

# BAB 1 PENDAHULUAN

Sesuai penegasan Kepala BPN RI:

*Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) bukanlah sekedar proyek bagi-bagi tanah, melainkan suatu program terpadu untuk mewujudkan keadilan sosial dan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui penataan akses terhadap tanah sebagai basis untuk revitalisasi pertanian dan aktivitas ekonomi pedesaan.<sup>1</sup>*

## 1.1 Latar Belakang

Pada tanggal 28 September 2006, Presiden SBY mengeluarkan kebijakan bahwa pemerintah akan meredistribusi tanah seluas 8,15 juta hektar kepada rakyat sebagai bentuk pelaksanaan reforma agraria. Keluarnya kebijakan ini menandai terjadinya titik balik penting di dalam riwayat perjuangan reforma agraria di Indonesia. Pasca tragedi 1965, praktis wacana reforma agraria raib dari perbincangan publik maupun dari kebijakan pemerintah. Era reformasi berhasil mendorong wacana ini kembali ke pusat perdebatan politik yang akhirnya menghasilkan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Namun, sampai sekian tahun kemudian, tetap tidak ada kemauan politik dari pemerintah untuk mendorong pelaksanaan program reforma agraria. Barulah sejak tahun 2006 pelaksanaan reforma agraria ini secara tegas dinyatakan sebagai program pemerintah, yakni ditetapkan sebagai salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional RI melalui Perpres Nomor 10 Tahun 2006.

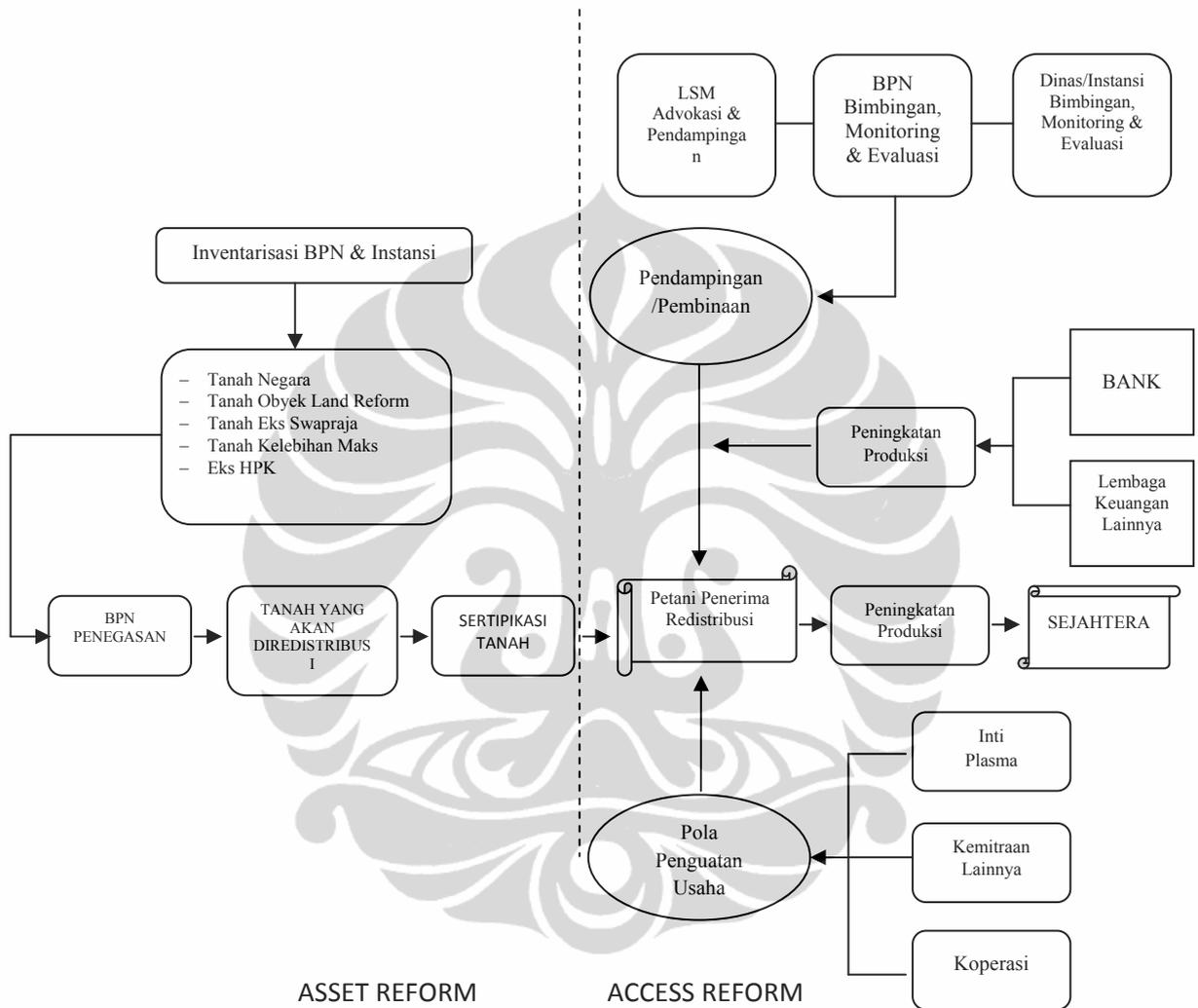
Dengan adanya kebijakan mengalokasikan lahan seluas 8,15 juta hektar sebagai objek pelaksanaan reforma agraria, maka kemauan politik pemerintah untuk melaksanakan reforma agraria semakin terlihat kuat<sup>2</sup>. Pelaksanaan kebijakan redistribusi tanah ini dijalankan dalam sebuah kerangka program

