidak merugikan petani kaya c. *Land reform* hanya bisa dilakukan diatas tanah-tanah terlantar	a. *Reclaiming* adalah aksi illegal, dan cenderung pada kriminalitas b. *Reclaiming* hanya "mengacaukan" asset petani c. Paradigma struktural-fungsional	Menolak dengan pertimbangan karena hak yang sah dibebankan pada PDAP dari pemerintah provinsi Jawa Barat dan penyewa melakukan prosedur yang legal untuk mendapatkan sewa lahan	*Conformity*, karena petani penyewa dibawah perjanjian sewa dengan PDAP. Sehingga mereka cenderung pasif, menunggu keputusan PDAP

Lebih lanjut, BPN, selaku salah satu badan pemerintah memiliki sikap tersendiri tahun 2006. Hal ini cukup unik mengingat di tahun 2005, dalam musyawarah dengan FTP, BPN kerap mendorong anggota FTP untuk tidak lagi menggarap lahan *reclaiming*. Alasannya hanya satu karena tanah tersebut dikuasai secara sah oleh PDAP. Melalui kepala BPN, Ir. Tjahyo Widianto kala itu, sikap BPN berubah drastis memberi dukungan. Namun, meski terdapat *statement* dukungan, pada kenyataannya tidak ada tindak lanjut dari BPN guna menegaskan hak atas tanah *reclaiming*. Penulis menilai, BPN saat itu terjepit situasi antar pihak yang memanas dan guna menghindari konflik terbuka, beliau memberikan pernyataan resmi tersebut.

Dengan kata lain, BPN sebenarnya tidak terlalu serius untuk menegaskan hak atas tanah bagi anggota FTP. Hanya semacam *lips service*. Kemungkinan lainnya, inisiatif baik memang serius digagas oleh kepala BPN saat itu, katakanlah Ir. Tjahyo memang memiliki *will* terhadap *land reform*, dan mencoba mengimplementasikan melalui mekanisme *bottom-up* yang berkarakter partisipatoris dan *decentralized problem solving*, namun tetap saja, beliau terkendala oleh pola-pola birokrasi yang cenderung *top-down* di dalam tubuh BPN sendiri. Jika hanya Ir. Tjahyo yang memiliki *will*, namun beliau tidak mendapat dukungan dari internal BPN dan pemerintah provinsi Jawa Barat, *will* tersebut menjadi mustahil terlaksana. Tak lama berselang dari kejadian tersebut, Ir. Tjahyo dimutasi, tidak lagi bertugas di BPN Kabupaten Bandung. Nasib anggota FTP mengambang dan terkatung.

Di titik ini, relasi antara pemerintah dengan FTP memang tidak berjalan sinergis, bahkan bisa dikatakan tegang, sebab terdapat dua *implementing agency* yang sama-sama memiliki sumber daya yang kuat. Keduanya terus tarik menarik dalam medan sengketa, di mana masing-masing pihak memiliki versi *land reform*nya sendiri dan mencoba untuk memaksakan kepada pihak lainnya. Seluruh usaha mufakat memang belum terwujud, beberapa hambatannya antara lain, perbedaan basis asumsi, kurangnya rasa percaya antar pihak,

hingga kekuatan yang dimiliki sama-sama besar; FTP dengan jumlah anggota dan kepemimpinan yang kuat, sementara pemerintah dengan sumber daya politik, berupa otoritas *legal-rational,* dan dukungan finansial yang jauh lebih mapan.

Tabel 3. 2.

Pemetaan sikap dan relasi FTP—Pemerintah

	Sikap terhadap implementasi	Pendekatan implementasi	Acuan implementasi	Relasi pemerintah-FTP
Pemerintah	*Land reform* bukan isu strategis dan tidak menjadi agenda utama;	*Top-down*, cenderung formal-prosedural	Administratif; legal-formal	Konflik; melakukan usaha untuk menghambat FTP
FTP	*Reclaiming* dan mengusahakan terwujudnya nilai-nilai *land reform* sesuai UUPA 1960 diatas tanah hasil *reclaiming*	*Bottom-up*, cenderung tidak prosedural, tetapi peka konteks	Sosiologis; historis	Konflik; *owner* bagi kebijakan atas tanah hasil *reclaiming*

Versi *land reform* dari pemerintah—dalam hal ini PPAN di era reformasi (kepemimpinan SBY)—cenderung jatuh menjadi pembagian tanah negara yang tidak dibebani hak lain, yang dihibahkan atau tanah telantar bagi buruh tani, tanpa disertai pelaksanaan nilai krusial dari UUPA 1960, seperti pengaturan luasan lahan, penyelesaian konflik pertanahan, hingga penguatan kelembagaan agraria. Indikasi nyata, terlihat dari penetapan BPN atas kriteria tanah yang berpotensi untuk diredistribuskan, antara lain: (1) Tanah bekas Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP), (2) Tanah yang terkena ketentuan konversi, (3) Tanah yang diserahkan oleh pemiliknya, (4) Tanah hak yang pemegangnya melanggar, (5) Tanah Objek landreform, (6) Tanah Bekas Objek Landreform, (7) Tanah timbul,

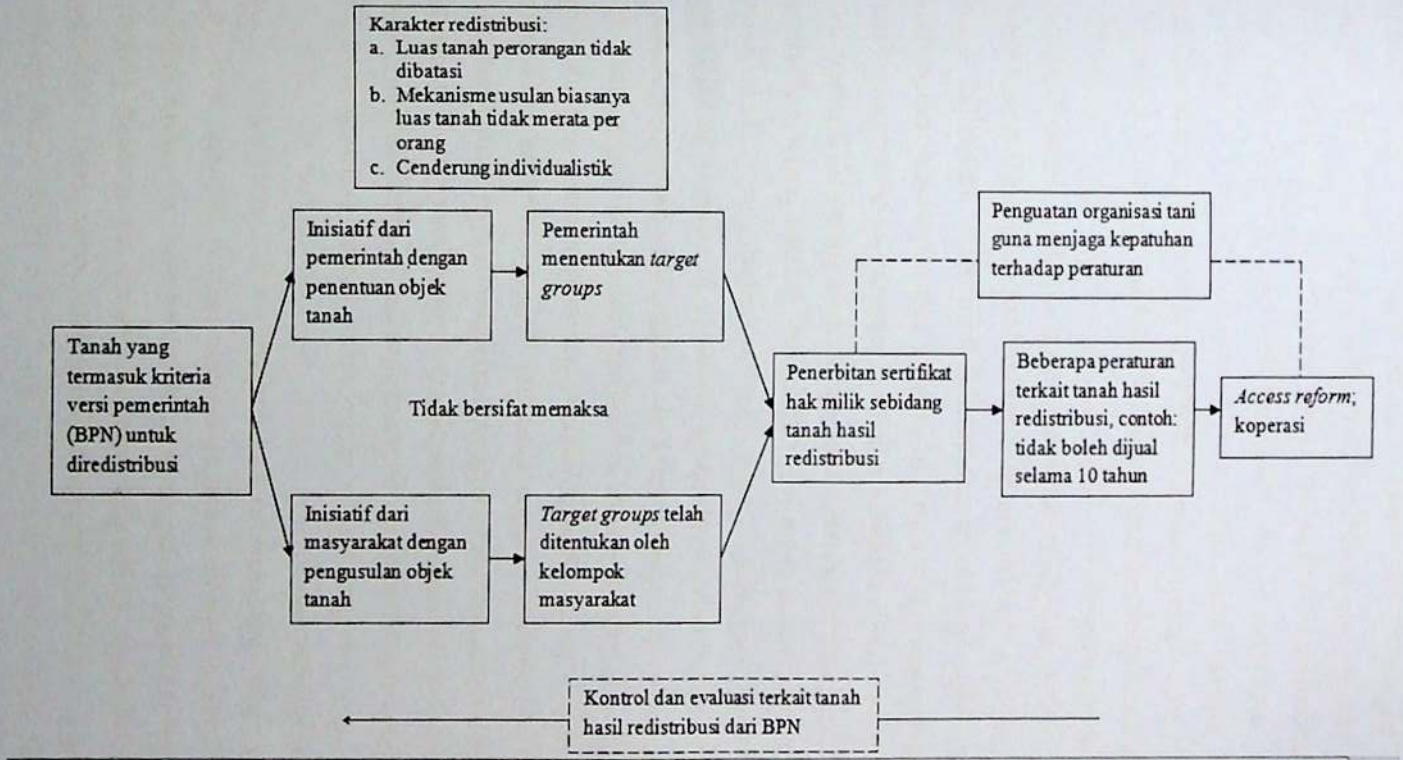
(8) Tanah bekas kawasan pertambangan, (9) Tanah yang dihibahkan oleh pemerintah, (10) Tanah tukar-menukar dari dan oleh pemerintah, (11) Tanah yang dibeli oleh pemerintah, (12) Tanah dari hutan produksi konversi dan (13) Tanah hutan produksi konversi yang dilepaskan (Mulyani, 2011: 66-67).

Sedari penetapan kriteria tanah yang berpotensi diredistribusikan terlihat bahwa orientasi PPAN atau *land reform* di era SBY bukanlah untuk mengubah struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, maupun memangkas monopoli, melainkan cenderung menjadi pembagian tanah-tanah yang tidak produktif, telantar, belum dibebani hak selain HMN dan hibah kepada penduduk setempat, terutama buruh tani dan tani gurem. Padahal, dalam UUPA 1960, proses redistribusi tak hanya berkaitan dengan permberian hak tanah pada buruh tani dan tani gurem, tetapi juga memangkas kepemilikan dan penguasaan tanah berlebih. Sehingga, UUPA 1960 secara implisit berorientasi "pemerataan".

Di samping itu, dalam UUPA 1960 pemerintah diamanatkan untuk menggunakan otoritas dalam rangka memaksa dan secara sepihak melaksanakan *land reform*, dalam arti, tidak bersifat sukarela. Pemerintah bertanggung jawab penuh untuk menginventarisir kepemilikan dan penguasaan tanah, meredistribusi tanah berlebih sesuai dengan peraturan perundangan, kemudian memberi ganti rugi pada pemilik tanah berlebih yang diredistribusi dengan mekanisme surat obligasi *land reform*, di mana pemerintah memberikan ganti rugi secara bertahap selama 12 tahun lamanya. Namun, dalam PPAN era SBY pemerintah cenderung berperan secara pasif, tidak melakukan pemaksaan dan bersifat sukarela, yakni dengan menunggu pemegang hak melepaskan haknya, atau menunggu haknya habis.

Praktiknya, menurut salah satu informan dari BPN, pemerintah melalui BPN menginventarisir tanah-tanah yang berpotensi menjadi tanah objek *land reform*, kemudian, membagikan kepada buruh tani di desa sekitar, ataupun sebaliknya, mendekatkan buruh tani kepada

tanah objek *land reform*. Mekanisme lain, menggunakan usulan, di mana sekelompok buruh tani yang telah menggarap sebuah bidang tanah telantar, kemudian diusulkan kepada BPN guna diredistribusi menjadi hak milik. Setelah menjadi hak milik, selama 10 tahun, tanah tersebut tidak dipebolehkan untuk dijual. Pasca redistribusi, BPN mendorong berdirinya koperasi tani sebagai wujud *access reform*. Beberapa mekanisme tersebut sudah tergolong sebagai praktik *land reform* bagi pemerintah.



Gambar 3. 1.

Alur pelaksanaan *land reform* dalam skema PPAN versi pemerintah

Namun, bagi FTP, hal tersebut bukan *land reform*, sebab amanat UUPA 1960 mengisyaratkan terjadinya perombakan struktur, dengan semangat redistribusi, terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. *Land reform* diyakini harus mampu membatasi kepemilikan dan penguasaan tanah; meredistribusi tanah kelebihan; menertibkan tanah-tanah yang dipergunakan tidak sesuai fungsinya; menebalkan fungsi sosial dari tanah; hingga "memanusiakan" sistem penyakapan, yang tidak lagi memeras.

Kedua versi *land reform* tersebut yang menjadi dasar bagi para *implementing agency* dalam memandang dan mengimplementasikan *land reform*. Baik pihak pemerintah dan FTP memiliki klaim argumentasinya masing-masing, di mana pihak pemerintah menilai bahwa hal yang telah diusahakannya sebagai cara terbaik untuk menerapkan *land reform* di masa kini, sementara pihak FTP tetap yakin bahwa *land reform* harus merujuk pada UUPA 1960 pada praktiknya. Keduanya, terus berjalan sesuai dengan klaimnya, relasi dalam implementasi kebijakan cenderung mewujud sebagai konflik. Hal ini menegaskan bahwa proses politik dalam kebijakan publik tidak hanya terjadi dalam formulasi, sebagaimana dirumuskan oleh teoretisi klasik, seperti David Easton, namun proses politik terus terjadi sedari formulasi hingga evaluasi. Dalam konteks partisipasi, masyarakat sebagai entitas terdampak dari kebijakan memiliki kekuatan guna mendorong maupun menghambat implementasi kebijakan. Seluruh usaha yang dilakukan oleh masyarakat, menjadi sebuah proses politik sekaligus sebagai wujud representasi dari partisipasi dalam implementasi kebijakan.

Adapun, FTP melakukan beberapa bentuk partisipasi dalam implementasi *land reform* sebagai *counter action*, setelah *reclaiming* dilakukan, antara lain; penggarapan dan redistribusi tanah sepihak, musyawarah dengan berbagai pihak, *lobbying*, pengajuan proposal hak atas tanah ke BPN, penguatan internal organisasi, kampanye massa terkait *land reform*, *reclaiming* dan UUPA 1960, *social banditary*,

mendesak BPN untuk memberi izin menggarap lahan, dan sebagainya. Jadi, beberapa usaha, cara dan media digunakan untuk berpartisipasi terhadap pemerintah, guna mendesak dan mendorong pelaksanaan *land reform* sesuai amanat UUPA 1960.

B. Land Reform di Masa Metamorfosa

Tepat di bulan Maret 2007, berdasarkan penelusuran dokumen, FTP meleburkan diri kedalam Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA), salah satu organisasi tani yang menjadi jaringan FTP sejak lama. Dalam surat-surat resmi organisasi, kop surat tidak lagi bertuliskan FTP, namun AGRA anak cabang Pangalengan. Dengan peleburan tersebut, maka terdapat konsekuensi-konsekuensi tersendiri, terutama pembenahan dan perubahan organisasi, sebab AGRA merupakan organisasi tani tingkat nasional yang memiliki cabang di berbagai kota dan kabupaten.

Struktur organisasi tertinggi berada di tangan dewan pimpinan pusat yang terbentuk melalui kongres nasional AGRA, kemudian, berturut-turut dibawahnya terdapat pimpinan wilayah, cabang, anak cabang dan ranting. Adapun jenjang struktur AGRA mengikuti sistem pemerintahan, dari pusat hingga ke desa. Melalui mekanisme dewan, pimpinan organisasi akan dipilih oleh dewan secara langsung. Sehingga, anggota hanya berhak memilih delegasinya untuk duduk di dalam dewan pimpinan, sementara untuk pimpinan harian organisasi, merupakan wewenang dari dewan pimpinan untuk memilihnya.

Di level terbawah, basis AGRA merupakan kelompok-kelompok tani yang diisi sekitar 20-40, tergantung dari kondisi geografis. Biasanya kelompok tani dibentuk berdasarkan kedekatan tempat tinggal, guna mempermudah koordinasi organisasi. Dari beberapa kelompok tani, maka akan terbentuk ranting, kemudian, setelah beberapa ranting terbentuk, maka anak cabang mampu dideklarasikan

secara formal. Untuk kelompok tani, tidak diatur secara formal dalam konstitusi AGRA, sebab secara administratif, ranting menjadi level terendah dari AGRA.

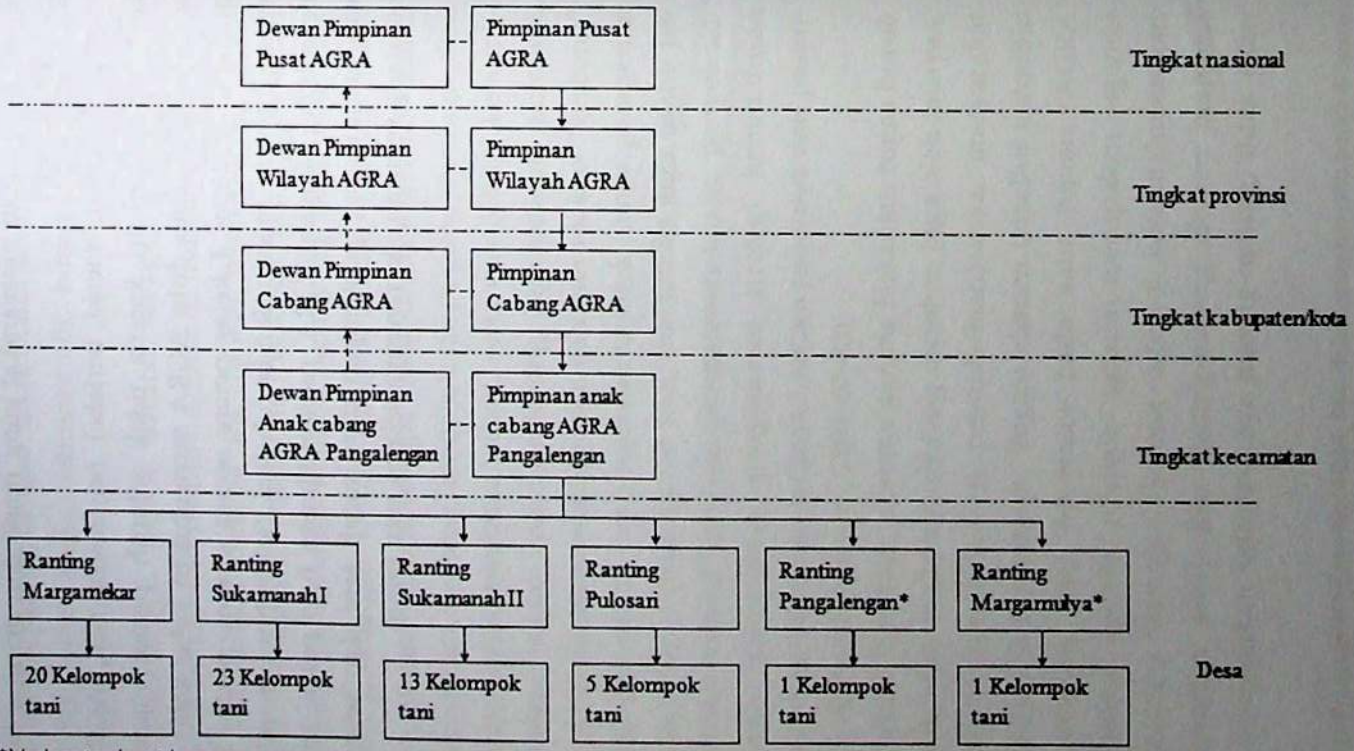
Dalam konstitusinya, AGRA tercatat sebagai organisasi tani yang fokus pada perjuangan reforma agraria di Indonesia. Berangkat dari kondisi masyarakat dewasa ini, AGRA memandang bahwa reforma agraria merupakan antitesis dari berbagai ketimpangan dan kesenjangan yang ada menuju kondisi baru yang lebih baik. Terdapat beragam pandangan terkait reforma agraria, namun AGRA mendefiniskan reforma agraria sebagai usaha-usaha sistematis dalam penataan ulang struktur agraria, termasuk tanah guna meningkatkan pendapatan masyarakat, terutama petani, serta mencukupi kebutuhan industri dalam negeri dan mendorong kemandirian ekonomi. Sementara, *land reform* atau redistribusi tanah merupakan "gerbang" menuju reforma agraria, di mana agendanya tidak hanya pemberian hak tanah-tanah telantar pada buruh tani, melainkan juga usaha perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, penyelesaian konflik-konflik pertanahan, penyusunan strategi kemandirian pangan, hingga reformasi akses terhadap sarana produksi dan pasar[16] (Setiawan, 2008: 429-430; Setiawan, 2004: 65-83).

Dengan definisi demikian, reforma agraria bukanlah tugas buruh tani semata, melainkan tugas sejarah yang diemban juga oleh nelayan, komunitas adat, buruh perkotaan, pemuda/mahasiswa, masyarakat miskin perkotaan, dan perempuan. Ragam elemen tersebut memiliki peran masing-masing yang bermuara pada satu tujuan. AGRA menginsyafi bahwa agenda reforma agraria merupakan agenda besar yang mampu terwujud karena adanya kesalinghubungan antarelemen tersebut, sebab jika masing-masing elemen berjuang sektoral, atau berdasarkan kelompoknya masing-masing, tidak akan

[16]Untuk sikap politik terkait *land reform* dari AGRA, lihat dalam salah satu rilis berita di Suara Merdeka pada 23 Februari 2004, berjudul *Petani Akan Tentukan Sikap untuk Pemilu* di kolom Jawa Tengah—Banyumas

terwujud gerakan masyarakat yang masif dan mampu memengaruhi pemerintah.

Lebih lanjut, meski berlabel organisasi tani, AGRA memiliki keunikan tersendiri karena tidak seluruh petani mampu menjadi anggotanya. Lebih dulu AGRA menentukan kelas-kelas dari petani, di mana terdapat 4 kelas petani secara umum; petani kaya, petani sedang, petani miskin dan buruh tani. Seluruhnya memiliki peluang bergabung dengan AGRA, namun khusus bagi petani kaya, diharuskan mendukung perjuangan dari buruh tani dan secara konsisten berjuang sekurang-kurangnya selama satu tahun.



(*) belum terdapat kepengurusan ranting secara definitif, karena dalam Bab X pasal 55 Konstitusi AGRA, ranting mampu dibentuk dengan minimal 75 anggota dan atau terdapat 5 kelompok tani

Gambar 3. 2. Struktur organisasi AGRA

Dengan adanya pemilahan dan pemilihan kelas dari petani merepresentasikan bahwa dalam pandangan AGRA, perjuangan reforma agraria berada di pundak buruh tani, petani miskin dan sedang, sementara di luar kelas tersebut hanya mendukung perjuangan. Asumsinya, ketiga kelas tersebut merupakan kelas yang secara nyata terkena dampak ketimpangan dan kesenjangan selama ini, sehingga mereka berpotensi memiliki tujuan dan kehendak yang sama; mendorong reforma agraria, sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Meski demikian, AGRA menilai bahwa perjuangan reforma agraria harus berada didalam kesatuan utuh dan terorganisir dengan baik, tidak sporadis dan terpecah, sehingga AGRA memiliki mekanisme sentralisme-demokrasi sebagai prinsip keorganisasiannya.

Sebelum meleburkan diri, FTP tidak mengenal analisis kelas petani dalam organisasinya dan keanggotaan FTP sangat terbuka, siapapun mampu menjadi anggota. Baik buruh tani, tani miskin hingga tani kaya berpeluang menjadi satu didalam organisasi, tanpa ada syarat tertentu. Namun, saat *reclaiming* dilaksanakan, terdapat mekanisme seleksi yang berjalan tanpa disadari, dimana hanya buruh tani yang tersisa menjadi anggota FTP, dan selebihnya mengundurkan diri. Berbeda, saat melebur kedalam AGRA, mekanisme keanggotaan diatur secara formal, hanya buruh tani, tani miskin dan tani sedang yang mampu menjadi anggota secara langsung, selebihnya, mereka harus melalui tahap "magang" selama satu tahun, untuk uji konsistensi dan kesungguhan dalam berjuang bersama buruh tani.

Penerimaan anggota baru juga mengalami perubahan, jika FTP cenderung cair dan tidak melakukan investigasi secara detail kepada anggotanya, AGRA melakukan investigasi lebih detail, terutama terkait pendapatan keluarga dan profesi sampingan selain menjadi buruh tani. Hal tersebut menjadi konsekuensi logis dari adanya stratifikasi kelas-kelas petani dalam konstitusi AGRA. Guna mendapatkan klasifikasi kelas dari calon anggotanya, pimpinan AGRA harus melakukan investigasi terlebih dahulu dan menentukan kelas dari

calon anggota. Saat seorang calon anggota memenuhi kriteria, maka ia berhak langsung disahkan menjadi anggota. Adapun indikator dan batas dalam menentukan kelas-kelas petani tersebut berada di tangan pimpinan organisasi yang bersangkutan, sebab tidak dapat dilakukan generalisasi, berbeda di setiap tempat.

Menurut salah satu mantan pimpinan FTP, saat *reclaiming* dilaksanakan, pimpinan FTP kala itu tidak melakukan investigasi secara detail kepada seluruh anggota FTP yang terlibat dalam *reclaiming*, hanya luas kepemilikan tanah, jumlah anggota keluarga serta profesi. Sehingga, jika seorang anggota FTP yang tergolong tani miskin dengan kepemilikan tanah, misal; 6 tumbak, mendapatkan luasan tanah yang sama saat *reclaiming*, yakni 50 tumbak. Jika ditotal, maka jumlah yang didapatkan adalah 56 tumbak. Hal ini akan berbeda dengan buruh tani yang tidak memiliki tanah sama sekali sebelum *reclaiming*. Demikianlah praktik yang terjadi dalam *reclaiming* yang dilaksanakan oleh FTP. Kemudian, dalam konsepsi AGRA, secara ideal, jumlah luas tanah yang didapatkan oleh para partisipan *reclaiming* harus sama jumlah total keseluruhannya—tanah milik dan tanah hasil *reclaiming*—, sehingga tani miskin dan sedang akan mendapatkan tanah lebih kecil luasnya dibandingkan dengan buruh tani. Perolehan tanah hasil *reclaiming* juga didasarkan atas jumlah anggota keluarga. Hal ini bertujuan untuk memberikan kesempatan yang sama pada buruh tani untuk hidup setara dengan tani miskin dan sedang.

Individu atau perseorangan masih menjadi sifat dari keanggotaan AGRA, sehingga saat sebuah keluarga terdiri dari 6 anggota keluarga, dan terdapat 4 anggota keluarga yang berusia di atas 17 tahun, maka 4 anggota keluarga tersebut berpeluang menjadi anggota AGRA, asalkan mendaftarkan diri dan menyepakati seluruh persyaratan. Jika terdapat anggota keluarga yang tidak mendaftarkan diri dan tidak bergabung dalam *reclaiming*, maka tidak akan mendapatkan tanah hasil *reclaiming*. Iuran organisasi juga berjenjang, tergantung pada

kelasnya, semakin tinggi, maka semakin besar iuran yang harus dibayarkan pada organisasi.

Pertengahan tahun 2007, *reclaiming* gelombang terakhir dilaksanakan. Kali ini, di bawah bendera AGRA, sebanyak lebih dari 500 buruh tani mendaftarkan diri dan terlibat *reclaiming*, hingga tanah yang dikelola PDAP telah digarap seluruhnya, seluas 134,9 Ha. Total jumlah anggota AGRA yang menggarap di atas tanah hasil *reclaiming* kala itu mendekati angka 1.500 orang. PDAP semakin terdesak dan diakhir 2007 terpaksa menghentikan produksinya. Dalam gelombang terakhir, luasan tanah yang diredistribusi tidak seluas 50 tumbak seperti sebelumnya, karena keterbatasan tanah dan membludaknya partisipan *reclaiming*. Kebanyakan, mereka yang terlibat *reclaiming* di tahun tersebut mendapatkan tanah seluas 40 tumbak.

Dalam praktiknya, AGRA masih kesulitan untuk menerapkan konsep ideal redistribusi tanah, karena potensi kecemburuan masih besar. Mereka, anggota baru AGRA, dinilai masih belum memiliki pemahaman cukup terkait konsepsi ideal redistribusi yang dimiliki AGRA, sehingga jika dipaksakan untuk diterapkan, maka berpotensi konflik internal. Hal tersebut diakui oleh salah satu pimpinan AGRA, yang juga mantan pimpinan FTP, di mana anggota masih belum memiliki solidaritas antar kelas petani, masing-masing masih berpikir bahwa keadilan dalam *reclaiming* terwujud saat luasan tanah yang diterima memiliki luasan yang sama.

Tak jauh berbeda, model *land reform* yang diterapkan oleh AGRA juga memiliki prinsip dasar yang sama dengan FTP; tidak boleh dijual maupun disewakan. Secara filosofis, prinsip dasar tersebut merupakan ruh dari *land reform*, di mana setelah mendapatkan tanah buruh tani wajib untuk mengolah tanahnya guna menjadi jaminan bagi hidup ke depan, bukan kemudian dijual dan menjadikan hilangnya jaminan hidup ke depan. Lantas, perihal disewakan merupakan prinsip untuk mencegah kecenderungan perubahan profesi petani menjadi pebisnis

tanah, serta mencegah kepemilikan juntai, di mana kepemilikan tanah yang bukan pada penduduk setempat.

Kedua prinsip tersebut diselaraskan oleh AGRA dengan pola distribusi tanah *reclaiming* dengan luasan yang merata, tidak timpang, berkisar antara 40 hingga 50 tumbak per orang, guna mencegah kecenderungan untuk mendapatkan keuntungan lebih dari penggarap lain. Sebab, jika distribusi tanah timpang, maka *land reform* telah kehilangan satu prinsip dasarnya, yakni memangkas ketimpangan. Tak hanya itu, kecenderungan watak oportunistik dari petani juga akan terpangkas dengan mekanisme distribusi merata, di mana hasrat untuk menguasai tanah lebih banyak dibatasi, tidak diberi celah berkembang.

Saat *reclaiming* di bawah AGRA, sebagaimana FTP, tidak ada *privilege* bagi pimpinan, misal pimpinan mampu memilih tanah dengan letak strategis. Seluruhnya sama, dengan sistem *random*, berdasarkan kelompoknya. Kecenderungan egalitarian memang terasa didalam praktik *land reform* oleh AGRA, mulai dari distribusi luasan tanah hingga kesamaan hak lainnya. Kemudian, jika terdapat perselisihan batas tanah, diselesaikan dengan cara musyawarah. Dalam penelusuran dokumen, penulis menemukan beberapa permasalahan yang diselesaikan melalui musyawarah.

Praktinya, terdapat beberapa tanah yang disewakan oleh anggota AGRA kepada orang lain dengan berbagai alasan, entah sakit hingga bekerja musiman di luar kota. Harga sewa biasanya berkisar antara 500.000 hingga 800.000 rupiah per 50 tumbak. Namun, tak serta merta anggota mampu menyewakan tanahnya kepada orang lain, melainkan harus seizin pimpinan ranting dan anak cabang. Dalam proses permohonan izin, alasan-alasan dikemukakan, dan sekiranya mampu dimaklum, maka tanah diizinkan untuk disewakan. Perlu dicatat, jika terdapat anggota yang menyewakan tanah tanpa izin pimpinan, termasuk pelanggaran dan mampu dijatuhi sanksi, begitu pula

dengan anggota yang sering menyewakan tanah, hingga berturut-turut, karena penyewaan bersifat sementara dan harus disertai alasan-alasan khusus.

Tak hanya itu, penelantaran tanah garapan juga merupakan pelanggaran dalam AGRA, karena dengan penelantaran berarti tanah menjadi tidak produktif, dan secara tidak langsung telah bertentangan dengan semangat *land reform* yang mengamanatkan bahwa tanah harus dikelola secara produktif oleh penggarap atau pemilik. Salah satu informan, anggota AGRA yang melakukan penelantaran tanah menuturkan, mendapat sanksi karena tidak menggarap tanah selama beberapa musim tanam dan membiarkan lahannya telantar ditumbuhi ilalang. Tetapi, tampaknya AGRA masih memberi kelonggaran terhadap anak-anak dari buruh tani anggota AGRA yang juga tergabung sebagai anggota dan mendapat bagian lahan *reclaiming*, namun tidak mamanfaatkan lahannya secara maksimal. Sebagian dari mereka ada yang bekerja di kota besar maupun berada di rumah namun tidak mampu menggarap lahan, sehingga lahan yang menjadi bagian mereka sebagian ditelantarkan, sebagian lagi digarap oleh orangtuanya atau mempekerjakan buruh tani.

Baik penelantaran maupun penyewaan, keduanya merupakan praktik yang bertentangan dengan semangat *land reform*. Tapi, di lapangan, praktik penyewaan mendapat semacam pemakluman yang lebih longgar ketimbang penelantaran, asalkan terdapat alasan logis yang mampu diterima oleh pimpinan. Selain alasan sakit dan bekerja musiman, terdapat alasan lain yang populer di kalangan anggota AGRA; kendala modal. Tak bisa disangkal, ketiadaan modal membuat seorang petani tidak mampu membeli bibit dan berbagai sarana lain dalam musim tanam, sehingga mereka akan menyewakan lahan pada orang lain. Namun, jika seorang petani ingin menggarap lahannya sendiri di tengah ketiadaan modal, alternatif satu-satunya ialah meminjam modal kepada bandar sedang dan besar. Biasanya, bandar menyiapkan seluruh kebutuhan petani, untuk

kemudian hasil panen akan dijual pada bandar tersebut dengan standar harga sepenuhnya dari bandar. Hampir seluruh anggota AGRA yang menggarap tanah hasil *reclaiming* bergantung pada bandar. Bagai mata rantai, seolah mereka saling membutuhkan dan sulit untuk diputus.

