

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pembaruan Agraria (Reforma Agraria) di Indonesia**

Teori – teori pembangunan yang berkembang pada pertengahan ke – 20 melihat bahwa pembangunan di negara- negara berkembang tidak dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu melakukan transformasi masyarakat melalui penataan struktur agraria. Bahwa kemudian Reforma Agraria dianggap sebagai kata kunci untuk keberhasilan pembangunan merupakan hal yang sangat beralasan.

Berkaitan dengan hal tersebut, pemahaman terhadap berbagai teori dan pendapat yang berhubungan dengan pelaksanaan Reforma Agraria Nasional sebagai pemecahan terhadap masalah yang dihadapi bangsa Indonesia dengan menyentuh akar masalahnya sangat diperlukan.

Reforma Agraria di Indonesia sudah dikenal sejak tahun 1960. Pembuktian atas hal tersebut adalah diundangkannya Undang – Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria yang merupakan tonggak penting bagi upaya menuju keadilan agraria di Indonesia. Akan tetapi langkah tersebut kemudian dijadikan komoditas politik sehingga ketika terjadi prahara pada tahun 1965 dan kekuasaan dipegang oleh rezim Orde Baru, *land reform* dianggap sebagai “barang haram” sehingga tidak bisa diselenggarakan.

Bachriadi mengungkapkan :

*“Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pembangunan... Pembaruan agraria dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan, sehingga tercipta dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan mereka, sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan, serta penggunaan sumberdaya alam sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” (Deklarasi Pembaruan Agraria, Jogjakarta 1998).*

*“Melaksanakan land reform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia.” (Soekarno, 1960)*

Saat ini pemerintah kembali membangkitkan Reforma Agraria dalam konsep baru, Dengan konsep Reforma Agraria baru yang sedang dihadapi Bangsa Indonesia.

### **2.1.1 Definisi Pembaruan Agraria**

*Agrarian reform* dan *land reform* seringkali dianggap identik. Berbagai pihak, dengan sudut pandang yang sangat beragam memberikan pengertian yang berbeda-beda mengenai Reforma Agraria. Dalam pengertian terbatas, Reforma Agraria dipandang sebagai *land reform*, dengan salah satu programnya yaitu redistribusi tanah (pembagian tanah), namun penelitian kali ini Reforma Agraria memiliki arti yang lebih luas dan tidak hanya berupa *land reform*.

Menurut Wiradi (2001), Reforma Agraria adalah penataan ulang struktur pemilikan dan penguasaan tanah beserta seluruh paket penunjang secara lengkap , Paket penunjang tersebut adalah adanya jaminan hukum atas hak yang diberikan, tersediaanya kredit yang terjangkau, adanya akses terhadap jasa-jasa advokasi, akses terhadap informasi baru dan teknologi, pendidikan dan latihan, dan adanya akses terhadap bermacam sarana produksi dan bantuan pemasaran.

Setiawan (2001) mengatakan bahwa istilah Reforma Agraria adalah pembaruan agraria karena apa yang dimaksudkan lebih luas dari sekedar pembagian tanah. Selanjutnya menurut Sahyuti (2007), Reforma Agraria dimaknai sebagai *land reform* plus, artinya inti dari pelaksanaan Reforma Agraria adalah berupa *land reform* yang dalam arti sempit yaitu penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Komponen plus dalam Reforma Agraria dimaksud adalah bentuk-bentuk dan cara mengolah tanah, penyuluhan pertanian, dan lain – lain.

Menurut Sutarto (2007) pembaruan agraria tidak boleh dipahami sebagai proyek bagi – bagi tanah semata, tapi harus diorientasikan pada upaya peningkatan kesejahteraan petani serta revitalisasi pertanian dan pedesaan secara menyeluruh. Untuk itu selain harus merupakan upaya penataan struktural untuk menjamin hak rakyat atas sumber- sumber agraria melalui *land reform* , Reforma Agraria harus merupakan upaya pembangunan lebih luas yang melibatkan multi-pihak untuk menjamin agar aset tanah yang telah diberikan dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan. Hal ini mencakup pemenuhan hak-hak dasar dalam arti luas, misalnya pendidikan , kesehatan dan juga penyediaan dukungan modal, teknologi,

manajemen, infrastruktur, pasar dan lain –lain. Komponen yang pertama disebut sebagai *asset reform*, sedangkan yang kedua disebut *access reform*. Gabungan antara kedua jenis *reform* inilah yang dimaksud dengan *land reform plus*.

Senada dengan pengertian tersebut di atas, Winoto (2007) mengemukakan bahwa Reforma Agraria adalah “*land reform plus*”, yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Artinya ‘*land reform*’ yang mekanismenya untuk menata kembali proses-proses yang dirasa tidak adil dengan penambahan akses reform sehingga pemberian tanah bagi petani dapat dijadikan sebagai alat reproduksi.

Berbagai istilah dan pengertian sangat banyak dikemukakan namun hal ini hanya sebatas pemberian definisi saja sehingga jarang menjadi perdebatan. Prinsipnya adalah yang menjadi konsep dasar pembaruan yang diemban Reforma Agraria yaitu tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Bertolak dari konsep dasar tersebut, selanjutnya rumusan yang dipergunakan sebagai definisi Reforma Agraria yang akan diselenggarakan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Menurut Istilah TAP MPR IX/MPR/2001

Reforma agraris adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan kepemilikan sumber – sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat.

2. Menurut Penjelasan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 10 Ayat 1 dan 2

Dalam pasal 10 ayat 1 dan 2 dirumuskan “*land reform*” atau “*agrarian reform*” yaitu sebagai suatu ketentuan bahwa tanah harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Selanjutnya ketentuan itu perlu diikuti pula dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Definisi operasional dari Reforma Agraria sebagai upaya suatu program pemerintah dalam upaya menyelesaikan berbagai permasalahan dengan memberikan sentuhan langsung pada akar permasalahannya adalah :

1. Reforma Agraria merupakan penataan ulang sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan prinsip pasal – pasal UUD 45 dan UUPA ;
2. Reforma Agraria merupakan proses penyelenggaraan *land reform* (LR) dan *access reform* (AR) secara bersama; LR adalah proses redistribusi tanah untuk menata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah berdasarkan politik dan hukum pertanahan. AR adalah suatu proses penyediaan akses bagi masyarakat (subjek Reforma Agraria) terhadap segala hal yang memungkinkan masyarakat untuk mengembangkan tanahnya sebagai sumber kehidupan (partisipasi ekonomi- politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

Defenisi tersebut secara lebih terperinci dapat dipaparkan bahwa Reforma Agraria yang selanjutnya disebut sebagai PPAN adalah merupakan:

1. *Upaya bersama untuk mewujudkan keadilan sosial;*

Reforma Agraria dilakukan untuk langsung menyentuh akar permasalahan – permasalahan struktural dimana kemiskinan termasuk salah satu diantaranya.

2. *Mandat politik, konstitusi dan hukum;*

Reforma Agraria merupakan keharusan untuk dilaksanakan atas dasar:

- a) Tap MPR No. IX/MPR/2001
- b) Keputusan MPR – RI No. 5/MPR/2003
- c) Pidato Politik Presiden RI awal tahun tanggal 31 Januari 2007
- d) Pembukaan UUD'45 dan Pasal 33 (3), Pasal 27 (2), dan Pasal 28 UUD'45.
- e) Semua peraturan perundang-undangan yang terkait.

3. *Keharusan Sejarah;*

Reforma Agraria harus dilaksanakan dengan bercermin kepada pengalaman negara-negara yang menjalankan Reforma Agraria di penghujung abad 20 dan di abad 21 dan pengalaman Reforma Agraria di Indonesia sendiri.

