

**PENDAFTARAN TANAH BEKAS REDISTRIBUSI TANAH
OBYEK LANDREFORM DI KOTA SEMARANG
(STUDI KASUS PT. KARANG AYU DI KECAMATAN
SEMARANG BARAT)**



TESIS

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Mencapai Derajat S-2**

MAGISTER KENOTARIATAN

oleh :

**MUCHAMAD AL HILAL
B4B.002.134**

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

TESIS
PENDAFTARAN TANAH BEKAS REDISTRIBUSI TANAH
OBYEK LANDREFORM DI KOTA SEMARANG
(STUDI KASUS PT. KARANG AYU DI KECAMATAN
SEMARANG BARAT)

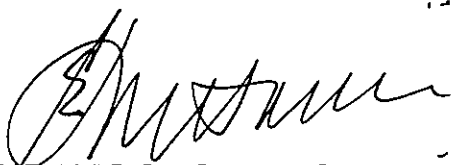
Disusun oleh :

MUCHAMAD AL HILAL
B4B002134

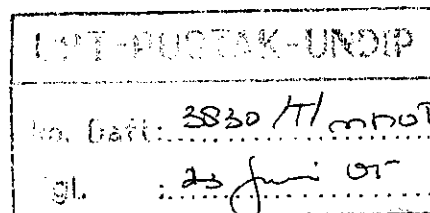
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal 24 Maret 2005
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Pembimbing Utama

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan


Hj. ENDANG SRISANTI, S.H., M.H.


MULYADI, S.H., M.S.



ABSTRACT

Karang Ayu Co. is the owner of a private land of N.V. Bouw and Culture Maatschappij in Karang Ayu Subdistrict, West Semarang District. As a result of landreform in Indonesia, the private land owned by Karang Ayu Co. has become a part of the landreform policy and all objects of the landreform in accordance to the Letter of Resolution of the Head of Inspection of Land Office of Central Java Province – SK. No. 690/X/7/K.27/TP/1964 – has been distributed to the community in coordination with military regional command. A part of the redistribution was returned to Karang Ayu Co. and given the title of HGB as a compensation of buying the land. Since the land being compensated actually contains parts of distributed land, there is an overlap of the status of the land.

The aim of this study was to describe and to analyze the status of Karang Ayu Co. in relation to the land formerly given then title of HGB (Hak Guna Bangunan – Right of Construction Utilization) owned by Karang Ayu Co., which has become a redistributed land and the status of community in relation to the distributed land. In addition, this study also aims to analyze the factors leading to the difficulty of registering the redistributed landreform-object land, formerly given the title of HGB owned by Karang Ayu Co. and later became the property of the community receiving the redistributed land, and its settlement.

The nature for this study is empiric juridical using primary and secondary data. This is a descriptive analytic study.

In the dispute between Karang Ayu Co. and the community receiving the redistributed land, the status of Karang Ayu Co. in relation to the redistributed land should be taken into consideration since the title of HGB owned by Karang Ayu Co. in relation to the redistributed land was obtained as a compensation for a land that the government could not pay. Meanwhile, the status of the community in relation to the redistributed land should also be taken into consideration since the community receiving the redistributed land have met all responsibility procedures needed. In this situation, a win-win solution is necessary for the dispute to be settled.

Factor complicating the implementation of registering the redistributed land includes the fact that the redistributed land has not been excluded from the land given the title of HGB owned by Karang Ayu Co. making the registration of redistributed land difficult for the community. The solution includes giving a compensation by the community receiving the redistributed land to Karang Ayu Co. and thus excluding the the land given the title HGB in relation to the redistributed land from Karang Ayu Co.'s assets.

