

TESIS

**AKSES REFORM SEBAGAI PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT**

(Access reform as Community Empowerment)



Oleh :

FICKAR KUSUMA AHBAR

B022172031

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

AKSES REFORM SEBAGAI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat

Untuk Mencapai Gelar Magister

Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

FICKAR KUSUMA AHBAR

B022172031

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITASHASANUDDIN

MAKASSAR

2021

TESIS

AKSES REFORM SEBAGAI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Disusun dan diajukan oleh:

FICKAR KUSUMA AHBAR
NIM. B022172031

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 6 Agustus 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19590105 199103 1 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641231 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Fanda Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : FICKAR KUSUMA AHBAR
N I M : B022172031
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan ini bahwa tesis dengan judul **AKSES REFORM SEBAGAI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT** adalah karya saya sendiri. Dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari karya saya ini terbukti bahwa Sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya siap menerima sanksi.

Makassar, agustus 2021
Yang membuat pernyataan,



FICKAR KUSUMA AHBAR

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah Subhana Wa Ta'ala, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang tak terhingga sehingga tesis yang berjudul Akses reform Sebagai Pemberdayaan Masyarakat, ini penulis selesaikan sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Dua (S2) Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Ucapan terimakasih yang tiada terhingga penulis haturkan kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan penulis pada Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada kedua orang tua penulis Ayahanda Almarhum Rahmatullah Rahimakumullah dan Ibunda Suryatri yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan yang tak terhingga kepada penulis. Kepada saudara-saudara penulis yang senantiasa memberikan semangat dan motivasi kepada penulis agar dapat menyelesaikan pendidikan Strata Dua, serta senantiasa memberikan dukungan dan doa kepada penulis.

Terimakasih penulis ucapkan kepada:

1. Ibu Prof.Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu. M.A., selaku Rektor, Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor I, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D , selaku Wakil Rektor II, Bapak Prof. Dr.

drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes , selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof. Dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D , selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin.;

2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Wakil Dekan I, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. Wakil Dekan II, Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Kepada Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.;
4. Kepada Pembimbing Utama Prof. Dr. Ir, Abrar Saleng S.H., M.H. dan Pembimbing Pemdamping Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H, yang senantiasa meluangkan waktu ditengah aktivitas dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini;
5. Kepada Dewan Penguji Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum, dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum. atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga dan bermanfaat dalam penyusunan tesis ini;
6. Kepada seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan bantuan dalam pengurusan berkas-berkas selama perkuliahan.
7. Kepada teman-teman Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2017 semester

genap, terima kasih atas kebersamaan dan persaudaraannya selama ini.

8. Kepada semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karenanya, segala bentuk saran dan kritik yang membangun, sangat penulis harapkan agar kedepannya tulisan ini menjadi lebih baik. Akhir kata, semoga tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua.

Wassalamualaikum.Wr.Wb

Makassar, agustus 2021
Penulis

Fickar Kusuma Ahbar

ABSTRAK

FICKAR KUSUMA AHBAR (B022172031). AKSES REFORM SEBAGAI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (Dibimbing oleh **Abrar Saleng dan Sri Susyanti).**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi dan implikasi program Akses reform di kabupaten Maros, kabupaten Gowa, dan kabupaten Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan.

Tujuan Penelitian adalah 1) mengetahui bagaimana program akses reform berjalan di tiap kabupaten, 2) mengetahui bagaimana dampak program akses reform di tiap kabupaten

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu melihat hukum bekerja dalam masyarakat (*law in action*), pengumpulan data berupa data primer yg diperoleh dengan melakukan wawancara, selanjutnya data sekunder diperoleh dari bahan hukum dan jurnal, Analisis data dilakukan dengan Metode kualitatif dan disajikan dalam bentuk diskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Implementasi *Akses reform* tanah setelah Aset Reform berupa sertifikasi tanah oleh BPN, dilanjutkan dengan MoU dengan pihak instansi dan pihak Bank untuk Akses reform, dimana tanah yang telah bersertifikat menjadi instrumen penunjang dalam pemberian modal usaha, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN atau APBD; 2) implikasi kegiatan Akses reform belum maksimal dalam mensejahterakan masyarakat, hal ini disebabkan oleh pelaksanaan akses reform disetiap tahun berbeda-beda di tiap kabupaten/kota. Adapun yang menjadi kendala utamanya, yaitu dalam pelaksanaan kegiatan pelatihan, pendampingan kepada masyarakat agar dapat meningkatkan produktivitas usahanya serta dalam pelaksanaan belum melibatkan pihak auditor independen untuk menilai program peningkatan usaha penerima modal/masyarakat.

Kata Kunci : *Akses reform*, Pemberdayaan Masyarakat, Reforma Agraria

ABSTRACT

FICKAR KUSUMA AHBAR (B022172031). ACCESS REFORM AS COMMUNITY EMPOWERMENT (Supervised by **Abrar Saleng and Sri Susyanti**).

This study aims to determine the implementation and implications of the Reform Access program in Maros district, Gowa district, and Pinrang district, South Sulawesi province.

The research objectives are 1) to find out how the access reform program runs in each district, 2) find out how the impact of the access reform program in each district.

This type of research is empirical legal research, namely looking at the law of working in society (law in action), collecting data in the form of primary data obtained by conducting interviews, then secondary data obtained from legal materials and journals. Data analysis was carried out with qualitative methods and presented in descriptive form.

The results of the study show that 1) Implementation of land reform access after Asset Reform is in the form of land certification by BPN, followed by an MoU with the agency and the Bank for Access reform, where certified land becomes a supporting instrument in providing business capital, both in the form of credit and sourced from APBN or APBD; 2) the implications of access reform activities have not been maximized in the welfare of the community, this is due to the implementation of access reform each year differently in each district/city. As for the main obstacles, namely in the implementation of training activities, assistance to the community in order to increase business productivity and in the implementation it has not involved an independent auditor to assess the business improvement program for capital recipients/community.

Keywords: *Access reform*, **Community Empowerment**, **Agrarian Reform**

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACK.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penulisan.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Petunjuk Pelaksanaan	15
1. Tanah Objek Reforma Agraria.....	18
2. Skema Koordinasi Reforma Agraria	19
3. Model Pemberdayaan	23

B. Konsep Akses reform Dalam Kerangka Reforma agraria	25
1. Landreform.....	25
2. Akses reform.....	29
C. Konsep Reforma Agraria Dan <i>Acces Reform</i>	53
1. <i>Akses reform</i>	53
2. Dasar hukum	62
E. Landasan Teori	65
1. Teori Kepastian Hukum.....	65
2. Teori Utilitas	67
F. Kerangka Pikir	72
G. Defenisi Operasional.....	73
BAB III METODE PENELITIAN	75
A. Tipe Penelitian	75
B. Lokasi Penelitian	75
C. Populasi dan Sampel	76
D. Jenis dan Sumber Data	76
E. Teknik Pengumpulan Data.....	77
F. Teknik Analisis Data	78

BAB IV HASIL PENELITIAN.....	79
A. Implementasi Pelaksanaan <i>Akses reform</i>	79
B. Implikasi Pelaksanaan <i>Akses reform</i>	94
BAB V PENUTUP.....	100
A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

GAMBAR

Gambar 2.1	Diagram Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)	17
Gambar 2.2	Skema Koordinasi Lokasi Reforma Agraria	40
Gambar 2.3	Alur Model Pemberdayaan	23
Gambar2.4	Konsep Akses Reform	49

TABEL

Tabel 2.1	Kriteria Umum Subjek Reforma Agraria Berdasarkan Prioritas	34
Tabel 4.1	Jumlah bidang tanah yang disertipatkan melalui program PTSL	84
Tabel 4.2	Jumlah pemilik sertipikat yang meng Akses permodalan dengan menjaminkan sertipikat	87
Tabel 4.3	Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Prov. Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2016	88
Tabel 4.4	Jumlah tenaga kerja yang digunakan sebelum dan sesudah program pemberdayaan masyarakat	92
Tabel 4.5	Jumlah penghasilan rata - rata sebelum dan sesudah program pemberdayaan masyarakat	95

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Tanah sebagai salah satu sumberdaya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia. menyebabkan Tanah mempunyai nilai. Begitu urgennya tanah dalam hubungannya dengan kehidupan manusia. maka, oleh Ter Haar dijelaskan bahwa tanah merupakan tempat tinggal, tanah memberikan kehidupan dan penghidupan, tanah dimana manusia dimakamkan dan hubungannya bersifat magis-religius. Hal ini berarti setiap sendi kehidupan manusia tidak pernah lepas dari tanah.¹

Hubungan antara manusia dengan bumi sangat erat kaitannya dengan hak dan kewajiban manusia dalam memanfaatkan penguasaannya. Hubungan itu tercermin dalam penguasaan, kepemilikan hak atas tanah. Negara mengatur mengenai penertiban status dan penggunaan hak-hak atas tanah, sebagai upaya meningkatkan kepastian hukum dengan cara pemberian sertifikat kepemilikan hak-hak atas tanah.

Hak penguasaan dan pemilikan tanah menurut hukum tanah nasional didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945)

¹ Sri Susyanti Nur, 2010. *Bank Tanah*, As Publishing, Makassar, hal. 1

sehingga Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) tidak menganut konsep domain Negara atas tanah karena Negara bukanlah pemilik tanah, melainkan hanya menguasainya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. UUPA, berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai tujuan Negara sebagaimana termasuk dalam Alinea keempat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, maka tidaklah perlu dan tidak pula pada tempatnya ketika Negara bertindak selaku badan penguasa. Untuk itulah, maka Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya termasuk tanah adalah hubungan menguasai dan bukan memiliki.²

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). UUPA disusun berdasarkan 8 (delapan) prinsip dasar sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum atas UUPA, yaitu:

1. Asas Kenasionalan (Pasal 1 jo. Pasal 9 ayat (1) UUPA)
2. Asas Hak Menguasai Negara dan Penghapusan Pernyataan Domain (Pasal 2 UUPA)

² Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2012, hal.113-114.

3. Asas Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA) dan Dasar Pengakuan Hukum Adat Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional (Pasal 5 UUPA)
4. Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah (Pasal 6 UUPA)
5. Asas bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik (Pasal 9 Jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA)
6. Asas Persamaan Derajat antara laki-laki dan wanita (Pasal 9 ayat (2) UUPA)
7. Asas Agrarian Reform dan Land Reform (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA)
8. Asas Perencanaan Atas Tanah (Pasal 14 UUPA).

Hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional. Ini berarti bahwa pembangunan Hukum Tanah Nasional dilandasi konsepsi hukum adat yang mengandung prinsip *Komunalistik Religious*³ yang memungkinkan adanya penguasaan tanah secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan. Sifat komunalistik religious konsepsi Hukum Tanah Nasional termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menjelaskan bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan

³ Istilah *Komunalistik Religious* ini banyak digunakan oleh para ahli hukum agraria dimana istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh Boedi Harsono dalam bukunya yang berjudul *Hukum Agraria Indonesia; Hukum Tanah Nasional*, Jakarta; Djambatan, 1994

ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".⁴ Jika melihat konsepsi tersebut di atas, maka seharusnya tidak perlu terjadi konflik-konflik di bidang pertanahan karena konsepsi di atas sudah jelas menampakkan bahwa terdapat unsur kebersamaan yang berada di atas unsur personal. Walaupun dimungkinkan penguasaan secara individu, tetapi penguasaan individu tersebut tidak terlepas dari unsur kebersamaan yang bertujuan untuk kesejahteraan bersama. Terlebih lagi bahwa konsepsi komunalistik religius ini menyandarkan pada prinsip ketuhanan dimana tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan kesejahteraan bersama.⁵

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) telah gencar melaksanakan program *land reform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. *Land reform* tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses pembentukan modal di pedesaan yang menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh.⁶ Pelaksanaan reforma agrarian dirasa tidak begitu lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan akses

⁴ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono I), *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Jakarta; Djambatan, 1999, hal. 225.

⁵ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2015, hal 2.

⁶ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong I), *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, hal 1. 171.

reform yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca Aset Reform. Dalam rangka menunjang pelaksanaan reforma agraria (*Aset reform* dan *akses reform*) di Indonesia, dibuat berbagai peraturan perundang-undangan.

Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:

“Sejatinya, reformasi agraria telah menjadi agenda pokok dari UUPA. Dalam UUPA dijabarkan Panca Program Agrarian Reform Indonesia yang meliputi: 1) Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsep nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum; 2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah; 3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur; 4) perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan; dan 5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya⁷.”

Reforma agraria tidak hanya dipahami sebagai kebijakan untuk redistribusi tanah, tetapi juga sebagai proses yang lebih luas seperti Akses ke sumber daya alam, keuangan/modal, teknologi, pasar barang dan tenaga kerja, dan juga distribusi kekuatan politik. Selain Akses, reforma agraria juga merupakan bentuk regularisasi hak penggunaan dan hak milik area yang telah mereka tempati. Reforma agraria pada hakikatnya merupakan konsep *land reform* yang dilengkapi dengan konsep *aces reform* dan *regulation reform*.⁸ Pelaksanaan reforma agraria dapat berhasil hanya jika dilakukan dalam kerangka yang lebih luas, yakni menawarkan bukan hanya Akses ke lahan, tetapi juga Akses

⁷ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong II), Reforma Agraria, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, hal. 2.

⁸ *Ibid.*, hal. 4.

ke kredit, penyuluhan pedesaan, dan layanan lainnya.⁹ Akses reform pada konteks ini dititikberatkan pada pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa dominasi investor asing di Indonesia sudah cukup kuat dimana pihak asing lebih banyak menguasai pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Berkaitan dengan pemaparan di atas, Ali Masykur Musa mengatakan bahwa kemandirian energi nasional sulit terwujud karena selama ini pengelolaan sumber daya alam nasional banyak didominasi oleh perusahaan asing. Saat ini asing menguasai 70% pertambangan minyak dan gas (migas), 75% tambang, batu bara, bauksit, nikel, dan timah, 85% tambang tembaga dan emas serta 50% menguasai perkebunan sawit. Pertamina dalam hal ini BUMN kita hanya menguasai 17% produksi dan cadangan migas nasional. Sementara 13% sisanya adalah share perusahaan-perusahaan swasta nasional.¹⁰ Kemudian data BPN tahun 2010 menyebutkan, sekitar 0,2% orang Indonesia menguasai 56% seluruh asset nasional, yang 87% di antara aset itu berupa tanah, sebanyak 7,2 juta hektar tanah yang dikuasai swasta sengaja ditelantarkan. Saat ini pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136,94 juta hektar. Padahal sampai

⁹ *Ibid.*, hal. 6.

¹⁰ Ali Masykur Musa, *70 persen Tambang Migas RI Dikuasai Asing*, sumber:<http://ekbis.rmol.co/read/2013/08/05/120963/Duh,-70-Persen-Tambang-Migas-RI-Dikuasai-Asing>

hari ini, kawasan yang ditunjuk sepihak tersebut masih menyisakan 121,74 juta hektar kawasan hutan yang belum ditata batas oleh pemerintah untuk ditetapkan sebagai kawasan hutan.¹¹

Data di atas menunjukkan kurangnya Akses rakyat Indonesia dalam hal pengelolaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Terlebih lagi bahwa para investor dan pemilik modal yang mengelola tanah dan sumber daya alam di Indonesia tidak begitu memperhatikan perlindungan terhadap lingkungan dan ekosistemnya sehingga terkesan terjadi eksploitasi yang tidak sehat dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia.

Konsep *aces reform* berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh Akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain Akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi, dan perbankan (kredit usaha rakyat). Akses masyarakat terhadap sumber daya agrarian perlu menjadi perhatian besar bagi pemerintah untuk menatanya kembali guna memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria yang ada di Indonesia.

¹¹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta, 2015, hal. 7-8.

Sektor pertanian mempunyai peranan penting bagi perekonomian Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Sektor pertanian merupakan motor penggerak kemajuan dan perkembangan ekonomi. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting, bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi, tetapi juga karena implikasi fungsi sosialnya. Dari tanahlah proses produksi dalam usaha pertanian dimulai dan dari tanah pula kesejahteraan petani berawal.

Indonesia adalah Negara yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, masih bercorak agraris. Kenyataan menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Indonesia masih hidup atau tergantung dari sektor pertanian, terutama dalam hubungan antara petani pemilik tanah dengan penggarap tanah menjadi masalah tersendiri yang dihadapi oleh pemerintah saat ini. Kenyataan menunjukkan bahwa pada satu pihak sebagian besar tanah dipunyai oleh beberapa orang saja (tuan-tuan tanah), sementara di lain pihak dijumpai adanya bagian-bagian tanah pertanian yang kecil yang dipunyai oleh sebaian besar orang (petani gurem).

Kegiatan reforma agraria dalam pelaksanaannya harus seimbang antara kegiatan *landreform* (berupa *asset reform*) dan *access reform*. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan reforma agraria lebih didominasi kegiatan *asset reform* seperti kegiatan yang selama ini telah dilaksanakan, yakni redistribusi tanah. Kegiatan *Landreform* bertujuan

meningkatkan kehidupan sosial ekonomi para petani penerima tanah, namun kegiatan tersebut hanya dapat mencapai hasil dalam hal penguatan asset tanah bagi para penerima tanah saja. Pengalihan atau penjualan tanah hasil dari redistribusi tanah dapat dihindari selain dengan memberikan luasan tanah yang memenuhi standar minimum untuk usaha yang juga disertai dengan upaya-upaya membuka Akses rakyat terhadap sumber pembiayaan, faktor-faktor produksi yang lebih berkualitas, teknologi, pasar, dan lain sebagainya.¹²

Proses reforma agraria ini, khususnya pelaksanaan *akses reform*, diperlukan kerja sama lintas sektor dari beberapa Kementerian/Lembaga atau *stake holder* baik pra sertifikasi maupun pasca sertifikasi yang memiliki kerangka strategi pemberdayaan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha (Usaha Menengah Kecil, Petani, dan Nelayan serta pembudidaya ikan). Proses pelaksanaan sertifikasi hak atas tanah lintas sektor sudah mulai dilaksanakan sejak tahun 2014 antara Menteri ATR/BPN dengan Menteri Koperasi dan UKM, Menteri Pertanian, dan Menteri Kelautan dan Perikanan.

Menimbang berakhirnya Nota Kesepahaman tersebut, maka perlu adanya kesepakatan baru yang lebih terintegrasi dan dikoordinasikan oleh Menko Bidang Perekonomian. Untuk memperkuat koordinasi dengan daerah, peran Kemendagri sangat diperlukan, oleh karena itu dalam Nota Kesepahaman juga melibatkan Menteri Dalam Negeri.

¹² *Ibid.*, 10

Penandatanganan Nota Kesepahaman oleh Menteri ATR/BPN, Menteri Koperasi dan UKM, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, dan Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai para Pihak yang melakukan kerja sama dalam Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat, telah dilaksanakan pada tanggal 27 November 2017 di Kabupaten Serdang Bedagai, Sumatera Utara.

Sebagai Evaluasi Pelaksanaan program *Akses reform* di beberapa Kabupaten di Provinsi Sulawesi Selatan yang telah berlangsung sejak tahun 2015 sampai 2020 turunan dari MoU SHAT, telah diterbitkan Perjanjian Kerjasama (PKS) yang ditandatangani oleh Eselon 1 Kementerian terkait. Perjanjian Kerjasama (PKS) ini berisikan tugas lintas sektor pusat dan amanat pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) Daerah serta tugas-tugasnya sebagai bentuk dukungan implementasi MoU dan Perjanjian Kerjasama (PKS) ini, Kemendagri telah menerbitkan Surat Edaran Nomor 520/5623/SJ dan 520/5624/SJ tahun 2018 yang mengamanatkan Gubernur dan Bupati/Walikota untuk membentuk kelompok kerja Pemberdayaan Sertifikat Hak atas Tanah (SHAT) dan mengalokasikan dana untuk pelaksanaan program pemberdayaan Sertifikat Hak atas Tanah (SHAT) sesuai dengan wewenang, tugas dan fungsi masing-masing.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimana Implementasi Akses reform Sebagai Upaya Dalam Memberdayakan Masyarakat Petani dan usaha lainnya ?
2. Bagaimana implikasi Akses reform Sebagai Upaya Dalam Memberdayakan masyarakat petani dan usaha lainnya ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi *access reform* sebagai upaya dalam memberdayaan masyarakat.
2. Untuk menganalisis implikasi Akses reform Sebagai Upaya Dalam dalam memberdayakan masyarakat ?

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktek bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara massal.

2. Manfaat Praktek

- 1) Sebagai sumbangsih pemikiran bagi pemerintah dan masyarakat tentang pelaksanaan *aces reform*.
- 2) Sebagai sumbangsih teoritis bagi pembangunan di bidang ilmu hukum, khususnya bagi Pemerintah dan terutama kepada masyarakat Kabupaten Maros, Kabupaten Pinrang dan Kabupaten Gowa, untuk dapat dimanfaatkan kepada siapa-siapa saja yang membutuhkan pokok bahasan yang dikaji, dengan disertai pertanggung jawaban secara ilmiah.

E. Orisinalitas Penulisan

1. Jurnal , Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., MKn., ***Acces Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial***. Adapun kesimpulan dari jurnal tersebut , dalam konteks akses reform, pemerintah memberikan fasilitasi Akses kepada masyarakat, baik ke tanah/lahan maupun Akses ke instrumen penunjang tanah/lahan yang salah satunya adalah modal, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN/APBD. Untuk perusahaan tanah/lahan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi masing-masing penerima manfaat. Dalam rangka perusahaan tanah/lahan tersebut, pemerintah bertindak sebagai pendamping dengan memberikan pembekalan ilmu pengetahuan dasar dan bantuan bimbingan teknis kepada penerima manfaat. Untuk menangani konflik-konflik di bidang keagrariaan, tidak lain hanya

dengan melakukan regulation reform melalui unifikasi hukum atau pun dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Reforma agraria memainkan peran penting dalam perang melawan kemiskinan pedesaan serta dalam promosi pembangunan berkelanjutan yang berbasis luas. Sasaran utama reforma agraria adalah terciptanya keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Untuk menguatkan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka nasionalisasi pengelolaan sumber daya alam sangat perlu untuk dilaksanakan. Nasionalisasi pengelolaan sumber daya alam ini dimulai dari proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing yang menguasai sumber daya alam di Indonesia. perbedaan dengan tulisan penulis adalah, tulisan penulis ini sangat berbeda karena menitikberatkan pada program pemberdayaan masyarakat melalui program *accses reform* .

2. Jurnal. Maulana Fadjar, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dengan judul Kebijakan Reforma Agraria Untuk Kemandirian Pangan Nasional, dalam penelitian ini ,Maulana Fadjar mengkaji bagaimana penerapan kebijakan reforma agraria yang berfokus pada kemandirian pangan nasional di kabupaten Semarang.