4. *Bagian Mendasar Triple Track Strategy*

Reforma Agraria berdampak langsung untuk masyarakat pedesaan dan perkotaan baik pertanian maupun non pertanian.

Dalam pelaksanaan Reforma Agraria mencakup dua komponen yaitu:

- a. Redistribusi Tanah (*land reform*) untuk menjamin hak rakyat atas sumber-sumber agraria. Hal ini disebut dengan aset reform.

- b. Upaya pembangunan lebih luas dapat berkembang secara produktif dan berkelanjutan, hal ini disebut akses form yang mencakup antara lain pemenuhan hak – hak dasar dalam arti luas seperti kesehatan, dan pendidikan, juga penyediaan dukungan modal, teknologi, manajemen, infrastruktur, pasar, dan lain sebagainya (BPN- RI, 2007)

Apabila didekomposisi, dari pengertian Reforma Agraria terdapat lima komponen mendasar di dalamnya, yaitu restrukturisasi penguasaan aset tanah ke arah penciptaan struktur sosial- ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*), sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*), penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*), keberlanjutan (*sustainability*), dan penyelesaian sengketa tanah (*harmony*) ( BPN – RI, 2007).

Reforma Agraria secara garis besar dapat dikategorikan menjadi empat yaitu:

1. *Radical Land Reform*, tanah milik tuan tanah yang luas diambil alih oleh pemerintah, dan selanjutnya dibagikan kepada petani tidak bertanah.
2. *Land restitution*, tanah – tanah perkebunan luas yang berasal dari tanah – tanah masyarakat diambil alih oleh pemerintah, kemudian tanah tersebut dikembalikan kepada pemilik asal dengan kompensasi.
3. *Land Colonization*, pembukaan dan pengembangan daerah – daerah baru, kemudian penduduk dari daerah yang padat penduduknya dipindahkan ke daerah baru tersebut, dan diberi tanah dengan luasan tertentu.

4. *Market Based land Reform (market assisted land reform), land reform* yang dilaksanakan berdasarkan atau dengan bantuan mekanisme pasar. Bisa berlangsung bila tanah-tanah disertifikasi agar *security in tenurship* bekerja untuk mendorong pasar finansial di pedesaan.

### **2.1.2 Tujuan Pembaruan Agraria**

Dalam mengemban tugas menyelenggarakan administrasi pertanahan. Badan Pertanahan Nasional berpedoman pada empat prinsip pertanahan yang memberikan amanat dalam berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; menata kehidupan bersama yang lebih berkeadilan; mewujudkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan; kebangsaan dan kenegaraan Indonesia; serta mewujudkan keharmonisan (terselesaikannya sengketa dan konflik pertanahan).

Dalam mencapai visi dan misinya, selanjutnya Badan Pertanahan telah menetapkan 11 agenda pertanahan yang terdiri atas :

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI;
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di Seluruh Indonesia;
3. Memastikan penguatan hak –hak rakyat atas tanah;
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah- daerah korban bencana alam dan daerah – daerah konflik di seluruh tanah air;
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan secara sistematis;



6. Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di Seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah Kolusi, Korupsi, Nepotisme (KKN) serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar;
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan;
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI;
11. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum, dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

Berangkat dari 4 (empat) prinsip dan 11 (sebelas) agenda inilah selanjutnya ditetapkan tujuan dari pelaksanaan Reforma Agraria yang terdiri dari tujuh rumusan yaitu :

- a. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil;
- b. Mengurangi kemiskinan;
- c. Menciptakan lapangan kerja;
- d. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber – sumber ekonomi terutama tanah; mengurangi sengketa dan konflik pertanahan;
- e. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup dan meningkatkan ketahanan pangan.

### 2.1.3 Strategi Dasar Pelaksanaan Pembaruan Agraria di Indonesia

Strategi pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) sebagaimana yang telah dirumuskan oleh BPN- RI (2007) adalah sebagai berikut :

1. Melakukan penataan atas konsentrasi aset dan atas tanah – tanah terlantar melalui penataan politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD'45 dan UUPA.
2. Mengalokasikan tanah yang langsung dikuasai oleh negara (obyek Reforma Agraria) untuk rakyat (subjek Reforma Agraria).

### 2.1.4 Landasan Hukum Pembaruan Agraria

Adapun yang menjadi landasan pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) di Indonesia adalah :

**Tabel 2.1 Isi Landasan Hukum Pembaruan Agraria**

No	Jenis Landasan	Isi Landasan
1	Landasan Idiil	Pancasila
2	Landasan Konstitusional	Undang – Undang Dasar Negara 1945 dan Perubahannya
3	Landasan Politis	a. Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam b. Keputusan MPR RI Nomor 5 Tahun 2003 tentang penugasan kepada Pimpinan MPR RI untuk menyampaikan Saran atas Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2003; c. Pidato Politik Awal Tahun Presiden Republik Indonesia tanggal 31 Januari 2007.
4	Landasan Hukum	Terdiri dari 20 Undang – undang yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam

### 2.1.5 Objek dan Subjek Pembaruan Agraria

Adapun yang dimaksud dengan Objek pada Program Pembaruan Agraria Nasional adalah :

1. Berdasarkan penelitian BPN- RI diperkirakan terdapat tanah seluas 1,1 Juta hektar yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia yang berasal dari :
  - a. Tanah bekas hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai;
  - b. Tanah yang terkena ketentuan konversi;
  - c. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
  - d. Tanah hak yang pemegangnya melanggar ketentuan peraturan perundang – undangan;
  - e. Tanah obyek *land reform* ;
  - f. Tanah bekas obyek *land reform*;
  - g. Tanah timbul;
  - h. Tanah bekas kawasan pertambangan;
  - i. Tanah yang dihibahkan pemerintah;
  - j. Tanah tukar menukar dari dan oleh pemerintah;
  - k. Tanah yang dibeli oleh pemerintah.
2. Tanah yang dialokasikan oleh Presiden Republik Indonesia yang berasal dari hutan produksi konversi, tersebar di 17 Provinsi RI ( Rapat Terbatas Presiden RI, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, dan Kepala BPN – RI tanggal 28 September 2006) seluas 8,15 juta hektar.

3. Tanah – tanah hasil koordinasi antara Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian dan BPN – RI tanggal 27 Maret 2007 atas tanah – tanah yang sudah di lepaskan dari kawasan kehutanan menjadi tanah negara yang pemanfaatan tanahnya tidak sesuai dengan peruntukannya.

Sedangkan yang dimaksud dengan Subjek pada Program Pembaruan Agraria Nasional adalah :

1. Secara Umum :

Masyarakat miskin sebagaimana yang telah diidentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

2. Secara Khusus :

Penduduk miskin di pedesaan, baik petani, nelayan maupun profesi lain, dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi, dan dibuka kemungkinan untuk melibatkan kaum miskin dari daerah lain.

### **2.1.6 Mekanisme Pembaruan Agraria**

Secara umum, terdapat tiga mekanisme dasar Reforma Agraria, sesuai dengan kondisi atau kedudukan subyek (petani miskin, buruh tani, atau pengelola tanah) dan obyek ( tanah yang akan didistribusikan), sebagai berikut ( BPN- RI, 2007):

1. Subyek dan objek berdekatan atau berhimpit, mekanisme dengan skenario seperti ini sebenarnya relatif lebih sederhana dan langsung fokus pada ketiga objek tanah dalam Reforma Agraria ini, yaitu :

- (1) tanah kelebihan maksimum;
- (2) tanah *absentee*; dan
- (3) tanah negara lainnya, termasuk tanah tumbuh.