ABSTRAK

PT. Karang Ayu sebagai pemilik atas tanah Partikelir dari NV.Bouw And Culture Maatschappij, di Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat, dalam perkembangan reformasi pertanahan di Indonesia tanah Partikelir PT. Karang Ayu tersebut ternyata telah menjadi bagian dari kebijakan landreform, dan seluruh obyek landreform tersebut berdasarkan Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria Propinsi Jawa Tengah SK. No. 690/X/7/K.27/TP/1964 telah didistribusikan kepada masyarakat lewat koordinasi koramil. Sebagian dari redistribusi tanah pertikelir dikembalikan kepada PT.Karang Ayu dalam status HGB sebagai kompensasi pembayaran pembelian tanah partikelir, ternyata tanah kompensasi tersebut di dalamnya terdapat tanah-tanah yang sudah di redistribusikan, sehingga terjadi tumpang tindih status hak atas tanah tersebut.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa Kedudukan hak PT. Karang Ayu atas tanah eks Hak Guna Bangunan miliknya yang telah menjadi tanah redistribusi dan kedudukan hak masyarakat atas tanah obyek redistribusi tersebut. Serta Faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi tanah obyek landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu menjadi hak milik masyarakat penerima tanah redistribusi dan penyelesaiannya.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan menggunakan data primer dan data sekunder, spesifikasi penelitian deskriptif analitis.

Kedudukan PT. Karang Ayu atas tanah redistribusi perlu mendapat penghargaan disebabkan Hak Guna Bangunan yang dimiliki PT. Karang Ayu atas tanah redistribusi tersebut merupakan hak PT.Karang Ayu yang diperoleh sebagai kompensasi atas tanah partikelir yang tidak dapat dibayar pemerintah. Namun kedudukan masyarakat atas tanah redistribusi juga perlu untuk dihargai, disebabkan masyarakat penerima redistribusi telah melakukan prosedur penyelesaian tanggungjawab.

Faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi antara lain adalah belum dikeluarkannya tanah redistribusi dari status tanah Hak Guna Bangunan milik PT. Karang Ayu, sehingga secara prosedur permohonan pendaftaran tanah redistribusi oleh masyarakat sangat sulit dilaksanakan. Solusi yang perlu dilakukan antara lain adalah pemberian kompensasi oleh masyarakat penerima tanah redis kepada PT. Karang Ayu, supaya status Hak Guna Bangunan atas tanah redis tersebut dapat dikeluarkan dari asset PT. Karang Ayu.

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Maret 2005

Yang menyatakan,

**MUCHAMAD AL HILAL
B4B.002.134**

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat serta hidayahNya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul **"Pendaftaran Tanah Bekas Redistribusi Tanah Obyek Landreform (Studi Kasus pada PT. Karang Ayu di Kecamatan Semarang Barat)"**

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Meskipun telah berusaha semaksimal mungkin, penulis yakin tesis ini masih jauh dari sempurna dan harapan, oleh karena keterbatasan ilmu pengetahuan, waktu, tenaga serta literatur bacaan. Namun dengan ketekunan, tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan, akhirnya penulis dapat menyelesaikannya.

Penulis sangat menyadari, bahwa tesis ini juga dapat terselesaikan dengan bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Segala bantuan, budi baik dan uluran tangan berbagai pihak yang telah penulis terima baik dalam studi maupun dari tahap persiapan penulisan sampai tesis ini terwujud tidak mungkin disebutkan seluruhnya.

Meskipun hanya beberapa nama yang disebutkan di sini, tidak berarti bahwa penulis melupakan yang lain. Tanpa dukungannya tidak mungkin penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Rasa hormat dan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro dan sewaktu penelitian guna penulisan tesis ini, antara lain kepada :

