

PERCEPATAN REFORMA AGRARIA UNTUK MENCAPAI KEADILAN Setiyo Utomo¹

Abstract

The legal purpose of this study is to analyze the acceleration of agrarian reform implemented by the government so that it has an impact on equitable land management. The impact on land ownership inequality is the occurrence of inequality in land ownership that is not balanced. The acceleration of the agrarian reform program is expected to answer the problem of inequality in assets and access, especially to the object of agrarian reform. This research was conducted through a normative juridical method with a statutory approach and a conceptual approach. The agrarian reform journey through accelerating agrarian reform in structuring assets and compliance with access to produce justice for people who need land for prosperity in life. The state constitution's mandate towards agrarian resources is that the state economy is structured and aimed at the greatest prosperity of the people by developing forms of populist economy. The benchmark for the success of agrarian reform will be the creation of equal distribution of land ownership for prosperity and justice.

Keywords: agrarian reform; asset management; justice; provision of access

Abstrak

Tujuan hukum penelitian ini untuk menganalisa percepatan reforma agraria yang dilaksanakan oleh pemerintah sehingga berdampak terhadap penataan tanah berkeadilan. Dampak terhadap ketimpangan kepemilikan tanah yaitu terjadinya kesenjangan terhadap kepemilikan tanah yang tidak seimbang. Percepatan program reforma agraria diharapkan mampu menjawab permasalahan atas ketimpangan terhadap aset dan akses terutama pada objek reforma agraria. Penelitian ini dilakukan melalui metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Perjalanan reforma agraria melalui percepatan reforma agraria dalam penataan aset dan penataan akses sebagai upaya untuk menghasilkan keadilan terhadap masyarakat yang membutuhkan tanah untuk kesejahteraan dalam kehidupan. Amanah konstitusi negara terhadap sumber agraria bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Tolak ukur terhadap keberhasilan reforma agraria akan terciptanya pemerataan terhadap kepemilikan tanah untuk kesejahteraan dan keadilan.

Kata kunci: keadilan; penataan aset; penyediaan akses; reforma agraria

Pendahuluan

Kesejahteraan masyarakat akan ditentukan pada keadilan yang diberikan oleh negara terhadap pemenuhan atas kehidupan yang layak. Negara Indonesia yang dikenal sebagai negara agraris sebagaimana penduduknya mayoritas bermata pencaharian sebagai petani tentu akan selaras dengan kebutuhan penting bagi petani yaitu tanah. Tanah yang subur akan memberikan semangat terhadap masyarakat untuk mengembangkan sektor pertanian namun hal itu tidaklah cukup sehingga pemenuhan legalitas juga harus dipenuhi sebagai bukti kepemilikan yang sah terhadap tanah yang digarap. Timbulnya ketidakadilan menghasilkan konflik agraria yang diakibatkan tidak adanya legalitas yang dimiliki sehingga timbul diskriminasi hukum terhadap masyarakat tersebut. Reforma Agraria dengan mengupayakan perbaikan sistem politik dan hukum pertanahan dengan penataan kembali struktur sumber agraria berdasarkan dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 33 ayat (3) bagian dari penyempurnaan amanah UUD NRI Tahun 1945 terhadap pelaksanaan reforma agraria atas diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan dalam penyelenggaraan kebijakan di bidang pertanahan yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Perjalanan reforma agraria yang dimulai dari masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga

¹ Universitas Mulawarman, Jl. Sambaliung -Kalimantan Timur | setioutomo@fh.unmul.ac.id.

sekarang dimasa pemerintahan Presiden Joko Widodo tentunya memberikan warna tersendiri dalam setiap keputusan yang diambil terhadap pelaksanaan reforma agraria. Konsep reforma agraria Presiden Joko Widodo saat ini terfokus pada penataan aset dan penataan akses.²

Problem yang terjadi dalam pelaksanaan reforma agraria adalah tumpang tindih atau carut marut pengaturan sumber daya agraria itu sendiri dimana UUPA tereduksi hanya sebatas mengatur tentang pertanahan.³ Timbal balik percepatan reforma agraria tidak hanya terletak pada substansi atas aset dan akses semata namun ada aspek sosial yang ditunjukkan yaitu kemafaatan dan keadilan atas penataan aset dan akses tersebut. Konkritnya pada konsep penataan aset dan akses adalah melakukan evaluasi dan monitoring terhadap aset dan akses yang telah dilaksanakan sehingga akan memberikan tolak ukur terhadap dalam pengamalan terhadap aspek keadilan. Pendekatan dalam persepektif *socio legal* tentu akan memberikan analisa secara konkrit terhadap tujuan dan hasil yang ingin dicapai dari program percepatan reforma agraria. Perjalanan reforma agraria yang panjang berbagai kebijakan yang diterapkan untuk proses percepatan reforma agrarian, salah satunya lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja pada Pasal 125 hingga Pasal 135 mengenai Bank Tanah yang menyebutkan adanya alokasi tanah melalui reforma agrarian. Sejak ditandatanganinya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah (PP No. 64-2021) menyebutkan bahwa pemerintah akan membentuk sebuah badan yang mempunyai kewenangan luas dalam pengadaan tanah dan pengalokasian tanah bagi kepentingan pembangunan serta menyatakan adanya kewenangan dari bank tanah yaitu menjamin pemerataan distribusi dan alokasi tanah melalui reforma agraria. Hadirnya bank tanah tentu akan memberikan pro kontra terhadap pelaksanaannya karena dalam hal ini reforma agraria tidak dapat disatukan dalam konsep kepentingan pembangunan.