Banyak bandar yang secara tidak langsung diuntungkan dari *reclaiming* yang dilakukan AGRA, sebab sebelum di *reclaiming*, saat masih disewakan oleh PDAP pada beberapa kelompok tani, hanya kelompok tani tersebut yang meraup keuntungan, karena terdiri dari petani-petani kaya, maka kelompok tani tersebut mampu mencukupi kebutuhan modal di awal tanam hingga panen, bahkan hingga distribusi ke pasar. Di masa itu, bandar sedang hingga kecil, yang tidak menjadi anggota salah satu kelompok tani penyewa lahan PDAP tidak mampu mengakses hasil panen. Biasanya, mereka me*lobby* beberapa petani kaya yang menjadi bandar di dalam kelompok tani tersebut untuk berbagi hasil panen kepada bandar sedang dan kecil. Salah satu bandar sedang menuturkan bahwa dulu, salah satu kelompok tani yang menyewa lahan PDAP terluas, kerap memberi kesempatan baginya untuk mengakses hasil panen dengan harga murah, untuk kemudian dijual ke pasar sesuai harga pasar. Keuntungannya nanti tidak dibagi, seluruhnya untuk bandar sedang.

Dengan terjadinya *reclaiming*, maka bandar sedang dan kecil mampu mengakses langsung hasil panen dari para anggota AGRA. Tak hanya itu, mereka juga mampu memberi modal bagi banyak petani. Hingga kini, telah banyak bandar yang terlibat memberi modal atau membeli hasil panen. Bahkan, saat musim panen, penulis menyaksikan banyak sekali bandar berkeliaran di sekitar lahan hasil *reclaiming*. Diakui atau tidak, hal ini merupakan dampak tak langsung dari *reclaiming* yang dilakukan oleh AGRA, sebuah eksternalitas yang tidak diprediksi sebelumnya. Meski dalam *land reform*, seharusnya terdapat institusi berupa koperasi bagi petani untuk menjawab masalah permodalan dan distribusi hasil panen, sesuai dengan semangat kolektivitas, bukan perbandaran seperti yang

terjadi. Namun, beragam kesukaran masih dihadapi oleh anggota AGRA hingga mereka belum mampu mendirikan koperasi. Salah satu pimpinan AGRA menuturkan bahwa hingga saat ini AGRA belum mampu membangun sebuah institusi koperasi, karena kekurangan sumber daya, serta masih minimnya tekad dari para anggota.

Di samping penyewaan, terdapat juga beberapa anggota AGRA yang mempekerjakan buruh tani dengan sistem upah perhari. Biasanya, mereka yang dibantu oleh buruh tani dalam menggarap lahan ialah mereka yang secara fisik kurang terampil untuk mengolah keseluruhan lahan. Praktik penyakapan juga diatur agar tidak merugikan buruh tani yang menggarap tanah melalui upah yang lebih tinggi daripada petani pemilik tanah di luar AGRA. Penulis menemukan salah satu buruh tani yang menuturkan bahwa upah yang diterima dari menggarap lahan anggota AGRA sebesar 20.000 rupiah per hari, padahal rata-rata upah sebesar 17.500 rupiah jika menggarap di lahan bukan anggota AGRA. Hal ini secara tersirat merupakan bentuk usaha untuk mewujudkan penyakapan yang tidak berdasar penghisapan, sebagaimana diamanatkan oleh UUPA 1960.

Cerita berbeda terjadi di atas lahan kolektif yang dimiliki oleh masing-masing ranting. Dengan luas 50 tumbak, setiap ranting memiliki lahan kolektif guna membiayai operasional organisasi dan harus digarap secara kolektif, bukan perseorangan. Hasil panen dari lahan kolektif akan menjadi kas organisasi dan digunakan untuk seluruh biaya operasional. Namun, berdasarkan penelusuran penulis di lapangan, sebagian besar lahan kolektif terlantar, tidak ada anggota dari masing-masing ranting yang menggarap lahan tersebut. Mereka beralasan kehabisan waktu di lahan mereka sendiri dan kesulitan jika harus menggarap lahan kolektif. Padahal, tujuan dialokasikannya sepetak tanah untuk lahan kolektif adalah guna menjaga kolektivitas dari anggota serta mencegah anggota mengeluarkan banyak uang di luar iuran wajib organisasi untuk membiayai kegiatan-kegiatan. Sebagaimana diketahui, AGRA tidak memiliki sponsor atau donatur

tetap, mereka membiayai sendiri seluruh kegiatan organisasi, dari yang terkecil hingga terbesar. Hal tersebut dilakukan guna menjaga kemandirian dan independensi dari gerakan tani.



Gambar 3. 3

Alur pelaksanaan land reform berdasarkan praktik AGRA anak cabang Pangalengan

C. Kontrol Dalam Pelaksanaan Land Reform

Prinsip kemandirian memang sangat dijaga oleh anggota AGRA, mereka yakin bahwa tanpa kemandirian, gerakan tani hanya akan dijadikan keuntungan bagi segelintir pihak. Berbagai spekulasi dan tudingan kerap penulis dengar dilapangan, bahwa AGRA memiliki kepentingan tertentu, tidak independen dan hanya bertujuan mengacau. Namun, sejauh investigasi penulis, tudingan tersebut tidak beralasan, sebab mulai dari pengelolaan keuangan hingga perumusan program perjuangan semua berasal dari anggota. Tidak ada afiliasi dengan partai politik tertentu maupun afiliasi dengan kekuatan politik tertentu di Indonesia. Berbagai tudingan memang keluar dari pihak-pihak yang tidak simpatik pada gerakan FTP dan AGRA, mereka juga tidak memiliki susunan argumentasi yang baik dalam melakukan tudingan, bahkan bisa diklasifikasikan sebagai *black campaign* untuk menjatuhkan dan merongrong AGRA.

Berbagai usaha untuk menjaga gerakan juga dilakukan dengan menegakan prinsip-prinsip organisasi melalui pendidikan dan mekanisme sanksi. Secara rutin, pendidikan dilaksanakan guna meningkatkan kesadaran dan pemahaman anggota akan perjuangannya selama ini. Praktiknya, pendidikan juga digunakan untuk mencegah kejenuhan dan kejumudan anggota, dengan memberikan motivasi dan terus mereproduksi perihal musuh bersama dalam *land reform* dan perjuangan reforma agraria secara umum. Merujuk dari pemikiran organisasi neoklasik, Mary P. Follett dan Elton Mayo, pendidikan yang dilakukan AGRA tergolong sebagai usaha untuk mempererat organisasi melalui pendefinisian musuh bersama, hingga partisipasi anggota dalam organisasi mampu terjaga. Dalam konsepsi *phsycological approach* dan *constructive conflict*, manusia dalam organisasi tidaklah hanya memiliki satu dimensi, tetapi terdapat aspek-aspek psikologis yang mana harus diberikan perlakuan tertentu untuk mampu meningkatkan solidaritas, partisipasi dan produktivitas (Mayo, 2003: 143-160; Follett, 1942: 198-209). Jika terdapat konflik, harus

diarahkan menuju langkah konstruktif (Follett, 1942: 3-18), misal; saat dulu terdapat stigmatisasi PKI terhadap anggota FTP, hal tersebut merupakan konflik yang harus dilihat sebagai peluang oleh pimpinan organisasi untuk dikelola menjadi langkah konstruktif, terutama untuk menebalkan solidaritas antar anggota organisasi. Mekanisme tersebut terus digunakan, bahkah oleh AGRA hingga kini.

Kemudian, perihal sanksi, tak jauh berbeda, pendekatan neo-klasik Mcgregor digunakan, dimana beberapa anggota yang sulit taat pada konstitusi dan tidak mampu konsisten dalam garis perjuangan organisasi akan dikenakan sanksi berupa pencabutan status keanggotaan beserta seluruh haknya atas tanah hasil *reclaiming*. Dalam konsepsi XY Mcgregor, anggota organisasi yang cenderung bersebrangan dari nilai positif organisasi, harus diberi hukuman agar mendapat efek jera (McGregor, 2006: 43-75). Hal ini kerap terjadi terutama di era AGRA, sebab di era FTP, penulis belum menemukan kasus pemecatan, kemungkinannya karena solidaritas anggota masih kuat, visi masih terjaga dan koordinasi anggota masih rutin terjadi. Di era FTP, pihak pemerintah dan PDAP masih intensif melakukan penolakan dan beberapa usaha untuk menggagalkan *reclaiming*, hal ini berkontribusi besar pada semangat anggota dalam organisasi. Namun, setelah melebur dengan AGRA di tahun 2007, kondisi berubah, PDAP mulai bangkrut, dan di tahun 2009 terjadi PHK massal terhadap pegawai BBU di Pangalengan[17]. Informasi dari salah satu informan, mulai tahun 2008, pegawai BBU sudah tidak mendapatkan gaji. Dengan kondisi tersebut, PDAP tidak lagi melakukan usaha-usaha untuk "menertibkan lahan" dan pemerintah desa maupun kecamatan juga bersikap pasif, tidak melakukan langkah-langkah berarti.

[17] Di tahun 2008, karyawan PDAP Unit usaha perkebunan teh Pameugatan, Garut, melakukan aksi demonstrasi ke pemprov menuntut kejelasan pembayaran gaji yang telah ditunggak selama empat bulan (Kompas, 18/09/08; Antara Jabar, 17/09/08). Tak hanya di unit usaha Pameugatan, penangguhan pembayaran gaji terjadi di hampir seluruh unit usaha PDAP, termasuk BBU. Kemudian, isu pembekuan dan likuidasi PDAP mulai berhembus di awal tahun 2009 (Antara Jabar, 30/04/09)

Kondisi demikian, membuat anggota AGRA mulai merasa nyaman dalam menggarap lahan hasil *reclaiming*, mereka juga bisa fokus untuk meningkatkan produksi pertanian mereka. Di masa ini, beragam komoditas sayuran mulai ditanam, bahkan hingga komoditas yang tergolong mahal seperti kentang. Namun, dibalik hingar bingar kenyamanan bertani, dalam pengakuan beberapa pimpinan AGRA, partisipasi anggota dalam organisasi menurun cukup drastis, koordinasi tidak semudah masa sebelumnya, bahkan sebagian dari anggota terus tenggelam dalam aktivitas bertaninya masing-masing dan mulai meninggalkan aktivitas organisasi. Lebih jauh, AGRA menghadapi tantangan konflik internal organisasi yang disebabkan oleh anggota sendiri.

Berdasarkan penelusuran dokumen, sanksi pemecatan mulai banyak diambil di masa AGRA, dengan beragam sebab. Saat seorang anggota dinilai oleh anggota lain telah menyalahi aturan dan kesepakatan, maka teguran diberikan oleh pimpinan, saat terulangi, pemecatan menjadi jawaban. Tak hanya dari internal organisasi, di tahun 2011, tantangan juga muncul dari luar, saat PDAP kembali melakukan usaha untuk menyelesaikan masalah, setelah sekian lama—sejak tahun 2007—tidak melakukan usaha yang signifikan. Anggota AGRA mengenang peristiwa tersebut dengan sebutan peristiwa "SKP".

SKP bermula di tahun 2011, saat seluruh tanah yang dulu dikuasai PDAP telah di*reclaiming*, hanya tersisa bangunan kantor di kampung Babakan Kiara, bersebelahan dengan Cieurih. Produksi unit BBU telah lama berhenti, saat itu hanya tersisa satu pegawai yakni satpam yang masih dipekerjakan oleh PDAP, untuk menjaga asset yang masih tersisa. SKP sendiri merupakan inisitaif dari DPRD provinsi Jawa Barat dengan PDAP, sebagai tindak lanjut rekomendasi dari pansus kinerja BUMD yang dibentuk sejak tahun 2009[18].

[18]Dalam berita yang dirilis oleh laman resmi DPRD Provinsi Jawa Barat tertanggal 1 Desember 2010 berjudul *Pansus I Minta Proses Likuidasi PDAP Dipercepat*, secara

Melalui pansus, DPRD provinsi Jawa Barat mendesak PDAP untuk menyelesaikan seluruh kasus yang menyangkut asset, karena PDAP akan dibekukan serta dilikuidasi. Dalam kesimpulannya, Pansus memang merekomendasikan PDAP untuk dilikuidasi karena telah tergolong BUMD yang *collapse* dan terus merugi (Antara Jabar 28/10/10; 27/10/10). Dengan kata lain, PDAP selama ini memiliki rapor buruk. Namun, likuidasi harus dibarengi dengan pertanggungjawaban dan penyelesaian masalah oleh jajaran direksi PDAP[19]. Maka, melalui koordinasi dengan BPN, Muspika dan kepolisian, PDAP mengambil langkah untuk menerbitkan surat keterangan penggarap, demikianlah kepanjangan dari SKP, yang berisi poin-poin kerjasama antara PDAP dengan anggota AGRA yang me*reclaiming* dan menggarap lahan hingga tahun 2011.

Bentuk kerjasama yang ditawarkan adalah "mitra binaan", dimana anggota AGRA diminta untuk menanam komoditas tertentu yang disediakan oleh PDAP, beserta pupuk, hingga obat-obatan. Anggota AGRA hanya menanam dan saat panen akan diterapkan sistem "kemitraan bagi hasil", berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak. Kemudian, poin lain menyebutkan bahwa tiap penggarap harus melapor setahun sekali kepada PDAP guna memperpanjang masa berlaku SKP selama satu tahun; wajib mentaati poin perjanjian, jika tidak akan dicabut tanah garapannya; terakhir, apabila dikemudian

---

tersirat PDAP didesak untuk melakukan 'pengamanan' asset serta 'penyelamatan' asset yang telah digarap oleh masyarakat. Kemudian, dari PDAP kala itu merencanakan berkoordinasi dengan BPN untuk melakukan invetarisasi asset serta menerbitkan SKP bagi masyarakat yang menggarap diatas asset lahan PDAP. Adapun, dana sebesar 3,2 miliar rupiah digunakan untuk pengamanan. Sumber: http://dprd.jabarprov.go.id/art.php?m=seputar&t=news&id=529&PHPSESSID=23ed800d963c2bb3472942ad18cfd0a9

[19] Dalam rilis berita di laman resmi pemerintah Provinsi Jawa Barat, pada tanggal 27 Mei 2011, berjudul *Restrukturisasi PDAP, Pengamanan Aset Masih Menjadi Prioritas*, pemerintah provinsi memprioritaskan penyelesaian masalah dan pengamanan terkait seluruh asset PDAP. Dalam rilis tersebut, tidak terlihat itikad dari pemerintah provinsi untuk merealisasikan keinginan AGRA Pangalengan terkait hak atas tanah. Bahkan, Pansus DPRD mendesak untuk melibatkan aparat keamanan dan penegak hukum untuk menyelesaikan persoalan asset. Sumber:http://jabarprov.go.id/index.php/news/2392/2011/05/27/Restrukturisasi-PDAP-Pengamanan-Aset-Masih-Menjadi-Prioritas

hari tanah diperlukan oleh pemegang hak, yakni PDAP, bersedia untuk melepaskannya.

Keberatan AGRA terutama berada di tiga poin terakhir, sebab dengan mengakui perjanjian tersebut, mereka menilai AGRA secara sukarela memberikan tanah hasil *reclaiming*. sekaligus mengakui penguasaan tanah PDAP. Saat sosialisasi mengenai SKP, dihadiri oleh PDAP, LPM-RI, Kepala desa Margamekar, DPRD Provinsi Jawa Barat dan AGRA. Pertemuan tersebut digelar dibalai desa Margamekar dan lagi tanpa membuahkan hasil. Negosiasi dan *lobbying* terhenti karena beberapa poin tersebut. beberapa informan mengklaim bahwa SKP tidak jauh berbeda dengan surat perjanjian yang dulu diinisiasi oleh Desa Margamekar. Secara umum, pola yang digunakan PDAP masih tetap sama, dan AGRA pun masih pada sikapnya, tak bergeming.

Begitu juga dengan metode dalam mempengaruhi anggota AGRA untuk menyepakati SKP, yakni melalui simbol kekerasan; preman. Adalah LPM-RI yang merupakan kepanjangan dari Lembaga Pemantau Masyarakat Republik Indonesia, yang mana diberikan tugas sebagai pihak ketiga untuk menyampaikan SKP kepada para petani. Sesaat setelah pertemuan di Desa Margamekar, LPM-RI mulai bekerja untuk menggalang tanda tangan SKP. Salah seorang informan menyebut-kan bahwa LPM-RI didirikan di Pangalengan untuk melakukan "penataan lahan" PDAP, tugas serupa yang dulu diemban oleh PT.Sada Eka Prakarsa berdasarkan kontrak kerja dengan PDAP. Namun bedanya, dulu pihak ketiga berbentuk PT, kini berbentuk lembaga swadaya masyarakat (LSM). Lebih lanjut, informan menuturkan, setelah terbentuk LPM-RI di pangalengan, Ia ditugaskan oleh ketua LPM-RI untuk menggalang tanda tangan pada para petani.

Berdasarkan penelusuran di lapangan, ketua LPM-RI memang dikenal sebagai "jawara" di lingkungan sekitar, bahkan bisa dikatakan tokoh dari "jawara-jawara" di desa Margamekar dan Sukamanah. Salah satu perangkat desa Sukamanah mengakui bahwa premanisme tumbuh subur di Pangalengan, terutama di desa Sukamanah. Para

preman biasanya terjepit oleh sempitnya akses lapangan kerja, hingga mereka tak jarang digunakan oleh perusahaan-perusahaan besar sebagai jasa keamanan, tak terkecuali PDAP. Lebih lanjut, informan menuturkan bahwa LPM-RI disokong oleh beberapa purnawirawan TNI di tingkat atas. Para preman akan berkoordinasi dengan purnawirawan tersebut.

Tak berlebihan kiranya penuturan dari informan tersebut, mengingat TNI juga memiliki kepentingan yang tidak remeh di Pangalengan, sebab institusi tersebut menguasai banyak tanah di Pangalengan. Kemungkinan lainnya, LPM-RI menjadi salah satu bisnis keamanan milik TNI. Terlepas dari itu, LPM-RI masih diisi oleh orang-orang yang juga dulu pernah terlibat dalam usaha "penataan lahan" di tahun 2005. Sehingga besar kemungkinan, bahwa pihak ketiga yang diberi tugas "penataan lahan" oleh PDAP merupakan orang-orang yang berada dalam jaringan yang sama, namun mereka hanya berubah wadah. Sebut saja, jejaring preman di Pangalengan yang terus ditugaskan oleh PDAP untuk "menata lahan".

Setelah LPM-RI mencoba menggalang tanda tangan, hasilnya cukup mengejutkan, terdapat sekitar 300 anggota AGRA yang bersedia menandatangani SKP. Namun, menurut pengakuan banyak informan, anggota AGRA yang menandatangani SKP didasari oleh rasa takut serta iming-iming ketenangan dalam menggarap lahan. Tak hanya itu, pemberian modal usaha juga menjadi iming-iming yang mujarab bagi anggota AGRA untuk menandatangani SKP. Dibawah pengaruh mereka menyepakati perjanjian. Padahal, pimpinan AGRA telah menyerukan pada seluruh anggota untuk menolak SKP dengan alasan yang telah disebutkan sebelumnya. Namun tetap saja, sebagian anggota AGRA tidak mengindahkan. Kemelut pun dimulai.

Pimpinan AGRA mulai menyisir anggota-anggota yang menandatangani SKP untuk dikonfirmasi. Sebagian anggota yang secara sadar penuh menandatangani SKP, langsung mendapat surat pemecatan, sebagian anggota lain yang buta huruf dan

menandatangani dibawah ancaman dan tekanan diberi peringatan, tanpa pemecatan. Dari penelusuran di lapangan, anggota yang terlibat penandatanganan SKP, sebagiannya adalah mereka para pendiri FTP, atau dengan kata lain, anggota yang telah memiliki pengalaman berorganisasi dan dikenal sebagai tokoh dalam organisasi.

Tak berselang lama, AGRA melakukan demonstrasi ke kantor BBU. Ratusan anggota AGRA berkumpul di halaman kantor BBU. Kala itu, karyawan PDAP yang sedang melakukan rapat di kantor BBU menjadi korban penyekapan. Seluruh karyawan tidak mampu keluar dari gedung, sementara ratusan anggota AGRA terus meneriakan kemarahan dan kekecewaan di sekeliling gedung. Polisi dan koramil terus berjaga. Aksi berlangsung hingga malam, begitu pula dengan penyekapan. Hingga akhirnya, beberapa truk dalmas dari polres datang untuk membubarkan aksi, kericuhan pun tak terelakan. Pelemparan terjadi hingga kantor BBU dan kantor pos menjadi sasaran.

Dua orang anggota dikriminalisasikan, dijatuhi hukuman penjara karena divonis melakukan perusakan[20]. AGRA kembali menggelar aksi, baik berbentuk demonstrasi hingga doa bersama di pengadilan (Tribun Jabar, 25/09/12), didukung elemen lain menuntut pembebasan dua orang anggotanya. Tak hanya itu, pucuk pimpinan anak cabang AGRA Pangalengan juga tak luput dari praktik kriminalisasi, namun tidak berujung penjara. Kala itu, Ia dijerat tahanan rumah yang melarang pergi ke lahan serta mewajibkan lapor setiap sebulan sekali ke kantor polisi. Tak hanya diam, AGRA juga melakukan aksi ke kantor pemerintah provinsi Jawa Barat[21] dan mengirimkan laporan pada Ombudsman RI perwakilan Provinsi Jawa Barat, terkait intimidasi dan pemaksaan penandatanganan SKP dari PDAP melalui LPM-RI[22]. Namun, tidak ada langkah yang signifikan dari Ombudsman RI.

---

[20] Putusan pengadilan tinggi Bandung, nomor 143/Pid/2013/Pt.Bdg

[21] Lihat rilis berita di laman resmi pemerintah provinsi Jawa Barat: http://jabarprov.go.id/index.php/news/2439/2011/06/06/AGRA-Minta-Pemprov-Jabar-Fasilitasi-Kasus-Sengketa-Tanah-Pangalengan

[22] Balasan surat Ombudsman bernomor 0028/KLA/0096.2011/bd-03/XXI/2011

Riak kembali terjadi, selain kriminalisasi, pemecatan ratusan anggota juga membuat AGRA harus fokus membenahi internal organisasi. Maka, di tahun 2011, AGRA kembali mendistribusikan tanah eks-anggota yang dipecat karena SKP. Dalam beberapa bulan, anggota AGRA yang saat bergabung belum mendapat bagian lahan hasil *reclaiming*, akhirnya mendapatkan lahan eks-anggota AGRA yang dipecat. Kemudian, terdapat juga anggota baru yang direkrut kala itu dan langsung mendapat tanah eks-anggota. Seluruh lahan kembali digarap penuh. Koordinasi dan aksi solidaritas untuk dua anggota yang dikriminalisasi juga terus berjalan. Pihak pemerintah desa dan kecamatan masih bersikap acuh terhadap kriminalisasi yang terjadi, tidak berubah sedari awal. Kemudian, LPM-RI juga meredup, tidak melakukan langkah-langkah "penataan lahan". Nasib SKP pun terkatung. Mereka—eks anggota AGRA—yang telah menandatangani SKP menuntut pada LPM-RI terkait janji-janji dari PDAP dan hingga kini tidak jelas kelanjutannya. Salah satu informan eks-anggota AGRA mengungkapkan, Ia dan beberapa temannya yang menandatangani SKP selalu meminta kejelasan terkait janji dari PDAP dulu kepada para pengurus LPM-RI, namun selalu tidak mendapat jawaban yang memuaskan. Di tahun 2012, LPM-RI tidak lagi jelas keberadaannya. Seluruh pengurus dan anggota tidak lagi bisa memastikan arah dari SKP.

Uniknya, terdapat salah satu mantan anggota LPM-RI yang terlibat aktif dalam peristiwa SKP, kini menyewa lahan dari salah satu anggota AGRA. Ia mengaku tidak memiliki pekerjaan lagi, beruntung terdapat salah satu anggota AGRA yang belum bisa mengolah lahannya sendiri dan menawarkan padanya untuk sewa. Hampir satu tahun, Ia menyewa lahan tersebut guna mencukupi kebutuhan hidupnya sehari-hari dan pimpinan AGRA tidak pernah mempersoalkan rekam jejaknya sebagai mantan LPM-RI. Hal ini menunjukan bentuk eksternalitas lain dari implementasi *land reform* yang dilakukan AGRA.

Sejak 2012 hingga penulis melakukan riset, tidak terdapat usaha-usaha dari PDAP maupun pemerintah untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Hal ini kemungkinan besar disebabkan terkatungnya nasib PDAP yang akan dilikuidasi dan diubah menjadi PT. Agro Jabar di-akhir tahun 2014[23]. Praktis, sebagai BUMD dengan rapor buruk, PDAP tidak lagi mendapat penyertaan modal besar dari pemerintah provinsi. Tak hanya itu, PDAP juga masih menanggung beban pajak dari tanah yang di*reclaiming* oleh AGRA, sebab secara legal, beban pajak masih berada di PDAP, sementara produksi bibit kentang BBU telah praktis berhenti sepenuhnya sejak 2007. PDAP memang terkesan dalam posisi terjepit, dengan kondisi finansial yang tidak baik. Adapun, usaha SKP tahun 2011 mampu berjalan karena ada desakan dari pansus DPRD untuk menyelesaikan persoalan dengan AGRA. Dan usaha itupun tidak berhasil, padahal telah menelan biaya yang tidak sedikit.

Saat penulis menyambangi kantor PDAP di Bandung, tidak terlihat aktivitas kantor sebagaimana mestinya, serta sudah tidak ada lagi tanda pengenal PDAP di gedung tersebut. Hanya tersisa beberapa staf yang sebagian telah dimutasi ke PT Agro Jabar. Hal ini meng-indikasikan bahwa PDAP memang tidak memiliki sumber daya yang memadai untuk melakukan usaha sistematis guna menyelesai-kan persoalan aset tanah di Margamekar. Salah satu informan dari PDAP menyebut bahwa saat ini, seluruh karyawan PDAP yang masih tersisa akan mulai dimutasi ke PT Agro Jabar secara bertahap

[23] Perubahan status hukum PDAP menjadi PT (perseroan terbatas), terganjal oleh belum terselesaikannya permasalahan sengketa aset dengan masyarakat, sebagaimana disyaratkan oleh DPRD agar 'clean and clear' sebelum perubahan status hukum terjadi. Dalam hal ini, bahkan DPRD berencana mengambil tindakan hukum untuk melakukan 'penertiban' dan 'pengamanan' aset dari penggarap, sebagaimana disebutkan dalam rilis berita di laman resmi DPRD provinsi Jawa Barat, tanggal 9 Juli 2012. Salah satu informan dari PDAP menyebut jika dinilai perubahan status hukum menjadi PT terlalu sulit, alternatif lain, PDAP dilikuidasi dan seluruh aset akan berada di bawah kendali langsung dari pemerintah provinsi. Segala peruntukan dan penguasaan diserahkan pada pemprov langsung. Sumber: http://dprd.jabarprov.go.id/arthp?m=seputar&t=news&id=907&PHPSESSID=23ed800d963c2bb3472942ad18cfd0a9

hingga akhir 2014. Proses menuju PT Agro Jabar juga menandai restrukturisasi dalam tubuh BUMD provinsi Jabar, di mana jajaran direksi lama akan dievaluasi dan diganti.

Di tengah kondisi tersebut, AGRA terus memperluas pengaruh organisasinya di Pangalengan. Model *land reform* yang diterapkan juga tidak berubah, begitupun relasi dengan aktor lain seperti pemerintah, bandar dan mantan petani penyewa di lahan PDAP, masih berjalan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Kendala besar yang dihadapi oleh AGRA kini adalah internal organisasi, mulai dari loyalitas anggota, partisipasi anggota dalam organisasi, orientasi perjuangan hingga praktik pengorganisasian.

BAB 4
PARTISIPASI PETANI

A. AGRA dan Redefinisi Partisipasi Petani

Pembenahan internal organisasi yang signifikan terjadi dalam konteks keanggotaan, yakni pengorganisasian anggota. Sejak era FTP, hampir seluruh anggota memiliki cara pandang seragam, di mana saat seseorang menjadi anggota FTP maka secara otomatis akan mendapatkan lahan garapan hasil *reclaiming*. Saat lahan hasil *reclaiming* tidak tersedia, maka rekrutmen seolah berhenti. Hal tersebut terus menggejala hingga *reclaiming* tahun 2007 di bawah AGRA.

Tak lama, perubahan pola pengorganisasian dijalankan, sebab praktik terdahulu dinilai kurang tepat. Pengorganisasian tidak bisa didasarkan pada "perolehan tanah" semata, namun seluruh proses kampanye, rekrutmen hingga pendidikan anggota baru harus mulai diarahkan kepada kesadaran akan perjuangan buruh tani untuk mendorong reforma agraria melalui berbagai cara. Motif "mendapat-kan tanah" bukan menjadi motif tunggal dan utama. Perlahan, AGRA mulai melakukan rekrutmen anggota baru menggunakan pola pengorganisasian baru, di mana calon anggota baru tetap diajak untuk bergabung, meski tidak terdapat tanah hasil *reclaiming* yang mampu diredistribusikan. Mereka diberikan pemahaman bahwa tujuan bergabung dengan AGRA ialah guna mendukung perjuangan reforma agraria, pun jika kembali terjadi *reclaiming*, tidak menutup kemungkinan mereka akan mendapatkan tanah.

Reclaiming tanah, bagi AGRA merupakan cara untuk mendorong perwujudan reforma agraria. Namun, tidak berarti tanpa ketersediaan tanah *reclaiming*, maka rekrutmen organisasi tani menjadi ikut terhenti. Pengorganisasian buruh tani, tani miskin dan sedang merupakan agenda harian dari organisasi. Selain itu, kampanye dan pendidikan juga menjadi nadi yang harus terus berdenyut. Jika dulu, FTP memiliki tujuan utama hanya "mendapatkan tanah", maka saat melebur dengan AGRA, tujuan tersebut tetap menjadi prioritas, namun dibarengi dengan prioritas lain, yakni mendorong dan memperluas perjuangan di kalangan buruh tani, serta mendukung gerakan-gerakan lain di luar buruh tani yang memiliki visi serupa; reforma agraria.

AGRA menilai bahwa perjuangan tidak bisa dilakukan secara sektoral dan bersifat lokal, melainkan harus lintas sektoral dan nasional. Perjuangan buruh tani, tak semata berhenti pada selembar sertifikat pengakuan, bukan pula hanya berbicara harga diri individual, tetapi merupakan perjuangan harga diri seluruh buruh tani di Indonesia. Saat sekelompok buruh tani di Pangalengan telah melakukan *reclaiming* dan mampu menggarap tanah, tak serta-merta kemenangan diraih. Hal tersebut, hanyalah kemenangan kecil dalam pandangan AGRA, sebab agenda besar masih menanti, di mana banyak kelompok buruh tani yang masih belum mampu mendapatkan akses terhadap tanah di seluruh Indonesia.

Nilai kolektivitas dan solidaritas memang menjadi landasan utama dari AGRA dalam melakukan kerja. Hal inilah yang mendorong banyaknya aksi massa, seperti demonstrasi, pagelaran budaya dan sebagainya yang dilakukan oleh AGRA hingga saat ini. Perayaan-perayaan hari tani, hari buruh hingga hari perempuan terus diperingati. Dengan demikian, menegaskan pandangan AGRA, bahwa buruh tani hanyalah menjadi salah satu elemen gerakan besar reforma agraria di Indonesia, disamping elemen lain. Tanpa sinergi gerakan

antar elemen, serta solidaritas antar elemen, reforma agraria tidak akan terwujud.

Sebagaimana FTP, AGRA juga menilai bahwa implementasi *land reform* harus diinisiasi dan didorong sendiri oleh buruh tani melalui *reclaiming* dan aksi-aksi massa, sebab pemerintah dinilai belum memiliki *will* untuk mengimplementasikannya. Senada, terkait hak atas tanah hasil *reclaiming* juga harus terus diperjuangkan melalui kekuatan organisasi, bukan dengan hal lain, layaknya sertifikat atau surat keterangan penggarap. Dengan penguatan internal organisasi, anggota yang terdidik, kepatuhan terhadap nilai perjuangan serta jejaring lintas sektoral, menjadi jaminan tersendiri bagi seluruh anggota AGRA untuk menjaga hak atas tanah serta menggarap di atas tanah-tanah hasil *reclaiming* tanpa dihantui ketakutan dan kecemasan. *Toh,* jika terdapat pengakuan dari instansi terkait—seperti yang terjadi di awal 2006—maupun diberikan sertifikat hak, bukanlah menjadi jaminan mutlak bagi buruh tani dalam menjaga haknya atas tanah *reclaiming*, serta bukan jaminan terlepasnya dari ketakutan dan kecemasan saat menggarap.

Secara implisit, AGRA menilai bahwa kepercayaan harus diletakan kepada organisasi, bukan pada pihak lain termasuk pemerintah. Sebab, hanya pada anggota organisasi, solidaritas terbentuk, didasari oleh kesamaan sejarah, perjuangan dan visi kedepan. Perihal tanah hasil *reclaiming* juga hanya mampu dipertahankan melalui solidaritas didalam organisasi. Asumsinya, terdapat banyak kasus perampasan tanah oleh instansi pemerintah maupun aparat polisi atau TNI terhadap tanah-tanah yang secara legal telah dimiliki oleh masyarakat, kemudian terdapat juga tanah-tanah yang direbut kembali setelah di *reclaiming*[24]. Salah satu pimpinan AGRA mengungkapkan, *will* dari pemerintah sulit untuk diharapkan, terutama dalam masalah tanah. Pilihan untuk menaruh kepercayaan memang tak banyak dimiliki oleh

[24]Walhi merilis data, tahun 2011, terjadi 103 kasus perampasan tanah di Indonesia (Antara, 07/01/12)

anggota AGRA. Selain internal organisasi, beberapa organisasi lintas sektoral yang memiliki visi reforma agraria menjadi pilihan.

