

Pengaruh Implementasi Kebijakan Pertanahan Terhadap Struktur Penguasaan Tanah dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Petani di Kabupaten Garut dan Subang

Sintaningrum^{*)}

Abstract

The study is based the problem of the gap between land tenure structure and the low of farmer income at Subang and Garut Regency. The caused problem factor is that the land policy implementation which did not implemented as should be. The study used explanatory survey design and statistical path analysis. The results shown that land policy implementation significantly influenced by land tenure structured and has impact to farmer welfare. This study also shown that policy content dimension is more influenced than context implementation.

Key Words : Policy implementation, agrarian, welfare.

Abstrak

Penelitian ini didasarkan pada permasalahan terkait dengan adanya ketimpangan struktur penguasaan tanah dan rendahnya kesejahteraan petani di Kabupaten Subang dan Garut. Faktor penyebab masalah tersebut pada awalnya diduga disebabkan oleh implementasi kebijakan pertanahan yang masih belum berjalan sebagaimana mestinya di kedua daerah tersebut. Penelitian menggunakan desain explanatory survey dan analisis statistik jalur. Dari hasil penelitian diketahui bahwa implementasi kebijakan pertanahan berpengaruh signifikan terhadap struktur penguasaan tanah dan berdampak pada kesejahteraan petani di Kabupaten Garut dan Subang. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa dimensi content kebijakan berpengaruh lebih besar daripada context implementasi.

Kata Kunci : Implementasi kebijakan, pertanahan, kesejahteraan

^{*)} Program Doktor Ilmu Sosial Universitas Padjadjaran, BKU Administrasi

Pendahuluan

Seiring dengan menurunnya hasil produksi pertanian di Indonesia, khususnya di Jawa Barat, tingkat kesejahteraan petani pun rendah. Salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan petani dalam aspek ekonomi adalah dari nilai tukar petani. Indeks nilai tukar petani (NTP) selama kurun waktu 2003-2007 berdasarkan data Litbang Kompas¹ berfluktuatif. Secara khusus di Provinsi Jawa Barat terus turun rata-rata 3,7 point per tahun. Pada April-Mei 2008 NTP berada di bawah angka 100. Artinya, indeks harga yang dibayarkan petani lebih besar daripada harga indeks yang diterimanya.

Hasil Sensus Pertanian 2003 mengindikasikan semakin miskinnya petani Indonesia. Hal itu terlihat dari meningkatnya jumlah petani gurem tahun 2003 menjadi 56,5 %. Selama sepuluh tahun terakhir, jumlah petani gurem meningkat 2,6% per tahun, yaitu dari 10,8 juta rumah tangga menjadi 13,7 juta tahun 2003. Petani gurem ini mayoritas hidup di bawah garis kemiskinan. Dari 16,6% rakyat Indonesia yang termasuk kelompok miskin, 60%-nya adalah kalangan petani gurem.²

Banyak faktor yang diduga dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Salah satu struktur sumber daya yang harus dibenahi agar kesejahteraan petani meningkat adalah ketersediaan lahan bagi petani yang sama sekali tidak memadai.

Di Provinsi Jawa Barat pelaksanaan kebijakan pertanahan diawali sejalan dengan diberlakukannya UUPA. Pelaksanaan kebi-

jakan pertanahan di provinsi ini penting mengingat adanya ketimpangan penguasaan tanah yang kronis. Pada tahun 1957 misalnya diketahui bahwa sebagian besar tanah pertanian sawah di Jawa Barat dikuasai oleh sekitar 9.965 rumah tangga (0,5% rumah tangga) dan mereka menguasai tanah sawah di atas 10 Ha. Sementara di sisi lain, terdapat 87,8% keluarga yang mempunyai tanah kurang dari 1 Ha. Dari 87,8% pemilik tanah kurang dari satu hektar tersebut 5/6 nya adalah pemilik tanah kurang dari 0,5 hektar. Pertimbangan lain adalah tingginya penguasaan tanah *absentee*. Di daerah Kawedanaan Indramayu misalnya, tercatat dari 20.488 pemilik sawah, ternyata 6.010 orang adalah pemilik di luar desa (*absentee*).