Definisi dengan menjamin ketersediaan tanah tentu akan berbanding terbalik dengan tujuan reforma agraria yang menata kembali struktur kepemilikan dan pemanfaatan tanah. Ketidakseimbangan kepemilikan tanah di Indonesia dibuktikan bahwa ada beberapa pihak yang menguasai tanah diluar batasan dengan masyarakat yang tidak memiliki tanah. Ketimpangan ini memberikan pro kontra terhadap peran pemerintah dalam memberikan keadilan bagi masyarakat Kajian yang lebih memperhatikan kesejahteraan masyarakat dilaksanakan melalui reforma agraria dengan beberapa kegiatan yaitu redistribusi tanah yang memanfaatkan tanah terlantar dan ex-hak guna usaha dengan memanfaatkan tanah yang tadinya tidak produktif menjadi tanah produktif. Tanah yang produktif menghasilkan lahan pertanian yang memberikan kesejahteraan bagi masyarakat yang memanfaatkan tanah tersebut. Reforma agraria saat ini terfokus pada penataan aset dan penataan akses semata dengan tujuan untuk mempermudah masyarakat yang ingin mendapatkan tanah untuk digarap. Secara normatif yang didapat oleh masyarakat adalah kepastian hukum akan kepemilikan tanah dan rasa keadilan atas penataan struktur kepemilikan tanah. Maka dari itu untuk mengantisipasi sengketa konflik agraria pemerintah harus menata kembali struktur kepemilikan baik itu tanah terlantar dan tanah yang tidak dimanfaatkan dengan

² Kantor Staf Presiden, "Pelaksanaan Reforma Agraria," *Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun*, 2017.

³ Imam Koeswahyono, "Tanah Untuk Keadilan Sosial: Perbandingan Penataan Dan Pengaturan Pertanahan Di Beberapa Negara," *Arena Hukum* 12, no. 1 (2019): 64-90.

baik. Percepatan reforma agraria merupakan langkah yang efektif dalam memperlambat laju konflik agraria yang semakin bertambah dari tahun ke tahun. Titik penting dalam reforma agraria ini tentunya melakukan pemerataan terhadap kepemilikan tanah sehingga tidak ada lagi ketimpangan pemilikan lahan sebagaimana terciptanya cita-cita bangsa yang memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Terkait dengan orisinalitas terdapat tiga penelitian yang sudah dilakukan lebih dahulu terhadap kajian reforma agraria.

Penelitian pertama adalah mengulas mengenai pelaksanaan agenda reforma agraria awal masa orde baru (1967-1973)⁴ yang mana reforma agraria mengalami pasang surut dan melintasi setiap regime politik sehingga pelaksanaan reforma agraria tergantung siapa yang berkuasa. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengentahui pelaksanaan reforma agraria masa awal berkuasanya orde baru baik secara ideologi, struktur kebijakan dan pelaksanaan teknisnya. Persamaan dalam peneltiian ini adalah mengulas tentang reforma agraria sedangkan perbedaan penelitian ini adalah penelitian tersebut membahas pelaksanaan reforma agraria di masa orde baru namun penelitian saat ini membahas mengenai titik keadilan dari percepatan reforma agraria melalui penataan akses dan penataan aset.

Penelitian kedua adalah mengulas reformasi agraria dari dulu hingga sekarang di Indonesia⁵ yang mana upaya dilakukannya reformasi agraria utnuk pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui reformasi agraria di Indonesia dan peran pemerintah daerah dalam reformasi agraria saat ini di Indonesia. Persamaan dalam penelitian ini adalah melihat tujuan reforma agraria untuk keadilan dan kesejahteraan sehingga perjalanan reforma agraria dari dulu hingga sekarang dapat tergambarkan dari reformasi agraria yang dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan perbedaan penelitian ini adalah penelitian tersebut membahas mengenai tujuan reformasi agraria, reformasi agraria pada era reformasi di Indonesia dan berbagai sengketa agraria di Indonesia namun penelitian saat ini membahas titik keadilan dari percepatan reforma agraria melalui penataan akses dan penataan aset.

Penelitian ketiga adalah mengulas urgensi reforma agraria; menuju penataan penggunaan tanah yang berkeadilan sosial⁶ yang mana kepemilikan hak atas tanah merupakan hak dasar yang juga merupakan bagian dari hak asasi manusia sehingga pemerintah seharusnya memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh warga negara tidak boleh memberikan kebijakan yang ambigu, membuat kebijakan yang melindungi hak-hak warganya tidak semata-mata melindungi kepentingan investor dengan dalih kepentingan umum. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui urgensi pelaksanaan kebijakan reforma agraria dalam perspektif keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan memberikan interpretasi yang jelas terhadap berbagai kebijakan pertanahan di Indonesia, sehingga didapatkan suatu kesimpulan bahwa untuk mewujudkan

⁴ Tri Chandra Aprianto, "Pelaksanaan Agenda Reforma Agraria Awal Masa Orde Baru (1967-1973)," *Historia* 3, no. 2 (2021): 397-414.

