

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut 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).¹

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN No. 2043) 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)
3. Asas Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA) dan Dasar Pengakuan Hukum Adat Sebagai Dasar Hukum Agraria Nasional (Pasal 5 UUPA)

¹ Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Jakarta; Kencana Penada Media Group, 2012, h. 153-154.

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*² 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 ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.³

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

² 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.

³ Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono I), *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Jakarta; Djambatan, 1999, h. 225.

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.

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 pelaksanaan dari 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.

Dalam kaitannya dengan yang dikemukakan di atas, Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa:

Kajian yang dilakukan Tim Penyusun RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam mencatat lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral: (1) Orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara; (2) Lebih berpihak pada pemodal besar; (3) Ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik; (4) Pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antar sektor yang lemah; (5) Tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.⁴

⁴ Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, Sumber: <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0309/24/opini/576798.htm>, diakses tanggal 9 Oktober 2012.

Banyaknya undang-undang sektoral yang lahir tentunya menimbulkan permasalahan tersendiri, seperti terjadinya disharmonisasi antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya akibat tidak samanya prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukannya. Prinsip-prinsip yang dikandung oleh undang-undang sektoral yang lahir tersebut seharusnya sama dan sinkron antara satu sama lainnya, terkhusus dengan UUPA sebagai undang-undang pokok agraria pertama yang lahir di Indonesia. Disharmonisasi yang ada tersebut berdampak pada adanya celah hukum yang memungkinkan eksploitasi sumber daya alam serta kemunduran kualitas sumber daya alam, ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak masyarakat yang hidupnya terutama tergantung pada akses terhadap sumber daya alam seperti petani, nelayan, dan lain-lain.⁵

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. Pada hakekatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Rehman Sobhan⁶, setelah menganalisis program reformasi agraria yang telah berlangsung di 36 negara di seluruh dunia, ia berkesimpulan bahwa bila sebuah negara ingin mewujudkan penghapusan kemiskinan di pedesaan serta mengakselerasikan segala pembangunan ekonomi, maka tidak ada alternatif lain selain melakukan reformasi agraria yang radikal. Reformasi agraria tersebut akan mendistribusikan kembali tanah-tanah secara

⁵ *Ibid*

⁶ Rehman Sobhan seorang ekonom terkemuka dari Bangladesh menganalisa reforma agraria di 36 negara dan dituangkan di dalam buku karyanya yang berjudul *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development* Tahun 1993. Lihat dalam Hiski Darmayana, *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber: <http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2waAPoLi8>, diakses tanggal 21 Maret 2014.

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.⁷

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 Perancis yang menghancurkan kelas aristokrasi feodal dan melahirkan pertanian kapitalis yang berbasiskan pemilikan tanah skala kecil. Selain itu, negara yang juga terbilang sukses menyelenggarakan Reformasi Agraria dan menciptakan pasar domestik yang potensial adalah Negara Jepang, yakni pasca Restorasi Meiji pada abad ke-19. Bila ditelaah, reformasi agraria di Perancis dan Jepang memiliki corak yang sama, yakni bercorak kapitalistik, sebagai buah perombakan sistem produksi feodal menuju terbentuknya pasar bebas pertanahan yang berdasarkan kompetisi modal.⁸

Reforma agraria secara yuridis dimuat dalam UUPA, yakni dalam Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17. Namun demikian, makna reforma agraria yang termuat dalam Pasal tersebut hanya sebatas *land reform* saja. Pasal 7 UUPA mengatur tentang larangan kepemilikan tanah yang melampaui batas. Kemudian Pasal 10

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*

UUPA mengatur tentang kewajiban bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Sedangkan Pasal 17 mengatur tentang luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum.

Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) 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.⁹ Pelaksanaan *land reform* dirasa tidak begitu lengkap jika tidak diikuti dengan kegiatan *access reform* yang berupa pembinaan dan fasilitasi instrumen penunjang lahan.

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 berkonsepsi 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 kemampuannya.¹⁰

⁹ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong I), *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, h. 171.

¹⁰ *Ibid*, h. 165-166. Lihat pula dalam Boedi Harsono (selanjutnya disebut Boedi Harsono II), *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pembaruan Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan kesepuluh (edisi revisi), Djambatan; Jakarta, 2003, h. 3.

Pada Tahun 2001 lahir Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001¹¹ tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam konsideran menimbang huruf c dan d disebutkan bahwa:

- c. 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;
- d. Bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan;

Dari konsideran di atas dapat dijelaskan bahwa 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.

Ketetapan MPR ini menggunakan istilah Pembaruan agraria yang diartikan sebagai proses yang berkesinambungan yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan

¹¹ Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 ini masih tetap berlaku sampai sekarang berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.¹² Secara operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni:

- a. Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD NRI 1945, dan UUPA; dan
- b. Proses penyelenggaraan *land reform* plus, yaitu penataan aset tanah (*asset reform*) bagi masyarakat dan penataan akses masyarakat (*access reform*) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik.¹³

Secara ideal, pengelolaan sumber daya alam seharusnya memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak secara luas, karena sesuai mandat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara berkeadilan dan berkelanjutan. Namun yang terjadi saat ini adalah pengelolaan sumber daya alam yang lebih menitikberatkan kepada eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam sebagai sumber devisa negara. Terlebih lagi bahwa akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lebih diberikan kepada pemilik modal dan bahkan investor asing yang menyebabkan akses masyarakat umum terhadap pengelolaan sumber daya alam menjadi tertutup.