Tabel 4. 1.
Perbedaan FTP—AGRA

	FTP	AGRA
Visi	*Land reform* ala FTP	*Land reform* menuju perwujudan reforma agraria
Metode	1. *Reclaiming* 2. Pendidikan anggota 3. Rekrutmen sebagai peserta *reclaiming*	1. *Reclaiming* 2. Pendidikan anggota 3. Perluasan jaringan 4. Rekrutmen terbuka
Kepemimpinan	Karismatis; tanpa adanya konstitusi	1. Legal-rasional; dengan konstitusi 2. Karismatis; pola kepemimpinan dan pengorganisasin
Orientasi	*Land reform* buruh tani dan tanah garapan milik pribadi	Tanah garapan bagi buruh tani dan perjuangan reforma agraria beserta elemen lain
Motif berorganisasi	Cenderung tunggal; mendapat tanah garapan dan menjaga *land reform*	Mendapat tanah garapan, menjaga *land reform* untuk mendorong perjuangan buruh tani lain yang belum mendapat tanah serta sektor lain

Beberapa hal di atas, merupakan perubahan dan penegasan yang menjadi konsekuensi peleburan FTP menjadi AGRA. Mulai dari landasan konstitusi, pola pengorganisasian, metode perjuangan, hingga mekanisme keanggotaan. Perubahan tersebut tentu harus dipahami dan diinternalisasi oleh anggota AGRA secara utuh. Sebagai contoh, jika FTP tidak melakukan aksi lintas sektoral, tetapi AGRA melakukan aksi guna memperingati hari buruh hingga perempuan. Hal tersebut merupakan contoh kecil, di mana anggota harus diberikan pemahaman terkait perubahan tersebut, hingga mereka paham mengapa mereka harus melakukan aksi lintas sektoral, sebab dalam

perubahan tersebut mengandung makna dari orientasi perjuangan AGRA.

Secara umum perubahan dalam ragam aspek dari FTP menuju AGRA memang terpancang oleh satu hal pokok; tanah. Tengok saja, perubahan-perubahan tersebut secara tak langsung menggeser pemaknaan dari anggota atas relasinya terhadap tanah. Dengan perubahan signifikan tersebut, konsekuensinya, muncul goncangan dan konflik dalam organisasi, sekaligus juga terjadi perubahan dalam pola partisipasi. Bahkan, didalam AGRA, terlahir semacam "faksi" yang memiliki pandangannya sendiri, tidak menerima seutuhnya pandangan AGRA.

B. Tanah Dan Partisipasi Petani

Sebagai pusat kepentingan, tanah merupakan tali yang menghubungkan ribuan buruh tani di dalam AGRA. Sejak mula *reclaiming* di bawah FTP, hingga melebur ke dalam AGRA, tanah menjadi motif utama. Meski terdapat buruh tani yang bergabung dengan AGRA namun tidak mendapatkan tanah hasil *reclaiming*—karena habis, mereka tetap berharap mendapatkan tanah kelak. Penulis menemui beberapa informan yang bergabung dengan AGRA, namun tidak menggarap di atas tanah hasil *reclaiming*, mereka tetap berharap akan mendapat tanah garapan sambil terus aktif dan terus antusias mengikuti dinamika organisasi.

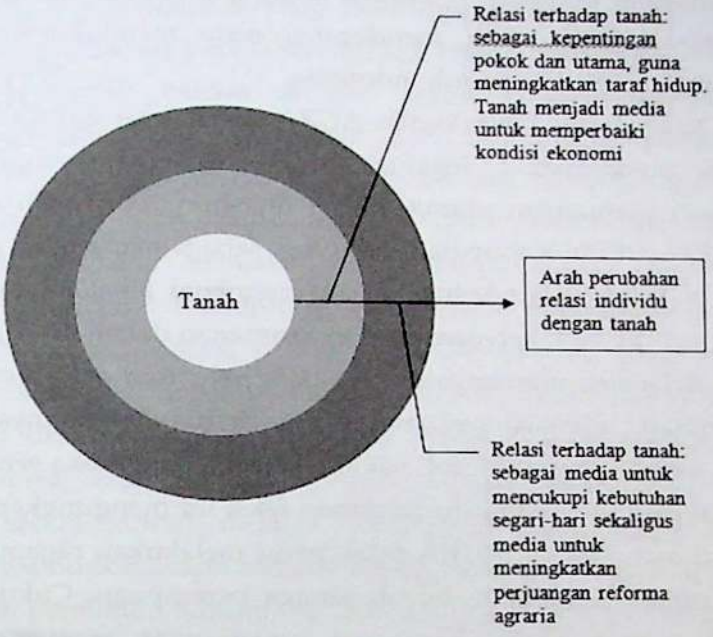
Tanah memang tidak sederhana, bahkan memengaruhi paradigma dan pola partisipasi anggota AGRA. Temuan lapangan menunjukkan bahwa partisipasi anggota di dalam organisasi serta partisipasi AGRA terhadap pemerintah memang terkait relasi dengan tanah. Mulai dari pembentukan FTP dan perubahan menuju isu *reclaiming*, maupun implementasi *land reform* di bawah FTP hingga AGRA. Semuanya menunjukkan bahwa tanah menjadi kekuatan "pembentuk" perspektif, sikap dan partisipasi individu. Dengan perubahan relasi terhadap tanah, masing-masing individu terus melakukan pemaknaan

ulang terhadap orientasi, hingga sikap, misal saat belum melakukan *reclaiming*, mereka hanya memiliki orientasi untuk memiliki tanah garapan, namun setelah *reclaiming*, orientasi dan pola partisipasi mulai beragam. Senada, dinamika organisasi juga mengalami hal serupa, dimana relasi terhadap tanah terus mengalami pemaknaan ulang seiring dengan adanya interaksi kepentingan dari individu didalamnya.

Sebagai organisasi tani, AGRA memang telah mengantisipasi dinamika relasi anggota dengan tanah. Hal ini diindikasikan dengan adanya pendidikan anggota yang secara rutin dilakukan, dimana bertujuan menjaga pemaknaan anggota atas relasi dengan tanah, sekaligus menjaga tingkat partisipasi anggota agar terus terjaga. Baik partisipasi di dalam organisasi untuk aktif dalam rapat-rapat, dan kepanitiaan, maupun partisipasi keluar, seperti aksi, *lobbying*, negosiasi, hingga aliansi. Asumsinya, saat pemaknaan anggota atas relasi terhadap tanah telah mencapai apa yang diharapkan oleh AGRA, maka tingkat, pola dan metode partisipasi juga akan menyelaraskan. Namun sayang, kesenjangan pemahaman praktik dalam berorganisasi tetap saja terjadi.

Jika dulu, saat FTP, relasi anggota dengan tanah membentuk orientasi politik dan perjuangan yang bersifat sektoral dan cenderung bertujuan jangka pendek, saat melebur AGRA, terdapat proses pemaknaan ulang relasi anggota terhadap tanah, hingga membentuk antitesis dari orientasi dan tujuan politik dari perjuangan anggota. FTP dalam perjuangannya berorientasi agar tanah *reclaiming* yang digarap mampu mendapatkan jaminan keamanan dalam bentuk apa pun, serta masih cenderung bersifat sektoral, di mana FTP belum memiliki pandangan secara luas dan menyeluruh terkait perjuangan reforma agraria. Dengan demikian, relasi anggota FTP terhadap tanah; menjadi kepentingan dan agenda utama sekaligus media untuk meningkatkan taraf hidup buruh tani, tak lebih. Konsekuensinya, tak sedikit anggota yang terbiasa dengan cara pandang tersebut dan menjadi struktur "kesadaran dalam".

AGRA mencoba untuk menggeser kesadaran yang cenderung jangka pendek dan bersifat sektoral selama masa FTP, di mana relasi dengan tanah harus diasumsikan sebagai media untuk menjamin kehidupan saat ini hingga ke depan sekaligus menjadi media untuk meningkatkan perjuangan. Tanah tidak bisa hanya dimaknai untuk "menyelamatkan" hidup sendiri, tetapi juga menjadi media untuk mendorong dan mendukung perjuangan seluruh buruh tani di Indonesia, yang memiliki nasib sama. Sebagian anggota mampu meningkatkan kesadaran dan pemahaman dibanding anggota lainnya, guna mengikuti perubahan sebagaimana amanat konstitusi AGRA, namun sebagian lagi masih tetap berpegang pada kesadaran masa FTP.



Gambar 4. 1.

Spektrum perubahan relasi individu dengan tanah

Faksi lahir, menjadi fakta tak terelakkan, satu faksi pro-AGRA, yang mana memiliki pemaknaan atas relasi terhadap tanah sebagaimana AGRA, faksi kontra-AGRA, masih berpegang pada pemaknaan tanah era FTP. Perbedaan paling mencolok adalah orientasi partisipasi masing-masing faksi. Dalam faksi pro-AGRA, mereka tidak mempermasalahkan aspek legalitas dari tanah *reclaiming*, sebab mereka berasumsi, bahwa hal yang mampu melindungi hak mereka diatas tanah *reclaiming* adalah anggota sendiri, dengan solidaritas dan kekuatan organisasi, sementara pengakuan legalitas dari pemerintah hanya menjadi hal pokok setelahnya. Kemudian, jaringan juga menjadi jawaban, selain kekuatan organisasi. Pola partisipasi dalam faksi

ini berasumsi bahwa pemerintah tidak memiliki iktikad baik untuk mendukung perjuangan mereka mendapatkan hak atas tanah, maka organisasi harus aktif mendorong, serta mendukung perjuangan reforma agraria di seluruh Indonesia.

Di sisi lain, faksi kontra-AGRA, berasumsi bahwa perjuangan untuk mendapatkan legalitas berupa dokumen yang sah harus menjadi perjuangan utama. Meski di tahun 2006, telah ada ucapan dari Ketua BPN Kabupaten Bandung, sebagaimana telah disinggung, namun hal tersebut belum cukup membuat faksi ini merasa puas. Menurut mereka, ketenangan dan keamanan dalam menggarap lahan hasil *reclaiming* utamanya berada pada selembar dokumen yang sah. Kemudian, orientasi perjuangan juga harus sepenuhnya diarahkan pada kepentingan sektoral, yakni kepentingan mereka sendiri. Dalam pengakuannya, salah satu informan faksi ini mengungkapkan bahwa seharusnya anggota AGRA tidak perlu melakukan ragam aksi untuk perjuangan sektor lain; buruh hingga perempuan. Cukup di sektor buruh tani, terutama mengenai isu-isu yang menyangkut secara langsung pada anggota; sarana produksi pertanian, obat-obatan hingga peningkatan kapasitas diri berupa keahlian bertani, dan sebagainya.

Faksi kontra-AGRA cenderung tidak simpatik terhadap perjuangan reforma agraria secara luas, sebab mereka hanya ingin fokus untuk menggarap di lahan hasil *reclaiming*. Pun, jika harus digelar aksi, mereka menginginkan isu-isu yang diangkat adalah isu yang berdampak langsung terhadap mereka, bukan isu-isu besar dan "di luar" kelompok mereka. Memang, AGRA, sebagaimana telah disinggung, kerap melakukan ragam aksi dengan ragam bentuk untuk menanggapi berbagai isu, juga dalam rangka peringatan berbagai hari-hari penting. Tak hanya sektor tani, tetapi AGRA juga ikut mendorong dan mendukung aksi-aksi buruh di perkotaan, bahkan pernah AGRA melakukan aksi mengenai bantuan sosial untuk gempa[25]. Di

[25]Sekitar tahun 2009, gempa menghancurkan puluhan rumah di desa Margamekar dan Pangalengan. Pemerintah provinsi dan kabupaten memberikan bantuan sesuai klasifikasi

lapangan, penulis juga berkesempatan untuk menghadiri peringatan hari perempuan Internasional yang diselenggarakan di balai desa Sukamanah, dengan acara pentas seni hingga lomba tumpeng.

AGRA berasumsi bahwa dengan aksi-aksi yang dilakukan merupakan wujud usaha kampanye dan pendidikan terhadap masyarakat luas mengenai hak atas tanah dan reforma agraria. Partisipasi "jalanan" merupakan langgam usaha dari AGRA untuk memengaruhi berbagai kebijakan. Tak hanya lewat "jalanan", lebih jauh AGRA juga mendorong kader-kader terbaiknya untuk maju menjadi calon legislatif dalam pemilihan umum tahun 2014. Penulis berkesempatan untuk bertemu salah satu kader AGRA yang mencalonkan diri menjadi anggota DPR melalui salah satu partai baru. Tujuannya, tak lain adalah guna memengaruhi kebijakan pemerintah secara formal, melalui wakilnya di lembaga legislatif. Meski calonnya tidak mampu meraup cukup suara untuk melenggang ke DPR saat pemilihan umum, AGRA secara tersirat menginsyafi bahwa perjuangan reforma agraria harus ditempuh dengan ragam jalur, baik parlementariat, atau non-parlementariat.

Terdapat dua jalur partisipasi AGRA, yakni parlementariat dan non-parlementariat. Partisipasi parlementariat menggunakan media pemilihan umum, dengan berkontestasi, sementara non-parlementariat adalah partisipasi "jalanan" di antara dua pemilu. Adapun bentuk partisipasi parlementariat adalah dengan mengajukan calon, dan non-parlementariat berbentuk demonstrasi, aksi teatrikal, pentas

kerusakan rumah-rumah. Namun, setelah setahun berlalu, uang bantuan tak kunjung tiba dan AGRA anak cabang Pangalengan mangambil insiatif mendesak pemerintah provinsi dengan demonstrasi. Salah satu informan menyebut, setelah demonstrasi, tak berselang lama, uang bantuan turun kepada masyarakat. Tak hanya itu, sebagian masyarakat—yang juga terdapat anggota AGRA didalamnya—dari desa Sukamanah yang tinggal di dataran dengan kemiringan curam sebelum gempa, dihimbau oleh AGRA untuk pindah ke tanah PTPN yang berbatasan langsung dengan desa Sukamanah, karena dinilai berbahaya jika kembali ke tanah curam tersebut. Tanah PTPN tersebut merupakan tanah datar yang layak huni. Mengingat keterbatasan tanah untuk tempat tinggal, serta tidak ada solusi relokasi dari pemerintah desa Sukamanah, akhirnya mereka menempati lahan PTPN. Hingga kini, mereka tetap tinggal di sana dan terlibat konflik dengan PTPN, karena warga dipaksa harus pindah.

seni, hingga perlombaan. Metode non-parlementariat pun beragam, mulai dari dialog dengan pemerintah daerah dan pusat, petisi, hingga *policy paper*. Tahun 2008, saat SBY mencanangkan PPAN, AGRA menolak PPAN dan menyusun *policy paper* yang berisi argumentasi penolakan[26]. Kemudian saat UU Nomor 19 Tahun 2003, tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, AGRA bersama organisasi tani lain menyusun prmohonan uji materi ke MK.

Di tingkat internasional, AGRA juga berpartisipasi untuk memengaruhi konstelasi politik internasional dengan bergabung dalam *International League of People"s Struggle* (ILPS), sebuah organisasi berbasis di Utrecht, Belanda yang memiliki visi tatanan dunia baru yang terbebas dari sistem imperialisme dan menegakkan demokrasi kerakyatan. Hingga saat ini, AGRA masih tercatat sebagai salah satu organisasi dari Indonesia dalam ILPS. Selain itu, AGRA tergabung dalam *Asian Peasant Coalition* (APC), sebagai satu-satunya organisasi tani dari Indonesia. APC berbasis di Filipina yang menjadi wadah bagi organisasi tani se-Asia untuk berkoalisi guna memengaruhi politik internasional.

[26]Untuk mengetahui lebih lanjut sikap AGRA terhadap kebijakan *land reform* ala pemerintah SBY atau PPAN, serta beberapa argumentasi dan langkah-langkah strategis yang ditawarkan oleh AGRA dan elemen lain, lihat: Mohammad Shohibuddin dan M. Nazir Salim. 2012. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007.* STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta. Hlm: 648—659. Dalam sikapnya,terlihat jelas bahwa AGRA menawarkan pola implementasi *land reform* yang berbeda dari pemerintah dengan PPAN nya

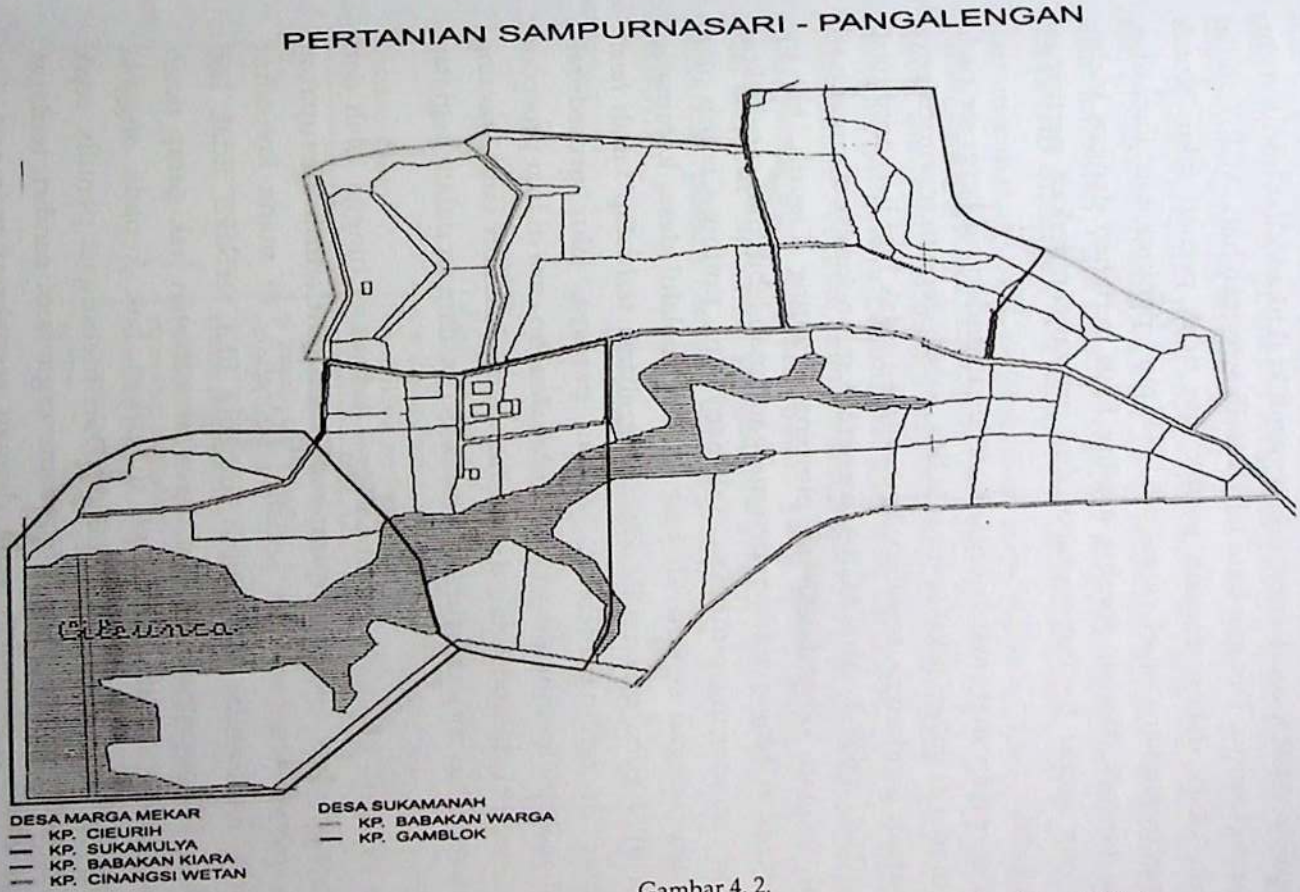
Tabel 4. 2.
Pemetaan partisipasi era FTP dan AGRA

	Jalur partisipasi	Bentuk partisipasi	Media partisipasi
FTP	Non-parlementariat	Proposal perdes tentang *land reform*; proposal permohonan hak atas tanah ke BPN; aksi *reclaiming*; musyawarah dengan pihak lain; kampanye *land reform;* perluasan jaringan ke LSM agraria; aksi demonstrasi ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat; sikap melawan stigmatisasi, intimidasi dan diskriminasi yang dilakukan pemerintah	Tanah hasil *reclaiming*; jenjang birokrasi pemerintahan, mulai desa hingga pemerintah provinsi; jejaring gerakan reforma agraria; media massa melalui rilis berita;
AGRA	Parlementariat dan non-parlementariat	Kontestasi dalam pemilu legislatif; pengaduan kepada ombudsman RI Jawa Barat; pernyataan sikap terbuka di media massa; musyawarah dengan pihak lain; kampanye *land reform* dan reforma agraria*;* perluasan jaringan ke elemen masyarakat lain yang bervisi reforma agraria di tingkat nasional dan internasional; memperkuat aliansi buruh, tani, mahasiswa, kaum miskin kota, perempuan untuk reforma agraria; aksi demonstrasi ke pemerintah provinsi dan pemerintah pusat; sikap melawan stigmatisasi, intimidasi dan diskriminasi yang dilakukan pemerintah	Tanah hasil *reclaiming*; pemilihan umum; komisi-komisi negara; media massa; aliansi lintas sektoral; jenjang birokrasi pemerintahan, mulai desa hingga pemerintah provinsi; jejaring gerakan reforma agraria tingkat nasional dan internasional; media massa melalui pernyataan sikap;

Pola dan metode partisipasi AGRA memang jauh lebih beragam dengan jaringan luas. Melalui hal tersebut, perjuangan reforma agraria diasumsikan semakin masif. Konsekuensinya, bagi anggota eks-FTP, harus mampu menyesuaikan dengan dinamika dan perlahan

menggeser perspektif. Namun, bagi faksi kontra-AGRA, hal tersebut tidak berlaku. Mereka tetap yakin bahwa perjuangan sektoral sebagaimana FTP merupakan jawaban bagi mereka. Bahkan, salah satu informan menyebutkan bahwa, meleburnya FTP ke AGRA menandai banyaknya pergeseran orientasi perjuangan yang mereka nilai tidak substansial dan tidak begitu penting bagi mereka.

Meski bermula dari motif yang sama; tanah, dan keresahan akan ketimpangan yang sama, kedua faksi tersebut sulit untuk dipertemukan. Faksi kontra-AGRA yang berbasis di ranting Cieurih, desa Margamekar, beranggotakan ratusan orang dan memilih untuk menerapkan mekanisme organisasi dan pola partisipasinya sendiri. Dalam penuturan beberapa informan, ranting Cieurih memang sedari awal peleburan dengan AGRA telah memiliki kehendak sendiri dan cenderung berseberangan. Mereka tetap bersikeras untuk mendapatkan legalitas tanah hasil *reclaiming*. Meski beberapa usaha telah dilakukan oleh para pimpinan AGRA anak cabang Pangalengan untuk mengusahakan legalitas tanah berupa dokumen yang sah dari negara, namun tetap tidak membuahkan hasil. Informan dari BPN Kabupaten Bandung menuturkan bahwa, kesulitan utama adalah belum adanya pelepasan hak dari pemerintah provinsi Jawa Barat, sehingga tanah tersebut tidak mungkin dibebani hak lain.



Gambar 4. 2.

Peta batas kampung-kampung di desa Margamekar yang berada dalam lahan PDAP

Faksi kontra-AGRA merasa usaha yang telah dilakukan oleh pimpinan AGRA belum maksimal, bahkan mereka menilai pimpinan AGRA cenderung tidak memiliki iktikad kuat untuk memperjuangkannya. Dengan kata lain, masih setengah hati. AGRA dinilai terlalu sibuk dalam domain politik dan tidak pernah fokus untuk memperjuangkan aspek legalitas, maupun peningkatan kapasitas. Bagai minyak dan air, masing-masing faksi bertahan dengan klaimnya, dan secara tersirat terdapat dua pandangan terkait partisipasi organisasi.

Penerapan mekanisme organisasi juga cenderung bergeser pada praktiknya di dalam faksi kontra-AGRA, sebab dengan meruncingnya perbedaan pandangan tersebut, kedua kubu tidak lagi berkoordinasi. Sejak 2007, faksi kontra-AGRA menerapkan mekanisme organisasi sesuai dengan kehendak para pimpinan ranting Cieurih, hal ini diindikasikan dengan adanya penguasaan tanah lebih dari satu hektar oleh beberapa orang pimpinan. Tak hanya itu, ranting Cieurih juga membuka jaringan sendiri, di luar AGRA, melalui desa, kecamatan hingga BPN guna mendesak adanya legalisasi terhadap tanah hasil *reclaiming* di ranting mereka. Mereka percaya, jalur prosedural-formal, mampu membuahkan hasil, tidak dengan cara di luar prosedur formal, seperti demonstrasi, dan sebagainya. Semakin lama, ranting Cieurih semakin menarik diri dan tidak berpartisipasi dalam kegiatan AGRA.

Di titik ini, penguasaan tanah hasil *reclaiming* hingga lebih dari satu hektar oleh beberapa pimpinan ranting Cieurih merupakan bentuk penyelewengan dari konstitusi AGRA, di mana konstitusi mengatur mekanisme pemecatan anggota jika terbukti tidak lagi konsisten dalam perjuangan, sekaligus pencabutan hak garap tanah hasil *reclaiming* untuk kemudian diberikan hak kepada anggota lain yang belum mendapatkan tanah. Dari investigasi penulis, sejak ranting Cieurih menerapkan mekanisme organisasi sendiri, terdapat beberapa oknum pimpinan yang dengan seenaknya memecat dan

mencabut hak garap tanah hasil *reclaiming*, kemudian dikuasai sendiri oleh oknum tersebut, hingga luasannya melebihi satu hektar. Dengan kata lain, oknum pimpinan menggunakan konstitusi AGRA demi kepentingan dirinya sendiri.

Tak hanya itu, pembukaan jaringan dengan pemerintah juga mengindikasikan adanya sifat kooperatif dari ranting Cieurih. Salah satu informan dari ranting Cieurih menyebutkan bahwa langkah kooperatif ditempuh setelah mereka menjaga "jarak" dengan AGRA dan merupakan hasil refleksi dari perjuangan selama ini. Mereka yakin, memperbaiki hubungan dengan pemerintah merupakan jalan untuk mewujudkan mimpi legalisasi tanah. Kemudian, mereka juga menginsyafi bahwa perjuangan masih membutuhkan dukungan dari pemerintah. Perlahan, mereka terus memperbaiki hubungan dengan pemerintah desa dan kecamatan, yang mana dulu sempat tegang. Hal tersebut menandai pergeseran tumpu kepercayaan, pemerintah dijadikan pilihan, setelah ranting Cieurih memisahkan diri dari AGRA.

Tabel 4. 3.
Pemetaan faksi dalam AGRA

	Faksi pro-AGRA	Faksi kontra-AGRA
Makna tanah	Mencukupi kebutuhan dan mendukung perjuangan lebih luas	Meningkatkan pendapatan dan kondisi ekonomi
Visi	Perjuangan reforma agraria di Indonesia bersama elemen lainnya	Perjuangan *land reform* di atas tanah yang dikuasai PDAP
Metode	Usaha peningkatan pendapatan secara ekonomis dilakukan bersama dengan peningkatan perjuangan politis	Prioritas pada usaha peningkatan pendapatan secara ekonomis

Pandangan terhadap pemerintah	Tidak ada *political will* dalam konteks *land reform* dan reforma agraria	*Political will* dari pemerintah guna mendukung *land reform*
Langkah strategis terhadap tanah hasil reclaiming	Kekuatan organisasi sebagai hal utama, kemudian sertifikat dan atau pengakuan	Sertifikat yang sah dan menjamin lahan garapan ke depan
Relasi dengan pemerintah	Cenderung non-kooperasi	Cenderung kooperatif
Jalur partisipasi	Non-parlementariat dan parlementariat	Formal-prosedural sesuai struktur birokrasi
Watak perjuangan	Watak kolektif	Watak cenderung sektoral dan individual

Awal tahun 2012, beberapa pimpinan dan anggota AGRA menyepakati pemecatan seluruh pimpinan ranting Cieurih karena dinilai telah mengkhianati konstitusi, serta telah terjadi penyimpangan praktik. Puluhan anggota datang dan menyerahkan surat pemecatan, para pimpinan Cieurih pun tidak keberatan, sebab telah lama mereka memang memisahkan diri. Namun, saat tanah garapan mereka akan dicabut haknya, mereka melawan, dengan mengorganisir anggota ranting Cieurih. Sebagian ikut membela pimpinan ranting Cieurih, sebagian lagi memilih diam. Sebab, tidak seluruh anggota ranting Cieurih mendukung pimpinan ranting, sebagian dari anggota ranting terdapat yang mendukung AGRA.

Pimpinan anak cabang AGRA Pangalengan memilih mundur, karena berpotensi menimbulkan konflik horizontal yang akan membuat preseden buruk bagi AGRA sendiri. Pencabutan hak tanah garapan pun tidak terlaksana hingga saat ini. Sehingga, meski pimpinan ranting Cieurih telah dipecat, tetapi mereka masih menggarap lahan hasil *reclaiming*, dengan luasan tanah yang tidak merata. Kondisi anggota ranting Cieurih sendiri memang masih berada dibawah dominasi pimpinan ranting, dengan tipe karismatik, pimpinan ranting mendominasi keputusan dan arah anggota. Salah satu informan dari ranting Cieurih menyatakan bahwa Ia sulit untuk

menyampaikan kritik dan ketidaksetujuan atas praktik pimpinan ranting selama ini, karena canggung dan segan atas dasar ketokohan. Hampir seluruh anggota ranting Cieurih memang tidak memiliki pilihan selain mendukung dan diam.

Semua berjalan seperti biasa, seluruh anggota ranting Cieurih masih menggarap lahan seluas 40-50 tumbak per orang, hanya terdapat beberapa oknum mantan pimpinan yang menggarap lebih dari satu hektar hingga saat ini. Seluruh anggota ranting juga sudah tidak lagi berkoordinasi dengan pimpinan anak cabang Pangalengan, mereka berada di bawah koordinasi sepenuhnya dari mantan pimpinan ranting Cieurih. Adapun tujuan dari ranting Cieurih saat ini tetap mengejar legalisasi asset sambil terus mengusahakan peningkatan kapasitas dalam bertani. Usaha-usaha legalisasi terus berlanjut, para mantan pimpinan ranting Cieurih melakukan kontak langsung melalui desa dan kecamatan ke BPN Kabupaten Bandung. Mereka juga mengontak beberapa LSM yang dinilai mampu membantu mempermudah legalisasi tanah. Kontak kepada DPRD pun dilakukan, mereka mengaku telah didukung oleh salah satu anggota dewan.

Mekanisme sentralistik diterapkan oleh ranting Cieurih, seluruh aktivitas yang menyangkut tanah hasil *reclaiming* harus dikoordinasikan dengan mantan pimpinan Cieurih, bukan dengan pimpinan anak cabang Pangalengan. Padahal, seluruh anggota ranting Cieurih hingga saat ini masih berstatus sebagai anggota AGRA. Seluruh usaha pembatasan koordinasi anggota kepada pimpinan yang sah di AGRA mengindikasikan mantan pimpinan ranting Cieurih tidak ingin kehilangan massa, terutama guna melindungi tanah yang dikuasai hingga saat ini. Sebab, tanpa massa, tanah yang dikuasai oleh mantan pimpinan ranting Cieurih akan mudah direbut oleh pimpinan anak cabang Pangalengan, beserta ranting AGRA lain. Lebih lanjut, mereka seolah ingin membuat "organisasi" di dalam organisasi.

Kerja sama dengan pemerintah desa dan kecamatan mampu dilakukan karena mereka memperbaiki hubungan dengan pihak terkait,

terutama setelah mereka keluar atau dipecat dari AGRA, hubungan dengan pemerintah berjalan semakin baik. Tak hanya itu, salah satu perangkat desa yang dulu menjadi koordinator FTP dan termasuk faksi kontra-*reclaiming*, mendukung langkah dari ranting Cieurih. Begitu pula dengan kepala desa, hubungan mereka berangsur membaik. Meski masih menggarap di atas lahan hasil *reclaiming*, pemerintah desa terkesan "melunak" kepada mereka, bahkan membuka peluang untuk memberikan dukungan dan bantuan dalam konteks legalisasi aset. Meski, dukungan yang diberikan tak banyak, namun ranting Cieurih menandai pola relasi baru dengan pemerintah desa.

Penulis menilai perubahan sikap pemerintah desa terhadap ranting Cieurih dikarenakan mereka ingin memanfaatkan kesempatan dalam "perpecahan internal" AGRA. Berdasarkan penelusuran, penulis melihat usaha perbaikan hubungan dimaksudkan untuk memudahkan pemerintah desa melakukan *lobbying* agar ranting Cieurih secara perlahan melunak dan menyepakati kehendak PDAP. Pun jika dirasa sulit melunak, minimal pemerintah desa mampu mendorong agar perjuangan ranting Cieurih tidak selayaknya AGRA, tetapi secara formal-prosedural. Pemerintah desa memandang perubahan yang terjadi di ranting Cieurih layak diapresiasi, karena dengan memperbaiki hubungan dengan pemerintah desa, berarti terdapat usaha untuk menghargai pemerintah desa.

Kembali ke partisipasi. Apa yang terjadi di Cieurih memang menggejala di dalam AGRA, berdasarkan observasi penulis di lapangan, sebagian partisipasi anggota AGRA masih bersifat *paternalistik*, mereka cenderung bersandar pada pimpinan dan berlindung di balik ketokohan. Meski mekanisme organisasi AGRA demokratis, berdasar pada prinsip dalam konstitusi dan partisipasi yang cukup tinggi, namun sifat *paternalistik* cenderung melahirkan praktik dominasi. Biasanya, karena keterbatasan tingkat pendidikan, keterbatasan pengetahuan dan minimnya pemahaman atas organisasi, menjadikan sebagian besar anggota berada dalam posisi

inferior. Mereka akan cenderung segan untuk memberikan opini, saran dan kritik dalam pertemuan atau rapat.

