

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
UCAPAN TERIMA KASIH	iii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN	xiv
DAFTAR SINGKATAN	xix
RINGKASAN	xxi
ABSTRACT	xxvii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Rumusan Masalah	13
I.3. Tujuan Penelitian	13
I.4. Manfaat Penelitian	14
I.5. Orisinalitas Penelitian	14
I.6. Kerangka Konseptual	16
1. Konsep Reforma Agraria	16
2. Konsep <i>Land Reform</i>	23
3. <i>Access Reform</i>	31
4. Konsep Kesejahteraan	33
I.7. Metode Penelitian	38
1. Tipe Penelitian	38
2. Pendekatan Masalah	38
3. Sumber Bahan Hukum	40
4. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum	41
I.8. Sistematika Penulisan	42

BAB II	DIMENSI FILOSOFI <i>ACCESS REFORM</i> DALAM KERANGKA REFORMA AGRARIA UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT	44
II.1.	Korelasi Filosofis Antara Manusia, Sumber Daya Alam, dan Kesejahteraan	44
	1. Tanah	44
	2. Sumber Daya Alam	48
	3. Korelasi Filosofis Antara Manusia Dengan Tanah dan Sumber Daya Alam	54
	4. Tanah dan Sumber Daya Alam Untuk Kesejahteraan Manusia	78
II.2.	Reforma Agraria Sebagai Instrumen Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat	83
	1. Reforma Agraria dan Kesejahteraan	83
	2. Hak Menguasai Negara	90
	3. Konsep Penguasaan Negara	96
	4. Reforma Agraria Berparadigma Pancasila	106
BAB III	KONSEP <i>ACCESS REFORM</i> DALAM KERANGKA TEORI KEADILAN UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT	127
III.1.	<i>Access Reform</i> Dalam Mewujudkan Keadilan Sosial	127
	1. Keadilan	127
	2. Keadilan Sosial	133
	3. Korelasi Keadilan Sosial dan Kesejahteraan	137
	4. Korelasi <i>Access Reform</i> dan Keadilan Sosial	139
III.2.	Reforma Agraria Sebagai Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan	149
	1. Negara Kesejahteraan dan Kritik Terhadapnya	150
	2. Konsep Pembangunan Berkelanjutan (<i>Sustainable Development</i>)	155
	3. Konsep Pembangunan yang Demokratis dan Berkeadilan	157

4. Reforma Agraria Dalam Menunjang Pembangunan Nasional	162
5. Transformasi Pengelolaan Sumber Daya Alam	173
III.3. Pengalaman Reforma Agraria Di Indonesia	183
1. <i>Land Reform</i> di Era Orde Lama	183
2. <i>Land Reform</i> di Era Orde Baru	189
3. <i>Land Reform</i> di Era Reformasi Sampai Sekarang	191
4. Uji Coba Reforma Agraria di Beberapa Daerah di Indonesia	196
a. Kabupaten Bogor, Jawa Barat	196
b. Kabupaten Cilacap, Jawa Tengah	198
c. Kabupaten Blitar, Jawa Timur	201
d. Kabupaten Lampung Tengah, Propinsi Lampung	203
III.4. Pengalaman Reforma Agraria Di Beberapa Negara	208
1. Jepang	209
2. Prancis	214
3. Taiwan	218
III.5. Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Pelaksanaan Reforma Agraria	224

BAB IV REFORMA AGRARIA SEBAGAI DASAR DALAM PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA NASIONAL DALAM RANGKA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT.....

236	
IV.1. Konsep <i>Access Reform</i> Dalam Kerangka Reforma Agraria	236
1. Mekanisme Penyelenggaraan Reforma Agraria	236
2. Gagasan Konstruktif Konsep <i>Access Reform</i>	255
IV.2. Akses Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan	261
1. Akses Ke Tanah/Lahan dan Akses Ke Instrumen Penunjang.....	261
a. Akses ke Tanah/Lahan	261
b. Akses ke Instrumen Penunjang Tanah/Lahan	268
2. Akses Masyarakat Dalam Undang-Undang Sektoral	281

IV.3. Norma Agraria Sebagai Suatu Hal Yang Mendasar (<i>Fundamental Things</i>)	309
1. Teori Hak	309
2. Konstitusionalisme Agraria	313
IV.4. Basis dan Orientasi Konstitusi Modern Yang Mengakomodir Norma Agraria Di Dalamnya	326
1. Konstitusi Modern yang Berbasis dan Berorientasi Norma Agraria	326
2. Reformasi Regulasi Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional	335
BAB V PENUTUP	348
V.1. Kesimpulan	348
V.2. Saran	349
DAFTAR BACAAN	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Konsep dan Cakupan Reforma Agraria	19
Gambar 2	Skema Gagasan Konsepsi Holistik Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Indonesia	125
Gambar 3	Peta Kepemilikan Negara Asing Atas Wilayah Migas dan Metana Batubara Di Indonesia	175
Gambar 4	Alur Pelaksanaan Uji Coba Reforma Agraria Kabupaten Cilacap	201
Gambar 5	Bagan Alir Kegiatan Utama Reforma Agraria	237
Gambar 6	Kriteria Umum Subjek Reforma Agraria Berdasarkan Prioritas	239
Gambar 7	Mekanisme dan <i>Delivery System</i> Reforma Agraria	243
Gambar 8	Konsep <i>Access Reform</i>	250
Gambar 9	Konsep Pengembangan <i>Access Reform</i>	259

