

REFORMASI AGRARIA NASIONAL
Studi Kasus Program Redistribusi Tanah di Kecamatan Tanjung Bintang
Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2010-2011

Linda Purnamasari *
Simon Sumanjaya Hutagalung **

*Alumni Jurusan Ilmu Administrasi Negara

**Dosen Jurusan Administrasi Negara

FISIP Universitas Lampung

Email ; soemandjaja@gmail.com

ABSTRAK

The National Agrarian Reform through land redistribution programm in Tanjung Bintang District of Lampung Selatan still face many problems, such as a decreasing number of the target area land, inadequate human resources and ineffective communication. Under these conditions it is necessary to do study about the implementation of a land redistribution program. The results of this study indicate that based on the public policy implementation model theory according to Merilee S. Grindle, BPN is strongly influenced by the characteristics of the regime of his time and BPN can supported by District Government Lampung Selatan, power, interests and strategies of the actors involved, the interests of the stakeholder greatly affect the implementation of land reform through land redistribution program but the private sector and NGOs have not been involved, the benefits provided positively impact stakeholders, program managers and program objectives and the degree of change to be achieved have had a clear scale and there is acceptance by the target program. Based on the theoretical model of public policy implementation by George Edward III, the resources (human, financial and infrastructure) has been adequate, but some still do not understand the concept, communication is pretty good but not yet effective, and bureaucratic structure has reached two aspects, mechanism and structure of the bureaucracy but substance was not relevant anymore. Constraints faced by the internally: the substance of the program is no longer relevant and time not enough time from human resources, external: lack of community participation, lack of TOL and farmers productivity still below standard.

Key words : Agrarian Reform, Public Policy Implementation, Land Redistribution.

PENDAHULUAN

Masalah pertanahan merupakan salah satu sektor pembangunan yang memerlukan penanganan yang amat serius dan ekstra hati-hati dari pemerintah, khususnya bagi masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada tanah sebagai sumber penghasilan utama dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Penduduk di Indonesia, mayoritas menggantungkan hidupnya melalui pemanfaatan tanah terutama yang bermukim di perdesaan. Tanah merupakan sumber penghasilan utama bagi mereka untuk melangsungkan kehidupannya. Karena masyarakat tersebut

sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani.

Untuk menyikapi masalah pertanahan tersebut, maka pemerintah mengeluarkan Ketetapan Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan ini bertujuan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, sehingga pengelolaan pertanahan benar-benar dapat menjadi sumber bagi sebesar-sebesarannya kamakmuran rakyat Indonesia. Pembaruan agraria merupakan pembaruan yang

dilakukan di bidang *asset* (tanah) dan akses di bidang modal, teknologi, serta pemasaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembaruan ini mencakup penguatan status tanah (pemberian sertipikat tanah) dan menjalin kerja sama dengan perusahaan/swasta, perbankan, investor, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan instansi-instansi terkait. Dengan adanya kerjasama tersebut, pemerintah mencoba memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses biaya, teknologi dan pemasaran hasil-hasil produksi tanahnya, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu manifestasi dari kebijakan reformasi agraria nasional adalah program redistribusi tanah. Program redistribusi tanah menurut Supriadi (2007:2011) yaitu pengambilalihan tanah-tanah pertanian yang melebihi batas maksimum yang ditentukan oleh pemerintah, kemudian dibagikan kembali kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Program redistribusi tanah tidak hanya sebatas mengambil alih tanah yang kemudian dikembalikan kembali kepada petani yang membutuhkan, namun juga bersamaan dengan pemberian akses *reform* yaitu berupa kemudahan bagi petani dalam mengakses modal, teknologi dan juga pemasaran hasil pertaniannya.

Berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* 2011, program redistribusi tanah ini dilakukan karena dalam pertanahan nasional masih menghadapi persoalan-persoalan struktural seperti: (a) tingginya tingkat pengangguran, (b) tingginya tingkat kemiskinan, (c) tingginya konsentrasi *asset* agraria pada sebagian kecil masyarakat, (d) tingginya sengketa dan konflik di seluruh Indonesia, (e) rentannya ketahanan pangan dan ketahanan energi rumah tangga dari sebagian besar masyarakat, (f) semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup, (g) lemahnya sebagian besar masyarakat termasuk terhadap sumber-sumber ekonomi keluarga. Salah satu penyebab rangkaian permasalahan tersebut adalah kurangnya proporsionalitas penguasaan dan kepemilikan tanah serta adanya

ketidaktepatan akses tanah sebagai salah satu sarana yang belum terkelola dengan baik.

Provinsi Lampung merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang melaksanakan kebijakan reformasi agraria. Hal ini dapat dilihat dengan adanya Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung. Sedangkan pada tingkat kabupaten/ kota dapat dilihat dengan adanya kantor pertanahan kabupaten/ kota, yang mengurus masalah pertanahan tingkat kabupaten/kota. Permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan reformasi agraria di Provinsi Lampung, yaitu pemerintah lebih memihak kepada penguasa daripada petani dalam hal pengelolaan lahan pertanian. Lahan yang dikuasai oleh petani kini sangat kecil dengan rata-rata 0,3 hektar (ha). Hal ini sangat jauh bila dibandingkan dengan luas lahan yang dikuasai pengusaha yang tidak memiliki batasan dalam kepemilikan dan penguasaan tanah.

Hal ini disebabkan karena belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang maksimum luas tanah yang dapat dikuasai dengan menggunakan Hak Guna Usaha (HGU). Pada pasal 28 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria, hanya disebutkan bahwa HGU diberikan atas tanah yang luasnya minimal 5 hektar, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. UUPA sama sekali tidak menyinggung tentang luas maksimal HGU.

Pelaksanaan reformasi agraria sampai saat ini belum seideal yang dicanangkan, reformasi agraria masih sebatas program sertifikasi tanah. Redistribusi tanah dan akses pengelolaan tanah mencakup modal, teknologi, sarana produksi dan pasar yang layak belum dinikmati petani. Pertambahan luas pemilikan tanah petani belum terjadi, tetapi pertambahan luas pemilikan tanah oleh perusahaan terus berkembang. Ketimpangan pemilikan tanah, dan konflik pemilikan tanah petani banyak yang belum terselesaikan di Lampung

(<http://www.lampungpost.com/bandarlampung/> diakses pada 21 Desember 2011).