UUPA yang selama ini menjadi landasan bagi penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak didukung oleh berbagai undang-undang sektoral yang saling mengatur sendiri-sendiri dan menciptakan hukum tersendiri. Berpijak atas hal ini, maka perlu ada payung kebijakan pengelolaan sumber daya

¹² Pasal 2 Tap MPR Nomor IX/MPR/2001.

¹³ Lihat pendapat Hernando de Soto dalam Saeful Zafar, *Analisis Strategi Pelaksanaan Program Reforma Agraria Kegiatan Penyediaan Akses Reform di Kabupaten Pematang*, Tesis Tahun 2010, Institut Pertanian Bogor (IPB), h. 5.

alam dan pengelolaan agraria secara utuh menyeluruh. Langkah pengkajian berbagai peraturan perundang-undangan terkait tersebut harus diikuti pula dengan langkah reformasi kebijakan dan reformasi kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya alam.

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.¹⁴ Reforma agraria pada hakikatnya merupakan konsep *land reform* yang dilengkapi dengan konsep *access reform* dan *regulation reform*.¹⁵ 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.¹⁶ *Access reform* pada konteks ini dititikberatkan pada pemberian kesempatan yang luas 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 oleh karena selama ini pengelolaan sumber daya alam nasional banyak didominasi oleh perusahaan asing. Saat ini asing menguasai 70 persen pertambangan minyak dan gas (migas),

¹⁴ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong II), *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka; Jakarta, 2012, h. 2.

¹⁵ *Ibid*, h. 4.

¹⁶ *Ibid*, h. 6.

75 persen tambang batu bara, bauksit, nikel dan timah, 85 persen tambang tembaga dan emas, serta 50 persen menguasai perkebunan sawit. Pertamina dalam hal ini BUMN migas kita hanya menguasai 17 persen produksi dan cadangan migas nasional. Sementara 13 persen sisanya adalah share perusahaan-perusahaan swasta nasional.¹⁷ Kemudian data BPN tahun 2010 menyebutkan, sekitar 0,2% orang Indonesia menguasai 56% seluruh aset nasional, yang 87% di antara aset itu berupa tanah, sebanyak 7,2 juta hektar tanah yang dikuasai swasta secara sengaja ditelantarkan. Saat ini, Pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136,94 juta hektar. Padahal, sampai 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.¹⁸

Data tersebut 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.

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

¹⁷ Ali Masykur Musa, anggota Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *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->, diakses tanggal 20 Januari 2014.

¹⁸ Laporan Akhir Tahun 2012 Konsorsium Pembaruan Agraria, Dirilis dalam Konferensi Pers Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria pada tanggal 28 Desember 2012 di Sekretariat KPA, Jakarta, h. 5.

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.

Dalam suasana pembangunan yang semakin marak ini kebutuhan akan tanah semakin meningkat dan tentunya dibarengi pula dengan berbagai masalah atau sengketa yang timbul. Masalah agraria –khususnya tanah– di Indonesia sudah semakin meluas, bukan hanya antar pemilik tanah, tetapi juga antara pemilik tanah dengan pihak swasta, pemilik tanah dengan badan hukum, pemilik tanah dengan investor, dan bahkan antara pemilik tanah dengan pemerintah. Misalnya saja konflik agraria yang melibatkan PT Perkebunan Nusantara (PTPN) di Sumatera, Jawa dan Sulawesi. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyebut ada 6 (enam) fakta penyebab terjadinya konflik agraria yang melibatkan PTPN, yaitu:

1. Masalah konflik agraria yang melibatkan rakyat dengan PTPN adalah bagian dari konflik yang paling rumit, karena secara hukum celah yang memenangkan rakyat sangat kecil oleh karena harus melalui Menteri BUMN, Menteri Keuangan, Direksi PTPN, BPN dan Pemda. Ini juga disebabkan pandangan atas asset negara terhadap BUMN.
2. PTPN beroperasi setelah menguasai tanah/lahan hasil nasionalisasi seperti di beberapa bagian Sumatera dan Jawa. Lahan PTPN diperoleh dari proses

nasionalisasi perkebunan milik perusahaan asing, khususnya warga Belanda pada era 1950-an. Sementara ditahu bahwa perkebunan tersebut dulunya dibangun dengan cara merampas tanah rakyat, khususnya masyarakat adat setempat dan hingga sekarang tidak pernah dikembalikan kepada masyarakat.

3. PTPN mendapat izin lokasi karena pelepasan kawasan hutan tanpa ganti kerugian yang jelas dan pelepasan hak yang jelas, sehingga terjadi tumpang tindih kawasan karena alih fungsi lahan.
4. Ada banyak PTPN tidak punya HGU, atau luas tanahnya jauh melampaui HGU, ini adalah peluang korupsi dan penggelapan pajak seperti PTPN VII.
5. Banyak tanag PTPN yang terlantar karena habis masa HGU-nya sesungguhnya sudah didistribusikan tanahnya kepada rakyat melalui S.K *Land reform* seperti di PTPN II Sumatera Utara kabupaten Deli Serdang.
6. PTPN di Riau, Jambi dan Kalimantan sebagai PTPN baru punya masalah soal inti plasma yang juga proses datangnya PTPN merampas tanah dan mengkriminalisasi petani penggarap.¹⁹

Fakta tersebut di atas menunjukkan bahwa akses terhadap lahan pertanian (sawah dan perkebunan) lebih diberikan kepada investor dan pemilik modal sehingga akses rakyat terhadap sumber ekonomi menjadi tertutup. Pada kenyataannya belum semua rakyat Indonesia memiliki akses dalam memanfaatkan tanah dan sumber daya alam di Indoensia sehingga perlu adanya peran dari pemerintah dalam memberikan berbagai akses ke sumber-sumber ekonomi.