Indikasi lain kecenderungan *paternalistik* adalah saat sebagian anggota tidak mengetahui alasan mereka mengikuti kegiatan organisasi, seperti aksi demonstrasi. Dalam penuturan beberapa informan, mereka cenderung terlihat mengikuti tokoh atau figur dalam partisipasi, tanpa kemampuan untuk memilah dan memilih sendiri. Kemudian, mereka juga masih minim inisiasi dan inovasi dalam organisasi, cenderung rutinitas. Sehingga, peluang dominasi berkembang sangat besar bagi sebagian anggota AGRA.

Sedikit berbeda, terdapat sebagian anggota yang memiliki kemampuan untuk memilah dan memilih seluruh informasi, hingga sikap di dalam organisasi. Sebut saja dalam peristiwa SKP yang secara jernih menunjukkan ragam sikap berbeda dari anggota AGRA, diantara mereka ada yang berani menentang pimpinan dan meng-ambil sikap sendiri dengan menandatangani SKP. Ada pula anggota yang ikut menandatangani karena terpengaruh ketokohan, dimana terdapat beberapa tokoh di organisasi yang menandatangani SKP. Begitu sebaliknya, bagi mereka yang menolak SKP, ada yang memang menolak karena memiliki alasan untuk menolak, dan ada sebagian dari mereka yang menolak karena ikut sikap pimpinan.

Dengan kondisi tersebut anggota AGRA terus berpartisipasi dalam organisasi, mulai dari pertemuan hingga aksi-aksi. Bahkan, menurut penuturan beberapa informan, jika AGRA diundang rapat oleh pemerintah, PDAP, atau pihak lain, mereka akan datang dalam jumlah yang tidak sedikit, minimal ratusan orang. Senada, dalam aksi-aksi juga ratusan anggota berpartisipasi secara aktif, baik aksi ke pemerintah provinsi, maupun ke pemerintah pusat. Memang, usaha-usaha untuk memangkas sifat *paternalistik* di dalam organisasi gencar dilakukan, melalui pendidikan, distribusi tugas yang merata, hingga pembentukan organisasi perempuan yang beranggotakan istri-istri dari buruh tani.

C. Piramida Partisipasi Petani

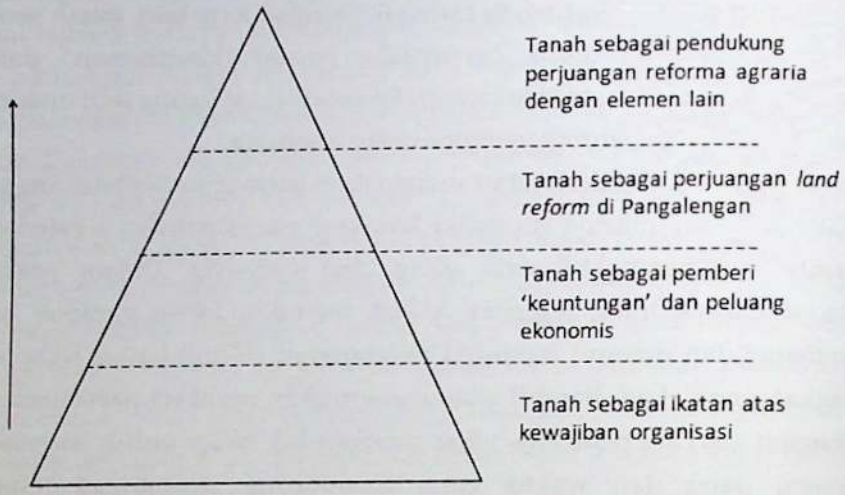
Merujuk riwayat partisipasi di era FTP hingga AGRA, mampu terlihat bahwa terdapat gejala umum yang menjadi benang merah di balik partisipasi buruh tani: relasi terhadap tanah. Sehingga analisis partisipasi akan bermula dari hal tersebut, ditambah dengan beberapa temuan lapangan sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Dalam konteks ini, anggota AGRA terpilah ke dalam dua kategori, yakni pimpinan dan anggota, berdasarkan kecenderungan peran, ketokohan, pembuat opini, tingkat pengetahuan serta pemahaman. Mereka yang tergolong ke dalam pimpinan, terdiri dari pimpinan anak cabang dan ranting-ranting AGRA Pangalengan secara formal, mantan pimpinan ranting Cieurih dan tokoh-tokoh yang "dituakan" dalam organisasi. Sementara, anggota AGRA adalah sebagian besar anggota yang tidak termasuk sebagai pimpinan.

Dalam partisipasi, anggota dan pimpinan AGRA terbagi ke dalam empat klasifikasi berdasarkan relasi dengan tanah. *Pertama,* tanah sebagai media untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, jaminan kepastian hidup ke depan, serta pendukung perjuangan reforma agraria bersama elemen lainnya. *Kedua,* tanah sebagai media untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, jaminan kepastian hidup ke depan, serta pendukung perjuangan *land reform* dari buruh tani di Pangalengan, terlepas dari elemen lainnya. Hal ini seperti yang terjadi pada mantan pimpinan ranting Cieurih. *Ketiga,* tanah hanya sebagai media untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari serta meningkatkan pendapatan diri sendiri dan keluarga, bukan representasi perjuangan *land reform* dari buruh tani. Dengan kata lain, keuntungan dan kesempatan ekonomis yang maksimum berpeluang didapat dari tanah. Beberapa tokoh dan sebagian anggota AGRA yang menandatangani SKP termasuk ke dalam klasifikasi ini, di mana mereka menilai bahwa SKP merupakan solusi bagi mereka mampu meningkatkan pendapatannya lebih jauh. Asumsinya, dengan tersedianya modal dan jaminan terlepas dari ketakutan dan ketaknyamanan dalam menggarap

lahan akan memberikan keuntungan maksimal bagi mereka. *Keempat,* tanah untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari dan menjadi simbol keterikatan pada ketentuan organisasi. Dengan kata lain, tanah seolah telah mengikatnya untuk berperilaku sesuai "keumuman" dalam organisasi. Sehingga, biasanya mereka cenderung hanya ikut arus dan mengamankan kepentingan ekonomisnya semata.

Empat klasifikasi tersebut merupakan jenjang partisipasi anggota AGRA. Masing-masing memiliki karakter partisipasinya sendiri dan membentuk perspektif serta sikap dari individu. Dalam praktiknya, setelah seorang anggota AGRA memiliki lahan garapan hasil *reclaiming* dan mampu memiliki pendapatan cukup, lantas sikap dan langkah yang akan diambil akan menentukan karakter partisipasinya; sebagian dari mereka ada yang mengambil sikap untuk merelakan tenaga, uang dan waktu guna mendorong perjuangan reforma agraria dengan elemen lain, ada pula yang hanya bersikap pasif dan mengikuti pimpinan, sementara dia sibuk memikirkan cara untuk meningkatkan produksi dari lahannya.

AGRA memandang bahwa partisipasi anggota di dalam organisasi harus terus ditingkatkan jenjangnya. Asumsinya, semakin tinggi jenjang partisipasi, maka semakin "menjauhi" ikatan-ikatan berdasarkan tanah. Dalam hal ini, bukan berarti saat seorang anggota telah mencapai jenjang tertinggi partisipasi, maka tidak lagi berurusan dengan tanah, atau tidak lagi berkepentingan terhadap tanah, namun semakin melonggar ikatan terhadap tanah. Mereka yang sudah mencapai jenjang tertinggi, tidak lagi menilai bahwa tanah melahirkan kewajiban-kewajiban berperilaku tertentu, tetapi tanah menjadi representasi perjuangan reforma agraria yang harus dilakukan tak hanya oleh sekelompok buruh tani di Pangalengan, tetapi di seluruh wilayah Indonesia.



Gambar 4. 3.
Piramida relasi individu dengan tanah

Puncak piramida, diisi oleh kebanyakan pimpinan dalam AGRA. Mereka biasanya telah melampaui fase-fase partisipasi dibawahnya, tak ada lagi "kewajiban" dalam organisasi, tanah bukan sebentuk ikatan-ikatan yang "memaksa" dan mereka memiliki penilaian bahwa fakta sejarah yang mengharuskan perjuangan reforma agraria tumbuh di Indonesia. Dengan kesadaran ini, mereka akan terus melakukan usaha-usaha dan berperan aktif untuk mendorong perwujudan reforma agraria, sebagaimana visi dari AGRA. Pengorbanan waktu, tenaga hingga uang mereka lakukan dengan penuh kesadaran, bahkan salah satu informan yang merupakan pimpinan anak cabang mengungkapkan waktunya kerap habis untuk mengurusi organisasi, baik di rumah maupun di lahan. Padahal, tidak ada insentif atau *privilege* yang diterimanya dari organisasi untuk segala pengorbanan tersebut.

Risiko-risiko yang menghantui para pimpinan di puncak piramida juga tidak sedikit, tak hanya harta, namun nyawa. Mereka telah bertaruh segalanya demi mewujudkan apa yang telah menjadi keyakinan bagi dirinya dan organisasi. Tak jarang, mereka yang telah menduduki puncak piramida partisipasi mengendur kesadarannya karena ragam risiko dan pengorbanan yang dihadapi, hingga sebagian dari mereka "turun" untuk mengisi lapisan piramida di-bawahnya. Dalam konteks legalisasi aset, mereka berpandangan bahwa jaminan keamanan tanah berada pada kekuatan anggota dan organisasi, sebagaimana telah disinggung. Meski legalisasi asset menjadi salah satu isu pokok, tetapi tidak serta merta mereka menilai bahwa sertifikat atau pengakuan hak sudah mencukupi. Sertifikat hak milik, tanpa ada kekuatan organisasi, bagi mereka bukan merupakan solusi. Lebih lanjut, jika di kemudian hari, terjadi legalisasi aset tanah hasil *reclaiming*, mereka bersikap, sertifikat tidak mewujud sebagaimana sertifikat hak milik pada umumnya, dibagi per individu, melainkan sertifikat kolektif yang diberikan pada organisasi. Bagi lapisan puncak tertinggi piramida, selanjutnya akan disebut "partisipasi radikal".

Di bawah puncak piramida, terdapat sebagian kecil pimpinan dan anggota yang memandang bahwa tanah garapan yang diusahakan melalui *reclaiming* merupakan sebentuk usaha dalam perwujudan *land reform* di Pangalengan. Mereka menilai, bahwa apa yang mereka lakukan adalah sebuah perjuangan harga diri petani, karena tanpa tanah, petani tidak berarti. Tak hanya itu, perjuangan *land reform* juga menjadi sebentuk usaha untuk mendorong peningkatan pendapatan. Mereka hanya ingin mengubah nasib mereka sendiri dan lingkungan sekitarnya. Sehingga, mereka tidak terlalu peduli dan tertarik dengan perjuangan yang lebih luas. Mereka berasumsi seolah *land reform* dan perjuangan reforma agraria merupakan dua hal yang terpisah. Kemudian, mereka menilai bahwa *land reform* yang terjadi di

lingkungannya tidak memiliki relasi dengan perjuangan buruh tani dimanapun.

Kecenderungan perjuangan bersifat lokal dan sektoral menjadi karakter dari partisipasi di tingkat ini. Berbeda dengan karakter *radikal* di puncak piramida, pengorbanan dan risiko yang diambil harus sepenuhnya memiliki dampak langsung bagi mereka, pelaku *land reform* itu sendiri, sehingga solidaritas terhadap buruh tani di lokasi lain, maupun perjuangan lintas sektor yang lebih luas, berpeluang untuk dilakukan setelah mereka merasakan banyak keuntungan. Atau dengan kata lain, setelah mereka "berkecukupan" dalam kebutuhan dasar, barulah terdapat kemungkinan munculnya perjuangan yang lebih luas.

Pengisi "level" kedua partisipasi tersebut cenderung memiliki ketertarikan yang terbatas pada hal-hal terkait *land reform*, peningkatan kapasitas diri dalam bertani dan inovasi-inovasi pertanian yang berpeluang meningkatkan pendapatan mereka. Beberapa informan di ranting Cieurih menyatakan bahwa aksi-aksi solidaritas di hari buruh dan hari lain, hanyalah hal sia-sia, lebih baik seluruh tenaga dan uang dicurahkan untuk memperbaiki kondisi diri sendiri dan petani penggarap di atas tanah *reclaiming*. Di level ini, mereka memandang legalisasi aset sebagai isu utama dan paling pokok, sebab jaminan untuk menggarap secara berkelanjutan diatas tanah *reclaiming* berada pada sertifikat yang merupakan bukti legal-formal atas penguasaan dan pemilikan tanah. Mereka juga menilai bahwa pemerintah masih memiliki *political will* untuk mewujudkan kehendak legalisasi aset. Maka, bisa dikatakan, mereka bertumpu pada dua hal; organisasi dan pemerintah, di mana pemerintah memiliki wewenang mengeluarkan sertifikat untuk menjamin kelangsungan tanah hasil *reclaiming* kedepan dan organisasi sebagai pendukung terjaminnya hak di atas tanah *reclaiming*. Selanjutnya, lapisan ini disebut "partisipasi sektoral".

Level ketiga, diisi oleh mereka segelintir tokoh dan anggota AGRA yang memiliki pandangan bahwa tanah hasil *reclaiming* ialah untuk memberikan pendapatan dan jaminan hidup bagi mereka dan keluarganya, tidak lebih. *Land reform* atau reforma agraria bukanlah tujuan, sebab mereka cenderung untuk mengikuti arus yang sekiranya mampu menjawab kepentingan ekonomi mereka. Tak peduli siapapun, baik itu pihak PDAP, pemerintah atau AGRA. Di level ini, batas-batas pemisah "kawan-lawan" cenderung memudar. Indikatornya hanya satu, pihak mana yang mampu memberikan keuntungan lebih besar bagi kehidupannya serta keluarga.

Peristiwa SKP menunjuk dengan jelas, bahwa mereka lebih memilih untuk berlindung mencari "keamanan" pada pihak PDAP. Tak ada pertimbangan mengenai perjuangan *land reform*, apalagi reforma agraria. Salah satu informan menyebut, dulu saat terbit SKP, mereka berasumsi SKP mampu memberikan kepastian dan kondisi yang lebih nyaman dibandingkan sebelum terbitnya SKP, yakni saat bersama AGRA. Sebab, terdapat pengakuan secara legal dari pemegang hak yang sah, sementara saat berdinamika bersama AGRA, mereka mengaku merasa was-was dan cenderung tak nyaman saat menggarap lahan. Hal tersebut yang menjadi alasan mengapa mereka menyepakati dan menandatangani SKP, meski dalam kenyataannya, SKP tidak pernah berjalan hingga saat ini.

Sikap untuk tidak tunduk pada keputusan organisasi serta membangkang dari pimpinan menunjukkan bahwa tanah hasil *re-claiming* tidak bermakna ikatan yang mengandung kewajiban-kewajiban tertentu. Hanya "keuntungan" maksimal dari tanah yang mengikat mereka, di mana mereka hanya menimbang untung-rugi berdasarkan alasan ekonomi saat mengambil sikap tersebut. Sehingga, relasi dengan tanah dalam level ini cenderung bersifat ekonomis, tidak ideologis. Salah satu informan eks-anggota AGRA yang dipecat karena SKP menyebut bahwa ia sadar penuh dengan keputusan organisasi terhadap SKP, Ia pun tak menyangkal bahwa di awal

saat menjadi anggota AGRA, terdapat beberapa kesepakatan yang telah disanggupinya, namun "keuntungan" dari SKP lebih menarik untuknya, terutama keuntungan secara ekonomi. Disamping itu, "keuntungan" jaminan keamanan dan kenyamanan dalam menggarap lahan juga menjadi alasan berikutnya.

Konteks legalisasi aset bagi pengisi level ini menjadi hal penting, namun bentuk legalisasi asset tidak menjadi prioritas, baik sertifikat hak milik atau surat keterangan penggarap, tak terlalu bermasalah. Bagi mereka, jaminan keamanan dan kenyamanan menggarap akan terwujud saat terdapat bukti sah penggarap di atas tanah hasil *reclaiming*. Mereka berasumsi terdapat korelasi antara jaminan keamanan dan kenyamanan menggarap lahan dengan hasil produksi, sehingga salah satu jalan untuk mewujudkan peningkatan pendapatan ialah mengusahakan adanya jaminan terhadap keamanan dan kenyamanan dalam menggarap lahan. Untuk selanjutnya, level ini disebut "partisipasi transaksional".

Lapisan piramida terbawah diisi oleh sebagian besar dari anggota AGRA, di mana tanah dimaknai sebagai suatu "ikatan" yang menimbulkan hak-kewajiban bagi individu yang menggarap tanah tersebut. Mereka menilai, aktivitas di organisasi merupakan konsekuensi dari tanah yang mereka garap, tanpa mengetahui banyak perihal seluk-beluk organisasi. Mulai dari sikap dan perilaku mereka dalam organisasi dibentuk seutuhnya oleh mekanisme "hak-kewajiban" dari tanah hasil *reclaiming*, bukan merupakan kesadaran. Berbeda dengan karakter dari lapisan diatasnya, mereka tidak memiliki sumber daya cukup untuk menentukan pilihan dan sikap. Bahkan mereka cenderung "ragu" jika harus bersikap.

Usaha menepis keraguan bersikap adalah dengan bertopang pada pimpinan AGRA, mengikuti apa yang menjadi keputusan dan sikap pimpinan. Prinsipnya, mereka akan menjauhi segala hal yang berpotensi menimbulkan sanksi organisasi dan melakukan segala hal yang berpotensi menjaga keanggotaannya dalam organisasi. Sanksi

teguran hingga pemecatan menjadi momok terbesar bagi mereka, karena terancam kehilangan pendapatan dari tanah. Sehingga, saat mereka berpartisipasi dalam organisasi, dorongan terbesarnya karena "kewajiban", bukan perjuangan sukarela karena pemahaman.

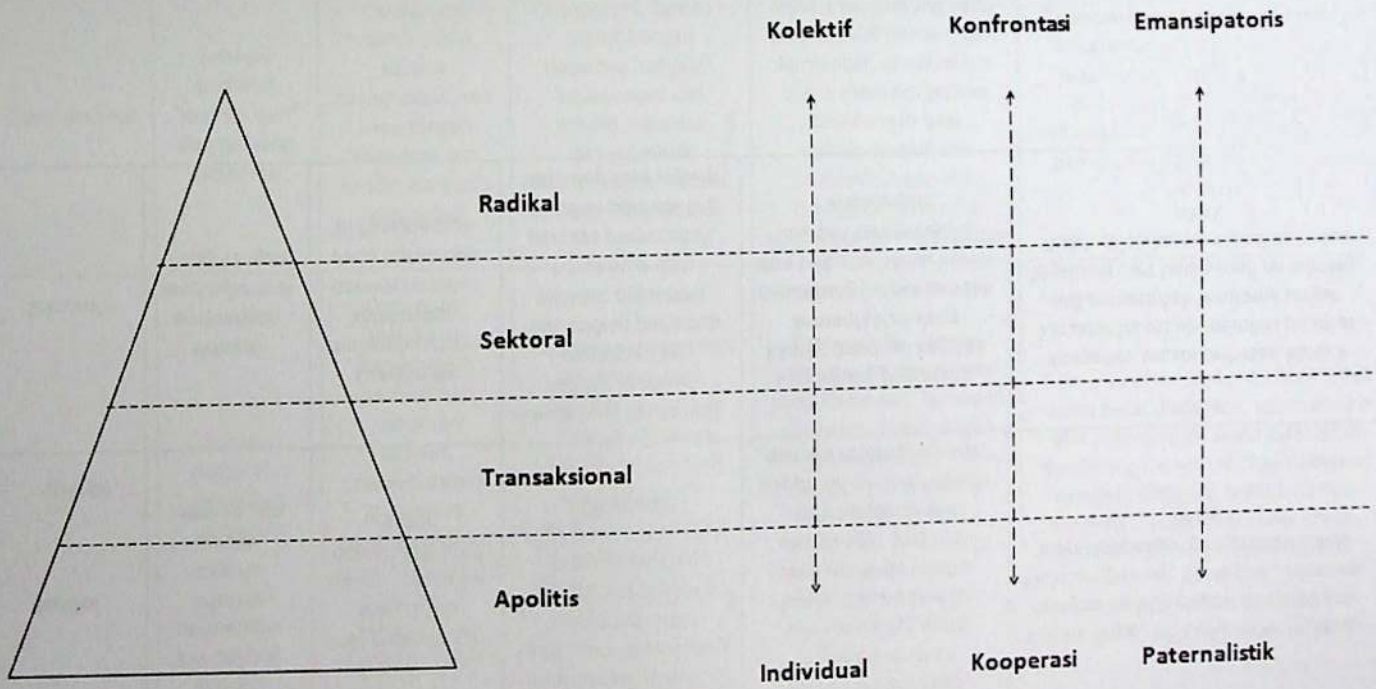
Potensi langgengnya budaya *paternalistik* dalam organisasi memang ditopang oleh mereka yang mengisi lapisan dasar piramida partisipasi, karena mereka cenderung "mekanis" dalam berdinamika, serta dihantui "ketakutan" akan sanksi. Kesadaran mereka belum mampu melampaui kewajiban dan ketakutan di mana tanah masih dinilai sebagai wujud keterikatan dan organisasi sebagai kumpulan aturan dan sanksi. Bahkan, mereka cenderung apolitis, dalam arti mereka tidak memiliki sumber daya dan atau ketertarikan untuk melibatkan diri dalam isu-isu yang cenderung "politis"; kebijakan *land reform* dan reforma agraria, dan lebih menyibukan diri dalam domain individual, seperti peningkatan pendapatan, dan sebagainya. Selanjutnya, lapisan dasar ini disebut "partisipasi apolitis".

Setiap lapisan memiliki kecenderungan karakter partisipasi, mulai dari; orientasi, metode hingga watak partisipasi. Dari lapisan dasar hingga puncak terjadi gradasi, yang mana menunjukkan jenjang dari satu tingkat ke tingkat lain. Namun, hal tersebut tidaklah mutlak bersifat linear, di mana semua anggota pasti melalui tahap tersebut. Terdapat beberapa hal khusus yang menyebabkan seorang anggota mampu melompat naik ataupun turun secara drastis. Lebih lanjut, dalam orientasi partisipasi, terdapat dua kecenderungan sebagai gradasi dari piramida partisipasi; paternalistik dan emansipatoris, dimana semakin mengerucut keatas piramida, kecenderungan partisipasi berorientasi partisipatoris semakin kental, sebaliknya, semakin menurun, maka cenderung paternalistik. Emansipatoris menunjuk orientasi partisipasi yang bertujuan untuk meningkatkan derajat kehidupan sekelompok orang, dimana pelaku yang mengusahakan hal tersebut berasal dari kelompoknya sendiri. Sementara, paternalistik, menunjuk pandangan sekelompok orang

yang menilai bahwa peningkatan derajat mampu dilakukan oleh orang lain diluar kelompoknya yang memiliki sumber daya lebih.

Metode partisipasi memiliki dua kecenderungan; konfrontasi dan kooperasi, di mana semakin mendekati puncak piramida, maka metode partisipasinya; konfrontasi, yakni saat hubungan antara organisasi dan pihak lain, seperti pemerintah dalam tegangan konflik. Konfrontasi juga menunjuk ketidakpercayaan adanya *political will* dari pemerintah, sehingga seluruh usaha harus dilakukan sendiri, tidak menunggu uluran tangan pemerintah. Sebaliknya, semakin bawah, maka semakin berpeluang kooperasi, yakni kondisi di mana potensi konflik tidak besar, serta masih terdapat kepercayaan terhadap *political will* dari pemerintah.

Untuk watak partisipasi, terdapat dua kecenderungan; individual dan kolektif, di mana individual menunjuk pada kondisi partisipasi yang bermotif keuntungan pribadi dan cenderung bersifat ekonomis "untung-rugi", sementara kolektif menunjuk kondisi partisipasi yang bersifat "kepentingan bersama", di mana "kepentingan individu" bisa berkompromi dan lebur dalam "kepentingan bersama". Tidak ada pemisahan antar keduanya dalam kecenderungan kolektif, sehingga motif partisipasi bukan berdasarkan "untung-rugi" semata, melainkan dengan motif lain. Untuk penjelasan lebih lanjut, akan diuraikan dalam gambar dan tabel di bawah ini.



Gambar 4. 4.
Piramida partisipasi anggota AGRA dan karakternya

Tabel 4. 4.
Pemetaan partisipasi anggota AGRA dan relasi dengan pemerintah

	Relasi dengan tanah	Orientasi partisipasi	Metode partisipasi	Watak partisipasi	Relasi dengan pemerintah
Radikal	sebagai pendukung perjuangan reforma agraria dengan elemen lain	Cenderung mengedepankan kolektivitas dalam organisasi dan praktik *land reform*	Konfrontasi, di mana basis asumsinya, tanah *reclaiming* dapat terjaga dan terjamin karena kekuatan organisasi, bukan oleh pemerintah	Emansipatoris, karena berorientasi memperjuangkan kelas sosialnya serta elemen masyarakat lain yang memiliki kondisi serupa agar bersama-sama berjuang demi mewujudkan *land reform* dan visi reforma agraria.	Konflik tinggi, sebab karakter ini kerap menjadi wakil/delegasi dan atau juru bicara organisasi. Kemudian, intensitas interaksi dengan pemerintah cukup tinggi
Sektoral	sebagai perjuangan *land reform* di Pangalengan	Cenderung mengedepankan kolektivitas, namun terbatas pada buruh tani di Pangalengan	Cenderung kooperatif, karena karakter partisipasi ini meletakkan pada dua pijakan; organisasi harus kuat dan percaya pemerintah memiliki *political will* terhadap *land reform*	Cenderung pragmatis, karena orientasi bersifat kemanfaatan yang cenderung jangka pendek dan terbatas hanya buruh tani dan tani gurem di Pangalengan.	Kooperasi secara terbatas, karena karakter ini masih memiliki *political will* pemerintah terutama terkait legalisasi aset tanah hasil *reclaiming*. Itulah celah kooperasi taktis kedua pihak

Transaksional	sebagai pemberi "keuntungan" dan peluang ekonomis	Cenderung individualistik, karena mengedepankan kepentingan ekonomis diri sendiri daripada organisasi	Kooperatif, karena pertimbangan dasarnya hanyalah keuntungan diri sendiri, karakter ini juga masih memercayai *political will* pemerintah	Cenderung paternalistik, karena bergantung pada *polirical will* pemerintah. Kemudian, orientasinya untuk memaksimalkan keuntungan bagi dirinya sendiri, tak mendahulukan visi organisasi serta nilai solidaritas dan kolektivitas	Kooperasi, karena selain karakter ini berorientasi pada keuntungan diri, juga masih memiliki kepercayaan pada *political will* pemerintah, sehingga mudah bekerjasama dengan pemerintah dan konflik cenderung rendah
Apolitis	sebagai ikatan atas kewajiban organisasi	Cenderung individual, karena lebih berorientasi untuk diri sendiri, namun dalam praktiknya, mereka terlihat memprioritaskan kolektivitas, karena "takut" terhadap sanksi	Cenderung kooperatif, karena mereka bersikap mengikuti anjuran pimpinan dan organisasi. Saat pimpinan lemah, karakter partisipasi ini berpeluang untuk bekerja sama dengan pemerintah.	Paternalistik, dengan kecenderungan orientasi pada "ketaatan" terhadap pimpinan, serta aturan-aturan organisasi, tanpa kesadaran yang lebih jauh. Tidak terdapat inisiatif untuk bersikap maupun memilah informasi-informasi	Dalam karakter ini, konflik sulit untuk secara tegas dipetakan, sebab dengan sifat paternalistik, maka karakter ini cenderung mengikuti sikap pimpinan dengan partisipasi radikal. Namun kooperasi tetap berpeluang terjadi, terutama jika pimpinan lemah

Satu faktor krusial dalam partisipasi dalam AGRA, ialah kepemimpinan, mengingat sebagian besar partisipasi anggota masih berkarakter individual dan paternalistik. Kemudian, untuk menjaga tegaknya prinsip-prinsip *land reform* di tanah *reclaiming* serta mendorong perjuangan reforma agraria, membutuhkan kepemimpinan yang kuat. Merujuk pada konsepsi Max Weber (1978: 241-245), pola kepemimpinan dari AGRA cenderung mengarah pada kepemimpinan karismatis, di mana pimpinan dinilai berdasar pada otoritas religius, pengetahuan lebih, serta ketokohan di tengah masyarakat. Meski dalam praktiknya, AGRA berdasar pada otoritas legal-rasional, sebagaimana organisasi modern, namun karakter kepemimpinan karismatis tetap terjaga. Di lapangan, penulis menemukan bahwa pimpinan anak cabang AGRA, merupakan seorang tokoh masyarakat yang aktif terlibat dalam pemerintahan desa serta menjadi figur bagi agama tertentu.

Aspek legal-rasional yang tertuang dalam konstitusi memang mampu ditegakkan di tengah anggota melalui mekanisme kepemimpinan kharismatis. Dalam arti, seluruh prinsip, nilai dan sikap organisasi mampu diinternalisasi melalui peniruan nilai-nilai (*mimetic*) terhadap tokoh atau figur di dalam organisasi. Penulis pernah mengikuti beberapa pertemuan organisasi, mulai dari rapat hingga pendidikan anggota, di mana secara terang menunjukkan bahwa pendidikan dengan model ceramah formal, tidak terlalu efektif bagi peningkatan pemahaman anggota. Sebaliknya, jika langsung dari praktik, anggota cenderung lebih mudah paham dan mengerti seluk-beluk permasalahan. Apalagi, rujukan praktik dari pimpinan, mereka akan lebih mudah paham. Di sini, proses peniruan memang berjalan signifikan sebagai media pembelajaran anggota.

BAB 5
POLITIK IMPLEMENTASI DAN PARADOKS PARTISIPASI

A. Politik Implementasi Land Reform

Implementasi kebijakan *land reform* merupakan "arena politik", sebab terdapat beberapa aktor dengan kepentingan masing-masing yang mencoba untuk memengaruhi proses implementasi tersebut. Meski beberapa payung hukum *land reform* telah dirumuskan, namun sejak 1960, pemerintah belum mampu secara maksimal meng-implementasikannya. Dampaknya, kini di era demokratisasi, saat pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal dalam implementasi, terdapat aktor lain di luar pemerintah yang mampu mendorong, bahkan memaksa implementasi *land reform*. Kasus AGRA di Pangalengan telah membuktikan bahwa kelompok masyarakat, dalam hal ini organisasi tani memaksa *land reform* diimplementasikan.

Pada praktiknya, usaha dan langkah yang dilakukan AGRA memang bukan hal mudah. Terjadi riak konflik yang berakar dari perbedaan kesadaran dalam (*deep structure*) yang berakibat terjadi-nya perbedaan perspektif serta sikap dalam memandang *land reform* dari ragam aktor yang berkepentingan. Dalam konteks ini, terdapat dua aktor utama dalam implementasi; AGRA dan pemerintah, sebab keduanya terlibat dalam medan "sengketa" hak atas tanah. Klaim pemerintah melalui HPL, klaim AGRA melalui fakta sosiologis dan

sejarah. Adapun, pemerintah terdiri dari DPRD Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Provinsi Jawa Barat—PDAP, BPN Kabupaten Bandung, Muspika, Pemerintah desa.

Meski pemerintah memiliki satu pandangan dan sikap, namun intensitas konflik berbeda di masing-masing level pemerintah. Hal ini sedikit banyak ditentukan oleh relasi terhadap tanah, dimana sebagian berhubungan secara langsung, dan sebagian lagi tidak. DPRD Provinsi Jawa Barat, PDAP—pemerintah Provinsi Jawa Barat, BPN Kabupaten Bandung dan desa Margamekar merupakan aktor dari pemerintahan yang berhubungan secara langsung, karena pemerintah provinsi Jabar—melalui PDAP—sebagai pemegang hak secara legal formal dari tanah yang di*reclaiming* AGRA, kemudian DPRD bertugas untuk mengawasi seluruh aset dan kinerja PDAP, BPN bertugas untuk menetapkan hak tanah, dan desa Margamekar menjadi desa di mana aset tanah PDAP berada. Tak hanya itu, desa Margamekar juga mendapatkan pendapatan dari pajak yang dibayarkan PDAP.

Untuk pemerintah desa Sukamanah dan desa lain yang menjadi basis anggota AGRA, serta Muspika, tidak secara langsung berhubungan dengan tanah sengketa antara AGRA dan PDAP. Mereka bertugas sebagai kepanjangan rantai birokrasi dan hanya secara administratif terikat oleh sikap pemerintah. Sehingga, usaha dan langkah untuk mencari penyelesaian konflik, lebih banyak diambil perannya oleh aktor yang secara langsung berhubungan dengan tanah tersebut, sebagaimana telah diungkap lebar di awal. Sementara, yang tidak berhubungan secara langsung, cenderung pasif dan menunggu instruksi untuk bertindak.