1. Bapak *Prof. Ir. H. Eko Budihardjo, MSc* selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak *Prof. Dr. Soeharyo Hadisaputro, dr.Sp.PD.* selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
3. Bapak *H. Achmad Busro, S.H., MHum*, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
4. Bapak *H. Mulyadi, S.H.,M.S.* selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
5. Ibu *Hj. Endang Srisanti, SH.,MH.* Selaku Dosen Pembimbing Tesis penulis, yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian tesis ini.
6. Para Guru Besar beserta Bapak/Ibu Dosen pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah dengan tulus memberikan ilmunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Kenotariatan .
7. Tim Reviewer proposal penelitian serta Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro
8. Staf administrasi Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah memberi bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan.
9. Rekan-rekan mahasiswa/wi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Angkatan 2002, yang telah begitu banyak membantu, mendorong dan menjadi mitra diskusi selama penulis menjadi mahasiswa hingga penyelesaian tesis ini.

Akhirnya untuk Ayah dan Ibu tercinta serta kakak dan adik ku tersayang, penulis ucapkan banyak terima kasih yang telah dengan tulus

ikhlas, setia mendampingi dan selalu memberi dorongan, semangat dan nasehat serta do'a kepada penulis selama menyelesaikan perkuliahan dan penulisan tesis ini.

Oleh karena penulis menyadari kurangsempurnanya penulisan tesis ini, maka dengan kerendahan hati penulis menyambut masukan yang bermanfaat dari para pembaca untuk memberikan kritikan dan saran-saran yang membangun.

Semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum Pertanahan pada khususnya.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Semarang, Maret 2005

Penulis,

MUCHAMAD AL HILAL

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAKSI.....	iv
PERNYATAAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Sistematika Penulisan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tanah Partikelir	10
B. Landreform dalam Hukum Pertanahan Nasional.....	11
1. Pengertian Landreform.....	11
2. Tujuan dari Program Landreform di Indonesia.....	14
3. Tanah Obyek Landreform	18
C. Pelaksanaan Redistribusi Tanah	18
1. Pernyataan Penguasaan Oleh Pemerintah	18
2. Pendaftaran Para Penggarap	21
3. Tata Cara Redistribusi Tanah	23
D. Aspek Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	24
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Metode Pendekatan	29
B. Spesifikasi Penelitian	30

C.	Populasi dan Sampel	30
D.	Teknik Pengumpulan Data	32
E.	Analisis Data	33
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A	Kedudukan Hak PT. Karang Ayu atas Tanah eks..... 35 Hak Guna Bangunan Miliknya yang Menjadi Tanah Redistribusi dan Kedudukan Hak Masyarakat atas Tanah Obyek Redistribusi Tersebut.	
	1. Pembentukan Hukum Tanah Nasional.....	35
	2. Kedudukan PT. Karang Ayu atas Tanah dengan Hak.... Guna Bangunan sebagai Bagian dari Obyek Landreform	40
	3. Kedudukan Masyarakat sebagai Penerima Tanah..... Redistribusi.	47
B	Faktor yang Menyebabkan Sulitnya Pelaksanaan..... 52 Pendaftaran Tanah Redistribusi Tanah Obyek Landreform Eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu Menjadi Hak Milik Masyarakat Penerima Tanah Redistribusi dan Penyelesaiannya.	
	1. Kepentingan Hukum dalam Kegiatan Landreform.....	52
	2. Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Pendaftaran..... Tanah Redistribusi Obyek Landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu.	63
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	72
B.	Saran	73

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanggal 24 September 1960 merupakan tanggal yang bersejarah bagi pembangunan hukum di Indonesia, sebab pada tanggal itu telah berhasil dicetuskan sebuah bangunan hukum baru mengenai keagrariaan (pertanahan), yakni Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN. 1960 No.104 selanjutnya disingkat UUPA) Undang-undang ini merupakan “Karya Agung” hukum nasional Indonesia yang pertama yang merombak secara total bangunan dan sistem hukum agraria warisan kolonial Belanda yang diskriminatif dan melaratkan rakyat Indonesia.

