

DARI SERTIPIKAT MENJADI ASET PRODUKTIF

Percepatan Penataan Akses Reforma Agraria Berbasis Kawasan

PESAN UTAMA

Reforma Agraria saat ini perlu bergeser dari *asset delivery* menuju *asset activation*: Tanah yang telah menjadi hak masyarakat harus terhubung dengan tata ruang, usaha, pembiayaan, infrastruktur, dan pasar agar menghasilkan peningkatan pendapatan.

Abstrak

Keberhasilan Program Reforma Agraria saat ini tidak cukup diukur dari redistribusi dan legalisasi aset, tetapi juga dilihat dari kemampuan tanah yang telah menjadi hak masyarakat untuk menghasilkan manfaat ekonomi yang berkelanjutan. Dalam Perpres Nomor 62 Tahun 2023 telah ditegaskan pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria sebagai salah satu strategi Reforma Agraria. Akan tetapi, tantangan utama masih terletak pada keterhubungan antara penataan aset (*asset reform*) dan penataan akses (*access reform*). Sensus Pertanian 2023 mencatat bahwa dari 27,80 juta petani pengguna lahan pertanian sebanyak 17,25 juta merupakan petani gurem, menunjukkan kuatnya keterbatasan skala usaha. Di sisi lain, Penataan Akses Reforma Agraria tahun 2023 menjangkau 113.737 kepala keluarga dari target 114.900 kepala keluarga, dan target 2024 meningkat menjadi 232.100 kepala keluarga. Bukti di Kabupaten Pasaman Barat juga menunjukkan hanya 871 sertifikat redistribusi tanah atau 7,79 persen dari sertifikat periode 2009–2018 yang telah dibebani hak tanggungan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepemilikan sertifikat belum otomatis berubah menjadi modal produktif. Persoalannya bukan semata-mata keterbatasan program, melainkan belum terintegrasinya data penerima dan aset, kesesuaian tata ruang, pengembangan usaha, pembiayaan, infrastruktur, pendampingan, dan pasar. *Policy brief* ini merekomendasikan Penataan Akses Reforma Agraria Terintegrasi Berbasis Kawasan melalui integrasi program lintas sektor dengan orientasi pada peningkatan produktivitas dan pendapatan penerima. Implementasi dilakukan secara bertahap selama 2024–2027, dengan indikator utama berupa peningkatan pendapatan, produktivitas, usaha aktif, akses pembiayaan produktif, dan keterhubungan pasar.

Kata kunci: reforma agraria; penataan akses; aset produktif; tata ruang; pemberdayaan ekonomi; kawasan.

Pendahuluan

Program Reforma Agraria (RA) merupakan instrument pemerintah untuk memperbaiki ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perubahan kebijakan RA melalui Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria semakin menegaskan bahwa Reforma Agraria tidak berhenti pada redistribusi dan legalisasi aset, namun berlanjut hingga ke penataan akses. Regulasi tersebut menetapkan lima strategi, yaitu legalisasi aset, redistribusi tanah, pemberdayaan ekonomi Subjek Reforma Agraria, kelembagaan Reforma Agraria, dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, pemanfaatan aset/tanah untuk meningkatkan kesejahteraan merupakan bagian dari tujuan Reforma Agraria.

Keberhasilan memberikan hak atas tanah tidak selalu menghasilkan peningkatan kesejahteraan, sehingga menjadi persolan hingga saat ini. Tanah baru menjadi aset produktif jika dapat dimanfaatkan sesuai karakteristik wilayah, didukung modal dan teknologi, dikelola melalui kelembagaan usaha yang memadai, serta terhubung dengan pasar.

Tanpa rangkaian tersebut, sertifikat berpotensi hanya menjadi bukti kepemilikan hak, sementara manfaat ekonominya belum optimal.

Kondisi struktur pertanian Indonesia mendukung besarnya tantangan tersebut, sensus Pertanian 2023 mencatat 27,80 juta petani pengguna lahan pertanian, di antaranya 17,25 juta merupakan petani gurem yang mengusahakan lahan kurang dari 0,5 hektare. Hal ini berarti sekitar 62 persen petani pengguna lahan berada pada skala usaha yang relatif kecil.