Ketimpangan struktur penguasaan tanah juga terlihat dari proporsi pemberian hak menguasai tanah yang telah terdaftar. Hasil penelitian pada tahun 2004 menunjukkan bahwa dari berbagai hak atas tanah yang diberikan Badan Pertanahan Nasional terhadap pemohon, yang terdiri dari hak pengelolaan, hak pakai, hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan yang masih berupa tanah negara, maka luas tanah yang di atasnya melekat Hak Guna Usaha menempati urutan per-tama dalam keluasan tanahnya, yaitu sebanyak 1364 bidang dengan luas 577.170.607, 62 Ha. Sementara tanah hak milik hanya sebanyak 1.777.819,00 bidang dengan luas 17.692.978,82 Ha. (Sintaningrum, dkk, 2004).

Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan, salah satu sebab masih rendahnya kesejahteraan petani dan ketimpangan struktur penguasaan tanah disebabkan oleh

¹ Kompas, 2 Juli 2008

² Koran Tempo online, 4 Oktober 2006, <http://www.tempo.interaktif.com>.

implementasi kebijakan pertanahan yang belum optimal, baik dilihat dari kontent kebijakan maupun konteks atau lingkungan dimana kebijakan itu diimplementasikan. Masalah isi kebijakan (*content of policy*) berkaitan dengan masih belum memadainya kebijakan terutama berkaitan dengan keberpihakan kebijakan terhadap rakyat terutama petani, kesepakatan para *stakeholder* terhadap tujuan kebijakan yang masih rendah serta kurangnya pemahaman yang utuh dari *stakeholder* terhadap tujuan yang ingin dicapai dari kebijakan pertanahan ini. Pada organisasi pelaksana kebijakan sebagai implementor kurang memadainya kapasitas program implementors yang dimiliki. Indikatornya dapat dilihat dari lemahnya komitmen pelaksana, kualitas sumber daya manusia yang masih belum memadai, kurangnya koordinasi antar instansi terkait. Selain itu, berkaitan dengan isi kebijakan yang ideal, terdapat tarik ulur berbagai konsep dalam wacana kebijakan pertanahan, misalnya antara yang menginginkan kebijakan pertanahan secara revolusioner atau yang lebih lunak secara gradual, pembagian peran pemerintah pusat dan daerah, serta apakah mesti mengimplementasikan pertanahan atau tidak.

Terkait dengan masalah pengambilan keputusan (*site of decision making*) di Indonesia saat ini menghadapi kuatnya tekanan lembaga-lembaga di luar pemerintah (*non-governmental organization*) yang memiliki jaringan komunikasi yang solid. Pada Departemen Pertanian yang memiliki kepentingan sangat besar dengan masalah agraria, namun *power* politiknya terbatas, Departemen Pertanian tidak memiliki otoritas untuk membuat produk

hukum yang cukup kuat berhadapan dengan para *stakeholders* lain. Jadi, meskipun “agraria dan pertanian” memiliki kaitan yang kuat dan jelas, namun tidak tercermin pada hubungan “BPN dan Deptan” (Forum Agro Ekonomi Vol. 13 No. 2 Th 2004).

Dalam lingkungan makro kebijakan berkaitan dengan konteks kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat. Saat ini berkembang berbagai pendapat tentang komposisi otoritas pemerintah pusat dan daerah dalam hal keagrariaan. Sebagian berpendapat bahwa bidang yang dapat dipindahkan ke pemerintah daerah seyogyanya hanyalah urusan bentuk dan cara mengusahakan atau mengolah unsur-unsur tanah, seperti usaha pertanian, kehutanan, pertambangan, dan perkebunan. Sementara, soal hak kepemilikan tanah yang mencerminkan makna tanah sebagai simbol kesatuan bangsa dan negara tidak dapat didelegasikan. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebaiknya sebatas yang bersifat lokalitas, misalnya dalam penetapan *spatial planning*, izin lokasi, dan izin prinsip. Dengan telah diberikannya wewenang untuk memberikan izin lokasi dan izin prinsip kepada pemerintahan kabupaten/ kota, maka telah mulai pula terdengar berbagai keluhan dari investor perkebunan, disebabkan banyaknya pungutan untuk menghasilkan PAD sebesar-besarnya. Ini merupakan polemik, karena ketika izin lokasi berada di pemerintah pusat, pemerintah daerah mengeluh bahwa mereka tidak memperoleh keuntungan apapun meski di wilayahnya banyak usaha perkebunan besar swasta.

