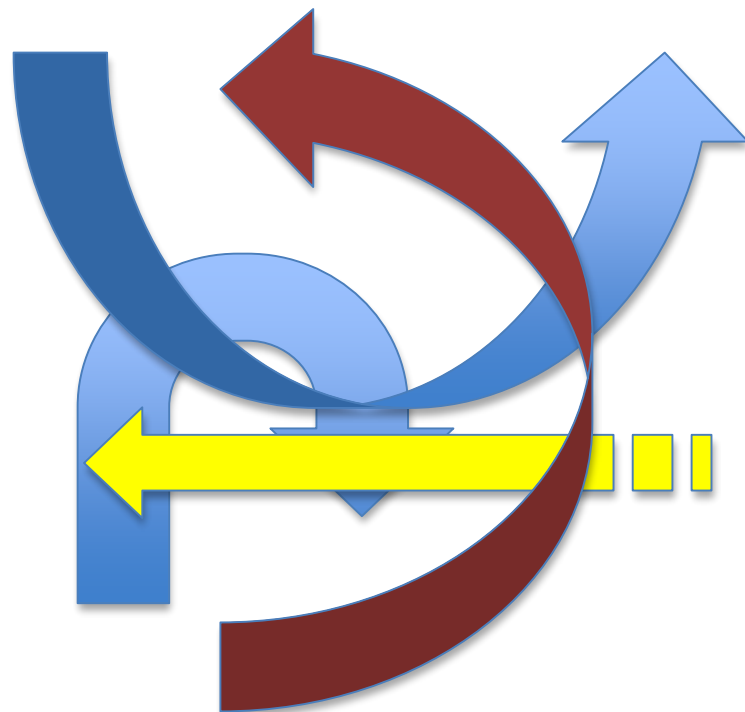


Baihaqi Basya

Berebut Kesempatan
Dalam Program Legalisasi Aset:
'Redistribusi' dan Sertifikasi Lahan di Cipari



Seri *Working Paper*
Kebijakan Agraria dan Pembangunan Paska Orde Baru
Vol. 1

editor seri,
Dianto Bachriadi

Seri *Working Paper* Kebijakan Agraria dan Pembangunan Paska Orde Baru menyajikan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh ARC terkait dengan kebijakan agraria dan pembangunan di Indonesia paska otoritarianisme Orde Baru. Seri ini menampilkan tulisan-tulisan hasil penelitian yang terbaru maupun tulisan lama dalam tema terkait yang belum pernah diterbitkan maupun yang sudah pernah dipublikasi dalam kesempatan lain tetapi relevan dijadikan bagian dari seri *working paper* ini.

Seri *working paper* ini dipersembahkan untuk mengenang (Alm.) Tri Agung Sujiwo (1975-2015). Penerbitan seri ini didukung oleh **CCFD – Terre Solidaire, Perancis**

Tulisan ini merupakan *working paper* CASI Fellow 2011 yang berjudul “Redistribusi Lahan di Cipari, Kabupaten Cilacap”, WP-ARC-No. 4/2012, Agustus 2012, yang kemudian dengan judul sama diterbitkan kembali sebagai satu bab dalam buku *Dari Lokal Ke Nasional Kembali Ke Lokal: Perjuangan Hak Atas Tanah di Indonesia* (Dianto Bachriadi, editor, ARC Books, 2012).

Karena dianggap relevan, tulisan ini diterbitkan kembali sebagai bagian dari seri *working paper* Kebijakan Agraria dan Pembangunan Paska Orde Baru.

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KTD)

Basya, Baihaqi

Berebut Kesempatan dalam Program Legalisasi Aset: ‘Redistribusi’ dan Sertifikasi Lahan di Cipari

Seri *working paper* Kebijakan Agraria dan Pembangunan Paska Orde Baru, Vol. 1,

No. 10/WP-KAPPOB/1/2017

Cetakan 1, Bandung: ARC, 2017 [2012]

26 hlm; 21 x 29,5 cm

ISSN 2541-0121

layout & setting: penkee



Jalan Ski Air No. 20, Arcamanik, Bandung 40293, INDONESIA
+62 – 22 – 7237799
arc.indonesia@gmail.com
www.arc.or.id

Baihaqi Basya

Berebut Kesempatan
Dalam Program Legalisasi Aset:
'Redistribusi' dan Sertifikasi Lahan di Cipari

Working Paper ARC
10/WP-KAPPOB/I/2017

Agrarian Resources Center
2017

Daftar Isi

Pendahuluan	1
Beberapa Perspektif Reforma Agraria	2
Tanah Cipari dan Perkebunan	7
Riwayat Perkebunan	9
Gerakan Tani dan Perjuangan Hak Atas Tanah di Cipari	12
Kelindan Redistribusi Lahan	16
Legalisasi Aset dan Peran Kelompok Tani	20
Kelompok Tani	23
Kesimpulan	24
Daftar Pustaka	26

Pendahuluan

Perubahan politik di Indonesia pada tahun 1998 banyak menimbulkan harapan terbukanya peluang penyelesaian permasalahan agraria yang tampak mengalami jalan buntu dan menjadi ruang yang dipenuhi dengan kekerasan saat berkuasanya pemerintahan orde baru. Harapan akan perubahan dalam kebijakan agraria pun meningkat, sampai akhirnya muncul TAP MPR no. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Walaupun demikian, ketetapan tersebut tak serta merta melancarkan jalan menuju dijalankannya Reforma Agraria di Indonesia, bahkan telah menimbulkan banyak perdebatan, salah satunya adalah karena TAP MPR No. IX/2001 dianggap sebagai jalan masuk agenda neoliberal yang akan mengintensifkan kerja kapital. Namun bagi beberapa pihak ketetapan MPR ini membuka peluang untuk memasukkan isu reforma agraria kedalam arus kebijakan pemerintah, khususnya untuk memberikan peluang bagi pengambil kebijakan untuk membuat berbagai peraturan yang bersifat operasional berdasarkan prinsip-prinsip yang sudah ditetapkan oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) 1960.¹

Walau menuai perdebatan TAP MPR tersebut juga menjadi tonggak baru yang membentuk jalan baru bagi agenda reforma agraria baik yang diusung oleh badan-badan negara maupun organisasi-organisasi gerakan agraria (Fauzi dalam Setiawan 2010,) salah satunya adalah rencana pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) yang coba diusulkan oleh Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia (Komnas HAM) beserta KPA, Huma, Walhi dan Bina Desa. Namun konsep yang disampaikan pada tahun 2004 ini ditolak oleh pemerintah dengan alasan penyelesaian konflik cukup ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI (Fauzi dalam Setiawan 2010).

Pasca pemilu 2004 pembahasan mengenai reforma agrarian mulai meningkat seiring dengan beberapa rencana “reformasi agraria” yang disiarkan oleh pemerintah terpilih pada saat itu. Khususnya pada pidato Presiden SBY awal tahun 2007. Istilah ‘Reformasi Agraria’ dinyatakan sebagai program pemerintah sebagai upaya untuk menjalankan Reforma Agraria di Indonesia. Dalam pidato tersebut SBY mengatakan akan meredistribusikan tanah negara bagi petani miskin. Program redistribusi yang direncanakan akan dimulai pada April 2007 dan akan membuat payung hukum berupa peraturan pemerintah tentang pembaruan agraria. Sedangkan pada pertengahan 2007 dalam rapat kabinet terbatas yang membahas masalah

¹ Salah satu yang menolak TAP-MPR tersebut adalah Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) yang menganggap TAP-MPR tersebut bisa membuka jalan bagi usaha merevisi UUPA 1960 (Lihat Bey 2002 dan Bachriadi 2002).

reformasi agraria diterangkan bahwa ada lebih dari 9,25 juta hektar tanah yang akan dibagikan kepada petani miskin.² Program redistribusi tanah ini kemudian dinamakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN).

Momen yang kemudian dijadikan salah satu puncak reformasi agraria dengan dijalankannya PPAN adalah pembagian sertifikat secara simbolis oleh Presiden RI. Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam rangka ulang tahun emas BPN. Acara tersebut berlangsung di Istana Bogor, pada 21 Oktober 2010. Acara tersebut menjadi pemberitaan besar di media massa nasional. Sepuluh orang yang menerima sertifikat langsung dari SBY merupakan perwakilan dari 5.141 penerima sertifikat yang dibagikan kepada masyarakat di lima desa di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap. Lima desa tersebut adalah Desa Caruy, Desa Mekarsari, Desa Kutasari, dan Desa Karangreja. BPN menjelaskan bahwa lahan yang dibagikan tersebut adalah lahan konflik petani dengan PT. Rumpun Sari Antan (RSA), dan pembagian sertifikat tersebut dianggap sebagai keberhasilan penanganan konflik oleh BPN dalam kerangka *reformasi agraria*.³ Sertifikat yang dibagikan seluruh biayanya ditanggung oleh negara, namun penerima sertifikat tetap harus membayar kompensasi sebesar 1500/m² kepada pihak PT RSA.

Kesepakatan pembayaran kompensasi ini kemudian menjadi perdebatan di tingkat organisasi tani lokal, ada dugaan bahwa mekanisme pembayaran kompensasi dan distribusi tanah itu adalah upaya membuka terjadinya “pasar tanah”. Organisasi tani yang aktif memperjuangkan hak atas tanah eks HGU PT.RSA adalah Serikat Tani Merdeka (SeTAM) Cilacap yang menaungi beberapa Organisasi Tani Lokal (OTL). Namun posisi mereka tidak terlalu jelas terlihat setelah terjadinya kesepakatan redistribusi tanah tersebut.⁴

Beberapa Perspektif Reforma Agraria

Untuk melihat apa yang terjadi dalam proses redistribusi di Cipari ini akan bersinggungan

² Menurut Kepala BPN Joyo Winoto ada tiga kategori yang ditetapkan tentang tanah yang akan dibagikan: 1. Tanah yang sebelumnya sudah ditetapkan sebagai tanah *land reform* (seluas 1,1 juta hektar), 2. Tanah hutan produksi konversi (8,15 juta hektar), 3. tanah yang sekarang ini sedang dalam identifikasi Departemen Kehutanan dan BPN, karena pemanfaatannya sedikit terlambat di daerah-daerah yang berdekatan dengan kawasan hutan.(luasannya belum ditetapkan). (Antaranews.com 22 Mei 2007) <http://www.antaranews.com/view/?i=1179827552&c=NAS&s=>

³ Joyo Winoto yang saat itu menjabat Kepala BPN mengatakan bahwa redistribusi tanah di Cilacap contoh sukses kecil reforma agraria dan akan dikembangkan dengan cakupan yang lebih luas. (kompas.com, vivanews.com 21 Oktober 2010) <http://perempuan.kompas.com/read/xml/2010/10/21/1341576/5.141.petani.dapat.tanah.dari.bpn> dan <http://m.news.viva.co.id/news/read/184200--i-land-reform--i-bergema-lagi-dari-istana/0>

⁴ SeTAM merupakan organisasi tani yang aktif memperjuangkan hak atas tanah pada lahan PT. RSA, (Rachmawati, 2003)

langsung dengan beberapa konsep reforma agraria dan atau *land reform* yang menjadi diskursus besar yang menjadi landasan hampir semua aktivis perjuangan agraria namun selalu menyisakan perdebatan. Powelson mengelompokkan *land reform* dalam dua arus pelaksanaan “*There are two types of land reform: the first is reform via political or economic leverage; second is reform via what is called “grace” or the “generosity” of the lord, land owner or central political authority*” (Powelson, 1989). *Land reform by grace* merupakan suatu usaha penguasaan tanah tertentu yang diprakarsai oleh kebaikan hati penguasa (Powelson and Stock 1987).

Powelson menjelaskan bahwa kebaikan hati penguasa dalam mendistribusikan tanah yang seolah-olah untuk kepentingan petani, namun hampir selalu, masyarakat miskin tidak memiliki atau menerima kekuatan politik yang nyata (Powelson 1989). Dengan demikian, gagasan *landreform by grace* bergantung pada kondisi politik pada saat tertentu, sehingga begitu terjadi pergantian masa pemerintah, elite penguasa yang baru dapat mengubah program pembangunan yang bersandar kepada pelaksanaan Reforma Agraria menjadi program yang sama sekali tidak mengandung unsur-unsur dijalankannya Reforma Agraria (KPA 1998).

