

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

URGENSI PENATAAN AKSES PERMODALAN PASCA-REDISTRIBUSI TANAH DI PROVINSI SUMATERA UTARA

Rahmat Ramadhani¹, Ida Hanifah², Farid Wajdi³

¹Mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara & Dosen FH UMSU

^{2,3}Dosen Program Studi Hukum Program Doktor
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
rahmatramadhani@umsu.ac.id (Corresponding Author)

ABSTRAK

Komplesitas perosalan pertanahan di Provinsi Sumatera Utara membutuhkan sebuah solusi untuk menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanahkan oleh konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah dalam kerangka reforma agraria menjadi salah satu langkah pemetintah untuk mengatasi persoalan pengelolaan pertanahan di Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder yang dianalisis melalui analysis content dengan pendekatan perundang-undangan (*statua approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Terdapat banyak faktor yang menjadi alasan mendesak untuk dilakukannya penataan akses permodalan pasca-redistribusi.

Kata kunci: Urgensi, Penataan, Akses, Redistribusi, Tanah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah mengamanahkan agar menjadikan tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945); “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Untuk mewujudkan perintah konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN No. 2043) atau dikenal sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Substansi UUPA bermuatan norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*) yang telah diatribusikan kepada negara sebagai subjek hukum untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya) (Santoso, 2017).

Norma kewenangan tersebut menjadikan UUPA sebagai sebuah bangunan hukum yang semestinya dapat dijadikan alat oleh negara untuk mengatur hubungan hukum antara tanah dengan rakyat Indonesia secara luas termasuk mengatasi masalah ketimpangan kepemilikan tanah yang berdampak pada kesenjangan ekonomi masyarakat. Tanah

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekowisata)

kemakmuran rakyat sejatinya dapat terwujud sebagai bagian dari perwujudan kepastian dan kemanfaatan hukum.

Tanah sebagai aset permodalan (*capital asset*) telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting (Arba, 2015). Meningkatnya kebutuhan penggunaan tanah oleh manusia kerap berbanding terbalik dengan jumlah ketersediaan tanah, seolah menjadi alasan pembenar meroketnya jumlah kasus pertanahan (Ramadhani, 2019). Kemungkinan munculnya sengketa pertanahan bukan hanya terhadap bidang-bidang tanah yang belum terdaftar saja, bahkan tanah yang telah terdaftar juga masih menyimpan masalah (Lubis and Lubis, 2012). Dengan kata lain, sertifikat hak atas tanah berpotensi memunculkan perselisihan kepentingan baik menyangkut pihak lain (subjek hak lain) maupun menyangkut dirinya sendiri sebagai pemegang hak yang namanya tercantum dalam sertifikat hak atas tanah (Ramadhani, 2018).

Problem lain yang kerap membayangi pengelolaan sumber daya agraria (tanah) yang terjadi dewasa ini di Indonesia antara lain: ketimpangan pemilikan tanah, sengketa tanah, persoalan alih fungsi lahan (Tenrisau, 2020), Problem pertanahan sebagaimana diungkapkan di atas juga terjadi di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia. Kondisi dimaksud dinilai sebagai alasan yang melatarbelakangi pemerintah mengeluarkan kebijakan reforma agraria sebagai upaya menjawab hambatan dan tantangan pengelolaan pertanahan yang tengah dihadapi.

B. Rumusan Masalah

Fokus permasalahan dalam tulisan ini adalah membahas tentang urgensi dilaksanakannya penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah di Provinsi Sumatera Utara. Urgensi bermaksud melihat adanya keharusan yang sangat mendesak untuk segera dilakukan dalam kegiatan penataan akses pasca-redistribusi tanah di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia. Kajian tentang urgensi dalam tulisan ini membahas tentang hal-hal yang menjadi alasan-alasan fundamen sehingga dapat mengungkap pentingnya penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah dilakukan di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia.

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini yaitu penelitian hukum sebagai proses untuk memberikan solusi terhadap isu hukum yang ada dengan mengarah pada metode yuridis normatif (Marzuki, 2021). Hakikatnya, penelitian hukum yuridis normatif menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan berbagai literature tertulis, dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan tersier (Ramadhani, 2021a). Bahan hukum dimaksud juga akan dijadikan sebagai *literature review* yang menarik dan mengevaluasi berbagai jenis sumber yang berbeda termasuk artikel akademik, dan jurnal profesional, buku, dan sumber daya berbasis web (Ramadhani, 2021c).