⁵ Subhan Zein, "Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantar* 9, no. 2 (2019).

⁶ Nuriyanto Nuriyanto, "Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial," *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 1 (2020): 29-45.

cita-cita luhur untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sudah sepatutnya pemerintah menetapkan kebijakan reforma agraria. Persamaan penelitian ini adalah melihat tujuan reforma agraria untuk restrukturisasi struktur kepemilikan yang lebih adil, termasuk mencegah konsentrasi tanah kepemilikan, serta hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah berdasarkan keadilan sosial untuk semua masyarakat Indonesia. Sedangkan perbedaan penelitian ini adalah penelitian tersebut melihat reforma agraria dengan melakukan restrukturisasi struktur kepemilikan yang lebih adil namun penelitian saat ini membahas titik keadilan dari percepatan reforma agraria melalui penataan akses dan penataan aset. Adapun rumusan masalah yang dibahas dalam artikel ini adalah : Pertama, bagaimana peran pemerintah untuk menciptakan penataan aset yang berkeadilan ? Kedua, bagaimana konsep atas penataan akses dengan memberdayakan masyarakat ?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif sehingga dapat mengetahui konsep mengenai perkembangan reforma agraria.⁷

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Reforma Agraria: Penataan Aset yang Berkeadilan

Penataan aset tidak hanya menata aset semata namun ada hal yang perlu menjadi perhatian atas keadilan yang diberikan dan bagaimana pemerintah memberikan tanah sesuai aturan yang berlaku dengan. Penataan aset atas legalisasi aset dan redistribusi tanah salah satunya membagi ke dalam beberapa kelompok yaitu tanah transmigrasi yang belum bersertifikat, legalisasi aset, eks hak guna usaha, tanah terlantar, dan pelepasan kawasan hutan yang mana dalam hal ini masuk dalam Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Beberapa pihak yang menerima TORA yaitu petani yang tidak memiliki tanah, nelayan dan penduduk dalam kategori tidak mampu. Cita-cita yang di inginkan dari penataan aset ini adalah untuk dapat memberikan ruang atas kepemilikan tanah sehingga masyarakat memiliki sertifikat hak atas tanah. Kepastian hukum atas tanah diharapkan mampu dikelola dengan baik sehingga tidak ada lagi penindasan atas ketidakadilan bagi masyarakat. Timbulnya sengketa atas tanah bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah maupun kepemilikannya.⁸ Kondisi hari ini mengindikasikan bahwa persoalan utama reforma agraria memang masih soal redistribusi lahan yang sering disederhanakan menjadi land reform serta pemanfaatan tanah terlantar terutama milik negara sehingga pemanfaatan tanah terlantar milik negara dalam banyak kasus menjadi persoalan paling banyak terjadi dalam Reforma Agraria di Indonesia.⁹

Berbagai keputusan yang diambil pemerintah dalam reforma agraria hingga saat ini melalui tahapan kajian secara teliti oleh pemerintah bagaimana menata Kembali struktur kepemilikan tanah-tanah yang ada di Indonesia. Kedudukan sebagai negara agraris tentu

⁷ Aditya Nurahmani dan Mohammad Robi Rismansyah, "Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria," *Padjadjaran Law Review* 8, no. 1 (2020): 1-19.

⁸ Amaliyah Amaliyah et al., "Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah," *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2021).

⁹ Febrie Hastiyanto, "Perencanaan Pembangunan dan Gerakan Sosial Dalam Reforma Agraria di Indonesia," *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan* 2, no. 2 (2019): 18-28.

tidak mudah dalam menata struktur tanah dengan kondisi wilayah Indonesia yang beragam dengan beberapa aspek yaitu adat istiadat, sosial dan struktur tanah itu sendiri. Pengalaman sejarah dunia mencatat, ketidakseimbangan pemilikan tanah dan sumber-sumber agraria yang paling banyak menimbulkan masalah dan penyengsaraan rakyat sehingga indikasi sejahtera tidaknya rakyat di suatu negara ditentukan oleh adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan agraria.¹⁰ Pada hakikatnya, reforma agraria mengalami perkembangan dan perubahan, baik dalam halsifat, isi, tujuan, fungsi, landasan rasional/kon-septual, sehingga sampai sekarang dianggap sebagai masalah masalah yang belum selesai.¹¹ Setiap program tersebut berisi kegiatan-kegiatan yang akan dikerjakan secara bekerjasama antara kementerian dan lembaga pemerintah pusat, pemerintah daerah, hingga pemerintah desa. Keberhasilan dari program ini tergantung pada partisipasi masyarakat sipil maupun para perwakilan dari masyarakat yang mendapatkan manfaat program reforma agraria ini.¹²