Hal tersebut menjadi alasan, mengapa reaksi dan respons dari pemerintah desa tidak seragam dalam menghadapi konflik tersebut. Meski sama-sama menjadi basis terbesar anggota AGRA, desa Margamekar mengalami tingkat konflik yang tinggi dan menyebabkan respons serta reaksinya jauh lebih "aktif" daripada desa Sukamanah. Tercatat, dari penemuan di lapangan, terdapat beberapa

bentuk reaksi penolakan pemerintah desa terhadap implementasi *land reform* dari AGRA. Mulai dari stigmatisasi PKI, garong dan sebagainya, seperti yang telah diungkap sebelumnya; kemudian diskriminasi pelayanan administratif, yakni usaha mempersulit anggota AGRA dalam mendapat pelayanan pemerintah; mempersempit ruang partisipasi secara formal dari anggota AGRA terhadap pemerintah; pembiaran praktik diskriminasi sosial di tengah masyarakat terhadap anggota AGRA; serta kampanye "kebencian" yang bersifat personal.

Dalam hal diskriminasi pelayanan administratif, biasanya berbentuk "monopoli" informasi dan "penundaan" dari pemerintah desa. Misal; saat seorang anggota AGRA mendapatkan bantuan sosial dari pemerintah pusat atau daerah, biasanya kepala desa akan menginstruksikan pada RW dan RT agar tidak menyosialisasikan pada anggota AGRA terkait bantuan tersebut, namun tidak berarti anggota AGRA tidak bisa mengambilnya, hanya saja mereka tidak diberi informasi dan sosialisasi dari RT dan RW setempat, sehingga anggota AGRA harus inisiatif mencari informasi sendiri. Hal inilah yang dimaksud dengan praktik "monopoli" informasi. Kemudian, untuk praktik "penundaan" biasanya terjadi saat anggota AGRA mengurus administrasi berupa surat keterangan, hingga identitas, di mana pemerintah desa tidak akan memprioritaskan mereka untuk dilayani. Bahkan, salah satu informan menyatakan pernah menunggu berjam-jam untuk sebuah tanda tangan dari kepala desa. Tak hanya itu, informan lain menyatakan bahwa dulu saat mengurus administrasi, Ia dan rekannya yang juga anggota AGRA dibiarkan begitu saja tidak dilayani, mereka menunggu lama, hingga akhirnya kehilangan kesabaran dan melakukan semuanya sendiri, mulai dari mengetik surat hingga mengecap.

Lanjut, ruang partisipasi formal juga dibatasi bagi anggota AGRA, hal ini menimpa salah satu pimpinan AGRA yang dulu sempat terpilih menjadi BPD, namun diberhentikan secara sepihak oleh pihak desa, tanpa musyawarah maupun pemberitahuan terlebih

dulu. Hingga kini, sebab dan alasan pemberhentian juga tidak jelas. Padahal, ia tidak melakukan tindakan-tindakan yang berpotensi untuk dijatuhi sanksi pencabutan keanggotaan BPD. Ia yakin, besar kemungkinan, karena keterlibatannya dalam AGRA, mengapa demikian, karena saat itu hanya ia yang tercatat sebagai anggota AGRA di dalam tubuh BPD dan tidak ada lagi anggota BPD lain yang dicabut keanggotaannya.

Pembiaran praktik diskriminasi sosial juga terjadi di Desa Margamekar, di mana salah satu tokoh masyarakat yang juga pimpinan AGRA, diberhentikan secara sepihak oleh pengurus salah satu masjid di desa Margamekar, yang mana biasanya ia mengisi ceramah dan khutbah Jum'at. Tak ada alasan jelas mengenai pemberhentian tersebut. Kemudian, tak hanya berhenti di masjid, Ia juga diminta untuk tidak lagi aktif mengajar al-Qur'an di desa Margamekar. Hingga kini, Ia yang dulu dikenal sebagai tokoh masyarakat dan tokoh agama, seolah telah kehilangan "kepercayaan" di tengah masyarakat karena keterlibatannya dalam AGRA, dan pemerintah desa tidak melakukan tindakan apa pun terkait hal tersebut. Di sini, pemerintah desa terkesan cenderung membiarkan diskriminasi berjalan, guna membendung pengaruh AGRA di tengah masyarakat.

Tak cukup sampai disitu, kampanye "kebencian" juga terjadi terhadap anggota AGRA, dimana pemerintah desa secara terbuka menunjukkan kebenciannya melalui kata-kata, maupun perilaku keseharian. Di lapangan, penulis kerap menemui hujatan-hujatan yang menunjuk secara langsung pada anggota AGRA dari aparat pemerintah desa. Sebagian besar informan dari AGRA juga mengakui hal tersebut, seolah hujatan dan caci maki terhadap anggota AGRA telah menjadi hal biasa bagi pemerintah desa. Bahkan pernah dalam obrolan ringan dengan penulis, terlontar ancaman kekerasan fisik bagi salah satu pimpinan AGRA dari seorang kepala desa. Hal tersebut mengindikasikan pesan kebencian secara personal.

Pemerintah desa Margamekar berdalih, seluruh reaksi dan respons tersebut dilakukan guna memberikan mereka *shock therapy*, dengan harapan anggota AGRA sadar bahwa tindakan yang telah mereka lakukan tersebut meresahkan dan merugikan masyarakat desa. Tak hanya itu, harapan lainnya ialah agar anggota AGRA sadar bahwa dalam kondisi apa pun, mereka tetap membutuhkan peran pemerintah. Dengan kata lain, sebetulnya anggota AGRA didorong untuk mampu "berkompromi" dengan kepentingan pemerintah, tidak bisa memaksakan kehendak dengan mengimplementasikan *land reform ala* mereka sendiri. Kepala desa menyatakan, selama ini, AGRA cenderung tidak menghargai pemerintah desa, bahkan terkesan tidak peduli dengan kepentingan pemerintah desa. Hal ini diindikasikan dengan tidak diterimanya usaha-usaha dari pemerintah desa untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Berbeda, pemerintah desa Sukamanah, tidak melakukan diskriminasi terhadap anggota AGRA dalam pelayanannya. Mereka semua dilayani sebagaimana warga desa lainnya. Namun, dalam konteks stigmatisasi dan diskriminasi sosial, pemerintah desa Sukamanah juga terlihat membiarkan, tidak melakukan usaha membendung hal tersebut. Kemudian, penulis juga tidak mendapati adanya kebencian personal dari aparat pemerintah desa kepada anggota AGRA di desa Sukamanah. Hanya saja, di lapangan penulis pernah berkesempatan melihat langsung bagaimana interaksi sosial antara anggota AGRA dan salah satu aparat pemerintah desa. Kala itu, tanpa sengaja, saya bersama beberapa pimpinan AGRA berpapasan dengan salah satu aparat desa Sukamanah, kemudian, mereka tidak saling menyapa hangat, hanya saya yang disapa oleh aparat desa tersebut, seraya berucap "*...tah ieu ahlina pertanahan mah, sok tanya aja ke mereka masalah tanah mah, pasti tau...*" ("nah, ini [mereka, pimpinan AGRA] yang ahli mengenai pertanahan, silakan bertanya saja kepada mereka mengenai permasalahan tanah, [mereka] pasti tau..."). Walau

bernada nyinyir, namun tidak ada kebencian secara personal di antara mereka.

Desa Sukamanah juga tercatat sebagai desa yang memberikan akses terhadap berbagai fasilitasnya guna kepentingan AGRA. Saat penulis mengikuti peringatan hari perempuan internasional yang diselenggarakan Seruni dan AGRA, acara tersebut digelar di balai desa Sukamanah. Pemerintah desa tidak pernah merasa keberatan fasilitasnya digunakan untuk AGRA, selama fasilitas tersebut tidak digunakan oleh pemerintah desa. Hal ini jelas bertolak belakang dengan desa Margamekar, yang menutup akses anggota AGRA terhadap fasilitas desa, bahkan kepala desa juga menutup akses terhadap fasilitas milik pribadinya seperti mobil, untuk anggota AGRA.

Muspika, sebagaimana desa Sukamanah, tidak melakukan diskriminasi dalam pelayanannya. Baik di kecamatan, polsek, hingga koramil, semua anggota AGRA dilayani seperti warga lainnya. Tidak terlihat konflik yang begitu tinggi di tingkat Muspika dengan AGRA. Hanya, pada saat dibutuhkan oleh pihak PDAP dan pemprov Jabar, Muspika akan membantu melakukan mediasi, seperti yang dilakukan di tahun-tahun awal *reclaiming*. Muspika juga cenderung pasif, sebab tidak banyak pertemuan dan musyawarah antara PDAP dengan AGRA yang diinisiasi oleh Muspika.

Dengan tingkat konflik yang berbeda, namun mereka tetap berada di kutub penolakan implementasi *land reform* oleh AGRA. Hanya saja yang membedakan adalah reaksi dan respons terhadap konflik. Di luar pemerintah, terdapat aktor lain, seperti kelompok tani eks-penyewa tanah PDAP, bandar, preman, LSM yang membantu menginisiasi pertemuan antar pihak, serta elemen lain yang mendukung AGRA; mahasiswa hingga LBH. Bagi kelompok tani eks-penyewa tanah PDAP, mereka tidak melakukan respons dan reaksi yang signifikan bagi AGRA. Mereka juga tidak pernah terlibat konflik terbuka dengan AGRA, kecuali perdebatan di dalam forum-forum pertemuan dan musyawarah yang dulu kerap diselenggarakan. Salah

satu informan, eks-penyewa tanah PDAP mengungkapkan bahwa selama ini mereka mencoba untuk tidak bersinggungan dengan AGRA dan memilih acuh. Meski berelasi dengan tanah secara tidak langsung, karena mereka pihak ketiga, eks-penyewa tanah PDAP tetap mengalami kerugian finansial saat tanah sewanya di*reclaiming* sebelum jatuh tempo. Namun, karena keterbatasan sumber daya, mereka tidak melakukan respons dan reaksi yang signifikan, mereka hanya mengikuti sikap dan keputusan dari PDAP.

Cerita berbeda datang dari salah satu kelompok tani di kampung Cieurih—tempat ranting AGRA yang memisahkan diri—di mana mereka hingga saat ini masih terus menggarap di lahan yang mereka sewa dulu ke PDAP sebelum *reclaiming* terjadi. Tanah seluas 8 hektar yang berlokasi di Cieurih masih dikuasai dan digarap oleh kelompok tani. Salah satu informan dari kelompok tani tersebut menyatakan bahwa dulu tanah sewa kelompoknya, tidak berhasil di *reclaiming* oleh AGRA. Usaha-usaha untuk me*reclaiming* tanah tersebut memang telah dilakukan, namun hanya sebatas ancaman dan intimidasi. Kala itu, kelompok tani tersebut mempersiapkan diri jika AGRA akan melakukan *reclaiming* terhadap tanah sewa mereka. Penolakan demi penolakan terus dilakukan saat AGRA berusaha meminta tanah tersebut di*reclaiming*. Alhasil, tanah kelompok tani tersebut tidak di*reclaiming*, dan terus digarap hingga saat ini. Mereka adalah satu-satunya kelompok tani yang berhasil mempertahankan tanah dari arus besar *reclaiming* AGRA. Lebih lanjut, informan juga menuturkan bahwa mereka tidak membayar sewa kepada PDAP sejak AGRA melakukan *reclaiming* di tahun 2004 hingga saat ini, karena kondisi PDAP yang kritis. Adapun, reaksi dan respons mereka terhadap AGRA sama dengan kelompok tani eks-penyewa lain, acuh dan cenderung tak ingin berurusan dengan AGRA.

Aktor lain, bandar, sebagai pihak yang tidak memiliki relasi langsung dengan tanah, cenderung bersikap mendukung implementasi *land reform* AGRA, sebab mereka diuntungkan secara

ekonomis. Meski dulu, bandar juga mampu mengakses hasil panen dari kelompok-kelompok tani eks-penyewa tanah PDAP, namun kini mereka mampu langsung mengakses pada petani. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, sebelum *reclaiming*, hasil panen tanah PDAP dikuasai oleh kelompok tani penyewa tanah. Jika terdapat bandar yang ingin mengakses hasil panen tersebut, harus memohon pada kelompok tani tersebut. Biasanya mereka akan diberi akses hingga hitungan kuintal. Dengan keuntungan akses langsung kepada petani, maka reaksi bandar terhadap implementasi *land reform* AGRA cenderung mendukung, meski tidak ada satu pun informan yang ditemui penulis secara terbuka mendukung, namun secara implisit, kondisi setelah *reclaiming* menguntungkan mereka.

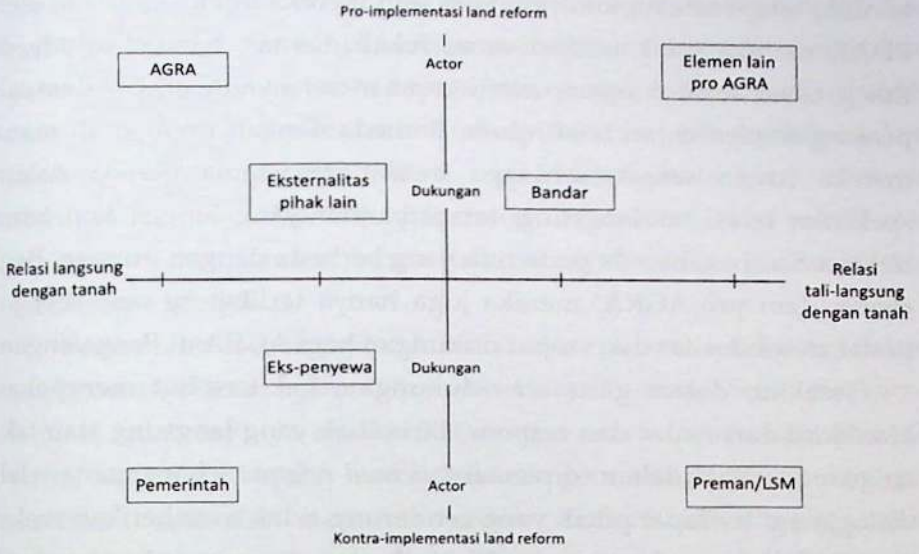
Selain bandar, aktor lain yang tidak memiliki relasi langsung dengan tanah ialah preman. Sebagai salah satu aktor yang dilibatkan oleh PDAP sejak awal *reclaiming*, reaksi mereka cukup signifikan dalam menghambat *reclaiming* dan implementasi *land reform*. Uang merupakan kepentingan utama mereka terlibat dalam persoalan ini. Mereka dibayar untuk melakukan intimidasi dan mendesak seluruh anggota AGRA menyepakati kehendak dari PDAP. Mulai dari pemaksaan, ancaman hingga *bulldozer* merupakan contoh reaksi mereka guna mendesak AGRA menyepakati kehendak PDAP. Melalui perusahaan dan lembaga swadaya masyarakat, mereka terlembagakan secara formal dan menjadi mitra PDAP guna "penataan lahan". Meski dalam proses implementasi *land reform* mereka berada dalam domain PDAP, namun kenyataannya, terdapat beberapa preman yang menyewa tanah hasil *reclaiming* anggota AGRA. hal tersebut merupakan eksternalitas dari implementasi *land reform*, di mana pihak yang kontra mampu terkena dampak.

Di sisi lain, terdapat aktor dari beberapa elemen masyarakat yang mendukung implementasi *land reform* AGRA, antara lain; Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Bandung, Front Mahasiswa Nasional (FMN), dan sebagainya. Seperti yang telah disebutkan, bahwa AGRA

berjuang bersama elemen lain, guna mendorong reforma agraria di Indonesia. Namun, dalam konteks AGRA anak cabang Pangalengan, terdapat beberapa elemen yang memberi dukungan dalam ragam bentuk, baik langsung atau tidak langsung, seperti LBH Bandung yang memberi bantuan hukum kepada anggota dan pimpinan AGRA yang dikriminalisasi oleh PDAP, serta FMN pernah melakukan aksi solidaritas bertajuk "segelas beras untuk petani" guna mendukung implementasi *land reform* AGRA Pangalengan. Kemudian, terdapat beberapa elemen masyarakat lain seperti buruh hingga perempuan yang juga memberi dukungan seusai kemampuannya masing-masing. Sehingga beberapa elemen tersebut, tergolong sebagai aktor yang memiliki relasi tidak langsung terhadap tanah, namun mereka memiliki usaha dan upaya yang memberi dampak pada implementasi *land reform* AGRA.

Aktor-aktor tersebut melakukan interaksi kepentingan dalam proses implementasi yang dilakukan AGRA hingga menimbulkan dampak bagi aktor-aktor didalamnya. Namun, tak hanya aktor-aktor tersebut yang terkena dampak, terdapat individu atau kelompok lain yang juga terkena dampak koinsiden, bukan *by-design*, hal tersebut merupakan eksternalitas. Eksternalitas implementasi *land reform* berdampak bagi mereka eks-pekerja PDAP serta eks-buruh dari kelompok tani penyewa tanah PDAP. Memang, diakui atau tidak, dampak yang ditimbulkan oleh implementasi *land reform* AGRA tidaklah kecil, beberapa *non-target groups* mampu terkena dampaknya. Tak hanya itu, dampak terhadap penghasilan masyarakat di dua desa yang menjadi basis terbesar AGRA juga sangat terasa. Sebagian besar anggota AGRA yang menjadi informan menuturkan terjadi peningkatan pendapatan yang signifikan, meski masih terbilang jauh dari cukup. Namun, dibandingkan dulu, saat mereka menjadi buruh tani, pendapatan hari ini jauh lebih baik. Bahkan, sebagian dari mereka telah mampu menabung dan membeli alat-alat pertanian sendiri.

Berdasarkan riset yang dilakukan *Asia Pacific Forum On Women, Law and Development* (APWLD) bersama Seruni tahun 2013 terhadap hampir 100 orang buruh tani perempuan yang menggarap di atas tanah hasil *reclaiming*, menunjukkan terjadi peningkatan signifikan terhadap pendapatan mereka jika dibandingkan sebelum *reclaiming*. Meski dalam pandangan aparat desa di Margamekar dan Sukamanah peningkatan pendapatan anggota AGRA tidak berpengaruh secara signifikan terhadap perekonomian desa, namun penulis menilai hal tersebut sangat berarti bagi buruh tani dan secara tidak langsung memberikan pengaruh bagi kondisi desa seperti menambah lapangan kerja, memberi jaminan hidup kedepan dan menekan potensi kriminalitas seperti premanisme.



Gambar 5. 1.

Peta relasi antar aktor dalam implementasi *land reform*

Dalam bagan, terlihat bahwa hanya dua aktor utama yang berada dalam medan "sengketa", sebab keduanya mempermasalahkan masalah hak yang sama dalam implementasi *land reform* yang dilakukan AGRA; kepemilikan dan penguasaan. Sementara, untuk kelompok tani eks-penyewa, mereka tidak berelasi langsung, hanya sebagai pihak ketiga, ikatan mereka dalam persoalan ini berbasis kontrak sewa, sehingga, meski mereka tidak menjadi aktor "utama" dalam implementasi *land reform*, tetapi mereka terkena dampak pemutusan sepihak kontrak sewa, yang hingga kini mereka masih belum mendapat kejelasannya.

Di spektrum relasi tak-langsung dengan tanah, terdapat bandar dan preman, yang berbasis keuntungan ekonomis, serta elemen lain pro-AGRA yang berbasis ideologis. Beberapa aktor dalam spektrum tersebut, tidak secara langsung terlibat dalam implementasi *land reform*, adapun preman, mereka hanya karena digaji, sehingga terlibat

konflik, tetapi setelah kontrak habis dan mereka tidak lagi digaji oleh PDAP, mereka tidak terlibat sama sekali. Lantas, bandar berada di titik gradasi dekat dengan *center,* karena mereka yang terkena dampak panjang implementasi *land reform*. Berbeda dengan preman, di mana mereka hanya sesaat, sehingga meski sama-sama berada dalam spektrum relasi tak-langsung, tetapi bandar yang hingga kini terus terkena dampak, berada pada titik yang berbeda dengan preman. Bagi elemen lain pro-AGRA, mereka juga hanya terlibat *by case,* sebagai tindakan solidaritas dan wujud dukungan bagi AGRA di Pangalengan.

Terakhir, dalam garis *actor*-dukungan, hal tersebut merupakan klasifikasi dari reaksi dan respons dari pihak yang langsung atau tak-langsung terlibat dalam implementasi *land reform*. Sebagaimana telah disinggung, terdapat pihak yang cenderung tidak memberikan reaksi signifikan dan cenderung memilih acuh atau diam, mereka tergolong dalam gradasi dukungan. Sementara, pihak yang memberikan reaksi signifikan dalam konteks implementasi *land reform* AGRA, baik pro ataupun kontra, mereka tergolong dalam gradasi *actor.* Keduanya dibedakan atas dasar reaksi dan respons dalam kasus ini.

Berdasar pada pemetaan di atas, secara diametral terdapat dua aktor di sisi sebelah kiri yang berelasi secara langsung dengan tanah. Keduanya, merupakan *implementing agency* dalam kasus ini, sebab satu sisi, pemerintah memiliki kekuatan legal-rasional dan AGRA secara *de facto* telah menguasai seluruh lahan PDAP. Meski demikian, pemerintah yang seharusnya mengambil porsi peran lebih banyak, seolah acuh, tidak melakukan upaya dan usaha berarti. Dengan berlindung dibalik urusan legal-formal, seperti HPL, dan sebagainya, pemerintah cenderung berpikir *taken-for-granted,* dengan asumsi, setelah suatu hak ditetapkan secara hukum, maka hal itulah yang digunakan, tanpa melihat fakta lain secara sosiologis.

Dalam literatur kebijakan, Malcolm L. Goggin (Goggin, et.,al, 1990: 34, 42-47) mengklasifikasi beberapa tipe potensi kegagalan dan keberhasilan implementasi kebijakan, antara lain; penyimpangan

(*defiance*), penundaan (*delay*), penundaan strategis (*strategic delay*) dan taat (*compliance*). Penyimpangan terjadi saat *implementer* melakukan perubahan-perubahan terhadap tujuan, *target groups*, dan sebagainya; penundaan terjadi saat *implementer* menunda melaksanakan implementasi tanpa modifikasi; sementara penundaan strategis merupakan penundaan dengan modifikasi; dan taat yakni saat *implementer* menjalankan tanpa disertai perubahan terhadap isi dan mekanisme kebijakan.

Pemerintah tergolong telah melakukan penundaan (*delay*) dalam implementasi *land reform* karena berbagai alasan. Sejak Soekarno lengser, salah satunya konflik BTI dengan ormas petani lain dibawah partai selain PKI yang menyebabkan pemerintah melakukan penundaan. Alih-alih menunda untuk memperbaiki implementasi, rezim setelahnya tak mengambil langkah strategis pembenahan, justru menjadikan *land reform* bukan sebagai agenda utama. Lebih jauh, arah pembangunan juga menjauhi semangat *land reform* di Indonesia. Maka tak heran, jika kini *stakeholders* dalam pemerintah yang seharusnya menjadi ujung tombak *land reform*, tidak memahaminya secara utuh. Hal ini penulis jumpai saat bersinggungan dengan BPN Kabupaten Bandung, di mana petugas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan *land reform*, hanya menilai *land reform* sebagai bagi-bagi tanah telantar, tanah dari hak menguasai negara (HMN). Senada, hal ini juga diakui oleh salah satu informan dari BPN pusat yang mengakui masih banyak kelemahan dari BPN dalam konteks implementasi *land reform*; mulai dari faktor kelembagaan, minimnya wewenang, hingga ketidaksiapan petugas di lapangan.

Beberapa informan dari LIPI dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HUMA)[27]—LSM yang

[27]LIPI, BPN Pusat dan beberapa LSM sejak 2011 melakukan riset-riset terkait agraria guna merumuskan strategi pembaruan agraria yang akan menjadi rekomendasi bagi langkah-langkah pemerintah secara strategis ke depan. Berdasarkan wawancara penulis terhadap Lilis Mulyani (Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI), dan Siti Mary Rahma (HUMA) di Jakarta, pada Juni 2013.

concern pada hukum pertanahan—juga memiliki kesimpulan yang cenderung sama, di mana pemerintah belum memiliki *grand design* implementasi *land reform* sehingga berpotensi menimbulkan kerancuan interpretasi dan konflik. Tak hanya itu, ketiadaan *grand design,* lemahnya wewenang lembaga pertanahan terkait, serta minimnya kontrol terhadap arah peruntukan, penggunaan dan penguasaan tanah juga menyebabkan penguasaan tanah di berbagai daerah cenderung menjauhi ruh dan semangat UUPA 1960.

Dalam konteks PDAP—di samping faktor penundaan implementasi *land reform* oleh pemerintah—orientasi pengelolaan tanah yang dikuasai juga menjadi faktor pemantik implementasi sepihak *land reform* oleh masyarakat sekitar. Betapa tidak, dengan orientasi *business as usual,* PDAP hanya mengejar keuntungan dengan tujuan mengisi pendapatan dari pemerintah provinsi, tanpa menganalisis dan melihat aspek-aspek lain di tengah masyarakat. Melalui bisnis pembibitan kentang dan penyewaan tanah, PDAP hanya membuka akses bagi petani-petani kaya dan tanpa disadari, hal tersebut sekaligus menegaskan lebarnya jurang kesenjangan. Kemudian, kondisi semakin buruk dengan fakta PDAP yang kerap merugi dan diterpa kasus korupsi.

Memang, terdapat kesulitan dan tantangan sendiri dalam mengelola perusahaan daerah seperti PDAP, sebab di satu sisi, PDAP dituntut mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat[28], di sisi lain harus memberi pemasukan bagi pemerintah (Joedo & Nugroho, 2006; 45-74). Namun sayangnya, dengan tantangan cukup besar, PDAP tidak dibarengi dengan manajerial yang kuat, sehingga orientasi *business as usual* cenderung koruptif dan orientasi pelayanan bagi masyarakat cenderung diskriminatif. Tercatat, kontribusi terhadap pendapatan pemerintah provinsi terhitung

[28]Dalam pasal 3 ayat b, perda Provinsi Jawa Barat, Nomor 2 tahun 1999, disebutkan bahwa PDAP memiliki tujuan 'turut serta mendorong pertumbuhan perekonomian kerakyatan di daerah..'

minim, bahkan merugi serta dampak positif terhadap masyarakat sekitar, khususnya masyarakat di lapisan terendah kelas sosial masih minim. Kurangnya kontrol dari pemerintah dan DPRD Provinsi, serta buruknya sistem rekrutmen untuk mengisi jabatan di dalam PDAP disinyalir menjadi penyebab utama.

Secara yuridis, PDAP cenderung menyalahi perundangan terkait kerja sama pemegang HPL dengan pihak ketiga. Dalam PMA Nomor 9 Tahun 1965, pasal 6 ayat 2, tertuang bahwa luas maksimum tanah yang mampu diberikan haknya pada pihak ketiga seluas 1000 m^2, namun pada kenyataannya, puluhan hektar lahan PDAP diberikan haknya pada pihak ketiga sejak era orde baru. Meski, masih terjadi perdebatan terkait luas tanah maksimum, karena peraturan perundangan setelahnya, yakni permendagri Nomor 1 Tahun 1977 yang mengatur pemberian hak atas bagian-bagian tanah hak pengelolaan, tidak mengatur luas tanah maksimum. Terlepas dari perdebatan tersebut, PMA Nomor 9 Tahun 1965, masih menjadi acuan hingga kini. Bentuk kerja sama antara PDAP dengan kelompok tani dan beberapa petani kaya berbentuk penyewaan tanah untuk pertanian, dengan modal penuh dari para petani sendiri. PDAP dalam hal ini tidak melakukan banyak intervensi dan persyaratan. Selama tanah digunakan untuk pertanian dan sewa terus berjalan sebagai pendapatan PDAP, maka tidak ada permasalahan. Posisi PDAP dalam kerja sama tersebut terkesan hanya sebagai "calo tanah" dengan menawarkan sewa untuk pertanian. Djuita (2011; 1-32; Rahmi, 2010: 349—360) menegaskan, kerja sama pemegang HPL dan pihak ketiga tidak bisa hanya berorientasi komersil—pertimbangan keuntungan—tanpa mempertimbangkan hal lainnya. Sebab, dengan hal tersebut, pemegang HPL cenderung hanya menjadi "calo tanah", dengan menawarkan sebidang tanah pada pihak ketiga tanpa peduli peruntukan dan penggunaannya.

Dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 1990, dinyatakan bahwa kerja sama harus mendorong produktivitas, efisiensi dan efektivitas

perusahaan daerah, serta bidang usahanya harus sesuai dengan perusahaan daerah atau usaha baru yang memiliki prospek baik ke depan. Di titik ini, secara implisit, seharusnya perusahaan daerah berperan dominan, dalam arti secara serius menetapkan langkah strategis terkait kerja sama guna mengembangkan produksi pembibitan kentang, sebagai inti bisnis PDAP, bukan sebaliknya melonggarkan persyaratan dan tidak melakukan sinergi dengan pihak ketiga. Berdasar penuturan beberapa informan, penulis menyimpulkan bahwa selama penyewaan lahan berlangsung, PDAP selayaknya "tuan tanah" yang memiliki lahan luas dan menyewakan lahannya pada petani. Satu kepentingan utama, pembayaran sewa, tidak lebih. Urusan komoditas yang ditanam, distribusi dan sebagainya, urusan penuh penyewa.

Meski perjanjian kerja sama secara administratif dilakukan legal berdasar pada payung hukum yang berlaku, namun kenyataannya, PDAP telah cenderung "tutup mata" atas penyelewengan UUPA 1960, terutama terkait pembatasan maksimal luasan tanah, dengan memberi sewa pada mereka yang tergolong "tuan tanah". Kemudian, pelanggaran luasan tanah maksimal yang diberikan pada pihak ketiga juga cenderung menyalahi aturan, serta memudarnya fungsi sosial dari tanah karena orientasi bisnis PDAP semata.

Praktik pelibatan masyarakat sebagai pihak ketiga oleh PDAP memang bukan sebuah langkah yang tidak dimungkinkan terjadi oleh perundangan, namun terdapat batas-batas yang tetap harus dipatuhi dalam melaksanakan kerja sama, sebab sebagai badan usaha milik pemerintah ber-HPL, PDAP merupakan lembaga publik yang memiliki tugas secara "sosial", tak hanya bisnis. Dengan pengelolaan yang tidak profesional mengundang beragam kekecewaan dari buruh tani yang dulu tergabung dalam FTP. Kemudian, kondisi semakin buruk dengan banyaknya praktik dari PDAP yang menyimpang dari UUPA 1960, terutama terkait dengan penguasaan dan pemilikan lahan, seperti memberi penyewaan hanya kepada

petani dan kelompok tani yang telah menguasai dan memiliki hektaran tanah. Pemerintah, sebenarnya dimungkinkan untuk melakukan penindakan secara tegas dan mengevaluasi praktik PDAP secara keseluruhan, termasuk peruntukan dan fungsi tanah yang dikelola selama ini, sebab dalam implementasi telah tergolong sebagai penyimpangan (*defiance*).

Di titik ini, FTP dan AGRA Pangalengan, dengan melakukan aksi sepihak, telah memaksa implementasi *land reform*. Meski mereka tidak memiliki wewenang secara legal-rasional, namun mereka memiliki kekuatan organisasi yang akhirnya secara *de facto* mampu menerapkan model *land reform* selama bertahun-tahun. Model tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang tertuang dalam UUPA 1960, meski terdapat beberapa kekurangan, seperti belum terbangunnya institusi ekonomi seperti koperasi yang mampu menopang kemandirian proses produksi. Namun, secara umum, arah implementasi mereka menuju amanat UUPA 1960.

Politik implementasi *land reform* secara nyata terlihat dilakukan oleh pemerintah dan AGRA. Di satu sisi, pemerintah tidak menolerir apa pun alasan *reclaiming* yang telah dilakukan buruh tani diatas tanah ber-HPL, sambil terus melakukan penundaan terhadap implementasi *land reform*. Di sisi lain, AGRA menilai bahwa pemerintah tidak memiliki *political will*, acuh dan lalai terhadap amanat *land refo* 1960. Lanjut, PDAP juga melakukan praktik yang cenderung menyalahi peraturan perundangan dan tidak berorientasi pada UUPA 1960.

B. Implementasi Bottom—up Land Reform

Secara empirik, implementasi *land reform* yang dilaksanakan oleh FTP—AGRA cenderung diklasifikasikan sebagai implementasi *bottom-up*, atau dalam literatur agraria, kerap dikenal dengan *land reform by leverage*, karena inisiatif lebih besar datang dari masyarakat sendiri, bukan dari pemerintah. Terlebih, dalam kasus ini, masyarakat

tidak hanya memiliki inisiatif, namun mereka telah mampu memengaruhi kebijakan pemerintah melalui penguasaan tanah, dimana praktik penundaan (*delay*) dari pemerintah didorong secara paksa untuk dihentikan dan *land reform* dilaksanakan.

Dalam konteks teoretik, teoretisi *bottom-up* banyak memusatkan perhatian pada proses kebijakan yang tidak cenderung linear, melainkan dinamis dan kontekstual sesuai dengan kondisi sosial dan masyarakat. Pulzl & Treib (2006: 94) mengungkapkan, *"...Bottom-up scholars (...) interested in the whole process of how policies are defined, shaped, implemented and probably redefined..."*. Sebuah kebijakan tidak lagi dipandang melalui satu dimensi, melainkan multidimensi, termasuk keterlibatan kepentingan elemen lain, seperti golongan-golongan di masyarakat.

Proses implementasi *land reform* dengan model *bottom up* cenderung bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan khusus dalam implementasi yang sering ditemui di lapangan melalui pelibatan masyarakat. Cara dan pendekatan penyelesaian masalah juga beragam, tergantung dari analisis *street level bureaucrats*. Pulzl & Treib (2006: 94) mengungkapkan, *"...the [bottom—up] model suggest that implementers always have a large amount of discretion... the focus thus lies decentral-problem-solving of local actors rather than hierarchical guidance..."*. Di sini, terdapat beberapa ciri umum dari model *bottom—up*, antara lain, munculnya *administrative networks*, karakter *fusionist, decentralized problem-solving*, dan partisipatoris.