¹⁹ Kent Yusriansyah, Kepala Departemen Penguatan Organisasi Rakyat KPA, sumber: <http://m.aktual.co/sosial/224853ini-dia-enam-fakta-konflik-agraria-libatkan-ptpn>, diakses tanggal 19 Maret 2014.

Kegiatan reforma agraria dalam pelaksanaannya harus seimbang antara kegiatan *land reform* dan *access reform*. Namun pada kenyataannya, pelaksanaan reforma agraria lebih didominasi kegiatan *land reform*. Kegiatan *land reform* bertujuan meningkatkan kehidupan sosial ekonomi para petani penerima tanah, namun kegiatan tersebut hanya dapat mencapai hasil dalam hal penguatan aset 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-sumber pembiayaan, faktor-faktor produksi yang lebih berkualitas, teknologi, pasar, dan lain sebagainya.

1.2. Rumusan Masalah

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

4. Dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
5. Konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
6. Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengkaji dan menemukan dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

- b. Untuk mengkaji dan menemukan konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- c. Untuk mengkaji dan menemukan Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

1.4. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan judul dan tujuan penelitian ini, maka manfaat yang diharapkan dapat terwujud dalam penelitian ini adalah bahwa secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan diskusi untuk pembahasan mengenai hukum agraria, khususnya mengenai reforma agraria. Hasil dari penelitian ini selanjutnya dapat pula menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum keagrariaan pada khususnya. Sedangkan secara praktis, hasil pengkajian ini diharapkan dapat dijadikan rekomendasi pemikiran yang bermanfaat bagi kebijakan di bidang keagrariaan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Pengkajian reforma agraria bukanlah suatu kajian baru dalam bidang ilmu hukum, sudah ada beberapa penelitian yang mengkaji mengenai reforma agraria, baik dari segi prinsip-prinsipnya, permasalahannya, dan kajian-kajian reforma agraria dalam peraturan perundang-undangan. Walaupun sudah banyak kajian tentang reforma agraria, tetapi sependek pengetahuan penulis dan sependek penelusuran penulis, belum ditemukan kajian tentang *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hasil penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa telah ada penelitian dalam bentuk disertasi yang membahas mengenai Reforma Agraria, yakni:

1. Disertasi dengan judul “Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Kebijakan Pertanahan Nasional”. Disertasi ini ditulis oleh Ida Nurlinda (NIM 04/1387/PS), Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang ditulis Tahun 2008. Disertasi ini mengkaji tentang Penerapan Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Menurut Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 dalam perspektif kebijakan Pertanahan Nasional.
2. Disertasi dengan judul “Reforma Agraria Melalui Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Indonesia”. Disertasi ini ditulis oleh Asep Heri, Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya yang ditulis Tahun 2013. Disertasi ini mengkaji tentang filosofi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, pengaturan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai salah satu bentuk pelaksanaan reforma agraria, dan praktek pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Berbeda dengan penulisan ini, rencana penelitian ini difokuskan pada *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada dimensi filsafat, disertasi ini akan mengkaji landasan filosofi *access reform* dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada dimensi teoretis, disertasi ini akan mengkaji dan menemukan konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sedangkan pada dimensi normatif, disertasi ini akan mengkaji reforma agraria sebagai dasar dalam pembaruan hukum agraria nasional. Jadi, penelitian ini masih bersifat baru sehingga dijamin keaslian penulisannya. Tetapi apabila pernah dilakukan penelitian yang sama, maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.

1.6. Kerangka Konseptual

5. Konsep Reforma Agraria

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.²⁰ 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

²⁰ A. P. Parlindungan, *Landreform Di Indonesia*, Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang, 1983, h. 2.

merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.²¹ Istilah Pembaruan Agraria baru diperkenalkan di 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.²²

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.²³ Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan tanah dan untuk meningkatkan kesejahteraannya.²⁴

Frithjof Kuhnen menandai reforma agraria sebagai tindakan untuk mengatasi hambatan pembangunan yang timbul karena adanya kecacatan dalam struktur agraria yang berlaku.²⁵ 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

²¹ Gunawan Wiradi, *Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000, h. 35.

²² Bernhard Limbong II, *Op.Cit*, h. 26.

²³ Lihat pendapat Krishna Ghimire dalam artikel *Hakekat Reformasi Agraria*, Sumber: <http://www.berdikarionline.com/opini/20111231/hakekat-reformasi-agraria.html#ixzz2JY1hdWzT>, diakses tanggal 2 Februari 2013.

²⁴ Bernhard Limbong II, *Op.Cit*, h. 27

²⁵ Lihat pendapat Frithjof Kuhnen dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*.

pertanian.²⁶ 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.