UUPA yang merupakan induk agraria *reform* dan *landreform*, mempunyai beberapa prinsip utama, yakni¹ :

1. Tanah mempunyai fungsi sosial ;
2. Tanah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat;
3. Tanah tidak boleh diterlantarkan;
4. Tanah pertanian untuk petani penggarap;
5. Pemilikan tanah absentee tidak dibenarkan ;

¹Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional. *Pelaksanaan Landreform Pedesaan*. Badan Pertanahan Nasional. 1995, hal. 10.

6. Petani lemah harus dilindungi dari mereka yang kuat ; dan
7. Pemilikan tanah harus mempunyai batas maksimum dan minimum.

Pemaparan di atas merupakan titik penting sasaran dari UUPA tidak lain untuk memberikan akses rakyat terhadap tanah dan jaminan penuh atas hak milik rakyat, yang semuanya tercakup dalam satu agenda "*landreform*". Berbagai kerangka peraturan pun segera dikeluarkan guna mengefektifkan pelaksanaan *landreform* di Indonesia.

Salah satu tugas *landreform* adalah penataan atas tanah-tanah partikelir, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, selanjutnya diatur dalam Peraturan Pelaksananya antara lain² :

1. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1958 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir (LN.1958 n. 32, penjelasan dalam TLN. No. 1561) Peraturan Pemerintah ini kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah no.37 tahun 1963 (LN 1963 no.60)
2. Keputusan Deputy Menteri Kepala Departemen Agraria no.SK 15/Depag/1966 tentang Penetapan pedoman mengenai ganti rugi kepada bekas pemilik tanah Partikelir dan peruntukkan tanahnya.

Pelaksanaan *landreform* dipercayai akan dapat melakukan penataan struktur agraria (struktur penguasaan tanah) yang timpang guna mencapai keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Sehingga keinginan kuat tersebut dicerminkan oleh adanya intervensi negara yang sangat besar dalam berbagai proses, terutama dalam proses

²Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.1999. hal. 104.

redistribusi tanah dan lebih dari itu, berbagai upaya telah dicurahkan. Namun upaya yang mulia ini tidak dapat dituntaskan akibat terjadinya prahara politik pada tahun 1965. Terhentinya kebijakan ini berarti praktis terhentinya penataan struktur agraria dan secara langsung merugikan rakyat. Mereka yang dirugikan tidak hanya calon penerima redistribusi, tetapi juga termasuk mereka yang sudah menjadi penerima redistribusi tanah objek *landreform*. Alhasil, banyak terjadi kasus (sengketa) di pedesaan, terutama berkaitan dengan pengambilan kembali tanah-tanah objek *landreform*³.

Kondisi ini memang telah diramalkan oleh W. Ladejinsky sebagaimana yang ditulis Laode Ary :

“Bahwa dari empat hingga lima juta keluarga yang tidak mempunyai tanah, hanya enam persen (6%) akan mendapatkan manfaat dari program ini. Ramalan ini didasarkan pada beberapa faktor, diantaranya ketentuan *landreform* tidak realistis, kekurangan dana untuk dibagikan, kesulitan keuangan dan proses administrasi yang lama. Bahkan berlanjut pada era Orde Baru menimbulkan konflik di antara penerima redistribusi, pemilik tanah dan pemerintah⁴.

Salah satu konflik yang akan penulis kaji dan paparkan dalam penelitian ini adalah konflik yang berkaitan dengan pendaftaran tanah bekas redistribusi tanah obyek *landreform* milik PT. Karang Ayu, yang berada di Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat.

³Hustiati. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, 1990. hal.31.

⁴Laode Ary. *Landreform*. Universitas Hasanuddin Makassar. 1995. hal. 5.