Prosedur yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah dalam bentuk dokumentasi, yaitu: pedoman yang digunakan berupa catatan atau kutipan, pencarian literatur hukum, buku-buku dan lain-lain yang terkait untuk identifikasi masalah dalam penelitian ini secara offline maupun online (Ramadhani, 2022b). Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*centent analysis*

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

Salah satu cara memaparkan materi peristiwa hukum atau produk hukum secara rinci guna memudahkan penafsiran dalam pembahasan (Ramadhani, 2021d), melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu merumuskan defenisi hukum berdasarkan asas-asas hukum dari hasil kajian peraturan perundang-undangan dengan melihat berbagai pendapat para ahli dan penulis berkaitan dengan masalah yang dibahas (Ramadhani, 2021b).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan yuridis pelaksanaan reforma agraria Indonesia dituliskan dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA. Reforma agraria yang termuat dalam pasal-pasal tersebut masih sebatas norma *landreform* (Arisaputra, 2015). Dalam tataran aplikatif, reforma agraria mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres Nomor 86 Tahun 2018). Pelaksanaan reforma agraria berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Perpres Nomor 86 Tahun 2018 terdiri dari dua aspek yaitu penataan aset dan penataan akses. Kata penataan dimaknai sebagai tindakan atau upaya pemerintah untuk melaksanakan kedua kegiatan dimaksud secara terintegrasi dan berkesinambungan.

Penataan aset menurut Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 2 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 adalah: “penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan kepemilikan tanah”. Penataan akses berdasarkan Pasal 1 angka 3 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 adalah: “pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada subjek reforma agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat”.

Urgensi reforma agraria terletak pada terlaksananya konsep *landreform* (penataan aset) yang dilengkapi dengan konsep *acesreform* (penataan akses permodalan) dan didukung oleh konsep *legal/regulation reform* (konsep legalitas hukum). Bernhard Limbong menjelaskan kedua konsep tersebut, sebagai berikut; Konsep *acesreform* berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai dengan penataan dukungan sarana dan pra-sarana pertanian, pengairan, jalan usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat), sedangkan konsep *legal/regulation reform* berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak kepada rakyat banyak (Limbong, 2012).

Secara fundamen, kebijakan penataan akses permodalan pasca redistribusi tanah sebagai bentuk pengejawantahan semangat reforma agraria juga amat sangat dibutuhkan keberlakuannya di Provinsi Sumatera Utara. Terdapat beberapa alasan yang menjadi faktor urgensi untuk dilaksanakannya penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia dalam kerangka reforma agraria, yaitu:

Pertama, total luas wilayah Provinsi Sumatera Utara, Indonesia yang mencapai 72.981,23 km², dikenal karena luas perkebunannya yang menghasilkan karet, coklat, teh, kelapa sawit, kopi, cengkeh, kelapa, kayu manis, dan tembakau yang tersebar di Kabupaten Deli Serdang, Langkat, Simalungun, Asahan, Labuhan Batu dan Tapanuli Selatan. Berdasarkan laporan Bank Indonesia, mencatat ekonomi masyarakat Provinsi Sumatera Utara, Indonesia mengalami pertumbuhan 3,67% pada triwulan III-2021, lebih rendah dari triwulan sebelumnya sebesar 4,95%. Dari sisi Lapangan Usaha (LU), pertumbuhan ekonomi Provinsi Sumatera Utara pada triwulan III-2021 terutama ditopang oleh kinerja LU pertanian dan LU perdagangan. Perbaikan kinerja LU pertanian terutama bersumber dari produksi sawit yang mulai memasuki masa panen di tengah kinerja ekspor *Crude Palm Oil/CPO* (salah satu jenis minyak nabati) yang meningkat. Perbaikan kinerja

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

berdampak positif pada kinerja LU perdagangan yang tercatat tumbuh tinggi pada triwulan laporan (Wikipedia, 2022), sehingga sangat potensial untuk menjadi lokasi kegiatan dimaksud.

Kedua, mayoritas masyarakat Provinsi Sumatera Utara, Indonesia menggantungkan ekonomi dari sektor perkebunan dan pertanian sebagai sumber pendapatan. Sektor tersebut tentu berkorelasi dengan ketersediaan tanah sebagai lahan pertanian dan perkebunan sehingga dibutuhkan redistribusi tanah sebagai upaya pemerataan penguasaan tanah (penataan aset) serta didukung oleh pendampingan pemerintah untuk pemberdayaan masyarakat berbasis hak atas tanah (penataan akses) untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat (Utara, 2021).

Ketiga, tingginya angka kasus pertanahan baik sengketa, konflik maupun perkara pertanahan, termasuk persoalan tanah garapan bekas HGU perkebunan baik milik pemerintah maupun milik swasta berhadapan dengan kepentingan masyarakat. Berdasarkan data statistik Polda Sumatera Utara dari tahun 2005 s/d 2011 terjadi 2.794 sengketa tanah/lahan di Sumatera Utara terdiri dari 2.460 kasus sengketa antara kelompok warga dengan kelompok masyarakat, 143 kasus sengketa antara kelompok warga dengan badan hukum publik (Instansi, PTPN II, III dan IV), 182 Kasus antara kelompok warga dengan badan hukum swasta, 4 Kasus sengketa antara badan hukum swasta dengan badan hukum swasta dan 5 Kasus antara badan hukum swasta dengan badan hukum publik (Anam, 2022). Redistribusi tanah dalam konteks penataan aset disertai dengan penataan akses permodalan dalam kerangka reforma agraria semestinya menjadi solusi dalam mengurai kompleksitas kasus pertanahan di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia.