Perbedaan dengan tulisan penulis adalah , tulisan penulis mengkaji tentang program reforma agraria yang terfokus pada program Akses reform ,dimana program Akses reform memberikan Akses bagi petani dan pelaku usaha lainnya untuk memberdayakan pemilik tanah/lahan dan masyarakat sekitarnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Petunjuk pelaksanaan

Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat warisan stelsel feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologis reforma agrarian berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan social yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agrarian ke arah sistem agrarian yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.¹³

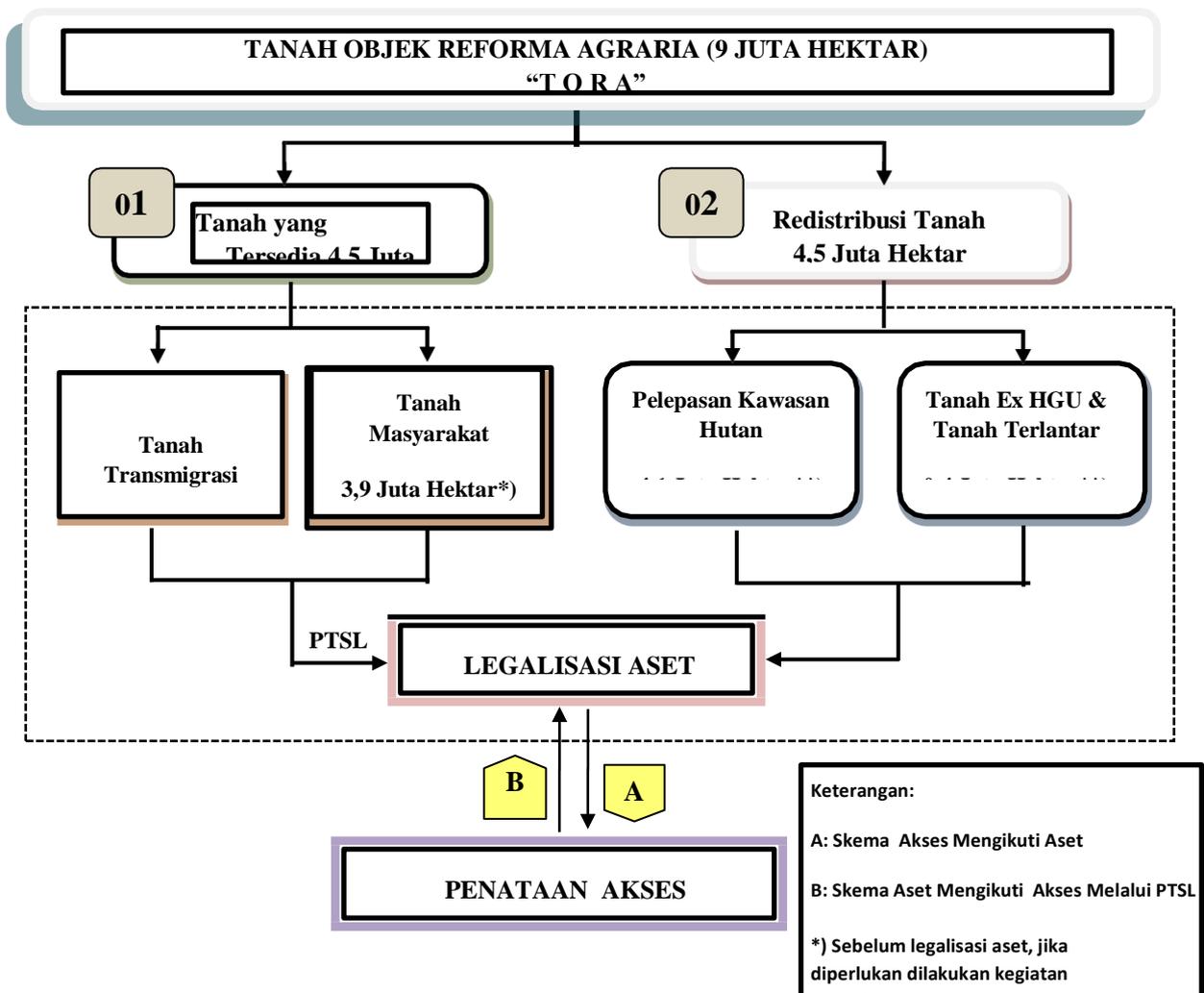
Untuk mencapai tujuan bernegara, maka hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu salah satu fungsi hukum menurut Ahmad Ali adalah hukum sebagai alat pengendalian sosial. Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum, dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut.¹⁴

¹³ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 35.

¹⁴ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)*, PT Toko Gunung Agung Tbk., Jakarta 2002, hlm. 86-87.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN) hadir dan berkomitmen mewujudkan tanah untuk keadilan ruang hidup bagi rakyat serta menjamin kepastian hukum hak atas tanah serta menjadikan tanah sebagai sumber kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hal ini merupakan implementasi dari Nawacita atau Sembilan Agenda Prioritas Presiden Republik Indonesia Periode 2014-2019.

Pelaksanaan Program Nawacita angka 5 yaitu “Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar" serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar, program rumah Kampung Deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019.” Adapun arah kebijakan dan strateginya dengan melaksanakan Reforma Agraria melalui redistribusi tanah dan bantuan pemberdayaan masyarakat.



Gambar 2.1 Diagram Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)

Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) sebanyak 9 (sembilan) juta hektar (Legalisasi Aset dan Penataan Akses) terdiri dari:

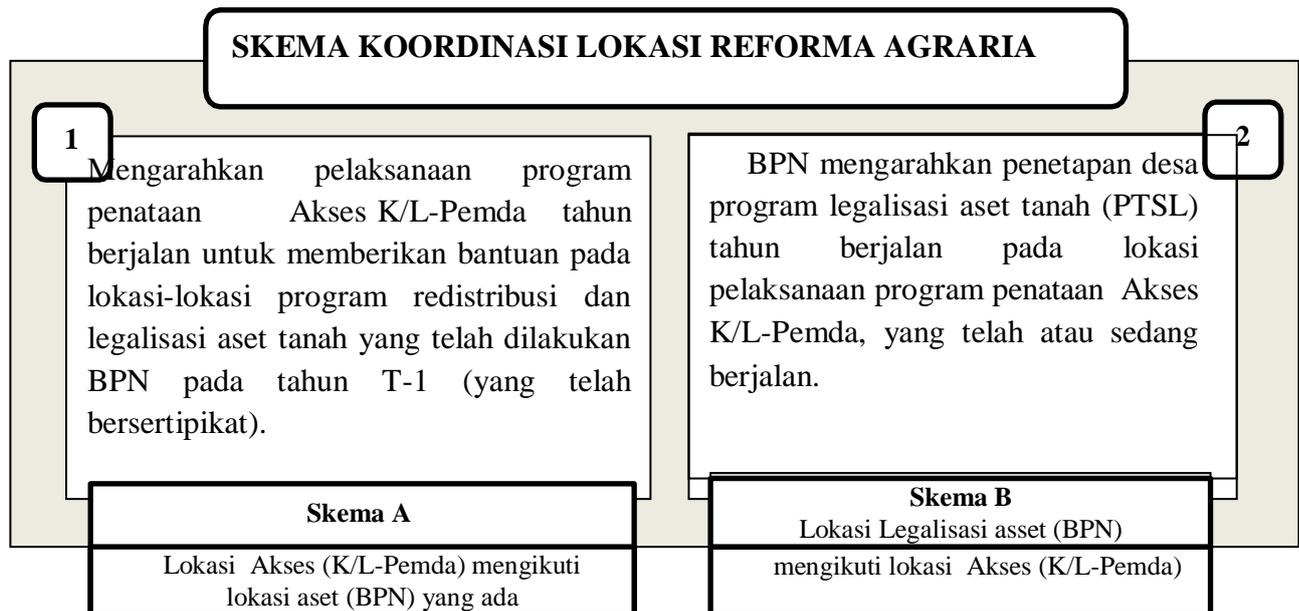
- a. 4,5 juta hektar merupakan tanah yang sudah ada/tersedia, terdiri dari 0,6 juta hektar tanah transmigrasi dan 3,9 juta hektar tanah masyarakat. Sebelum legalisasi aset, jika diperlukan dilakukan kegiatan Konsolidasi Tanah;
- b. 4,5 juta hektar tanah redistribusi yang terdiri dari 0,4 juta hektar tanah ex HGU, tanah terlantar, dan tanah negara lainnya dan 4,1

juta hektar tanah pelepasan kawasan hutan. Sebelum di redistribusi, jika diperlukan dilakukan kegiatan Konsolidasi Tanah.

Tanah-tanah yang telah dilegalisasi aset dapat diberikan kesempatan untuk memperoleh Akses ke sumber-sumber ekonomi (modal, usaha, produksi, dan pasar). Dalam pelaksanaan Reforma Agraria terdapat 2 (dua) skema yang dapat digunakan untuk menentukan lokasi pelaksanaan Reforma Agraria, yaitu :

- a. Skema pertama (Akses mengikuti aset) adalah kegiatan penataan Akses dari Para Pemangku Kepentingan terkait yang dilaksanakan di lokasi Legalisasi Aset yang dilakukan oleh BPN.
- b. Skema kedua (aset mengikuti Akses) adalah kegiatan legalisasi aset yang akan dilaksanakan oleh BPN, di desa kegiatan penataan Akses yang telah atau sedang dilakukan oleh Para Pemangku Kepentingan terkait.

Kedua skema dimaksud bertujuan untuk mempermudah para pemangku kepentingan untuk menyinkronkan dan mengoptimalkan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan.



Gambar 2.2 Skema Koordinasi Lokasi Reforma Agraria

Legalisasi aset atau disebut juga kegiatan sertipikasi hak atas tanah adalah kegiatan *asset reform* (penataan aset) untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang telah dilaksanakan oleh jajaran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sertipikasi hak atas tanah, selain untuk mewujudkan tertib hukum dan tertib administrasi pertanahan juga untuk menjadikan bidang tanah dimaksud sebagai aset yang hidup serta dapat menjadi modal dasar bagi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya dengan memberikan Akses ke sumber-sumber ekonomi (modal, usaha, produksi, dan pasar) yang berprinsip pada partisipasi, kemandirian, kewirausahaan, keadilan, kemakmuran, dan keberlanjutan. Dengan demikian proses penataan aset dan penataan Akses dilaksanakan

dengan memperhatikan potensi, kontribusi, dan kepentingan masyarakat serta kondisi daerah. Untuk itu perlu disusun kriteria penentuan subjek reforma agraria dan system seleksinya. Berdasarkan kriteria dan system seleksi tersebut, dapat diusulkan calon subjek reforma agraria tersebut yang untuk selanjutnya calon subjek reforma agraria tersebut ditetapkan menjadi subjek reforma agraria berdasarkan ketentuan perundang-undangan.¹⁵

Upaya merealisasikan cita-cita dimaksud, Direktorat Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat melalui jajarannya di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota, turut serta memberikan kontribusi dan sumbangsih terbaik dalam melaksanakan pemberdayaan hak atas tanah masyarakat atau mendorong dilaksanakannya legalisasi aset oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terhadap bidang tanah yang calon pemegang haknya sudah melaksanakan model pemberdayaan/ memperoleh Akses yang difasilitasi dan didampingi oleh pemangku kepentingan terkait.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat *people-centered* (diarahkan pada masyarakat), *participatory* (partisipasi), dan *sustainable* (kemampuan untuk hidup terus).

¹⁵ Juyo Winoto, Reforma Agraria: Suatu Pengantar dalam BPN-RI 2, hlm. 40.

Konsep ini lebih luas dari semata-mata memenuhi kebutuhan dasar atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut. Gagasan ini lahir dengan tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara seimbang.¹⁶

Untuk itu, terdapat beberapa kegiatan yang harus dilaksanakan, antara lain:

1. Pembentukan Organisasi/Penguatan Kelembagaan

Pembentukan kelompok usaha bersama di masyarakat terhadap kegiatan usaha yang akan mendapatkan bantuan permodalan, pembinaan, pendampingan, fasilitasi, dan bimbingan teknis/pelatihan oleh pemangku kepentingan terkait.

2. Infrastruktur

Ketersediaan sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan penataan Akses (akses reform) bagi masyarakat, antara lain: jaringan jalan, komunikasi, irigasi, dan lain-lain yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah melalui pemangku kepentingan terkait.

3. Pembinaan, pelatihan, fasilitasi, dan pendampingan

¹⁶ Tri Winarni, *Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21, Menuju Pemberdayaan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998, hlm. 76.

Pemberian pembinaan, pelatihan, fasilitasi, dan pendampingan yang dibutuhkan masyarakat.

4. Permodalan

Akses permodalan dibutuhkan untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha, antara lain melalui penjaminan sertipikat hak atas tanah untuk memperoleh kredit perbankan.