Permasalahan lain adalah kesulitan dalam memberantas berkembangnya *rent seeking activity*. Aktivitas yang tergolong dalam kategori ini utamanya adalah para makelar tanah, yaitu mereka yang membeli tanah untuk nanti dijual lagi ketika harga sudah tinggi. Tanah dibeli tidak untuk digunakan, sehingga tanah diperlakukan sebagai komoditas. Dalam kadar yang lebih ringan, para pemilik tanah yang menyakapkan tanahnya kepada petani lain dengan pembagian yang tidak adil, dapat pula dipandang sebagai suatu bentuk penghisapan, yang pada prinsipnya adalah juga bentuk dari sikap menjadikan tanah sebagai komoditas.

Masalah lain berkaitan dengan karakteristik penguasa (*institution and regime characteristic*) datang dari intervensi ideologi kapitalisme, khususnya melalui instrumen pasar global, yang telah menembus seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam hal sistem agraria suatu negara. Jika selama ini, pemerintah yang menjadi penguasa terhadap petani dengan menggunakan tanah sebagai alat politiknya, maka di era pasar bebas ketika komoditas ditentukan oleh kehendak pasar, maka pasarlah yang menjadi penguasa. Dengan kata lain, bagaimana sistem agraria yang akan berjalan di suatu negara, baik penguasaan, pemilikan, dan penggunaan; akan lebih ditentukan oleh pasar dengan ideologinya sendiri misalnya dengan penerapan prinsip-prinsip efisiensi.

Berdasarkan uraian fenomena-fenomena tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pertanahan

terhadap struktur penguasaan tanah di Kabupaten Garut dan Subang ?

2. Bagaimana dampak struktur penguasaan tanah terhadap kesejahteraan petani di Kabupaten Garut dan Subang ?

Metode Penelitian

Tipe desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *explanatory research* yaitu penelitian yang menyangkut pengujian hipotesis penelitian, dikombinasikan dengan analisis deskriptif yang bertujuan menggambarkan keadaan nyata di lapangan pada waktu penelitian dilakukan.

Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara purposif, yakni Kabupaten Subang dan Garut. Kabupaten Subang terpilih karena di sini kegiatan *landreform* melalui redistribusi tanah paling sering dilakukan dengan tanah terluas. Sementara Kabupaten Garut terpilih karena daerah ini menjadi model percontohan BPN melakukan gerakan Reformasi Agraria.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan, melalui observasi, wawancara mendalam (*indepth interview*), *focus group discussion*, dan penyebaran kuesioner. Wawancara dilakukan dengan Direktur *Landreform* BPN, Kabid Pengaturan dan Penatagunaan Tanah Kanwil BPN Provinsi Jabar, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Subang dan Kabupaten Garut, Asisten Daerah Kabupaten Garut, Camat, Kepala Desa, dan tokoh masyarakat di lokasi penelitian.

Kuesioner disebarikan kepada aparat di Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat dan Kantor Pertanahan Kabupaten Garut dan Subang, aparat

Pemda di masing-masing lokasi penelitian, yang terdiri dari : di lingkungan Sekretariat Daerah yang menangani pertanahan, yaitu Bagian Pertanahan; di Kantor Kecamatan dan di Kantor Desa.

Dari jumlah anggota populasi sejumlah 355 orang implementor, dengan menggunakan rumus Kerlinger (1978) terpilih sampel sebanyak 78 responden.

Hasil Penelitian

Kabupaten Garut terletak di Provinsi Jawa Barat bagian Selatan pada koordinat 6°56'49" - 7°45'00" Lintang Selatan dan 107°25'8" - 108°7'30" Bujur Timur. Kabupaten Garut memiliki luas wilayah administratif sebesar 306.519 Ha (3.065,19 km²). Sesuai dengan karakteristik wilayah Kabupaten Garut, peran sektor pertanian (tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan) masih merupakan sektor andalan. Hal ini tercermin dari mata pencaharian masyarakat Kabupaten Garut 65% bertumpu pada sektor pertanian serta dilihat dari kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB paling tinggi bila dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya yaitu 52,16% (tahun 2005).