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 mencakupi 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 keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup:

1. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya.
2. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya.

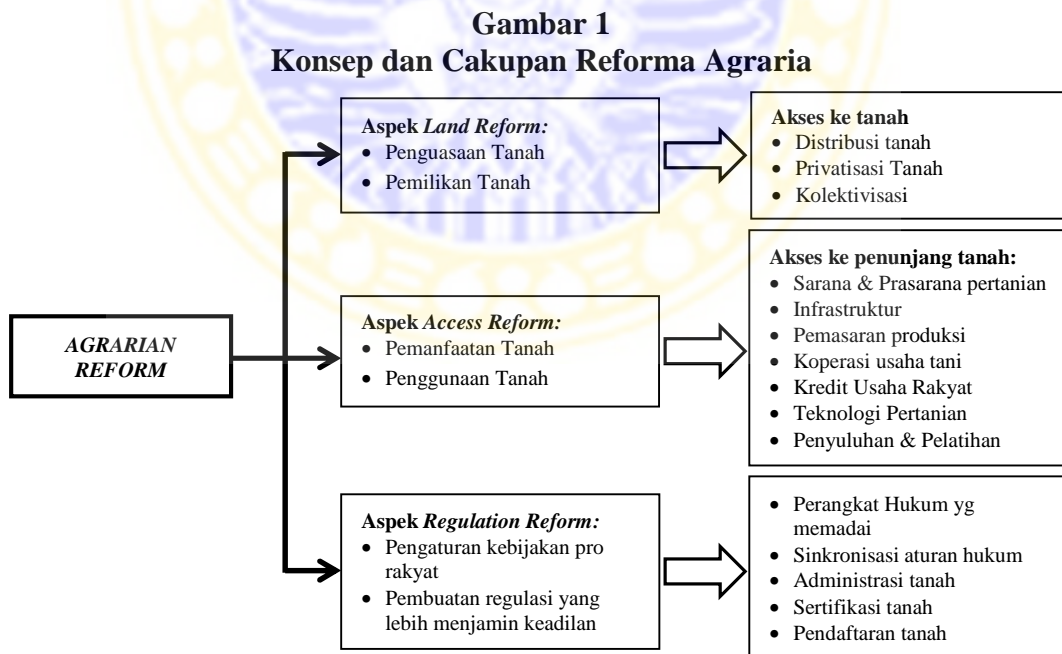
²⁶ Lihat pendapat A. P. Parlindungan dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*, h. 28

3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti rdistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.²⁷

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.²⁸

Konsep reforma agraria di atas dapat dilihat pada gambar di bawah ini:²⁹



²⁷ Lihat Ben Cousins, *Agrarian Reform and The Two Economies: Transforming South Africa's Countryside*, draft of chapter 9 in Ruth Hall and Laungisile Ntsebeza, eds., *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa, 2007 dalam Bernhard Limbong II, *Ibid*, h. 30.

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*, h. 32

Ida Nurlinda memaparkan 10 prinsip dasar reforma agraria yakni:

1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agraria merupakan hak ekonomi setiap orang.
2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
3. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).
4. 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.
5. Penyelesaian konflik pertanahan.
6. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria.
7. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan hak.
8. *Landreform*/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria.
9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
10. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.³⁰

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

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, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;

³⁰ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, h. 96

- 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 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:

1. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber baru kesejahteraan rakyat.
2. Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah.
3. 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.

4. 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.³¹

Adapun arah dan kebijakan pembaruan agraria berdasarkan Pasal 6 Tap

MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Sedangkan arah dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan

Pasal 6 Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.

³¹ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPN-RI 1), *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, BPN RI, Jakarta, 2010, h. 42-43.

- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi dalam pembangunan nasional.
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional.
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- f. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan kepentingan dan kondisi daerah maupun nasional.

6. Konsep *Land Reform*

Pada dasarnya, ada 2 (dua) langkah reformasi agraria, yakni langkah reformasi kepemilikan tanah dan langkah reformasi pengelolaan administrasi tanah. *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. *Land reform* juga akan memberikan kekuasaan pada kelompok petani miskin di pedesaan di dalam ikatan sosial pada masyarakatnya.³²

Secara etimologis, *Land reform* berasal dari kata “*land*” yang berarti “tanah” dan “*reform*” yang berarti “membentuk kembali” sehingga *land reform* secara etimologis dimaknai sebagai perombakan struktur kepemilikan/penguasaan

³² Bernhard Limbong I, *Op.Cit.*, h. 171.

tanah.³³ Boedi Harsono menyatakan bahwa *land reform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform* dimana *land reform* itu meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.³⁴ Lipton menjelaskan bahwa *land reform* mencakup 2 hal, yakni pengambilalihan tanah yang sifatnya wajib dari pemilik tanah besar oleh Negara dengan kompensasi serta pengelolaan tanah yang sedemikian rupa oleh Negara dari tanah yang diambilalih sehingga menyebarkan manfaat yang lebih luas dari sekedar hubungan manusia dengan tanah dibandingkan sebelum pengambilalihan.³⁵

A.P. Parlindungan menjelaskan bahwa mengenai istilah *land reform* itu kurang tepat sebagai istilah teknis yang berlaku untuk UUPA. Istilah *land reform* yang dikenal di Indonesia mengandung pengertian politis, artinya istilah yang sering digunakan oleh negara-negara blok timur dengan adagium *land to the tiller*. *Land reform* ini mereka kumandangkan untuk memikat hati para petani yang menderita tekanan dari *landlord* untuk kepentingan politis.³⁶

Land reform 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.³⁷ *Land reform* juga berarti perombakan dan restrukturisasi aturan-aturan dan prosedur dalam upaya untuk membuat sistem kepemilikan tanah yang konsisten dengan persyaratan

³³ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 48.