5. Interkoneksi dengan dunia usaha/Kemitraan

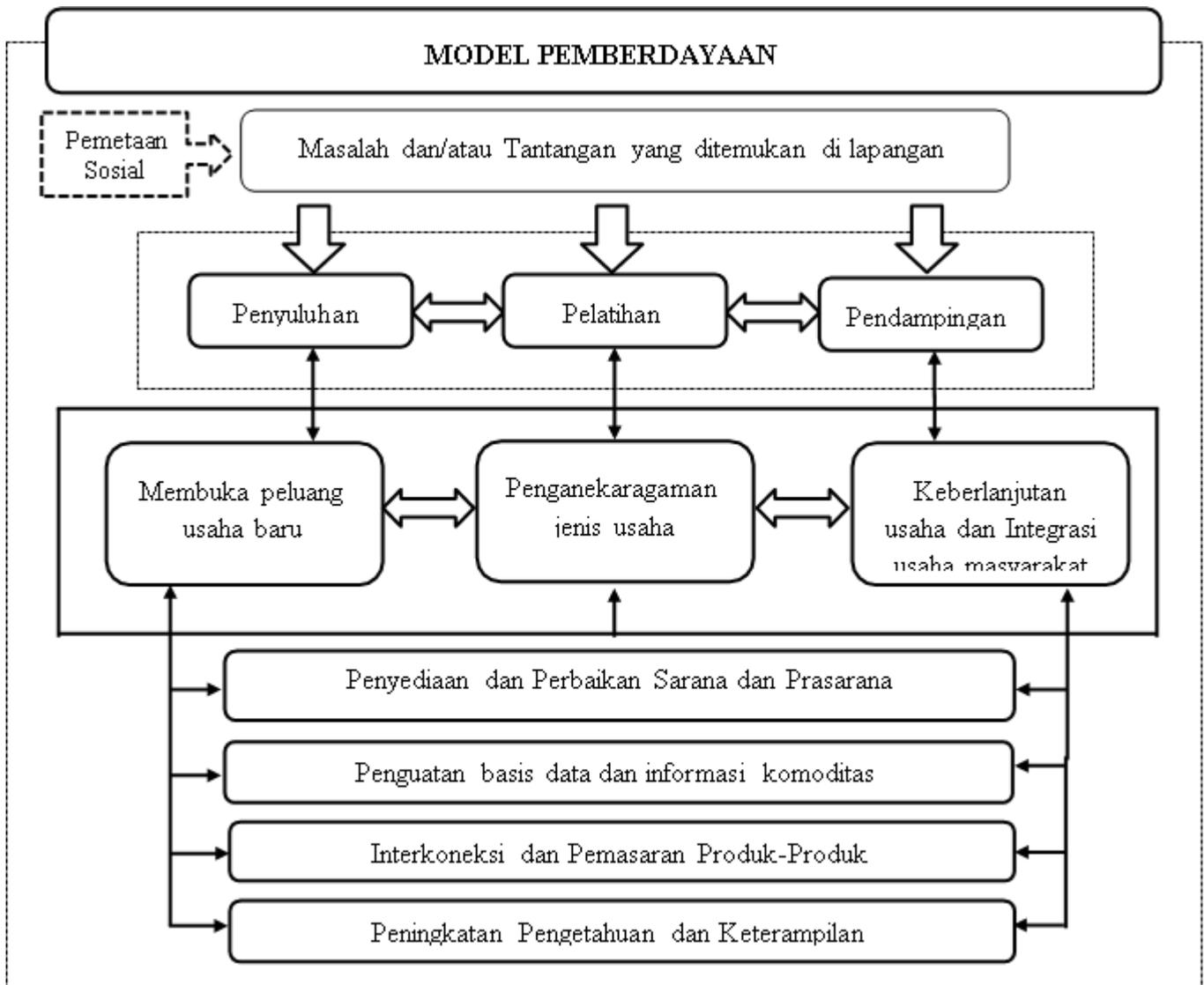
Fasilitasi penyaluran bahan baku bagi industri-industri hilir didasarkan kepada kesepakatan para pihak, sebagai contoh: susu ke perusahaan pengolahan susu, rempah-rempah ke perusahaan jamu, dan lain-lain.

6. Pemasaran/Tata niaga

Bantuan pemasaran hasil produksi dilakukan oleh pemangku kepentingan terkait.

Dalam rangka mengembangkan model pemberdayaan yang didasarkan kepada hasil inventarisasi potensi dalam pemetaan sosial, serta usaha pendampingan yang akan diberikan, maka dilaksanakan kegiatan perumusan model pemberdayaan masyarakat

Salah satu contoh model pemberdayaan adalah sebagai berikut:



Gambar 2.3 Alur Model Pemberdayaan

Pengembangan dan diseminasi model pemberdayaan hak atas tanah masyarakat dilaksanakan dengan melakukan rapat di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau paket meeting dalam kota (fullday) dengan peserta rapat adalah anggota Pokja Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Provinsi dan Pokja Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Kabupaten/Kota

yang dilaksanakan sesuai dengan DIPA Kantor Wilayah BPN Provinsi masing-masing.

Hasil yang diharapkan dari kegiatan ini berupa model-model pemberdayaan hak atas tanah masyarakat yang dapat dikembangkan melalui interkoneksi dengan dunia usaha atau kemitraan. Laporan hasil dimaksud selanjutnya disampaikan kepada Direktorat Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Kementerian ATR/BPN.

B. KONSEP AKSES REFORM DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA

1. Landreform

Pada dasarnya, ada dua langkah-langkah reformasi agraria, yakni Langkah reformasi kepemilikan tanah dan langkah reformasi pengelolaan administrasi tanah. Landreform tidak hanya menjadi dasar yang kokoh dan stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, tetapi juga menjadi dasar bagi pengembangan kehidupan masyarakat yang demokratis. Program ini memberikan peluang terjadinya proses pembentukan modal di pedesaan yang menjadi dasar bagi proses industrialisasi yang kokoh. Landreform juga akan memberikan kekuasaan pada kelompok-kelompok petani miskin di pedesaan dalam ikatan-ikatan social pada masyarakatnya.¹⁷

¹⁷ Bernhard Limbong I, *op.cit.*, hlm. 171.

Secara etimologis, *landreform* berasal dari kata *land* yang berarti "tanah" dan *reform* yang berarti "membentuk kembali" sehingga *landreform* secara etimologis dimaknai sebagai perombakan struktur kepemilikan atau penguasaan tanah.¹⁸

Boedi Harsono menyatakan bahwa *landreform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka agrarian reform di mana *landreform* itu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan - hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.¹⁹

Lipton menjelaskan bahwa *landreform* mencakup dua hal, yakni pengambilalihan tanah yang sifatnya wajib dari pemilik tanah besar oleh negara dengan oleh negara dari tanah yang diambil alih, sehingga menyebarkan manfaat yang lebih luas dari sekadar hubungan manusia dengan tanah dibandingkan sebelum pengambilalihan.²⁰

Parlindungan menjelaskan bahwa mengenai istilah *landreform* itu kurang dikenal di Indonesia mengandung pengertian politis, artinya istilah yang sering tepat sebagai istilah teknis yang berlaku untuk UUPA. Istilah *landreform* yang digunakan oleh negara-negara blok timur dengan adagium *land to the tiller*, *Landreform* ini mereka kumandangkan untuk memikat hati

¹⁸ Bernhard Limbong II, *op.cit.*, hlm. 48.

¹⁹ Lihat pendapat Boedi Harsono dalam Urip Santoso I, *op.cit.*, hal. 207.

²⁰ Bernhard Limbong II, *op.cit.*, hal. 48.

para petani yang menderita tekanan dari landlord untuk kepentingan politis.²¹

Landreform itu bersifat politis, sosial, dan ekonomi. Motif politik sering dianggap sebagai upaya terakhir namun yang paling menguntungkan, motif sosial pada dasarnya menyangkut tentang kesetaraan sosial atau keadilan sosial, sedangkan motif ekonomi didasarkan pada masalah efisiensi.²² Landreform juga upaya berarti perombakan dan restrukturisasi aturan-aturan dan prosedur dalam untuk membuat sistem kepemilikan lahan yang konsisten dengan persyaratan keseluruhan pembangunan ekonomi, landreform adalah upaya yang secara sengaja bertujuan untuk merombak dan mengubah sistem agraria yang ada dengan maksud untuk meningkatkan distribusi pendapatan pertanian sehingga kemudian dapat mendorong pembangunan pedesaan.²³

Landreform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Program-program landreform meliputi:

- a. larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas;
- b. larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee;

²¹ A. P. Parlindungan, *op.cit.*, hal 4.

²² Lihat pendapat Russel King dalam Bernhard Limbong II, *op.cit.*, hal. 49.

²³ *Ibid.*, hal. 50.

- c. redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
- d. pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f. untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.²⁴

Di samping itu, Adrian Sutedi menjelaskan pula bahwa tujuan landreform adalah sebagai berikut.²⁵

- a. Tujuan sosial ekonomis.
 - 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik.
 - 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi modern.
- b. Tujuan sosial politik.
 - 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah secara luas.
 - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya. Ini berarti setiap orang mempunyai kesempatan

²⁴ Urip Santoso I, *op.cit.*, hal 213

²⁵ Lihat pendapat Adrian Sutedi dalam Urip Santoso I, *ibid.*, hal. 211-212

yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungan pada orang lain.

c. Tujuan sosial psikologis.

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai kepemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarap.
- 3) Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

2. Akses reform

Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengamanatkan kepada pemerintah antara lain untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memerhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menyatakan bahwa:

Pembaruan agraria mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya

kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Perkataan "berkesinambungan" dalam Pasal 2 tersebut berarti melihat pembaruan agraria masa lalu, masa kini dan masa akan datang. Setiap usaha pembaruan, jika ingin berhasil tidak boleh menutup mata mengenai apa yang ada, apa yang ditinggalkan, dan sejarah pertumbuhannya. Produk hukum masa lalu yang sampai sekarang masih berlaku perlu peninjauan kembali untuk diverifikasi dan difalsifikasi apakah masih relevan dan cocok dengan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan hal ini, maka kemudian ditetapkan apa yang seharusnya dilakukan bagi tujuan masa yang akan datang melalui penafsiran yang futuristik.²⁶

Berdasarkan Pasal 2 tersebut pula terlihat bahwa ada dua bagian pokok, yakni aspek penguasaan dan kepemilikan di satu sisi serta aspek penggunaan dan pemanfaatan di sisi lainnya. Penataan penguasaan dan kepemilikan tersebut merupakan kegiatan utama landreform dengan inti kegiatannya berupa redistribusi tanah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Joyo Winoto mengartikan reforma agraria adalah landreform di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk

²⁶ Achmad Sodiki, *op. cit.*, hal. 37.

mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) ditambah dengan akses reform. ²⁷

Reforma agraria merupakan agenda besar bangsa yang membutuhkan perencanaan penyelenggaraan yang cermat guna memastikan tercapainya tujuan. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni penetapan objek; penetapan subjek; mekanisme dan *delivery system* reforma agraria; serta akses reform. Berkenaan dengan penetapan objek reforma agraria, maka tanah-tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agraria. Adapun untuk penetapan subjek reforma agraria, perlu dipastikan agar tanah-tanah objek reforma agraria tersebut dapat diterima oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Untuk itu perlu disusun kriteria penentuan subjek reforma agraria dan sistem seleksinya. Berdasarkan kriteria dan sistem seleksi tersebut, diusulkan calon subjek reforma agraria yang untuk selanjutnya calon subjek reforma agraria tersebut ditetapkan menjadi subjek reforma agraria sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setelah penetapan objek dan subjek, tahap berikutnya adalah mekanisme dan *delivery* subjek-objek yang secara garis besar

²⁷ Juyo Winoto, Reforma Agraria: Suatu Pengantar dalam BPN-RI 2, *op.cit.*, hal. v.

dikelompokkan ke dalam tiga model sesuai dengan ketersediaan objek dan subjek reforma agraria, yakni:

- a. mendekatkan subjek ke objek;
- b. mendekatkan objek ke subjek, dan
- c objek dan subjek berasal dari satu lokasi yang sama.

Sebelum tahap delivery system ini perlu diselenggarakan penataan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Setelah tahap delivery system ini, maka selanjutnya dilaksanakan pengelolaan akses reform yang meliputi (1) penyediaan infrastruktur dan sarana produksi; (2) pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat; (3) dukungan permodalan; dan (4) dukungan distribusi dan pemasaran serta dukungan lainnya.

Tanah adalah komponen dasar pelaksanaan reforma agraria, karena itu kegiatan penyediaan tanah merupakan langkah strategis bagi keberhasilan reforma agraria. Tanah-tanah objek reforma agraria adalah tanah negara. Keberadaan tanah ini dapat dikelompokkan berdasarkan kepadatan penduduk, yakni penduduk padat dan penduduk kurang padat. Mengingat makna strategis reforma agrarian adalah restrukturisasi kepemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, maka diperlukan juga penyediaan tanah yang cukup baik kuantitas maupun kualitasnya guna menjamin terselenggaranya restrukturisasi yang dimaksud. Dalam konteks ini, proses penyediaan objek reforma agraria

inilah yang disebut sebagai landreform sebagaimana program landreform yang telah disebutkan sebelumnya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa tanah-tanah yang menjadi objek reforma agraria kemudian akan dibagikan (didistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah berdasarkan diatur Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Badan Pertanahan Nasional menjelaskan bahwa sesuai dengan tahapan perencanaan luas tanah yang dibutuhkan untuk menunjang reforma agraria, maka luas kebutuhan tanah objek reforma agraria dalam kurun waktu 2007-2014 adalah 9,25 juta hektar dan untuk itu telah dilakukan identifikasi ketersediaan tanah.