Desa Padaawas dimana lokasi penelitian ini dilakukan terletak di Kecamatan Pasirwangi Kabupaten Garut. Secara geografis Desa Padaawas memiliki luas tanah sebesar 1250 Ha. Terdiri dari Hutan Lindung 350 Ha, Hutan Produksi 350 Ha, Pemukiman 46 Ha, dan tanah pertanian seluas 504 Ha. Orbitasi Desa Padaawas terhadap kota relatif dekat. Untuk jarak tempuh ke kota kecamatan dari

Desa Padaawas sejauh 3 km. Jarak tempuh ke ibu kota Kabupaten Garut 10 km dari pusat Desa Padaawas. Dari tingkat orbitasi desa yang relatif dekat ke pusat kota, penduduk Desa Padaawas relatif *mobile* artinya tingkat ke luar masuk masyarakat untuk pergi ke pusat kota sering dilakukan oleh masyarakat Desa Padaawas. Jumlah penduduk Desa Padaawas tahun 2007 adalah sebanyak 6303 orang dan sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani.

Kabupaten Subang terletak di bagian utara Provinsi Jawa Barat, dengan letak geografis antara 107°31' - 107°54' bujur timur dan 6°1' - 6°49' lintang selatan. Luas wilayah Kabupaten Subang mencakup 205.176 ha atau 4,64% dari luas wilayah Provinsi Jawa Barat. Kabupaten Subang selama beberapa tahun terakhir mengalami pertumbuhan rata-rata sekitar 4,37% per tahun, mendekati rata-rata Jawa Barat yang mencapai sekitar 4,6% per tahun.

Desa Cibalandong Jaya terletak di Kecamatan Cijambe Kabupaten Subang dengan luas tanah 967,164 Ha; merupakan hasil pemekaran dari Desa Cimenteng pada tahun 2006 yang terbagi menjadi Desa Cibalandong Jaya dan Desa Cimenteng. Orbitasi Desa Cibalandong Jaya terhadap kota relatif jauh. Jarak tempuh ke kota kecamatan dari Desa Cibalandong Jaya sejauh 21 km. Jarak tempuh ke ibu kota Kabupaten Subang 14 km dari pusat Desa Cibalandong Jaya. Akses jalan menuju ke desa hanya 1 dengan infrastruktur jalan yang buruk. Jarak yang jauh disertai dengan kondisi jalan buruk menyebabkan waktu tempuh dari desa ke luar desa

menjadi bertambah lama. Sedangkan, jumlah penduduk Desa Cibalandong Jaya berdasarkan sensus penduduk 2006 tercatat sebanyak 1704 orang. Dengan jumlah Kepala Keluarga 567 orang Desa Cibalandong Jaya memiliki rata-rata jumlah keluarga 4 orang per kepala keluarga. Mata pencaharian terbanyak penduduknya adalah sebagai petani, baik petani pemilik maupun penggarap.

Hasil perhitungan koefisien jalur dari persamaan struktural menggunakan metode *Partial Least Square* dibantu dengan program VPLS, Koefisien Jalur Dari X1 dan X2 Terhadap Y menunjukkan koefisien jalur dari isi kebijakan (X1) terhadap penguasaan tanah (Y) sebesar 0.468. Ini artinya bahwa besar pengaruh langsung dari isi kebijakan terhadap struktur penguasaan tanah sebesar 0.468; atau secara hitungan matematis, jika terjadi perubahan pada isi kebijakan dalam implementasi kebijakan pertanahan sebesar satu simpangan baku maka akan terjadi perbaikan pada struktur penguasaan tanah sebesar 0.468 simpangan baku. Koefisien jalur ini lebih besar dari 0.30 sehingga isi kebijakan memadai dalam menjelaskan struktur penguasaan tanah. Pengaruh dari isi kebijakan terhadap struktur penguasaan tanah menunjukkan pengaruh positif yang artinya bahwa semakin baik isi kebijakan dalam implementasi kebijakan pertanahan maka semakin baik pula struktur penguasaan tanah.

Dimensi yang dinilai paling berperan dalam merefleksikan isi kebijakan adalah dimensi derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan dan dimensi jenis manfaat. Ini artinya bahwa pengaruh dari isi kebijakan imple-

mentasi kebijakan pertanahan paling dipengaruhi oleh seberapa besar derajat perubahan yang diinginkan, dimana letak keputusan yang diambil dan jenis manfaat apa yang akan diperoleh.