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan	231
Tabel 2	Perbandingan Pengaturan Dalam Undang-Undang Sektoral	336



DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1924).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)

Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 174720 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2117).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2823) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2831) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3039)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419).

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 32 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3473) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699) kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4152).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 115 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4327) sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 217 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5585)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4377).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613)

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433).

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya) {Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557}
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) {Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558}
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490).
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866)
- Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 131 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5433)

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 29 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4374)

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643)

Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 40 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5404)

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 60).

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/Guntai.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 316/KMK 016/1994 Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Lembaga Badan Usaha Milik Negara

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit Atau Pembiayaan Oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis Dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 274 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5378)

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 189/PMK.05/2010 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat (BNRI Tahun 2010 Nomor 532)

DAFTAR SINGKATAN

ADB	: <i>Asian Development Bank</i>
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMP	: Badan Usaha Milik Petani
BUMR	: Badan Usaha Milik Rakyat
CV	: <i>Commanditaire Vennootschap</i>
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DUHAM	: Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
HMN	: Hak Menguasai Negara
HP3	: Hak Pengusahaan Perairan Pesisir
IMF	: <i>International Monetary Fund</i>
IUP	: Izin Usaha Pertambangan
KUR	: Kredit Usaha Rakyat
LKMA	: Lembaga Keuangan Mikro Agrobisnis
LNRI	: Lembaran Negara Republik Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
PERPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	: Peraturan Pemerintah
PPLH	: Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
PROLEGNAS	: Program Legislasi Nasional
PT	: Perseroan Terbatas
RAPBN	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
REPELITA	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SDA	: Sumber Daya Alam

SIUP	: Surat Izin Usaha Perikanan
SIPI	: Surat Izin Penangkapan Ikan
SP-SAPSK	: Surat Penetapan Satuan Anggaran Per Satuan Kerja
TAP	: Ketetapan
TLNRI	: Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
TORA	: Tanah Objek Reforma Agraria
UMKM	: Usaha Mikro Kecil dan Menengah
UMKMK	: Usaha Mikro Kecil Menengah dan Koperasi
UU	: Undang-Undang
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
UUD NRI	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
WNA	: Warga Negara Asing
WNI	: Warga Negara Indonesia
WTO	: <i>World Trade Organization</i>

RINGKASAN

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini Negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). 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 (UUPA).

UUPA sejatinya merupakan undang-undang yang isinya adalah ketentuan pokok tentang keagrarian, baik itu tanah, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Akan tetapi dari 67 pasal dalam UUPA, 53 pasal mengatur tentang tanah. Mengenai bidang lainnya hanya disinggung sebanyak 1 atau 2 pasal saja. Hal ini kemudian memicu lahirnya perundang-undangan baru yang merupakan pengejawantahan pasal-pasal yang tidak diatur secara spesifik dalam UUPA. Undang-undang yang dimaksud seharusnya menjadi undang-undang yang mendukung UUPA sebagai undang-undang agraria, namun pada implementasinya, undang-undang tersebut menjadi undang-undang sektoral yang mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukumnya sendiri. Kelahiran undang-undang sektoral tersebut kemudian dinilai sebagai alat untuk memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi.

Pembaruan agraria atau yang lebih dikenal dengan nama reforma agraria (*agrarian reform*) merupakan ide/gagasan terbaik yang pernah lahir dalam rangka mengatasi persoalan tanah dan masalah pengelolaan sumber daya alam di dunia ini. Pada hakekatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Reformasi agraria tersebut akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara merata bagi sebagian besar rakyat yang tak bertanah dan yang kekurangan tanah. Hal tersebut dengan sendirinya dapat menghapuskan secara total penguasaan tanah yang dominan dari kelas-kelas yang lama (feodal) maupun kelas-kelas yang baru (kapitalis) di pedesaan.