Tingkat keberhasilan reforma agraria dalam mencapai tujuannya akan ditentukan oleh keberhasilan dalam menyelenggarakan asset reform dan memberikan akses kepada para penerima manfaat (subjek reforma agraria) secara tepat. Oleh karena itu, penetapan subjek reforma agraria merupakan langkah strategis yang harus dikaji secara cermat dengan kriteria yang tepat dan mekanisme seleksi yang cermat. Untuk itu diperlukan pengkajian pendalaman terhadap kriteria, standar, prosedur, dan mekanisme seleksi penerima manfaat atau subjek reforma agraria. Sebagai langkah awal dapat disusun pedoman umum dalam penetapan subjek yang dimaksud, yakni (1) kriteria subjek, (2) mekanisme penentuan subjek, dan (3) sistem seleksi subjek.

Sebagai kriteria umum subjek reforma agraria adalah penduduk miskin di pedesaan, baik petani, nelayan, maupun nonpetani atau nelayan. Secara umum dapat dikatakan bahwa kriteria umum subjek reforma agraria adalah penduduk miskin yang merupakan petani, buruh tani, petani gurem, maupun penduduk miskin lainnya nonpetani, baik yang dekat dengan objek reforma agraria maupun yang berada jauh di luar objek reforma agraria. Kriteria umum subjek reforma agraria berdasarkan skala prioritasnya.

Berikut pengelompokan kriteria umum subjek reforma agraria berdasarkan prioritas :

Tabel 2.1 Kriteria Umum Subjek Reforma Agraria Berdasarkan Prioritas

Penduduk Setempat	Klp Prioritas 1: Klp Prioritas 2 yang menetap dan bekerja di lokasi objek reforma agraria
Buruh Tani	Klp Prioritas 2: Klp Prioritas 4 yang berstatus petani penggarap dan buruh tani yang tidak memiliki tanah
Petani Gurem	Klp Prioritas 3: Klp Prioritas 4 yang memiliki luas tanah pertanian pangan kurang dari 0,5 ha
Petani	Klp Prioritas 4: Klp Prioritas 5 yang juga pelaku pertanian dalam arti luas termasuk nelayan yang membutuhkan tanah guna melangsungkan kehidupannya
Penduduk Miskin	Klp Prioritas 5: dapat mengacu data penduduk miskin BPS atau informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan
Subjek Lain	Klp Prioritas 6: subjek lain yang kegiatannya diperlukan dan berkaitan langsung untuk menunjang keberhasilan reforma agraria

Sumber : Data Sekunder : Petunjuk Teknis Pelaksanaan Akses reform tahun 2015 - 2020

Untuk menentukan subjek reforma agraria diperlukan suatu mekanisme penentuan tersendiri. Penentuan subjek didasarkan hasil identifikasi subjek secara teliti, partisipatif, dapat dipertanggungjawabkan, serta memenuhi kriteria yang ditetapkan.

Ke depannya, mekanisme penentuan subjek ini harus dilakukan oleh Tim Seleksi atau Panitia Pertimbangan Reforma Agraria. Penentuan subjek reforma agraria ini perlu memerhatikan ketentuan-ketentuan umum sebagai berikut.

- a. Berdasarkan keadilan.
- b. Tidak bersifat diskriminatif, baik berdasarkan gender, suku, ras, agama, golongan, dan lain-lain sebagainya.
- c. Penentuannya melibatkan partisipasi *civil society*.
- d. Diselenggarakan mekanisme musyawarah atau kesepakatan bersama.
- e. Diidentifikasi atau diusulkan oleh unit administrasi terkecil atau terdekat.
- f. Memerhatikan aspek ketepatan serta efektivitas sasaran, misalnya factor usia, jenis usaha, jenis pekerjaan, dan sebagainya.²⁸

Kriteria umum sebagaimana disebutkan di atas merupakan panduan umum untuk kemudian dispesifikasi oleh Tim Seleksi atau Panitia Pertimbangan Reforma Agraria dalam menentukan subjek reforma agraria sehingga distribusi tanah betul-betul tepat sasaran.

Setelah mekanisme penentuan subjek reforma agraria, kemudian dilaksanakan sistem seleksi lebih lanjut untuk memastikan bahwa calon

²⁸ *Ibid.*, hal. 46.

penerima manfaat (subjek reforma agraria) tepat sasaran. Untuk itu diperlukan system seleksi subjek reforma agraria yang cermat dan dapat dipertanggungjawabkan. Ketentuan-ketentuan umum dalam melaksanakan seleksi subjek reforma agraria adalah:

- a. memperhatikan kejelasan dan keabsahan identitas calon subjek reforma agraria;
- b. dapat dipertanggungjawabkan;
- c. transparan;
- d. memerhatikan kearifan lokal;

melalui jenjang hierarki dari desa/Kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional.²⁹

Setelah menentukan subjek dan objek reforma agraria, masih terdapat beberapa hal terkait subjek dan objek ini yang perlu mendapat perhatian dan pertimbangan dalam implementasi reforma agraria, yakni sebagai berikut.

- a. Pradistribusi tanah

Untuk memastikan bahwa objek dan subjek reforma agraria memenuhi persyaratan sesuai dengan rencana kegiatan reforma agraria, maka diperlukan langkah-langkah pra distribusi tanah sebagai berikut.

²⁹ *Ibid.*, hal. 47.

- 1) Identifikasi dan validasi objek, ketersediaan infrastruktur, kesesuaian subjek dan objek, kelayakan usaha, serta keberlanjutan (sustainability).
- 2) Penataan penggunaan dan peruntukan bidang-bidang tanah dengan memerhatikan kesesuaian dengan tata ruang lingkungan serta memper timbangkan aspirasi masyarakat. Mekanisme penataan dapat melalui kegiatan-kegiatan, antara lain pola konsolidasi tanah, penyiapan infrastruktur, alokasi aktivitas (pertanian maupun nonpertanian).
- 3) Penguatan hak atas tanah.
- 4) Perencanaan pembangunan sarana dan prasarana produksi, seperti jalan, irigasi, pengelolaan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasilitas sosial atau fasilitas umum, dan lain-lain.

b. Pasca distribusi tanah

Untuk memastikan bahwa kegiatan reforma agraria dapat memberikan manfaat sebagaimana mestinya, dibutuhkan langkah-langkah pembinaan pascadistribusi tanah sebagai berikut.

- 1) Pengembangan dan pemeliharaan infrastruktur, seperti sarana dan prasarana produksi, jalan, irigasi, pengolahan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasilitas sosial, atau fasilitas umum.

2) Pembinaan subjek, antara lain melalui pembinaan usaha tani, pembelajaran dan fasilitasi akses permodalan dan pemasaran, pembinaan kesadaran untuk memelihara sarana dan prasarana yang sudah dibangun, dan lain-lain sebagainya.

c. Penguatan jaminan kepastian hukum

- 1) Mekanisme penguatan hak atas tanah berdasarkan sistem hukum pertanahan yang berlaku.
- 2) Hak yang diberikan untuk pertama kali bersifat sementara atau bersyarat (antara lain tidak dapat dialihkan).
- 3) Apabila subjek menunjukkan kinerja yang produktif dalam mengelola tanahnya, diberikan peningkatan hak atas tanah yang bersifat definitive.
- 4) Apabila subjek tidak menunjukkan iktikad baik dalam mengelola tanahnya, maka tanah yang dimaksud kembali dikuasai oleh negara.³⁰

Ketiga hal tersebut merupakan penentu keberhasilan program reforma agraria, khususnya pelaksanaan landreform dan akses reform karena ketiga hal tersebut adalah fondasi dan entry poin dari pelaksanaan reforma agraria. Khusus untuk poin ketiga, hal ini perlu diperkuat karena menunjukkan dan membentuk karakter subjek reforma agraria. Secara tidak langsung, poin ketiga mempertegas asset reform sebagai pendukung

³⁰ *Ibid.*, hal. 47-49

dan penunjang pelaksanaan reforma agrarian. Asset reform ini menurut penulis tidak lain merupakan penataan kembali pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui legalisasi aset.

Ide dasar legalisasi aset ini adalah untuk memberikan dan mempermudah akses pada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan karena bisa menggunakan asetnya secara formal dalam sistem ekonomi. Namun hal ini adalah langkah awal yang perlu untuk dikelola secara cermat agar tidak menjadi proses pemiskinan baru bagi rakyat. Hal ini bisa terjadi oleh karena sekalipun masyarakat telah diberikan akses ke lahan atau tanah dan kemudian menjadikannya aset yang legal dan formal, namun masyarakat tetap tidak bisa memanfaatkannya secara optimal akibat masih tertutupnya akses-akses lain, seperti akses kredit atau keuangan.

Keberhasilan penataan tanah-tanah objek reforma agraria kepada penerima manfaat (subjek reforma agraria) tidak terlepas dari penentuan serta mekanisme pemilihan mekanisme dan *delivery system* yang tepat. Model-model alternatif sistem tersebut disusun berdasarkan letak atau posisi objek dan subjek reforma agraria. Secara garis besar, mekanisme dan *delivery system* reforma agraria dapat dikelompokkan tiga model dasar yang diuraikan sebagai berikut

a. Model 1: mendekatkan objek ke subjek.

Dalam skenario ini, tanah dari daerah yang surplus tanah atau tidak padat penduduknya didekatkan ke daerah yang minus tanah, padat penduduknya dan dekat dengan penerima manfaat

b. Model 2: mendekatkan subjek ke objek.

Dalam skenario ini calon penerima manfaat (subjek) berpindah secara sukarela ke lokasi tanah yang tersedia. Hal ini sebagai contohnya dulupernah dilaksanakan program transmigrasi sebagai program pemerataan penduduk.

Parlindungan menjelaskan bahwa GBHN 1978 menyatakan bahwa dalam pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air disebut kan antara lain peningkatan transmigrasi, bukan saja sebagai cara untuk pemecahan kepadatan penduduk di satu daerah, tetapi juga untuk menambah sumber daya manusia di daerah lain yang memerlukan.³¹

c. Model 3: subjek dan objek di satu lokasi yang sama.

Model ini diarahkan untuk keadaan di mana subjek dan objek berada dalam di lokasi yang sama.

³¹ A P.Parlindungan, *op.cit.*, hal. 8.

Berdasarkan Gambar 4.3 (hlm. 154) terlihat bahwa penguasaan dan pengusahaan tanah objek reforma agraria kepada masyarakat pada dasarnya dapat diselenggarakan melalui tiga alternatif submodel. Submodel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.³²

a. Penguasaan secara Perorangan

Penguasaan kepada penerima manfaat (subjek) secara perorangan dapat memberikan keleluasaan kepada penerima manfaat dalam mengusahakan tanahnya, baik dalam menentukan jenis tanaman maupun dalam hal pengolahan tanah yang tanpa terikat dengan petani atau penerima manfaat lainnya.

Dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukan alternatif-alternatif seperti berikut ini.

- 1) Penerima manfaat mengusahakan sendiri tanahnya (swakelola) dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas petani, penyediaan bibit, dan fasilitasi akses kepada permodalan dan pasar.
- 2) Penerima manfaat dapat membentuk koperasi untuk mengusahakan tanah tersebut. Koperasi diberi pendampingan untuk meningkatkan

³² BPN-RI 2, *op.cit*, hal. 54 57.

kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, serta fasilitasi kepada permodalan dan pasar.