Pelaksanaan reforma agraria di Indonesia dengan melakukan redistribusi tanah yang memberikan penafsiran terhadap objek reforma agraria bahwa negara hanya sebatas menguasai tanah sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh negara dalam pemanfaatan tanah harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat. Masih banyaknya tanah-tanah yang melebihi luas maksimum, hingga tanah *absentee*, dan tanah Negara lainnya inilah yang ditetapkan menjadi tanah objek reforma agraria kepada petani penggarap dan petani lahan sempit.¹³ Cita-cita bangsa dalam mensejahterahkan masyarakat tidak didasarkan janji semata kepada masyarakat bahwa setiap kebijakan akan memberikan keadilan dan kesejahteraan. Banyaknya alih fungsi lahan memberikan dampak buruk terhadap kegiatan yang berhubungan dengan tanah sebagai lahan pertanian sehingga akan mempersulit pemerintah baik ditingkat pusat hingga daerah dalam menciptakan kemandirian dan ketahanan dalam sektor pangan sebagai kebutuhan pokok. Kondisi alih daya tanah yang marak terjadi di Indonesia diawali lahan pertanian menjadi gedung-gedung industri, pabrik, telah mengalihkan masyarakat yang awalnya petani menjadi buruh-buruh pabrik. masyarakat pergi ke kota untuk mencari penghidupan yang layak karena menganggap profesi petani tidak memiliki masa depan.¹⁴

Hal yang menjadi pertanyaan adalah kenapa perlu adanya reforma agraria? reforma agraria untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan. Percepatan reforma agraria diharapkan mampu memberikan keadilan atas ketimpangan dalam kepemilikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Peralihan atas kekuasaan kepemilikan hak atas tanah memberikan dampak buruk bagi kesejahteraan masyarakat terutama dalam

¹⁰ Arditya Wicaksono dan Yudha Purbawa, "Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 juta Hektar Tanah Indonesia," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (2018): 24–38.

¹¹ Rohmat Junarto dan Djurdjani Djurdjani, "Pemetaan Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus di Kabupaten Banyuwangi)," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 2 (2020): 219–35.

¹² Sri Martini, Maiza Hazrina Ash-Shafikh, dan Nur Choirul Afif, "Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, no. 2 (2019): 150–62.

¹³ Martini, Ash-Shafikh, dan Afif.

¹⁴ "Reforma Agraria: Demi Keadilan, Tanah di Indonesia Harus Ditata Kembali," 23 April 2018, <https://bantuanhukum.or.id/reforma-agraria-demi-keadilan-tanah-di-indonesia-harus-ditata-kembali/>.

struktur kekuasaan dan pemerintahan. Keadilan yang di inginkan oleh masyarakat adalah pembagian tanah secara merata terhadap tanah yang dianggap terlantar akibat perusahaan yang melebihi batas maksimum. Pada dasarnya keadilan yang diberikan akan menyelesaikan persoalan terhadap ketimpangan kepemilikan tanah dalam hal mayoritas penduduk di pedesaan. Upaya pemerintah dalam percepatan reforma agraria terhadap penataan aset memberikan ruang keadilan bagi masyarakat atas ketimpangan terhadap kepemilikan tanah. Penataan aset (tanah) yang berkeadilan dengan membagikan tanah kepada masyarakat bagian dalam pengamalan Pancasila yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sehingga harus dirasakan oleh seluruh masyarakat mulai dari golongan yang tidak mampu hingga golongan mampu terhadap penataan aset tersebut. Pencapaian penataan aset melalui redistribusi tanah dengan memberikan sertifikat sebagai tolak ukur kemajuan suatu negara dalam memberikan kepastian hukum serta proses pembangunan yang tidak mendiskriminasi masyarakat.

Ketidakadilan dalam menguasai tanah berdampak pada konflik yang berakibat pada penyerobotan tanah yang tidak memiliki sertifikat. Pengaturan dalam struktur kepemilikan tanah di Indonesia pun harus mampu menjangkau rasa keadilan bagi masyarakat yang tidak memahami hukum. Akses tanah yang didapatkan oleh petani menjadi bagian yang sangat fundamental bagi pembangunan sosial dan ekonomi, serta fungsi hukum di dalam masyarakat tidak hanya diberikan kepastian namun ada norma yang harus dibangun sebagai sarana pembangunan. Pelaksanakan reforma agraria dari masa ke masa memiliki perspektif yang berbeda hingga saat ini keberadaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja diharapkan mampu memenuhi atas keinginan masyarakat yaitu keadilan dan kesejahteraan. Tolak ukur terhadap keadilan tidak hanya meratanya pembagian tanah-tanah yang ada di Indonesia namun terdapat hal yang penting yaitu bagaimana pemanfaatan tanah tersebut mampu menciptakan ruang keadilan pasca kepemilikan tanah tersebut. Terdapat beberapa pertimbangan terkait pemenuhan hak-hak atas tanah bagi masyarakat sehingga basis dari keadilan sosial untuk masyarakat yang seluruhnya bertumpu pada tanah. Tujuan *social justice* yaitu sebagai perbaikan ketimpangan dan transformasi ekonomi dalam proses Reforma Agraria tidak bisa bercampur aduk dengan orientasi dan tujuan ekonomi liberal Reforma Agraria “dibawa-bawa” sebagai pemanis meminimalisir penolakan gerakan Reforma Agraria terhadap rencana adanya Bank Tanah sejak penolakan 2019.¹⁵ Secara substansi apa yang dicita-citakan masyarakat untuk mendapatkan keadilan harus di imbangi dengan produk hukum yang disahkan oleh pemerintah terkait pelaksanaan reforma agraria.