Melihat peran negara di dalam sejarah pelaksanaan Reforma Agraria, serta “dilema” teoritik yang dijelaskan oleh Gunawan Wiradi , sebagai alternatif adalah menumbuhkan peran serta aktif petani. Pada pertengahan dekade 90-an Wiradi memperkenalkan istilah *land reform by leverage* ke kalangan penggiat reforma agrarian di Indonesia (Wiradi, 2009). Istilah ini untuk menunjukkan pentingnya peran organisasi tani yang kuat untuk mendorong *land reform* yang berbeda dengan konsep *land reform by grace* yang lebih sering terlaksana di beberapa Negara (Bachriadi 2010).

Dari sisi kemunculannya, Reforma agraria memiliki banyak pengertian yang menghasilkan beberapatipeberbedadisetiapwilayahterjadinya. Menurut Tuma (1965) *Agrarian Reform* (atau Reforma Agraria) adalah *Land reform* dalam pengertian yang luas. Penggunaan istilah reforma agraria dan *Land reform* merupakan bahan perdebatan yang mulai tahun 70-an coba dirumuskan oleh banyak pihak (King 1977, Wiradi 1984, Christodoulou 1965). Terutama tentang penggunaan kedua istilah yang tumpang tindih⁵. Istilah *Land reform* kemudian mulai diidentikkan dengan redistribusi tanah dan penataan ulang struktur penguasaan tanah. Jadi *land reform* kemudian dimaknai sebagai sebagian dari *agrarian reform* (Harsono 1997: 2-3).⁶

Solon Barraclough menjelaskan bahwa reforma agraria sangat tergantung pada kemauan

⁵ Wiradi menjelaskan bahwa istilah reforma agrarian diadopsi langsung dari bahasa Spanyol. Istilah ini pada tahun ’80-an digunakan oleh La Via Campesina dan perjuangan reforma agraria di Amerika Latin (Wiradi 2009).

⁶ Lihat penjelasan tentang Panca Program *Agrarian Reform* Indonesia dalam Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Jilid 1 (edisi revisi 1997).

dari pemerintah untuk melaksanakannya (Barraclough 1982). Walaupun demikian, Menurut Wiradi ada dilema teoritik yang menjadi tantangan bagi pelaksanaan Reforma Agraria karena sejarah panjang pelaksanaannya selalu melalui negara. Mengutip Solon Barraclough, *land reform* tanpa peran serta pemerintah akan menimbulkan pertentangan dalam istilah itu sendiri (*contradictio in terminis*). Namun Wiradi menjelaskan bahwa pemerintah memiliki kecenderungan berpihak pada pemilik modal yang memiliki kekuatan. Inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut Wiradi sebagai sebuah dilema dalam pelaksanaan reforma agrarian (Wiradi 2009).

Namun menurut studi yang dilakukan Barraclough untuk United Nations Research Institute Social Development (UNRISD), justru pemerintah di negara berkembang tidak berpihak pada petani karena kuatnya pengaruh kelompok kecil yang memiliki kepentingan ekonomi dan kekuasaan di dalam proses-proses pembangunan, yang pada akhirnya pemerintah juga menumpukan harapannya kepada kelompok tersebut. Analisis Barraclough ini tampak terjadi juga di Indonesia. Reforma Agraria di Indonesia tak pernah terlaksana, khususnya setelah langkah-langkah menuju pelaksanaan reforma agraria dengan lahirnya Undang-undang tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 terhenti karena gejolak politik tahun 1965. Begitu juga dengan masa pemerintahan Orde Baru, yaitu sejak tahun 1968-1998, tidak meneruskan apa yang telah dirintis di masa sebelumnya dan menjadikan revolusi hijau sebagai sebuah panduan pembangunan (dalam Wiradi 2009).

Istilah reforma agraria sendiri sering bertkar-tukar secara bebas dengan istilah reformasi agraria. Reformasi Agraria yang merupakan istilah yang sering dipakai oleh pemerintah Indonesia pada era pemerintahan SBY. Menurut Wiradi (2009), penggunaan istilah reformasi hanya merujuk kepada upaya untuk mengubah fungsi saja, sedangkan dalam istilah reforma agraria ada perubahan menyeluruh baik fungsi maupun struktur. Bachriadi (2007) menyimpulkan bahwa reforma agraria sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya. Bila dijalankan dengan baik Reforma Agraria bisa menjadi landasan yang kuat bagi pembangunan industrialisasi nasional yang kokoh.

Upaya-upaya untuk merumuskan kerangka pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia

tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan oleh kelompok-kelompok gerakan sosial yang memiliki konsentrasi terhadap isu Reforma Agraria di Indonesia. Dimulai dengan upaya penerjemahan konsep reforma agraria hingga ketataran teknis pelaksanaan yang dilakukan oleh beberapa akademisi dan aktivis yang menghasilkan dokumen “Petisi Cisarua” pada tahun 2005. Dalam petisi Cisarua dirumuskan beberapa langkah kongkrit untuk menjalan Reforma Agraria yaitu membentuk panitia *ad hoc* didalam tubuh negara. Panitia Negara ini juga mempersiapkan dasar hukum bagi pembentukan suatu badan khusus yang bertugas menjalankan reforma agraria yang disebut dengan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA).⁷ selain itu ada juga Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) yang pada Januari 2007 mengusulkan konsep reforma agraria kepada pemerintah, mereka berpendapat bahwa tujuan dari reforma agraria adalah untuk: (1) Merombakan struktur agraria yang timpang; (2) Mengadakan pembagian yang adil atas “sumber-sumber agraria”, dalam hal ini yang terutama adalah tanah, sebagai sumber penghidupan; (3) Mengikis dan mencegah konsentrasi penguasaan tanah dan sumber daya alam; (4) Menyelesaikan segala konflik agraria yang terjadi selama ini secara menyeluruh; (5) Mengadakan sejumlah hal yang diperlukan bagi tumbuhnya ekonomi rakyat yang kuat, khususnya yang berbasis di pedesaan; dan (6) Membangun fondasi yang kokoh atas keadilan sosial sejalan dengan amanah UUPA 1960 dan TAP MPR No. IX/2001.⁸

Program redistribusi tanah yang dinamakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) kemudian tersiar dalam pidato presiden SBY pada 31 Januari 2007, dan kemudian juga dibuat Rancangan Peranturan Pemerintah tentang Reforma Agraria (RPP-RA) yang dimaksudkan untuk memayungi program tersebut. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang sepanjang tahun 2007 melakukan advokasi dalam rangka mempengaruhi kebijakan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria (RPP-RA),⁹ mempermasalahkan

⁷ Petisi Cisarua mengusulkan sebuah Panitia atau Badan yang kemudian diusulkan dengan nama Badan Otorita Reforma Agraria (BORA). BORA bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utamanya adalah untuk: (i) Merumuskan strategi dan tata cara pelaksanaan reforma agraria; (ii) Mengkoordinasikan departemen-departemen terkait dan badan-badan pemerintah lainnya, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria; (iii) Melaksanakan penataan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah serta sumber-sumber agraria lainnya; dan (iv) Menangani konflik-konflik agraria, baik warisan masa lalu, maupun konflik-konflik agraria yang mungkin muncul akibat pelaksanaan reforma agraria. (Poniman *et al.* 2005)

⁸ Dokumen KSPA ini berjudul “Demi Keadilan Agraria: Keharusan Menjalankan Pembaruan Agraria secara Menyeluruh untuk Keadilan Sosial di Indonesia (Sekali Lagi: Pandangan dan Usulan kepada Presiden RI): Pokok-pokok Pikiran Kelompok Studi Pembaruan Agraria (KSPA) Tentang Pembaruan Agraria (*Reforma Agraria*) dan ‘Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)’” (Bachriadi & Juliantara 2007).

⁹ KPA bersama BPN dan Brighten Institute selama Oktober-Desember 2006 mengadakan rangkaian Simposium Nasional Pembaruan Agraria di beberapa kota yang keudian menghasilkan sebuah Usulan Kerangka Kebijakan Nasional untuk Pembaruan Agraria. Namun setelah RPP-RA disebarkepada 2007, ternyata berbeda dengan apa yang dihasilkan dalam rangkaian diskusi dalam simposium tersebut (Nurdin 2008).

beberapa hal terutama tentang pengertian reforma agraria yang dalam RPP-RA didefinisikan sebagai sebuah proses yang berkesinambungan, dan bukan sebuah proses yang terbatas waktu (Nurdin 2008).

Pelaksanaan PPAN ini menekankan pada distribusi Tanah Objek *Land reform* (TOL) pada subjek *land reform*.¹⁰ PPAN kemudian direncanakan mencakup dua komponen, Pertama adalah redistribusi tanah untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Kedua adalah upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multipihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas (pendidikan, kesehatan dll) juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar, dll. Komponen pertama yang berupa redistribusi tanah kemudian disebut sebagai *asset reform* sedangkan bagian kedua disebut *access reform*. Gabungan kedua bagian tersebut kemudian disebut sebagai "*Landreform Plus*" (Nurdin 2008).

Proses redistribusi tanah di Cipari ini merupakan sebuah dinamika yang rumit karena melibatkan banyak pihak dan berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Menarik untuk mencoba melihat skema kebijakan lokal dan membandingkannya dengan konsep pembaruan agraria yang mulai ditawarkan oleh pemerintah. Karena peran kelompok tani juga pada beberapa penjabaran di atas banyak di singgung sebagai salah satu faktor utama yang menjamin keberhasilan *land reform* dan salah satu pihak yang memiliki peran dalam proses redistribusi di Cipari ini adalah kelompok tani yang menamakan diri Serikat Tani Merdeka (SeTAM) cabang Cilacap. Maka tulisan ini akan mencoba memaparkan proses redistribusi tanah serta dinamika sosial pergerakan kelompok tani di Cipari.

¹⁰ Objek yang ditetapkan dalam PPAN adalah tanah seluas 8,15 juta hektar dari pelepasan kawasan hutan produksi konversi yang akan rencananya ditetapkan melalui Kepres tentang PPAN. Selain itu ada beberapa jenis tanah yang juga direncanakan menjadi objek PPAN yaitu:

1. Tanah timbul;
2. Tanah bekas bengkok desa yang telah menjadi kelurahan;
3. Tanah cadangan di sekitar HGU;
4. Tanah yang pernah ditetapkan sebagai objek *Land reform*, tetapi saat ini dikuasai oleh Perhutani dan pihak lain.

Sedangkan subjek yang menerima manfaat dari PPAN adalah:

1. Korban sengketa pada periode sebelumnya, dengan kriteria yang ketat, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan;
2. Petani gurem;
3. Petani tidak bertanah;
4. Rakyat miskin yang tidak memiliki pekerjaan dan sangat membutuhkan lahan produksi pertanian.