- 3) Penerima manfaat dapat bekerja sama dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN atau BUMD) dalam bentuk penyertaan modal (inbreng). Badan usaha mempunyai kewajiban untuk membangun perkebunan secara keseluruhan dan mengusahakannya. Penerima manfaat bekerja di perkebunan tersebut on farm³³ dan atau off farm.³⁴
- 4) Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak profit sharing dengan badan usaha dan atau pemerintah (BUMN, BUMD) untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan (profit sharing).
- 5) Penerima manfaat secara bersama-sama atau melalui koperasi melakukan kontrak kerja manajemen (management contract) dengan badan usaha atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha on farm dan atau off farm atau manajemen.

b. Penguasaan secara Bersama

Penguasaan secara bersama (*joint ownership*), tanah tidak dipecah-pecah untuk perorangan. Tanah yang dimiliki bersama dapat dikelola oleh

³³ Pertanian on farm adalah seluruh proses yang berhubungan langsung dengan proses budidaya pertanian, seperti menyemai bibit, mengawinkan hewan ternak, memupuk, memberi pakan ternak, mengendalikan hama penyakit, panen, dan lain-lain.

³⁴ Pertanian off farm adalah proses komersialisasi hasil-hasil budidaya pertanian, seperti pedagang pengepul dan lain-lain.

koperasi atau badan usaha lainnya dan penerima manfaat dapat bekerja di perkebunan. Selanjutnya dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukannya melalui sejumlah alternatif sebagai berikut.

- 1) Penerima manfaat secara bersama-sama mengusahakan sendiri tanah diperolehnya dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas petani, penyediaan bibit, serta fasilitasi akses kepada permodalan dan pasar.
- 2) Penerima manfaat secara bersama-sama membentuk koperasi atau badan usaha lainnya (badan usaha milik petani) untuk mengusahakan tanahnya. Koperasi atau badan usaha tersebut diberi pendampingan untuk meningkatkan kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, serta fasilitasi kepada permodalan dan pasar.
- 3) Penerima manfaat dapat bekerja sama dengan badan usaha dan/atau pemerintah (BUMN atau BUMD) dalam bentuk penyertaan modal (inbreng).
- 4) Badan usaha mempunyai kewajiban untuk membangun perkebunan secara keseluruhan dan mengusahakannya. Penerima manfaat bekerja di perkebunan tersebut on farm dan atau off farm.
- 5) Penerima manfaat bersama melalui koperasi atau badan usaha lain yang dibentuknya melakukan kontrak profit sharing dengan badan usaha swasta dan/atau pemerintah untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan (profit sharing). Penerima manfaat bekerja pada badan. usaha, baik on farm maupun off farm.

6) Penerima manfaat bersama atau melalui koperasi dan badan usaha lain melakukan kontrak kerja manajemen (management contract) dengan badan usaha swasta atau pemerintah untuk mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha *on farm* dan atau *off farm* atau manajemen.

c. Penguasaan Melalui Badan Usaha atau Koperasi

Penguasaan dilakukan atas nama koperasi atau bentuk badan usaha lainnya. Penerima manfaat merupakan pemegang saham (shareholders) dan dapat bekerja di dalam koperasi atau badan usaha tersebut atau bekerja di perkebunan yang dikelolanya. Selanjutnya dalam mengusahakan tanahnya, penerima manfaat dapat melakukannya melalui sejumlah alternatif berikut.

- (1) Koperasi dapat mengusahakan sendiri tanah dengan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas manajemen, teknologi pertanian, bantuan bibit, serta fasilitasi kepada permodalan dan pasar.
- (2) Koperasi melakukan kontrak profit sharing dengan badan usaha privat atau publik untuk mengusahakan tanah mereka dengan bagi hasil keuntungan (profit sharing). Penerima manfaat (anggota koperasi) bekerja pada badan usaha, baik *on farm* maupun *off farm*.
- (3) Koperasi melakukan kontrak kerja manajemen (management contract) dengan badan usaha swasta atau pemerintah untuk

mengelola tanah tersebut. Penerima manfaat dapat bekerja di badan usaha on farm dan atau off farm atau manajemen.

Beberapa model alternatif yang ditawarkan di atas pada prinsipnya adalah untuk membuka akses petani atau penerima manfaat (subjek reforma agraria) terhadap sarana dan fasilitas pertanian untuk menunjang usahanya guna peningkatan produksi pertanian. Sebagai catatan yang perlu diperhatikan bahwa Pendamping yang dimaksud di atas haruslah dari unsur pemerintah, yakni berupa tenaga teknis dan akademisi. Tenaga teknis berasal dari Kementerian Pertanian dan Badan Pertanahan Nasional yang ditugasi khusus dalam jangka waktu tertentu untuk memberikan bantuan teknis kepada penerima manfaat agar lebih memudahkan hubungan kerja sama antara penerima manfaat dengan pemerintah, sedangkan tenaga akademisi difokuskan untuk memberikan pembekalan materi kepada petani atau penerima manfaat dalam rangka mengusahakan tanahnya,

Setelah tahap *delivery* objek reforma agraria, dalam hal ini petani telah miliki tanah, maka kemudian dapat memilih alternatif untuk mengelola tanah secara perorangan atau membentuk usaha bersama atau kelompok tani. Apabila membentuk kelompok tani, maka diperlukan penggabungan tanah untuk usaha kegiatan tertentu. Selanjutnya kelompok tani tersebut dapat bersama pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah atau BUMD) dan badan usaha lainnya atau penanam modal untuk membentuk badan usaha patungan. Untuk mendukung badan usaha patungan ini, bank atau

lembaga keuangan lainnya dapat memberikan dukungan permodalan. Namun demikian, penerima manfaat juga dapat memilih opsi lain, yakni membentuk Badan Usaha Milik Petani (BUMP) yang pembentukannya difasilitasi oleh pemerintah atau pemerintah daerah guna mengoptimalkan pengusahaan tanahnya. BUMP ini dapat terlibat dalam proses produksi turunan dari kegiatan produksi badan usaha patungan. BUMP ini merupakan salah satu model dari konsep akses reform yang sedang dikembangkan oleh pemerintah dan oleh berbagai penggiat pembangunan pedesaan.

BUMP merupakan wadah bagi petani penerima manfaat guna lebih mengoptimalkan dan mengefektifkan pengusahaan tanah objek reforma agraria. Adapun stakeholders BUMP ini adalah para petani penerima manfaat.

Dalam model BUMP ini, ada tiga kemungkinan kontribusi petani penerima manfaat, yakni (1) sebagai penyedia tenaga kerja terutama apabila tidak memiliki tanah, (2) sebagai pemilik saham apabila mereka berkeinginan menjadikan tanahnya sebagai aset modal dalam proses produksi kegiatan BUMP, dan (3) sebagai pemilik tanah apabila mereka lebih memilih mengelola tanahnya sendiri di dalam BUMP. Selanjutnya, tanah-tanah tersebut dapat dikembangkan usaha - usaha produktif yang dapat menunjang dan meningkatkan perekonomian petani.

Program agrarian reform sedang gencar dilaksanakan oleh pemerintah pihak kepada petani atau penggarap. Pelaksanaan landreform tidak hanya sekadar giatan asset reform yang berupa sertifikasi, tetapi juga dibarengi dengan kegiatan akses reform yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah. Kepastian keberlanjutan manfaat yang diterima subjek reforma agraria memerlukan pengelolaan akses reform secara tepat, akses reform dilaksanakan guna mengoptimalkan penggunaan objek reforma agraria oleh penerima manfaat (subjek reforma agraria). Akses reform ini merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan berkesinambungan yang antara lain meliputi penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, dan dukungan distribusi pemasaran serta dukungan lainnya.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan, akses reform diartikan sebagai pemberian akses bagi penerima tanah objek reforma agraria untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya secara optimal baik untuk bidang pertanian maupun nonpertanian. Adapun tanah objek reforma agraria (TORA) adalah tanah yang dikuasai oleh negara untuk didistribusikan atau didistribusikan dalam rangka reforma agraria. 232 Bab V RUU Pertanahan ini membahas mengenai reforma agraria di mana dalam Pasal 44 diatur mengenai akses reform. Pasal 44

mengatur bahwa:

Dalam rangka pemanfaatan TORA diberikan akses reform berupa:

- a. pengembangan usaha;
- b. sarana dan prasarana;
- c. pendampingan;
- d. pelatihan; dan/atau
- e. permodalan

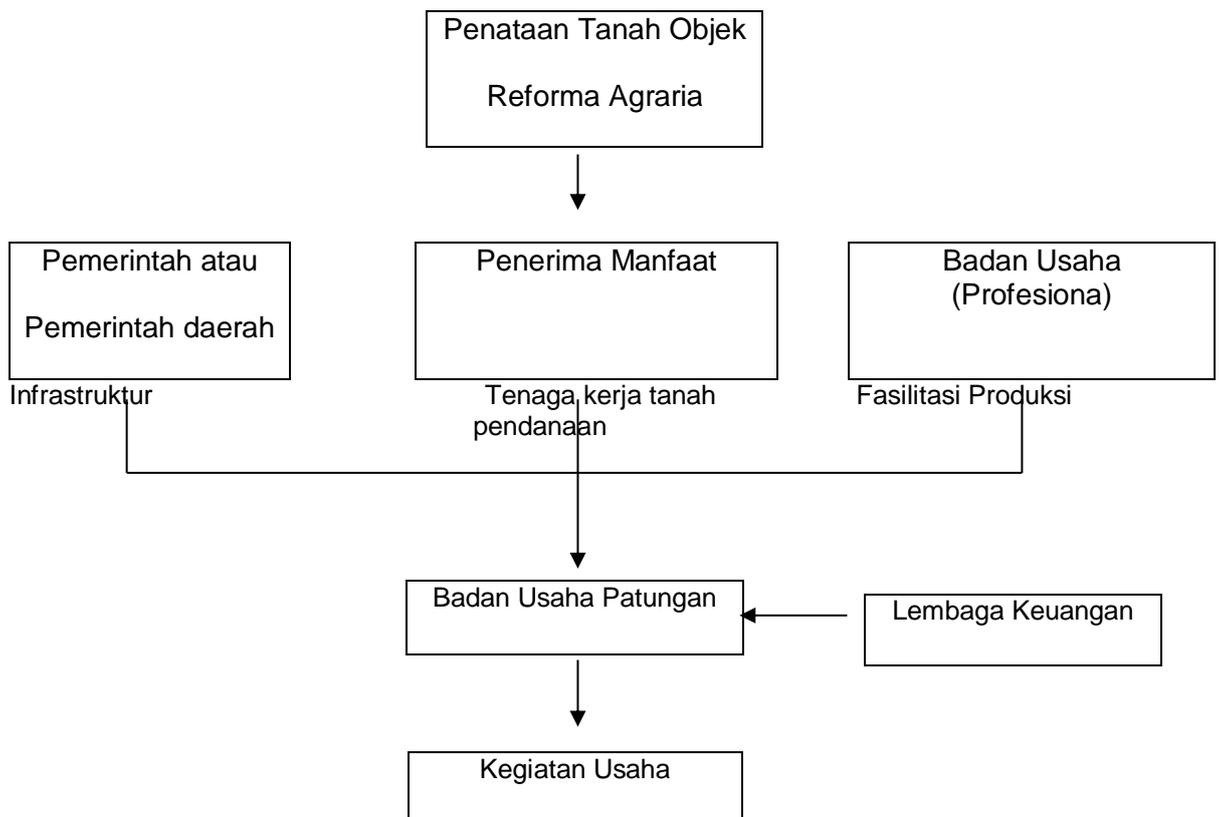
RUU Pertanahan ini memang mengatur mengenai akses reform namun tidak mengatur bagaimana pemberian dan pengusahaan tanah objek reforma agraria itu oleh subjek reforma agraria. Bernhard Limbong menjelaskan sebaga berikut.³⁵

Akses reform adalah suatu penyediaan akses atau sarana bagi masyarakat(subjek penerima redistribusi tanah) terhadap segala hal yang memungkinkan mereka untuk mengembangkan tanah pertanian sebagai sumbe kehidupan petani (partisipasi ekonomi politik, modal, pasar, teknologi, pendampingan, peningkatan kapasitas dan kemampuan).

Akses reform seyogianya dilakukan oleh instansi-instansi penyedia aksesatau sarana kepada petani penerima redistribusi tanah yang tergabung dalam kelompok tani dengan bantuan fasilitasi dari Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bertindak sebagai fasilitator.