Dalam penelitian ini, peneliti membatasi target dalam lokasi penelitian dalam pelaksanaan program redistribusi tanah yang ada di Kabupaten Lampung Selatan. Peneliti memfokuskan pelaksanaan program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan, karena kecamatan tersebut merupakan lokasi yang mendapatkan target terbanyak dibandingkan dengan kecamatan yang lain dan juga pelaksanaan program redistribusi tersebut mengalami penurunan dalam pencapaian targetnya. Program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan yang telah dilaksanakan pada tahun 2010 dengan target (bidang) tanah sejumlah 1.800 bidang, ini dapat dilihat dari data di bawah ini:

Tabel 1. Data Redistribusi Tanah Di Lampung Selatan Tahun 2010

No	Lokasi		Target (Bidang)
	Desa	Kecamatan	
1.	Purwodadi Simpang	Tanjung Bintang	800
2.	Sukanegara	Tanjung Bintang	300
3.	Rejomulyo	Tanjung Bintang	150
4.	Banjar Agung	Jati Agung	450
5.	Purwodadi Dalam	Tanjungsari	100

Sumber: BPN Kab Lampung Selatan

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan Kecamatan Tanjung Bintang pada tahun 2010 memiliki target bidang tanah redistribusi terbanyak dari kecamatan yang lainnya yaitu terdiri dari tiga desa dengan jumlah tanah redistribusi 1.250 bidang tanah. Pada tahun 2011, pelaksanaan program redistribusi tanah di Kabupaten Lampung Selatan mengalami penurunan dari pelaksanaan program redistribusi tanah yang telah dilaksanakan pada tahun 2010. Untuk pelaksanaan program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang hanya terdapat pada satu desa saja namun masih menjadi target bidang yang terbanyak diantara kecamatan yang lainnya, yaitu Desa Purwodadi

Simpang sebanyak 150 bidang tanah, seperti terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Data Redistribusi Tanah Di Lampung Selatan Tahun 2011

No	Lokasi		Target (Bidang)
	Desa	Kecamatan	
1.	Purwodadi Simpang	Tanjung Bintang	150
4.	Banjar Agung	Jati Agung	50
5.	Purwodadi Dalam	Tanjungsari	100

Sumber: BPN Kab Lampung Selatan

Sumber daya manusia di Kantor Pertanahan Lampung jumlahnya belum memadai dalam pelaksanaan program, sehingga terjadi tumpang tindih tupoksi antar pegawai (hasil wawancara prariset dengan Kepala Subseksi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Lampung Selatan 7 November 2011). Selain hal tersebut komunikasi antara implementor dengan sasaran program belum tepat, akurat dan konsisten dalam mensosialisasikan program redistribusi tanah kepada petani yang ada di Kecamatan Tanjung Bintang. Ini peneliti temukan pada saat melakukan wawancara dengan petani yang menjadi sasaran dari program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang pada tanggal 11 April 2012, menyatakan sebagai berikut:

"Saya dan warga lain, khususnya Desa Rejomulyo tidak mengetahui jika program yang dilaksanakan pada tahun 2010 kemarin di desa kami itu merupakan program redistribusi tanah. Yang kami ketahui itu adalah program yang di berikan oleh pemerintah dalam bentuk fasilitas pembuatan sertifikat tanah yang bersubsidi dan dilakukan secara kolektif, yang nantinya dapat membantu masyarakat dalam memiliki bukti hak milik tanah kami".

Melihat permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengkaji tentang pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah tahun 2010-2011 di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program

redistribusi tanah. Dengan melihat permasalahan pada uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah: Bagaimana pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011? Dan Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis realita dari proses pelaksanaan reformasi agraria nasional melalui program redistribusi tanah, sehingga penelitian ini tergolong pada tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini, mengambil lokasi di Kecamatan Tanjung Pelaksanaan program redistribusi tanah merupakan pelaksanaan dari salah satu program dalam reformasi agraria yang dilakukan oleh pemerintah untuk menata dan mengatur kembali urusan pertanahan di Indonesia. Pelaksanaan program redistribusi tanah di daerah terdiri dari kegiatan pra redistribusi merupakan kegiatan usulan penegasan tanah obyek *landreform*, kemudian *asset reform* yaitu redistribusi tanah yang bersamaan dengan akses *reform* atau pasca redistribusi.

Untuk mendukung pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut, menuntut komitmen dan keterlibatan penuh dari semua komponen yaitu pihak pemerintah, swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan petani redistribusi tanah itu sendiri. Oleh sebab itu, untuk mengetahui pelaksanaan program redistribusi tanah yang telah dilaksanakan di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011 dapat dilihat dari beberapa hal berikut ini:

Karakteristik Lembaga dan Rezim

Dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia yang telah berlangsung sekian lama, terdapat pengaruh dari rezim yang berkuasa terhadap kelembagaan yang membidangi masalah agraria yaitu BPN. Rezim tersebut sangat berpengaruh

Bintang Kabupaten Lampung Selatan karena didasari beberapa alasan sebagai berikut: *Pertama*, karena Badan Pertanahan Nasional (BPN) Lampung Selatan sebagai implementor (pelaksana) dari program redistribusi tanah; *Kedua*, Kecamatan Tanjung Bintang merupakan wilayah yang memiliki target bidang redistribusi tanah terbanyak di Kabupaten Lampung Selatan, pada tahun 2010 sebanyak 1.250 bidang dan pada tahun 150 bidang. Selain itu juga, pertimbangan mengenai aksesibilitas yang dianggap baik bagi peneliti dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (a) wawancara mendalam, dengan para informan; (b) dokumentasi; dan (c) observasi.

HASIL PENELITIAN

terhadap pilihan politik agraria dan kebijakannya yang akan dijalankan. Kelembagaan BPN tersebut dipengaruhi oleh beberapa rezim yang telah berkuasa di Indonesia yaitu Orde Lama pada masa Soekarno, Orde Baru pada masa Soeharto dan Era Reformasi pada masa Gus Dur, Megawati hingga SBY.