Tanah Cipari dan Perkebunan

“Di Jawa, sebagian besar petani hanya memiliki tanah 0,2 hektare (2.000 meter persegi). Luas ini tidak dapat menopang kehidupan keluarga petani dengan layak. Di luar Jawa, kepemilikan tanah rakyat juga kian susut sampai di bawah 0,5 hektare. Idealnya setiap keluarga petani di Jawa memiliki 1-2 hektare” (Joyo Winoto, Kepala BPN RI).¹¹

Jawa Tengah bagian selatan merupakan salah satu tempat uji coba program *redistribusi lahan* yang mulai digulirkan oleh BPN sejak tahun 2007, wilayah ujicoba itu meliputi wilayah-wilayah di kabupaten Banyumas, Cilacap, Kebumen, Purworejo, Wonogiri, dan Sragen (Nurdin, 2008). Program uji coba ini merupakan bagian dari PPAN.¹² Di dalam proses uji coba program Redistribusi Lahan ini, Kanwil BPN Jawa Tengah pertama kali melakukan upaya-upaya untuk menyelesaikan konflik-konflik pertanahan skala besar yang melibatkan perkebunan-perkebunan. Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Jawa Tengah menjadi koordinator pelaksanaan percobaan *land reform* yang membawahi kantor pertanahan di seluruh wilayahnya, seiring dengan tidak adanya acuan teknis dan landasan hukum yang jelas terhadap program ini maka pelaksanaan di lapangan tak lebih dari pembagian sertifikat.¹³

Salah satu konflik yang kemudian berujung pada klaim pemerintah sebagai sebuah redistribusi dan sertifikasi melalui *land reform* dengan jumlah besar terjadi di Kecamatan Cipari terhadap tanah eks-HGU PT. RSA dan melibatkan penduduk di lima desa sebagai subjek *land*

¹¹ Wawancara Tempo dengan Joyo Winoto, Desember 2006 majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2006/12/04/WAW/mbm.20061204.WAW122452.id.html

¹² Walaupun peraturan tentang PPAN belum disahkan (statusnya masih berupa Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria (RPP-RA)), bersamaan dengan proses ujicoba tersebut, BPN juga mengusulkan Badan Layanan Umum (BLU) ke dalam RAPBN tahun 2008. BLU memiliki tugas dan fungsi seperti Badan Pembiayaan dan Pengelolaan Reforma Agraria yang dicantumkan dalam RPP-RA, namun usulan tersebut ditolak oleh Departemen Keuangan (Nurdin, 2008).

¹³ Dalam salah satu presentasi Kanwil BPN Jawa Tengah menjelaskan bahwa sudah ada beberapa “*land reform*” yang dilaksanakan dengan 3 kategori pembagian berdasarkan pelaksanaannya:

- a) Redistribusi (aset reform) belum ada akses reform karena pihak ke-3 belum masuk. Contohnya adalah tanah eks- HGU PT RSA.
- b) Legalisasi aset (aset reform) dengan sebagian akses reform (pihak ke-3 memberi bibit dan pelatihan). Langkah ini ditandai dengan adanya MoU dengan PT. Djarum no,or 480-SPKS/1697/33/2008 (028/DJL/V/08) tanggal 6 Mei 2008. PT. Djarum memberikan 140.000 bibit tanaman buah-buahan untuk 16 kabupaten.
- c) Reforma Agraria Penuh = Aset reform + Akses reform (pihak ke-3 masuk ke semua aspek). Seperti yang dilakukan di Kabupaten Semarang dengan adanya pengembangan klaster tanaman obat dan sapi perah serta sapi potong. Dalam program ini Kanwil BPN menandatangani MoU tanggal 11 Mei 2011 nomor 13130/DKBU/BPBU/Sm, 2559/17- 33.500/V2011, bersama beberapa pihak yaitu: Pemprov Jawa Tengah, Bank Kanwil BPN Jateng, Diperindagkop, Dinas Peternakan, Pemkab Semarang. Bank BRI, Bank Jateng, PT. Sido Muncul, PT. Indolacto, PT. Cimori, PT. Sari Husada, PT. Cita Nasional.

reform. Mereka adalah yang tinggal di desa Mekarsari, Sidasari, Kutasari, Karangreja dan Caruy, yang terletak di wilayah utara Kecamatan Cipari. Wilayah ini dikenal dengan sebutan *Lor Ngunung*, karena lokasi kelima desa itu ada di bagian utara wilayah perbukitan yang sebagian besar ditanami karet yang dikelola oleh perkebunan JA Wattie.

Sedangkan pusat pemerintahan Kecamatan Cipari berada di bagian selatan perbukitan tersebut. Jarak lima desa tersebut dari pusat Kecamatan Cipari yang terletak di Desa Mulyadadi, sekitar 10 km. Sedangkan dari Kota Cilacap berjarak sekitar 40 km, dengan elevasi sekitar 10 mdpl. Untuk menuju lima desa tersebut bisa melalui kota kecamatan yang berada di selatan atau melalui Kecamatan Majenang yang berada di utara lima desa tersebut. Kecamatan ini merupakan hasil pemekaran, sesuai Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 1992. Sebelumnya wilayah ini termasuk dalam wilayah Kecamatan Sidareja, Kabupaten Cilacap. Desa Caruy kemudian dipecah menjadi Desa Karangreja, Desa Kutasari dan Desa Caruy. Sedangkan Desa Mekarsari adalah pemekaran dari Desa Cisuru dan Desa Sidasari hasil pemekaran Desa Pegadingan.

Mayoritas lahan persawahan merupakan di lima desa ini adalah sawah tadah hujan yang bukan tanah produktif, karena terletak di daerah rawa yang rawan banjir, sistem irigasi yang baik juga baru ada di sebagian wilayah, sehingga panen hanya bisa dilakukan sekali tiap tahunnya. Kondisi ini menyebabkan banyak petani yang tidak bisa sekedar mengandalkan pemenuhan ekonomi dari kegiatan menggarap lahan hak miliknya.

Bila petani menggarap 100 *ubin*¹⁴ biaya yang dibutuhkan untuk membeli bibit, pupuk, pestisida, serta ongkos membajak (traktor), cabut benih, tanam dan mencabut rumput (*matun*) berkisar antara 400-500 ribu rupiah. Dalam seratus ubin yang bisa didapat sekitar 5 – 6 kuintal, Harga per-kuintal gabah beragam, antara Rp. 300.000 hingga Rp. 500.000. Apabila petani hanya menggarap satu bidang lahan maka petani maksimal mendapatkan 3 *kandi*/karung plastik dengan berat sekitar 1-2 kuintal dan biasanya cukup dikerjakan sendiri. Bila hasil satu kapling itu dikonsumsi maka hanya cukup 1-2 bulan, belum lagi jika ditambah untuk kebutuhan sosial seperti membawa beras ketika hajatan.

Ada beberapa cara yang dilakukan petani untuk meningkatkan hasil garapannya, misalnya menggabungkan kaplingan yang dimiliki oleh satu keluarga dan diusahakan secara kolektif atau bergantian. Cara lain yang dipakai adalah menjadi penyakap lahan, terutama dari penerima yang berdomisili jauh dari lahan yang didapat atau dari pemilik yang punya banyak bidang.

¹⁴ 1 *Ubin* = 14,7 m²

Sistem lain untuk menambah pendapatan adalah dengan *membawon*, yaitu membantu proses panen dengan upah seperlima dari hasil panen (*maralima*). Untuk mendapatkan hak bawon, beberapa melakukan proses pengamanan yaitu dengan ikut menanam (*mbajek*) sehingga dia dapat jaminan dari pemilik lahan untuk mendapat hak bawon saat panen. Bagi petani yang sudah kehabisan uang untuk kebutuhan sehari-hari bisa meminjam uang kepada bandar atau pengepul, biasanya pemilik penggilingan padi (*heleran*). Hutang itu bisa dibayar dengan gabah ketika selesai panen.

Karena hasil pertanian tidak dapat memenuhi kebutuhan ekonomi, dalam tiap keluarga biasanya ada anggota keluarga yang bekerja di luar desa, banyak yang kemudian bekerja di kota baik musiman maupun menetap, dan banyak yang bekerja di luar negeri sebagai TKI. Bagi yang masih tinggal di desa akan mencari penghasilan selain pertanian dengan menjadi buruh perkebunan, beternak, atau menjadi penyadap kelapa dan pembuat gula merah.

Riwayat Perkebunan

Persoalan perkebunan di Cipari terjadi seperti di banyak perkebunan lain yang mendapatkan “warisan” Hak Guna Usaha (HGU) dari sisa perkebunan asing yang mendapatkan hak *erfpacht*¹⁵ pada masa kolonial. Tanah yang digunakan oleh PT RSA di Cipari sendiri merupakan jejak yang tersisa dari hak *erfpacht* tahun 1923 Perkebunan Caruy- Rejodadi yang dimiliki oleh NV. Goenoengsari-Pengoeloeran Estate Ltd dan NV. Cult & Mijnbouw Du Rix yang berkedudukan di Surabaya.¹⁶ Kisah penguasaan tanah ini pun terus berlanjut mengikuti dinamika politik Indonesia, mulai dari Undang-Undang Darurat No. 08 Tahun 1954 yang membuka jalan penguasaan perusahaan asing oleh negara, pada 1955 kartu kuning dibagikan kepada masyarakat sebagai bukti penggarap lahan. Kemudian pada tanggal 9 Januari 1968 diserahkan kepada Kodam IV/Diponegoro dan mulai dikelola oleh PT Rumpun pada 1 Maret 1969.¹⁷ Pada 17 Desember 1970 perkebunan diserahkan secara resmi kepada Mabes AD.¹⁸ Hak

¹⁵ Hak *erfpacht* adalah hak tanah bagi orang asing yang tidak disertai kekuasaan Negara; hak tanah yang disertai hak benda untuk mendapatkan kenikmatan yang sepenuh-penuhnya dari suatu benda yang tidak bergerak (tanah) kepunyaan orang lain, dengan kewajiban memberi upeti (*sewa*, *pacht*) tiap-tiap tahun kepada yang punya tanah, baik berupa uang maupun berupa penghasilan atau pun pendapatan. Hak *erfpacht* yang berarti “hak sewa turun-temurun” (*erfelijk* = turun-temurun, *pacht* = sewa, persewaan), bermaksud untuk menjamin modal besar partikelir di lapangan perkebunan dan pertanian. Hak *erfpacht* berlaku selama 75 tahun (Tauhid 2011: 39-44).

¹⁶ Tentang status penguasaan perkebunan ini dapat dilihat di <http://www.kit.nl/kit/Royal-Tropical-Institute-Perkebunan> ini mendapat Hak *Erfpacht* Verponden tahun 1923, nomor 48, 49, 50, 120 dan 81.

¹⁷ PT Rumpun merupakan hasil konsolidasi sepuluh perusahaan perkebunan pada tahun 1967. Sejumlah besar sahamnya dipegang oleh pejabat Divisi Diponegoro dan anggota keluarganya, seperti Tien Soeharto dan Nyonya Gatot Subroto. Jabatan penasehat perusahaan dipegang oleh Jenderal Munadi dan Jenderal Surono, yang pada saat itu diangkat sebagai Gubernur Jawa Tengah dan Komandan Diponegoro (Iswandi 1998. Hal. 97-98).

Guna Usaha (HGU) PT Rumpun di perkebunan Carui-Rejodadi terbit pada tahun 1974 melalui SK menteri Dalam Negeri Nomor 3/HGU/DA/74, yang berlaku sampai 31 Desember 1999. HGU tersebut adalah HGU nomor 1 seluas 800,20 Ha dan Nomor 2 seluas 540,80 Ha.

Tahun 1980 PT Rumpun kemudian membagi perusahaannya sesuai dengan komoditas yang dihasilkan. PT Rumpun Antan untuk yang penghasil karet, kopi dan kakao, serta PT Rumpun Teh untuk perusahaan yang mengusahakan perkebunan teh. Lahan PT.Rumpun Antan di Cipari yang tidak tertanami karet dikelola oleh masyarakat, karena lahan tersebut cocok untuk ditanami padi. Sistem bagi hasil diterapkan oleh pihak perkebunan. Setiap hektar garapan petani penggarap harus membayar uang andil (*borg*) sebesar Rp. 21.000. sebagai perbandingan, harga satu gram emas pada saat itu sekitar Rp. 3000. Dalam perjanjian uang andil itu akan dikembalikan bila hak penggarapan lahan dicabut oleh PT Rumpun Antan. Namun ketika tahun 1991 garapan itu diambil kembali oleh PT RSA I, sedangkan uang andil tersebut tidak dibayarkan kembali kepada penggarap.¹⁹

Perubahan PT Rumpun Antan menjadi PT Rumpun Sari Antan diawali menurunnya hasil perkebunan karet, PT Rumpun kemudian bekerjasama dengan PT Astra Agro Niaga. Kerjasama ini kemudian memunculkan perusan sesuai dengan komoditas yang dihasilkan. PT Rumpun Sari Antan,²⁰ PT Rumpun Sari Medini dan PT Rumpun Sari Kemuning. Perkebunan Carui-Rejodadi sendiri kemudian menjadi PT Rumpun Sari Antan I (PT.RSA I). PT RSA I kemudian mulai menanam kakao di lima *afdeling*, masa penanaman berlangsung antara tahun 1990 hingga 1994. Umur produktif kakao yang benihnya berasal dari PT London Sumatera ini sekitar 19-25 tahun.