Penyelenggaraan Reforma Agraria dalam skenario ini dapat ditempuh melalui penataan asset atau redistribusi subjek tanah di atas, serta penguatan akses atau memperbaiki akses petani kepada teknologi baru, mendekatkan pelaku usaha dengan sumber – sumber pembiayaan, serta menyediakan akses pasar dan pemasaran bagi produk yang akan dikembangkan oleh subjek Reforma Agraria,

2. Subjek mendekati objek. Mekanisme seperti ini diterapkan apabila subjek dan objek berada pada lokasi yang berjauhan. Skema transmigrasi umum dan transmigrasi lokal seperti dengan memindahkan subjek petani miskin dan tidak bertanah dari daerah padat penduduk ke daerah jarang penduduk, serta memberikan atau redistribusikan tanah seluas dua hektar atau lebih di daerah tujuan kepada subjek Reforma Agraria.
3. Objek mendekati subjek. Mekanisme seperti ini juga diterapkan apabila subjek dan objek berada pada lokasi yang berjauhan. Skema yang sesuai untuk mendekatkan objek kepada subjek dikenal dengan skema *swap* atau pertukaran tanah yang didasarkan pada strategi konsolidasi lahan atau bahkan bank tanah. Skema ini memang agak rumit karena melibatkan hubungan kepemilikan tanah bertingkat yang tidak sederhana, sehingga perlu dirumuskan secara hati- hati, dengan kelembagaan yang jelas dan berwibawa.

### **2.1.7 Prinsip Pembaruan Agraria**

Secara garis besar terdapat 10 (sepuluh) prinsip dalam Pembaruan Agraria. Ke-10 (sepuluh) prinsip-prinsip tersebut antara lain:

#### ***1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia.***

Hak atas dasar sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak setiap orang, merupakan kewajiban/tanggung jawab bagi negara/pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhinya (Pasal 69 Ayat (2) UU No 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia). Dalam kaitan dengan prinsip ini, perlu didukung upaya penyempurnaan Pasal 33 Ayat (3) yang sedang dilakukan oleh PAH I, karena pasal ini yang merupakan landasan bagi hubungan antar negara dengan sumber daya alam (sumber agraria) dan antara negara dengan rakyat. Penyempurnaan rumusan Pasal 33 Ayat (3) didukung oleh perlunya klarifikasi tentang makna "dikuasai oleh negara" dari segi normatif, yang meliputi telah terhadap 4 (empat) hal, yakni : Kalau negara "menguasai" sumber daya alam, maka siapa yang sebenarnya berhak atas sumber daya alam itu? Apakah makna "dikuasai" oleh negara itu? (III)Seberapa luas kewenangan menguasai oleh negara itu? (IV)Bagaimana hubungan antar negara dengan yang berhak atas sumber daya alam itu?.

Dari segi empiris, rumusan Pasal 33 Ayat (3) yang penjelasannya amat singkat itu telah diterjemahkan secara longgar melalui berbagai UU yang terkait dengan sumber daya alam (tanah, hutan, tambang, dan sebagainya) sehingga terjadi apa yang disebut

”negaraisasi” sumber daya alam dengan segala implikasinya, antara lain penafian hak-hak masyarakat adat/lokal atas sumber daya alam. Sebagai contoh, dari Penjelasan UUPA tentang kekuasaan negara terhadap bumi, air, ruang angkasa, maka implikasinya adalah bahwa ”hak menguasai negara” meliputi : Tanah-tanah yang di atasnya sudah ada hak perorangan Tanah-tanah yang di atasnya terdapat hak alayat, hak masyarakat adat, dan (III)Tanah-tanah yang di atasnya tidak terdapat hak-hak dalam butir (I) dan(II).

Analog dalam hal tersebut di atas, maka menurut UU Kehutanan (UU NO 5/1967 dan telah direvisi dengan UU No 41/1999) hak menguasai negara atas hutan (hutan negara) meliputi kawasan hutan di seluruh Indonesia. Di samping hutan negara, diakui keberadaan hutan milik. Tetapi keberadaan hutan adat tidak diakui karena menurut UU No 41 Tahun 1999 hutan adat adalah kawasan hutan yang berada di atas hutan negara.

Dengan demikian diharapkan bahwa dari perumusan Pasal 33 Ayat (3) yang disempurnakan akan diperoleh penegasan tentang hal-hal sebagai berikut :

1. Sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat, dan dalam pengertian hak bersama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu hak kelompok (hak bersama) dan hak perorangan.
2. Kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan. Pengaturan oleh negara diperlukan kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan negara ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat.

3. Negara tidak perlu melakukan intervensi bila masyarakat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau hak pihak lain.
4. Kewenangan mengatur oleh negara tidak tak terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu: (1) pembatasan oleh Undang-Undang Dasar (UUD). Pada prinsipnya hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD; (2) pembatasan oleh tujuannya, yakni untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial.

Hubungan antara negara dengan rakyat bukan hubungan subordinasi, tetapi hubungan yang setara karena negara memperoleh hak menguasai dalam kedudukannya sebagai wakil dari seluruh rakyat. Dan, sesuai dengan prinsip HAM, maka apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara untuk memenuhinya. Netralitas negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil harus dapat dijamin.

## ***2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).***

Pasal 6 Ayat (1) UU No 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa: "Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah". Hal ini berarti bahwa kebijakan yang bersifat nasional harus mampu



memberi tempat pada hukum adat yang masih berlaku dan dijunjung tinggi dalam lingkungan masyarakat adat, selaras dengan upaya perlindungan dan penegakan HAM dari masyarakat yang bersangkutan, selama hal itu tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak asasi pihak lain.

### **3. *Land reform/restrukturisasi kepemilikan dan penguasaan tanah.***

*Land reform* sebagai upaya penataan kembali struktur kepemilikan dan penguasaan tanah ditujukan untuk mencapai keadilan, utamanya bagi mereka yang sumber penghidupannya tergantung pada produksi pertanian. Berbagai program *land reform*, antara lain berupa redistribusi tanah (yang berasal dari tanah-tanah jabatan di desa, tanah yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil perusahaan bidang industri, perumahan, jasa/pariwisata, perusahaan di bidang pertanian, perkebunan dan kehutanan, dan lain-lain), penyediaan lapangan kerja di sektor pertanian, teknologi, dan tersedianya peluang pasar untuk produk-produk pertanian. Di samping rural *land reform* tersebut di atas, perlu diperhatikan juga *urban land reform* karena kesenjangan posisi tawar antara mereka yang mempunyai akses modal dan akses politik di perkotaan, berhadapan dengan mereka yang tidak mempunyai akses tersebut, telah semakin membuat orang miskin kota (*urban poor*) semakin terpinggirkan dalam upaya memperoleh sebidang tanah untuk menopang kehidupannya.

#### ***4. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya (sumber-sumber agraria).***

Penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus sedemikian rupa sehingga dapat dinikmati tidak saja oleh generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang. Dalam suatu generasi, harus diupayakan keterbukaan akses bagi setiap orang, laki-laki dan perempuan, untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya alam (sumber agraria). Pemanfaatan sumber daya alam oleh satu generasi tidak boleh mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang sehingga harus dijaga agar tidak terjadi eksploitasi yang berlebihan untuk kepentingan jangka pendek. Termasuk dalam prinsip ini adalah mengakui kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidupnya.