Urgensi penguatan pentaan akses/*access reform* juga tercermin dari perkembangan pelaksanaannya. Pada 2023, Penataan Akses Reforma Agraria mencapai 113.737 kepala keluarga dari target 114.900 kepala keluarga atau sekitar 98,99 persen. Untuk 2024, target meningkat menjadi 232.100 kepala keluarga. Peningkatan target tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak hanya perlu memperluas cakupan, tetapi juga memastikan kualitas intervensi agar menghasilkan manfaat ekonomi yang terukur.

Berdasarkan hal tersebut, permasalahan yang dihadapi saat ini bukan lagi sekadar berapa banyak masyarakat yang telah memperoleh tanah atau sertifikat, melainkan berapa banyak penerima yang berhasil mengubah tanah tersebut menjadi sumber pendapatan yang berkelanjutan.

Deskripsi Masalah

Sertipikat belum otomatis menjadi modal produktif

Secara ekonomi, kepemilikan hak atas tanah dapat meningkatkan kepastian berusaha dan membuka peluang mengakses pembiayaan. Penelitian Castañeda Dower dan Potamites (2014) menunjukkan bahwa kepemilikan hak tanah formal di Indonesia berpengaruh positif dan signifikan terhadap akses kredit formal. Akan tetapi, pengaruh tersebut tidak semata-mata berasal dari fungsi sertifikat sebagai agunan. Sertipikat juga memberikan informasi mengenai kepastian hak dan karakteristik aset kepada lembaga keuangan. Dengan demikian, sertifikat menjadi faktor pendukung *bankability*, bukan jaminan bahwa penerima otomatis memperoleh akses kredit.

Temuan di Kabupaten Pasaman Barat memperlihatkan persoalan tersebut secara konkret. Dari sertifikat redistribusi tanah yang diterbitkan selama 2009–2018, hanya 871 sertifikat atau 7,79 persen yang dibebani hak tanggungan. Temuan ini menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat belum otomatis bisa menjadi akses modal.

Pada saat yang sama, pembiayaan usaha masyarakat di Indonesia tersedia dalam skala besar. Hingga 30 Juni 2024, penyaluran KUR mencapai Rp141,71 triliun kepada 2,39 juta debitur atau 50,61 persen dari target tahunan. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ruang untuk mempertemukan penerima Reforma Agraria dengan ekosistem pembiayaan yang telah disediakan pemerintah.

BUKTI KUNCI

17,25 juta petani gurem • 113.737 KK menerima Penataan Akses pada 2023 • 7,79% sertifikat redistribusi di Pasaman Barat dibebani hak tanggungan • Rp141,71 triliun KUR tersalurkan hingga 30 Juni 2024.

Penataan Akses menghadapi masalah keterhubungan antarkomponen

Perpres Nomor 62 Tahun 2023 mengarahkan Penataan Akses pada pemetaan sosial, pembentukan kelompok atau badan usaha, peningkatan kapasitas, penggunaan teknologi, diversifikasi usaha, dan pendampingan. Namun, kebutuhan penerima bersifat lintas sektor dan tidak hanya dikelola satu lembaga. Satu bidang tanah membutuhkan kepastian pemanfaatan ruang; kegiatan pertanian membutuhkan irigasi dan akses jalan; usaha membutuhkan legalitas dan kapasitas manajerial; pembiayaan membutuhkan kelayakan usaha; dan produksi membutuhkan pasar. Saat ini kegiatan di masing-masing lembaga masih dilakukan secara sektoral.

Ketika masing-masing intervensi berjalan melalui program sektoral, penerima berisiko hanya memperoleh informasi sebagian. Secara contoh, masyarakat dapat memiliki tanah tetapi tidak memiliki modal; memperoleh pelatihan tetapi tidak memiliki pasar; memperoleh pembiayaan tetapi tidak memiliki pendampingan; atau memiliki produk tetapi tidak memiliki akses logistik dan pengolahan. Dengan demikian, masalah utama bukan ketiadaan program, tetapi belum optimalnya integrasi program yang sudah tersedia.

Skala kecil membutuhkan pendekatan kawasan

Jumlah petani gurem yang mencapai 17,25 juta menunjukkan bahwa pengembangan usaha pertanian secara individual akan memiliki keterbatasan. Pendekatan kawasan dapat mengatasi keterbatasan skala melalui agregasi produksi, pengadaan input, penggunaan teknologi, pengolahan pascapanen, pembiayaan, dan pemasaran.