Tanah yang tidak ditanami komoditas perkebunan oleh perusahaan hanya menjadi tanah terlantar yang tidak digarap (*garung*). Tuntutan terhadap PT RSA I mulai dilakukan oleh lima

¹⁸ Melalui SK Menteri Pertanian Nomor: 580/KPTS/Um/12/1970 yang kemudian dikelola oleh PT. Rumpun di bawah Yayasan Rumpun Diponegoro (Yardip). Salah satu alasan penyerahan ini adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban terhadap sisa-sisa G30S karena wilayah sekitar perkebunan Carui/Rejodadi dianggap sebagai basis PKI.

¹⁹ Lima kepala desa mempertanyakan status lahan tersebut dengan mengirimkan surat tertanggal 27 Desember 1993 yang ditujukan ke Bupati Cilacap. Selain mempertanyakan uang andil yang tidak dikembalikan mereka juga menuntut janji dari Kolonel Suwito selaku Direktur Rumpun Antan pada tahun 1990 yang menyampaikan bahwa kerjasama mereka dengan PT. Astra Agro Niaga tidak akan menyengsarakan masyarakat. Poin lain yang disoroti adalah pembangunan selokan di afdeling B, C, D dan E yang justru menyebabkan banjir pada lahan warga. Saat itu dari 1.341 ha lahan perkebunan, yang ditanami hanya 996 ha. Sisanya sekitar 345 ha merupakan sawah yang menjadi dikelola masyarakat dengan sistem bagi hasil.

²⁰ *Shareholder* PT. Rumpun Sari Antan pada 1993 tercatat dimiliki oleh PT Rumpun, PT Astra Agro Niaga dan Edwin Soeryadjaya. Manajemen perusahaan kemudian dikendalikan oleh PT Astra agro Niaga, sedangkan PT Rumpun menangani bagian produksi.

kepala desa setelah pemekaran tahun 1992.²¹ Mereka menuntut agar tanah itu tidak dibiarkan terlantar dan disewakan kembali ke masyarakat. Pergerakan petani relatif belum terkonsolidasi dengan baik, belum ada organisasi tani yang terbentuk untuk menuntut tanah di lima desa tersebut, faktor terbesar adalah kondisi yang diciptakan oleh rejim orde baru dengan menerapkan politik agraria yang represif.²²

Pada masa krisis ekonomi, tahun 1998, tanah tak terolah tersebut dibuka kembali melalui kebijakan penciptaan lapangan kerja pedesaan berupa proyek Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDK-MK) yang bersamaan dengan program Tentara Manunggal Pertanian (TMP). Melalui kedua program tersebut sejumlah sawah- sawah *garung* kemudian diperbolehkan digarap oleh petani. Setiap 14 orang menggarap diatas 1 hektar lahan dengan cara menyewa disertai dengan pemberian bibit-bibit. Menurut laporan yang disusun oleh SeTAM, program itu tidak lancar pelaksanaannya (Chabibullah 2010). Namun proses penggarapan inilah yang membuka terbentuknya penguasaan baru atas tanah-tanah tersebut. Proses jual beli lahan terjadi disebabkan proses sewa-menyewa lahan dengan menggunakan tanda terima sewa lahan. Kondisi ini berlangsung hingga tahun 2004, ketika PT RSA sudah berhasil memperpanjang masa HGU yang sebelumnya sudah berakhir pada tahun 1999 (Chabibullah 2010).

Perpanjangan HGU sendiri sudah diajukan PT RSA semenjak tahun 1997. Tahun 1999, menjelang berakhirnya HGU, Panitia B melakukan pemeriksaan dan pengukuran terhadap tanah PT RSA tersebut. Tim ini menyatakan 355,16 ha direkomendasikan untuk dikeluarkan dari HGU karena sudah berupa pemukiman penduduk dan genangan periodik serta tegalan. Namun pihak PT RSA merasa keberatan, dan pada 2002 mengajukan pengukuran ulang serta bersedia menanggung semua biaya pengukuran ulang tersebut. Kanwil BPN akhirnya memerintahkan Kantor Pertanahan Cilacap untuk melakukan pengukuran ulang.

Pada tahun 2005 terjadi kesepakatan dari musyawarah antara PT RSA dengan ketua paguyuban desa Kecamatan Cipari, Muspika, dan 5 kepala desa yang ada di wilayah PT RSA tentang rencana pengelolaan dan penggarapan lahan basah sawah pada area HGU PT. RSA. Sewa lahan yang harus dibayar penggarap adalah Rp. 75000 per 100 *ubin*. Setelah proses ini,

²¹ Lima Desa baru terbentuk seiring dengan pemekaran wilayah Kecamatan Sidareja menjadi Kecamatan Cipari. Desa Caruy dipecah menjadi Desa Karangreja, Desa Kutasari dan Desa Caruy. Sedangkan Mekarsari merupakan pemekaran dari Desa Cisuru, dan Desa Sidasari pemekaran dari Desa Pegadingan.

²² Bachriadi menjelaskan tiga pilar politik agraria Orde Baru: (a) Manipulasi dari konsep Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai jalan melakuka sentralisasi kebijakan agraria; (b) Implementasi kebijakan pembangunan yang memungkinkan adanya konsentrasi pemilikan lahan dan sumber daya alam oleh korporasi besar; (c) Represi terhadap protes terhadap kebijakan-kebijakan tersebut (Bachriadi 2010: 39).

penyewaan lahan yang termasuk kedalam HGU masih dilakukan karena masih banyak lahan basah yang masuk ke dalam HGU baru tersebut. Beberapa bagian yang ada tanaman kakao dikelola dengan sistem tumpang sari. Pada poin kesepakatan diharuskan kepada penggarap untuk kerja bakti di areal kebun PT RSA-I. Penarikan uang ini tidak langsung dilakukan oleh pihak kebun tapi melalui perangkat desa. Beberapa petani mengatakan bahwa dirinya ditarik oleh pihak RT dengan nilai sewa Rp. 1500 untuk lahan basah dan Rp. 1000 untuk lahan kering. Begitu juga dengan corak pemilikan dan penguasaan lahan sesudah redistribusi terulang kembali seperti sebelum proses redistribusi ketika sertifikat berpindah tangan (dijual) oleh penerima sertifikat juga oleh pihak (oknum) desa, sehingga pemilikan dan penguasaan lahan banyak yang terkonsentrasi pada pemilik modal yang beberapa berasal dari luar Kecamatan Cipari.²³

Gerakan Tani dan Perjuangan Hak Atas Tanah di Cipari

Perjuangan petani di Cipari ditandai dengan munculnya kelompok tani yang dinamakan Kelompok Tani Korban Ciseru Cipari (Ketan Banci) pada tahun 1984 seiring dengan konflik dengan pihak perkebunan JA Watie. Kelompok tani ini dibentuk oleh beberapa tokoh dari Desa Mulyadadi untuk mempertanyakan status tanah. Seperti halnya kondisi gerakan petani²⁴ di Indonesia (Bachriadi 2010), kondisi gerakan petani di wilayah Cipari juga mulai menemukan momentumnya ketika lengsernya orde baru pada paska tahun 1998. Pada tahun 1999 terjadi pergolakan di Desa Mulyadadi, saat itu Ketan Banci mulai berani melakukan pematokan lahan sengketa yang dibalas tindakan refresif oleh pihak perkebunan JA Wattie dan aparat (Rachmawati, 2003).

Peristiwa tersebut juga melibatkan LBH Yogyakarta untuk melakukan pendampingan dan menjadi kuasa hukum atas peristiwa yang menimpa anggota Ketan Banci. LBH Yogyakarta memberi pendidikan hukum kritis dan cara-cara pengorganisasian terhadap petani di sekitar Desa Mulyadadi. Salah satu Organisasi Lokal yang tumbuh setelah itu adalah OTL Singa Tangi yang memperjuangkan hak atas tanah yang dikuasai oleh PT RSA.

Karena merupakan OTL yang pertama kali terbentuk, Singa Tangi menjadi pusat koordinasi OTL lain yang juga menuntut kepada pihak PT RSA, OTL-OTL yang terbentuk di desa lain itu adalah: Kelompok Tani Tapungan Bangkit dari Desa Caruy, Trimanunggal Sari dari Kutasari,

²³ Wawancara dengan pengurus SeTAM Cilacap, Februari 2012.

²⁴ Bachriadi (2010) menggunakan istilah gerakan sosial pedesaan yang mempunyai wilayah cakupan yang lebih luas daripada gerakan petani.

Singatangi dari Mekarsari, Mangkubumi dari karangreja, dan Margorukun dari Sidasari. Akhirnya aliansi beberapa OTL ini membutuhkan organisasi yang memayungi. Maka pada April 2001 lewat serangkaian pendidikan kritis dan resolusi konflik yang dilakukan oleh LBH Yogyakarta terbentuklah Serikat Tani Merdeka (SeTAM) Cilacap.²⁵ Tokoh-tokoh dari Ketan Banci tetap dianggap sebagai pionir dan menempati posisi inti dalam organisasi ini (Rachmawati 2003).

OTL Singa Tangi menjadi pusat koordinasi diantara 5 OTL lainnya, selain karena merupakan OTL yang pertama kali terbentuk, juga karena beberapa anggota Kelompok Singa Tangi Walaupun demikian, masalah-masalah serupa yang dihadapi oleh kelima OTL tersebut menjadi penyatu OTL-OTL yaitu adanya musuh utama yaitu pihak perkebunan yang tidak mau begitu saja menyerahkan lahan yang sudah habis izin HGU-nya. Dalam wadah baru SeTAM Cilacap ini kelompok tani yang ada di Cilacap termasuk yang ada di wilayah Cipari bisa dengan mudah membentuk membangun komunikasi dengan beberapa organisasi yang mereka anggap bisa membantu memuluskan proses perjuangan hak atas tanah, diantaranya KPA, RACA, serta YLBHI.

Perjuangan ini semakin menguat setelah Panitia B²⁶ mengeluarkan rekomendasi. Panitia B yang bertugas melakukan pemeriksaan dan pengukuran terhadap lahan HGU perkebunan kakao PT.RSA I, merilis angka 355,16 ha yang direkomendasikan untuk dikeluarkan dari HGU karena sudah berupa pemukiman²⁷ penduduk serta genangan periodik dan tegalan.

Kelompok tani yang mengetahui keluarnya HGU baru pada tahun 2004, dengan dikeluarkannya lahan dari HGU lama sebesar 284,92 ha semakin gencar menuntut tanah itu diberikan haknya terhadap kelompok tani yang saat itu sudah terdata sebanyak 1400 orang. Tahun 2006 SeTAM dengan di fasilitasi oleh RACA Institute mulai melakukan diskusi dengan Komisi Ombudsman, Komnas HAM, BPN Pusat, Komisi III DPR-RI dan DPD Jawa Tengah. Beberapa kali mereka didampingi oleh KPA.

Pada saat yang sama lima kepala desa juga beberapa kali mengadakan pertemuan dengan

²⁵ SeTAM pusat sendiri berada di Yogyakarta, organisasi ini lahir tanggal 24 Agustus 1999 pada Kongres Petani di Kedung Ombo Jawa Tengah. Sebelumnya diadakan rangkaian pertemuan dari masyarakat korban kasus pertanahan di wilayah Yogyakarta dan Jawa Tengah bagian selatan. Pertemuan tersebut difasilitasi oleh LBH Yogyakarta dan Yayasan Pengembangan Budaya (YPB). SeTAM kemudian masuk ke dalam Kelompok Kerja (Pokja) Nasional Petani Mandiri, sebuah kumpulan organisasi tani regional yang pembentukannya difasilitasi oleh YLBHI dan RACA Institute.

²⁶ Penjelasan tentang panitia B lihat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.