Selanjutnya, struktur penguasaan tanah juga dipengaruhi secara langsung oleh konteks implementasi kebijakan (X2) dengan pengaruh langsung sebesar 0.30. Pengaruh langsung dari konteks implementasi dalam implementasi kebijakan pertanahan terhadap struktur penguasaan tanah (Y) lebih kecil dibandingkan dengan isi kebijakan (X). Pengaruh dari konteks implementasi kebijakan terhadap struktur penguasaan tanah sama halnya dengan isi kebijakan adalah positif ini artinya adalah perubahan struktur penguasaan tanah selaras dengan konteks implementasi kebijakan. Secara matematis angka 0.30 menyatakan bahwa jika terjadi perubahan pada konteks implementasi kebijakan sebesar satu simpangan baku, maka akan terjadi perubahan pada struktur penguasaan tanah sebesar 0.30 simpangan baku. Koefisien jalur ini lebih besar dari 0.30 sehingga isi kebijakan memadai dalam menjelaskan struktur penguasaan tanah. Dari hasil analisis dimensi sebelumnya diketahui bahwa dimensi-dimensi yang paling berperan dalam konteks implementasi kebijakan adalah dimensi karakteristik kelembagaan dan penguasa serta dimensi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Dua dari tiga dimensi konteks implementasi kebijakan ini dinilai paling dominan mempengaruhi struktur penguasaan tanah.

Koefisien determinasi dari model pertama yaitu pengaruh dari isi kebijakan dan konteks imple-

mentasi dalam implementasi kebijakan pertanian terhadap struktur penguasaan tanah dari hasil perhitungan dengan *software* VPLS adalah sebesar 0.525 atau 52.5%. Hasil ini menunjukkan model dapat menjelaskan sebesar 52.5% variansi dari data atau dengan kata lain sebesar 52.5% perubahan-perubahan dalam struktur penguasaan tanah dipengaruhi oleh variabel isi kebijakan dan konteks implementasi dalam implementasi kebijakan pertanian dimana variabel isi kebijakan memberikan pengaruh yang lebih besar dibandingkan dengan konteks implementasi kebijakan. Sedangkan sebesar 47.5% perubahan-perubahan dalam struktur penguasaan tanah dijelaskan oleh variabel lain yang tidak dimasukkan dalam penelitian ini.

Hasil analisis dengan menggunakan Partial Least Square, diperoleh koefisien jalur dari struktur penguasaan tanah (Y) terhadap kesejahteraan petani (Z) sebesar 0.412. Hasil ini menyatakan bahwa efek langsung dari struktur penguasaan tanah terhadap kesejahteraan petani. Efek ini adalah positif, artinya bahwa semakin baik struktur penguasaan tanah maka semakin baik pula kesejahteraan petani. Selain variabel struktur penguasaan tanah, variabel isi kebijakan dan konteks implementasi juga memberikan pengaruh tidak langsung melalui struktur penguasaan tanah terhadap kesejahteraan petani.

Efek tidak langsung terbesar disumbangkan oleh variabel isi kebijakan. Artinya bahwa kaitan antara isi kebijakan dengan struktur penguasaan tanah memberikan sumbangsih yang lebih besar terhadap peningkatan kesejahteraan petani. Sehingga untuk meningkat-

kan kesejahteraan petani, prioritas utama yang harus dilakukan adalah perbaikan dalam isi kebijakan serta peningkatan struktur penguasaan tanah.

Dengan berasumsi bahwa struktur penguasaan tanah dapat menjelaskan perubahan-perubahan dari kesejahteraan petani, maka dapat ditentukan berapa besarkah persentase perubahan-perubahan dari kesejahteraan petani (Z) yang bisa dijelaskan oleh variabel struktur penguasaan tanah (Y) dengan menggunakan rumus: $R = \beta^2 \times 100\%$.