Pendekatan kawasan juga memiliki relevansi langsung dengan penataan ruang. Potensi suatu bidang tanah dipengaruhi akses jalan, jaringan irigasi, lokasi pasar, pusat pengolahan, struktur ekonomi wilayah, serta kesesuaian dengan RTRW/RDTR. Informasi bidang tanah dan Subjek Reforma Agraria karena itu perlu dibaca bersama informasi tata ruang dan potensi ekonomi wilayah.

Akar Masalah dan *Policy Gap*

Akar masalah dapat dirumuskan sebagai belum terbentuknya mekanisme penataan akses yang mengintegrasikan aset tanah, karakteristik penerima, tata ruang, potensi ekonomi, pembiayaan, pendampingan, infrastruktur, dan pasar dalam satu rantai intervensi yang berorientasi pada peningkatan pendapatan.

POLICY GAP	IMPLIKASI
Gap 1 — Aset dan aktivitas ekonomi	Kepastian hak belum selalu diikuti peningkatan produktivitas tanah.
Gap 2 — Program dan penerima	Program pemerintah belum selalu diarahkan kepada Subjek Reforma Agraria yang sama berdasarkan kebutuhan ekonominya.
Gap 3 — Output dan outcome	Keberhasilan lebih mudah terlihat dari jumlah penerima/kegiatan dibandingkan perubahan pendapatan, produktivitas, omzet, dan keberlanjutan usaha.

Penelitian Samosir dan Moeis (2023) dengan menggunakan pendekatan *difference-in-differences* dan menunjukkan bahwa pembukaan dan perluasan akses tanah melalui redistribusi yang dipimpin negara memiliki dampak signifikan terhadap pengeluaran rumah tangga petani. Temuan ini memperkuat bahwa akses terhadap tanah dapat meningkatkan kesejahteraan apabila diikuti intervensi yang tepat.

Alternatif Kebijakan

ALTERNATIF	RINGKASAN
Alternatif 1 — <i>Status Quo</i>	Melanjutkan mekanisme yang berjalan. Mudah diterapkan, tetapi berisiko mempertahankan fragmentasi program.
Alternatif 2 — Penguatan Penataan Akses dan Pendampingan	Memperkuat pemetaan sosial, kelembagaan kelompok, pelatihan, dan pendampingan; dampak tetap bergantung pada modal, infrastruktur, dan pasar.
Alternatif 3 — Integrasi dengan Pembiayaan dan Pasar	Menghubungkan penerima dengan KUR, perbankan, koperasi, offtaker, dan pasar; belum sepenuhnya menjawab kesesuaian ruang dan pengembangan kawasan.
Alternatif 4 — Penataan Akses Terintegrasi Berbasis Kawasan	Mengintegrasikan aset, penerima, tata ruang, potensi ekonomi, usaha, pembiayaan, infrastruktur, pendampingan, dan pasar dalam satu <i>delivery mechanism</i> .

HASIL ANALISIS MCDA

Alternatif 4 menjadi pilihan kebijakan utama karena paling kuat menjawab akar persoalan fragmentasi antara *asset reform* dan *access reform*. Kebutuhan koordinasi lintas sektor menjadi risiko utama, sehingga implementasi perlu bertahap dan berbasis *baseline*.

Rekomendasi Kebijakan

Penataan Akses Reforma Agraria Terintegrasi Berbasis Kawasan

Pendekatan yang direkomendasikan adalah membangun Penataan Akses Reforma Agraria Terintegrasi Berbasis Kawasan sebagai mekanisme integrasi program, bukan program baru yang menambah struktur birokrasi saat ini.

01	Profil ekonomi Subjek Reforma Agraria	Lengkapi data penerima dengan luas/penggunaan tanah, kesesuaian ruang, usaha, kebutuhan modal, infrastruktur, pasar, dan status pendampingan.
02	Integrasi tata ruang dan potensi ekonomi	Lakukan <i>spatial-economic screening</i> untuk menentukan jenis usaha yang layak dan sesuai RTRW/RDTR.
03	Klaster usaha berbasis Kawasan	Agregasikan penerima melalui kelompok, koperasi, atau kelembagaan ekonomi untuk menciptakan skala usaha.
04	<i>Graduation pathway</i> pembiayaan	Sertipikat → kesiapan usaha → legalitas → <i>business plan</i> → pendampingan → penilaian kelayakan → pembiayaan produktif.
05	<i>Outcome-based monitoring</i>	Ukur pendapatan, produktivitas, omzet, usaha aktif, pembiayaan produktif, akses pasar, nilai tambah, dan kepatuhan tata ruang.