²⁷ Pemukiman yang berada di tanah perkebunan biasa disebut tapungan, berarti penampungan, sisa dari pengusuran yang dilakukan pihak perkebunan dan militer pasca 1965.

pihak PT RUMPUN²⁸ hasilnya PT RUMPUN kemudian melakukan penandatanganan kesepakatan dengan lima kepala desa tentang pengalihan lahan dengan pembayaran kompensasi sebesar Rp.1500/ m² dengan alasan hak keperdataan yang masih menempel pada tanah tersebut. Perjanjian ikatan pelepasan Hak Atas Tanah dengan pemberian ganti rugi ini dibuat pada 14 Januari 2008 ditandatangani oleh Direktur PT.RUMPUN, Oetomo, dengan lima kepala desa dengan legalisasi notaris Ning Sarwiyati, SH. Pada perjanjian ini juga dituliskan bahwa harus ada uang muka sebesar Rp. 100 Juta, sehingga setiap desa harus menyiapkan dana awal sebesar Rp. 20 juta. Sedangkan pelunasan kompensasi dilakukan setelah ada hasil pengukuran oleh petugas ukur BPN.

SeTAM yang merasa ditikung kemudian mengajukan audiensi ke Komisi A DPRD Cilacap, karena menurut mereka yang berhak untuk menerima, membagikan dan menentukan kriteria adalah kelompok tani yang selama ini berjuang. Pertemuan ini berlangsung pada 22 Januari 2004. Dalam pertemuan itu Sugeng, Ketua SeTAM Cilacap, mengatakan bahwa seharusnya pembagian memperhatikan fakta sejarah, sehingga yang melakukan trukah dan kelompok tani yang berjuanglah yang layak mendapatkan tanah.²⁹ Upaya-upaya yang dilakukan oleh kelompok tani pada awal penuntutan lahan adalah menumbuhkan rasa memiliki lahan, dengan mencoba mengaitkan dengan sejarah trukah. Namun selalu mudah dipatahkan karena penelusuran sejarah yang lemah dan bukti kartu kuning sudah jarang ditemukan. Bahkan kelompok tani pernah menggunakan kuburan yang berada di wilayah perkebunan sebagai bukti bahwa proses trukah sudah ada sebelum perkebunan beroperasi di wilayah itu.

Setelah pertemuan dengan DPRD tersebut kelompok tani sempat mendapat angin segar karena ada dukungan dari pihak DPRD agar tidak membayar kompensasi, namun itu tak berlangsung lama dan arah penyelesaian kembali ke jalur semula.³⁰ Arah perjuangan ikut melakukan adaptasi dengan memasukkan anggota ke dalam tim kecamatan dan tim desa. Perjuangan merebut tanah dari perkebunan dianggap “berhasil” dan perjuangan selanjutnya adalah ikut dalam pembuatan kriteria penerima³¹ serta pendataan dalam tim desa dan tim

²⁸ Menurut Kepala Desa Karangreja pertemuan dengan pihak PT.RUMPUN di Semarang berlangsung sekitar 25 kali (wawancara 14 Februari 2012).

²⁹ Arsip SeTAM Cilacap.

³⁰ Kepala Kantor Pertanahan waktu itu, Bambang Priono, menulis bahwa sikap DPRD yang mempermasalahkan proses kompensasi justru jadi penghambat Gubernur menyelesaikan masalah tersebut. Bambang juga menulis bahwa untungnya dari aktivis-aktivis desa banyak yang kenal dengan pramoni Anung sehingga wakil DPR ini mengingatkan agar DPRD Cilacap menyerahkan persoalan ini ke Kanwil BPN (Majalah SANDI XXXII-2010).

³¹ Keterlibatan SETAM dan OTL-OTL yang ada dimasing-masing desa bertujuan untuk menentukan kriteria dan mengawal proses redistribusi tanah. Kriteria penerima tanah redis yang dibuat oleh SETAM Dan OTL-OTL adalah sebagai berikut:

§ Pemilik atau ahli waris hak atas tanah

kecamatan. Penolakan kompensasi juga tidak bertahan lama, terutama setelah masuknya beberapa anggota SeTAM ke dalam tim desa dan kecamatan.

Beberapa rapat kemudian diadakan untuk membahas perkembangan, namun pembahasannya hanya berkisar masalah validasi data dan pengaturan lahan. Pada proses ini batas antara OTL dan SeTAM- sebagai organisasi yang menaungi OTL- menjadi tidak terlihat jelas. Pengurus dan tokoh SeTAM Cilacap kebanyakan berasal dari OTL Singa Tangi, sehingga beberapa kegiatan lebih sering mengatasnamakan OTL Singa Tangi, bukan SeTAM. Konsolidasi antar OTL di lima desa pun jarang dilakukan.

Pada proses pembentukan tim pendataan, SeTAM memasukkan anggotanya pada tim desa dan kecamatan, namun pada akhirnya individu yang mewakili organisasi ini tidak lagi bisa memperjuangkan cita-cita untuk mengambil kelola pembagian lahan, bahkan adanya anggota³² kelompok tani yang memanfaatkan posisi tersebut untuk keuntungan pribadi seperti dengan menjual sertifikat, serta pengalihan garapan yang banyak dilakukan oleh tim desa mulai saat proses pendataan hingga pasca redistribusi.³³ OTL menganggap itu bukan tanggung jawab organisasi lagi tetapi masalah hukum yang dilakukan oleh individu tersebut.³⁴

Kini masalah yang tersisa dari proses redistribusi ini masih menjadi ganjalan di kelompok tani karena yang terlibat dalam penjualan sertifikat. Sebagai salah satu kasus yang dianggap bisa selesai dan notabene merupakan kasus pertama yang ditangani oleh SeTAM Cilacap sehingga patokan keberhasilan gerakan adalah mendapatkan hak milik atas lahan (sertifikat). Kini SeTAM Cilacap tercatat memiliki jumlah OTL di Cilacap mencapai 19 OTL. Kelompok-kelompok ini sedang menangani 10 kasus dengan total lahan yang ingin direbut seluas 5.285 ha dari pihak Perhutani, PTPN IX, dan PT JA Wattie.

-
- § Masyarakat sekitar yang tidak punya tanah
 - § Para penggarap yang berjuang mendapatkan tanah kembali
 - § Untuk fasilitas umum
 - § Tanah dikelola secara bersama
 - § Kesejahteraan perangkat desa (dipertimbangkan)
 - § Tanpa ada pungutan dan beban kepada masyarakat (Chabibullah, 2010).

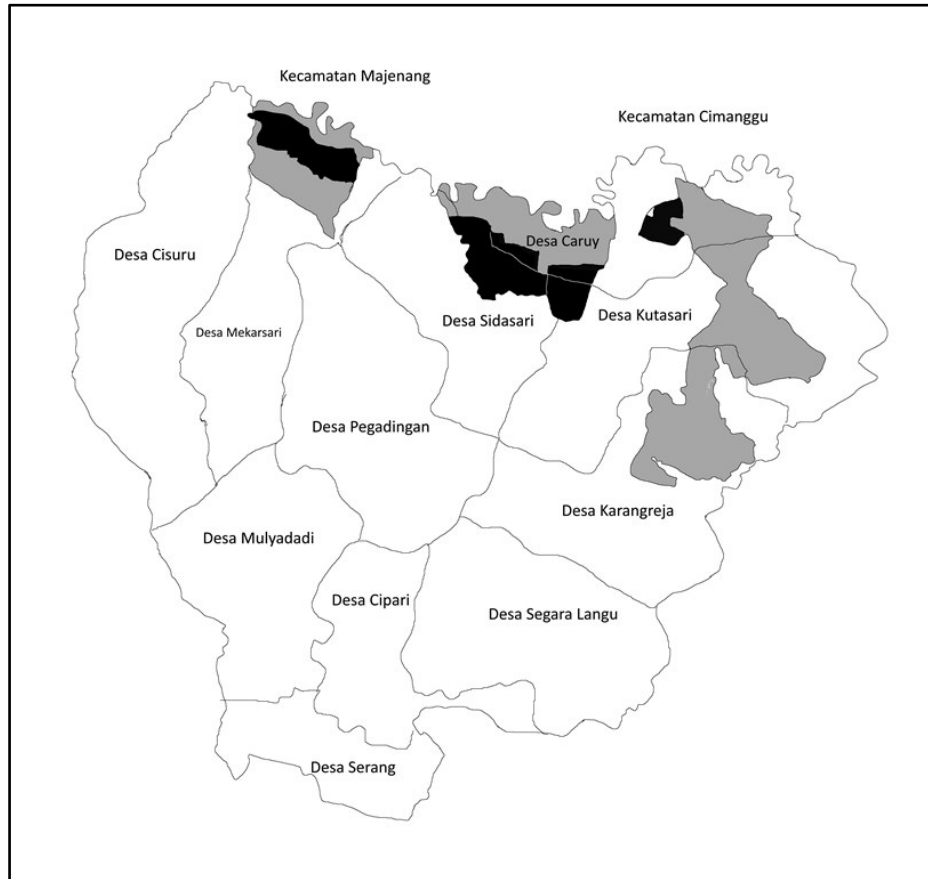
³² Pengurus SeTAM menyebutnya anggotanya yang terlibat sebagai oknum, sebagai bagian dari tim desa, sehingga tidak ada kaitannya dengan statusnya sebagai anggota organisasi.

³³ Jumlah bidang yang bermasalah dari hasil pendataan pada bulan Februari 2012 oleh SeTAM terhadap masalah redistribusi ini:

- a. Desa Mekarsari : 372 bidang
- b. Desa Sidasari : 238 bidang
- c. Desa Caruy : 241 bidang
- d. Desa Kutasari : 218 bidang
- e. Karangreja : 198 bidang

³⁴ Hasil wawancara dengan beberapa pengurus SeTAM Cilacap.

Peta Kecamatan Cipari dan Lahan Redistribusi



Keterangan:

Hitam: Lahan yang di redistribusi; Abu-abu: Lahan PT RSA

Kelindan Redistribusi Lahan

“Di Mekarsari, Sidasari, Carui, Kutasari, dan Desa Karangreja Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap, ada perusahaan melepaskan 300 ha tanahnya untuk didistribusikan kepada 5.114 keluarga (sic!)” (Ir Doddy Imron Cholid MS, Kakanwil Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah).³⁵

Setelah berakhirnya HGU PT RSA pada 31 Desember 1999, konsolidasi di organisasi tingkat desa atau Organisasi Tani Lokal (OTL) mulai dilakukan. Di lain pihak, perkebunan juga melakukan penekanan terhadap pihak desa, salah satu cara yang digunakan adalah mengikat pihak desa dengan perjanjian pengelolaan lahan basah milik PT.RSA. penyerahan kewenangan

³⁵ Rubrik Wacana di Harian Suara Merdeka 26 September 2011. (Doddy sekarang menjabat Kakanwil BPN Jawa Timur) - <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2011/09/26/160465/UUPA-dan-Akselerasi-Reforma-Agraria>

ini tentu menguntungkan pihak desa karena sebagian dana sewa tersebut diserahkan PT RSA kepada pihak desa sebagai pengelola lapangan dari pendataan hingga penarikan uang sewa. Ketika kelompok tani memperjuangkan lahannya, dilakukan juga pertemuan-pertemuan antara para kepala desa³⁶ dengan PT RUMPUN. Karena proses ini sudah berlangsung lama, mantan kepala desa masih ikut memberikan masukan selama proses ini. Setelah rangkaian pertemuan, ditemukan kesepakatan bahwa tanah bekas HGU akan dibagikan dengan kompensasi sebesar Rp.1500/m². Angka ini merupakan hasil tawar-menawar, setelah sebelumnya PT RUMPUN meminta angka Rp.14.000/m². Pihak desa kemudian berkonsultasi ke Kantor Pertanahan Cilacap untuk mempertanyakan perihal kompensasi tersebut. Pihak BPN membenarkan adanya hak perdata yang masih menempel pada tanah tersebut, namun menyarankan agar tidak terlalu tinggi angka yang harus dibayar.³⁷

Kemudian Bupati memberi izin kecamatan untuk membentuk tim pendataan. Periode Februari hingga Maret 2008 terbentuk tim kecamatan dan lima tim desa. Bupati menanggapi dengan mengeluarkan Surat Keputusan pembentukan tim pendataan dan tim teknis penataan tanah eks-HGU tersebut. Pada pertengahan Mei 2008, tim desa dan tim kecamatan menyepakati kriteria calon penerima tanah yaitu warga penggarap yang saat ini menguasai tanah, warga sekitar kebun, serta tanah banda (bondo) desa. Kategori ini yang kemudian terus diperdebatkan terutama oleh anggota tim yang berasal dari SeTAM.