Kedudukan reforma agraria menjadi modal dasar terhadap pembangunan yang ada di kota maupun pedesaan di Indonesia dengan tetap mempehatikan keadilan yang berkelanjutan. Penataan aset yang dilaksanakan diimbangi dengan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap aset yang masuk dalam objek reforma agraria. Indonesia sebagai negara agraris banyak memanfaatkan tanah unruk sumber penghidupan sebagai nilai tambah ekonomis. Beberapa aspek baik itu ekonomi, sosial, dan budaya harus dapat diseimbangkan dalam proses berjalannya reforma agraria. Konsep penataan aset dalam reforma agraria tidak hanya sekedar pelaksanaan tanpa adanya hasil yang ingin dicapai.

¹⁵ Hendra Sukarman dan Wildan Sany Prasetya, “Degradasi Keadilan Agraria Dalam Omnibus Law,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 1 (2021): 17-37.

Target yang telah dicapai oleh pemerintah dalam penataan aset juga dapat dijadikan parameter untuk mengukur cita-cita mulia dari reforma agraria untuk menciptakan keadilan. Pendekatan secara *socio legal* juga dapat di implementasikan untuk mengukur keadilan apa yang diinginkan oleh masyarakat terkait reforma agraria. Terdapat pemenuhan hak-hak untuk penghidupan yang sejahtera merupakan bagian amanah dari konstitusi negara. Hadirnya negara dalam penataan aset berupa tanah berarti negara menyanggupi untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat untuk memperoleh tanah sebagai sumber kehidupan. Penataan aset sebagai bagian awal untuk menindaklanjuti kegiatan reforma agraria dalam penataan akses sehingga keseimbangan antara keadilan dan pemberdayaan masyarakat harus berjalan secara bersamaan.

Reforma Agraria: Penataan Akses Dengan Memberdayakan Masyarakat

Peran masyarakat dalam pelaksanaan reforma agraria sangatlah penting karena reforma agraria bagian kebijakan strategis dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di klaster perdesaaan penerima TORA, sehingga pelaksanaannya harus dilakukan secara bersamaan dengan kegiatan penataan aset sejak dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring dan evaluasinya, termasuk mengoordinasikan pelaksanaan kegiatannya dengan stakeholders. Pemberdayaan masyarakat tentunya diharapkan mampu memberikan peningkatan kualitas terhadap produktifitas pangan untuk pendapatan sehingga akan terbentuknya kelompok masyarakat yang sejahtera. Program pemberdayaan sangat diperlukan karena memiliki tanah dan kepastian hak miliknya tidaklah menyelesaikan masalah sebagaimana atas kekhawatiran yang muncul namun justru seputar tanah yang bersertifikat hanya akan dijadikan aset konsumtif semata sehingga apabila hal tersebut terjadi maka keberlanjutan tidak ada.¹⁶ Tujuan pembangunan yaitu untuk mewujudkan keadilan yang berkelanjutan dan kesejahteraan yang merata sehingga aspek ekonomi, sosial, budaya dapat berjalan secara bersamaan. Oleh sebab itu pembangunan di negara-negara berkembang tidak dapat dilakukan tanpa melakukan transformasi masyarakat terlebih dahulu yaitu melalui penataan struktur agraria.¹⁷

Keberadaan akses sangatlah penting untuk keberlangsungan kehidupan masyarakat dengan tolak ukur pada tingkat keberhasilan dari tujuan pembangunan. Sasaran penerima TORA dalam penataan akses yang dilakukan pemerintah harus didukung dengan pemberdayaan masyarakat untuk dapat melihat aspek potensi, peluang dan kendala yang terjadi. Lahan pertanian pangan bagian penting untuk menyokong kedaulatan pangan baik untuk memenuhi kebutuhan wilayahnya maupun untuk dijual ke luar wilayahnya. Namun demikian, permasalahan yang paling mendasar dari sektor pertanian ini adalah semakin menyusutnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan.¹⁸ Skema atau model yang dilakukan oleh pemerintah dalam Penataan akses dengan memberdayakan masyarakat adalah pertama, pemerintah melakukan pengelompokan terhadap persiapan infrastruktur, kedua,

¹⁶ Ria Karlina Lubis, "Desa Family Farming : Sarana Mewujudkan Keadilan Sosial Dalam Reforma Agraria Yang Berkelanjutan," *Literasi Hukum* 3, no. 2 (2019): 64-77.

¹⁷ Gevisioner Gevisioner, "Harapan dan Kenyataan: Implementasi Reformasi Agraria di Provinsi Riau," in *Unri Conference Series: Agriculture and Food Security*, vol. 1, 2019, 8-14.