³⁴ Lihat pendapat Boedi Harsono dalam Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 207.

³⁵ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 48.

³⁶ A. P. Parlindungan, *Op.Cit.*, h. 4.

³⁷ Lihat pendapat Russel King dalam Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 49.

keseluruhan pembangunan ekonomi, *land reform* 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.³⁸

Land reform merupakan perubahan secara mendasar mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Program-program *land reform* meliputi:

- a. Larangan untuk menguasai tanah pertanian yang melampaui batas,
- b. Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee*,
- 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, dan
- f. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.³⁹

Pengertian yang dikembangkan oleh UUPA itu sendiri sebenarnya adalah *agrarian reform* yang mana di dalamnya tercakup pula *land reform* oleh karena *agrarian reform* yang dimaksud dalam UUPA adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang mencakup bumi, air, dan ruang angkasa, bukan sekedar *land* saja. Bumi yang dimaksud di sini adalah baik permukaan bumi maupun di dalam bumi, air yang dimaksud adalah baik perairan lautan dan juga bumi yang terdapat di bawah perairan tersebut, sedangkan ruang angkasa yang dimaksud adalah ruang yang terdapat di atas permukaan bumi dan

³⁸ *Ibid*, h. 50.

³⁹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 213.

di atas permukaan laut. UUPA sebagai induk *land reform* telah mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. Pasal 7 UUPA mengatur bahwa “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Dalam istilah *land reform*, hal ini disebut “Latifundi” atau *grootgrond bezitter* atau yang akan berkembang menjadi *landlordism*.
2. Pasal 10 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”. Hal ini dalam istilah *land reform* internasional disebut sebagai *absenteeism* dan dikembangkan lagi sebagai *land to the tiller*.
3. Pasal 11 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”. Jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, maka dalam istilah *land reform* disebut sebagai *mixation of rent* dan *fixation of labour wages*.
4. Pasal 12 ayat (1) mengatur bahwa “Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong-royong lainnya”. Di Indonesia telah memilih bentuk Koperasi Unit Desa (KUD) dan kelompok tani. Di negara lain seperti Taiwan ada yang namanya *Farmers Association*

sebagai wadah organisasi dan koperasi dimana tiap petani masih mempunyai hak atas tanahnya sendiri dan keuntungan yang diperoleh karena kerjasama dan gotong royong tersebut merupakan penghasilan sendiri, sama seperti sistem yang dijalankan oleh KUD dan Kelompok Tani di Indonesia.

5. Pasal 13 UUPA mengatur sebagai berikut:

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha dilapangan agraria.

Untuk mencapai tujuan ini tentunya harus ada teknologi baru, bibit unggul, penyuluhan pertanian, irigasi, pupuk, pestisida, dan sebagainya yang kesemuanya merupakan rekomendasi dari *Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO UN)*.

6. Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUPA mengatur sebagai berikut:

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.

Hal ini dalam istilah *land reform* disebut dengan istilah *ceiling* (batas maksimum). Batas maksimum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tersebut masih terlalu tinggi jika dibandingkan dengan negara-negara lain yang menggunakan antara 1 sampai 3 hektar sebagai batas maksimum, seperti misalnya di Jepang

memakai batas 3 cho (lebih kurang 1 ha). Batas *ceiling* tersebut tentunya harus diperhitungkan bahwa mereka akan dapat hidup layak dari persawahannya. Di Malaysia, 3 ha dianggap sebagai suatu yang ideal. Hal ini tentunya tergantung pada perkembangan teknologi baru. Sebaliknya batas minimum dapat dicapai dengan suatu larangan fragmentation ataupun dengan suatu *land consolidation* yang ditetapkan dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

7. Pasal 17 ayat (3) UUPA mengatur bahwa “Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah”. Dalam *land reform* internasional disebut sebagai *surplus land* dan *redistribution of surplus land*.
8. Pasal 19 ayat (1) UUPA diatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Pendaftaran tanah merupakan salah satu rekomendasi dari FAO untuk *land reform* yang berguna untuk kepastian hukum dan sekaligus pula untuk mencegah terjadinya absensi dan latifundi, termasuk pula untuk mengetahui tanah-tanah surplus. Hal yang terpenting dari pendaftaran tanah ini adalah kepastian hukum bagi rakyat akan hak-hak dan kewajibannya dan juga pemerintah dapat merencanakan suatu perencanaan umum tentang *land use* dari tanah dan memajukan kehidupan para petani.⁴⁰

⁴⁰ A. P. Parlindungan, *Op.Cit.*, h. 5-7

Menurut Urip Santoso, UUPA memuat 4 (empat) asas *land reform* yakni:

- a. Asas penghapusan tuan-tuan tanah besar.
Asas ini dimuat dalam Pasal 7 UUPA yang menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
- b. Asas pembatasan luas tanah maksimum dan/atau minimum tanah.
Asas ini dimuat dalam pasal 17 UUPA yakni:
 - (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
 - (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
 - (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
 - (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.
- c. Asas larangan pemerasan orang oleh orang lain.
Asa ini termuat dalam Pasal 11 UUPA, yakni:
 - (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.
 - (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas kewajiban mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah pertanian.
Asas ini dimuat dalam Pasal 10 UUPA, yakni:
 - (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
 - (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
 - (3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.⁴¹

⁴¹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 208-209

Tanah-tanah yang menjadi objek *land reform* yang akan dibagikan (didistribusikan) kepada petani yang belum memiliki tanah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, yakni:

- a. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai maksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.
- b. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya berdomisili di luar kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan.
- c. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksud dalam diktum keempat huruf a Undang-Undang Pokok Agraria.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Soeprapto menjelaskan bahwa tujuan *land reform* di Indonesia adalah:

- a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya.
- b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan, dan pengusahaan di bidang keagrariaan.
- c. Meningkatkan produksi pertanian.
- d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya.
- e. Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja.
- f. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan kaya dan miskin.⁴²

Adrian Sutedi menjelaskan pula bahwa tujuan *land reform* adalah:⁴³

- 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 moderen.
- 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 yang

⁴² Lihat pendapat R. Soeprapto dalam *Ibid.*, h. 211.

⁴³ Lihat pendapat Adrian Sutedi dalam *Ibid.*, h. 211-212.

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.

7. Konsep *Access Reform*

Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 yang mengamanatkan kepada pemerintah antara lain untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan 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 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 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.⁴⁴ Berdasarkan Pasal 2 tersebut terlihat bahwa ada 2 (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 *land reform*.

Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:⁴⁵

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

Access reform seyogyanya dilakukan oleh instansi penyedia akses/sarana kepada petani penerima tanah yang tergabung dalam kelompok tani dengan bantuan fasilitasi dari BPN yang dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bertindak sebagai fasilitator. *Access reform* dilaksanakan dengan menggandeng pihak ketiga seperti bank atau lembaga keuangan dan dinas-dinas teknis terkait lainnya. Penyedia akses/sarana tersebut dapat dikembangkan berdasarkan potensi yang ada pada masing-masing daerah sehingga tiap daerah akan mendapatkan akses/sarana yang berbeda karena bergantung pada potensi masing-masing daerah. Demi keberhasilan kegiatan yang dimaksud dibutuhkan urutan pelaksanaan kegiatan yang dimulai dari penggalan potensi daerah, koordinasi antar kelompok tani, instansi terkait dan BPN (Kantor Pertanahan), penyuluhan, sampai pada penandatanganan perjanjian kerjasama.⁴⁶

⁴⁴ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 37.

⁴⁵ Bernhard Limbong II, *Op.Cit.*, h. 299.

⁴⁶ *Ibid*, h. 299-300.

8. Konsep Kesejahteraan

Fungsi dasar Negara adalah "mengatur" untuk menciptakan *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai kesejahteraan.⁴⁷ Keberadaan peran negara dalam upaya mensejahterakan ini dikemukakan oleh Joseph Agassi bahwa "*There are, broadly speaking, three or four patterns of government, the traditional, the collective*" (*these may be the same or not; this is of no consequence*), *the individualist, and the welfare*.⁴⁸ Dalam *Black's Law Dictionary* dijelaskan bahwa "*Welfare state is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf*".⁴⁹ Istilah "welfare" itu sendiri diartikan sebagai berikut:

1. *Well-being in any respect, prosperity.*
2. *A system of social insurance providing assistance to those who are financially in need, as by providing food stamps and family allowances. – also termed (historically) poor relief.*⁵⁰

Kesejahteraan merupakan representasi yang bersifat kompleks karena multidimensi, mempunyai keterkaitan antar dimensi dan ada dimensi yang direpresentasikan. Perumusan tentang batasan antara substansi kesejahteraan dan representasi kesejahteraan ditentukan oleh perkembangan praktik kebijakan yang dipengaruhi oleh ideologi dan kinerja negara yang tidak lepas dari pengaruh dinamika pada tingkat global. Bernhard Limbong menjelaskan bahwa:

⁴⁷ Darmawan T. dan Sugeng B., *Memahami Negara Kesejahteraan: Beberapa Catatan bagi Indonesia*, Jurnal Politika, Jakarta, 2006, h. 21.

⁴⁸ Joseph Agassi, *The Theory and Practice of the welfare State*. Tel-Aviv University and York University, Toronto, 1990, page. 2.

⁴⁹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Business: West, St. Paul, 2004, h. 1625.