Keempat, banyaknya masyarakat (adat) di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia yang dianggap menguasai dan mengolah tanah dalam kawasan hutan negara. Berdasarkan regulasi sektor kehutanan, mengklaim 70% wilayah Indonesia sebagai kawasan hutan, yang menunjuk hutan-hutan milik petani-petani di dataran tinggi Provinsi Sumatera Utara, Indonesia seperti di Toba Samosir, Tapanuli Utara, dan Humbang Hasundutan tersebut sebagai kawasan hutan Negara. Bahkan banyak hutan, Nagori, atau Kuta dan wilayah pemukiman masyarakat lainnya masuk dalam kawasan hutan negara (Anonim, 2018) sehingga perlu dilakukan penataan melalui kegiatan reforma agraria.

Beberapa faktor urgensi di atas sejatinya menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah provinsi, kabupaten dan kota untuk mengentaskan problem pertanahan melalui kebijakan penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah dalam kerangka reforma agraria. Berdasarkan norma yuridis, penataan aset menurut Pasal 6 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 dapat dilakukan dengan dua mekanisme, yaitu; *Pertama*, melalui kegiatan redistribusi tanah. *Kedua* melalui kegiatan legalisasi aset. Redistribusi tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pembagian dan/atau pemberian tanah yang bersumber dari objek redistribusi tanah kepada subjek redistribusi tanah dengan pemberian tanda bukti hak (sertifikat) (Nasional, 2022). Adapun yang dimaksud dengan legalisasi aset adalah kegiatan sertifikasi hak milik tanah transmigrasi dan tanah-tanah masyarakat secara sistematis melalui kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Tenrisau, 2020).

Selanjutnya, Pasal 6 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 memerintahkan agar sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan baik melalui mekanisme redistribusi maupun legalisasi aset agar dilakukan penataan akses permodalan atas aset (hak atas tanah). Penataan akses pada prinsipnya merupakan kegiatan pemberian pendampingan bagi subyek pemegang hak (pemegang sertifikat) agar dapat memanfaatkan tanahnya secara optimal.

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

akses permodalan dapat berupa pemberian bantuan langsung oleh pemerintah; kerja sama antara masyarakat yang memiliki sertifikat hak milik dengan badan hukum melalui program kemitraan yang berkeadilan; dan/atau kerja sama antara kelompok masyarakat yang memiliki hak kepemilikan bersama dengan badan hukum melalui program tanah sebagai penyertaan modal sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) Perpres Nomor 86 Tahun 2018. Adapun pola penataan akses permodalan dapat melalui fasilitasi akses permodalan; fasilitasi akses pemasaran (*offtaker*); penguatan basis data dan informasi komoditas; dan/atau penyediaan infrastruktur pendukung.

Redistribusi tanah sebagai salah satu sarana untuk melaksanakan penataan aset dalam rangka kegiatan reforma agraria merupakan langkah awal (*startup*) penataan akses permodalan bagi pemegang hak atas tanah untuk mencapai tujuan filosofi tanah sebagai sumber sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Muchtar Wahid mengemukakan, kegiatan redistribusi tanah sebagai salah satu sarana untuk pemeratakan pemilikan tanah terutama pada petani penggarap dan petani kecil yang selama ini tidak memiliki akses tanah sebagai sumber penghidupan, khususnya bagi petani di Provinsi Sumatera Utara.

Di lain sisi, terlaksananya penataan akses permodalan pasca-resitribusi tanah diyakini mampu mengentaskan problem ekonomi masyarakat Provinsi Sumatera Utara. Sebab, Penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah juga menutup celah kemungkinan terjadinya pengalihan atau penjualan hak atas tanah tanah hasil dari penataan aset berupa redistribusi tanah, sebab penataan akses menjadi model pengawasan dan pendampingan pemerintah melalui pembukaan akses pemodaln kepada rakyat terhadap sumber-sumber pembiayaan, faktor-faktor produksi yang lebih berkualitas, teknologi, pasar, maupun proses distribusi (Arisaputra, 2015).