#### ***5. Fungsi sosial dan ekologi tanah.***

Dalam kedudukan manusia sebagai individu, sekaligus makhluk sosial, maka ada kewajiban (sosial) yang timbul dan dipunyai oleh setiap pemegang hak. Hak yang dipunyai seseorang tidak bersifat tak terbatas, karena selalu dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas, baik yang dilakukan oleh pemerintah dengan alasan kepentingan umum, maupun oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, pengambilalihan hak itu harus dilaksanakan sesuai undang-undang (Pasal 28 H Ayat (4) jo Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua) dan diikuti dengan ganti kerugian yang adil, baik terhadap kerugian fisik (kehilangan tanah, bangunan, tanaman, dan lain-lain) maupun kerugian nonfisik

(kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan untuk memperoleh keuntungan/manfaat tertentu, dll)

**6. *Penyelesaian konflik pertanahan.***

Konflik-konflik baik yang bersifat vertikal maupun horisontal bila tidak dilakukan penyelesaian secara tuntas dan sekaligus, akan merupakan gangguan untuk dapat terselenggaranya kehidupan sosial dan bernegara yang harmonis.

**7. *Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan kelembagaan pendukung.***

Perlu adanya kerelaan dan penegasan kewenangan pusat dan daerah, sehingga menjadi jelas pertanggungjawabannya masing-masing, utamanya dalam alokasi dan manajemen sumber-sumber daya agraria / sumber daya alam. Apabila Reforma Agraria dipilih sebagai suatu pilihan kebijakan restrukturisasi kepemilikan/penguasaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya, maka diperlukan suatu lembaga pendukung yang dapat memfasilitasi pelaksanaannya, mengkoordinasikan menyelesaikan sengketa yang timbul dari pelaksanaannya.

**8. *Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan.***

Paradigma lama yang bercirikan sentralisme dalam pembuatan kebijakan telah menafikan partisipasi, sekaligus tidak bersifat pembuatannya. Tradisi sosialisasi terhadap RUU/RPP/ Raperda, akan lebih baik apabila diganti dengan konsultasi

publik dalam setiap tahapan yang bersangkutan, sehingga terwujud yang disebut dengan partisipasi interaktif dan bukan partisipasi *pasif* seperti yang terjadi pada saat ini.

#### **9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.**

Restrukturisasi pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria haruslah diikuti dengan suatu program yang sistematis untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan produksi yang menjadi dasar bagi pengembangan ekonomi rakyat. Untuk memperkuat ekonomi rakyat, harus ada pembatasan yang tegas bagi usaha-usaha produksi skala besar yang pemilikan atau penguasaannya terkonsentrasi di satu tangan di lapangan agraria. Terlebih lagi, monopoli kegiatan usaha produksi di lapangan Agraria haruslah dicegah.

#### **10. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.**

Pelaksanaan program-program pembaruan agraria yang berkesinambungan memerlukan tersedianya biaya secara rutin yang harus dijamin oleh pemerintah. Tanpa adanya dukungan biaya, program-program pembaruan agraria hanya akan berada di organisasinya, dikendalikan secara sosial, bersifat parsipatoris, dan menghargai kesetaraan jender, dalam konteks pembangunan ekonomi, sosial yang berkelanjutan dari segi lingkungan. Kebijakan tersebut hendaknya memberi kontribusi terhadap ketahanan pangan dan penghapusan kemiskinan, berdasarkan hak asasi yang bersifat individual, komunal dan kolektif, kesetaraan, termasuk, inter alia,

kesempatan kerja, khususnya melalui perusahaan skala kecil dan menengah, penyertaan sosial dan konservasi aset lingkungan dan budaya di wilayah pedesaan, melalui perspektif mata pencaharian yang berkelanjutan dan pemberdayaan kelompok terkait yang bersifat lemah di pedesaan, kebijakan ini sangat menghargai hak dan aspirasi masyarakat pedesaan, khususnya kelompok lemah yang termarginalkan dalam kerangka hukum nasional dan dialog yang efektif.

## **2.2 Pengalaman Pembaruan Agraria di Berbagai Negara**

### **2.2.1 Yunani**

Reforma Agraria pertama kali tercatat dalam sejarah yang terjadi di Yunani Kuno pada masa pemerintahan Solon sekitar tahun 594 sebelum Masehi. Kemudian, tonggak kedua pada tahun 134 sebelum Masehi Reforma Agraria dilakukan di Roma yang bertujuan untuk mengangkat rakyat kecil dengan cara melakukan redistribusi tanah-tanah milik umum. Tonggak ketiga pada abad ke -12 dilaksanakan Reforma Agraria di Inggris dikenal dengan "*Enclosure movement*" yaitu pengkaplingan tanah-tanah pertanian dan padang penggembalaan yang semula merupakan tanah yang dapat disewakan oleh umum, menjadi tanah-tanah individual.

### **2.2.2 Prancis**

Gerakan Reforma Agraria secara besar-besaran terjadi di Prancis yang ditandai dengan adanya revolusi pada Tahun 1789 dan merupakan tonggak keempat dari Reforma Agraria. Sistem penguasaan tanah feodal dihancurkan dan tanahnya

dibagikan kepada para petani dan petani budak di bebaskan. Tonggak kelima dari Reforma Agraria terjadi di Rusia yang dikenal dengan “Stolypin Reforms” dimana para petani dibebaskan dari komune – komune dan menjadi pemilik tanah secara bebas, sehingga terjadi kesenjangan yang tajam antara petani kaya dan para tunakisma (Wiradi, 2000)

### **2.2.3 Cina**

Di Cina, Reforma Agraria merupakan kerangka perjuangan untuk menata kembali struktur sosial dan politik. Pada pertengahan tahun 1920 – 1930, Cina melaksanakan tiga program besar yaitu menghilangkan neo imperialisme, menata ulang struktur sosial dan politik, menata kembali struktur penguasaan tanah, Namun fokusnya berada pada yang ketiga yaitu menata kembali struktur penguasaan tanah (*land reform*). Artinya dalam gerakan besar Cina, *Land reform* menjadi suatu kerangka perjuangan politik untuk menata kembali struktur politik yang ada di Cina. Program *land reform* di Cina, mengalami stagnasi ketika di menjajah oleh Jepang (1935 – 1945). Ketika Jepang menyerah, program *land reform* dilaksanakan kembali dan mencapai puncaknya pada tahun 1959 – 1961, bersamaan dengan peristiwa banjir besar dan kekeringan yang sangat parah melanda Cina. Ini merupakan periode yang sangat parah bagi rakyat Cina.

Selepas tahun 1961, *land reform* terus dijalankan, tanah-tanah milik tuan tanah dibagikan kepada petani penggarap secara kolektif (koperasi), yang dalam perkembangannya tanah tersebut menjadi tanah milik negara, tetapi petani

mempunyai akses penuh untuk memanfaatkan tanah tersebut (*usufruct right*). Para pakar ekonomi pembangunan Cina pada awalnya menyatakan bahwa periode 1959 – 1961 merupakan ketidakberhasilan dari *land reform*. Namun kemudian pendapat tersebut bergeser, periode tersebut merupakan penentu bagi pertumbuhan ekonomi Cina yang luar biasa (BPN- RI, 2007).

Kebijakan *land reform* yang dilakukan oleh Cina, setidaknya mengandung hal sebagai berikut (Wiradi, 2001):

1. Hanya sedikit jumlah tanah yang diambil alih;
2. Redistribusi tanah berdasarkan jumlah yang setara per-orang;
3. Pendaftaran pendukung dari kalangan petani kaya, pedagang kecil dan lain-lain "kelas intermediasi" .

Panduan dasar *land reform* pada saat itu adalah "menyadarkan diri pada petani miskin, bersatu dengan petani menengah, tidak mengganggu kepentingan petani kaya baru, dan menghapus tuan tanah feodal sebagai kelas". Kebijakan ini berhubungan erat dengan kebijakan komunis pada saat itu, yang didasarkan atas 3 (tiga) tahap:

1. *Tahap I*, memenangkan perjuangan politik (revolusioner);
2. *Tahap II*, memenangkan perjuangan ekonomi (produksi), dengan cara,
  - a. Menjalankan *land reform*,
  - b. Menjalankan penyelidikan pertanahan,
  - c. Mengembangkan koperasi dan gotong royong (mutual aid),
  - d. Mencapai pengembangan pertanian (dan industri) dari kekuatan produktif.-

3. *Tahap III*, memenangkan perjuangan ideologi dan kebudayaan.