Dalam kasus ini, pemerintah telah melakukan beberapa usaha dalam kerangka model *bottom-up* untuk menyelesaikan masalah sengketa yang diinisiasi dari pemerintah desa hingga pemerintah provinsi. Beberapa skema penyelesaian seperti perjanjian kerja sama, sosialisasi hingga pernyataan sikap kepala BPN Kabupaten Bandung di tahun 2006 yang mana mengizinkan para penggarap untuk terus menggarap lahan hasil *reclaiming* masih belum mampu secara efektif mencapai titik kesepahaman antar pihak. Kemudian, sejak 2011,

pemerintah cenderung bersikap pasif dan diam dalam menyikapi permasalahan dalam implementasi tersebut, bahkan cenderung "membiarkan".

Terlepas dari apa pun hasil yang dituai, berdasarkan praktik yang telah terlaksana, pemerintah cenderung menerapkan model implementasi *bottom-up* dengan corak *networks* hingga *decentralized problem-solving*, di mana pemerintah mengidentifikasi dan menganalisis dinamika masyarakat berdasarkan temuan empirik secara langsung sebagai bentuk usaha untuk memosisikan diri sesuai dengan kondisi nyata di tengah masyarakat. Tanah dalam konteks ini, selain menjadi "pusat kepentingan", juga "sumber daya" bagi masyarakat, terutama saat proses implementasi berjalan. Dengan kata lain, pemerintah dan masyarakat selalu bersinggungan karena persoalan status atas tanah *reclaiming*.

- **Karakter Fusionist**

Usaha-usaha untuk melakukan "peleburan" atau dalam terminologi Jurgen Habermas (1984) pencapaian kesepahaman antar pihak dalam implementasi merupakan karakter penting dalam *bottom-up*. Asumsinya, sebagaimana telah disinggung, pemerintah dan masyarakat harus melebur untuk mendorong ragam pencapaian dalam implementasi. Dalam kasus ini, pemerintah, mulai dari BPN Kabupaten Bandung, Direksi PDAP, pemerintah Kecamatan hingga desa terus melakukan usaha untuk melakukan "peleburan" dengan AGRA Pangalengan melalui beragam cara, baik secara formal maupun informal, namun belum mampu mencapai titik kesepahaman yang mampu menyelesaikan konflik.

Secara umum, usaha *fusionist* yang konsisten dan berkelanjutan dilakukan oleh pemerintah ialah dengan musyawarah, di mana kedua belah pihak mencoba untuk mencari titik persinggungan atau *win-win solution*, namun proses yang telah dilalui belum mampu menegosiasikan basis kepentingan keduanya: status kepemilikan dan

penguasaan tanah *reclaiming*. Pemerintah masih berpandangan secara legal-formal, di mana HPL yang secara sah berada di tangan PDAP, sebaliknya AGRA memiliki pandangan secara sosiologis-historis, yang mengklaim ketimpangan sosial-ekonomi mampu diselesaikan dengan *reclaiming* dan juga secara historis, masyarakat memiliki ikatan historis dengan tanah tersebut.

Di sisi lain, kesulitan pencapaian kesepahaman juga disebabkan oleh dua faktor penting, yakni insentif dan kepercayaan. Dalam hal insentif, baik masyarakat maupun pemerintah harus sama-sama mendapatkan insentif yang cenderung sepadan dari sebuah solusi, sebab jika tidak pencapaian kesepahaman atau mufakat sulit diraih, mengingat poin pokok sengketa menyangkut hal prinsipel dari buruh tani, yakni pemilikan dan penguasaan tanah. Saat sebuah solusi masih belum mampu menjawab persoalan insentif, kesepahaman akan tetap sukar diraih. Hal ini senada dengan riset yang dilakukan oleh Olle Fodin (2011: 179-198) dalam menganalisis relasi aktor dalam *civil society*. Kemudian, perihal kepercayaan, pemerintah semestinya mampu mengelola modal sosial, dengan mengubah cara pandang terhadap masyarakat: tidak lagi satu dimensi, tetapi multidimensi. Misalkan, dalam soal buruh tani, pemerintah tidak bisa hanya memandang relasi antara buruh tani dan tanah hanya sebatas ekonomi yang mampu tergantikan dengan uang, tetapi juga menyangkut hal lain, seperti harga diri. Kedua hal tersebut akan dibahas lebih dalam di pembahasan selanjutnya.

- **Decentralized Problem—solving**

Pembahasan dalam subbab 4.1.4 menunjukkan bahwa pemerintah terus berinovasi dalam menghadapi AGRA. Meski hampir serupa caranya, namun strategi dan pendekatan yang digunakan beragam, sesuai dengan pembacaan dan analisis terhadap dinamika masyarakat, entah melalui koersi ataupun pembentukan opini. Hal ini secara tidak langsung mengindikasikan adanya usaha dan langkah secara

decentralized problem—solving untuk menyelesaikan permasalahan. Dalam hal ini, pemerintah mengandalkan struktur birokrasi terendah atau *street level buerаucrats* yang mana bersinggungan langsung dengan masyarakat untuk melakukan *lobbying* atau negosiasi. Tak hanya itu, peran dari *street level bureaucrats* juga untuk menyediakan informasi yang aktual terkait dinamika yang terjadi di tengah masyarakat, sebagai pertimbangan dalam mengambil keputusan.

Contoh lainnya adalah penggunaan "jasa keamanan" yang dilakukan pemerintah juga cenderung melibatkan preman-preman yang berasal dari desa sekitar. Hal ini memang bertujuan agar langkah-langkahnya efektif untuk diterima oleh masyarakat. Tengok saja kejadian SKP, dimana pemerintah menggunakan preman-preman sekitar untuk membujuk serta mengancam para anggota AGRA untuk menyepakati kerja sama dan membubuhkan tanda tangannya.

- **Pendekatan Partisipatoris**

Dalam hal ini, pemerintah masih cenderung kesulitan dalam menggunakan pendekatan partisipatoris, sebab masih minimnya kesadaran dalam tubuh birokrasi tentang penting dan mendesaknya pelibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan, serta tidak terbangunnya kepercayaan yang baik antara kedua belah pihak. Tak pelak, hal ini menjadi faktor penting yang menyebabkan kegagalan demi kegagalan dalam perundingan atau musyawarah. Tak hanya itu, *political will* untuk mendorong emansipasi dan kemandirian masyarakat juga masih lemah di berbagai level pemerintah, mulai dari provinsi hingga desa.

Dalam pandangan Wallis & Dollery (2002: 76-85), peran pemerintah yang partisipatoris mampu terwujud saat pemerintah mampu mengelola berbagai modal sosial di tengah masyarakat, salah satunya kepercayaan. Kemudian, pemerintah juga harus berperan aktif untuk mendorong adanya partisipasi dari masyarakat dengan

memberi berbagai stimulus serta membuka banyak ruang masyarakat untuk tidak segan lagi terlibat dalam implementasi kebijakan. Tampaknya, hal tersebut sulit ditemukan, sebab dalam kasus ini, pemerintah atau lebih spesifik PDAP tidak memiliki langkah strategis dalam mengelola modal sosial. Adapun perundingan serta musyawarah digelar setelah konflik meletup, bukan merupakan langkah preventif.

- **Administrative Network**

Pemerintah dan AGRA secara diametral memiliki kepentingan yang berseberangan, keduanya berinteraksi dalam medium implementasi. Hal ini menyebabkan aktor lain pada akhirnya mengalami diferensiasi dan terpolarisasi dalam kutub dua aktor utama tersebut. Peran masing-masing *stakeholders* secara tidak langsung saling mendefinisikan serta memosisikan sebagai akibat dari adanya interaksi. Namun, proses agregasi kepentingan tidak berjalan melalui mekanisme musyawarah, melainkan melalui dinamika interaksi antarkepentingan yang berbeda. Dengan kata lain, perbedaan antara pemerintah dan AGRA terus berinteraksi dan saling "tarik menarik". Pihak yang memiliki kekuatan lebih, akan mendominasi proses implementasi. Hal ini direpresentasikan melalui implementasi *land reform* diatas lahan hasil *reclaiming*, yang mana sepenuhnya dikontrol dan dilaksanakan oleh masyarakat. Proses redistribusi, strategi pelaksanaan hingga pengawasannya dilakukan sepenuhnya oleh pihak yang memiliki kekuatan "dominan", yakni AGRA. Sementara pemerintah tidak mampu mengintervensi hal tersebut, meski secara paradigma, pelaksanaan dan orientasi *land reform* berbeda dengan apa yang diasumsikan oleh pemerintah.

Perihal agregasi kepentingan dalam implementasi *land reform*, memang merupakan salah satu pilar penting dalam implementasi, sebab isu yang kerap mengemuka dalam implementasi *land reform* adalah permasalahan pencapaian kesepahaman antar aktor. Dalam

hal ini, Saturino Borras dan Terry McKinley (2006) mencatat beberapa landasan atau pilar dari implementasi *land reform* agar mampu mendekati titik ideal, antara lain; tumbuhnya gerakan kuat *pro-reform* di masyarakat, perluasan jaringan *pro-reform* di masyarakat dan pemerintahan untuk memengaruhi kebijakan-kebijakan, peran aktif pemerintah dalam memberikan bimbingan secara teknis, pinjaman dan investasi terhadap para penerima redistribusi tanah. Kemudian, adanya kebijakan-kebijakan regional yang berorientasi untuk meningkatkan kemampuan ekonomi dari penerima redistribusi tanah sebagai pilar terakhir.

Merujuk pada analisis di atas, Borras dan McKinley menyebut agregasi kepentingan antara pemerintah dan masyarakat sebagai koalisi *pro-reform,* di mana keduanya bertukar nilai dan insentif, kemudian mencapai titik kesepahaman. Dalam kasus ini, menunjukkan bahwa koalisi *pro-reform* belum mampu dicapai, sebab dari sisi *administrative network,* pembangunan jaringan guna terjadinya fusi yang dilakukan oleh pemerintah cenderung hanya melibatkan aktor-aktor yang memiliki basis asumsi, interpretasi dan pandangan yang hampir sama atau berada di spektrum yang sama dalam gambar peta relasi aktor (Gambar 5.1). Tercatat, musyawarah dengan melibatkan lintas pandangan hanya terjadi satu kali, yakni tanggal 16 Desember 2005 bertempat di kantor BPN Kabupaten Bandung, di mana selain FTP, turut juga dilibatkan KPA yang memiliki pandangan serupa dengan FTP. Untuk musyawarah dan pertemuan lainnya, pemerintah cenderung tidak melibatkan elemen lain yang pro terhadap FTP. Sehingga di dalam forum musyawarah elemen yang pro terhadap pemerintah lebih banyak, meski secara kuantitas jauh lebih banyak FTP.

Indikasi nyata dari pengalaman tersebut adalah pemerintah cenderung tidak membangun relasi dan jaringan yang baik terhadap berbagai elemen yang pro terhadap FTP, sebaliknya terus menguatkan jaringan dengan kelompok masyarakat, LSM, dan sebagainya yang cenderung memiliki pandangan yang sama dengan pemerintah.

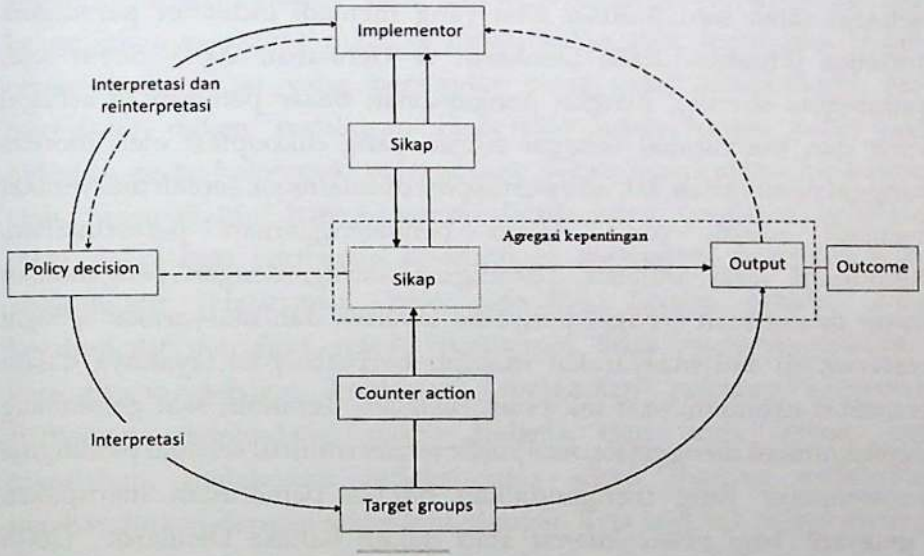
Dampaknya, seiring waktu polarisasi terus terjadi, hubungan antar kedua kutub kepentingan semakin menajam. Adapun, pandangan koalisi *pro reform* dari Saturino Borras dan Terry McKinley (2006) yang diklaim menjadi antitesis atau *third way* bagi implementasi *land reform* masih sulit terwujud dalam konteks kasus ini.

Meski belum ideal, praktik AGRA menunjukkan bahwa implementasi *land reform* didorong dan dipengaruhi secara dominan dari bawah. Bahkan, *output* dari kebijakan mampu dikontrol oleh AGRA, yakni tanah *reclaiming*. Melalui kontrol tersebut, secara tidak langsung menjadi *bargaining* bagi AGRA untuk mendesak dan memengaruhi berbagai langkah dan rencana dari pemerintah. Dengan demikian, peran dan posisi masing-masing aktor berada dalam spektrum "tarik-menarik" atau konflik secara laten. Dalam hal ini, AGRA sebagai salah satu aktor implementasi cenderung melakukkan *counter-action* sebagai respons terhadap lingkungannya, sebagaimana klasifikasi dari Kiviniemi (dalam Purwanto, et.,al, 2012: 82) sebab AGRA memiliki sumber daya yang kuat, baik secara kuantitas anggota maupun kemandirian finansial. Cenderung sama, pemerintah juga memosisikan diri sebagai aktor yang secara aktif mencoba untuk memengaruhi AGRA.

Secara teoretik, AGRA yang beranggotakan buruh tani dan tani miskin merupakan *target groups* dalam implementasi kebijakan, meski secara empirik menjadi aktor atau *implementing agency* mengingat perannya dalam implementasi. Sebagai *target groups*, dalam kasus ini, AGRA menjadi sebuah titik tolak dalam implementasi untuk melakukan proses reinterpretasi hingga *redesign* implementasi kebijakan, sebab pemerintah tidak memiliki *bargaining* atas *output* dan tidak mampu mengontrol *outcome*. Reinterpretasi hingga *redesign* kebijakan dilaku-kan oleh pemerintah dengan melihat dinamika dari *target groups*, hingga menghasilkan pandangan, sikap dan strategi implementasi yang baru. Misal, pemerintah menilai dan meng-

analisis dinamika dari perkembangan AGRA, forum musyawarah, dan sebagainya.

Siklus implementasi kebijakan tidak menyentuh *outcome,* melainkan bertolak kembali saat bersinggungan dengan *target groups* dalam medium agregasi kepentingan, yakni *output* kebijakan. Hal tersebut terus berulang dan menghasilkan inovasi dan perubahan sikap dari pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung.



Gambar 5. 2.

Model *bottom-up* implementasi *land reform*

C. Relasi Disensus dan Paradoks Partisipasi

Baik pemerintah dan AGRA merupakan dua domain yang pada titik tertentu bersinggungan dan membentuk pola relasi. Dalam literatur administrasi publik, pola relasi tersebut digambarkan oleh beberapa ahli (Vigoda, 2002; Callahan, 2007) sebagai proses evolusi, mulai dari peran pemerintah yang dominan sebagai *ruler,* hingga

peran pemerintah sebagai *employee.* Berbagai perubahan tersebut diindikasikan oleh peran masing-masing aktor, dinamika dan metode interaksi antara masyarakat dan pemerintah. Namun, satu hal pokok yang menjadi dasar pergeseran pola relasi masyarakat dan pemerintah adalah partisipasi.

Seiring pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, yang dimulai dari konsepsi *steering* menuju *serving,* pola relasi masyarakat—pemerintah serta partisipasi masyarakat juga berperan sebagai salah satu fondasi nilai yang menjadi indikator paradigma tersebut (Hughes, 2003; Denhardt & Denhardt, 2007). Sebut saja, paradigma *steering,* dengan pengandaian dasar pemerintah sebagai *ruler* dan masyarakat sebagai subjek yang dikooptasi oleh otoritas tunggal pemerintah, tak ada partisipasi didalamnya, seolah masyarakat menjadi subjek pasif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian, lahir antitesis, paradigma *rowing,* dengan pengandaian dasar pemerintah sebagai penyedia layanan dan masyarakat sebagai *costumer,* di sini masyarakat mampu berpartisipasi layaknya dalam transaksi ekonomi, saat tak puas, *complain.* Terakhir, saat gelombang demokratisasi menggejala, *new public service* muncul sebagai paradigma kontemporer yang mengandaikan bahwa pemerintah merupakan "pelayan" bagi *public interest* atau dalam bahasa Denhardt (2007: 49), *civic virtue.* Pemerintah bertugas mengagregasi *civic virtue* untuk kemudian mengonversinya menjadi sebuah kebijakan. Namun, saat kebijakan akan diformulasikan dan diimplementasikan, pemerintah harus melibatkan masyarakat sebagai *democratic citizenship.*

Paradigma terakhir menjadi orientasi dari penyelenggaraan pemerintahan saat ini di tengah arus besar demokratisasi, dan Indonesia tak terkecuali. Dalam konteks partisipasi, *new public service* memberikan perhatian besar, terutama dalam hal konsensual, yakni proses menuju sebuah kesepahaman dari pemerintah dan masyarakat. Dalam paradigma ini, partisipasi masyarakat dipandang mampu tumbuh secara alamiah di tengah masyarakat, namun tanpa dibarengi

dengan tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah, maka partisipasi tidak akan berujung pada kesepahaman antar pihak. Peran aktif pemerintah dibutuhkan untuk mengelola kepercayaan dari masyarakat. Merujuk terminologi Wallis & Dollery (2002: 76-85), peran pemerintah tersebut dikenal dengan sebutan *government with activist function*.

Pencapaian konsensus merunut dari pemikiran deliberatif Jurgen Habermas (1984), di mana pengandaian dasarnya bahwa kepentingan-kepentingan yang berseberangan antar individu dan kelompok masyarakat mampu menemukan titik temu jika terjadi proses komunikasi yang bersandar pada nalar komunikatif. Hal men-dasar dalam pemikiran Habermas ialah fungsi nalar dari individu serta kelompok masyarakat, sebab pencapaian konsensus atau "kemufakatan" hanya mampu diraih dalam kondisi komunikasi ideal, yakni saat partisipan komunikasi memenuhi prasyarat nalar komunikatif (Habermas, 1984: 284-287). Secara praktis, nalar komunikatif memiliki syarat; partisipan tidak melihat perbedaan kepentingan sebagai kontestasi, melainkan peluang kooperasi; partisipan memandang secara holistik dan utuh sebuah per-masalahan; melakukan refleksi atas sikap dengan melakukan pembandingan dengan sikap lain, dengan kata lain, tak hanya melihat dari satu sisi. Kemudian, partisipan harus mampu memetakan dan melihat *interdependence of interest*, di mana kesalinghubungan dan ketergantungan kepentingan antar aktor diperjelas, untuk kemudian dicari titik temu (Innes & Booher, 2003: 33-59; Hardiman, 2009: 39, 76).

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, beragam upaya pencapaian mufakat telah dilakukan, namun tetap, tanpa titik temu. Kesulitan terbesar terdapat pada *interest* masing-masing pihak pada penguasaan dan atau pemilikan tanah, serta kepercayaan yang cenderung tidak baik antar pihak, di mana kedua pihak saling tuding dan klaim kebenaran. Kondisi seteru ini tidak membaik, di samping tidak terpenuhinya berbagai syarat tindakan komunikatif sebagaimana

diajukan Jurgen Habermas, juga terdapat alasan lain secara sosiologis. Adalah Olle Fodin (2011: 179-198), yang memberi kerangka analisis sosiologis terkait kesulitan dalam pencapaian mufakat dan konsensus antar aktor di dalam sebuah kebijakan. Menurutnya, kesulitan pencapaian mufakat antara pemerintah, swasta dan *civil society* terletak dari perbedaan tajam dalam realitas institusional, dimana realitas institusional diartikan sebagai ruang-ruang di dalam masyarakat yang memiliki tatanan nilai dan kebiasaan tersendiri. Secara tak langsung, realitas tersebut membentuk nalar dan kesadaran dari masing-masing aktor. Misal, realitas institusional dari pengusaha akan berbeda dengan LSM, karena keduanya memiliki tatanan nilai, pola kerja dan kebiasaan yang berbeda.

Saat aktor dengan realitas institusionalnya masing-masing saling berinteraksi dan berusaha mencapai konsensus, maka dalam konsep Fodin, aktor telah memasuki domain transaksi. Dalam domain transaksi, masing-masing aktor harus mencoba untuk mencari sebuah *doentic power*, yakni hal yang mampu membentuk seluruh aktor berperilaku sesuai dengan kesepakatan bersama. Jika berhasil, maka konsensus tercapai dan masing-masing aktor telah mampu bertindak sesuai dengan kesepakatan, tahap ini disebut domain konsensus. Sebagai tahap terakhir dalam konsepsi Fodin. Namun, dalam kasus ini, para aktor belum mampu melangkah dalam domain transaksional, sebab tidak terdapat *doentic power* dan konsensus sulit dicapai.

Terlebih, karakter partisipasi radikal di AGRA yang telah "menubuh" dalam sekelompok pimpinan menjadi alasan utama mengapa sikapnya sulit "melunak" oleh *lobbying* dan negosiasi. Pancang mereka hanya satu, tanah merupakan hak anggota AGRA dan harus dipertahankan sebagai wujud jaminan kepastian hidup ke depan guna memperluas perjuangan menuju reforma agraria. Kemudian, karakter partisipasi dibawahnya memang cenderung berpotensi untuk mencapai "mufakat" dengan pemerintah yakni karakter partisipasi sektoral, transaksional dan apolitis. Namun, untuk

anggota AGRA berkarakter sektoral, meski berpeluang melunak oleh *lobbying* dan negosiasi, membutuhkan usaha panjang dan memakan waktu, karena kesadaran hak atas tanah yang dilandasi *land reform* telah menjadi "kesadaran dalam" mereka. Berbeda lagi dengan karakter apolitis, karena mereka cenderung paternalistik, maka anggota AGRA di lapisan ini tergantung pada faktor kepemimpinan dalam organisasi, jika kepemimpinan organisasi lemah, kebanyakan anggota yang berkarakter ini, akan cenderung mudah di*lobby*.

Melalui karakteristik partisipasi tersebut, maka sulit bagi kedua belah pihak untuk menemukan celah bagi "kemufakatan". Kesulitan utama karena pimpinan dengan partisipasi radikal yang menentukan arah organisasi, serta mereka yang secara aktif menjadi delegasi-delegasi dalam pertemuan dengan pemerintah maupun pihak lain. Konflik secara laten terus terjadi dari hari ke hari dan AGRA masih terus melakukan partisipasi, sementara pemerintah tetap saja melakukan penolakan.

Tabel 5. 1.
Pemetaan relasi konsensus dalam tingkat partisipasi anggota AGRA

	Tingkat pencapaian konsensus	Langkah pencapaian konsensus	Nilai dasar kesepahaman	Hubungan dengan pemerintah	Peluang pencapaian konsensus
Radikal	Sangat rendah	--	Perwujudan *land reform* dan reforma agraria	Konfrontasi/konflik tinggi	Sulit mencapai kesepahaman, karena minimnya kepercayaan antar pihak, masing-masing memiliki batas tegas saat bernegosiasi, kemudian klaim kebenaran yang sama-sama kuat
Sektoral	Rendah	*Lobbying* dan membangun kepercayaan dengan pendekatan personal	*Land reform* diatas lahan yang dikuasai PDAP; peningkatan taraf kehidupan buruh tani di Pangalengan	Kooperasi secara terbatas untuk legalisasi/konflik sedang	Pencapaian kesepahaman cenderung mampu terwujud terutama dalam hal langkah legalisasi aset tanah *reclaiming*. Kemudian, konflik juga tidak tinggi
Transaksional	Tinggi	*Lobbying*	Keuntungan ekonomis yang paling maksimal	Kooperasi/konflik rendah	Pencapaian kesepahaman cenderung tinggi, selama pemerintah dan atau aktor lain mampu bernegosiasi secara baik dengan tawaran-tawaran yang menguntungkan
Apolitis	Sedang	Membangun kepercayaan dengan pendekatan personal	Kedekatan dan kepercayaan secara personal dan keuntungan ekonomis dari tanah	Konflik berpotensi rendah/tinggi dan berpeluang terjadi kooperasi, namun tergantung peran pimpinan dalam organisasi	Jika kepemimpinan organisasi lemah, maka karakter partisipasi ini cenderung mudah mencapai kesepahaman dengan pemerintah, namun sebaliknya, saat kepemimpinan kuat, maka kesepahaman menjadi sulit, sebagaimana partisipasi radikal

Dalam hal ini, pemerintah tidak bisa dipandang sebagai entitas legal-rasional yang selalu berada dalam jalurnya, namun mampu melakukan "penyimpangan-penyimpangan" dan masyarakat mendorong agar pemerintah mampu *on the track* kembali. Interaksi yang terjadi antara keduanya, memang di luar keumuman, tidak selayaknya konsepsi-konsepsi kanon dalam kajian administrasi publik, sebab, pemerintah memosisikan diri untuk tetap berada di dalam jalurnya, yang diyakini sebagai tindakan "legal-konstitusional", dengan tafsir mereka atas perundangan, sementara di sisi lain, sekelompok masyarakat juga meyakini langkahnya sebagai tindakan "konstitusional".

Seolah tidak ada jalan keluar terbaik, pemerintah terus berjalan dengan keyakinannya. Bahkan dalam kasus sengketa pertanahan lain, tak jarang pemerintah menggunakan pendekatan koersif untuk melanggengkan implementasi atas tafsirnya, saat masyarakat tetap bersikeras tidak menyepakati. Hal tersebut mengindikasikan bahwa relasi yang terbangun antara pemerintah dan masyarakat, bukanlah relasi konsensual, dengan kesepahaman-kesepahaman, melainkan relasi paradoksal, yakni relasi atas dasar ketaksepahaman dan ketakmufakatan dari masing-masing aktor, yang mana keduanya terus berada dalam tegangan konflik.

Jika merujuk dari beberapa teoretisi dalam administrasi publik, seperti Kathe Callahan (2007: 173-188) dan Vigoda (2002: 527-540), keduanya mengandaikan bahwa partisipasi masyarakat selalu memiliki titik "keteraturan" (*social order*) dengan pemerintah, dalam arti, kedua belah pihak memiliki peran layaknya "timbangan", seimbang, misal; jika peran pemerintah sebagai *ruler* maka, masyarakat sebagai *subject*, dan seterusnya, terdapat pola yang tersusun di mana kedua pihak diandaikan dapat "berbagi peran kekuasaan". Saat kekuasaan mampu seimbang, dalam arti masyarakat memiliki kekuatan dan pemerintah memiliki kekuatan yang secara diametral seimbang, maka

partisipasi memasuki domain *partnership*, sebagaimana saat ini marak dipromosikan sebagai bentuk relasi ideal.

Logika yang coba dibangun oleh para teoretisi tersebut cenderung berbasis "struktural-fungsional", di mana relasi antara pemerintah dan warga diandaikan "saling melengkapi" dan berada dalam kondisi tanpa "sengketa". Pertanyaan lebih lanjut, bagaimana jika kondisi antar kedua belah pihak berada dalam konflik, yakni sengketa "interpretasi dan pemaknaan" terhadap sebuah implementasi kebijakan? Dan bagaimana jika keduanya sama-sama memiliki sumber daya yang kuat, di mana secara *de facto*, masyarakat telah merebut dan mendapatkan *goods* dari sebuah kebijakan—dalam hal ini tanah—, sementara pemerintah terus melakukan *counter* sebagai bentuk ketaksepakatan?.

Dalam *Characteristics of Citizen Participation Models* milik Kathe Callahan (2007: 178, 183) juga disebutkan bahwa partisipasi aktif memiliki karakter, salah satunya, *consensus decision*. Hal ini menegaskan bahwa dasar pengandaian atau basis asumsi dari model tersebut adalah sebuah "keteraturan" atau "*social order*", lantas bagaimana jika dalam kasus ini, sebagaimana tadi disinggung, konsensus tidak mampu diraih karena kepentingan masing-masing yang sama-sama kuat dan memiliki klaim kebenarannya masing-masing? Penulis melihat, generalisasi konsep yang dilakukan oleh teoretisi administrasi publik, sebagaimana Callahan, tidak kontekstual dalam kasus-kasus sengketa antara pemerintah dan masyarakat, terutama masyarakat yang memiliki kekuatan untuk merebut dan atau mengamankan *output* dari sebuah kebijakan.

Merujuk dari Chantal Mouffe (2009) dan Budiarto Danujaya (2012: 221-416), bahwa realitas sosial-politik di masyarakat tidak mampu didekati dengan pandangan konsensual, sebab, asumsinya, masyarakat merupakan entitas beragam, yang tidak homogen dan unipolar, melainkan tersebar dan masing-masing entitas memiliki kehendak dan aspirasinya masing-masing. Dengan kata lain,

hakikatnya, setiap entitas berkontestasi di tengah realitas sosial-politik yang ada. Mereka berkonflik dengan kadar dan caranya masing-masing. Sehingga, proses penyelenggaraan pemerintahan bukan berorientasi untuk mencari kesepahaman-kemufakatan yang diikat dalam sebuah konsensus. Melainkan, untuk membingkai keragaman, ketakmufakatan, dan menjaga agar kontestasi serta konflik mengarah ke hal destruktif.

Penulis ingin mengambil satu nilai dari kedua teoretisi "demokrasi disensus" tersebut, bahwa realitas sosial-politik, termasuk didalamnya partisipasi dan relasi masyarakat-pemerintah, bukanlah ruang tanpa konflik, melainkan ruang kontestasi. Sehingga tidak bisa relasi pemerintah-masyarakat diasumsikan memiliki titik temu yang seolah perannya cenderung "diakui" oleh kedua belah pihak. Disini, terdapat juga relasi masyarakat dan pemerintah, yang mana keduanya memiliki kekuatan besar, namun tidak secara afirmatif mengarah pada *partnership*, melainkan pada sengketa atau konflik.

Dalam model relasi masyarakat-pemerintah milik Kathe Callahan (2007: 182-188) terdapat relasi yang menjadi antitesis final, berupa *employee-owner* yang metode interaksinya *citizen control*, di mana kondisi masyarakat secara dominan mampu mendesak pemerintah untuk mengikuti aspirasinya. Sehingga pemerintah, tak lebih menjadi *servant*, sebagaimana diungkap dalam paradigma *new public service*. Secara implisit, model yang dibangun Callahan, sebagaimana Vigoda, mengikuti perkembangan dari paradigma penyelenggaraan pemerintahan, sehingga model *citizen control* merupakan model relasi mutakhir. Kembali pertanyaan, bagaimana jika pemerintah tidak bertindak sebagai *employee*, namun melakukan *counter* untuk menghambat secara aktif partisipasi masyarakat?

Sepuluh tahun sudah, FTP-AGRA secara *de facto* menguasai lahan, sepuluh tahun juga pemerintah mencoba untuk menghambat dan menggagalkan. Di sini, penulis melihat bahwa kasus AGRA—PDAP, tidak mampu digolongkan ke dalam model partisipasi dan

interaksi milik Callahan dan Vigoda, sebab, relasi yang terbangun adalah, pemerintah dan masyarakat berperan sebagai aktor, dengan *administrative approach* berupa kontestasi. Kemudian, *conflict* sebagai dinamika, hingga mewujud sebagai relasi "paradoksal" antar aktor. AGRA telah melakukan partisipasi paradoksal, di mana orientasinya kontestasi kepentingan atas tafsir perundangan dan praktik implementasi, dengan berbasis bukan pada kemufakatan atau pencapaian konsensus, melainkan terus berada dalam spektrum "ketakmufakatan".

Tabel 5. 2.
Interaksi "paradoksal" pemerintah dan masyarakat dalam implementasi *land reform*. (Diadaptasi dari model *Administrator—citizen Interaction*)

Administrator role	*Citizen role*	*Administrative approach*	*Dynamic*	*Method of interaction*
Aktor: secara *de facto* sebagai *owner* dari seluruh aktivitas diatas lahan hasil *reclaiming*	Aktor: secara legal-rasional memiliki kekuatan secara formal untuk menafsirkan implementasi kebijakan	Kontestasi: kedua aktor saling berebut pengaruh dalam domain implementasi dan secara diametral bersebrangan	Konflik: terdapat dua kepentingan yang secara mendasar berbeda	Paradoksal: realitas merupakan medium konflik antar aktor dan entitas dimana keduanya terus berkonflik

Sumber: Callahan, 2006: 183

Dalam konteks interaksi paradoksal, pemerintah harus memosisikan diri sebagai pihak yang mampu meminimalisir konflik, tanpa mencoba memaksakan pihak lain untuk bersepakat dengan kehendak pemerintah. Di samping itu, dengan kegagalan ragam usaha pencapaian konsensus yang selalu terbentur isu pokok mengenai status pemilikan dan penguasaan tanah, maka pemerintah tidak bisa menggunakan asumsi yang cenderung konsensual, sebab baik pemerintah dan AGRA, tidak mampu menemukan titik

kesalingtergantungan kepentingan antar pihak, yang mana menyulitkan pencapaian konsensus.