Lebih jauh lagi, pada prinsipnya tujuan reforma agraria bukan hanya untuk mengurangi ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah namun juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Arisaputra, 2015). Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan dengan semangat *landreform* (perombakan struktur pertanahan), tidak hanya struktur penguasaan tanah saja tetapi juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani (Ismaya, 2013). Sejatinya, pelaksanaan reforma agraria sejalan dengan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar falsafah negara, yaitu sebagai pengamalan sila kelima; “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Atas dasar hal tersebut, seyogianya nilai-nilai Pancasila diaktualisasikan dalam kebijakan reforma agraria dengan memposisikan tanah sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa untuk dimanfaatkan secara wajar oleh seluruh masyarakat, sehingga alokasinya harus adil yang dijabarkan dalam kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat, termasuk pula menjaga kelestarian sumber daya tanah wajib dipelihara agar dapat memberikan manfaat baik bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang (keadilan antargenerasi) (Sumardjono, 2009).

Belajar dari kisah sukses reforma agraria di berbagai negara, Maria W. Sumardjono merekomendasikan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, yaitu; *Pertama*, reforma agraria jangan (tidak) ditunda-tunda. *Kedua*, didukung oleh peraturan perundang-undangan yang tepat sasaran, sinkron secara vertikal maupun horizontal dan serasi antara substansi dan wadah pengaturannya. *Ketiga*, didukung oleh dana dan sumber daya manusia yang mempunyai komitmen dan integritas. *Keempat*, didukung oleh organisasi pemangku kepentingan (petani, dan lain-

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

dukungan oleh masyarakat melalui peran serta aktif pemangku kepentingan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasinya (Sumardjono, 2009).

PENUTUP

A. Kesimpulan

Teradapat beberapa alasan mendasar yang menjadi faktor urgensi untuk dilaksanakannya penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah di Provinsi Sumatera Utara, yaitu; Pertama, total luas wilayah Provinsi Sumatera Utara, Indonesia yang mencapai 72.981,23 km², dikenal karena luas perkebunannya sehingga membutuhkan lahan dan modal. Kedua, mayoritas masyarakat Provinsi Sumatera Utara, Indonesia menggantungkan ekonomi dari sektor perkebunan dan pertanian sebagai sumber pendapatan. Ketiga, tingginya angka kasus pertanahan baik sengketa, konflik maupun perkara pertanahan. Keempat, banyaknya masyarakat (adat) di Provinsi Sumatera Utara, Indonesia yang dianggap menguasai dan mengolah tanah dalam kawasan hutan negara.

B. Saran

Kompleksitas problem pengelolaan sumber daya agraria berupa tanah di Provinsi Sumatera Utara membutuhkan penanganan secara serius melalui berbagai kebijakan pemerintah yang salah satunya adalah reforma agraria berupa penataan akses permodalan pasca-redistribusi tanah. Maka oleh karenanya, pelaksanaan kebijakan dimaksud harus dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen agar amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat terwujud.

Daftar Pustaka

- Anam, S. (2022) *Legal Opinion: Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan dan Pelaksanaan Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap di Sumatera Utara*. Available at: <https://www.saplaw.top/upaya-penyelesaian-sengketa-pertanahan-dan-pelaksanaan-putusan-pengadilan-yang-berkekuatan-hukum-tetap-di-sumatera-utara>.
- Anonim (2018) *Permasalahan Agraria di Sumatera Utara dan Mencermati Peluang serta Tantangan Perpres No. 86/2018*. Available at: <http://hari.or.id/news/2018/10/permasalahan-agraria-di-sumatera-utara-dan-mencermati-peluang-serta-tantangan-perpres-no-86-2018/>.
- Arba (2015) *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Arisaputra, M.I. (2015) *Accesreform dalam Kerangka Reforma Agraria untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Universitas Airlangga Surabaya.
- Ismaya, S. (2013) *Hukum Administrasi Pertanahan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Limbong, B. (2012) *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Lubis, M.Y. and Lubis, A.R. (2012) *Hukum Pendaftaran Tanah, Edisi Revisi*. Bandung: Mandar Maju.
- Nasional, D.J.P.A.K.A. dan T.R.P. (2022) *Petunjuk Pelaksanaan Redistribusi Tanah Tahun 2022*. Jakarta: Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementrian Agraria dan Tata

SANKSI 2023

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi Nasional)

Ramadhani, R. (2018) *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima.

Ramadhani, R. (2019) *Dasar-Dasar Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Prima.

Santoso, U. (2017) *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Grup.

Sumardjono, M.S.W. (2009) *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Tenrisau, A. (2020) *Roadmap Reforma Agraria: 2020-2024*. Jakarta: Direktorat Jendral Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Utara, K.P.B.I.P.S. (2021) *Laporan Perekonomian Provinsi Sumatera Utara*. Available at: <https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/lpp/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Sumatera-Utara-November-2021.aspx>.

Wikipedia (2022) *Sumatera Utara*, *Wikipedia*. Available at: https://id.wikipedia.org/wiki/Sumatra_Utara.