

ABSTRAK

Selama ini, studi kegagalan kebijakan reforma agraria belum banyak dikaji dari perspektif birokrat level bawah (BLB). BLB adalah birokrat yang berada di ujung rantai birokrasi yang berperan melaksanakan kebijakan, memiliki otonomi dan diskresi yang berpotensi besar mengubah kebijakan, serta memiliki peran besar dalam implementasi kebijakan. Studi ini dilakukan dengan mengkaji implementasi kebijakan reforma agraria dalam program redistribusi tanah di Cipari Cilacap Jawa Tengah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menjelaskan peran besar BLB, mengetahui cara bertindak BLB dalam mengupayakan perannya tetap besar, dan mengetahui bahwa faktor-faktor tersebut dapat menjelaskan kegagalan kebijakan reforma agraria dalam implementasi program redistribusi tanah Cipari Cilacap. Thesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah kegagalan kebijakan reforma agraria Cipari Cilacap terjadi karena peran BLB yang tetap besar.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan memilih studi kasus sebagai strategi untuk mengungkapkan peran dan peristiwa negosiasi aktor pelaksana kebijakan reforma agraria Cipari Cilacap. Unit analisis studi ini adalah individu-individu yang terlibat dalam implementasi program redistribusi tanah di Cipari Cilacap Jawa Tengah. Informan penelitian ditentukan melalui teknik *snowball sampling* yang meliputi Perangkat Kecamatan, Perangkat Desa, Organisasi Tani SeTam, Organisasi Tani Lokal, Tokoh Masyarakat Kecamatan, Tokoh Masyarakat Desa, dan Staf BPN. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan untuk mengumpulkan data yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah dan berbagai keputusan BLB reforma agraria Cipari Cilacap. Studi dokumentasi mendukung pengumpulan data mengenai kondisi lokasi penelitian dan informasi tambahan yang relevan dengan pelaksanaan redistribusi tanah dan pengambilan keputusan BLB.

Hasil penelitian ini menjadi justifikasi peneliti terhadap thesis yang diajukan dalam penelitian ini yaitu bahwa kegagalan kebijakan reforma agraria terjadi karena peran BLB yang tetap besar. Dengan kata lain, dominasi negara melalui peran BLB yang besar dan tetap besar merupakan pendukung terjadinya kegagalan kebijakan reforma agraria dalam implementasi program redistribusi tanah di Cipari Cilacap Jawa Tengah. Hasil temuan penelitian ini berdasar dua pertanyaan penelitian yang diajukan. Pertama adalah tentang peran BLB yang memiliki peran besar sebagai pelaksana kebijakan dan juga sebagai pengambil keputusan ketika implementasi menghadapi situasi yang bermasalah menunjukkan peran aktor negara yang dominan. Kedua, bahwa dengan menggunakan strategi negosiasi distributif yaitu strategi negosiasi yang mementingkan keuntungan satu pihak, membuat BLB yang memiliki peran besar menjadi tetap besar walaupun dalam situasi horizontal dimana

terdapat aktor non-negara dalam implementasinya. Indikasi penyebab kegagalan kebijakan reforma agraria di Cipari Cilacap dalam hal ini adalah BLB sebagai aktor negara telah menggunakan perannya yang besar menjadi tetap besar dengan melakukan negosiasi yang hanya mengakomodir kepentingan BLB. Kepentingan BLB yang diperjuangkan dan dimenangkan melalui strategi negosiasi distributif dalam situasi horizontal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan kebijakan yang merupakan pedoman implementasi program redistribusi tanah di Cipari Cilacap. Kondisi ini yang disebut sebagai kegagalan reforma agraria dalam implementasi program redistribusi tanah di Cipari Cilacap Jawa Tengah.

Kata Kunci: Kebijakan Reforma Agraria, Birokrat Level Bawah, Negosiasi Distributif

ABSTRACT

Study on the failure of agrarian reform policy has not been much elaborated from the perspective of street level bureaucrats (SLBs). SLBs is a person in the bureaucratic system who has a huge role in implementing policies and has autonomy and discretion which is potential to change policies. This study was conducted to examine the implementation of agrarian reform policy for the program of land redistribution in Cipari Cilacap Central Java. This study aims to determine factors explaining the great role of SLBs, how SLBs maintaining its role, and to find out all related aspects explaining the failure of agrarian reform policy in the implementation of land redistribution program in Cipari Cilacap. The thesis proposed in this study is the SLBs roles that remain huge is the cause of the failure of the agrarian reform policy in Cipari Cilacap.

This research applied a qualitative approach using a case study as a strategy to explore and identify the role and process of negotiation among actors in the implementation of the agrarian reform policy in Cipari Cilacap Central Java. The unit analysis of this study is individuals involved in the implementation of the land redistribution program in Cipari Cilacap, Central Java. Informants of this study were were selected using a snowball sampling techniques which include Sub-District Apparatus, Village Apparatus, SeTam Farmer Organization, Local Farmer Organization, District Community Leaders, Village Community Leaders, and BPN Staff. Data collection was performed using interviews and documentation studies. Interviews were conducted to collect data related to the implementation of land redistribution activities and various decisions of the SLBs of the agrarian reform in Cipari Cilacap. The documentation study supported the collection of data about the study location and additional information relevant to the implementation of land redistribution as well as the SLB's decision making.

The results of this study justify the thesis proposed in this study, that the failure of agrarian reform policy occurred due to the role of SLBs that remained decisive. In other words, the dominance of the state through the role of SLBs that is decisive and remains decisive support the failure of agrarian reform policy in the implementation of the land redistribution program in Cipari Cilacap Central Java. The findings of this study are based on two research questions raised. The first is about the decisive role of SLBs as a policy implementer and also as a decision maker especially when facing a problematic situation in the implementation process that shows the dominant role of the state actor. The second, using a distributive negotiation strategy that is a negotiation strategy which benefits of one party, then the SLBs role remains decisive even in a horizontal situation where there are non-state actors in its implementation. The indication of the agrarian reform policy failure in Cipari Cilacap in this case is that SLBs as a state actor has applied its decisive role to remain decisive in implementing a negotiation strategy which only accommodates the interests of the SLBs. The mentioned interests of

SLBs, which were agreed through the distributive negotiation strategy in the horizontal situation, were not in accordance with the policy provisions as the guidelines for implementing the land redistribution program in Cipari Cilacap. This condition is referred to as the failure of agrarian reform in the implementation of the land redistribution program in Cipari Cilacap Central Java.

Keywords: agrarian reform policy, Street Level Bureaucrats, Distributive Negotiation