Pada titik ini, pemerintah harus membingkai relasi paradoksal dengan berbagai "aturan main" yang bertujuan untuk mencegah konflik mengarah pada hal destruktif dan merugikan banyak pihak, seperti konflik horizontal, maupun penggunaan aparat keamanan secara koersif. Wujud "aturan main" pun beragam, baik itu kesepakatan, norma hingga kebiasaan tergantung dari kondisi konflik dan realitas masyarakat setempat. Namun, "aturan main" tidak menyinggung perihal isu pokok yang menjadi perbedaan, tetapi menyangkut ekses negatif atau dampak yang tidak diinginkan dari konflik.

D. Model Land Reform AGRA

Selain berbagai perbedaan yang telah disebutkan sebelumnya dan menjadi faktor paradoksal, terdapat satu hal lain yang juga pokok dan menjadi pembeda antara kedua aktor tersebut, yakni model *land reform*. Dalam literatur agraria, terdapat dua model *land reform* yang diklasifikasikan berdasarkan aspek paradigma, orientasi, aktor, hingga *output*. Beberapa literatur menyebut *land reform* dengan pendekatan pada negara dikenal dengan sebutan *state-led land reform* dan pendekatan pada mekanisme pasar dikenal dengan *market-led land reform* (Borras, 2007: 21-79; Borras, 2006: 99-128; Borras, 2003: 367-394). Keduanya memiliki akar historis dan kecenderungan yang berbeda, di mana *state-led land reform* cenderung berkembang di negara Asia Timur saat gelombang sosialisme—komunisme menjadi wabah dibawah pengaruh Uni Soviet kala itu. Sementara *market-led land reform* berkembang di awal Tahun 1990-an seiring perkembangan neoliberalisme yang diusung oleh negara adidaya setelah pengaruh Uni Soviet melemah. Beberapa akademisi juga mulai menemukan kelemahan-kelemahan dalam praktik *state-led land reform* dan merumuskan antitesisnya (Magahy, 2008: 11-18; Borras, 2007: 1-15).

Terdapat beberapa perbedaan pokok antara keduanya (Sikor & Muller, 2009: 1307-1316; Akram-Lodhi, 2007: 554-562; Lahiff, et.al., 2007: 1417-1436; Borras, 2007: 41-60), yakni *state-led land reform* menjadikan pemerintah sebagai aktor utama dalam implementasi, serta terdapat pengarusutamaan *beneficiaries* dari kebijakan, yakni buruh tani dan tani gurem. Secara koersif, pemerintah menggunakan wewenangnya untuk membatasi kepemilikan dan penguasaan tanah baik oleh individu maupun swasta untuk kemudian diredistribusi kepada *target groups* kebijakan. Pemberian ganti rugi terhadap tanah-tanah kelebihan batas maksimum juga dikelola secara penuh oleh negara melalui mekanisme pembayaran ganti rugi dalam jangka panjang atau dikenal dengan surat obligasi negara. Dalam UUPA 1960 pembayaran ganti rugi tanah kelebihan batas maksimum diangsur oleh buruh tani penerima tanah redistribusi melalui pemerintah untuk kemudian secara bertahap nominal ganti rugi tanah kerugian mencapai angka maksimal yang ditetapkan. Pemerintah, melalui pengadilan *land reform* menetapkan nominal dan jangka waktu dari ganti rugi tanah redistribusi, serta menetapkan sebuah institusi yang bertugas untuk mengelola dana tersebut, yang mana dalam UUPA 1960 dikenal dengan yayasan dana *land reform*.

Sebaliknya, dalam *market-led land reform,* pemerintah tidak menjadi aktor dominan dalam implementasi dan tidak menggunakan pendekatan koersif dalam melaksanakannya, di mana para pemilik tanah juga diikutsertakan dalam pengambilan keputusan, terutama terkait redistribusi tanah. Dalam hal ini pemerintah mendorong para pemilik tanah untuk melepaskan sebagian hak milik tanah-nya kepada pemerintah dan diredistribusikan pada *target groups* kebijakan. Sehingga, pelepasan hak tidak bersifat memaksa, melainkan sukarela. Berbeda dengan mekanisme *state-led land reform,* pemerintah cenderung mengikuti kehendak dari para pemilik tanah dalam mekanisme *market-led land reform.* Tak hanya itu, ganti rugi tanah juga

menggunakan standar harga sesuai dengan harga jual pasar, serta sepenuhnya diganti tanpa ada pengurangan atau reduksi harga.

Perencanaan penggunaan dan pemanfaatan tanah hasil redistribusi juga berbeda antara dua model tersebut, di mana *state-led land reform* cenderung tidak memiliki rencana terkait pemanfaatan setelah redistribusi tanah, sementara *market-led land reform* menyusun rencana pemanfaatan setelah redistribusi tanah. Dalam *market-led land reform*, pemanfaatan tanah digunakan untuk menopang kebutuhan komoditas-komoditas dengan tingkat permintaan yang tinggi, dengan kata lain, mengikuti mekanisme pasar. Sementara dalam *state-led land reform*, tidak terdapat perencanaan pemanfaatan tanah berdasarkan mekanisme pasar, sehingga para buruh tani yang mendapatkan tanah redistribusi memiliki kebebasan untuk memilih komoditas yang mereka tanam, tak jarang mereka menanam untuk kebutuhan mereka sehari-hari atau subsistensi. Tampaknya, arah dari UUPA 1960 selaras dengan model yang terakhir.

Praktik kedua model tersebut dipengaruhi secara tidak langsung oleh nilai-nilai ideologis yang dianut oleh sebuah negara, di mana terdapat pola *land reform* yang cenderung mengedepankan nilai kolektivitas maupun redistributif (Wiradi, 2009a: 90-138; Magahy, 2008: 11-18; Borras, 2007: 1-15). Dalam pola kolektif, redistribusi tanah biasanya dilakukan secara berkelompok dan penggarap menggunakan tanah bersama-sama, namun dalam pola redistributif, tanah-tanah diredistribusi secara individual. Kemudian, terdapat juga negara-negara yang menetapkan batas kepemilikan dan penguasaan secara maksimum dan minimum kepemilikan tanah, terdapat juga negara yang hanya membatasi batas kepemilikan dan penguasaan minimum. Lebih lanjut, *beneficiaries* atau *target groups* kebijakan juga beragam di setiap negara, ada yang menetapkan seluruh rumah tangga pedesaan sebagai target kebijakan, ada pula yang menetapkan hanya buruh tani dan tani gurem (Wiradi, 2009b: 93-110).

Seluruh pola dan ciri tersebut beragam di setiap negara, dan lagi, hal tersebut tergantung pada nilai ideologis, orientasi, kondisi ekonomi, politik dan budaya dalam sebuah negara. Namun, satu hal yang pasti, seluruh usaha *land reform* memang dialamatkan untuk mengubah kondisi ketimpangan dan kesenjangan dari sebuah negara akibat mengakarnya feodalisme maupun kapitalisme. Terlebih, gejala minimnya akses terhadap tanah dari para buruh tani dan tani gurem menyebabkan pemerintah dalam sebuah negara tak jarang didesak dan didorong untuk mengimplementasikan *land reform* sebagai jawaban, sebagaimana gejala yang terjadi di Indonesia, terutama saat era reformasi dimulai. Di Indonesia, kebijakan *land reform* yang tertuang dalam UUPA 1960 berorientasi pada nilai "sosialisme Indonesia", yang mana secara spesifik bertujuan untuk melakukan perombakan struktur pertanahan guna meningkatkan taraf kehidupan para buruh tani dan tani gurem. Kemudian, meminimalisir kesenjangan yang terjadi, antara mereka yang menguasai banyak aset ekonomi dengan mereka yang tidak memiliki akses terhadap berbagai aset ekonomi menjadi tujuan lainnya. Secara umum, cita-cita sosialisme Indonesia tertuang dalam penjelasan umum dari UUPA 1960 dimana struktur masyarakat yang diidealkan merupakan masyarakat dengan taraf hidup yang baik dan tidak berada dalam jerat ketimpangan, terutama penguasaan dan pemilikan tanah.

Sebagaimana telah disinggung bahwa *land reform* yang diamanatkan oleh UUPA 1960 mengarah pada perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah secara menyeluruh di Indonesia, kemudian setelah *land reform* berjalan, perubahan struktur dan corak ekonomi mulai berjalan dalam kerangka *reforma agraria*. Namun, terdapat beberapa paradigma reforma agraria yang menentukan karakteristik dan corak dari implementasi *land reform*, antara lain: kapitalistik, sosialistik dan populis (Wiradi, 2009a: 90-138; Mulyani, 2011: 36-43). Ketiga paradigma tersebut berdiri di atas klaimnya masing-masing,

dimana paradigma kapitalistik melihat bahwa *land reform* harus mampu mendukung efisiensi dalam pertanian, melalui pertanian skala besar, penanaman komoditas yang dibutuhkan oleh pasar baik domestik dan luar negeri, pembenahan sistem administratif tanah, hingga penghilangan berbagai hambatan yang mampu membuat mekanisme pasar tidak berjalan dengan baik. Sementara, dalam paradigma sosialistik, *land reform* harus mampu melindungi buruh tani, tani gurem, kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap tanah dengan tingkat pendapatan yang minim. Pemerintah diposisikan sebagai pihak yang afirmatif terhadap kelompok-kelompok masyarkat yang rentan dan mendorong kelompok tersebut untuk memiliki taraf hidup yang lebih baik. Dalam paradigma ini, masyarakat pedesaan diasumsikan terpolarisasi kedalam dua kelas yang antagonistik, yakni kelas terhisap dan penghisap. Keduanya merupakan konsekuensi dari adanya penetrasi dari sistem kapitalistik yang dianut oleh sebuah negara. Di titik ini, *land reform* harus menjadi antitesis dari monopoli-monopoli tanah oleh korporasi dan mendorong kelas-kelas terhisap untuk mengorganisasikan diri dalam lahan-lahan hasil *land reform* untuk melakukan perjuangan dan perlawanan kelas (Magahy, 2008: 11-18; Bernstein, 2009: 55-81).

Berbeda, paradigma populis menilai bahwa polarisasi tidak terjadi dalam masyarakat pedesaan, sehingga relasi antagonistik diasumsikan tidak terjadi dalam masyarakat pedesaan. Melalui karakteristik masyarakat yang homogen dan corak ekonomi yang non konvensional, para pembela paradigma ini menilai bahwa masyarakat pedesaan berada dalam situasi harmoni, sehingga *land reform* bukanlah menjadi langkah dan usaha untuk melakukan perlawanan kelas terhisap di pedesaan, melainkan usaha untuk mengintegrasikan masyarakat pedesaan secara vertikal. Dalam paradigma sosialistik, relasi sosial berdasarkan kelas menjadi dasar dari implementasi *land reform*, yang mana kesatuan dari solidaritas kelas menjadi faktor penting yang

menentukan berhasil atau tidaknya sebuah implementasi (Bernstein, 2009: 55-81).

Melalui keharmonisan masyarakat pedesaan sebagai asumsi, maka paradigma populis menilai bahwa institusi ekonomi pedesaan yang kooperatif mampu menjadi jawaban untuk meningkatkan taraf hidup dan harmonisasi dalam masyarakat pedesaan. Sehingga, implementasi *land reform* dalam paradigma ini bukan berada dalam spektrum konflik, melainkan cenderung fungsional, yang mana seluruh kelas pedesaan saling mengisi dan berbagi peran dalam proses *land reform* melalui institusi yang kooperatif. Dalam UUPA 1960, hal tersebut sangat kental terlihat, dimana seluruh kelas pedesaan diintegrasikan dan didorong untuk terlibat aktif dalam koperasi-koperasi yang dibentuk setelah redistribusi tanah dilaksanakan oleh negara.

Ketiga paradigma tersebut merupakan generalisasi dari ragam praktik implementasi *land reform* yang telah berjalan di banyak negara, baik itu negara bercorak kapitalistik, maupun bercorak sosialistik. Lebih lanjut, secara rinci Ben Cousins dan Ian Scoones (2009) mencatat be-berapa kecenderungan perbedaan implementasi *land reform* dan reforma agraria yang ditinjau dari ragam aspek, hingga menghasilkan beberapa karakteristik, antara lain; *neo-classical economy; new institutional economics, livelihoods; welfarism; radical political economy* dan *marxism*. Secara umum, klasifikasi tersebut berakar dari tiga paradigma besar sebagaimana telah disinggung, hanya saja Cousins dan Scoones memerinci ketiga paradigma tersebut berdasarkan praktik di Afrika bagian selatan.

Gunawan Wiradi (2009a: 138; 2009b: 141; lihat juga, Mulyani, 2011: 174-175) menilai bahwa paradigma yang digunakan dalam praktik *land reform* di Indonesia cenderung berakar dari paradigma populis, meski nilai-nilai sosialistik seperti anti monopoli, peran negara dalam mengafirmasi buruh tani, hingga langkah mengatasi ketimpangan dan kesenjangan tertuang dalam UUPA 1960 dan menjadi semangat yang mendasarinya, namun tetap saja UUPA

1960 tidak mampu diklasifikasikan sepenuhnya berada dalam paradigma sosialistik karena analisis-analisis didalamnya cenderung tidak berdasar pada konflik antagonistik antar kelas di masyarakat pedesaan, juga cenderung pada harmonisasi melalui institusi koperasi, sebagaimana ungkapan semangat yang sedari awal diungkap oleh Muhammad Hatta. Meski demikian, UUPA 1960 dan praktik *land reform* didalamnya terhitung radikal, karena mengasumsikan bahwa perubahan struktur pemilikan dan penguasaan tanah harus dilaksanakan seketika dan serentak melalui peran penuh dari negara.

Nahas, semangat UUPA 1960 harus menuai kegagalan saat diimplementasikan tahun 1960-an, di mana konflik horizontal justru semakin merebak dan tidak sedikit merenggut nyawa. Beberapa kelemahan menjadi penyebab kegagalan implementasi tersebut, sebagaimana dicatat oleh Margo L. Lyon (1984: 202-286): tidak terdapatnya koalisi pro-*reform* yang kuat saat itu, PKI mendominasi dan cenderung mengklaim program *land reform* dari pemerintah, minimnya kesiapan dari petugas-petugas di lapangan, belum kuatnya kelembagaan dari pengadilan *land reform,* hingga tidak matangnya rencana implementasi sedari awal. Dengan demikian, rezim selanjutnya cenderung menggeser dan mengubah praktik implementasi *land reform* hingga kini di era reformasi.

Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) menjadi implementasi *land reform* di era reformasi, setelah beberapa tahun reformasi berjalan, barulah di periode kedua jabatannya, presiden SBY mencanangkan kebijakan untuk melaksanakan *land reform* versi berbeda dengan yang dilakukan sebelumnya. Adapun, perbedaan mendasar dari implementasi *land reform* di era Soekarno dengan PPAN adalah kecenderungan model berikut mekanismenya, di mana era Soekarno, *land reform* diimplementasikan secara sepihak oleh pemerintah dengan menetapkan batas kepemilikan dan penguasaan tanah secara minimun dan maksimum, dalam PPAN mekanisme

tersebut tidak lagi dijumpai, bahkan cenderung mengikuti model *market-led,* yang mana mengedepankan kesukarelaan dari para pemegang hak atas tanah-tanah tertentu. Kemudian, penetapan tanah objek *land reform* juga cenderung mengarah pada tanah-tanah yang telah berakhir haknya, atau tanah ber-HMN, dengan kata lain, tanah yang memang telah dikuasai oleh negara tanpa beban hak pada pihak lain. Sementara, dalam *land reform* era Soekarno, sebagaimana juga tertuang dalam UUPA 1960, tanah-tanah yang masih dibebani hak juga menjadi objek dari *land reform* (Mulyani, 2011: 174-175).

Perbedaan lain adalah pelibatan masyarakat, khususnya organisasi tani dalam implementasi *land reform.* Di era Soekarno, organisasi tani dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan, bahkan hingga menjadi bagian dalam pengadilan *land reform.* Gagasan ini tertuang dalam beberapa peraturan perundangan yang mengatur *land reform.* Sebuah gagasan radikal yang cenderung mengalami banyak hambatan saat dilaksanakan. Namun, di luar kegagalan pelaksanaan, era Soekarno telah memberikan *prototype* mekanisme *land reform* dengan pelibatan dari organisasi tani. Sedikit berbeda, dalam PPAN, keterlibatan organisasi tani juga menjadi penekanan dalam proses implementasi, namun tidak secara radikal organisasi tani mampu memengaruhi kebijakan melalui institusi pengadilan sebagaimana dalam praktik sebelumnya di era Soekarno.

Secara umum, dalam PPAN, meski diinisiasi oleh pemerintah, tetapi implementasinya cenderung pada model *market-led land reform,* karena berbasis pada kesukarelaan dan tidak ditetapkan batas-batas maksimum dan minimum dari pemilikan dan penguasaan tanah. Tak hanya itu, dalam beberapa literatur disebut bahwa PPAN banyak mengadopsi pandangan dari pemikir bercorak kapitalistik dari Peru: Hernando De Soto, yang mana berasumsi bahwa dalam sebuah negara berkembang terdapat fenomena tidak optimalnya aset ekonomi digunakan, termasuk tanah karena hambatan legalisasi, atau secara sederhana mampu disebut sebagai *dead capital.* De soto melihat bahwa

saat sebidang tanah tidak diolah dan dilegalisasikan, maka potensinya secara ekonomi tidak akan maksimal (De Soto, 2000; Mulyani, 2011: 47-56; 102-104).

Dengan diadopsinya pemikiran Hernando De Soto semakin menegaskan bahwa pemerintah menggunakan strategi yang cenderung kapitalistik dalam menerapkan *land reform*, sehingga wajar saat batas maksimum dan minimun pemilikan dan penguasaan tanah tidak menjadi bagian dari implementasi. Bahkan, pemerintah cenderung berasumsi bahwa redistribusi tanah hanya mampu dilakukan di atas tanah yang bebas sengketa kepemilikan, maupun di atas tanah yang tidak lagi dibebani hak pada pihak lain. Tak heran, secara kuantitas, tanah yang diredistribusi mampu melampaui redistribusi di era-era sebelumnya. Namun, tampaknya pemerintah masih belum mampu menyelesaikan ragam permasalahan sengketa tanah yang dari hari ke hari kian memuncak.

Dari berbagai bangunan argumen tersebut, maka PPAN dinilai oleh beberapa organisasi tani, termasuk AGRA, bukan merupakan implementasi *land reform* sebagaimana diamanatkan oleh UUPA 1960, karena terdapat perbedaan mendasar secara paradigma, model dan mekanisme pelaksanaannya (Shohibuddin & Nazir, 2012: 639-668). Hal ini pula yang sebelumnya kerap disebut sebagai *deep structure*, di mana terdapat perbedaan basis asumsi, interpretasi hingga aksi *land reform* dari pihak pemerintah dan organisasi tani kontra—PPAN. Tak hanya itu, dalam internal BPN sendiri juga masih minim pemahaman dan kesatuan tindakan dalam menerapkan PPAN di lapangan, sehingga PPAN di *street level bureaucrats* hanya sekadar menjadi bagi-bagi tanah ber-HMN, tidak lebih.

Dalam pandangan FTP—AGRA, model ideal *land reform* yang cenderung mampu mewujudkan perombakan struktur kepemilikan ialah *state-led* dengan pandangan sosialistik, bukan bersandar pada paradigma dan pemikiran-pemikiran kapitalistik yang berorientasi *market*, sehingga AGRA selalu berusaha mendesak pemerintah untuk

melaksanakan *land reform* hingga saat ini, salah satunya—dan yang terpenting—ialah momen *reclaiming* yang merupakan usaha radikal guna mendesak pemerintah dan memaksa terjadinya perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah. Namun, inisiatif *reclaiming* dari FTP—AGRA sebagai wujud implementasi *land reform* tak kunjung mampu mendorong *political will* dari pemerintah dan justru menjadi benih konflik.

Secara implisit, model *state-led* yang berusaha diwujudkan AGRA tidaklah sepenuhnya bersifat sentralistik, namun tetap terdapat pelibatan berbagai organisasi tani, yang memiliki kaitan dengan kebijakan tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Asumsinya, FTP—AGRA cenderung melihat bahwa tanpa campur tangan negara secara koersif di satu sisi dan partisipasi masyarakat di sisi lain, implementasi *land reform* tidak mampu berjalan secara baik. Peran pemerintah dalam konteks ini berjalan dalam dua jalur, yakni secara *top-down* yang meliputi menetapkan perangkat pelaksana *land reform*, memperkuat kelembagaan, peningkatan kapasitas SDM, menyiapkan rencana jangka panjang dan pendek, memberikan ruang-ruang pelibatan secara partisipatoris, hingga mengawasi *delivery activities*: proses redistribusi tanah kepada para buruh tani. Kemudian, secara *bottom-up* yang meliputi pengambilan keputusan terkait tanah objek *land reform*, penetapan *target groups* dan *beneficiaries*, dan penguatan organisasi tani untuk mengawasi *target groups* setelah mendapat tanah hasil redistribusi hingga pembuatan institusi ekonomi bagi para petani pasca redistribusi. Dalam konteks *bottom-up*, seluruh organisasi tani yang *pro-reform* harus dilibatkan secara aktif.

Di pihak lain, peran masyarakat, dalam hal ini organisasi tani, secara umum sebagai subjek dan pendukung implementasi, di mana organisasi tani didorong untuk memperkuat diri, baik memperbesar kuantitas organisasi, meluaskan gerakan, hingga penajaman analisis-analisis. Penguatan kelembagaan untuk meningkatkan kontrol

organisasi tani terhadap anggota-anggotanya juga harus terus dioptimalkan. Sebab, tanpa kontrol yang baik, potensi penyelewengan dalam praktiknya berpeluang terjadi. Di titik inilah, peran dan fungsi pokok dari organisasi tani dalam implementasi *land reform.*

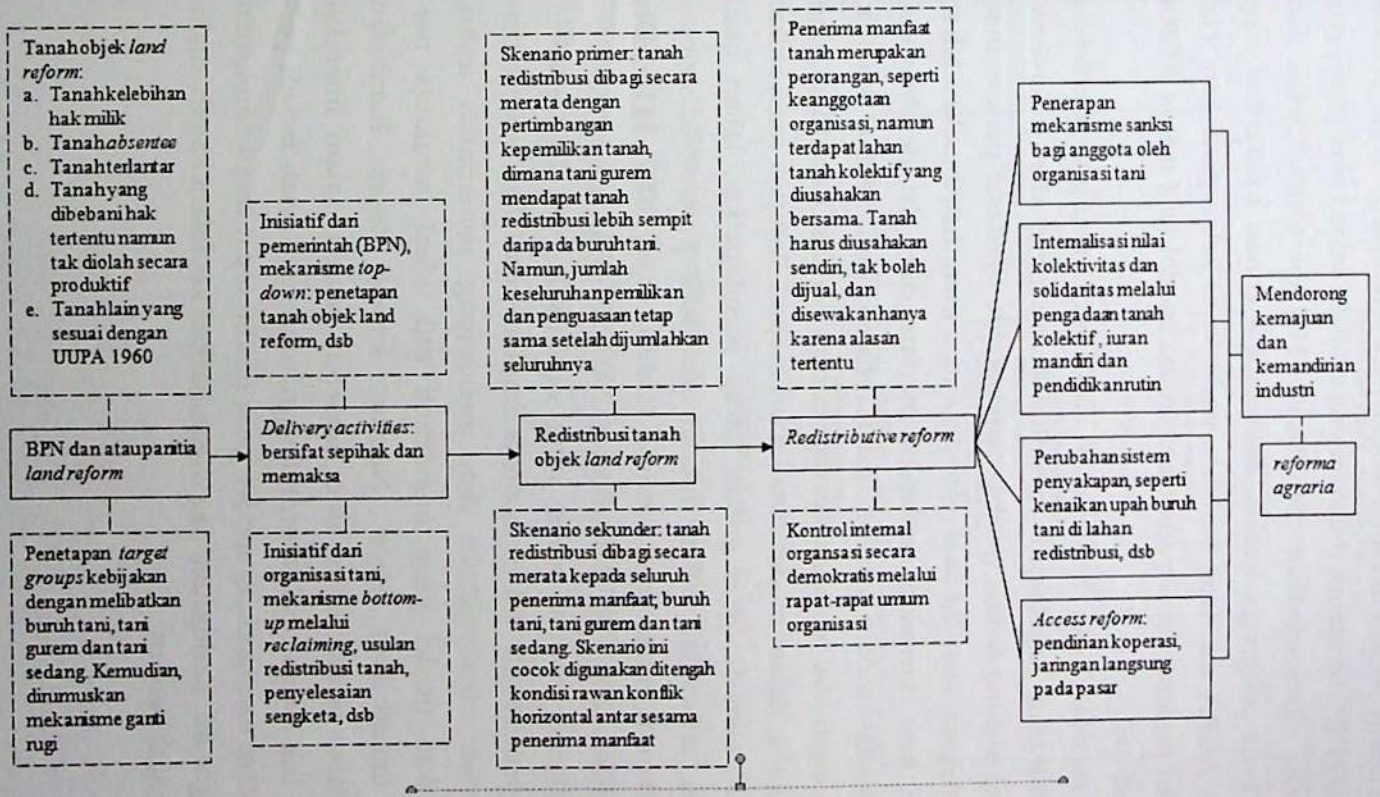
Secara ideal, jika kedua belah pihak telah mampu memiliki posisi dan perannya masing-masing, maka implementasi *land reform* secara ideal akan mampu terlaksana. Namun, dalam kenyataannya, kedua pihak tersebut belum memiliki kesamaan basis asumsi dan kesepahaman tujuan dari implementasi. Terlebih, tidak terdapatnya titik temu "kesalingtergantungan" dari kepentingan masing-masing menyebabkan masing-masing pihak terus berada dalam klaimnya masing-masing, hingga dampaknya kepercayaan antar pihak terus menurun dan sulit untuk diintegrasikan.

Terlepas dari kekurangan-kekurangan tersebut, baik FTP maupun AGRA sama-sama memiliki cara pandang bahwa implementasi *land reform* tidak bisa dilaksanakan hanya dengan menyandarkan sepenuhnya pada otoritas pemerintah, tetapi juga dengan melihat kekhususan-kekhususan serta dinamika yang ada di tengah masyarakat, terutama petani. Sebab, hanya dengan melibatkan organisasi tani dan para petani secara aktif, maka arah implementasi *land reform* mampu mengakomodir dan mengagregasi ragam kepentingan dari bawah. Dengan kata lain, bukan *top-down* sepenuhnya, juga tidak *bottom-up* sepenuhnya, melainkan campuran antar keduanya.

Adapun, nilai-nilai pokok dari UUPA 1960 yang cenderung sosialistik, seperti pembatasan luas maksimum dan minimum dari hak milik, penguasaan tanah secara produktif, pelarangan penguasaan *absentee,* prinsip "tanah untuk penggarap", hingga peran aktif negara secara koersif untuk meredistribusi tanah dalam rangka *land reform,* masih terus dijaga oleh AGRA dalam praktiknya di Pangalengan. Betapa tidak, AGRA menilai bahwa nilai-nilai tersebut merupakan fondasi pokok guna menciptakan tatanan masyarakat baru yang

terbebas dari ketimpangan dan kesenjangan, sekaligus memberikan kesempatan yang sama bagi buruh tani, tani miskin dan tani gurem untuk mendapatkan akses terhadap tanah dan peningkatan taraf kehidupan mereka.

Di titik ini, model *land reform* yang mana menjadi agenda utama dari AGRA terus didesak agar pemerintah mampu mengakomodir, mengartikulasi dan mengimplementasikan dengan beberapa basis asumsi, prasyarat dan kondisi-kondisi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Jika digambarkan, maka model *land reform* tersebut memiliki alur dan langkah sebagai berikut.

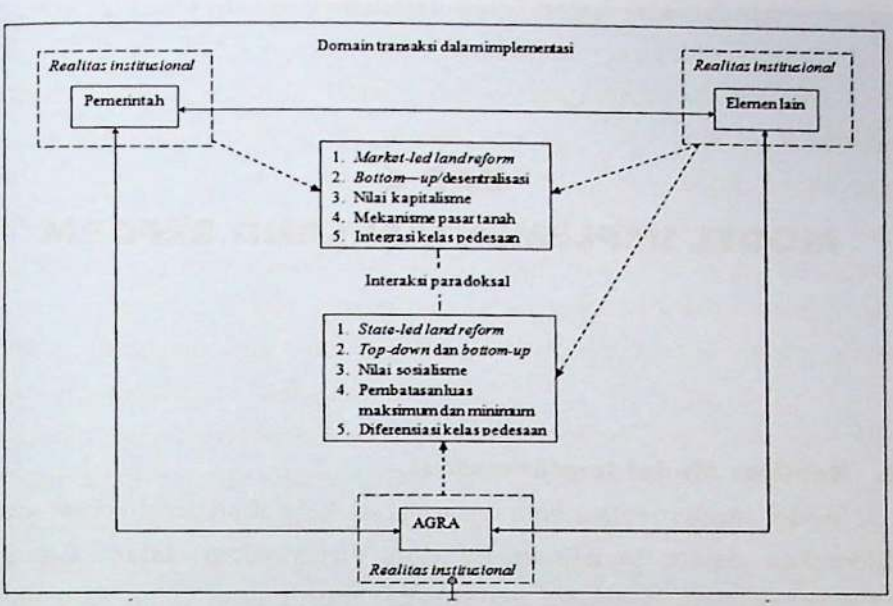


Gambar 5. 3.
Alur pelaksanaan *land reform* secara ideal versi AGRA

Lebih lanjut, AGRA di Pangalengan juga cenderung menggunakan analisis marxian, terutama dalam menganalisis kelas-kelas pedesaan, sebagaimana dikonsepsikan oleh Lenin. Hal ini terlihat jelas dari orientasi kerja pengorganisasian dan pembangunan solidaritas yang dilakukan AGRA memang berbasis pada kelas-kelas pedesaan. Hal ini semakin mempertegas perbedaan antara model *land reform* AGRA dan pemerintah.

Baik *state-led* yang berorientasi sosialistik, maupun *market-led* yang berorientasi kapitalistik memiliki kekurangan dan kelebihannya masing-masing dalam perdebatan teoretik. Berdasar pengalaman beberapa negara, *state-led land reform* mampu meredistribusikan lahan jauh lebih luas daripada *market-led,* namun dari sisi pembiayaan, *state-led* dinilai terlalu mahal, tidak efisien dan rentan konflik, sementara *market-led* lebih efisien dan minim konflik. Kemudian, dari sisi *beneficiaries,* dalam model *state-led* beberapa kelompok masyarakat yang tidak menjadi *target groups* kerap mendapatkan lahan hasil redistribusi, sementara dalam model *market-led* proses redistribusi lahan cenderung lebih tepat sasaran (Lahiff, et.al., 2007: 1417-1436; Sikor & Muller, 2009: 1307-1316; Borras, 2003: 367-394).

Di titik ini, *counter action* yang dilakukan oleh FTP—AGRA terhadap pemerintah dalam konteks implementasi *land reform* bertujuan untuk memengaruhi dan mendorong pemerintah untuk merealisasikan model yang mendekati titik ideal, terutama perwujudan tujuan *land reform.* Namun, karena ragam hambatan dan kesulitan, relasi kedua aktor tersebut berada dalam interaksi paradoks. Tak hanya soal interpretasi, namun juga telah terjadi perbedaan dalam memandang model yang dinilai tepat dan kontekstual untuk bangsa ini. Kemudian, jika digambarkan ke dalam bagan, maka terlihat sebagai berikut.



Gambar 5. 4.

Paradoks partisipasi dan model implementasi *land reform*

BAB 6
MODEL IMPLEMENTASI LAND REFORM

A. Realitas Model Implementasi

Model implementasi *bottom—up* dari kebijakan *land reform* yang ditemukan dalam penelitian ini dan dirumuskan dalam Gambar 5.2 mengasumsikan bahwa masyarakat merupakan salah satu aktor dalam kebijakan yang harus dilibatkan guna mendukung pencapaian tujuan-tujuan kebijakan. Keduanya akan berdinamika dalam implementasi dengan melakukan negosiasi dan atau pemufakatan atas kepentingan-kepentingan yang ada. Dalam model tersebut, implementasi tidak mampu dipandang sebatas aktivitas administratif yang cenderung birokratis, namun sebuah proses politik berupa agregasi kepentingan yang beragam.

Dalam proses agregasi kepentingan, model tersebut menunjukkan bahwa hasil yang akan dicapai tergantung pada beberapa faktor seperti hubungan antar aktor, basis asumsi, pandangan, tingkat konflik hingga reaksi atau respons terhadap lingkungan. Jika dalam implementasi *bottom-up* realitas perbedaan asumsi dan pandangan cenderung tinggi, kemudian hubungan yang tidak baik antar aktor, hingga tingkat konflik yang tinggi, maka dinamika yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat adalah kontestasi di dalam spektrum konflik, di mana keduanya saling berebut pengaruh dan mencoba untuk memaksakan klaim kebenarannya masing-masing. Hingga, pada titik jenuh tertentu konflik menemui titik letupnya.