Pada rezim Orde Baru, pelaksanaan reformasi agraria dihentikan, kemudian wacana reformasi agraria tersebut disuarakan kembali pada Era Reformasi. Namun, reformasi agraria masih belum dapat diimplementasikan dengan segera, karena berbagai kendala yang ada, baik menyangkut kesiapan teknis pelaksanaan di lapangan maupun perangkat aturan yang cenderung masih saling tumpang tindih.

Menurut Grindle dalam Agustino (2009:156) lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, termasuk karakteristik dari suatu lembaga dan rezim yang berkuasa yang akan turut mempengaruhi kebijakan tersebut. Dalam kebijakan reformasi agraria nasional yang telah dilaksanakan oleh BPN mulai dari rezim Orde Lama, Orde Baru hingga Era Reformasi saat ini, pelaksanaannya mengalami pergeseran sesuai dengan

kebijakan penguasa yang memimpin pada saat itu.

BPN Lampung Selatan yang menyelenggarakan kebijakan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah juga membutuhkan dukungan dari Pemerintah Daerah Lampung Selatan untuk keberhasilan dari pelaksanaan program tersebut. Untuk pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 di dukung oleh Pemerintah Daerah Lampung Selatan, diantaranya Dinas Pertanian, Dinas Perkebunan dan Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan UKM. BPN Lampung Selatan selalu melakukan koordinasi dengan dinas-dinas tersebut dalam setiap program yang akan dilaksanakan oleh BPN, salah satunya program redistribusi tanah. Selain berkoordinasi, dinas-dinas tersebut juga dilibatkan oleh BPN sebagai pelaksana program redistribusi tanah, sehingga dapat mendukung berhasilnya pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan.

Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat

Dalam pelaksanaan reformasi agraria terdapat kekuasaan dan kepentingan dan strategi dari para *stakeholder* yang terkait dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari BPN Lampung Selatan dan *stakeholders* tersebut sangat mempengaruhi pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang tersebut.

Aktor yang terlibat dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 adalah Pemerintah Daerah Lampung Selatan yang meliputi: Dinas Pertanian Lampung Selatan, Dinas Perkebunan Lampung Selatan dan Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan UKM; Perbankan yaitu Bank Syariah Mandiri, BRI dan Bukopin; Akademisi

Universitas Lampung (Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) Unila); Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) Lampung; dan BPN Lampung Selatan.

Para aktor tersebut memiliki kekuasaan, kepentingan dan strategi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011. Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Lili Marlina (Kepala Bidang Pengelolaan Lahan dan Alam (PLA) Dinas Pertanian Lampung Selatan) salah satu aktor yang terlibat bahwa:

“Institusi kami sebagai salah satu instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan yang mendukung dengan adanya program reforma agraria, khususnya pada program redistribusi tanah yang telah dilaksanakan oleh BPN Lampung Selatan. Kami di Kabupaten Lampung Selatan adalah institusi yang berkecimpung di dalam bidang pertanian, maka kami juga harus membantu masyarakat khususnya para petani untuk menyejahterakan mereka. Dengan adanya reforma agraria ini dapat membantu kami dalam mengidentifikasi dan mengupayakan untuk mengusulkan petani-petani kami yang membutuhkan program-program pertanian seperti bibit, teknologi dan keperluan lainnya” (hasil wawancara pada 18 April 2012).

Selain kepentingan dari para *stakeholder* yang terkait di atas, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari pihak pelaksana program yakni BPN Lampung Selatan juga sangat mempengaruhi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah. BPN Lampung Selatan berperan sebagai fasilitator yang menjembatani program redistribusi tanah, yang bertujuan agar apa yang telah direncanakan dapat tercapai dan berjalan dengan baik. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Budi Purwanto (Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Lampung Selatan) bahwa:

“Dalam pelaksanaan reforma agraria khususnya pada program redistribusi tanah ini, kami dari BPN Lampung Selatan sebagai implementor berperan sebagai

fasilitator dari pihak-pihak yang terkait seperti penyandang dana, akademisi, dan badan pelatihan memberikan fasilitasi untuk mereka dalam mensosialisasikan peran mereka masing-masing untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Tujuan BPN sendiri adalah membantu menjembatani antara pihak-pihak tersebut dengan masyarakat sebagai sasaran program reforma agraria melalui program redistribusi tanah tersebut, untuk fasilitasi tersebut kami melakukan pertemuan untuk mengumpulkan para *stakeholder* dan sasaran program tersebut untuk mengupayakan sosialisasi yang akan dilaksanakan” (hasil wawancara pada 3 April 2012).

Menurut Grindle dalam Agustino (2009:156) dalam pelaksanaan suatu kebijakan diperlukan perhitungan secara matang kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari para aktor dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah telah diperhitungkan sebelumnya sesuai dengan peran dan kewenangannya masing-masing.

Terlihat pada pemaparan tersebut bahwa setiap aktor memiliki kekuasaan, kepentingan dan strategi masing-masing untuk melaksanakan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang. Hal tersebut sangat mempengaruhi dalam keberhasilan pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah tersebut. Kepentingan-kepentingan dan strategi dari masing-masing aktor tersebut telah diperhitungkan dengan melakukan koordinasi yang difasilitasi oleh BPN Lampung Selatan, sehingga terdapat konteks yang jelas terhadap interpretasi dari kepentingan-kepentingan dan strategi dari masing-masing aktor dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011.

Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi Pelaksanaan Program Redistribusi Tanah

Terdapat peran dan kepentingan dari para stakeholder yang terkait dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan. Kepentingan-kepentingan tersebut sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah dan memberikan dampak positif, sehingga dapat menunjang dalam pelaksanaannya dapat berjalan secara efektif. Namun, pihak swasta (perusahaan) dan LSM belum terlibat dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang.

Kepentingan - kepentingan yang mempengaruhi dalam penelitian ini merupakan kepentingan-kepentingan dari para *stakeholder* yang terkait dan pelaksana program dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011. *Stakeholders* yang terkait dalam pelaksanaan program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan yaitu: Pemerintah Daerah Lampung Selatan yang meliputi: Dinas Pertanian Lampung Selatan, Dinas Perkebunan Lampung Selatan dan Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan UKM; Perbankan yaitu Bank Syariah Mandiri, BRI dan Bukopin; Akademisi Universitas Lampung (Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM) Unila); Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) Lampung.