Camat Cipari mengirimkan surat bertanggal 16 Oktober 2008 kepada bupati tentang kriteria penerima tanah eks-HGU PT.RSA. Penerima adalah warga yang selama ini secara riil menggarap dan warga masyarakat miskin³⁸ di lima desa. Camat dalam suratnya juga menyampaikan bahwa redistribusi dilakukan kepada calon penerima tanah setelah tanah tersebut dikurangi untuk bondo desa³⁹ – di dalamnya termasuk biaya operasional tim pendataan – dan fasilitas sosial atau fasilitas umum.

Gubernur Jawa Tengah kemudian mengonsolidasi semua pihak yang terkait dengan masalah ini pada awal 2009 yang kemudian ditindaklanjuti oleh Kantor Wilayah BPN dengan

³⁶ Para kepala desa ini merupakan kepala desa yang baru diangkat, kecuali Kepala Desa Sidasari.

³⁷ Wawancara dengan salah satu kepala desa, 20 Februari 2012.

³⁸ Tim juga membuat kriteria warga miskin:

- a. Sangat Miskin: yaitu warga masyarakat yang sama sekali tidak memiliki tanah
- b. Setengah Miskin: yaitu warga yang memiliki tanah pekarangan dan atau tanah sawah selain tanah yang digunakan untuk tempat tinggal sebanyak-banyaknya 50 ubin.
- c. Miskin: yaitu warga yang memiliki tanah sebatas yang digunakan untuk tempat tinggal atau maksimal 20 ubin

³⁹ Bondo/Banda Desa adalah tanah yang menjadi milik desa.

mengirimkan surat⁴⁰ ke Kantor pertanahan Cilacap dan menginstruksikan agar menyelesaikan kasus tersebut, bila petani selesai membayar kompensasi 1500/m², akan dilanjutkan dengan pemberian sertifikat yang diselesaikan Kanwil melalui program P4T (Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah) dengan alokasi anggaran APBN mulai tahun 2009, dan ditindaklanjuti dengan SMS (Sertifikasi Massal Swadaya).

Ikatan pelimpahan tanah yang dilakukan pada 2008 oleh PT RSA dan lima kepala desa kemudian dilakukan kembali setelah uang muka sebesar Rp.100 juta dilunasi oleh pihak desa. Pada surat itu tetap menyebutkan luas tanah eks-HGU 284,122 ha dengan ganti rugi Rp.1500/m². Kemudian camat mengirimkan surat⁴¹ kepada bupati perihal hasil validasi data calon penerima berisi rincian jumlah penerima pada masing-masing desa: Karangreja (839), Kutasari (1.121), Caruy (1.090), Sidasari (975), Mekarsari (855). Setelah itu Petugas ukur Kanwil yang dikoordinatori oleh Ir. Djati Harsono mengukur dan memastikan luasan tanah tersebut dengan hasil: Blok A 87,331 ha, Blok B 143,256 ha, Blok C 37,360 ha. Hasil pengukuran Djati Harsono ini ditindaklanjuti pada rapat konsolidasi di Kantor Kecamatan Cipari pada 23 Mei 2009, berita acara ditandatangani oleh Oetomo selaku direktur PT.Rumpun, lima kepala desa, Djati Harsono dari Kanwil BPN, Bambang Kus Indarto dan Ir Sulistya dari Kantor Pertanahan Cilacap dan Budi Suharto dari Bagian Pertanahan Pemda.

Pengukuran kembali dilakukan oleh tim dari Kanwil BPN pada bulan Juli. Pengukuran ini untuk menentukan kaplingan dengan luas rata-rata 500 m², luas kaplingan akan berukuran lebih besar bila berada dibagian pinggir lahan redistribusi tersebut. Hasil dari pengukuran dan pengkaplingan yang dibantu oleh tim desa ini menghasilkan 5.141 bidang tanah. Tim desa yang membantu mendapat upah Rp.30.000/hari. Pengukuran ini juga disertai pemasangan patok beton (*cor*) tanda pembatas kaplingan yang biayanya kemudian ditanggung oleh penerima, sebesar Rp.20.000.

Penarikan uang kompensasi terus dilakukan oleh tim desa, diluar uang kompensasi itu tim desa menarik uang untuk pembayaran patok dan uang administrasi sebesar Rp.100.000. Biaya administrasi tersebut disepakati oleh pihak desa dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa). Administrasi tersebut berupa biaya materai, validasi data pemohon, fotokopi, biaya legalisasi, belanja ATK, bantuan transportasi tim dan lain-lain.⁴²

Penambahan angka dari data awal 4.880 menjadi 5.141 ini kemudian diatur

⁴⁰ Surat nomor 570/584/33/2009.

⁴¹ Surat nomor 590/231/05 Tanggal 20 April 2009.

⁴² Artikel "Redistribusi Tanah Untuk Rakyat" Tabloid Sambung Hati Edisi 114 (15-21 november 2010).

pengalokasiannya. Setiap desa mendapat tambahan 47 kapling dan 5 kapling. 47 adalah kaplingan yang kemudian dijual oleh tim desa dengan alasan untuk biaya operasional desa. Sedangkan 5 kapling tiap desa (25 kapling) menjadi jatah tim kecamatan, yang letaknya seluruhnya ada di Desa Mekarsari.⁴³ Tim desa juga menjadi “makelar tanah” dengan melakukan praktik membeli dan menjual tanah, beberapa pembeli berada di luar wilayah 5 desa. Praktik ini dilakukan sesudah ada kapling-kapling, dan dilakukan bahkan sebelum tanah itu dibagikan sertifikatnya.

Pembagian 5141 kapling tersebut adalah sebagai berikut:

Blok (<i>afdeling</i>)/Luas	Desa Asal	Jumlah Penerima Terdaftar
Blok A	Mekarsari	941
	Sidasari	756
Blok B	Sidasari	247
	Kutasari	1.174
	Caruy	441
	Karangreja	886
Blok C	Caruy	696
Jumlah Penerima Terdaftar		5.141

Salah satu permasalahan yang muncul karena banyak penerima yang mendapat jatah kaplingan di luar desa. Misalnya warga Sidasari lebih banyak jumlah yang menerima di wilayah Desa Mekarsari (blok/*afdeling* A) daripada di wilayah desanya sendiri. Banyak yang akhirnya menjual dengan alasan ini, atau menjual kaplingan di desa lain dan membeli yang lebih dekat. Saat masih dalam kendali tim desa beberapa meminta jatah kaplingannya dipindahkan, tetapi harus membayar sejumlah uang untuk ini.⁴⁴

Walau di tingkat bawah masih kacau, tetap harus ada langkah-langkah administratif yang harus dilakukan. Maka dibentuklah Panitia Pertimbangan *Landreform*. Panitia ini berisi beberapa unsur instansi. Sebagai langkah awal dari proses sertifikasi mereka mengolah data yang sudah dibuat oleh tim desa yang dikirim pada awal tahun 2010.

⁴³ Desa Mekarsari awalnya mendata 855 orang yang berhak mendapatkan Kaplingan. Pasca pematokan kaplingan, kelebihan itu dibagi-bagi oleh tim desa (47), jatah tim kecamatan (25) serta jatah lima Kadus (11). Tanah- tanah ini kemudian dijual. Misalnya 11 kapling untuk kadus dijual ke orang Kutabima. (Hasil Audiensi SeTAM dengan Pemerintah Desa Mekarsari 29 Desember 2009).

⁴⁴ Wawancara dengan Pak M, seorang petani di Sidasari yang mendapat jatah di Mekarsari.

Pada 23 April 2010, PT RUMPUN mengeluarkan surat kepada lima desa, karena pembayaran kompensasi belum dapat dilunasi sesuai tenggat terdahulu (awal Januari) maka PT RUMPUN memutuskan untuk memberi tenggat baru hingga 7 Mei beserta ancaman mencabut hak bila pembayaran tidak dilunasi. Sedangkan surat usulan penegasan TOL sudah dikirim dari Kanwil BPN ke BPN Pusat dan Surat Penegasan tersebut keluar pada tanggal 10 Mei 2010.⁴⁵ Selanjutnya dibuat SK Kantor Pertanahan tentang pendistribusian tanah yang terletak di 4 desa. Surat ini menjadi dasar pembuatan sertifikat. Pembagian sertifikat secara resmi dilakukan oleh Kantor Pertanahan BPN Cilacap pada bulan September. Setiap orang diwajibkan mengambil sendiri sertifikat atas namanya dengan membawa bukti pembayaran kompensasi.

Selain masalah-masalah di atas, ada lagi masalah lain yang menyangkut jumlah luasan tanah yang dibayar kompensasinya sesuai perjanjian adalah 284,9122 ha, sedangkan yang dijadikan Tanah Objek *Landreform* (TOL) seluas 266,579 ha. Luas tanah sisa 18,3332 yang sudah keluar dari HGU disepakati untuk fasilitas umum yang tidak termasuk ke dalam objek *landreform* tapi tetap dibayar kompensasinya ke PT RSA, tiap desa membayar sekitar 6 juta rupiah.

Pembagian sertifikat oleh kantor pertanahan cilacap bukan akhir masalah, masih banyak sertifikat yang tidak dibagikan karena tidak ada yang menerima ketika pengambilan sertifikat yang dilakukan oleh BPN di desa. Pengalihan nama dan pemakaian identitas yang tidak sesuai dengan penerima sebenarnya menjadi masalah. Belum lagi masalah tanah yang sudah dijual sebelum pembagian sertifikat tersebut. Namun sertifikat yang ditahan tersebut dikeluarkan BPN dengan menerima surat kuasa pengambilan.

Proses lanjutan dari legalisasi aset atau redistribusi atau *asset reform* atau sertifikasi ini adalah *access reform*, yang dilakukan BPN adalah membagikan 4000 bibit pada bulan November 2010. Bibit-bibit tersebut merupakan bantuan dari PT Djarum.⁴⁶ Seperti juga redistribusi lahan yang tidak memiliki program khusus, begitu juga dengan *access reform*. Tak ada kerangka program yang jelas dan hanya menunggu apakah ada bantuan atau tawaran kerjasama yang masuk.

Legalisasi Aset dan Peran Kelompok Tani

Land reform dalam pengertian yang dikembangkan dan dibangun oleh pemerintahan SBY tampak sukses dengan pelaksanaan yang ada di Cipari, tentu apabila *land reform* hanya dilihat

⁴⁵ SK BPN Pusat No.13/png/19/2010.