Realitas tersebut merupakan kondisi paradoks yang mana masing-masing pihak akan terus menguatkan sumber daya dan terus berusaha meneguhkan posisinya dalam proses implementasi. Permufakatan atau pencapaian kesepahaman dalam proses agregasi akan semakin sulit dicapai. Kondisi ini mendorong masing-masing pihak yang berkepentingan dalam implementasi untuk "mengamankan" *output* kebijakan, guna menjadi kekuatan signifikan untuk memengaruhi pihak lain. Saat salah satu pihak telah mampu mengontrol *output*, maka secara politis, pengaruh atau posisi tawar dalam proses implementasi akan menguat.

Jika *target group* kebijakan, sebagai pihak yang berpartisipasi, mampu "mengamankan" dan mengontrol *output* maka terjadi dinamika tersendiri dalam praktik partisipasi, yakni diferensiasi. Di titik ini, diferensiasi partisipasi menunjuk pada orientasi dan strategi dalam mengelola *output* serta berhubungan dengan peluang pencapaian kesepahaman dengan implementor. Dalam kasus ini terdapat empat karakter partisipasi *target group* dalam implementasi yakni radikal, sektoral, transaksional dan apolitis. Keempatnya memiliki kecenderungan tersendiri, namun peluang pencapaian kesepahaman dengan *implementor* hanya akan terjadi pada karakter partisipasi selain radikal.

Saat *target group* mampu mengontrol *output*, maka *implementor* akan melakukan proses reinterpretasi atau redefinisi, bahkan *redesign* implementasi kebijakan. Sebagai sebuah respons atas dinamika yang terjadi, *implementor* akan terus melakukan proses-proses tersebut hingga mampu menemukan posisi dan atau strategi yang dinilai mampu mengurangi potensi konflik, bahkan menyelesaikan permasalahan. Sehingga sebuah implementasi kebijakan dalam model ini tidak menjadikan *output* atau *outcome* sebagai acuan untuk melakukan proses evaluasi kebijakan, namun dinamika *target groups* terutama berkenaan dengan *output* kebijakan. Alur kebijakan tidak sebagaimana alur konvensional, sebab dalam model ini, implementasi kebijakan

cenderung menemukan siklus titik baliknya pada *target group* dan atau *output*.

Sebagai model yang terlahir dalam persoalan sengketa agraria, model ini cenderung kontekstual untuk menganalisis ragam isu dan persoalan dalam kebijakan-kebijakan dengan tipe *regulatory* dalam klasifikasi berdasarkan efek dan aktor dari James E. Anderson (2011: 1-34), di mana tipe tersebut menunjuk kebijakan untuk membatasi seseorang atau kelompok orang, atau mengurangi kebebasan dan diskresi dalam bertindak. Kebijakan *land reform*, sebagaimana tertuang dalam UUPA 1960 memiliki efek untuk membatasi sekelompok masyarakat dalam pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya agraria lainnya. Tak hanya itu, model ini juga cenderung kontekstual dengan permasalahan ekonomi-politik di sekelompok masyarakat.

Terakhir, basis asumsi yang digunakan untuk membangun fondasi model implementasi tersebut berakar dari tradisi neo-marxian yang memandang bahwa realitas tidaklah sebangun dengan pandangan struktural-fungsional, dimana realitas merupakan jejaring kepentingan yang bipolar dan cenderung paradoks dengan konflik laten yang menjadi dinamikanya. Kemudian, implementasi secara *bottom-up* dipandang sebagai proses politik, yang mana partisipasi masyarakat atau *target group* lain inheren didalamnya dan menjadi bagian yang tak terpisahkan.

B. Implikasi

Secara teoretik, dimungkinkan untuk melakukan penelitian sejenis dengan lokasi dan kelompok masyarakat yang berbeda, guna menguji model yang dibangun dalam penelitian ini, ataupun untuk menguji temuan-temuan didalamnya. Kemudian, meski penelitian ini hanya menyangkut tipe kebijakan *regulatory*, namun tidak menutup kemungkinan model ini diperluas untuk menganalisis kebijakan-kebijakan tipe lainnya.

Secara empirik, penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan *land reform* belum mampu dilaksanakan secara maksimal oleh pemerintah sejak orde lama berkuasa, sehingga muncul ragam konflik pertanahan di tengah masyarakat sebagai akibatnya. Berbagai hambatan, mulai dari ketakselarasan peraturan perundangan yang mengatur sumber daya agraria di Indonesia, lemahnya kelembagaan BPN sebagai *implementing agency,* ketaksiapan aparatur pelaksana, hingga beragamnya interpretasi dan pemaknaan atas *land reform* didalam UUPA 1960 dari pemerintah maupun masyarakat, menyebabkan implementasi *land reform* mengalami penundaan (*delay*) bahkan penyimpangan (*defiance*).

Sebagai sebuah kebijakan redistributif, implementasi *land reform* membutuhkan kejelasan peraturan perundangan, kelembagaan yang kuat, serta pelaksana dengan kemampuan dan pemahaman yang cukup terkait *land reform*. Betapa tidak, dalam UUPA 1960, *land reform* didorong untuk terlaksana melalui mekanisme pemaksaan oleh pemerintah dalam mengatur dan meredistribusikan tanah-tanah kepada *target groups* kebijakan, sehingga peran dari pemerintah harus dominan dan menjadi mediator saat konflik mengemuka.

Melalui kejelasan peraturan perundangan, pemerintah harus menginventarisir ragam produk perundangan berbagai sektor untuk dievaluasi dan diselaraskan dengan UUPA 1960, baik yang mengatur sektor migas, kehutanan, pertanian, bahkan kelautan. Dengan ini, semakin mempermudah pemerintah untuk mengimplementasikan *land reform*. Kemudian, penguatan kelembagaan juga menjadi agenda yang tak kalah penting, sebab tanpa lembaga yang kuat, maka *land reform* tidak akan mampu terlaksana seperti yang diharapkan. Sejarah telah cukup memberikan pelajaran bahwa aspek kelembagaan merupakan salah satu aspek pokok yang harus diubah oleh pemerintah, BPN sebagai lembaga yang berwenang dalam konteks ini harus semakin dikuatkan perannya dengan tugas dan fungsinya yang jelas dalam *land reform*. Bahkan, jika dibutuhkan, BPN mampu

diubah menjadi kementerian agraria dengan kewenangan luas dan lintas sektor. Sehingga, nanti kementerian agraria memiliki kewenangan untuk menunjuk peruntukan, fungsi dan status tanah-tanah.

Aparatur pelaksana juga mutlak harus dikuatkan pemahamannya, baik secara filosofis, konseptual dan praktis, karena kebijakan *land reform* menuntut pelaksananya cakap dalam penerapan dilapangan. Bahkan, pemerintah harus menyiapkan satu modul, panduan praktik dan SOP untuk pelaksana, di samping juga dilakukan training-training untuk meningkatkan pemahaman. Peningkatan pemahaman dan praktik implementasi *land reform* menjadi krusial mengingat kebijakan *land reform* rentan konflik vertikal dan horizontal. Lebih lanjut, pengawasan terhadap aparat pelaksana juga harus diperkuat agar tindak maladministrasi minim terjadi.

Pelibatan organisasi tani, aparat keamanan dan penegak hukum juga mutlak dibutuhkan dalam proses implementasi kebijakan. Sejak awal, seluruh elemen harus terlibat aktif dan didorong untuk mendapat pemahaman bersama, agar dalam implementasi tidak terjadi perbedaan interpretasi dan pemaknaan terhadap *land reform*. Selain itu, dengan pelibatan juga akan memudahkan pemerintah dalam menetapkan indikator-indikator, langkah kerja, resolusi konflik, hingga pembagian peran antar elemen dalam proses implementasi.

Terakhir, dalam implementasi *land reform*, pemerintah harus secara konsisten berpegang pada nilai-nilai dalam UUPA 1960, di mana secara filosofis bertujuan untuk memberi perlindungan pada buruh tani, membuka kesempatan yang sama secara sosial-ekonomi pada buruh tani, memangkas kesenjangan pemilikan dan penguasaan tanah di seluruh daerah, memangkas ketimpangan pendapatan, membatasi kepemilikan tanah oleh individu dan penguasaan tanah oleh swasta, merencanakan kembali peruntukan dan penggunaan tanah agar mendukung terwujudnya kemandirian ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Agustin, Yuliati. "*Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik*", dalam Winarti, Siswanta, Joko Pramono (ed.). 2012. Etika Administrasi Negara Sebagai Fondasi Negara Yang Kuat. PPS Unisri dan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara, Surakarta.

Al Araf; Puryadi, Awan. 2002. *Perebutan Kuasa Tanah*. Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta.

Althusser, Louis. 1971. *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Monthly Review Press, New York. hlm. 127-188.

Anderson, James. E. 2011. *Public Policy Making: An Introduction*. Wadsworth, Boston.

_____. 1979. *Public Policy Making*. Holt, Rinehart and Winston, New York.

Badan Pertanahan Nasional. 2010. *Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional RI tahun 2010-2014*. BPN RI, Jakarta.

Badan Pusat Statistik. 2013. *Hasil Sensus Pertanian 2013*, dalam Berita Resmi Statistik, No. 62/09/Th.XVI, 2 September 2013.

_____. 2014. *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi Edisi 44*. Badan Pusat Statistik, Jakarta.

Birkland, Thomas, A. 2011. *Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe, Inc, New York.

Binswanger-Mkhize, Hans. P; Bourguignon, Camille; Van den Brink, Rogier (Ed.). 2009. *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus.* The World Bank, Washington DC.

Borras, Saturino. M. 2007. *Pro-poor Land Reform.* University of Ottawa Press, Ottawa.

_____. 2006. *The Underlying Assumptions, Theory and Practice of Neoliberal Land Policies.* Didalam P. Rosset; R. Patel; M. Courville (ed). *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform.* Food First Books, Oakland. Hlm. 99—128.

Box, Richard C (ed.). 2007. *Democracy and public Administration.* M.E. Sharpe, Inc, New York.

Breckler, Steven, J; Olson, James, M; Wiggins, Elizabeth, C. 2006. *Social Psychology Alive.* Thomson Learning, Belmont. hlm. 90—96.

Callahan, Kathe. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation.* Taylor & Francis Group, Boca Raton.

Daeng, Hans, J. 2000. *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan: Tinjauan Antropologis.* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Danujaya, Budiarto. 2012. *Demokrasi Disensus: Politik Dalam Paradoks.* Gramedia, Jakarta. Hlm: 221-416.

Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik.* Penerbit Erlangga, Jakarta.

Denhardt, Janet V dan Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering.* M.E Sharpe, Inc. New York.

De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why capitalism triumph in the West and fails everywhere else.* Black Swan, London.

Dunn, William, N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua.* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Easton, David. 1991. *Analisis Sistem Politik.* Dalam Masoed, Mohtar; Colin McAndrews. 1991. *Perbandingan Sistem Politik.* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hlm: 3-20.

Edwards, George C; Ira, Sharkansky. 1978. *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy.* W.H. Freeman and Company, San Francisco.

El-Ghonemy, M. Riad. 1990. *The Political Economy of Rural Poverty: The Case For Land Reform.* Routledge, New York.

Erari, Karel, Phil. 1999. *Tanah Kita, Hidup Kita: Hubungan Manusia dan Tanah di Irian Jaya Sebagai Persoalan Teologis.* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Fodin, Olle. 2011. *Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform In South Africa.* Development Policy Review, Blackwell Publishing, Oxford, hlm. 179-198.

Fox, William; M. S. Bayat; Naas Ferreira. 2006. *Public Policy In Democratic Societies.* Didalam David Merrington, A Guide to Managing Public Policy, Juta & Co.Ltd, Capetown.

Fry, Bryan R. 1989. Mastering Public Administration; From Max Weber to Dwight Waldo. Chatham House, New Jersey. Hlm: 1-40.

Follett, Mary, Parker. *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett* in Metcalf Henry C dan Urwick L (ed.). 1942. The Early Sociology of Management And Organizations [Vol. III : VIII]. Routledge, New York.

Gerston, Larry N. 2010. *Public Policy Making: Process and Principles.* M. E. Sharpe, Inc. New York.

Goggin, Malcolm, L; Bowman, Ann O'M; Lester, James P; Otoole, Jr., Laurene J. 1990. *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. Scott, Foresman and Company, London.

Habermas, Jurgen. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and The Rationalization Of Society*. Volume I. Beacon Press, Boston. hlm. 284—287.

Hardiman, F. Budi. 1993. *Ruang Publik*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

_____. 2009. *Demokrasi Deliberatif*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Hardman, David. 2009. *Judgement and Decision Making: Psychological Perspectives*. British Psychological Society and Blackwell Publishing, West Sussex. hlm. 20-21.

Harsono, Boedi. 1994. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Penerbit Djambatan, Jakarta.

Hill, Michael, J. 2005. *The Public Policy Proccess (Edisi keempat)*. Pearson education Limited, Essex.

Hobsbawn, Eric, J. 1981. *Bandits*. Pantheon Books, New York. hlm. 17—40.

Hook, Sidney. 1955. Marx and The Marxist: The Ambigous Legacy [Vol. I]. Van Norstrand Company, New York. Hlm: 134-139.

Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration; An Introduction (Edisi ketiga)*. Palgrave Macmillan, New York.

Innes, Judith E; Booher, David E. *"Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue"*, dalam Maartin Hajer dan Hendrik Wagenaar (ed.). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance In The Network Society*. Cambridge University Press, New York. Hlm: 33-59.

Ismail, Ilyas. 2011. *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah.* Citapustaka Media Perintis, Bandung.

Jann, Werner; Kai, Wegrich. 2006. *Theories of the Policy Cycle.* Dalam Fischer, Frank; Grald. J. Miler; Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods.* CRC Press, New York. Hlm. 43-63.

Konsorsiuam Pembaruan Agraria. 2012. *Terkuburnya Keadilan Agraria Bagi Rakyat Melalui Reforma Agraria.* Laporan Akhir tahun KPA 2012, Jakarta.

_____. 2013. Warisan Buruk Masalah Agraria di Bawah Kekuasaan SBY. Laporan Akhir Tahun KPA 2013, Jakarta.

Lipton, Michael. 2009. *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs.* Routledge, New York.

Lucas, Anton; Warren, Carol. 2003. *The State, The People and Their Mediators: The Struggle Over Agrarian Law Reform In Post-New Order Indonesia. Indonesia* Journal Vol. 76, Oktober 2003, SEAP Cornell University, hlm. 87—126.

Lynn, Laurence E. 2006. *Public Managament; Old and New.* Routledge, New York.

Lyon, Margo. L. 1984. *Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa.* Dalam Tjondronegoro, S.M.P; Gunawan, Wiradi. 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa.* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. Hlm: 202-286.

Marx, Karl; Engels, Frederick. 2007. *Manifesto of The Communist Party.* International Publisher, New York. Hlm: 9-21.

Mayo, Elton. *The Human Problems of an Industrial Civilization* in Thompson Kenneth (ed.). 2003. The Early Sociology of Management And Organizations [Vol. VI : VIII] . Routledge, New York.

McGregor, Douglas, 2006. *The Human Side of Enterprise* [Annotated Edition]. McGraw-Hill, New York.

Miles, B. Mattey dan Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif.* Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Mubyarto. 1993. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial dan Ekonomi.* Aditya Media, Yogyakarta.

Mulyani, Lilis. 2011. *Strategi Pembaruan Agraria Untuk Mengurangi Kemiskinan.* LIPI Press, Jakarta.

Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox.* Verso, London.

Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang.* Gramedia, Jakarta.

_____. 2011. *Public Policy.* Elex Media Komputindo, Jakarta.

Nurdin, Iwan. 2008. *PPAN: Layu Sebelum Berkembang.* Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan freres des hommes, Jakarta.

Parlindungan A. P. 1994. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria.* Mandar Maju, Bandung

Parry, Geraint. 1972. *Participation in Politics.* Manchaster University Press, Manchaster.

Pranoto, Suhartono, W. 2010. *Jawa: Bandit-bandit Pedesaan.* Graha Ilmu, Yogyakarta.

Pulzl, Helga; Oliver Treib. 2006. *Implementing Public Policy.* Dalam Fischer, Frank; Grald. J. Miler; Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods.* CRC Press, New York. hlm: 89-108.

Purwanto, Erwan Agus; Sulistyastuti, Dyah Ratih. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia.* Gava Media dan MKP UGM, Yogyakarta.

Putzel, James. 1992. *A Captive Land; The Politics of Agrarian Reform In The Philippines.* Monthly Review Press, New York.

Rahman, Noer Fauzi. 2012. *Land Reform dari Masa ke Masa.* Tanah Air Beta, Yogyakarta.

Rabin, Jack. 2005. *Encyclopedia of Public Administration And Public Policy.* Taylor & Francis, New York.

Rinakit, Sukardi. 2008. *Menggeser Haluan Menuju Indonesia Baru,* dalam Komaruddin Hidayat; Putut Widjanarko (peny.). 2008. Reinventing Indonesia: Menemukan Kembali Masa Depan Bangsa. Mizan Pustaka, Jakarta. Hlm. 295-316.

Sadikin dan Samandawai, Sofwan. 2007. *Konflik Keseharian di Pedesaan Jawa.* Yayasan Akatiga, Bandung.

Sapru, R. K. 2011. *Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis.* PHI Learning Private Limited, New Delhi.

Scott, James. C. 2000. *Senjatanya Orang-orang Kalah.* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Setiawan, Usep. 2010. *Kembali ke Agraria.* Yogyakarta: STPN Press dan SAINS.

_____. 2008. *Dinamika Reforma Agraria di Indonesia Setelah Orde Baru,* dalam Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi (Ed). 2008. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa (Edisi Revisi).* Yayasan Obor Indonesia, Jakarta. Hlm: 399-431.

Shohibuddin, Muhamad; Luthfi, Ahmad Nashih. 2010. *Land Refom Lokal ala Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa 1947-1964*. STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.

_____; Salim, M. Nazir. 2012. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*. STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.

Smith, Kevin, B; Christopher W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press, Boulder.

Subarsono, AG. 2006. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Soemardjan, Selo. *Land Reform di Indonesia,* dalam Soedino M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa. Gramedia, Jakarta. Hlm: 103-111.

Soemardjono, Maria, 2005. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Kompas Gramedia, Jakarta.

_____. 2009. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Suhendar, Endang. 1995. *Ketimpangan Penguasaan Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Akatiga.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo, Jakarta.

Talisse, Robert B. 2009. *Democracy and Moral Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge.

Tim Kerja Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNuPKA). 2004. *Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia*. Tim Kerja Pembentukan KNuPKA, Jakarta.

Tim Riset Sistematis. 2010. *Pengembangan Kebijakan Agraria Untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis*. STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.

Tjondronegoro, S.M.P dan Gunawan Wiradi (Ed). 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Tompkins, Jonathan. R. 2005. *Organization Theory and Public Management*. Thomson Wadsworth, Belmont.

Van deen Dool, Leon. 2005. *Making Local Government Work: An Introduction to Public Management for Developing Countries and Emerging Economies*. Uitgeverij Eburon, Delft.

Verba, Sidney. 1980. *Participation and Political Equality*. Cambridge University Press, New York.

Wanandi, Jusuf. 2014. Menyibak Tabir Orde Baru: Memoar Politik Indonesia, 1965—1998. Gramedia, Jakarta.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society; An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press, Los Angeles. Hlm. 210-220; 241-145.

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

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. MedPress, Yogyakarta.

Wiradi, Gunawan. 2009a. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Sajogyo Institute dan Pusat Kajian Agraria (PKA) IPB, Bogor

_____. 2009b. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Sajogyo Institute dan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta

_____. 1984. *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria,* dalam Soedino M. P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. 1984. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa. Gramedia, Jakarta. Hlm: 286-328.

Xun, Wu; Ramesh, M; Howlett, Michael; Fritzen, Scott. 2010. *The Public Policy Primer: Managing The Policy Process.* Routledge, New York.

Yin, Robert, K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods 3rd.* Sage Publications, California.

Zein, Ramli. 1995. *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA.* Rineka Cipta, Jakarta.

Jurnal:

Akram-Lodhi, A. Haroon. 2007. *Review Essay: Land Reform, Rural Social Relations and the Peasantry.* Journal of Agrarian Change, Vol. 7, No. 4, hlm. 554-562.

Arnstein, Sherry R. "*A Ladder of Citizen Participation,*" JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, hlm. 216-224.

Bachriadi, Dianto. 2007. *Reforma Agraria Untuk Indonesia: Pandangan Kritis Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY.* Paper disampaikan pada Pertemuan Organsasi-organisasi Rakyat Se-Jawa, di Magelang, 6-7 Juni 2007.

Barros, Carlos Pestana; Francisco de Araujo, Jr., Ari; Faria, Joao Ricardo. 2013. *Brazilian Land Tenure and Conflicts: The Landless Peasant Movement.* Cato Journal, Vol. 33, No. 1, hlm. 47—75.

Bernstein, Henry. 2009. *V. I. Lenin and A. V. Chayanov: Looking Back, Looking Forward.* The Journal of Peasant Studies, Vol. 36, No. 1, hlm. 55—8.1

Borras, Saturino. M. 2001. *State-Society Relation in Land reform Implementation in The Phillipines.* Development and Change, Vol. 342, hlm. 545—575.

_____. 2003. *Questioning Market-led Agrarian Reform: Experiences From Brazil, Colombia and South Africa.* Journal of Agrarian Change, Vol. 3, No. 3. July 2003. Hlm. 367-394.

_____; Terry McKinley. 2006. *The Unresolved Land Reform Debates: Beyond State-led or Market-led Models.* Policy Research Brief, No. 2, Nov. 2006, International Poverty Center, United Nations Development Programme.

Carpini, Michael, X. Deli; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence, R. 2004. *Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature.* Annual Review of Political Science, 2004, 7: 315—44.

Chrysantini, Pinky. 2005. *Memahami Gerakan Pendudukan Tanah Dalam Land reform.* Di dalam "Perdebatan Konseptual Kaum Marginal", Jurnal Analisis Sosial, Vol. 10, No. 1, 2005. Yayasan Akatiga, Bandung.

Cousins, Ben; Scoones, Ian. 2009. *Contested Paradigms of "Viability" In Redistributive Land Reform: Perspectives From Southern Africa.* Working Paper For Livelihoods After Land Reform Project.

Djuita, Ratna. 2011. *Hak Pengelolaan Antara Regulasi dan Implementasi.* Jurnal Pertanahan, Vol.1, No.1, November 2011. BPN RI, Jakarta. Hlm: 1-31.

Elita, Rahmi. 2010. *Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia.* dalam jurnal Dinamika Hukum. Vol. 10, No.3, September 2010.

Faishal, Muhamad. 2007. *Institusionalisasi Demokrasi Deliberatif di Indonesia: Sebuah Pencarian Teoritik.* Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 11, No. 1, Juli 2007. Hlm: 1—30.

Fung, Archon. 2006. *Varieties of Participation in Complex Governance.* Public Administration Review, Desember 2006.

Flyvbjerg, Bent. 2006. *Five Misunderstandings About Case Studies Research.* Qualitative Inquiry, Vol.12, No. 2. April 2006, hlm. 219—245.

Ghose, Rina. 2005. *The Complexities of Citizen Participation trough Collaborative Governance.* Space and Polity, Vol.9, No.1, 61—75, April 2005.

Kurtz, Marcus. J. 2000. *Understanding Peasant Revolution: From Concept to Theory and Case,* dalam jurnal *Theory of Society, vol. 29,* Februari. 2000. Kluwer Academic Publishers, Netherlands, hlm. 93-124.

Lahiff, Edward; Borras, Saturino. M; Kay, Cristobal. 2007. *Market-led Agrarian Reform: Policies, Performance and Prospects.* Third World Quarterly, Vol. 28, No. 8, hlm. 1417—1436.

Lindbloom, Charles, E. 1959. *The Science of "Muddling Through".* Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, hlm. 79-88.

Logan, B. Ikubolajeh; Tengbeh, George; Petja, Brilliant. 2012. *Towards a Reorientation in Land reform: From a Market to Locality-driven Approach in South Africa"s Land Restitution Programme.* Progress in Development Studies, 12, 2&3, hlm. 173—191.

Magahy, Benjamin. 2008. *Assessing the Prospects for Market-Mediated Land Reform: Evidence From South Africa.* Working paper series,

No. 08—84, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science, London.

Pellegrini, Lorenzo; Dasgupta, Anirban. 2011. *Land reform In Bolivia: The Forestry Question.* Conservation and Society, 9 (4), hlm. 274—285.

Peluso, Nancy, Lee; Afiff, Suraya; Rachman, Noer, Fauzi. 2008. *Claiming the Grounds For Reform: Agrarian and Environmental Movements In Indonesia.* Journal of Agrarian Change, vol.8, no.2-3, April—Juli 2008. hlm. 377—407.

Setiawan, Usep. 2004. *Menemukan Pintu Masuk Untuk Keluar: Relevansi Tap MPR No. IX/MPR/2001, UUPA Nomor tahun 1960, dan Keppres No. 34/2003 Bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia,* dalam Pembaruan Agraria: Antara Negara dan Pasar, Jurnal Analisis Sosial, Vol. 9, No. 1, April 2004. Akatiga, Bandung. Hlm: 65-83.

Sikor, Thomas; Muller, Daniel. 2009. *The Limits of State-led Land Reform: An Introduction.* World Development, Vol. 37, No. 8, hlm. 1307—1316.

Souza, Saulo; Silva, Elisabete. 2011. *Planning Land reform on a Regional Scale: A Case Study from Brazil.* Planning Theory and Practice, Vol. 12, No. 4, hlm. 569—590.

Sugeng, Rachmat, Irianto. 2012. Dampak Implementasi Program Reforma Agraria Terhadap Pendapatan Petani di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap Tahun 2010. Dalam *Economics Development Analysis Journal, 1 (2) (2012).* Universitas Negeri Semarang.

Sutarto, Endriatmo; Sihaloho, Martua; Purwandari, Heru. 2007. *Land Reform By Leverage: Kasus Redistribusi Lahan di Jawa Timur.* Dalam jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi dan Ekologi

Manusia, Agustus 2007. Hlm. 271-282. Departemen Sains Komunikasi dan Pengemban gan Masyarakat, IPB, Bogor.

Takeshi, Ito. 2006. *The Dynamics of Local governance Reform In Decentralizing Indonesia: Participatory Planning and Village Empowerment In Bandung, West Java.* Asian and African Area Studies, 5 (2): 137—183, 2006.

Thorburn, Craig, C. 2004. *The Plot Thickens: Land Administration and Policy in Post-New Order Indonesia.* Asia Pacific Viewpoint, Vol. 45, No.1, hlm. 33—49.

Vigoda, E. 2002. *From Responssiveness to Collaboration: Governance Citizens and the Next Generation of Public Administration.* Public Administration Review, 62 (5).

Wallis, Joe; Brian, Dollery. 2002. Social Capital and Local Government Capacity. Australian Journal of Public Administration, 61 (3); 76-85.

Winoto, Joyo. 2009. *Taking Land Policy and Admininstration In Indonesia To The Next Stage And National Land Agency's Strategic Plan.* Paper yang disampaikan dalam Workshop In International Federation Of Surveyors' Forum, Washington DC, March 2009.

Wolford, Wendy. 2010. *Participatory Democracy by Default: Land reform, Social Movements and the state in Brazil.* The Journal of Peasant Studies, Vol. 37, No. 1, hlm. 91—109.

Media Massa :

Pikiran Rakyat, 06/02/04

Tempo, 26/07/04

Pikiran Rakyat, 16/01/06

Antara Jabar, 17/09/08

Kompas, 18/09/08

Antara Jabar, 30/04/09

Tempo, 13/05/09

Kompas, 15/01/10

Antara Jabar 27/10/10

Antara Jabar 28/10/10

Antara, 07/01/12

Tribun Jabar, 25/09/12

Kompas, 15/02/13

Kompas, 23/09/13

Suara Merdeka, 26/04/14

Peraturan perundangan :

Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang pengadilan land reform

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 tentang penghapusan pengadilan land reform

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas tanah negara dan ketentuan-ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 tentang Tata Cara Kerjasama Antara Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 1999 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Agribisnis dan Pertambangan

Dokumen lain :

Profil desa Margamekar dan Sukamanah tahun 2013

Putusan mahkamah agung No. 1132 K/Pid/2005

Putusan pengadilan tinggi Bandung, nomor 143/Pid/2013/Pt.Bdg

Balasan surat Ombudsman bernomor 0028/KLA/0096.2011/bd-03/XXI/2011

http://dprd.jabarprov.go.id/art.

http://jabarprov.go.id/index.php/news/2392/2011/05/27/Restrukturisasi-PDAP-Pengamanan-Aset-Masih-Menjadi-Prioritas

(Footnotes)

1. Merujuk dari paradigma struktural-fungsional yang dikembangkan oleh Weber, di mana konflik dipandang

mampu dikelola oleh sebuah 'otoritas' di tengah masyarakat hingga tercipta *social order*. Weber berasumsi bahwa konflik sosial selalu didominasi oleh otoritas yang rasional, tradisional dan karismatis, sehingga tidak akan tercipta perubahan sosial secara 'revolusioner'. Lihat: Weber, Max. 1978. Economy and Society; An Outline of Interpretive Sociology. University of California Press, Los Angeles. hlm. 210-220; Fry, Bryan R. 1989. Mastering Public Administration; From Max Weber to Dwight Waldo. Chatham House, New Jersey. Hlm: 1-40.

2. Merujuk dari paradigma Marxian, di mana konflik sosial berdasarkan hukum dialektika akan mematuhi beberapa prinsip, salah satunya negasi ke negasi. Marx berasumsi konflik bersifat 'revolusioner', dari 'kuantitas menuju kualitas', dan tidak mengarah pada *social order*, melainkan suatu tatanan baru sebagai antitesis kondisi sebelumnya. Lihat: Marx, Karl; Engels, Frederick. 2007. Manifesto of The Communist Party. International Publisher, New York. Hlm: 9-21; Hook, Sidney. 1955. Marx and The Marxist: The Ambigous Legacy [Vol. I]. Van Norstrand Company, New York. Hlm: 134-139

3. Non konvensional, karena peraturan desa mengenai *land reform* jarang ditemui di Indonesia, namun Gunawan Wiradi di era 1960 an pernah meneliti desa Ngandagan, di mana kepala desa menginisiasi implementasi *land reform*. Lihat: Shohibuddin, Muhamad; Luthfi, Ahmad Nashih. 2010. Land Refom Lokal ala Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa 1947-1964. STPN Press dan Sajogyo Institute, Yogyakarta.

INDEKS

A
Administrative approach 192
Aliansi Gerakan Reforma Agraria (AGRA) 78, 103
Althusser, Louis 71
Anderson, James E. 210
Asian Peasant Coalition (APC) 136
Asia Pacific Forum On Women, Law and Development (APWLD) 168

B
Barisan Tani Indonesia (BTI) 3
Borras, Saturino 181, 182
Bottom-up 175, 208
Business as usual 172

C
Callahan, Kathe 25, 26, 189, 191
Civil society 178
Cousins, Ben 198

D
Danujaya, Budiarto 190
Dead capital 200
De facto 170, 190, 191
Democratic citizenship 184
De Soto, Hernando 200
Djuita 173
Dollery 179, 185
Domain konsensus 186

E
Easton, David 102
Erari, Karel Phil 29

F
Fodin, Olle 178, 186
Forum Komunikasi Masyarakat Kabupaten Bandung (FKMKB) 79
Forum Tani Pangalengan (FTP) 47
Forum Tani Pangalengan (FTP) 7
Front Mahasiswa Nasional (FMN) 166

G
Goggin, Malcolm L. 170
Government with activist function 185

H
Habermas 185
Habermas, Jurgen 94, 177, 186
Harsono 11
Hatta, Mohammad 1, 2, 199
heuristic representatif 72

I
Ideological state apparatus 71
Implementing agency 211
International League of People"s Struggle (ILPS) 136

K
Kiviniemi 182
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) 4, 6, 78, 82

L
Land reform 3, 4, 5, 8, 9, 11, 24, 25, 65, 87, 89, 102, 149, 150, 153, 164, 171, 175, 182, 187, 193, 196, 210, 211, 212
Land reform by leverage 175
Land tenancy 9
Land tenure 9
Langton 27
Lembaga Bantuan Hukum (LBH) 166
Lenin 206
Lyon, Margo L. 3, 199

M
Market-led land reform 193
McKinley, Terry 181, 182
Monopoli 5
Mouffe, Chantal 190

N
Neoliberalisme 193

O
Organisasi Tani Lokal (OTL) 48

P
Partisipasi apolitis 153
Partisipasi radikal 149
Partisipasi sektoral 150
Partisipasi transaksional 152
Partsipasi apolitis 153
Perusahaan Daerah Agrobisnis dan Pertambangan (PDAP) 48
Political will 150
Premanisme 168
Program Pem-baruan Agraria Nasional (PPAN) 13
Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) 12, 39, 88, 199
Psikologi sosial 72
Pulzl 176

R
Reclaiming 89, 93, 108, 149
Reforma agraria 9, 17, 107, 127, 135, 147, 148, 149, 153, 167, 186

S
Scoones, Ian 198
Soekarno 2, 65, 87
State-led land reform 193, 206
State—led land reform 19, 24
Studi Dinamika Pedesaan—Survei Agro Ekonomi (SDP-SAE) 4
Surbakti 27
Susilo Bambang Yudhoyono 12

T
Taken-for-granted 170
Talisse, Robert B. 27
Treib 176

U
Undang-undang Pokok Agraria 2

V
Vigoda 189, 191

W
Wallis 179, 185
Wiradi, Gunawan 3, 6, 198

Y
Y. Wartaya Winangun 29