Setelah komunis berkuasa di tahun 1949, maka diadakan kebijakan ekonomi nasional yang didasarkan pada pembaruan Agraria. Gurley mengategorikan sebagai berikut:

1. *Masa land reform*, antara tahun 1949-1952, pada masa itu dilakukan upaya redistribusi kekayaan pendapatan dan kekayaan dari kaum kaya ke kaum miskin dan menghapuskan kelas penguasa sebelumnya.
2. *Masa kolektivisasi-komunisasi*, antara tahun 1955-1959, di masa ini adalah meningkatkan output di pedesaan dengan mendorong pemanfaatan suplai tenaga kerja secara lebih baik.
3. *Pembentukan modal (capital formation)* untuk pertanian antara tahun 1960-1972, pada masa ini adalah dengan usaha mendorong secara lebih lanjut output pertanian dengan peningkatan barang-barang modal (*capital goods*) serta input lainnya yang tersedia di sector pedesaan, serta dengan mendirikan industri-industri kecil dimana-mana, hampir di semua desa.
4. Perubahan *gradual* dari nilai tukar (*terms of trade*) di antara pertanian dan industri bagi kepentingan sector pertanian dan kaum tani. Di masa ini upaya meningkatkan harga yang dibayar oleh pemerintah atas produk-produk pertanian serta merendahkan harga barang-barang yang dibeli oleh petani.

Pelaksanaan redistribusi asset-asset pedesaan, *land reform* yang dijalankan di Cina bukan hanya telah mematahkan dominasi di kelas tuan tanah dan mengalihkan kekuasaan pada petani miskin dan menengah saja, tetapi juga dengan sendirinya telah



meningkatkan tingkat konsumsi dari kebanyakan petani dan meningkatkan tabungan pedesaan yang layak bagi investasi.

*Land reform* yang dijalankan di Cina dengan sendirinya juga telah menghapuskan konsumsi kemewahan dari kaum kaya dan meningkatkan konsumsi dasar dari kaum miskin. Arti yang penting dari *land reform* bukan sekedar memberikan tanah kepada petani miskin, tetapi mendorong mereka untuk mengorganisasikan dirinya untuk mengambil dan mengalahkan penindas mereka sebelumnya. Ini merupakan prasyarat bagi pengembangan sosialisme berikutnya di pedesaan, karena apabila tidak dilakukan, maka struktur kelas lama maupun pola pemilikan kekayaan lama akan muncul kembali, karena sikap-sikap lama yang masih bertahan dan paranata-pranata yang menguntungkan kaum kaya.

Usaha pembaruan agrarian yang dilakukan di Negara Cina adalah merupakan proses yang dilakukan secara *trial and error* dan tidak mencontoh model pembaruan di Negara lain.

Dalam hal ini strategi pembaruan Agrarian di Cina terdiri dari beberapa langkah berikut ini:

- a. Menghancurkan struktur kelas tuan tanah-birokrat dan redistribusi tanah dan asset-aset lain, pendapatan, dan kekuasaan kepada kaum tani dan kaum buruh.
- b. Mendirikan hubungan sosial produksi sosialis sesegera mungkin, serta menggunakan partai untuk mendidik kaum tani dan kaum buruh mengenai cita-cita dan nilai-nilai sosialis. Yaitu, dengan menasionalisasikan industri dan

mengembangkan koperasi di pedesaan tanpa harus menunggu adanya mekanisasi pertanian. Ini berarti menciptakan *super* struktur sosialis.

- c. Membangun mekanisme perencanaan penuh sebagai ganti dari alokasi sumber daya yang ditentukan oleh harga pasar dan distribusi pendapatan secara penuh masuk ke industrialisasi, tetapi dengan penekanan industri yang mempunyai kaitan langsung ke pertanian.
- d. Mencapai tingkat pembentukan modal (*capital formation*) yang tinggi dengan mendorong tabungan di semua tingkat dan menggunakan tabungan tersebut pada tiap tingkatan guna melakukan investasi secara swadaya. Demikian pula mendorong daerah pedesaan khususnya, untuk memenuhi kebutuhan barang-barang modal dengan menciptakan industri-industri berskala kecil dan dari masyarakat sendiri.
- e. Mengembangkan dan menyalurkan kreativitas dan energi manusia lewat penyebaran nilai-nilai sosialis ("melayani rakyat", tidak mementingkan diri sendiri, insentif secara kolektif) dalam mengatasi nilai-nilai borjuis (individualisme, serakah, materialisme), dengan cara menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, pendidikan secara meluas, penetapan tujuan-tujuan yang mulia, guna menginspirasi orang untuk bekerja lebih giat, serta dengan mendorong pengambilan keputusan di tingkat dasar kepada tingkatan rakyat yang paling bawah.
- f. Menjalankan revolusi yang berlanjut di semua tingkatan masyarakat, serta mempertahankan kediktatoran kaum proletar.

#### **2.2.4 Jepang**

Jepang merupakan salah satu contoh negara yang berhasil melaksanakan Reforma Agraria. Tanah-tanah luas milik para *daimyo* diambil alih oleh pemerintah dan dibagikan kepada petani penyewa tanah. *Land reform* di Jepang dilaksanakan pada masa pemerintahan pendudukan Amerika yang dipimpin Mac Arthur. Namun sebelumnya Jepang telah berpengalaman melakukan Reforma Agraria pada saat restorasi Meiji. Sehingga pada waktu melaksanakan Reforma Agraria, Jepang telah mempunyai data tanah yang lengkap. Reforma Agraria menjadi dasar pembangunan ekonomi Jepang (BPN- RI, 2007).

#### **2.2.5 Venezuela**

Reforma Agraria di Venezuela dimulai pada tahun 1960-an yang ditandai dengan dikeluarkannya undang-undang mengenai Reforma Agraria. Dalam perjalanannya sejak tahun 1960 sampai dengan 1999, dapat dikatakan Reforma Agraria kurang begitu berhasil. Ketika Hugo Chaves terpilih menjadi presiden, salah satu programnya adalah Reforma Agraria. Langkah awal yang dilakukan adalah melakukan referendum konstitusi dan Reforma Agraria merupakan mandat dari konstitusi tersebut (BPN- RI, 2007).

Pelaksanaan Reforma Agraria di Venezuela dipimpin langsung oleh presiden di Amerika latin atau bahkan di dunia saat ini yang melaksanakan Reforma Agraria dengan antusias. Ketika Terjadi kudeta tahun 2002 yang menggulingkan presiden. Rakyatlah yang mengembalikannya kembali ke posisinya. Selain itu Pemerintah

Venezuela juga memperkenalkan prinsip-prinsip kebijakan pertanian yang baru, seperti kedaulatan pangan dan mengutamakan penggunaan tanah dari pada pemilikan tanah (BPN- RI, 2007).

### **2.2.6 Zimbabwe**

Zimbabwe tidak terlalu berhasil melaksanakan Reforma Agraria. Ketidakberhasilan itu disebabkan oleh perencanaan yang kurang matang. Target dari Reforma Agraria adalah tanah-tanah pertanian milik orang kulit putih, sehingga terjadi perlawanan atau penolakan yang sangat kuat (BPN- RI, 2007).