---

<sup>1</sup> Wawancara Joyo Winoto: "Reforma Agraria Tak Boleh Sembrono." Tempo, 10 Desember 2006.

<sup>2</sup> Sebelum itu, pelaksanaan reforma agraria memang juga sudah dinyatakan secara eksplisit dalam buku visi, misi dan program SBY-JK yang disampaikan sewaktu mencalonkan diri sebagai pasangan Presiden-Wakil Presiden. Dalam buku ini pelaksanaan reforma agraria disebutkan eksplisit sebanyak dua kali, yakni dalam konteks agenda "perbaikan dan penciptaan kesempatan kerja" dan "revitalisasi pertanian dan aktivitas pedesaan".

terpadu yang disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Gambar 1.1 memperlihatkan Bagan alir pelaksanaan PPAN yang dirumuskan oleh Badan Pertanahan Nasional.



Sumber : Puslitbang BPN RI

**Gambar 1.1**  
**Bagan Alir Program Pembaruan Agraria Nasional PPAN**

PPAN terdiri dari dua komponen pokok. 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 tadi dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Gabungan antara kedua jenis *reform* inilah yang diistilahkan dengan “*Land reform Plus*” sebagai ciri dasar yang membedakan PPAN ini dari program *land reform* yang pernah dilakukan pemerintah sebelumnya.

*Asset Reform*, di dalam kerangka mandat konstitusi, politik dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penguatan akses tanah yang di masa lalu melalui *Land reform* sebagai suatu proses redistribusi tanah untuk menata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berdasarkan hukum dan peraturan perundangan di bidang pertanahan, tetap dilaksanakan disesuaikan kondisi dan kebutuhan daerah. Beberapa bentuk penguatan akses tanah ke petani antara lain melalui redistribusi Tanah Obyek *Land reform* yang belum dibagikan, tanah milik adat, tanah negara, dan tanah ex HGU yang telah dilepaskan dan dikuasai masyarakat. Subyek/penerima manfaat diprioritaskan masyarakat yang telah menguasai dan mengusahakan tanah tersebut selama bertahun-tahun. Prioritas berikutnya masyarakat miskin dan atau tidak punya tanah di sekitar/luar lokasi. Model pembagian tanah (distribusi/redistribusi) dapat dilakukan dengan penataan maupun tanpa penataan fisik. Penerima manfaat tersebut diberikan sertipikat hak milik atas tanah secara perseorangan. Mekanismenya melalui Redistribusi Tanah, Prona, Konsolidasi Tanah Pertanian, dan merupakan penguatan hak terhadap tanah yang telah dikuasai masyarakat. Sedangkan *Access reform* adalah proses penyediaan akses bagi masyarakat (subyek PPAN) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan (partisipasi ekonomi politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