Dari hasil perhitungan yang telah dipaparkan sebelumnya telah didapat nilai $\beta = 0,412$. Dengan demikian maka koefisien determinasi (R) dapat dihitung: $R = (0.412)^2 \times 100\% = 17\%$. Dari hasil perhitungan ini dapat dikatakan bahwa besarnya pengaruh variabel struktur penguasaan tanah (Y) terhadap variabel kesejahteraan petani (Z) adalah sebesar 17%. Sedangkan pengaruh variabel lain adalah sebesar 83%. Tingginya pengaruh dari variabel lain terhadap kesejahteraan petani tentunya wajar karena tingkat kesejahteraan petani merupakan kondisi yang akan ditentukan oleh banyak variabel yang berperan, baik variabel internal ataupun eksternal. Variabel internal semisal banyaknya jumlah anggota keluarga, banyaknya sawah yang dimiliki, sedangkan faktor eksternal seperti mahalnya barang-barang kebutuhan pokok dan lain-lain.

Hasil penelitian di Kabupaten Garut dan Subang menunjukkan adanya persamaan dalam implementasi kebijakan pertanian dilihat dari aspek isi kebijakannya, walaupun diwarnai oleh karakteristik daerahnya masing-masing. Berikut ini dikemukakan perbandingan

implementasi kebijakan di 2 lokasi tersebut. Di Kabupaten Garut dimana lokasi kebijakan diimplementasikan relatif lebih mudah dijangkau daripada lokasi di Kabupaten Subang, karenanya perubahan struktur penguasaan tanah lebih dinamis ditemukan di sini. Kedekatan jarak dengan ibukota kecamatan dan kemudahan fasilitas jalan yang menghubungkan desa dengan desa lain di kecamatan dan ke kota yang sama membuat derajat perubahan para petani terlihat lebih nyata dibandingkan di Kabupaten Subang. Ditelusuri dari dokumen SK Redistribusi Tanah Objek *Landreform* yang pertama kali diterbitkan oleh Pemerintah di Desa Padaawas, terlihat perpindahan pemilikan tanah yang lebih dari sekali meskipun ditemukan beberapa petani yang masih mempertahankan penguasaan tanah redisnya. Perpindahan pemilikan tanah mengindikasikan tujuan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani penggarap menjadi tidak terwujud.

Berbagai kebutuhan hidup yang mendesak dan tidak sebandingnya hasil dari pertanian dengan tingkat pengeluaran petani mengakibatkan banyak petani penerima SK redis kemudian menjual kembali tanahnya. Pada mulanya petani penggarap tidak menjual secara langsung, namun bertahap melalui sewa-menyewa atau dengan cara menggadaikan tanahnya. Namun karena setelah jatuh tempo, petani penggarap tersebut tidak berhasil menebus kembali tanah gadainya, maka akhirnya tanah tersebut dijual. Jual beli tanah redistribusi ini banyak dilakukan walaupun pemerintah telah melarangnya. Jual beli dilakukan di bawah tangan, dengan tidak merubah nama SK redistribusi penerima hak. Petani penggarap

tetap menggarap tanah yang telah dijualnya, namun posisinya kembali ke semula sebagai petani penggarap. Perubahan derajat kehidupan lebih nyata ditemukan. Peningkatan kesejahteraan meningkat, tetapi hanya ditemukan pada sedikit petani yang berhasil menjadikan dirinya sebagai tuan tanah baru. Perbedaan kesejahteraan yang mencolok ditemukan di sini, dimana terdapat petani yang sangat kaya yang menguasai hampir separuh tanah pertanian di desa, dengan buruh tani yang sangat miskin.

Lain halnya dengan Desa Cibalandong Jaya Kabupaten Subang, perilaku jual beli tanah asal objek *landreform* lebih sedikit ditemukan. Para petani penerima redis masih memiliki tanah yang dahulu diberikan kepadanya. Berdasarkan hasil observasi diketahui bahwa konsumsi dan gaya hidup petani di Kabupaten Garut lebih tinggi dibandingkan di Kabupaten Subang. Hal ini diduga merupakan salah satu sebab meningkatnya kebutuhan akan uang tunai di Kabupaten Garut yang mendorong petani menjual tanahnya. Di samping itu, kemudahan untuk menjual jasa atau bekerja di sektor informal pada petani penggarap Kabupaten Garut lebih tinggi. Petani di Desa Cibalandong Jaya memanfaatkan ikan-ikan di sungai Sukanegara untuk memenuhi kebutuhan lauk rumah tangganya. Sehingga pengeluaran uang untuk konsumsi lebih hemat dibandingkan petani di Desa Padaawas yang melulu mengandalkan pemenuhan konsumsinya dari hasil pertanian. Ketergantungan penduduk desa akan Sungai Sukanegara menjadikan sungai itu terjaga. Lingkungan alam lebih terpelihara ditemukan di Desa Cibalandong Jaya.