⁵⁰ *Ibid*

Kesejahteraan atau sejahtera memiliki 4 (empat) arti. **Pertama**, dalam istilah umum, sejahtera merujuk ke keadaan yang baik, kondisi manusia dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, sehat, dan damai. **Kedua**, dalam ekonomi, sejahtera dihubungkan dengan keuntungan benda. Sejahtera memiliki arti khusus resmi atau teknikal seperti dalam istilah fungsi kesejahteraan sosial. **Ketiga**, dalam kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk pada jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide Negara sejahtera. **Keempat**, di Amerika Serikat, sejahtera menunjuk pada uang yang dibayarkan oleh pemerintah kepada orang yang membutuhkan kemampuan financial, tetapi tidak dapat bekerja, atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak berkecukupan. Jumlah yang dibayarkan biasanya jauh di bawah garis kemiskinan dan juga memiliki kondisi khusus, seperti bukti sedang mencari pekerjaan atau kondisi lain, seperti ketidakmampuan atau kewajiban menjaga anak, yang mencegahnya untuk dapat bekerja. Dalam beberapa kasus, penerima dana bahkan diharuskan bekerja dan dikenal sebagai *workfare*.⁵¹

Lebih lanjut Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, serta

Suharto mengatakan bahwa:

Pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna. **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial. Sementara itu, Midgley dan beberapa temannya mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...*a condition or state of human well-being*”. Manusia dikatakan sejahtera apabila kehidupannya aman dan bahagia karena kebutuhan dasarnya akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi. Selain itu, dikatakan sejahtera apabila manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya. **Kedua**, sebagai Pelayanan Sosial. Di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial. Khususnya di Amerika Serikat (AS), tunjangan sosial diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang miskin, cacat, penganggur, kondisi ini menimbulkan konotasi buruk pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”. **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana. Hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial,

⁵¹ Bernhard Limbong (selanjutnya disebut Bernhard Limbong III), *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan; Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, h. 27.

masyarakat, maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama), melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua), dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Pengertian tentang kesejahteraan Negara tidak dapat dilepaskan dari empat definisi kesejahteraan di atas.⁵²

Pada dasarnya kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kekayaan sumber daya alam suatu negara yang mana Negara dengan sumber daya alam melimpah hampir dapat dipastikan menjadi Negara yang makmur. Tetapi yang kita rasakan adalah berbanding terbalik dengan keseharusan yang semestinya dimana belum tentu Negara dengan sumber daya alam berlimpah dapat menjadi Negara yang makmur. Itu semua tergantung pada cara pemerintah suatu Negara tersebut dalam mengelola dan mengatur hasil sumber daya alam itu sendiri. Pengelolaan hasil sumber daya alam yang melimpah sangat bergantung pada pengaruh pasar dan kondisi Negara itu sendiri. Jadi, tidak heran jika ada Negara dengan sumber daya alam yang melimpah tapi kondisi masyarakatnya melarat atau biasa-biasa saja. Sedangkan suatu Negara dengan sumber daya alam yang terbatas, kondisi masyarakatnya makmur dan sentosa.

Kesejahteraan juga dapat diwujudkan dengan perlakuan kebijakan pemerintah terhadap keadaan dalam Negerinya itu sendiri. Misalnya saja pemberlakuan pajak yang terlalu tinggi di pasar, dan lain-lain. Jika masyarakat menjual barang ke pasar dengan pajak yang tinggi, dapat dipastikan hasil yang didapatkan masyarakat pun cenderung sedikit. Kesejahteraan sosial adalah mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai tingkat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (LNRI Tahun 2009 Nomor

⁵² *Ibid*, h. 73.

12, TLNRI Nomor 4967) disebutkan bahwa “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.

Kesejahteraan sosial sebagai fungsi terorganisir adalah kumpulan kegiatan yang bermaksud untuk memungkinkan individu-individu, keluarga-keluarga, kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas menanggulangi masalah sosial yang diakibatkan oleh perubahan kondisi-kondisi. Di samping itu, secara luas, kesejahteraan sosial berfungsi lebih lanjut ke bidang yang lebih luas di dalam pembangunan sosial suatu negara. Pada pengertian yang lebih luas, kesejahteraan sosial dapat memainkan peranan penting dalam memberikan sumbangan untuk secara efektif menggali dan menggerakkan sumber-sumber daya manusia serta sumber-sumber material yang ada di suatu negara agar dapat berhasil menanggulangi kebutuhan-kebutuhan sosial yang ditimbulkan oleh perubahan, dengan demikian berperan serta dalam pembinaan bangsa.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dijelaskan bahwa:

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 ini, yang dimaksud dengan Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat

dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.⁵³ Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.⁵⁴

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini ditujukan kepada perseorangan/individu, keluarga, kelompok, dan komunitas. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ini diprioritaskan kepada mereka yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial, yakni kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, keterpencilan, keturunan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana, dan atau korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.⁵⁵

⁵³ Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

⁵⁴ Pasal 3 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

⁵⁵ Pasal 5 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

1.7. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif adalah pendekatan masalah yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengkaji perundang-undangan dan peraturan yang berlaku juga kajian teoritis dari literatur yang ada yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan yang dibahas di dalam penelitian ini. Penelitian hukum ini termasuk kategori *reform-oriented research*. Menurut Terry Hutchinson, *Reform-Oriented Research is research which intensively evaluates the adequacy of existing rules and which recommends changes to any rules by found wanting*.⁵⁶ Penelitian ini adalah menganalisa *Acces Reform* dalam kerangka Reforma Agraria untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). *Statute approach* dilakukan dengan mengkaji dan memahami ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan dan ketatanegaraan. Manfaat penggunaan pendekatan perundang-undangan adalah untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan”.⁵⁷ Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan nantinya akan mencari hakekat dan menangkap kandungan filosofis dari pembentukan

⁵⁶ lihat Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Australia, 2006, h. 7.