Stakeholders tersebut telah terlibat secara langsung dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011. Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Lili Marlina (Kepala Bidang Pengelolaan Lahan dan Alam (PLA) Dinas Pertanian Lampung Selatan) bahwa:

“Bentuk keterlibatan kami yaitu dengan diikutsertakan kami pada kepanitiaan dalam pelaksanaan program tersebut dengan mensosialisasikan peran dari Dinas

Pertanian. Kami berharap melalui program ini kami dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan bibit unggul, pupuk dan teknologi dalam meningkatkan produktivitas pertanian mereka" (hasil wawancara pada 18 April 2012).

Selain kepentingan dari para *stakeholder* yang terkait di atas, kepentingan dari pihak pelaksana program yakni BPN Lampung Selatan juga sangat mempengaruhi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah. BPN Lampung Selatan berperan sebagai fasilitator yang menjembatani program redistribusi tanah, yang bertujuan agar apa yang telah direncanakan dapat tercapai dan berjalan dengan baik. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Budi Purwanto (Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Lampung Selatan) bahwa:

"Dalam pelaksanaan reforma agraria khususnya pada program redistribusi tanah ini, kami dari BPN Lampung Selatan sebagai implementor berperan sebagai fasilitator dari pihak-pihak yang terkait seperti penyandang dana, akademisi, dan badan pelatihan memberikan fasilitasi untuk mereka dalam mensosialisasikan peran mereka masing-masing untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat" (hasil wawancara pada 3 April 2012).

Pada pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah tersebut, masih terdapat beberapa *stakeholder* yang belum terlibat seperti swasta (perusahaan) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Budi Purwanto (Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Lampung Selatan) yakni:

"Di Kabupaten Lampung Selatan ini belum ada suatu hasil pertanian maupun perkebunan yang menonjol, sehingga masih sulit untuk menjalin kerja sama dengan pihak swasta atau perusahaan tertentu. Berbeda dengan pelaksanaan redistribusi tanah yang telah dilaksanakan di Kabupaten Lampung Tengah yang memiliki hasil pertanian yang menonjol yaitu kacang tanah, sehingga di sana ada perusahaan

yakni PT. Garuda Food" (hasil wawancara pada 3 April 2012).

Menurut Grindle dalam Agustino (2008:154), dalam pelaksanaan suatu kebijakan maupun program pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap pelaksanaannya. Keberhasilan dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau program memang sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan dari *stakeholders* yang terkait. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi tersebut dapat berupa dampak positif maupun berupa dampak negatif yang diberikan pada pelaksanaan suatu kebijakan atau program.

Kepentingan - kepentingan yang mempengaruhi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang adalah kepentingan yang memiliki dampak positif, sehingga dapat membantu program tersebut berjalan secara efektif. Namun, dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang masih ada beberapa komponen yang belum terlibat, seperti swasta dan LSM. Perusahaan/sawata dan LSM dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah memiliki peranan yang penting, selain Pemerintah Daerah Lampung Selatan, perbankan, akademisi Unila dan BPTP Lampung.

Dengan adanya swasta/perusahaan yang bergabung dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang dapat membantu petani dalam kemudahan akses pemasaran hasil pertanian petani redistribusi tersebut sehingga masyarakat tidak sulit dalam memasarkan hasil pertaniannya tersebut, karena Kecamatan Tanjung Bintang merupakan kawasan industri. Namun, untuk melakukan sebuah mitra khususnya di bidang industri, perusahaan/swasta masih memiliki pertimbangan untuk dapat menjalin mitra pada pelaksanaan reformasi agraria di Kecamatan Tanjung Bintang.

Tipe Manfaat Program

Dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 memberikan dampak positif berupa manfaat yang dapat dirasakan, baik dirasakan oleh para *stakeholder*, pelaksana program dan sasaran program. Namun, manfaat tersebut belum dapat dirasakan sepenuhnya oleh sebagian dari sasaran (masyarakat) program redistribusi tanah tersebut.

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 memberikan dampak positif kepada para *stakeholder* yang terkait, berupa manfaat yang dapat dirasakan secara tidak langsung, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Indra Sunandar (Sekretaris dari Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan UKM Lampung Selatan) bahwa:

“Program redistribusi tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Lampung Selatan sangat memberikan manfaat bagi Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan UKM Lampung Selatan yaitu membantu mengidentifikasi masyarakat, khususnya yang mendapat program tersebut yang memiliki potensi untuk dapat dikembangkan dalam rangka meningkatkan produktivitas tanah maupun hasil pertaniannya serta mempermudah pelaksanaan program dari institusi kami yang kami sosialisasikan melalui program redistribusi tanah tersebut” (hasil wawancara tanggal 18 April 2011).

Selain kepada *stakeholders* dan pelaksana program, manfaat pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah juga dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran dari program tersebut. Seperti yang diutarakan oleh Bapak Suwardi (warga Desa Sukanegara Kecamatan Tanjung Bintang) bahwa:

“Tanah di Desa kami dahulunya merupakan milik perusahaan yang berada di sekitar Desa Sukanegara, kemudian diminta oleh warga untuk menjadi tanah desa. Akhirnya oleh pemerintah ditangani dan menjadi tanah desa sampai sekarang. Dan pada tahun 2010 kemarin tanah para warga Desa Sukanegara dibantu oleh aparat desa dan

pihak BPN untuk membuat sertipikat tanahnya, sehingga tanahnya dapat ditingkatkan produktivitasnya” (hasil wawancara pada 14 April 2012).

Tetapi manfaat tersebut tidak sepenuhnya dapat dirasakan oleh masyarakat pada umumnya. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh salah satu warga Desa Sukanegara yang mendapatkan program redistribusi tanah bahwa:

“Di desa kami masih kurang lebih 50% warga kami tidak memiliki tanah pertanian salah satunya saya, oleh sebab itu kebanyakan warga kami adalah buruh pabrik pada PT-PT yang ada di sekitar desa kami” (hasil wawancara pada 14 April 2012).

Grindle dalam Agustino (2008:155) bahwa suatu kebijakan terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011, telah memberikan beberapa manfaat yang berdampak positif baik kepada *stakeholders*, pelaksana program maupun sasaran dari program tersebut.