Seperti kita ketahui Sejak 1960-an Indonesia sudah melakukan redistribusi tanah seluas 1,15 juta hektar, seperti dapat terlihat dalam tabel 1.1. Namun pada

kenyataannya penerima tanah itu hidupnya tidak menjadi lebih sejahtera. Ini dapat terlihat dari hasil Sensus Pertanian tahun 2003, jumlah rumah tangga petani gurem (menguasai tanah kurang dari 0,5 hektar) di Indonesia meningkat seperti tersaji pada tabel 1.2.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Tanah Obyek Land reform Yang Telah Diredistribusikan**

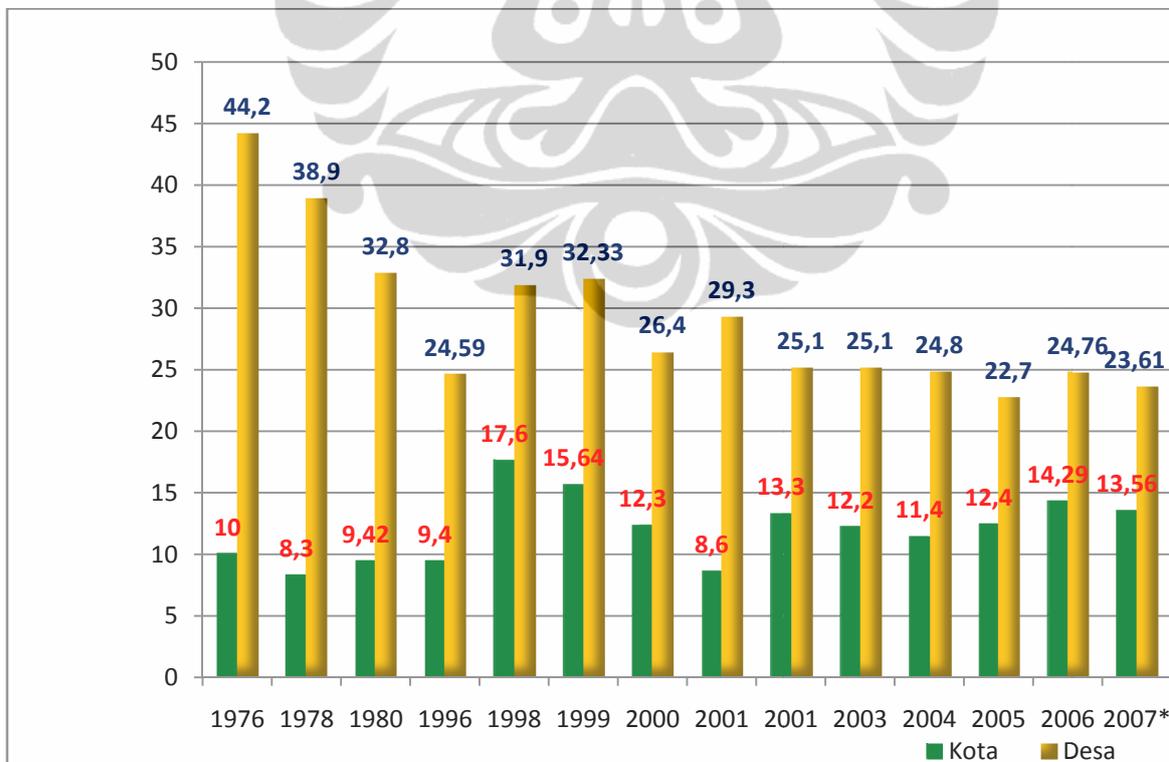
No	Provinsi	Jumlah Redis 1961-2005 (Ha)	Jumlah Penerima Redist 1961-2005 (KK)	Luas rata- rata diterima KK (Ha)
1.	D. I Aceh	17,976.000	13,120	1.370
2.	Sumatera Utara	111,145.000	123,260	0.902
3.	Riau	9,308.000	9,079	1.025
4.	Sumatera Barat	11,615.000	12,516	0.928
5.	Sumatera Selatan	20,254.000	22,497	0.900
6.	Jambi	10,855.620	6,868	1.581
7.	Bengkulu	36,208.000	22,630	1.600
8.	Lampung	37,116.000	59,909	0.620
9.	DKI Jakarta	0.000	0.000	0.000
10.	Jawa Barat	183,614.019	426,930	0.430
11.	D.I Yogyakarta	692.000	3,447	0.201
12.	Jawa Tengah	39,566.682	142,987	0.277
13.	Jawa Timur	262,936.073	261,708	1.005
14.	Bali	9,854.000	17,979	0.548
15.	Nusa Tenggara Barat	17,668.000	9,466	1.866
16.	Nusa Tenggara Timur	41,468.000	49,660	0.835
17.	Kalimantan Selatan	20,793.158	22,052	0.943
18.	Kalimantan Tengah	42,842.326	30,734	1.394
19.	Kalimantan Barat	13,634.000	11,246	1.212
20.	Kalimantan Timur	26,761.478	13,879	1.928
21.	Sulawesi Tengah	12,705.917	15,927	0.798
22.	Sulawesi Tenggara	57,529.000	49,723	1.157
23.	Sulawesi Selatan	88,764.000	103,719	0.856
24.	Sulawesi Utara	5,526.000	5,145	1.074
25.	Maluku	18,697.000	9,714	1.925
26.	Papua	2,860.000	2,117	1.351
27.	Bangka Belitung	915.000	929	0.985
28.	Banten	50,186.000	52,347	0.959
29.	Maluku Utara	0.000	0	0.000
30.	Gorontalo	8,037.000	11,174	0.719
	<b>Jumlah</b>	<b>1,159,527.273</b>	<b>1,510,762</b>	<b>0.768</b>
Sumber: Dit. Pengaturan Penguasaan Tanah, BPN 2005				