³⁵ Bernhard Limbong II, *op.cit.*, hal. 299

Akses reform dilaksanakan dengan menggandeng pihak ketiga seperti bank atau lembaga keuangan dan dinas-dinas teknis terkait lainnya. Penyedia akses atau sarana tersebut dapat dikembangkan berdasarkan potensi-potensi yang ada pada masing-masing daerah sehingga masing-masing daerah akan mendapat akses atau sarana yang berbeda karena bergantung pada potensi masing-masing daerah. Akses reform ini harus diwujudkan dalam bentuk Tindakan nyata, bukan sekadar wacana atau arahan. Oleh karena itu, demi keberhasilan kegiatan yang dimaksud dibutuhkan urutan pelaksanaan kegiatan yang dimulai dari penggalian potensi daerah, rapat koordinasi antarkelompok tani, instansi terkait dan Badan Pertanahan Nasional (Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota), penyuluhan, sampai pada penandatanganan perjanjian kerja sama. Konsep dasar akses reform yang dikembangkan oleh Badan Pertanahan Nasional RI ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 2.4 Konsep Akses Reform

Dari gambar tersebut tampak bahwa konsep akses reform yang dibangun merupakan rangkaian kegiatan yang saling terkait dan berkesinambungan antara pemerintah atau pemerintah daerah, penerima manfaat (subjek reforma agraria), badan usaha profesional, badan usaha patungan yang dibentuk oleh penerima manfaat, dan lembaga keuangan dalam rangka mengusahakan tanah-tanah objek reforma agraria. Hanya saja pada gambar tersebut tampak bahwa pendamping disediakan oleh lembaga profesional, seharusnya yang bertanggung jawab untuk menyediakan pendamping adalah pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Hal ini bertujuan agar

pelaksanaan reforma agraria tetap dalam koridor tanggung jawab pemerintah. Pelaksanaan reforma agraria tidak boleh lepas dari tanggung jawab dan pengawasan pemerintah oleh karena reforma agraria itu sendiri pada hakikatnya merupakan masalah kesejahteraan rakyat yang merupakan tanggung jawab negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi.

Karena masalah kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi, maka untuk mewujudkannya negara melaksanakannya melalui instrumen hukum-dalam hal ini peraturan perundang-undangan, yang diberlakukan untuk mengatur masyarakat itu sendiridalam rangka pencapaian kesejahteraan bersama. Untuk mencapai tujuan bernegara, maka hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu. Salah satu fungsi hukum menurut Achmad Ali adalah hukum sebagai alat pengendalian sosial (*a tool of social control*). Fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial dapat diterangkan sebagai fungsi hukum untuk menetapkan tingkah laku mana yang dianggap merupakan penyimpangan terhadap aturan hukum, dan apa sanksi atau tindakan yang dilakukan oleh hukum jika terjadi penyimpangan tersebut.³⁶

Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum itu merupakan tatanan pemaksa bagi perilaku manusia. Tatanan itu memerintahkan perilaku

³⁶ Achmad Ali, *Menquak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT Toko Gunung Agung Tbk., Jakarta, 2002, hal. 86-87

manusia tertentu dengan menerapkan tindakan paksa untuk perilaku yang sebaliknya. Tindakan paksa ini ditujukan terhadap individu yang berperilaku dengan cara ini (atau terhadap individu yang menjalin hubungan sosial dengan si pelaku). Hal ini berarti bahwa tatanan pemaksa memberi kuasa kepada individu tertentu untuk melakukan tindakan paksa sebagai sanksi terhadap individu lain. Sanksi yang ditetapkan oleh tatanan hukum adalah sanksi yang bersifat imanen (subjektif) secara sosial di mana sanksi tersebut diorganisir secara sosial (tidak sekadar diungkapkan dalam sikap kesetujuan atau ketidaksetujuan). Dengan menetapkan tindakan paksa, sebuah tatanan hukum boleh jadi tidak hanya bereaksi terhadap perilaku manusia tertentu, namun juga terhadap fakta-fakta lain yang merugikan masyarakat. Dengan kata lain, tindakan paksa yang ditetapkan oleh tatanan hukum itu selalu berupa perilaku dari individu tertentu, sedangkan syarat atau kondisi pemberlakuan Tindakan paksa itu tidak selalu berupa perilaku seorang individu, tapi bisa berupa fakta lain yang dianggap merugikan masyarakat..³⁷

³⁷ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari buku Hans Kelsen *Pure Theory of Law* (Berkeley University of California Press 1978), Nusa Media, Bandung 2011, hal 37-38.

C. Konsep Reforma Agraria dan Akses reform

1. Akses reform

Berbicara mengenai kemakmuran dan kesejahteraan berarti berbicara mengenai pembangunan perekonomian rakyat, berbicara mengenai kebahagiaan berarti berbicara tentang *social security* yang dikembangkan berdasarkan kebudayaan dan adat istiadat, sedangkan berbicara mengenai keadilan berarti berbicara mengenai kepastian hukum dan tentang hak-hak dan kewajiban yang terjamin dan dilindungi bagi setiap warga Indonesia.³⁸ Dalam konteks reforma agraria, hal tersebut ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Reforma Agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya adalah untuk mengubah susunan masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.³⁹ Istilah Pembaruan Agraria baru diperkenalkan di

³⁸ A. P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia*, Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang, 1983, hal. 2.

³⁹ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, hal. 35.

Tahun 2001, yakni sejak lahirnya Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang berarti bahwa istilah Reforma Agraria (*Agrarian Reform*) lebih dulu dikenal dalam wacana ilmiah dibandingkan istilah Pembaruan Agraria. Krishna Ghimire memberikan pengertian yang sama antara *agrarian reform* dan *land reform*. Ia mendefinisikan reformasi agraria atau *land reform* sebagai perubahan besar dalam struktur agraria yang membawa peningkatan Akses petani miskin pada lahan serta kepastian penguasaan (*tenure*) bagi mereka yang menggarap lahan, termasuk juga Akses pada input pertanian, pasar, serta jasa-jasa dan kebutuhan pendampingan lainnya.⁴⁰ Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan Akses kaum tani miskin akan penguasaan tanah dan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Frithjof Kuhnen menandai reforma agraria sebagai tindakan untuk mengatasi hambatan pembangunan yang timbul karena adanya kecacatan dalam struktur agraria yang berlaku. Reforma agraria harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang mencakup redistribusi tanah dan pembatasan (pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah dan bahkan dapat pula di dalamnya terkandung aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian.

⁴⁰ Lihat pendapat Krishna Ghimire dalam artikel *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber: <http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasiagraria.html#ixzz2JY1hdWzT>, di Akses tanggal 2 Desember 2019.

Reforma agraria juga menyangkut jaminan kepemilikan bagi buruh tani, penyewa tenaga kerja, penghuni peternakan, dan petani penyewa yang memungkinkan para pekerja dan penyewa memiliki prospek yang lebih baik untuk menerima pinjaman sektor swasta, layanan infrastruktur dan dukungan pemerintah melalui perusahaan-perusahaan pedesaan sebagai pelengkap untuk pertanian dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam keputusan pemerintah di daerah pedesaan.⁴¹ Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarian reform* dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakup juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya⁴². Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup:

- a. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya.

⁴¹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Acces Reform Dalam Kerangka Reforma Agrarian Untuk Mewujudkan Keadilan Social*, Jurnal Perspektif, 2016, hal. 9-10.

⁴² Ben Cousins, Agrarian reform and the 'two economies': transforming South Africa's countryside, draft of Chapter 9 in Ruth Hall and Lungisile Ntsebeza, eds., *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa (2007).

- b. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya.
- c. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup 3 (tiga) konsep, yakni:

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep *Acces reform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh Akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain Akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *Policy/Regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.

Ida Nurlinda memaparkan 10 prinsip dasar reforma agraria yakni:

- a. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agrarian merupakan hak ekonomi setiap orang.

- b. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
- c. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agrarian (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agrarian yang menjadi ruang hidupnya).
- d. Fungsi sosial dan ekologi tanah serta sumber-sumber agraria lainnya, bahwa hak yang dipunyai seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas.
- e. Penyelesaian konflik pertanahan.
- f. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria.
- g. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan hak.
- h. *Landreform*/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria.
- i. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
- j. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.⁴³

Sedangkan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

⁴³ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal.96

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, kepemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;

- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat. Berdasarkan prinsip-prinsip di atas tampak bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembaruan agraria hampir secara universal dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk membenahi persoalan sosial mendasar dalam masyarakat. Sebelum lahirnya Ketetapan MPR ini, UUPA telah mengamanatkan agar politik, arah, dan kebijakan agraria di Indonesia harus memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat. Untuk itu, maka politik, arah, dan kebijakan agraria harus diarahkan pada 4 (empat) prinsip pengelolaan, yakni:
 - a. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber baru kesejahteraan rakyat.

- b. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah.
- c. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan Akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat, dalam hal ini tanah.
- d. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata menciptakan tatanan kehidupan yang secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.⁴⁴ Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengamanatkan kepada pemerintah antara lain untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan

⁴⁴ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, BPN RI, Jakarta, 2010, hal. 42-43.

dengan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menyatakan bahwa “Pembaruan Agraria adalah mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”. Perkataan “berkesinambungan” dalam Pasal 2 tersebut di atas berarti melihat pembaruan agraria masa lalu, masa kini dan masa akan datang.

Setiap usaha pembaruan, jika ingin berhasil tidak boleh menutup mata mengenai apa yang ada, apa yang ditinggalkan, dan sejarah pertumbuhannya. Produk hukum masa lalu yang sampai sekarang masih berlaku perlu peninjauan kembali untuk diverifikasi dan diklasifikasi apakah masih relevan dan cocok dengan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan hal ini, maka kemudian ditetapkan apa yang seharusnya dilakukan bagi tujuan masa yang akan datang melalui penafsiran yang futuristik.⁴⁵ Berdasarkan Pasal 2 tersebut terlihat bahwa ada 2 (dua) bagian pokok, yakni aspek penguasaan dan pemilikan di satu sisi serta aspek penggunaan dan pemanfaatan di sisi lainnya. Penataan

⁴⁵ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hal. 37.

penguasaan dan kepemilikan tersebut merupakan kegiatan utama *land reform*

2. Dasar hukum

Program akses reform ditunjang juga oleh beberapa peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- b. Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.
- c. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria.
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019.
- f. Nota Kesepahaman antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Pertanian dan Kementerian

Kelautan dan Perikanan Nomor: 37/SKB/XII/2017; Nomor: 593/9395/SJ; Nomor: 14/KB/M.KUKM/XI/2017; Nomor: 07/Mou/HK. 220/M/12/2017; Nomor: 16/MEN-KP/KB/XII/2017 Tanggal 27 November 2017 Tentang Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil, Petani, Nelayan dan Pembudi Daya Ikan.

- g. Perjanjian Kerja Sama Antara Direktur Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Dengan Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri, Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian, Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Direktur Jenderal Perikanan Budi daya Kementerian Kelautan dan Perikanan Tentang Pelaksanaan Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil, Petani, Nelayan, Dan Pembudi Daya Ikan Nomor 29/SKB-400/IV/2018, 500/1738/ Bangda/2018, 01/PKS/Dep.2/IV/2018, 03/MoU/OT.160/B/04/ 2018, 01/PKS/DJPT-KKP/IV/2018, 01/DJPB-KKP/PKS/IV /2018.

3. Ruang lingkup Akses reform

Dalam konteks *accses reform*, pemerintah memberikan fasilitasi Akses kepada masyarakat, baik ke tanah/lahan maupun Akses ke instrumen penunjang tanah/lahan yang salah satunya adalah modal, baik dalam bentuk kredit maupun yang bersumber dari APBN/APBD. Untuk pengusahaan tanah/lahan tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi masing-masing penerima manfaat. Dalam rangka pengusahaan tanah/lahan tersebut, pemerintah bertindak sebagai pendamping dengan memberikan pembekalan ilmu pengetahuan dasar dan bantuan bimbingan teknis kepada penerima manfaat. Jadi dalam konteks akses reform ini, pemerintah tidak lepas tangan, namun kesemua mekanisme pelaksanaannya dalam koridor tanggung jawab dan pengawasan pemerintah langsung, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Jadi, pada dasarnya akses reform merupakan pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia di bumi Indonesia dengan dukungan dan fasilitasi dari pemerintah berupa sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). Akses reform yang dimaksud adalah berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh Akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan

E. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subyektif.⁴⁶ Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁴⁷ Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :⁴⁸

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.

⁴⁶ L.J. Van apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004, hal. 11

⁴⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal.158.

⁴⁸ Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, <http://hukum.kompasiana.com>. (02/04/2011), di Akses pada 2 Desember 2019.