### **2.2.7 Thailand**

Reforma Agraria di Thailand dilaksanakan mulai tahun 1975 dan dipimpin langsung oleh raja. Tanah – tanah yang dibagikan awalnya adalah tanah milik pribadi yang merupakan tanah – tanah kelebihan dari batas maksimum dan *absentee*, atau tanah – tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya. Dalam perjalanannya karena tanah tersebut semakin langka, maka tanah yang dibagikan dalam rangka Reforma Agraria adalah tanah – tanah negara, antara lain yang berasal dari tanah kawasan hutan (BPN- RI, 2007).

### **2.2.8 Taiwan**

Reforma Agraria di Taiwan paling mirip dengan Indonesia karena dilaksanakan dengan perencanaan yang matang, secara berkesinambungan dan damai. Pemerintah

memberikan perlindungan baik kepada petani penyewa atau penggarap tanah maupun kepada tuan tanah. Prinsip keadilan sosial mendasari Reforma Agraria ini. Sampai saat ini Reforma Agraria di Taiwan telah mencapai tahap ketiga 2000 sampai sekarang. Hasilnya, tenaga kerja di bidang pertanian yang tadinya diatas 35% dari jumlah total tenaga kerja pada awal pelaksanaannya, menjadi 8% pada tahun 2004. Terjadi pergeseran struktur sosio- profesional masyarakat dari pertanian ke industri jasa, akan tetapi pertanian tetap menjadi landasan pembangunannya (BPN- RI, 2007).

Dalam Pengamatan Lindquist (1979) terhadap pelaksanaan *land reform* di beberapa negara Amerika Latin, menyimpulkan bahwa suatu *land reform* harus:

- a. Bermakna sebagai suatu *transfer* kekuasaan;
- b. Pengembalian tanah – tanah (*property*) rakyat yang dirampas;
- c. Pembagian tanah secara merata (hal ini dapat menimbulkan konflik dengan poin b);
- d. Mengarah kepada pengelolaan tanah yang lebih baik (hal ini yang dapat konflik dengan poin no.b dan c);
- e. Meningkatkan standar kehidupan dari petani – petani yang menerima manfaat dari reform;
- f. Meningkatkan produksi pertanian;
- g. Menciptakan lapangan kerja;
- h. Mempercepat pembentukan modal (*capital formation*), investasi dan teknologi (inovasi di bidang pertanian);

- i. Menciptakan dukungan politik untuk partai – partai kelompok politik yang pro *reform*;
- j. Memungkinkan untuk dilakukan/diterapkan dalam kondisi yang ada di tengah masyarakat, khususnya dalam hal kapasitas personal/orang –orang yang ada/tersedia; dan
- k. Menjungkirbalikan (mengubah) masyarakat kapitalis

Pelaksanaan Reforma Agraria di beberapa negara sebagaimana disebutkan di atas, menjadi sumber informasi yang dapat dijadikan pengalaman untuk melaksanakan Reforma Agraria di Indonesia. Kunci keberhasilan dari pengalaman berbagai negara yang melaksanakan Reforma Agraria ( BPN – RI, 2007), adalah :

1. Komitmen yang kuat dari pemerintah, dipimpin langsung oleh pemimpin tertinggi negara tersebut.
2. Tersedianya data dan informasi yang lengkap.
3. Didukung oleh Parlemen.
4. Didukung angkatan bersenjata.
5. Partisipasi Semua Stake Holders,
6. Dipersiapkan secara matang dan dilaksanakan secara konsisten dan bertahap.

### **2.3 Pengembangan Wilayah Pedesaan**

Pengembangan wilayah pedesaan di Indonesia telah banyak dilakukan sejak dari dahulu hingga saat ini, namun hasilnya belum memuaskan terhadap peningkatan

kesejahteraan masyarakat pedesaan. Pengembangan wilayah desa seharusnya dilihat bukan hanya sebagai objek tetap juga harus dilihat sebagai subjek pengembangan.

Pengembangan wilayah desa harus dapat dilihat sebagai :

1. Upaya mempercepat pengembangan wilayah pedesaan melalui penyediaan prasarana dan sarana untuk memberdayakan masyarakat;
2. Upaya mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kokoh.

Pengembangan wilayah pedesaan bersifat multi aspek oleh karena itu perlu di analisis/secara lebih terarah dan serba keterkaitan dengan bidang sektor, dan aspek di luar pedesaan (fisik dan non fisik, ekonomi dan non ekonomi, sosbud dan non sosbud spesial dan non spasial).

Terdapat berbagai definisi pengembangan wilayah pedesaan yang di dapatkan dari literatur antara lain:

1. Pembangunan usaha tani atau pembangunan pertanian (Mosher, 1974; Bertrand 1958).
2. Pembangunan wilayah pedalaman terintegrasi (Friedman and Douglas, 1971).
3. Perubahan sosial di wilayah pedesaan (Rostow, David, Inkeles).
4. Modernisasi pertanian dan industrialisasi pedesaan (Mosher, 1974; Merton 1984).
5. Meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian dan kesejahteraan masyarakat pedesaan (Hansen, 1981).

6. Proses rekayasa sosial atau rancang bangun masyarakat pedesaan (Less dan Preslley).
7. Perubahan orientasi dari pertanian produksi ke bisnis seluas-luasnya (Collier dkk, 1996).
8. Proses pemberdayaan komunitas dan potensi produktif di wilayah pedesaan (Craig and Mayo, 1999).

Tujuan pengembangan wilayah pedesaan jangka panjang adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan secara langsung melalui peningkatan kesempatan kerja, kesempatan berusaha dan peningkatan pendapatan berdasarkan pendekatan bina lingkungan, bina usaha dan bina manusia, dan secara tidak langsung adalah meletakkan dasar-dasar yang kokoh bagi pembangunan nasional.

Tujuan pembangunan pedesaan jangka pendek adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan ekonomi dan pemanfaatan sumber daya manusia dan sumberdaya alam.

Tujuan pembangunan pedesaan secara spasial adalah terciptanya kawasan pedesaan yang mandiri, berwawasan lingkungan, selaras, serasi, dan bersinergi dengan kawasan-kawasan lain melalui pembangunan holistik dan berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera.



Sasaran pengembangan wilayah pedesaan yang ingin tercipta pada dasarnya adalah:

- a. Peningkatan produksi dan produktivitas
- b. Percepatan pertumbuhan desa
- c. Peningkatan keterampilan dalam berproduksi dan pengembangan lapangan kerja dan lapangan usaha produktif.
- d. Peningkatan prakarsa dan partisipasi masyarakat.
- e. Perkuatan kelembagaan.
- f. Pengembangan wilayah pedesaan yang dilaksanakan harus sesuai dengan masalah yang dihadapi, potensi yang dimiliki, serta aspirasi dan prioritas masyarakat pedesaan.
- g. Pengembangan pedesaan mempunyai ruang lingkup, yakni:
- h. Pembangunan sarana dan prasarana pedesaan (meliputi pengairan, jaringan jalan, lingkungan permukiman dan lainnya).
- i. Pemberdayaan masyarakat.
- j. Pengelolaan sumberdaya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM).
- k. Penciptaan lapangan kerja, kesempatan berusaha, peningkatan pendapatan (khususnya terhadap kawasan-kawasan miskin).
- l. Penataan keterkaitan antar kawasan pedesaan dengan kawasan perkotaan (*inter rural-urban relationship*).

Pengembangan wilayah pedesaan seharusnya menerapkan prinsip-prinsip yaitu:

- (1) transparansi (keterbukaan);
- (2) partisipatif;
- (3) dapat dinikmati masyarakat;
- (4) dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas); dan
- (5) berkelanjutan (sustainable).