Pemerataan penguasaan tanah di pedesaan sebagai hasil dari reformasi agraria akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga desa yang pada umumnya petani gurem atau buruh tani. Peningkatan kesejahteraan tersebut akan menimbulkan konsekuensi peningkatan daya beli warga desa. Hal ini akan menjadi pasar potensial bagi produk-produk industri nasional, yang pada akhirnya dapat membantu proses industrialisasi nasional sebagai pondasi bagi kemandirian ekonomi bangsa. Contoh keberhasilan reformasi agraria adalah Revolusi Agraria pada akhir abad ke-18 di Prancis dan Restorasi Meiji pada abad ke-19 di Jepang. Bila ditelaah, reformasi agraria di Prancis dan Jepang memiliki corak yang sama, yakni bercorak kapitalistik, sebagai buah perombakan sistem produksi feodal menuju terbentuknya pasar bebas pertanian yang berdasarkan kompetisi modal.

Reforma agraria di Indonesia itu sendiri sebenarnya telah dimulai setelah lahirnya UUPA, pemerintah saat itu memfokuskan kegiatannya pada penataan dan redistribusi tanah pertanian yang dikenal dengan nama *landreform* yang merupakan inti dari *agrarian reform*. *Landreform* merupakan suatu kegiatan penataan kembali secara berkelanjutan, berkesinambungan dan teratur mengenai kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian. Objek dari *agrarian reform* bukan hanya sekedar pengaturan tanah permukaan bumi, tetapi lebih luas lagi objek *agrarian reform* menitikberatkan pada pengaturan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) telah gencar melaksanakan program *landreform* yang lebih berpihak kepada petani/penggarap. *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. Pelaksanaan *landreform* dirasa tidak begitu lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi pasca redistribusi tanah.

Pada Tahun 2001 lahir Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini menilai bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Selain itu, Ketetapan MPR ini juga menilai bahwa berbagai undang-undang sektoral yang lahir saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga perlu untuk diharmonisasikan. Pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus segera dilakukan di Indonesia dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat.

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 *landreform* yang dilengkapi dengan konsep *access reform* dan *regulation reform*. Pelaksanaan reforma agraria dapat berhasil hanya jika dilakukan dalam kerangka yang lebih luas, yakni menawarkan bukan hanya akses ke lahan, tetapi juga akses ke kredit, penyuluhan pedesaan, dan layanan lainnya. *Access 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.

Penelitian ini menitik beratkan pada konsep *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Konsep *Access 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. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat). Akses masyarakat terhadap sumber daya agraria 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.

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah di atas, masalah pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
3. Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaharuan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran penting tanah dalam kehidupan manusia sangat besar, manusia membutuhkan tanah sebagai tempat beraktivitas dan mencari penghidupan sehingga hubungan manusia dan tanah adalah tidak dapat terpisahkan. Bentuk hubungan tersebut, yakni hubungan sosial, hubungan emosional, dan hubungan spiritual yang kemudian menjadi dasar atas prinsip *Komunalistik Religious* yang terkandung dalam UUPA. Pada perspektif agama, tanah mempunyai hubungan yang fundamental dengan manusia yang tertuang dalam alkitab masing-masing agama sehingga cukup jelas menunjukkan bahwa hukum agraria itu bersifat komunalistik religius dan titik sentral pengelolaan tanah dan sumber daya alam terletak pada persoalan ketakwaan umat manusia untuk selalu berada pada jalan ajaran agama. Kemudian dalam pandangan hukum adat, hubungan yang erat antara warga masyarakat dengan tanah dimana ia bertempat tinggal adalah suatu hubungan hukum dan sebagai suatu hubungan religius yang dikenal dengan istilah hak ulayat. Kemudian dalam pendekatan hukum lingkungan digunakan pendekatan egosentrik, antroposentrik, dan ekosentrik. Ketiga ajaran tersebut merupakan dasar atau landasan yang menunjukkan hubungan keterkaitan yang sangat erat antara manusia dengan tanah dan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan mereka dalam rangka mewujudkan kesejahteraan manusia.

Tanah merupakan wadah dari segala sumber daya alam yang ada di dunia ini dan sumber daya alam merupakan sesuatu yang dapat menunjang kehidupan manusia. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka pemerintah perlu memaksimalkan setiap upaya dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik melalui instrumen peraturan perundang-undangan maupun melalui kegiatan pengelolaan sumber daya alam yang baik. Setiap regulasi yang lahir dalam rangka pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus mengacu pada Pancasila dan UUD NRI 1945, dalam konteks ini bahwa bukan

hanya disebutkan dalam konsideran peraturan perundang-undangan tersebut, tetapi makna, hakikat, dan filosofi yang terkandung dalam Pancasila harus tercermin dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut. Bukan hanya sekedar melakukan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap regulasi terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, tetapi harus menyinergikan peraturan perundang-undangan terkait pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, dalam rangka menciptakan reforma agraria yang berparadigma pancasila adalah pemuatan prinsip yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA sebagaimana diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa ke dalam UUD NRI 1945.