2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau utility).

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.⁴⁹

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁵⁰

⁴⁹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal.59.

⁵⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal.23.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

2. Teori Utilitas

Pemikiran Utilitarianisme Jeremy Bentham

Pada masa Bentham, dunia feodal telah lenyap. Namun masyarakat terbagi menjadi 3 lapisan : kelas atas, kelas menengah dan kelas buruh, dan Revolusi Industri baru dimulai. Keadaan masyarakat kelas bawah dalam hirarki social sangat memilukan. Hak-hak di bidang Peradilan bisa dibeli, dalam arti, orang yang tidak memiliki sarana untuk membelinya, maka tidak akan mendapatkan hak-hak tersebut. Tidak ada undang-undang yang mengatur buruh anak sehingga eksploitasi terhadap mereka terjadi di tempat kerja. Hal itu tumbuh subur pada masa Bentham. Ia melihat hal itu sebagai ketidakadilan yang memilukan sehingga mendorongnya menemukan cara terbaik untuk merancang kembali (*redesign*) sistem yang tidak adil ini dalam bentuk aturan moral

yang simple yang bisa dipahami semua orang baik kaya maupun miskin. Bentham mengatakan bahwa yang baik (*good*) adalah yang menyenangkan (*pleasurable*), dan yang buruk (*bad*) adalah yang menyakitkan (*pain*). Dengan kata lain, *hedonisme* (pencarian kesenangan) adalah basis teori moralnya, yang biasa disebut *Hedonistic utilitarianism*. Nilai utama adalah kebahagiaan atau kesenangan yang merupakan nilai intrinsik. Sementara apa pun yang membantu pencapaian kebahagiaan atau menghindari penderitaan adalah nilai instrumental. Oleh karena boleh jadi kita melakukan sesuatu yang menyenangkan dalam rangka mendapatkan sesuatu lain yang menyenangkan juga, maka kesenangan memiliki dua nilai yaitu intrinsik dan instrumental⁵¹.

Aliran Utilitarianisme merupakan tradisi pemikiran moral yang berasal dari Inggris, yang kemudian menyebar ke seluruh kawasan yang berbahasa Inggris. David Hume (1711-1776), filsuf Skotlandia, merupakan pemeriksa awal penting bagi pertumbuhan dan perkembangan aliran ini. Ia telah menemukan istilah Utilitarianism. Hume yakin bahwa baik adalah tindakan yang memiliki utility dalam arti 'tindakan itu membuatmu dan banyak orang lain menjadi bahagia'. Namun, ia tidak pernah mengembangkan ide ini dalam suatu teori yang komprehensif. Baru kemudian, Utilitarianisme dalam bentuknya yang

⁵¹ Nina Rosenstand, *The Moral of The Story : An Introduction to Ethics* (New York : McGrawHill, 2005), 216.

matang dikembangkan oleh filsuf Inggris, Jeremy Bentham (1748-1832), sebagai sistem moral bagi abad baru, melalui bukunya yang terkenal *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789).

Menurut Bentham, utilitarianisme dimaksudkan sebagai dasar etis-moral untuk memperbaharui hukum Inggris, khususnya hukum pidana. Dengan demikian, Bentham hendak mewujudkan suatu teori hukum yang konkret, bukan yang abstrak. Ia berpendapat bahwa tujuan utama hukum adalah untuk memajukan kepentingan para warga Negara dan bukan memaksakan perintah-perintah Tuhan atau melindungi apa yang disebut hak-hak kodrati. Oleh karena itu, Bentham beranggapan bahwa klasifikasi kejahatan dalam hukum Inggris sudah ketinggalan zaman dan karenanya harus diganti dengan yang lebih up to date. Melalui buku tersebut, Bentham menawarkan suatu klasifikasi kejahatan yang didasarkan atas berat tidaknya pelanggaran dan yang terakhir ini diukur berdasarkan kesusahan dan penderitaan yang diakibatkannya terhadap para korban dan masyarakat.

Menurut Bentham, Hukum Inggris yang berlaku saat itu berantakan, karena tidak disertai landasan logis atau ilmiah apa pun. Sebagian orang berpendapat hukum harus didasarkan atas Alkitab atau kesadaran pribadi dan sebagian lain atas hak-hak alami dan yang lain lagi atas akal sehat para hakim. Seluruh penjelasan ini menurut Bentham adalah 'tidak masuk akal' dan 'lemah'. Atas dasar itu, Bentham menawarkan suatu hukum dan moralitas yang 'ilmiah' dengan cara yang sama seperti klaim

sosiologi dan psikologi yang telah membuat kajian tentang manusia menjadi ilmiah.

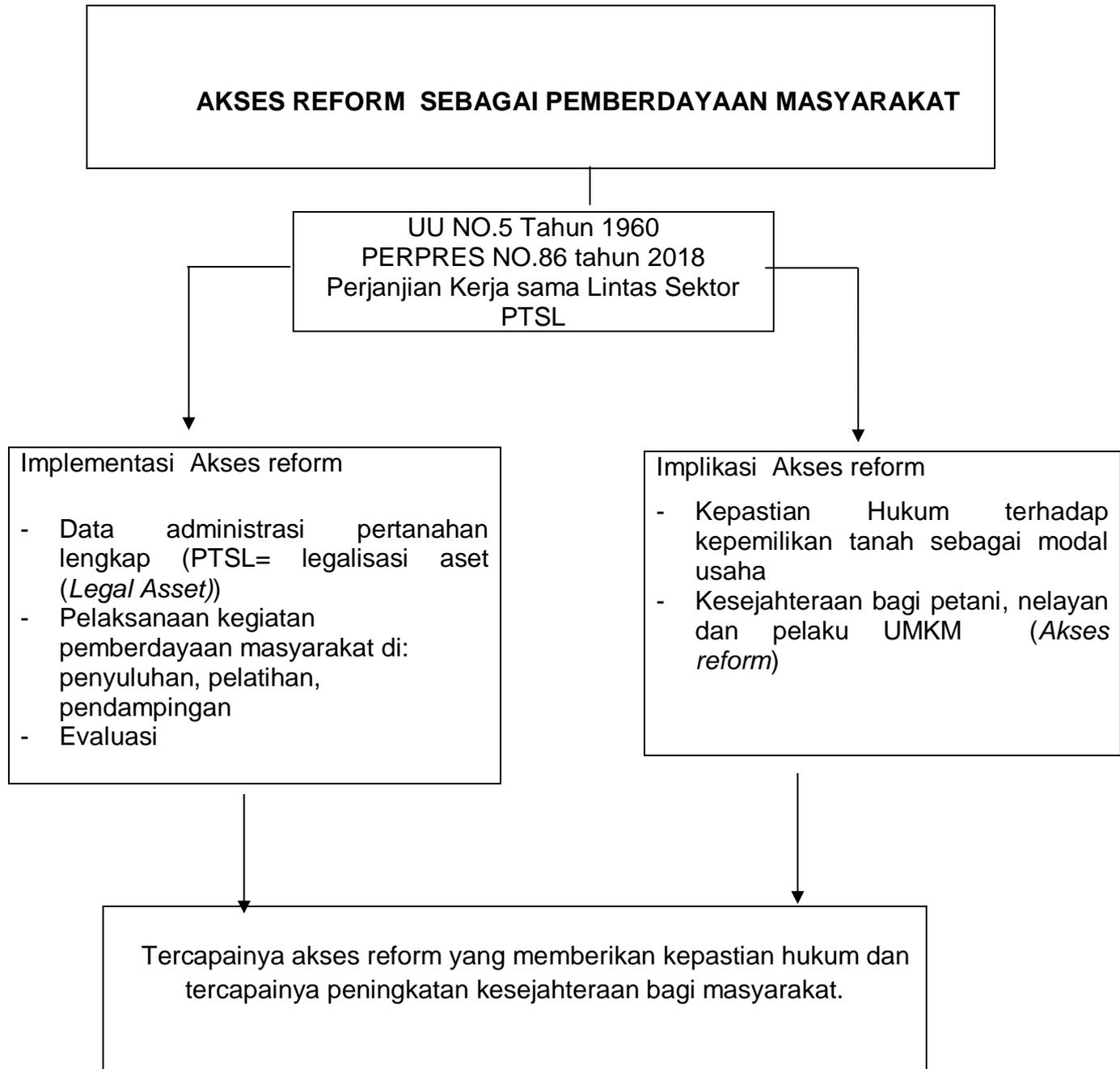
Menurut Bentham, pada dasarnya setiap manusia berada di bawah pemerintahan 2 penguasa yang berdaulat : ketidaksenangan (*pain*) dan kesenangan (*pleasure*). Menurut kodratnya, manusia menghindari ketidaksenangan dan mencari kesenangan. Kebahagiaan tercapai jika ia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan. Oleh karena kebahagiaan merupakan tujuan utama manusia dalam hidup, maka suatu perbuatan dapat dinilai baik atau buruk, sejauh dapat meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Moralitas suatu perbuatan harus ditentukan dengan menimbang kegunaannya untuk mencapai kebahagiaan umat manusia, bukan kebahagiaan individu yang egois sebagaimana dikemukakan Hedonisme Klasik. Dengan demikian, Bentham sampai pada prinsip utama utilitarianisme yang berbunyi : *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar). Prinsip ini menjadi norma untuk tindakan-tindakan pribadi maupun untuk kebijakan pemerintah untuk rakyat .

Menurut Bentham, prinsip utilitarianisme ini harus diterapkan secara kuantitatif. Karena kualitas kesenangan selalu sama, maka satu-satunya aspek yang bisa berbeda adalah kuantitasnya. Dengan demikian, bukan hanya *the greatest number* yang dapat diperhitungkan, akan tetapi *the greatest happiness* juga dapat diperhitungkan. Untuk itu,

Bentham mengembangkan Kalkulus Kepuasan (*the hedonic calculus*). Menurut Bentham ada faktor-faktor yang menentukan berapa banyak kepuasan dan kepedihan yang timbul dari sebuah tindakan. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. menurut intensitas (*intensity*) dan lamanya (*duration*) rasa puas atau sedih yang timbul darinya. Keduanya merupakan sifat dasar dari semua kepuasan dan kepedihan ; sejumlah kekuatan tertentu (*intensitas*) dirasakan dalam rentang waktu tertentu.
2. menurut kepastian (*certainty*) dan kedekatan (*propinquity*) rasa puas atau sedih itu. Contoh semakin pasti anda dipromosikan , semakin banyak kepuasan yang anda dapatkan ketika memikirkannya, dan semakin dekat waktu kenaikan pangkat, semakin banyak kepuasan yang dirasakan.
3. menurut kesuburan (*fecundity*), dalam arti kepuasan akan memproduksi kepuasan-kepuasan lainnya, dan kemurnian (*purity*). Maksudnya kita perlu mempertimbangkan efek-efek yang tidak disengaja dari kepuasan dan kepedihan.

F. Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Reforma Agraria adalah suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relative cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.
2. Akses reform adalah pemberdayaan sertifikat, berupa Konsep Akses reform, penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani, nelayan dan pelaku usaha memperoleh Akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain Akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan.
3. Legalisasi aset adalah Pendaftaran tanah secara sistematis lengkap (PTSL) yang dilakukan pertama kali meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar maupun yang telah terdaftar, dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

4. Kesejahteraan masyarakat adalah terwujudnya kesejahteraan warga Negara dapat menciptakan struktur masyarakat atau Negara yang seimbang dan teratur dengan memberi kesempatan kepada semua warga Negara untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah mendapatkan bantuan dari pemerintah.
5. Administrasi pertanahan adalah suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang Pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan Per-Undang-Undangan yang berlaku.
6. Kepastian hukum kepemilikan tanah adalah status kepemilikan hak katas Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah, meliputi: Kepastian hukum status hak atas tanah yang didaftar, Kepastian hukum subyek hak atas tanah, Kepastian hukum obyek hak atas tanah.
7. Evaluasi adalah proses menentukan nilai untuk suatu hal atau objek yang berdasarkan pada acuan-acuan tertentu untuk menentukan tujuan tertentu. evaluasi dapat diartikan sebagai proses pengukuran akan eektivitas strategi yang digunakan dalam upaya mencapai tujuan perusahaan. Data yang diperoleh dari hasil pengukuran tersebut akan digunakan sebagai analisis situasi program berikutnya.