Kegiatan-kegiatan pembangunan yang dilakukan dapat dilanjutkan dan dikembangkan ke seluruh pelosok daerah, untuk seluruh lapisan masyarakat. Pembangunan itu pada dasarnya adalah dari, oleh dan untuk seluruh rakyat. Oleh karena itu pelibatan masyarakat seharusnya diajak untuk menentukan visi (wawasan) pengembangan wilayah masa depan yang akan diwujudkan. Masa depan merupakan impian tentang keadaan masa depan yang lebih baik dan lebih mudah dalam arti tercapainya tingkat kemakmuran yang lebih tinggi.

Pengembangan wilayah pedesaan dilakukan dengan pendekatan secara multisektoral (holistik), partisipatif, berlandaskan pada semangat kemandirian, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan serta melaksanakan pemanfaatan sumberdaya pengembangan wilayah secara serasi dan selaras dan sinergis sehingga tercapai optimalitas.

Ada tiga prinsip pokok pengembangan wilayah pedesaan, yaitu:

1. Kebijakan dan langkah-langkah pengembangan wilayah di setiap desa mengacu kepada pencapaian sasaran pengembangan wilayah berdasarkan Trilogi Pembangunan. Ketiga unsur Trilogi Pengembangan wilayah tersebut

yaitu (a) pemerataan pengembangan wilayah dan hasil-hasilnya, (b) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan (c) stabilitas yang sehat dan dinamis, diterapkan di setiap sektor, termasuk desa dan kota, di setiap wilayah dan antar wilayah secara saling terkait, serta dikembangkan secara selaras dan terpadu.

2. Pengembangan wilayah desa dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pengembangan wilayah yang berkelanjutan. Penerapan prinsip pengembangan wilayah berkelanjutan mensyaratkan setiap daerah lebih mengandalkan sumber-sumber alam yang terbarui sebagai sumber pertumbuhan. Disamping itu setiap desa perlu memanfaatkan SDM secara luas, memanfaatkan modal fisik, prasarana mesin-mesin, dan peralatan seefisien mungkin.
3. Ketiga, Meningkatkan efisiensi masyarakat melalui kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi dan desentralisasi dengan sebaik-baiknya.

Disadari bahwa pengembangan wilayah pedesaan telah dilakukan secara luas, tetapi hasilnya dianggap belum memuaskan dilihat dari pelibatan peran serta masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan.

Pengembangan wilayah pedesaan bersifat multidimensional dan multi aspek, oleh karena itu perlu dilakukan analisis atau pembahasan yang lebih terarah dan dalam konteks serba keterkaitan dengan bidang atau sektor dan aspek di luar pedesaan (fisik dan non fisik, ekonomi dan non ekonomi, sosial-budaya, spasial, internal dan eksternal).

Rencana pengembangan wilayah daerah harus disusun berdasarkan pada potensi yang dimiliki dan kondisi yang ada sekarang. Kondisi yang ada itu meliputi sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya modal, prasarana dan sarana pembangunan, teknologi, kelembagaan, aspirasi masyarakat setempat, dan lainnya. Karena dana anggaran pengembangan wilayah yang tersedia terbatas, sedangkan program pengembangan wilayah yang dibutuhkan relatif banyak, maka perlu dilakukan: (1) penentuan prioritas program pengembangan wilayah yang diusulkan, penentuan prioritas program pengembangan wilayah harus dilakukan berdasarkan kriteria yang terukur, dan (2) didukung oleh partisipasi masyarakat untuk menunjang implementasi program pengembangan wilayah tersebut.

Penentuan program pengembangan wilayah oleh masyarakat yang bersangkutan merupakan bentuk perencanaan dari bawah, dan akar rumput bawah atau sering disebut sebagai bottom-up planning. Peningkatan partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat (social empowering) secara nyata dan terarah.

Pendekatan pengembangan wilayah pedesaan cukup banyak, dengan pemberian penekanan yang berbeda-beda. Dalam menerapkan pendekatan diharapkan jangan bersifat sempit atau kaku, tetapi hendaknya secara lebih luas dan bersifat fleksibel untuk mewujudkan pertumbuhan pedesaan yang cepat dan kokoh untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat pedesaan yang semakin tinggi.

Memperhatikan kekurangan dan kegagalan perencanaan pengembangan wilayah pedesaan pada masa yang lalu, maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap

pendekatan pengembangan wilayah pedesaan yang sesuai dengan dinamika perkembangan dan kompleksitas pengembangan wilayah serta aspirasi masyarakat. Konsep pendekatan pengembangan wilayah yang lalu yang bersifat sentralistik harus direformasi menjadi desentralistik, disesuaikan dengan masalah, potensi, kondisi, dan kebutuhan masyarakat setempat, secara spasial dan terpadu, tetapi harus pula berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Setelah memperhatikan berbagai pendekatan pengembangan wilayah pedesaan yang cukup banyak seperti dikemukakan di atas, maka pendekatan perencanaan pengembangan wilayah pedesaan pada masa depan sekurang-kurangnya menggunakan pendekatan *bottom-up*, *spasial*, *multisektoral/terpadu/holistik*, partisipatif dan berkelanjutan; dan diantaranya adalah pendekatan partisipasi yang perlu mendapat penekanan.

Pengembangan wilayah pedesaan yang partisipatif merupakan suatu konsep fundamental yang berlaku dan diterapkan sejak dahulu hingga sekarang dan tetap relevan untuk masa depan. Partisipasi masyarakat itu mengikuti perkembangan zaman dari sistem pemerintahan yang berlangsung dalam suatu kurun waktu. Dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, mekanisme perencanaan pembangunannya adalah *top-down*, dan partisipasi masyarakatnya adalah bersifat mobilisasi atau pengerahan massa. Sedangkan dalam sistem pemerintahan yang desentralistik (otonomi daerah), mekanisme perencanaan pembangunannya adalah *bottom up* dan partisipasi masyarakatnya dilakukan dengan kesadaran dan kebersamaan yang tinggi.

Dalam pengembangan wilayah masa depan (beberapa dekade setelah tahun 2000) dimana pemerintah dan bangsa Indonesia menghadapi banyak tantangan (ekonomi,

sosial dan politik) yang berat dan berkepanjangan, maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan sebagai kekuatan dinamis dan merupakan perekat masyarakat akar bawah (pedesaan) untuk menunjang pengembangan wilayah pedesaan.

Keberhasilan pengembangan wilayah dalam masyarakat tidak selalu ditentukan oleh tersedianya sumberdana keuangan dan manajemen keuangan yang memadai, tetapi banyak dipengaruhi oleh peran serta dan respons masyarakat terhadap pengembangan wilayah atau dapat disebut sebagai partisipasi masyarakat. Untuk mencapai keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pengembangan wilayah diperlukan kepemimpinan lokal yang cakap, berwibawa dan diterima oleh masyarakat (*capable and acceptable local leadership*) yang mampu mensinergikan tradisi sosial budaya dengan proses manajemen modern.

#### **2.4 Kajian Penelitian Terdahulu**

Faryadi (2002), menyimpulkan bahwa Reforma Agraria adalah jalan yang perlu ditempuh bila hendak menjamin pemenuhan hak –hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk ketahanan pangan. Pemenuhan hak – hak asasi manusia ini tidak lain dan tidak bukan merupakan kewajiban negara untuk mengusahakan keadilan sosial. Reforma Agraria merupakan strategi penting dalam menjamin hak atas pangan karena Reforma Agraria menjamin hak atas tanah. Dengan kepastian hak atas tanahnya, maka para petani kecil, kaum tunakisma, dan buruh tani yang telah berubah menjadi pemilik tanah akan lebih terdorong untuk meningkatkan produksi pertaniannya.