Setelah pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi dan konteks kebijakan diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan; juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan sehingga tingkat perubahan yang diharapkan terjadi. Berkaitan dengan kebijakan pertanahan, maka berdasarkan hasil penelitian di lapangan juga menunjukkan hal demikian. Di Kabupaten Garut dan Subang *prototype* sejarah implementasi kebijakan pertanahan memiliki kemiripan dengan sejarah penguasaan tanah di banyak tempat di Indonesia. Sejak Belanda meninggalkan Indonesia, maka tanah-tanah eks perkebunan/*erfacht* dikuasai oleh aristokrasi lokal yang bekerja sama dengan militer. Penguasaan tanah diatur dan didistribusikan oleh kedua kalangan ini. Sejalan dengan kebijakan Pemerintahan Pusat tahun 1961 yang mengharuskan tanah didistribusikan kepada penduduk, penguasa lokal dan militer mengatur lokasi dan luasan tanah berdasarkan kepentingan mereka. Seperti halnya di Desa Padaawas Kabupaten Garut dan Desa Cibalandong Jaya Kabupaten Subang, tanah-tanah yang lokasinya strategis dan lebih subur karena berdekatan dengan mata air dibagikan terlebih dahulu untuk kalangan militer (yang bukan merupakan penduduk desa setempat) dan aparat pemerintah desa. Setelah itu baru penduduk lain dibagikan di lokasi yang jauh dari ibukota desa dan tanah dengan kualitas kelas dua dengan luasan yang lebih kecil dari mereka. Pada saat ini tanah-tanah yang dimiliki kalangan militer sudah berpindah

tangan, diperjualbelikan kepada para petani setempat yang mampu membelinya.

Penelitian di Kabupaten Garut dan Subang menguatkan pernyataan yang dikemukakan Grindle. Implementasi kebijakan redistribusi tanah di kedua kabupaten menunjukkan terjadinya proses politik yang kental yang menyebabkan lemahnya pelaksanaan program. Tarik-menarik kepentingan diantara berbagai aktor yang terlibat mengakibatkan program redistribusi tanah tidak berjalan mulus, bahkan tersendat bertahun-tahun. Komitmen dan *political will* para pelaksana menjadi dimensi penting terselenggaranya program secara efektif. Pada awal kebijakan redistribusi tanah ini diterapkan dengan keinginan politik yang kuat dari pemerintah, kebijakan berjalan dengan lancar walaupun hasilnya belum diketahui pasti. Namun redistribusi tanah kepada para petani penggarap terjadi. Sayangnya, dengan beralihnya regim kekuasaan dari orde lama ke orde baru, kebijakan ini menjadi tersendat dan kemudian tidak ada gaungnya sama sekali, padahal peraturan perundangan masih tetap berlaku dan tidak dicabut.

Demikian halnya yang terjadi di tingkat lokal. Situasi politik yang terjadi di tingkat nasional berimbas pada prakteknya di tingkat pemerintahan lokal, termasuk desa. Tarik ulur kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyebabkan para pelaksana di lapangan ragu-ragu mengambil tindakan karena khawatir melampaui kewenangannya. Implikasinya adalah muncul konflik-konflik atau kasus sengketa tanah antara berbagai pihak di lapangan. Konflik terjadi di kalangan

antar petani, baik petani dengan petani, maupun petani dengan penggarap. Konflik yang lebih meluas adalah konflik antara masyarakat dengan negara, dalam hal ini Perhutani di Kabupaten Garut dan PTPN XII di Kabupaten Subang. Dari hasil *focus group discussion* dapat diketahui bahwa penyebab konflik adalah perbedaan persepsi tentang riwayat kepemilikan tanah; tentang siapa yang sebenarnya memiliki hak untuk memiliki, menguasai dan menggunakan tanah yang disengketakan. Penyebab lain adalah pengaturan perusahaan dan pemanfaatan tanah-tanah yang kemudian disepakati dikelola bersama. Sampai saat penelitian berakhir konflik petani di Desa Cibalandong Jaya dan PTPN XII belum diselesaikan. Sedangkan konflik di desa Padaawas di Kabupaten Garut relatif sudah mereda dengan disepakatinya program Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) dimana petani yang berlokasi di sekitar tanah milik Perhutani diberikan ijin untuk mengelola tanah seluas kesepakatan masing-masing dengan tanaman kopi.