Tetapi manfaat tersebut tidak sepenuhnya dapat dirasakan oleh masyarakat pada umumnya. Hal tersebut dikarenakan tidak semua warga dapat memanfaatkan tanah yang telah mereka peroleh. Tanah redistribusi yang diberikan dalam program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang tidak sepenuhnya tanah pertanian, melainkan ada beberapa juga tanah pemukiman penduduk dan sebagian besar merupakan tanah pekarangan atau perumahan. Selain itu, terdapat beberapa masyarakat yang memang tidak ingin memanfaatkan sertipikat dari tanah redistribusi tersebut untuk meningkatkan taraf hidupnya.

Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 telah memiliki target perubahan yang hendak dicapai dan

memiliki skala yang jelas yakni memiliki target bidang redistribusi tanah tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Data Redistribusi Tanah Di Kecamatan Tanjung Bintang Tahun 2010

No.	Lokasi		Target (Bidang)
	Desa	Kecamatan	
1.	Purwodadi Simpang	Tanjung Bintang	800
2.	Sukanegara	Tanjung Bintang	300
3.	Rejomulyo	Tanjung Bintang	150
	Total target (bidang) tanah		1.250

Sumber: data diolah peneliti

Pada tahun 2011 pelaksanaan program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan sasaran bidang redistribusi tanah hanya berjumlah 150 bidang tanah. Selain itu, perubahannya tidak sebatas memiliki skala atau tingkatan yang jelas, tetapi dapat diterima dan membawa perubahan bagi sebagian besar masyarakat yang menjadi sasaran program redistribusi tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Pendi S.S (Kepala Desa Rejomulyo Kecamatan Tanjung Bintang):

“Masyarakat sangat antusias menanggapi program reforma agraria ini, mereka ikut berpartisipasi dalam penyuluhan yang telah diberikan oleh BPN, sesuai dengan target program alhamdulillah semua target ikut berpartisipasi pada pelaksanaan program” (hasil wawancara pada 10 April 2012).

Selain diterima secara antusias oleh masyarakat, pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah juga membawa perubahan bagi mereka. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Pendi S.S (Kepala Desa Rejomulyo Kecamatan Tanjung Bintang):

“Program reforma agraria ini sangat membantu dan membawa perubahan kepada masyarakat. Setelah mendapatkan sertipikat tanahnya, beberapa masyarakat telah memanfaatkan sertipikat tanah tersebut untuk mendapatkan modal usaha dengan menyekolahkan anaknya di bank dan koperasi simpan pinjam” (hasil wawancara pada 10 April 2012).

Grindle dalam Agustino (2008:155) mengungkapkan bahwa setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dicapai dan harus memiliki skala yang jelas. Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah dalam pencapaiannya telah terlaksana sesuai dengan target yang hendak dicapai dan memiliki skala yang jelas, namun untuk jumlah target bidang yang tercapai tersebut mengalami penurunan. Ini dikarenakan lokasi di Kecamatan Tanjung Bintang sudah menipis bahkan sudah tidak ada lagi yang dapat dijadikan sebagai tanah obyek *landreform*. Selain itu, masih terdapat beberapa wilayah yang belum dapat terjamah karena masih menjadi kawasan register.

Grindle dalam Agustino (2008:154) mengungkapkan bahwa untuk melihat tujuan kebijakan dapat tercapai, maka dilihat pula penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi. Penerimaan dan perubahan telah terjadi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang yang telah dilakukan pada tahun 2010-2011. Penerimaan dan perubahan tersebut terlihat dari respon sebagian masyarakat yang antusias dan berpartisipasi dalam menyambut pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah dan juga membawa perubahan bagi masyarakat untuk dapat meningkatkan taraf hidupnya, yaitu dengan memanfaatkan sertipikat tanah redistribusi mereka untuk mendapatkan modal usaha.

Sumberdaya

Sumberdaya dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 secara keseluruhan telah memadahi, baik dari sumber daya manusia, sumber daya finansial dan juga sarana dan prasarana yang mendukung. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sigit (Kepala Seksi Penataan Kawasan Tertentu, Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kanwil BPN Provinsi Lampung) bahwa: “Secara struktural sumber daya manusia dalam pelaksanaan redistribusi tanah telah

cukup memadai dan tingkat pendidikannya pun sudah cukup meliputi SMA, D1, S1 dan S3. Namun kendalanya ada pada pembagian waktu dalam melaksanakan masing-masing tugas tersebut, karena banyak sekali urusan yang harus diselesaikan dan sebagian dari mereka memiliki tupoksi yang berbeda atau merangkap dalam pelaksanaan program ini" (hasil wawancara pada 30 April 2012).

Namun, sumber daya manusia di luar struktural masih terdapat beberapa pelaksana seperti Dinas Pertanian Lampung Selatan dan aparat desa program yang belum memahami konsep, tujuan dan sasaran dari pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah. Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Lili Marlina (Kepala Bidang Pengelolaan Lahan dan Alam (PLA) Dinas Pertanian Lampung Selatan) yakni:

"Secara umum saya tahu mengenai program reforma agraria, namun untuk program redistribusi tanah sendiri secara pribadi saya belum tahu dan paham" (hasil wawancara pada 18 April 2012).

Sumber daya finansial telah terealisasi cukup memadai. Realisasi dana tersebut telah dialokasikan dan telah cukup memadai untuk pembiayaan program redistribusi tanah dan akses *reform* (data terlampir). Pada pelaksanaan program redistribusi tanah tahun 2011 telah terealisasi mencapai presentase 81%, dari jumlah Rp 4.500.000.000 dengan dana yang terealisasi sebesar Rp 3.661.828.200 dan dana yang tersisa adalah Rp 383.171.800 (data terlampir). Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sigit (Kepala Seksi Penataan Kawasan Tertentu, Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kanwil BPN Provinsi Lampung) bahwa:

"Realisasi fisik dan keuangan dalam pelaksanaan program redistribusi tanah sudah cukup memadai dalam pembiayaan di berbagai bidang, seperti pengukuran, dan transportasi" (hasil wawancara pada 30 April 2012).

Sarana dan prasarana juga memadai seperti tersedianya pelayanan bergerak

melalui Layanan Rakyat Sertifikasi Tanah (LARASITA). LARASITA ini merupakan sebuah mobil yang digunakan oleh BPN untuk menjangkau desa-desa yang wilayahnya jauh dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. LARASITA ini digunakan oleh BPN Lampung Selatan dalam penyerahan sertipikat tanah redistribusi di Kecamatan Tanjung Bintang.