¹⁸ Siti Chadijah, Dwi Kusumo Wardhani, dan Ali Imron, "Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Lahan Pertanian Di Kabupaten Tulungagung," *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 6, no. 1 (2020): 91-103.

pemerintah melakukan kerja sama dengan masyarakat yang memiliki sertifikat dengan skema kemitraan, ketiga, pemerintah melakukan kerja sama antara kelompok masyarakat untuk penyertaan modal. Keterhubungan masyarakat dan lembaga ini tentunya harus melalui pemberdayaan masyarakat yang basisnya adalah pemilik tanah dan kita melakukan pendampingan, sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat yang basisnya adalah pemanfaatan tanah.¹⁹ Penataan aset yang dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memberikan konsep mengenai tujuan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Pembagian peran dan fungsi dalam koridor akses reform memerlukan landasan konseptual yang konkrit dan jelas, berupa peraturan yang diterima semua pihak, disini komitmen politik dalam nawacita mendapat tantangan untuk menyusun aturan yang disepakati lintas kementerian/lembaga.²⁰

Penataan akses dengan memberdayakan masyarakat harus tetap berpijak pada keadilan terhadap masyarakat yang belum memiliki tanah untuk dimanfaatkan sebagai sumber penghasilan ekonomis masyarakat. Kepastian yang dapat diberikan dalam hal penataan akses yaitu untuk menjamin ketersediaan setiap akses dalam proses penggarapan tanah yang dikelola. Berbagai upaya pemerintah dalam penataan akses melalui pemberdayaan masyarakat harus di seimbangkan dengan peningkatan keterampilan bagi masyarakat yang terdiri dari penyuluhan, pendidikan, pelatihan hingga bimbingan teknis. Untuk menyelaraskan kegiatan reforma agraria maka dibentuknya kebijakan dan rencana reforma agraria melalui Tim Reforma Agraria yang bertugas untuk menetapkan kebijakan dan rencana reforma agraria hingga melakukan koordinasi serta pengawasan dalam pelaksanaan reforma agraria. Demi tercapainya hasil yang maksimal dalam pelaksanaan reforma agraria dengan membentuk tim nasional agraria nasional dimasing-masing kabupaten/kota. Tujuannya adalah untuk memudahkan garis koordinasi terkait penataan akses dan penataan aset di masing-masing wilayah yang masuk dalam tanah obyek reforma agraria. Pemberdayaan masyarakat dalam reforma agraria akan meningkatkan daya beli masyarakat terhadap produk industri nasional sehingga mampu menopang kemandirian suatu desa sebagai proses peningkatan perekonomian suatu bangsa.

Pelaksanaannya reforma agraria sejatinya dilakukan secara gotong royong dengan pendekatan emosional kepada masyarakat untuk mewujudkan tujuan reforma agraria dengan skema kerja sama tim Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) baik ditingkat pusat hingga provinsi maupun kabupaten/kota.²¹ Keberadaan GTRA tidak dapat dijanjikan secara maksimal tentu akan ada beberapa permasalahan yang ditemukan sehingga perlu adanya evaluasi dan monitoring dalam melaksanakan penataan akses pada percepatan reforma agraria. Dukungan beberapa *stakeholder* khususnya di daerah yang masuk dalam penataan akses menjadi modal utama dalam percepatan program reforma agraria saat ini. Untuk membangun kelembagaan reforma agraria yang efektif maka pemerintah dapat menerapkan konsep pendekatan dalam persepektif *socio legal*. Pokok dari kebijakan reforma agraria itu sendiri yaitu melihat adanya ketimpangan penguasaan-pemilikan tanah dan

¹⁹ Kementerian ATR/BPN, "Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI," 13 November 2020, <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=VbUWSg5kDIO+NxAi0CcFHhTExnyOdnv7AFP4siW9y3t6l/EBpGI/n5XnqQiRyMbc>.

²⁰ Wicaksono dan Purbawa, "Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 juta Hektar Tanah Indonesia."

²¹ Kementerian ATR/BPN, "Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI."

konflik agraria yang meluas.²² Terjadinya ketimpangan pemilikan tanah saat ini diakibatkan masih adanya ego sektoral dalam menentukan kepemilikan dan kemanfaatan tanah yang berkeadilan. Keberadaan masyarakat terutama petani tentu lebih memahami kondisi terhadap pemanfaatan tanah untuk dapat digarap oleh masyarakat. Upaya yang dapat dilakukan salah satunya yaitu pendekatan secara *socio legal* dengan sistem top down bottom up sebagaimana setiap kebijakan yang akan dikeluarkan haruslah dimulai dari bawah yaitu masyarakat sebagai pelaksana dari kebijakan tersebut sehingga *ouput* dari keinginan masyarakat terhadap kebijakan nantinya dapat di tindaklanjuti oleh stakeholder yang berwenang dalam menentukan arah kebijakan tersebut. Berbagai aspek untuk menjawab dari pelaksanaan reforma agraria menjadi dasar yang penting untuk berpijak pada Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar dalam penyelenggaraan landreform untuk mengikis habis sisa-sisa *feodalisme* dalam lapangan pertanahan sehingga harapannya agar rakyat tani dapat membebaskan diri dari berbagai macam bentuk penghisapan manusia atas manusia dengan alat tanah, sehingga melempangkan jalan menuju ke arah masyarakat adil dan makmur.²³ Pada situasi saat ini masyarakat sering tidak diberdayakan sebagaimana mestinya namun terdapat berbagai pihak yang memanfaatkan situasi untuk kepentingan ego sektoral untuk pemenuhan hasrat atas kepemilikan tanah. Golongan masyarakat yang tidak mampu tentu menjadi sasaran yang mudah dipengaruhi atas imbalan yang dijanjikan oleh pemangku kepentingan atas tanah tersebut.