⁴⁶ Bibit yang diserahkan berupa 2000 bibit durian montong dan 2000 bibit menteng. http://www.jatengprov.go.id/?document_srl=11888

sebagai sertifikasi tanah besar-besaran. Penataan aset yang dikembangkan oleh BPN selama masa kepemimpinan Joyo Winoto menempatkan proses legalisasi aset (sertifikasi) sebagai bagian terpenting dari penataan agraria di Indonesia.⁴⁷

PPAN yang selama ini dibawa oleh pemerintah sebagai wacana pembaruan agraria, tidak pernah menjadi sebuah program yang utuh. Bila dilihat dari perjalanannya sebagai sebuah tawaran politik dan adanya upaya serius melakukan rangkaian simposium dan menghasilkan rekomendasi “Petisi Cisarua” berupa draft Kerangka Kebijakan Nasional PPAN yang ditindak lanjuti pemerintah dengan menyusun RPP-RA, namun kemudian RPP- RA yang dirancang oleh pemerintah tak pernah disahkan. Hal ini menimbulkan dugaan bahwa adanya banyak pertentangan dalam tubuh pemerintahan sendiri, terutama banyaknya departemen yang berkepentingan menjaga agar peraturan baru tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan ekonomi dan politik mereka.⁴⁸

Menurut Joyo Winoto, ada empat jalan untuk melakukan pengelolaan aset masyarakat, yaitu: (1) pembangkitan aset tidur, (2) penyelesaian sengketa dan konflik, (3) penertiban tanah terlantar, dan (4) reforma agraria. Legalisasi aset tersebut adalah langkah BPN untuk memasukkan tanah dalam sistem ekonomi dan politik Negara.⁴⁹

5.141 sertifikat yang diterbitkan BPN dalam rangka *land reform* di Cipari merupakan jumlah yang besar dan menjadi kesuksesan ide yang diusung BPN dalam rangka legalisasi aset. Tetapi *land reform* juga tidak melulu legalisasi aset, BPN mengungkapkan bahwa langkah lanjutan setelah legalisasi aset adalah membuka akses bagi penerima tanah, atau yang disebut sebagai *access reform*. Tapi yang terjadi di Cipari tidak terlihat adanya langkah ini, satu hal yang diklaim BPN sebagai *access reform* adalah pembagian bibit durian hasil kerjasama dengan PT Djarum, tetapi tanah yang dibagikan sebagian besar adalah lahan basah yang hanya cocok untuk ditanami padi. Artinya tak ada kesiapan program secara menyeluruh, redistribusitanah adalah program parsial bukan keseluruhan program pembaruan agrarian ala pemerintah.

⁴⁷ Legalisasi aset ini disampaikan Joyo Winoto dalam beberapa kesempatan, salah satunya saat peringatan Hari Agraria Nasional pada tahun 2007.

⁴⁸ KPA berpendapat bahwa adanya pertentangan antara reforma agraria dengan undang-undang yang memihak kepada kapitalisme agraria seperti Undang-Undang Perkebunan, Kehutanan, Pertambangan, Sumber Daya Air (Nurdin 2008).

⁴⁹ Tanah masuk dalam sistem ekonomi ketika sertifikat yang diterima masyarakat bisa menjadi jaminan pinjamman ke bank atau ke dalam sistem hutang piutang dalam masyarakat. Sedangkan dalam sistem politik aset yang legal bisa meningkatkan posisi bargaining politik pemegang hak. (Joyo Winoto *Menata dan Memberdayakan Aset Masyarakat: Perspektif Pengolaan Aset untuk Mewujudkan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, <http://www.brighten.or.id/brighten/index.php/component/attachments/download/2>)

Pemberian sertifikat yang dirancang agar tidak berpindah tangan selama sepuluh tahun terbukti tidak efektif, karena pada kenyataannya di lapangan banyak yang sudah berpindah tangan bahkan sebelum sertifikat dibagikan. Banyak yang beralasan tidak bisa membayar kompensasi sehingga walaupun namanya terdaftar penerima lebih memilih untuk menjual haknya tersebut baik kepada tim desa atau kepada orang lain dengan kisaran harga 200 ribu hingga 500 ribu. Alasan lain untuk menjual hak tersebut adalah letak tanah yang jauh dari tempat tinggal atau karena ukuran tanah yang dianggap tidak signifikan.⁵⁰

Dengan pengertian *land reform* sempit⁵¹ sebagai penataan struktur penguasaan tanah, redistribusi tanah di Cipari merupakan *land reform* yang asal jadi karena tidak ada sebuah kepanitiaan khusus yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengawal proses ini. Tim desa dan kecamatan hanya berkuat dengan masalah pembuatan kriteria dan pendataan calon penerima. Sedangkan BPN lebih berkonsentrasi terhadap pembuatan sertifikat.

Sedangkan kompensasi yang menjadi salah satu masalah yang membuat konflik tanah di Cipari menjadi lebih rumit tidak pernah dijelaskan dengan baik oleh BPN, tetapi pihak BPN membenarkan bahwa memang ada hak keperdataan yang mesti dibayar.⁵² Mereka menganggap bahwa hak tersebut memang sudah menempel sebagai hak perdata yang harus dilunasi oleh penerima tanah. Sedangkan dalam aturan ganti rugi tanah *land reform* ganti rugi itu hanya untuk tanah yang masih dimiliki hak-nya.⁵³ Sedangkan tanah yang menjadi objek *land reform* di Cipari adalah tanah yang sepenuhnya sudah lepas dari HGU PT.RSA yang terbit tahun 2004. Jadi tidak ada hak yang dicabut dari PT.RSA terkait dengan redistribusi tanah tersebut.

Setelah melihat keseluruhan pelaksanaan *land reform* di Cipari tergambar dengan jelas bahwa PPAN bukan program tapi hanya rencana program yang menjadi ujicoba untuk memuluskan RPP-RA, namun ternyata sudah diklaim sebagai program. Pada kenyataannya yang dilaksanakan adalah program-program yang sudah ada di BPN misalnya program penataan P4T dan Sertifikat Massal Swadaya begitu pula masalah pendanaannya. Tak ada landasan hukum yang memperkuat PPAN sebagai sebuah program *land reform*, sehingga menyebabkan tak adanya pendanaan, tak adanya satu kepanitiaan yang menjalankan dan mengawasi program secara menyeluruh.

⁵⁰ Wawancara dengan penduduk desa Mekarsari dan Sidasari. (Februari 2012).

⁵¹ Joyo Winoto menjelaskan bahwa reforma agraria adalah “*land reform plus*” atau dalam rumusan singkat Joyo, reforma agraria= *land reform + access reform*)

⁵² Wawancara dengan pihak Kantor Pertanahan Cilacap (Februari 2012).

⁵³ Untuk aturan Ganti Rugi bisa dilihat pada PP No.224 tahun 1961.

Seperti yang sudah digambarkan di awal bahwa reforma agraria merupakan sebuah langkah sistematis, menyeluruh dan memiliki tenggat waktu. Sedangkan yang terjadi di Cipari adalah sebatas legalisasi aset berupa redistribusi tanah untuk “menghidupkan” tanah. Apa yang terjadi di Cipari adalah sebuah proses memperlihatkan kuasa negara memainkan peran sebagai pahlawan yang memiliki belas kasihan pada penerima tanah. Redistribusi tanah ini dipertontonkan sebagai sebuah keberhasilan *land reform* di Indonesia. Berbagai bentuk penegasan itu dilakukan, mulai dari acara penyerahan sertifikat yang digelar khusus di Istana Bogor, pemberitaan media, hingga poster pesan Presiden SBY yang ditempel di kantor-kantor desa penerima sertifikat *land reform*.

BPN sendiri hanya menerangkan mekanisme yang terjadi adalah proses pemberian dengan mengesampingkan konflik panjang yang terjadi antara petani dan perkebunan. Dalam dokumentasinya BPN mencatat keseluruhan program sebagai sebuah rangkaian *land reform* yang bebas konflik, dimulai dengan usulan dari masyarakat yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Panitia Pertimbangan *Landreform* sampai pengeluaran surat keputusan tentang penegasan tanah bekas HGU sebagai tanah objek *land reform*. Semua dirancang seperti aliran birokrasi yang begitu rapi tanpa melihat penyimpangan-penyimpangan di lapangan, yang menjadikan tanah sebagai komoditas.⁵⁴ Peran kelompok tani sendiri tidak dicatat oleh BPN, karena dalam pelaksanaan perjanjian kompensasi hingga pelaksanaan teknis pembagian lahan peran aparat desa lebih mendominasi.

Kelompok Tani

Lemahnya kekuatan politis kelompok tani di Cipari menunjukkan belum adanya sebuah organisasi tani yang solid dan matang baik secara konsep maupun pengorganisasian. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa partisipasi kelompok tani adalah salah satu bagian dari kelengkapan reforma agraria. Cristodoulou menjelaskan bahwa tumbuhnya organisasi tani yang kuat akan menumbuhkan kekuatan yang sama pada kelompok ekonomi yang kuat. Hal ini bisa menimbulkan kemenangan pada kelompok ekonomi yang kuat atau menimbulkan kompromi-kompromi sehingga kebijakan reforma agraria yang timbul merupakan reforma agraria yang melenceng dari reforma agraria yang *genuine*.⁵⁵

⁵⁴ Bachriadi menjelaskan tujuh hal yang harus diwaspadai terkait “reformasi agraria ala SBY”, salah satunya membuka pasar tanah bebas (*free land market*) dengan diterbitkannya sertifikat atas tanah tersebut. (Bachriadi 2007).

⁵⁵ Cristodoulou menjelaskan apa yang dimaksud dengan ‘genuine’ adalah adanya tiga hal yaitu: sifat perombakannya, ada tidaknya *time frame*, dan status kelembagaannya. Sifat perombakannya *drastic*, memiliki

Peran kelompok tani dalam proses perpindahan kepemilikan dan penguasaan tanah di Cipari tentu tak bisa dinapikan begitu saja. Walau pada akhirnya proses redistribusi tanah tersebut lebih terlihat sebagai sebuah proses yang sudah ditata dan direncanakan oleh BPN sebagai sebuah mekanisme *land reform* namun proses menuntut tanah bekas HGU PT.RSA yang dilakukan oleh SeTAM Cilacap membuka peluang dibagikannya tanah tersebut kepada masyarakat.

Sebagai sebuah gerakan, tuntutan *land reform* yang dilakukan oleh SeTAM juga hanya terbatas pada tuntutan akan terbukanya akses terhadap tanah tersebut. Pertentangan yang kemudian terjadi bukan pada bagaimana *land reform* atau reforma agraria dijalankan, tetapi lebih kepada bagaimana tanah didistribusikan dan siapa yang berhak mendapatkan hak kepemilikan tanah tersebut. Ini menunjukkan adanya kelemahan pemahaman tentang bagaimana menjalankan reforma agraria di kalangan kelompok tani itu sendiri.

Dalam proses redistribusi tanah ini kelompok tani coba dilibatkan saat pembentukan Tim Kecamatan dan Tim Desa, SeTAM memasukkan beberapa anggotanya namun tidak menghasilkan apa-apa, malah menjebak anggota organisasi tersebut sehingga ikut terlibat dalam sistem pembagian tanah yang korup. Ada kecenderungan kelompok tani yang tumbuh dari konflik akan melemah setelah konflik itu berakhir, SeTAM sendiri tidak melakukan langkah advokasi lanjutan terhadap yang terjadi setelah proses redistribusi tanah, karena SeTAM kemudian terfokus pada penanganan beberapa kasus penjualan tanah redistribusi yang berujung pada ketidakjelasan penguasaan tanah, bukan kepada konsolidasi pengelolaan tanah atau menuntut adanya *access reform* kepada BPN.

Kesimpulan

Seperti yang pernah ditulis Alain de Janvry (1981), yang mengamati kondisi agraria di Amerika Latin, bahwa *land reform* di negara dunia ketiga yang non-komunis pada periode setelah perang adalah “*an institutional innovation promoted by the ruling order in an attempt to overcome economic or political contradiction without changing dominant social relation*”, *land reform* seperti ini hanya melakukan redistribusi lahan tanpa mengubah sistem sosial dan struktur kekuasaan.⁵⁶ Begitu pula proses redistribusi tanah yang terjadi di Cipari. Namun, pada taraf tertentu bahkan redistribusi tanah tersebut tidak bisa disebut sebagai *land reform*.

jangka waktu tertentu, dan eksistensi kelembagaannya *ad hoc* yang dibubarkan ketika semua sudah dijalankan (Wiradi 2009).

⁵⁶ Lihat Hayami, Quisumbing, dan Adriano 1990.

Proses redistribusi di Cipari dianggap sebagai sebuah *land reform* oleh pemerintah, namun seperti *land reform* yang sering disampaikan dengan pengertian sesempit- sempitnya, karena hanya merupakan proses sertifikasi tanah negara. Tidak ada lembaga khusus yang menjadi pengawas pelaksanaan *land reform* tersebut. Sehingga tidak ada perubahan struktur penguasaan tanah karena proses redistribusi tanah yang terkesan asal jadi dan ditumpangi kepentingan politik itu menyebabkan kembali terkonsentrasinya penguasaan tanah kepada yang memiliki uang, bahkan di kalangan tim desa ada proses jual beli hak atas tanah bahkan sebelum hak kepemilikan tanah itu resmi diberikan.