Menurut Edward III dalam Indiahono (2009: 31), sumberdaya yaitu menunjuk pada setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya finansial. Menurut Edward III dalam Indiahono (2009: 31), sumber daya manusia dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau program merupakan kecukupan baik kuantitas maupun kualitas dari pelaksana kebijakan atau program yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran, sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat berjalan dengan baik dan maksimal. Sesuai dengan apa yang telah diungkapkan oleh Edward III, kuantitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah telah cukup memadai, baik secara struktural maupun yang berada di luar struktural. Dan juga secara struktural kualitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut cukup baik, dengan mengacu pada tingkat pendidikan para pelaksana program dan pemahaman pelaksana program terhadap *Standar Operating Procedure* (SOP) yang terdapat pada program redistribusi tanah.

Tetapi masih terdapat beberapa sumber daya manusia yang berada di luar struktural seperti Dinas Pertanian Lampung Selatan dan aparat desa yang belum memahami konsep, tujuan dan sasaran dari pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah. Meskipun tidak menghambat dalam keberhasilan pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah, namun hal seperti ini akan menimbulkan bias makna dalam ketepatan tujuan dan sasaran dari pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah. Sehingga yang

ditakutkan adalah ketidaktepatan sasaran dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah dan informasi dalam sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat (sasaran program) dapat berbeda dengan maksud dan tujuan yang sebenarnya.

Menurut Edward III dalam Indiahono (2009: 31) sumber daya finansial merupakan kecukupan modal investasi atas sebuah kebijakan atau program. Ketersediaan dana dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah cukup memadai, karena dana tersebut telah terprogram sesuai dengan lokasi bidang tanah yang menjadi sasaran dari program redistribusi tanah tersebut. Selain itu, dana tersebut telah terealisasi fisik dan keuangannya seperti pada data yang telah terlampir. Dengan sumber daya finansial yang telah mendukung dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah ini maka program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang dapat berjalan dengan baik dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran program.

Dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 telah didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai seperti LARASITA yang membantu transportasi dan pelayanan pertanahan kepada masyarakat khususnya bagi petani redistribusi tanah. LARASITA ini dapat membantu menjangkau para petani yang berada jauh dari Kantor Pertanahan Lampung Selatan, sehingga dapat memudahkan pelaksana program dan petani dalam penyelesaian administrasi dalam pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut.

Komunikasi

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 telah terdapat komunikasi yang dilakukan antar pelaksana program dan antara pelaksana program dengan sasaran program. seperti yang diungkapkan oleh Bapak Budi Purwanto

(Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Kantor Pertanahan Lampung Selatan):

“Kami dan para pihak-pihak yang terkait saling berkoordinasi, kami selalu memberikan informasi jika akan ada program yang dilakukan bersama. Karena dalam program redistribusi tanah ini, BPN sebagai fasilitator, maka BPN yang mengumpulkan mereka dan mengarahkan dalam suatu forum untuk menindaklanjuti program redistribusi tanah yaitu akses *reform*” (hasil wawancara pada 3 April 2012).

Namun, komunikasi tersebut belum efektif dalam pemahaman konsep dari program redistribusi tanah itu sendiri dari sebagian pelaksana program. Seperti diungkapkan oleh Ibu Lili Marlina (Kepala Bidang Pengelolaan Lahan dan Alam (PLA) Dinas Pertanian Lampung Selatan) yakni:

“Untuk program reforma agraria iya saya tahu, tapi secara pribadi saya tidak tahu apa itu redistribusi tanah. Selalu berkoordinasi, karena kami juga dilibatkan dalam kepanitiaan, dan BPN selalu memberikan informasi kepada kami tentang kemajuan program” (hasil wawancara pada 18 April 2012).

Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:31) setiap kebijakan atau program akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antar pelaksana kebijakan atau program dengan para kelompok sasaran. Dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011 telah terdapat komunikasi yang baik antar pelaksana program, namun komunikasi tersebut belum efektif dalam pemahaman konsep dari program redistribusi tanah itu sendiri dari sebagian pelaksana program. Mereka hanya memahami bahwa pelaksanaan program redistribusi tanah ini sebatas reformasi agraria dalam bentuk pemberian sertifikat tanah yang diberikan kepada masyarakat dengan subsidi yang diberikan oleh pemerintah.

Struktur Birokrasi

SOP dalam program redistribusi tanah cukup mudah dipahami oleh beberapa para pelaksana program dan SOP tersebut telah tersedia melalui petunjuk pelaksanaan dan teknis program redistribusi tanah. seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sigit (Kepala Seksi Penataan Kawasan Tertentu, Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kanwil BPN Provinsi Lampung) bahwa:

“Sumber daya manusia kami sudah memahami SOP yang ada pada program redistribusi tanah yang terdapat dalam petunjuk pelaksanaan program redistribusi tanah” (hasil wawancara pada 30 April 2012).

Dalam struktur organisasi yang telah dibentuk secara khusus pada pelaksanaan program redistribusi tanah, telah didesain sedemikian rupa secara sederhana dan disesuaikan dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Namun, masih ada beberapa pelaksana program yang belum memahaminya, dan juga dibutuhkan pembaharuan terhadap pengertian dari redistribusi tanah itu sendiri, karena sudah tidak relevan lagi. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Hendra Imron (Kepala Bidang Pengendalian dan Pemberdayaan Kanwil BPN Provinsi Lampung) bahwa:

“Memang pemaknaan redistribusi tanah dalam pelaksanaannya yang sekarang tidak lagi membagi-bagikan tanah negara kepada petani, melainkan menempatkan tanah-tanah tersebut yang telah dikuasai oleh masyarakat yang bertahun-tahun telah bermukim atau bertempat tinggal di daerah tersebut. Oleh sebab itu, pengertian redistribusi tanah perlu diperbaharui lagi, karena kondisi tanah di Indonesia tidak seperti dulu yang masih lapang dan longgar belum banyak penduduknya, sekarang kondisinya telah padat penduduk. Lagi pula pengertian redistribusi yang masih digunakan sekarang adalah pengertian redistribusi tanah yang dituangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, menurut saya

itu sudah tidak relevan lagi” (hasil wawancara pada 30 April 2012).