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2009, h. 93.

undang-undang itu. Dengan memahami kandungan filosofis yang ada dalam undang-undang tersebut, maka akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan fenomena yang dihadapi.⁵⁸

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) beranjak dari pandangan-pandang dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan untuk diterapkan sesuai tujuan penulisan ini.

Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*) dipergunakan untuk membandingkan reforma agraria di negara lain. Pendekatan perbandingan ini dipergunakan karena reforma agraria merupakan sesuatu yang universal yang terjadi di hampir semua Negara di dunia, khususnya Negara-negara maju. Peter Mahmud Marzuki⁵⁹ menyatakan bahwa “pendekatan perbandingan bermanfaat bagi penyingkapan latar belakang terjadinya ketentuan hukum tertentu untuk masalah yang sama di kedua negara”. Dalam penelitian ini, pendekatan perbandingan dipergunakan untuk membandingkan mengenai reforma agraria yang dilaksanakan di Indonesia dibandingkan dengan reforma agraria di negara Jepang, Prancis, dan Taiwan. Pemilihan negara-negara tersebut sebagai rujukan perbandingan didasari oleh beberapa pertimbangan, yakni bahwa karakter negara-negara tersebut hampir sama dengan karakter Negara Republik Indonesia.⁶⁰

⁵⁸ *Ibid*, h. 94.

⁵⁹ *Ibid*, h. 133.

⁶⁰ Karakter yang dimaksudkan di sini adalah baik bentuk negara (negara republik) maupun ciri negara negara tersebut (negara agraris dan industri). Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berbetuk republik dengan cirinya sebagai negara kepulauan dan negara

3. Sumber Bahan Hukum

Menurut Morris L. Cohen⁶¹ bahwa “Sumber hukum primer akan terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari para pakar hukum”. Bahan hukum dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
 - c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - d. Undang-undang yang terkait dengan *land reform*
 - e. Undang-Undang yang bersifat Sektoral.
 - f. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial.
 - g. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
 - h. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.
 - i. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

agraris. Republik Indonesia memang bukan negara industri, tetapi di Indonesia juga berkembang beberapa kegiatan industri.

⁶¹ Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, h. 1-3.

- j. Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian, baik berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, maupun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari literatur-literatur dan makalah-makalah, karya ilmiah, jurnal serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan lewat penelusuran internet yang mendukung penelitian ini.

4. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode studi literatur yang dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer maupun sekunder. Pengumpulan atau inventarisasi bahan hukum ini terlebih dahulu dengan mengklasifikasikan bahan hukum tersebut pada pokok permasalahan yang dibahas, yaitu bahan hukum mengenai keagrariaan dan ketatanegaraan. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi tersebut kemudian akan diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer maupun sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas.

Pengolahan dan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran pragmatis dan/atau koherensi. Pengolahan dan analisa bahan hukum tersebut sangat substansial dalam penelitian hukum dikarenakan bahan-bahan

hukum tersebut bersifat preskriptif. Analisis sumber hukum dalam penelitian ini menggunakan metode interpretasi guna menyesuaikan antara peraturan yang berlaku dengan asas hukum dan teori hukum sehingga dapat digunakan untuk memecahkan isu hukum. Interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi secara gramatikal atau tata bahasa, interpretasi sistematis, dan interpretasi historis. Dari hasil analisis melalui metode penafsiran bahan hukum ini, diharapkan akan dihasilkan suatu pembahasan yang cukup komprehensif dan ditarik konklusi dalam bentuk argumentasi.

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi akan disusun dalam 5 Bab yang terdiri dari 3 bab tentang teori dan pembahasan atas masalah yang diteliti dan 2 bab lainnya merupakan bab pendahuluan dan penutup. Secara keseluruhan dari bab tersebut tersusun dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I merupakan bab Pendahuluan, memuat tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Latar belakang masalah menguraikan tentang perlunya melakukan penelitian dan penulisan disertasi ini, rumusan masalah merupakan fokus, batasan, dan arah penelitian, sedangkan metode penelitian menjelaskan tentang tipe penelitian, pendekatan yang digunakan, sumber bahan hukum, serta prosedur pengumpulan dan analisis bahan hukum.

Bab II membahas tentang dimensi filosofi *access reform* dalam kerangka reforma agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan meliputi korelasi filosofis antara manusia, sumber daya alam, dan kesejahteraan; dan reforma agraria sebagai instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Bab III membahas tentang konsep *access reform* dalam kerangka teori keadilan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan meliputi konsep *access reform* dalam mewujudkan keadilan sosial, konsep *access reform* sebagai konsep pembangunan yang demokratis dan berkeadilan, pengalaman reforma agraria di Indonesia, pengalaman reforma agraria di negara Jepang, Prancis, dan Taiwan, serta Prinsip *Good Governance* Dalam Hukum Agraria Nasional.

Bab IV membahas tentang Reforma Agraria sebagai dasar dalam pembaruan Hukum Agraria Nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembahasan akan dititikberatkan pada konsep *access reform* dalam kerangka reforma agraria, akses masyarakat dalam peraturan perundang-undangan, norma agraria sebagai suatu hal yang mendasar (*fundamental things*), serta basis dan orientasi konstitusi negara maju atau negara modern yang mengakomodir norma agraria di dalamnya.

Bab V Penutup berisi tentang Kesimpulan dan saran berupa rekomendasi hasil penelitian.