Ketimpangan kepemilikan tanah dan ketidakadilan atas akses terhadap tanah bagi masyarakat menimbulkan pikiran yang menuntut rasa keadilan, karenanya melahirkan gerakan-gerakan untuk mengubah tatanan hukum baru yang lebih berkeadilan dan lebih berpihak kepada rakyat kecil, kaum tani serta para buruh.²⁴ Penataan akses dengan berbagai problematika harus dituntaskan sama halnya dengan ganti rugi terhadap tanah masyarakat yang masuk dalam proyek-proyek pemerintah terkadang dengan mudahnya masyarakat terpengaruh atas janji yang diberikan. Penyediaan akses bagi masyarakat melalui modal usaha bagi pelaku usaha untuk menunjang setiap usaha yang dijalankan sehingga dukungan pemerintah terutama dalam usaha pertanian yaitu berupa bantuan untuk menunjang aktifitas pelaku usaha dalam memanfaatkan tanah. Aktifitas yang dijalankan masyarakat tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya, ada beberapa kendala yang dialami masyarakat salah satunya keterbatasan akses. Peran serta masyarakat untuk menuntaskan penataan akses juga diperlukan terkait dengan tindaklanjuti dari penataan aset yang telah dilaksanakan. Tingginya mobilitas masyarakat dalam pemenuhan pada sektor pertanian tentu sangat mempengaruhi tingkat produktivitas dari tanah tersebut. Cita-cita reforma agraria tidak hanya bertumpu pada penataan kembali atas kepemilikan tanah di Indonesia namun dampak terhadap kepemilikan tanah tersebut perlu dikaji secara menyeluruh.

²² Ahmad Nashih Luthfi, "Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 140-63.

²³ Tri Wahyuni, "Keadilan Agraria dan Krisis Regenerasi Petani: Dua Tantangan Besar di Hari Tani : Mongabay.co.id," 24 September 2020, <https://www.mongabay.co.id/2020/09/24/keadilan-agraria-dan-krisis-regenerasi-petani-dua-tantangan-besar-di-hari-tani/>.

²⁴ Dessy Ghea Herrayani, Lucky Faradila Soraya, dan Oemar Moechtar, "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria," *Jurnal Kertha Patrika* 41, no. 3 (2019): 283-99.

Ketidakhahaman masyarakat mengenai aset yang di miliki inilah mendorong beberapa oknum untuk melakukan tindakan diskriminasi terhadap masyarakat.

Sejatinya negara melindungi segala hal-hak rakyatnya atas rasa keadilan dan kesejahteraan untuk pemenuhan hak yang didapat oleh masyarakat. Hingga saat ini menurut data dalam Sistem Informasi Geografis Tanah Obyek Reforma Agraria (SIGTORA) bahwa target reforma agraria yaitu 9 Juta Hektar dan realisasi hingga saat ini mencapai 7,72 Juta hektar atau 85,77.²⁵ Informasi terkait pelaksanaan reforma agraria melalui penataan aset dan akses ini juga membuktikan bahwa upaya yang dilakukan pemerintah untuk menata kembali tanah di Indonesia memberikan arah untuk memberdayakan masyarakat secara aktif. Kemudahan mendapatkan akses terutama dalam produktivitas tanah sejatinya cita-cita mulia dari amanah konstitusi yakni untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Pemenuhan hak atas kepemilikan tanah bagi masyarakat harus di implementasikan terhadap paradigma dari reforma agraria bahwa tidak hanya memberikan akses kepada masyarakat namun ada ruang sosial yang diberikan atas kesejahteraan dan keadilan. Kekurangan yang di alami akan menjadi evaluasi pemerintah terhadap penataan akses sehingga terjaminnya ketersediaan akses yang baik akan mempermudah penataan akses yang dilakukan pemerintah terhadap obyek reforma agraria. Produktivitas dari lahan menjadi cita-cita mulia dari perjalanan reforma agraria sehingga pendekatan secara *socio legal* dengan sistem *top down bottom up* penting untuk di jalankan saat ini sehingga hasil dari penataan akses dengan pemberdayaan masyarakat dapat memberikan keadilan secara menyeluruh baik dari masyarakat dan pemerintah.

Kesimpulan

Cita-cita mulia dari pelaksanaan reforma agraria saat ini ditandai dengan penataan aset dan penataan akses secara menyeluruh sehingga penting untuk dilakukan evaluasi secara menyeluruh mulai dari penataan aset yang berkeadilan dan penataan akses dengan pemberdayaan masyarakat. Kedua konsep reforma agraria saat ini pun harus di iringi dengan kemampuan stakeholder dalam menyelesaikan tugas mulia dari reforma agraria. Penataan aset yang berkeadilan berarti pemerintah harus secara teliti dalam menata kembali atas ketimpangan pemilikan dan pemanfaatan tanah terutama bagi masyarakat yang bertumpu pada tanah. Hal ini tentu bertujuan untuk memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk mendapatkan penghidupan yang layak sesuai dengan amanah dari konstitusi negara.