Menurut Edward III dalam Indiahono (2009:32) aspek struktur birokrasi mencakup dua hal penting yakni mekanisme dan struktur birokrasi pelaksana sendiri. Dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah yang telah dipaparkan di atas, struktur birokasinya telah mencapai kedua aspek tersebut. Dalam aspek mekanisme pelaksanaan program telah tercantum pada petunjuk pelaksanaan dan teknis program redistribusi tanah dalam mekanismenya tersebut cukup mudah dipahami oleh beberapa para pelaksana program. Kemudian dalam aspek struktur organisasi pelaksana program telah dibentuk tersendiri melalui tim atau satuan tim pelaksana, itu dapat terlihat pada bagan struktur di atas.

KENDALA-KENDALA REFORMASI AGRARIA

Kendala Internal

Kendala internal dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 yaitu substansi dari program redistribusi tanah yang telah kurang relevan lagi dengan kondisi dilapangan yang sesungguhnya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Hendra Imron (Kepala Bidang Pengendalian dan Pemberdayaan Kanwil BPN Provinsi Lampung) bahwa:

“Memang pemaknaan redistribusi tanah dalam pelaksanaannya yang sekarang tidak lagi membagi-bagikan tanah negara kepada petani, melainkan menempatkan tanah-tanah tersebut yang telah dikuasai oleh masyarakat yang bertahun-tahun telah bermukim atau bertempat tinggal di daerah tersebut. Oleh sebab itu, pengertian redistribusi tanah perlu diperbaharui lagi, karena kondisi tanah di Indonesia tidak seperti dulu yang masih lapang dan longgar belum banyak penduduknya, sekarang kondisinya telah padat penduduk. Lagi pula pengertian redistribusi yang masih digunakan sekarang adalah pengertian redistribusi tanah yang

dituangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, menurut saya itu telah tidak relevan lagi" (hasil wawancara pada 30 April 2012).

Selain itu, keterbatasan waktu dari sumber daya manusia yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing, karena banyak urusan yang harus dikerjakan sedangkan yang menangani itu sumber daya manusianya sebatas struktural yang tugas dan fungsinya merangkap.

Kendala Eksternal

Kendala eksternal dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang adalah kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengikuti penyuluhan atau sosialisasi yang diberikan oleh para pelaksana program. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Pendi S.S (Kepala Desa Rejomulyo Kecamatan Tanjung Bintang):

"Kendalanya mba, sulitnya menemui petani, karena petani atau masyarakat kami sering tidak di tempat pada saat kami melakukan sosialisasi. Yang hadir juga hanya sebatas perwakilan dari para petani tersebut" (hasil wawancara pada 10 April 2012).

Selain itu masyarakat juga masih belum sepenuhnya percaya dengan lembaga keuangan yang akan membantu mereka untuk mengakses modal. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Wiji (Ketua POKMASDARTIBNAH Desa Purwodadi Simpang):

"Sudah tiga kali BPN bersama dengan Bank Syariah Mandiri ke sini memberikan penyuluhan untuk memberikan informasi dalam kemudahan pengaksesan modal. Namun masyarakat masih belum percaya dengan lembaga keuangan tersebut" (hasil wawancara pada 16 April 2012).

Kendala eksternal berikutnya adalah telah minimnya tanah obyek *landreform* yang dibutuhkan oleh masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Pendi S.S (Lurah Desa Rejomulyo) salah satu desa yang

mendapat program redistribusi tanah bahwa:

"Di Desa Rejomulyo sendiri sudah tidak ada lagi lahan yang dapat dijadikan obyek *landreform*, padahal program tersebut sangat membantu masyarakat yang berada di desa saya. Dapat membantu meningkatkan kesejahteraan petani yang ada di desa kami" (hasil wawancara pada 10 April 2012).

Selain itu masih kurangnya hasil pertanian yang menjadi keunggulan dari petani di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan, sehingga mengakibatkan perusahaan belum terlibat untuk membantu petani dalam mengakses pemasaran hasil produksi

KESIMPULAN

Berdasarkan pemaparan hasil dan pembahasan penelitian sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011 telah terlaksana cukup baik, namun masih terdapat beberapa kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya sesuai dengan fokus dalam penelitian ini yaitu:

Karakteristik lembaga dan rezim

Dalam pelaksanaan reformasi agraria kelembagaan melalui program redistribusi tanah yang dimaksud adalah BPN. Karakteristik BPN dalam melaksanakan reformasi agraria di Indonesia sesuai dengan rezim yang berkuasa pada masanya. Rezim yang berkuasa tersebut adalah Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi. Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah tersebut didukung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan. Dukungan tersebut diinterpretasikan dengan melakukan koordinasi dan keterlibatan Pemerintah Daerah Lampung Selatan secara langsung dalam setiap kegiatan pelaksanaan program redistribusi tanah.

Kekuasaan & kepentingan para aktor

Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat dalam pelaksanaan

reformasi agraria melalui program redistribusi tanah telah diperhitungkan sebelumnya. diperhitungkan sebelumnya. Kepentingan-kepentingan dan strategi dari masing-masing aktor tersebut telah diperhitungkan dengan melakukan koordinasi yang difasilitasi oleh BPN Lampung Selatan, sehingga terdapat konteks yang jelas terhadap interpretasi dari kepentingan-kepentingan dan strategi dari masing-masing aktor dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010-2011.

Kepentingan yang mempengaruhi

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah yang telah dilakukan di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan dipengaruhi oleh beberapa kepentingan yang memberikan dampak positif, sehingga menunjang pelaksanaannya untuk dapat berjalan secara efektif. Namun, tidak semua komponen telah terlibat seperti pihak swasta (perusahaan) dan LSM belum terlibat secara langsung dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang.

Tipe manfaat yang diberikan

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011, telah memberikan beberapa manfaat yang berdampak positif baik kepada *stakeholder*, pelaksana program maupun sasaran dari program tersebut. Namun, masih terdapat beberapa masyarakat sebagai sasaran program dari reformasi agraria melalui program redistribusi tanah tersebut belum atau tidak memanfaatkan tanah yang telah mereka dapatkan dan disertipikatkan.