Dalam konteks *access 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. 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 transformasi pengelolaan sumber daya alam sangat perlu untuk dilaksanakan. Transformasi pengelolaan sumber daya alam ini dimulai dari proses transformasi perusahaan-perusahaan asing yang menguasai sumber daya alam di Indonesia.

Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaharuan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat teridentifikasi dari analisis mengenai mekanisme penyelenggaraan reforma agraria, akses masyarakat dalam peraturan perundang-undangan, pengkajian tentang norma agraria sebagai suatu hal yang mendasar (*fundamental things*), serta basis dan orientasi konstitusi modern yang mengakomodir norma agraria di dalamnya. Secara garis besar, mekanisme penyelenggaraan reforma agraria mencakup empat lingkup kegiatan utama, yakni (1) penetapan objek; (2) penetapan subjek; (3) mekanisme dan *delivery system* reforma agraria; dan (4) *access reform*. Penguasaan dan pengusahaan tanah objek reforma agraria kepada masyarakat dapat diselenggarakan melalui tiga alternatif sub model, yakni penguasaan secara perorangan, penguasaan secara bersama, dan penguasaan melalui badan usaha atau koperasi. Apabila membentuk kelompok tani, maka diperlukan penggabungan tanah untuk usaha kegiatan tertentu. Selanjutnya kelompok tani

tersebut dapat bersama pemerintah (dalam hal ini pemerintah daerah/BUMD) dan badan usaha lainnya/penanam modal untuk membentuk badan usaha patungan.

Untuk mendukung badan usaha patungan ini, bank atau lembaga keuangan lainnya dapat memberikan dukungan permodalan. Pelibatan badan usaha profesional atau badan usaha swasta dalam konsep *access reform* sebenarnya tidak diperlukan. Penulis lebih menekankan pada usaha swadaya penerima manfaat dalam mengusahakan tanah-tanah objek reforma agraria, dalam hal ini dalam bentuk koperasi maupun Badan Usaha Milik Petani (BUMP). Pengembangan konsep Bank Petani dan Bank Tanah perlu untuk dioptimalkan untuk mendukung program *access reform*. Bank tanah diarahkan untuk menghimpun tanah dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan bank petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *fresh money* maupun dalam bentuk penyediaan bibit sampai pada distribusi pemasaran.

Hak atas sumber daya agraria adalah *fundamental rights* sehingga perlu dilakukan konstitusionalisasi atas sumber daya agraria. UUD NRI 1945 seyogyanya memuat tentang hak warga negara untuk mengelola tanah dan sumber daya alam nasional yang tercermin dalam Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUPA yang kemudian diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa. Hak Bangsa ini berarti bahwa seluruh bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kepunyaan bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Dengan demikian, maka rakyat Indonesia mempunyai hak untuk mengelola (penggunaan dan pemanfaatan) bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Kebijakan di bidang keagrariaan harus mengarah dari yang imparial dan memihak pemodal atau kapitalis ke arah yang lebih pro-rakyat dan pro-petani atau kaum marginal. Reformasi regulasi di bidang keagrariaan adalah suatu keniscayaan yang bersifat strategis dan mendesak dalam kerangka reforma agraria guna melengkapi dan mendukung program *land reform* dan *access reform* yang harus dilakukan secara konsisten dan konsekuen karena menyangkut sumber kehidupan dan kelangsungan kehidupan di masa mendatang.

Dari hasil penelitian tersebut perlu untuk disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan mengakomodir Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) UUPA (yang dalam doktrin hukum agraria diistilahkan oleh Boedi Harsono sebagai Hak Bangsa) sebagai landasan dan pijakan bagi rakyat Indonesia dan Negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam/ sumber daya agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
2. Reformasi regulasi melalui upaya penyesuaian (sinkronisasi), penyalarsan (harmonisasi), dan penguatan (sinergi) kaidah hukum antara peraturan perundang-undangan terkait reforma agraria, khususnya undang-undang yang bersifat sektoral. Selain itu, perlu pula untuk melakukan revisi dan penguatan UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai sumber daya agraria di Indonesia.

3. Pembentukan bank tanah dan bank petani untuk mendukung program *land reform* dan *access reform*. Bank tanah diarahkan untuk menghimpun tanah dan menyalurkan tanah kepada penerima manfaat, sedangkan bank petani diarahkan untuk memberikan bantuan permodalan, baik dalam bentuk *fresh money* maupun dalam bentuk penyediaan bibit. Untuk melengkapinya, maka perlu untuk membentuk komisi negara (Komisi Nasional Pembaruan Agraria berikut badan pelaksanaanya) yang bersifat *ad hoc* dan independen yang diberikan fungsi pengkajian dan pelaksanaan reforma agraria.