Kesimpulan

Implementasi kebijakan pertanahan berpengaruh signifikan terhadap struktur penguasaan tanah dan berdampak terhadap kesejahteraan petani di Kabupaten Garut dan Subang. Besaran pengaruh implementasi kebijakan pertanahan terhadap struktur penguasaan tanah di Kabupaten Garut dan Subang ditentukan oleh sub variabel konten kebijakan (*content of policy*) yang meliputi dimensi-dimensi : pihak-pihak yang kepentingannya ter-

pengaruh kebijakan, jenis manfaat, derajat perubahan yang diinginkan, letak pengambilan keputusan, pelaksanaan program, dan sumber daya; dan sub variabel konteks implementasi (*context of implementation*) yang meliputi dimensi: kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik kelembagaan dan penguasa, serta konsistensi dan daya tanggap. Selanjutnya konten kebijakan dan konteks implementasi kebijakan pertanahan secara bersama-sama berpengaruh nyata terhadap kesejahteraan petani di Kabupaten Garut dan Subang.

Pemberlakuan batas kepemilikan tanah maksimum harus ditegakkan kembali agar struktur penguasaan tanah dapat menjadi lebih merata dan adil. Namun perlu diikuti dengan peninjauan kembali peraturan perundangan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pertanahan yang saat ini tidak relevan lagi pemberlakuannya, seperti ketentuan tentang kelebihan tanah maksimum, kriteria kepadatan penduduk, dan ketentuan tentang tanah absentee.

Pemerintah perlu melakukan reorientasi arah pembangunan negara dengan lebih menaruh perhatian pada sektor pertanian. Sebaiknya kewenangan urusan pertanahan dipegang oleh satu Departemen Agraria, tidak lagi dipisahkan antara kewenangan agraria (Departemen Dalam Negeri) dan pertanahan (Badan Pertanahan Nasional). Pemerintah perlu meningkatkan kapasitas organisasi petani sehingga lebih memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat sehingga mampu meningkatkan produksinya.

Akhirnya, pembaruan agraria (*reforma agrarian*) tidak hanya ber-

henti pada masalah redistribusi tanah saja tetapi harus ditunjang dengan kesiapan infrastruktur yang menyokong pembaruan itu. Karena program-program penunjang itu harus menjadi satu paket dengan program pembaruan secara keseluruhan, termasuk ke dalamnya

program-program pasca redistribusi (antara lain: perkreditan, penyuluhan, pendidikan, dan latihan, teknologi, pemasaran, dan lain-lain).

Daftar Pustaka

- Anderson, James E., David W. Brady, Charles S. Bullock III, & Joseph Stewart, Jr. 1984. *Public Policy and Politics in America*. California : Cole Publishing Company.
- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. Chicago : Holt, Rinehart and Winston.
- Drabkin, H. Darin. 1977. *Land Policy and Urban Growth*. Toronto : Pergamon of Canada Ltd.
- Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis : An Introduction*. New Jersey : Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. Fourth Edition. New Jersey : Prentice-Hall, Inc.
- Endang Suhendar, et al. 2002. *Menuju Keadilan Agraria : 70 tahun Gunawan Wiradi*. Bandung. Yayasan Akatiga.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Harsono, Boedi. *UUPA : Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksananya*, Djakarta: Djambatan , hal 2-3).
- Jones, C. O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition. California : Wadsworth, Inc.
- Kerlinger. FN. 1978. *Foundations of Behavioral Research*. McGraw-Hill. New York.
- Noer Fauzi. 2001. *Prinsip-prinsip Reforma Agraria : Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*. Yogyakarta. Laperapustaka Umum.
- Parlindungan, A.P. 1990. *Landreform di Indonesia : Strategi dan Sasarannya*. Bandung : Alumni.