Derajat perubahan yang ingin dicapai

Pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah telah terlaksana sesuai dengan target yang hendak dicapai dan memiliki skala yang jelas, namun untuk jumlah target bidang yang tercapai

tersebut mengalami penurunan. Karena target bidang tanah redistribusi telah ditetapkan oleh BPN Pusat, dan BPN di daerah hanya menempatkan pada subyek yang berhak mendapatkannya. Selain itu, terdapat penerimaan dan perubahan yang terjadi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang yang telah dilakukan pada tahun 2010-2011.

Sumberdaya

Sumberdaya dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang pada tahun 2010-2011 secara keseluruhan telah memadai, baik dari sumber daya manusia, sumber daya finansial dan juga sarana dan prasarana yang mendukung. Sumber daya manusia secara struktural telah memadai, namun sumber daya yang berada diluar struktural masih ada beberapa pelaksana. Sumber daya finansial pada pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang telah cukup memadai, karena ketersediaan dana tersebut telah terprogram sesuai dengan target bidang program redistribusi tanah dan untuk tahun 2011 ketersediaan dana tersebut telah terealisasi 81% dari jumlah yang telah ditetapkan sebelumnya. Dan juga didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai seperti LARASITA yang membantu transportasi dan pelayanan pertanahan kepada masyarakat khususnya bagi petani redistribusi tanah.

Komunikasi

Komunikasi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2010-2011 telah terjalin baik antar pelaksana program, namun komunikasi tersebut belum efektif dalam pemahaman konsep dari program redistribusi tanah itu sendiri dari sebagian pelaksana program.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah telah mencapai dua

aspek yaitu mekanisme dan struktur birokrasi pelaksana sendiri. Pada aspek mekanisme pelaksanaan program telah tercantum pada petunjuk pelaksanaan dan teknis program redistribusi tanah dalam mekanismenya tersebut cukup mudah dipahami oleh beberapa para pelaksana program. Kemudian dalam aspek struktur organisasi pelaksana program telah dibentuk tersendiri melalui tim atau satuan tim pelaksana.

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan reformasi agraria melalui program redistribusi tanah di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan terdiri dari kendala internal dan eksternal. Kendala internal yaitu substansi dari program redistribusi tanah telah kurang relevan lagi dengan kondisi di lapangan saat ini, kurangnya pemahaman dari para pelaksana program dan keterbatasan waktu dari pelaksana program dalam melaksanakan tugas dan fungsi dari masing-masing pelaksana program, karena masih banyak pekerjaan yang di luar program yang harus mereka selesaikan. Kendala eksternal yaitu kurangnya partisipasi dari sebagian masyarakat, potensi produktivitas dari petani yang belum menonjol, sehingga masih belum bisa menarik pihak swasta/perusahaan untuk bermitra dan semakin minimnya tanah di Kecamatan Tanjung Bintang yang dapat dijadikan sebagai tanah obyek *landreform*.

SARAN

Adapun saran atau masukan yang dapat diberikan oleh peneliti sebagai sumbangan pemikiran guna perbaikan pelaksanaan program ini adalah:

BPN dapat meninjau kembali substansi dari program redistribusi tanah pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, sehingga dapat lebih relevan dengan kondisi di lapangan saat ini. Supaya nantinya tidak terjadi salah pengertian dalam pelaksanaan program redistribusi

tanah bagi pelaksana program, peneliti maupun masyarakat awam.

BPN Lampung Selatan dan aparat desa serta POKMASDARTIBNAH agar melakukan sosialisasi secara persuasif kepada masyarakat (subyek redistribusi tanah) untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam pelaksanaan program redistribusi tanah, khususnya dalam akses *reform* yang dapat meningkatkan taraf hidupnya.

BPN Lampung Selatan dan Pemerintah Daerah Lampung Selatan untuk dapat lebih membina dan memberdayakan kembali masyarakat dalam meningkatkan hasil pertanian dari petani redistribusi, sehingga terdapat hasil pertanian yang dapat menjadi unggulan di Kecamatan Tanjung Bintang Kabupaten Lampung Selatan, sehingga nantinya akan dapat menarik swasta atau investor yang dapat membantu petani dalam memasarkan hasil pertanian mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2004. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Basrowi, Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dunn, William. N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Muchsin dkk. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- Hidayat, L. Misbah. 2007. *Reformasi Administrasi Kajian Komparatif Pembangunan Tiga Presiden*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.

- Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi*. Jakarta: STIAMI Jakartan dan Mitra Wacana Media.
- Lexy, Moleong, Z. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Perangin, Effendi. 1994. *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik (Teori dan Aplikasi Good Governance)*. Bandung: Refika Aditama.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Sujardi. 2009. *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*. Bandung: Refika Aditama.
- Supriadi, 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sumber Dokumen:
- Ketetapan Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
- Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* 2011.
- Laporan Akhir Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* Provinsi Lampung 2011.
- Laporan Kegiatan Fasilitas Akses *Reform* Tahun 2011.
- Sumber Lain:
- Sugiri, Lasiman. 2010. Jurnal Administratio: Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Vol.1 No. 1. Bandar Lampung.
- AKATIGA. 2005. Jurnal Analisis Sosial: Perdebatan Konseptual Tentang Kaum Marginal Vol. 10 No. 1. AKATIGA: Bandung
- <http://portaldaerah.bpn.go.id/Berita/Pra-Sertifikasi-Program-Redistribusi-Tanah-Di-Desa.aspx>: diakses pada tgl 14 September 2011)
- <http://www.lampungpost.com/bandarlampung/>: diakses tanggal 21 Desember 2011
- <http://landdiary.blogspot.com/sejarah-BPN-RI>: dikases tanggal 2 Juni 2012
- Budiman Sudjatmiko dalam <http://www.detiknews.com/read/2010/10/26/155630/1475539/158/budiman-hal-mendasar-reforma-agraria-adalah-kesejahteraan>: dikases pada 2 Juni 2012
- Tri Chandra Aprianto/ syarikat(masyarakat santri untuk advokasi rakyat indonesia) dalam <http://www.syarikat.org/article/reformasi-agraria-indonesia>: diakses tanggal 2 Juni 2012
- Taqyuddin, staff pengajar di Departemen Geografi FMIPA UI, Pusat Penelitian Geografi Terapan (PPGT), Yayasan Buana Katulistiwa, www.bukapeta.com, dalam diskusi terbuka Kaukus Muda Indonesia (KMI), TIM 21 Feb 2012, diakses pada 2 Juni 20