**Tabel 1.2**  
**Distribusi Rumah Tangga Petani menurut Luas Lahan (%)**

Luas (Ha)	1983	1993	2003
< 0,1	8,5	7,0	17,2
0,1 – 0,49	37,7	40,7	39,2
0,50 – 0,99	24,1	22,4	18,4
≥ 1,0	29,7	29,9	25,2

Sumber : BPS

Peningkatan rumah tangga gurem selama tahun 1993—2003 sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk miskin di pedesaan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 1993 jumlah penduduk miskin di pedesaan tercatat sebanyak 17.200.000 orang sementara pada tahun 2003 jumlahnya meningkat menjadi 25.100.000 orang. Potret ketimpangan agraria, guremisasi pertanian dan meningkatnya jumlah penduduk miskin di pedesaan merupakan akumulasi timbunan persoalan agraria dari waktu ke waktu.



**Grafik 1.1**  
**Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia (1976 – 2007)**

Universitas Indonesia

Dengan dilaksanakannya PPAN, maka tantangan besar bagi pemerintah kemudian adalah bagaimana mendesain operasionalisasi PPAN ini sehingga nantinya bisa dilaksanakan secara terpadu dan benar-benar diorientasikan pada penataan ulang struktur agraria yang timpang dan penyediaan program-program pendukungnya yang lebih luas. Pada saat yang sama, bagaimana bisa menggulirkan pelaksanaan PPAN ini agar mendapat dukungan yang luas baik di lingkungan elit politik, di antara lintas departemen dan level pemerintahan, maupun di kalangan masyarakat secara umum.

Ada 5 (lima) tujuan utama yang hendak dicapai dari pelaksanaan PPAN melalui asset reform dan akses reform yaitu:

1. Menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga menjadi lebih berkeadilan sosial,
2. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, khususnya kaum tani dan rakyat miskin di pedesaan,
3. Mengatasi pengangguran dengan membuka kesempatan kerja baru di bidang pertanian dan ekonomi pedesaan,
4. Membuka akses bagi rakyat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik, dan
5. Mewujudkan mekanisme sistematis dan efektif untuk mengatasi sengketa dan konflik agraria.