Lembong (2002), menyimpulkan bahwa untuk mempercepat pencapaian tujuan Reforma Agraria keberadaan organisasi petani yang kuat mutlak diperlukan. Dengan adanya organisasi tani, maka akan menjadi kekuatan penyeimbang dan pengontrol terhadap negara.

Willenburg (2001) melalui penelitian berkaitan dengan Reforma Agraria di Kuba, dalam kesimpulannya menyatakan bahwa untuk memahami dan mengevaluasi proses Reforma Agraria di Kuba digunakan 3 elemen sebagai kerangka kerja. Ketiga elemen tersebut yakni deskriptif yang digunakan sebagai penjelasan mengapa orang kuba memiliki keyakinan seperti yang mereka lakukan terhadap kesesuaian sosialisme dan Reforma Agraria yang terjadi sekarang agar mencapai keadilan sosial, normatif untuk menjelaskan lingkungan bangsa kuba saat ini pada tataran norma, kebijakan, dan praktek yang dipercayai sebagai sesuatu yang tepat dalam mengamankan keadilan sosial dan kedaulatan atas kemerdekaan mereka. Elemen – elemen tersebut wilgenburg menyimpulkan bahwa keyakinan dan tradisi yang mendasari lingkungan bangsa merupakan pertimbangan yang sangat relevan dalam pelaksanaan Reforma Agraria.

Penelitian Mayrowani (2004), tentang Studi Prospek dan Kendala Penerapan Reforma Agraria di Sektor Pertanian yang kajiannya membagi dua kegiatan penelitian, yaitu : Analisis struktur pemilikan dan penggarapan tanah pertanian dan dampaknya terhadap efisiensi produksi pertanian, dan Analisis kelembagaan tentang prospek dan kendala pelaksanaan agraria. Dimana dari hasil penelitian tersebut terlihat bahwa tingkat penguasaan lahan di Jawa semakin kecil dan ketimpangan

penguasaan tanah, terutama sawah semakin tinggi. Sedangkan Tingkat Efisiensi di Luar Jawa lebih baik dari pada di Jawa, baik tanah sawah maupun tanah perkebunan. Implikasinya, perluasan lahan pertanian, terutama di luar Jawa, dan percepatan tenaga kerja pedesaan ke sektor non pertanian di luar Jawa, dan percepatan penyerapan tenaga kerja pedesaan ke sektor non pertanian harus dilakukan. Tanpa itu, persoalan yang dihadapi dalam penerapan Reforma Agraria menjadi jauh lebih rumit, karena jumlah petani yang luas garapannya kurang layak menjadi sangat besar. Untuk sektor pertanian, maka komponen Reforma Agraria di luar komponen land reform dapat menjadi fokus perhatian, yaitu dengan memperbaiki sistem bagi hasil dalam penyakapan, memperkenalkan teknologi baru, bantuan kredit dan perbaikan pemasaran.

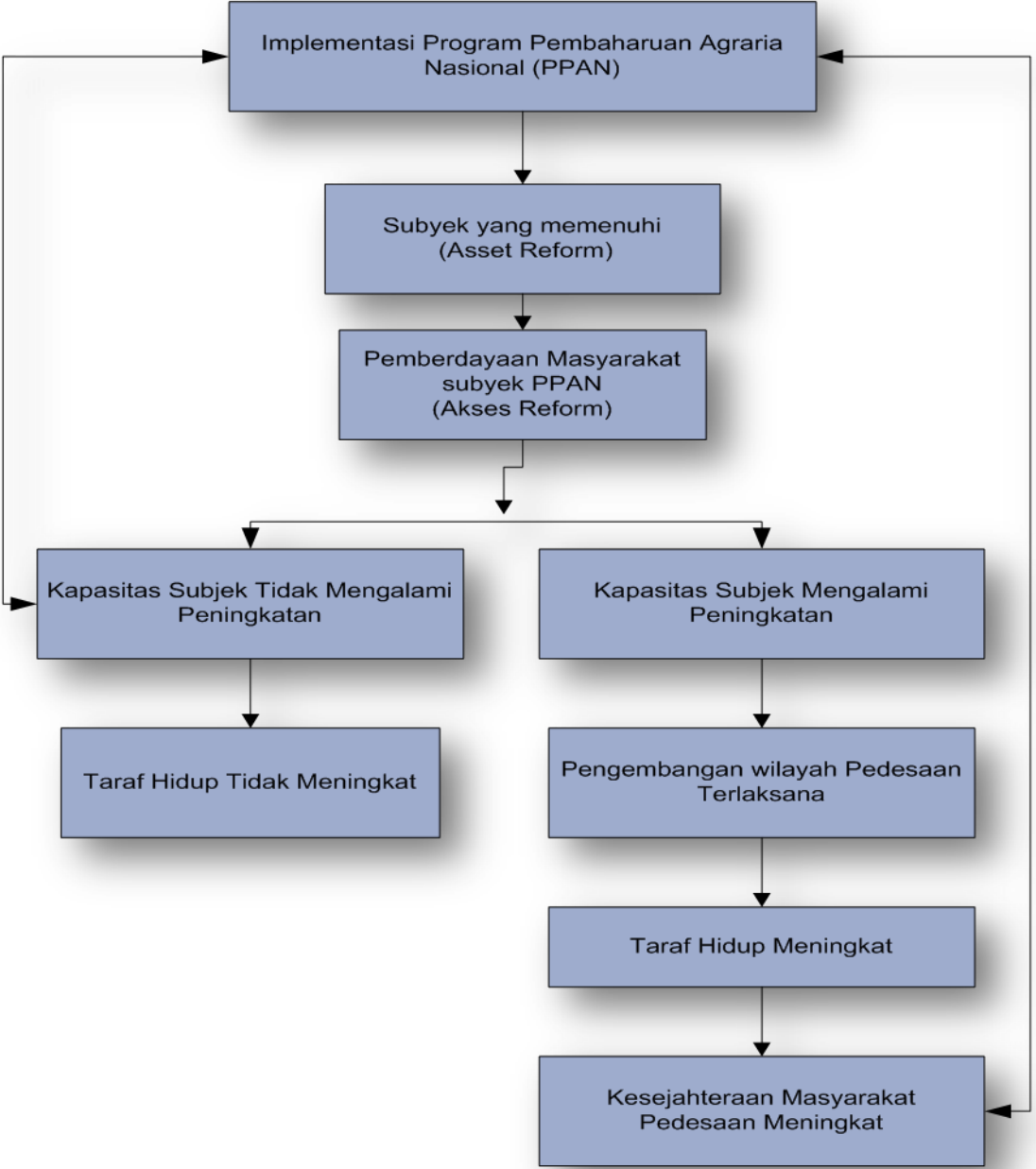
Berbagai penelitian yang dilakukan seperti dikemukakan tersebut memberikan inspirasi untuk melakukan penelitian mengenai Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang dilaksanakan di Perkebunan Desa Sei Balai.

## **2.5 Kerangka Berpikir**

Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) diimplementasikan terhadap pengembangan wilayah pedesaan di perkebunan Sei Balai Kecamatan Sei Balai Kabupaten Asahan. Program ini diimplementasikan dengan mendistribusikan tanah untuk dikelola guna memenuhi kebutuhan hidup kepada mereka yang berhak menerimanya. Dengan dilaksanakannya kegiatan tersebut diharapkan ada perbaikan taraf hidup dan pada akhirnya kesejahteraan masyarakat meningkat, sehingga



tujuan dari dilaksanakannya Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dapat tercapai.



Gambar 2.1 Kerangka Berpikir Penelitian

## **2.6 Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan studi literatur dan dugaan sementara peneliti maka disusun hipotesis awal penelitian: Ada dampak yang signifikan antara Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) terhadap pengembangan wilayah Desa perkebunan Sei Balai Kecamatan Sei Balai Kabupaten Asahan.