Di kalangan BPN ada proses pembiaran pada kesepakatan pembayaran kompensasi atas tanah negara sebagai jalan pintas penyelesaian konflik. Skema teknis pelaksanaan *land reform* sendiri tidak ada di BPN sehingga pembiayaan proses yang mereka sebut *land reform* tersebut masih menumpang dari dana program yang sudah ada sebelumnya. Begitu juga dengan *access reform* yang sering disampaikan sebagai bagian dari konsep reforma agraria BPN tidak ada skema pelaksanaannya.

Sedangkan gerakan-gerakan yang dilakukan organisasi tani juga hanya bersifat transformatif dengan tujuan akhir adalah redistribusi tanah. Bukan sebuah usaha untuk menjadikan tanah sebagai modal politik. Sehingga setelah proses redistribusi selesai perjuangan menjadi surut atau berpindah mengurus kasus yang serupa dengan tujuan yang kurang lebih sama, yaitu mendapatkan sertifikat.

Keseluruhan proses ini kemudian bisa dilihat sebagai upaya pemerintah untuk menghidupkan kembali tanah yang berupa modal mati (*dead capital*) sehingga masuk ke dalam sistem legal sehingga lebih mudah diakses oleh pasar. Penggunaan istilah *land reform* oleh pemerintah bisa dilihat sebagai upaya melemahkan diskursus *land reform* yang berkembang di kalangan gerakan pembaruan agraria sehingga dalam mekanismenya gerakan tani terutama tingkat lokal terbawa oleh arus diskursus *land reform* versi pemerintah.

§

Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto (2007) *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, paper bahan diskusi pada Pertemuan Organisasi Rakyat se-Jawa, di Malang 6-7 Juni 2007.
- _____ (2010) *Between Discourse and Action: Agrarian Reform and Rural Social Movement in Indonesia Post 1965*, Doctoral Thesis, Australia, Flinders University
- Bachriadi, Dianto (2002) "Lonceng Kematian atau Tembakan Tanda Start? Kontroversi seputar Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 - Komentar untuk Idham Samudra Bey", *Kompas*, 11 Januari 2002.
- Bey, Idham Samudera (2002) "Lonceng Kematian UUPA 1960 Berdentang Kembali - Menyoal TAP MPR No IX/MPR/2001", *Kompas*, 10 Januari 2002.
- Christodoulou, D. (1990) *Unpromised Land*. London and New York: Zed Books
- Chabibullah (2010) *Laporan Assesmen Organisasi Rakyat dan Kondisi Agraria di Cilacap (Proses Assesment Mei-Juli 2010)*. SeTAM dan KPA.
- Harsono, Budi (1997) *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta, Djambatan.
- Hayami, Yūjirō, Maria Agnes R. Quisumbing, dan Lourdes S. Adriano (1990). *Toward an Alternative Land reform Paradigm: A Philippine Perspective*. Manila: Ateneo de Manila University Press.
- King, Russell (1977) *Land Reform: A World Survey* London: B. Bell and Sons Ltd.
- Nurdin, Iwan (2008) *PPAN: Layu Sebelum Berkembang*. Jakarta: FDH, KPA.
- Poniman, et al. (2005) *Petisi Cisarua: Rekomendasi untuk Presiden Republik Indonesia Periode 2004-2009: Reforma Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Visi, Misi dan Program Pemerintahan Baru*. Bandung: PERGERAKAN.
- Powelson, John P. (1989) *Land Reform In The Third World: What Works And What Doesn't*. Backgrounder No.689, Washington, D.C., The Heritage Foundation.
- Powelson, John P. dan Richard Stock (1987) *The Peasant Betrayed: Agriculture and Land Reform in The Third World*. Bolton: Oelgeschlager, Gunn & Hain.
- Setiawan, Usep (2010) *Kembali ke Agraria*. Jakarta, Yogyakarta, Bogor: KPA, STPN, SAINS.
- Tuma, Ellias (1965) *Twenty-Six Centuries of Agrarian Reform: A Comparative Analysis*. Berkeley: University of California Press.
- Rahmawati, Desi (2003) *Gerakan Petani dalam Konteks Masyarakat Sipil di Indonesia: Studi Kasus Organisasi Petani Serikat Tani Merdeka (SeTAM)* *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, volume 6 nomor 3, Maret 2003 (329-358).
- Wiradi, Gunawan (2009) *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Jakarta: KPA, Sajogyo Institute, AKATIGA.
- Wiradi, Gunawan dan Sediono M.P. Tjondronegoro (1984) *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Gramedia.

Penulis

Baihaqi

Menjadi *fellow* CASI-ARC 2011, dan peneliti Agrarian Resources Center (ARC) 2012-2013.

Agrarian Resources Center (ARC)

Lembaga kajian sosial independen yang dibentuk tahun 2005 oleh sejumlah aktivis-pemikir agraria di Indonesia. Lembaga ini dibentuk untuk mengisi kekosongan kerja-kerja penelitian dan kajian kritis di bidang agraria, khususnya yang dilakukan oleh peneliti-peneliti muda. Juga dimaksudkan untuk menjadi tempat bagi aktivis-aktivis gerakan sosial melakukan refleksi atas kerja-kerja mereka dalam mendorong perubahan sosial. Hasil kajian ARC terutama didedikasikan sebagai masukan kritis untuk kelompok-kelompok gerakan sosial baik di pedesaan maupun perkotaan, selain untuk memberikan sumbangan kepada kajian-kajian agraria kritis. Publikasi hasil-hasil kajian ARC disebarakan dalam berbagai bentuk, seperti: *working paper*, *position paper*, buku, dan artikel-artikel lepas untuk tujuan publikasi di jurnal-jurnal ilmiah maupun untuk diskusi, seminar dan konferensi.

Selain melakukan sejumlah kajian dan refleksi, ARC juga menyelenggarakan pelatihan kajian agraria kritis secara reguler yang dikhususkan untuk mahasiswa dan peneliti-peneliti muda. Program pelatihan ini dinamakan "Pelatihan Kajian Agraria Kritis Indonesia" atau "Critical Agrarian Studies of Indonesia" (CASI). Pelatihan dilakukan secara intensif dengan skema dukungan penuh lembaga dalam bentuk *fellowship* dan disusun berjenjang dari tingkat dasar hingga tingkat lanjutan. Di luar pelatihan terstruktur, ada program Peneliti Tamu (*visiting researcher*) ARC yang diselenggarakan untuk memberi kesempatan khususnya kepada para aktivis gerakan sosial untuk melakukan refleksi dan menuliskan pengalamannya, serta memberi kesempatan kepada peneliti muda dari berbagai latar belakang ilmu sosial untuk mengembangkan minat dan memperluas pengalamannya dalam mengkaji masalah-masalah agraria di Indonesia. Peneliti tamu akan bekerja bersama peneliti-peneliti ARC untuk mendalami gagasan-gagasan dan ide-ide penelitian dan penulisan yang akan digarapnya selama berada di ARC.

ARC memiliki perpustakaan yang menyimpan koleksi ribuan buku dan jurnal ilmiah dalam bidang agraria, gerakan sosial, antropologi, sosiologi, politik, geografi, ekologi, ekonomi-politik, hukum, hak asasi manusia, sejarah, filsafat dan lainnya yang terbuka untuk umum. Perpustakaan ini juga menyimpan koleksi data-data hasil penelitian serta dokumen-dokumen yang sesuai dengan perhatian dan minat lembaga. Di perpustakaan ARC secara rutin juga dilakukan diskusi-diskusi dalam tema-tema tertentu, baik untuk menyikapi dinamika sosial-ekonomi-dan politik yang terkait dengan pembangunan dan masalah-masalah agraria maupun untuk mendalami isu-isu ekonomi-politik lainnya.

ARC terbuka untuk kerjasama dengan berbagai pihak, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, selama dapat berpegang pada prinsip-prinsip bekerja bersama untuk mewujudkan keadilan sosial, pembebasan, anti penindasan, independensi, dan kesetaraan.

Alamat:

Jalan Ski Air No. 20, Arcamanik, Bandung 40293, INDONESIA

Telepon/fax.: +62 - 22 - 7237799

Email: arc.indonesia@gmail.com

www.arc.or.id

Publikasi-publikasi ARC (terbaru)

Buku

- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. *Six Decades of Inequality: Land Tenure Problems in Indonesia*. 2011.
- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. 2011.
- Bachriadi, Dianto (editor). *Dari Lokal ke Nasional, Kembali ke Lokal: Perjuangan Hak Atas Tanah di Indonesia*. 2012.
- Safitri, Hilma. *Debottlenecking dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI)*. 2014.
- Bachriadi, Dianto dan Henry Bernstein. *Kedaulatan Pangan: Pandangan Skeptikal*. 2014.

Working Paper dan Kertas Posisi

- Bachriadi, Dianto dan Meidi Pratama. *Dijual Tanah! yang Berminat Silahkan Hubungi Pemilik, Seratus Persen Dijamin oleh Pemerintah: Kritik dan Implikasi Pelaksanaan Land Management Policy and Development Project (LMPDP) di Indonesia*, Kertas Posisi ARC No. 001/2006 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2006.
- Sujiwo, Tri Agung. *Perubahan Penguasaan Tanah di Atas Lahan Pendudukan Pasca Reformasi (Studi Kasus Tanah Cieceng, Desa Sindangasih Tasikmalaya)*, Working Paper ARC No. 1/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Suryana, Erwin. *Struktur Agraria dan Dinamika Gerakan Sosial Pedesaan di Karawang*, Working Paper ARC No. 2/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- ARC, Tim. *Kecenderungan Advokasi Gerakan dan Kebijakan Agraria Nasional Pasca Reformasi*, Working Paper ARC No. 3/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Baihaqi. *Redistribusi Lahan di Cipari Kabupaten Cilacap*, Working Paper ARC No. 4/2012, Agustus 2012 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2012.
- Rohman, Lina M. dan Rahmi Indriyani. *Pembangunan DAM Jatigede: Beberapa Catatan Awal*, Working Paper ARC No. 001 – Agustus 2016 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2016
- Qoriah, Sityi M. *Masyarakat Dusun Bonto, Desa Kompang, Kec. Sinjai Tengah, Sulawesi Selatan: Catatan Awal*, Working Paper ARC No. 002 – September 2016 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2016.

- Bachrioktora, Yudi, Hilma Safitri dan Dianto Bachriadi. ***Pelanggaran yang Disengaja: Maladministrasi di Bidang Pertanahan Warisan Orde Baru***, Working Paper ARC No. 01.a/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Safitri, Hilma, Dianto Bachriadi dan Yudi Bachrioktora. ***Belok Kanan Demi Kapital: Sistem Hukum dan Kebijakan Agraria di Indonesia sejak Orde Baru***, Working Paper ARC No. 01.b/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Tanah untuk Petani Tak Bertanah***, Working Paper ARC No. 02/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Melihat Kembali ke Belakang: Upaya-upaya Mendorong Terbitnya TAP MPR RI tentang Pembaruan Agraria***, Working Paper ARC No. 03/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Jalan Lain Penyelesaian Konflik Agraria: KNUPKA***, Working Paper ARC No. 04/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Keruk Terus: Tambang di Hutan Lindung***, Working Paper ARC No. 05/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Intervensi Asing: Legislasi Agraria paska Orba***, Working Paper ARC No. 06/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Reforma Agraria untuk Indonesia: Kritik atas Reforma Agraria à la SBY***, Working Paper ARC No. 07/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas. ***Trees, Money, Livelihood and Power: The Politics of Conservation in Decentralisation Era in Bengkulu***, Working Paper ARC No. 08/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.
- Bachriadi, Dianto. ***Penantian Panjang yang Belum Berakhir: Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi dalam Perspektif Reforma Agraria***, Working Paper ARC No. 09/WP-KAPPOB/I/2017 (Bandung: Agrarian Resources Center). 2017.

10/WP-KAPPOB/I/2017

ISSN: 2541-0121



ARC
Agrarian Resources Center

Jalan Ski Air No. 20, Arcamanik, Bandung 40293, INDONESIA

+62 – 22 – 7237799

arc.indonesia@gmail.com

www.arc.or.id