Sebagai sebuah kebijakan yang dilatari oleh keinginan untuk mendistribusikan lahan eks hutan produksi konversi (HPK) sejumlah 8.15 juta hektar, beragam tanggapan diberikan oleh kalangan termasuk juga kalangan yang selama ini memperjuangkan Pembaruan Agraria. Ada dua tanggapan utama, *pertama* kalangan yang menganggap bahwa Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) ini mesti ditentang. Sementara kelompok kedua kalangan yang menganggap bahwa program ini mesti dikawal secara kritis mulai dari sisi substansi hingga ke sisi implementasi. Kelompok pertama yang menentang misalnya, memberikan ulasan setidaknya ada tujuh alasan mengapa PPAN mesti ditolak yaitu (Dianto Bachriadi : 2006) :

1. PPAN bertumpu pada revitalisasi pertanian sehingga lebih mengacu pada upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian yang sudah ada khususnya perkebunan. Upaya jenis ini jelas-jelas sangat dititik beratkan pada investasi bukan membentuk modal pedesaan yang kuat.
2. Pembaruan Agraria hanya dijadikan urusan teknis semata sehingga sejalan dengan proyek administrasi pertanahan dan mendorong integrasi usaha petani kecil kedalam pertanian/perkebunan skala besar.
3. PPAN hanya ditujukan pada tanah-tanah Negara yang hanya mungkin dibagikan tanpa ada keinginan kuat merombak struktur agrarian yang ada.
4. PPAN tidak mengakomodasi sepenuhnya keinginan menyelesaikan konflik agrarian.
5. PPAN bertumpu pada institusi yang lemah yakni BPN.
6. PPAN kemungkinan dibawah bimbingan program-program Bank Dunia yang mendorong liberalisasi pertanahan.
7. PPAN kemungkinan besar hanya sebuah dagangan politik jangka pendek SBY-JK.

Sementara pada kelompok kedua, berangkat dari pandangan bahwa PPAN bukanlah reforma agraria sejati dan menyeluruh seperti yang diinginkan selama ini. Namun, keinginan pemerintah untuk membuka ruang dialog dengan kalangan masyarakat sipil dari sisi substansi dan implementasi dapat dijadikan sebagai batu loncatan dalam mendorong pembaruan agrarian sejati yang diinginkan. Dengan demikian, PPAN dianggap sebagai peluang politik yang ada dalam memperkuat basis-basis kelompok masyarakat dalam memperjuangkan Pembaruan Agraria.

Menurut Gunawan Wiradi, pembaruan agraria yang sukses setidaknya memenuhi beberapa prasyarat utama yang harus dipenuhi diantaranya adanya keinginan politik yang kuat dari pemerintah, organisasi tani yang kuat, adanya elit politik yang terpisah kepentingannya dengan elit bisnis serta dukungan dari pihak tentara dan kepolisian, serta pemahaman minimal pemahaman dasar dalam hal pembaruan agraria. Dengan mengacu pada prasyarat inilah sesungguhnya PPAN dapat dijadikan sebagai peluang politik untuk memperkuat prasyarat. Dengan menjadikan pembaruan agrarian sebagai sebuah program dari pemerintah yang

**Universitas Indonesia**

berkuasa, pembaruan agraria akan lebih dapat menarik masyarakat banyak sesuai dengan beragam kepentingan politiknya untuk terlibat dan peduli dalam mengawasi kebaikan, keburukan dan kesalahan teknis implementasi dari program ini. Melalui proses dan keterlibatan masyarakat banyak semacam ini, ruang-ruang public yang bebas akan termanfaatkan secara lebih luas dalam menyebarkan gagasan dan pengetahuan tentang pembaruan agrarian sejati.

Kedua, program ini mesti diperjuangkan sebagai sebuah program nasional yang akan melibatkan pejabat birokrasi dari pusat hingga daerah dengan keharusan melibatkan organisasi rakyat dari nasional hingga wilayah. Pola ini juga akan membuka luas bagi lahirnya serikat-serikat atau kelompok tani baru di semua wilayah nasional. Dengan demikian, terjadi sebuah lompatan kebutuhan masyarakat tani untuk mengorganisasikan diri. Proses ini juga akan membuka keragaman baru dari serikat-serikat tani yang selama ini masih didominasi oleh petani yang terlibat konflik semata (Yusup Napiri M, et all, 2006 p.41).