ALUR TRANSFORMASI



Tahapan Implementasi 2024–2027

TAHAP	FOKUS	OUTPUT TERUKUR
2024 Persiapan	Penetapan lokasi prioritas, baseline, integrasi data bidang tanah–penerima–tata ruang–potensi ekonomi.	Profil penerima dan peta kebutuhan intervensi.
2025 Integrasi	Penyusunan model usaha, klaster, rencana bisnis, kebutuhan pembiayaan, infrastruktur, dan pasar.	Kawasan dengan pipeline intervensi lintas sektor.

TAHAP	FOKUS	OUTPUT TERUKUR
2026 Aktivasi	Pendampingan, pembiayaan, produksi, infrastruktur pendukung, dan koneksi pasar/ <i>offtaker</i> .	Usaha aktif, pembiayaan produktif, dan peningkatan produksi.
2027 Konsolidasi & evaluasi	Pengukuran dampak, perbaikan model, dan replikasi.	Peningkatan pendapatan, produktivitas, omzet, dan keberlanjutan usaha.

Indikator Keberhasilan 2027

INDIKATOR	UKURAN
Outcome utama	Peningkatan pendapatan Subjek Reforma Agraria dibandingkan baseline 2024.
Produktivitas	Peningkatan produktivitas tanah dan/atau output usaha.
Usaha	Peningkatan proporsi penerima dengan usaha aktif dan berkelanjutan.
Pembiayaan	Peningkatan akses terhadap pembiayaan produktif sesuai kelayakan usaha.
Pasar	Peningkatan proporsi kelompok penerima yang memiliki akses pasar tetap/ <i>offtaker</i> .
Tata ruang	Pengembangan usaha berada dalam kesesuaian pemanfaatan ruang.

Peran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

Dalam desain ini, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tidak mengambil alih tugas teknis kementerian/lembaga. Peran yang lebih strategis adalah sebagai orchestrator yang memastikan berbagai kebijakan bekerja pada penerima dan kawasan yang sama. Fokus koordinasi meliputi penyalarsan lokasi Reforma Agraria dengan program ekonomi lintas K/L, penghubungan penerima dengan ekosistem pembiayaan dan pasar, penyalarsan indikator outcome, serta penyelesaian hambatan lintas sektor.

PRINSIP IMPLEMENTASI

Tidak perlu menciptakan terlalu banyak program baru, namun menghubungkan program yang sudah ada agar bekerja pada penerima yang sama, di kawasan yang sama, untuk tujuan ekonomi yang sama.

Penutup

Reforma Agraria perlu memasuki tahap baru yaitu dari kepastian masyarakat memiliki tanah menuju kepastian tanah memberikan manfaat ekonomi. Sertipikat tetap merupakan fondasi karena memberikan kepastian hukum dan membuka peluang pemanfaatan aset. Namun bukti empiris menunjukkan bahwa kepemilikan sertipikat tidak otomatis menghasilkan akses modal maupun peningkatan kesejahteraan.

Besarnya jumlah petani gurem semakin menegaskan bahwa pendekatan individual memiliki keterbatasan. Penataan Akses karena itu perlu diarahkan pada pengembangan ekonomi berbasis kawasan dengan mengintegrasikan tanah, tata ruang, penerima, usaha, pembiayaan, infrastruktur, pendampingan, dan pasar.

Rekomendasi utama: menjadikan Penataan Akses Reforma Agraria Terintegrasi Berbasis Kawasan sebagai mekanisme *delivery* lintas sektor selama 2024–2027.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2023. Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2023 Tahap I. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. 2023. Sensus Pertanian 2023: Jumlah Petani Pengguna Lahan Pertanian dan Petani Gurem Menurut Wilayah. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Castañeda Dower, P., & Potamites, E. 2014. Signalling creditworthiness: Land titles, banking practices, and formal credit in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 50(3), 435–459.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2024. Narasi Kinerja Pelaksanaan Reforma Agraria Tahun 2024. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2024. Realisasi Penyaluran KUR sampai dengan 30 Juni 2024. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Monsaputra, M., Munibah, K., & Panuju, D. R. 2022. Faktor penentu pemanfaatan sertifikat redistribusi tanah untuk mengakses modal: Studi kasus Kabupaten Pasaman Barat. *Journal of Regional and Rural Development Planning*, 6(1), 65–73.
- Samosir, H. P., & Moeis, J. P. 2023. The urgency of agrarian reform policy: A study of the impact of land access on farmer household welfare. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 8(2), 159–184.
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.