Penataan akses yang berkolaborasi dengan masyarakat juga menjadi hal penting untuk menuntaskan pelaksanaan percepatan reforma agraria karena masyarakat merupakan bagian stakeholder yang paling merasakan dampak adanya penataan akses. Akses yang baik tentu akan menghasilkan nilai ekonomis yang baik pula terhadap kehidupan masyarakat yang sehari-hari bertumpu pada tanah. Pendekatan secara *socio legal* dengan sistem *top down bottom up* juga dapat dilakukan oleh seluruh stakeholder baik pemerintah pusat hingga pemerintah daerah agar dapat mengukur keadilan yang di inginkan oleh masyarakat dan sebagai sinkronisasi keadaan yang terjadi di masyarakat dengan program pemerintah yang akan dilaksanakan terkait percepatan reforma agraria

²⁵ Direktorat Landreform dan Direktorat Jenderal Penataan Agraria, "SIG-REFORMA AGRARIA," diakses 14 Juli 2021, <https://sigtora.atrbpn.go.id/>.

Daftar Pustaka

- Amaliyah, Amaliyah, Muhammad Amar Ma'ruf, Novytha Sary, dan Syahril Gunawan Bitu. "Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2021).
- Aprianto, Tri Chandra. "Pelaksanaan Agenda Reforma Agraria Awal Masa Orde Baru (1967-1973)." *Historia* 3, no. 2 (2021): 397-414.
- Chadajah, Siti, Dwi Kusumo Wardhani, dan Ali Imron. "Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Lahan Pertanian Di Kabupaten Tulungagung." *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 6, no. 1 (2020): 91-103.
- Direktorat Landreform dan Direktorat Jenderal Penataan Agraria. "SIG-REFORMA AGRARIA." Diakses 14 Juli 2021. <https://sigtora.atrbpn.go.id/>.
- Gevisioner, Gevisioner. "Harapan dan Kenyataan: Implementasi Reformasi Agraria di Provinsi Riau." In *Unri Conference Series: Agriculture and Food Security*, 1:8-14, 2019.
- Hastiyanto, Febrie. "Perencanaan Pembangunan dan Gerakan Sosial Dalam Reforma Agraria di Indonesia." *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan* 2, no. 2 (2019): 18-28.
- Herrayani, Dessy Ghea, Lucky Faradila Soraya, dan Oemar Moechtar. "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria." *Jurnal Kertha Patrika* 41, no. 3 (2019): 283-99.
- Junarto, Rohmat, dan Djurdjani Djurdjani. "Pemetaan Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus di Kabupaten Banyuwasin)." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 2 (2020): 219-35.
- Kementerian ATR/BPN. "Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI," 13 November 2020. <https://www.atrbpn.go.id/?menu=baca&kd=VbUWSg5kDIO+NxAi0CcFHhTExnyOdnv7AFP4siW9y3t6l/EBpGI/n5XnqQiRyMbc>.
- Koeswahyono, Imam. "Tanah Untuk Keadilan Sosial: Perbandingan Penataan Dan Pengaturan Pertanahan Di Beberapa Negara." *Arena Hukum* 12, no. 1 (2019): 64-90.
- Lubis, Ria Karlina. "Desa Family Farming: Sarana Mewujudkan Keadilan Sosial Dalam Reforma Agraria Yang Berkelanjutan." *Literasi Hukum* 3, no. 2 (2019): 64-77.
- Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma Kelembagaan Dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 140-63.
- Martini, Sri, Maiza Hazrina Ash-Shafikh, dan Nur Choirul Afif. "Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, no. 2 (2019): 150-62.
- Nurahmani, Aditya, dan Mohammad Robi Rismansyah. "Analisis Pengaturan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Upaya Percepatan Reforma Agraria." *Padjadjaran Law Review* 8, no. 1 (2020): 1-19.
- Nuriyanto, Nuriyanto. "Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial." *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila dan Kewarganegaraan* 6, no. 1 (2020): 29-45.
- Presiden, Kantor Staf. "Pelaksanaan Reforma Agraria." *Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun*, 2017.
- "Reforma Agraria: Demi Keadilan, Tanah di Indonesia Harus Ditata Kembali," 23 April 2018.

<https://bantuanhukum.or.id/reforma-agraria-demi-keadilan-tanah-di-indonesia-harus-ditata-kembali/>.

Sukarman, Hendra, dan Wildan Sany Prasetya. "Degradasi Keadilan Agraria Dalam Omnibus Law." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 1 (2021): 17-37.

Tri Wahyuni. "Keadilan Agraria dan Krisis Regenerasi Petani: Dua Tantangan Besar di Hari Tani : Mongabay.co.id," 24 September 2020. <https://www.mongabay.co.id/2020/09/-24/keadilan-agraria-dan-krisis-regenerasi-petani-dua-tantangan-besar-di-hari-tani/>.

Wicaksono, Arditya, dan Yudha Purbawa. "Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 juta Hektar Tanah Indonesia." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (2018): 24-38.

Zein, Subhan. "Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang Di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 2 (2019).