PPAN dimulai tahun 2007, melalui program ini, peran BPN tidak hanya sekedar sebagai lembaga yang memproduksi sertipikat tanah, tapi sekaligus membantu pemilik tanah untuk bisa memberdayakan tanah tersebut untuk meningkatkan kesejahteraan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai Evaluasi Dampak Program Pembaharuan Agraria Nasional di Desa Sidorejo Kecamatan Bangun Rejo Kabupaten Lampung Tengah.

## **1.2 Perumusan Permasalahan**

Adanya silang pendapat mengenai pelaksanaan PPAN dan pelaksanaannya yang sudah hampir 4 (empat) tahun, penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada satu lokasi pelaksanaan PPAN Tahun 2007 di Desa Sidorejo Kec. Bangun Rejo Kab. Lampung Tengah. Penulis ingin mengevaluasi dampak dari program ini terhadap kondisi sosial ekonomi petani tersebut, apakah bermanfaat atau sebaliknya. Dengan latar belakang di atas maka yang menjadi pertanyaan

penelitian ini adalah Bagaimana dampak PPAN terhadap kondisi ekonomi masyarakat penerima manfaat dari program tersebut?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

Mengevaluasi dampak PPAN terhadap kondisi ekonomi masyarakat penerima manfaat program berdasarkan beberapa indikator seperti Akses Kredit, Kesetaraan Jender, Investasi Tanah dan Pasar Tanah.

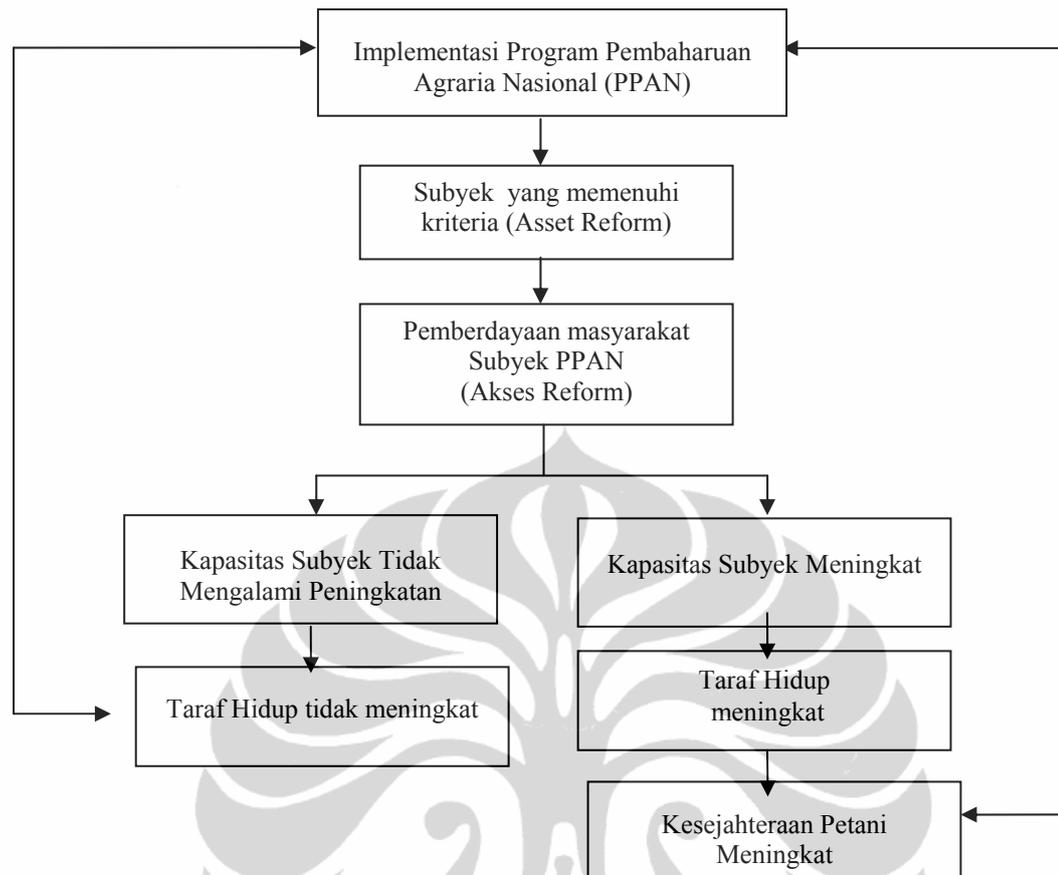
### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai kalangan diantaranya:

1. Akademisi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber data, informasi, dan literatur bagi kegiatan-kegiatan penelitian maupun penulisan ilmiah selanjutnya yang terkait dengan konsep-konsep PPAN.
2. Pemerintah. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana evaluasi PPAN yang telah atau sedang dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

### **1.5 Kerangka Pikir Penelitian**

Dalam memerangi kemiskinan masyarakat pedesaan, pemerintah dalam hal ini BPN melaksanakan program PPAN dengan mendistribusikan tanah untuk dikelola guna memenuhi kebutuhan hidup. Setelah pendistribusian tanah selesai dilaksanakan, dilanjutkan dengan kegiatan-kegiatan lain yang mendukung, guna meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat seperti pelatihan kelompok tani, bantuan teknologi pertanian, menjalin kerjasama lintas sektoral, menjembatani perbankan dengan masyarakat dalam hal permodalan, dan lain sebagainya. Dengan dilaksanakannya kegiatan tersebut diharapkan ada perbaikan taraf hidup dan pada akhirnya kesejahteraan masyarakat meningkat, sehingga tujuan dari dilaksanakannya PPAN dapat dicapai.



**Gambar 1.2**  
**Kerangka Pikir Penelitian**

## 1.6 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian mencakup tiga hal: (1) lingkup materi yang akan diteliti, (2) lingkup wilayah yang diteliti dan (3) lingkup waktu yang diteliti.

➤ Ruang lingkup materi yang diteliti, difokuskan pada hal-hal sebagai berikut:

- ❖ Manfaat Sertipikat
  - Manfaat sertipikat dibandingkan dengan pengeluaran yang harus mereka keluarkan
  - Keamanan tanah
- ❖ Akses Kredit
- ❖ Investasi pada tanah (perbaikan kondisi rumah, perbaikan rumah, perbaikan tanah pertanian)
- ❖ Perubahan dalam pasar tanah (dampak terhadap nilai pasar, penjualan

dan pembelian tanah.

- Ruang lingkup wilayah yang diteliti adalah Desa Sidorejo Kecamatan Bangun Rejo Kabupaten Lampung.
- Lingkup waktu penelitian adalah PPAN dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2010.

### 1.7 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

#### **Bab I. Pendahuluan**

Terdiri dari Latar Belakang, Permasalahan, Tujuan, Manfaat, Kerangka Pikir Penelitian, Ruang Lingkup Penelitian dan Sistematika Penulisan.

#### **Bab II. Tinjauan Pustaka**

Berisi landasan teori mengenai konsep agraria, PPAN, Pendaftaran Tanah, evaluasi program dan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya.

#### **Bab III. Metodologi Penelitian**

Merupakan pemaparan dari metode yang digunakan, pemilihan sampel, pengolahan data, metode analisis

#### **Bab IV. Pelaksanaan Program Pembaharuan Agraria Nasional di Desa Sidorejo Kecamatan Bangun Rejo Kabupaten Lampung Tengah**

Memaparkan pelaksanaan kegiatan aset reform dan akses reform, mulai dari awal pelaksanaan hingga berakhirnya program tersebut

#### **Bab V. Analisis dan Pembahasan**

Pembahasan, akan menjelaskan mengenai hasil evaluasi dampak Program Pembaharuan Agraria Nasional di Provinsi Lampung.

#### **Bab VI. Penutup**

Pada bab ini akan disimpulkan hasil dari penelitian serta memberikan saran rekomendasi kebijakan.