Dalam konflik ini PT. Karang Ayu sebagai kelanjutan dari NV. Bouw And Culture Maatschappij yang terdaftar dalam laporan peralihan kepemilikan hak di kantor Badan Pertanahan Kota Semarang adalah pemilik atas tanah Partikelir dari NV. Bouw And Culture Maatschappij, yang terdiri dari Eigendom Verponding no. 1282 meliputi 15 7332 Ha, Eigendom Verponding no. 1148 meliputi 8 4279 Ha, Eigendom Verponding no. 1149 meliputi 14 2685 Ha, dan Eigendom Verponding no. 1150 meliputi 12 6169 Ha, yang totalnya seluas 51.0465 Ha di Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat. Dalam perkembangan reformasi pertanahan di Indonesia tanah Partikelir PT. Karang Ayu tersebut pada tahun 1964 ternyata telah menjadi bagian dari kebijakan landreform di Kota Semarang sesuai dengan penetapan Surat Keputusan Redistribusi pada tanggal 24 September 1964 No.690/X/7/K27/TP/64 yang terletak di Kecamatan Semarang Barat meliputi luas 20.1171 Ha didistribusikan kepada 822 KK dengan ganti rugi sebesar Rp.3.546.111,- yang disetorkan oleh 822 KK ke kas negara, dan seluruh obyek landreform tersebut telah didistribusikan kepada masyarakat lewat koordinasi koramil⁵.

Pada dasarnya duduk persoalan pendistribusian tanah bekas tanah partikelir obyek landreform milik PT. Karang Ayu tersebut,

⁵ Data Kantor Badan Pertanahan Kota Semarang, Wawancara Pribadi dengan Staf Pengukuran Priyohadi pada tanggal 20 Februari 2005.

seharusnya mendapat kompensasi berupa ganti rugi oleh pemerintah. Ternyata pada waktu tersebut pemerintah tidak memiliki kas keuangan yang cukup untuk membayar ganti rugi kepada PT. Karang Ayu. Sehingga sebagai kompensasi yang layak, maka sebagian tanah yang terkena landreform dikembalikan kepada PT. Karang Ayu dengan status Hak Guna Bangunan dengan luas kurang lebih 10 Ha. Namun tanah-tanah yang dikembalikan tersebut ternyata sebagian besar telah didistribusikan kepada masyarakat. Pada kenyataannya Hak Guna Bangunan yang dimiliki PT. Karang Ayu pada tahun 2003 sudah habis masa berlakunya, dan tidak diperpanjang lagi oleh PT. Karang Ayu.

Sampai sekarang masyarakat yang sudah menduduki tanah redistribusi obyek landreform eks milik Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu tidak dapat memohon penerbitan sertifikat atas tanah tersebut, karena terganjal pada beberapa faktor administrasi dan hukum. Seperti adanya pelepasan hak dari PT. Karang Ayu atas tanah Hak Guna Bangunan yang terkena landreform serta harus adanya ganti rugi yang mesti diberikan kepada PT. Karang Ayu, sebagai akibat dari landreform yang belum diterima oleh PT. Karang Ayu. Padahal kebijakan landreform dan pendistribusian sudah lama terjadi sebelum Hak Guna Bangunan berakhir. Adapun sebagian dari tanah HGB milik PT. Karang Ayu telah diambil pemerintah melalui program konsolidasi atau penataan tata ruang kota.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis memilih judul :
**PENDAFTARAN TANAH BEKAS REDISTRIBUSI TANAH OBYEK
 LANDREFORM DI KOTA SEMARANG (STUDI KASUS PT. KARANG
 AYU DI KECAMATAN SEMARANG BARAT).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hak PT. Karang Ayu atas tanah eks Hak Guna Bangunan miliknya yang telah menjadi tanah redistribusi dan kedudukan hak masyarakat atas tanah obyek redistribusi tersebut ?
2. Apakah faktor-faktor yang menjadi hambatan pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi tanah obyek landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu menjadi hak milik masyarakat penerima tanah redistribusi dan bagaimana penyelesaiannya ?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas dapat dikemukakan tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisa :

1. Kedudukan hak PT. Karang Ayu atas tanah eks Hak Guna Bangunan miliknya yang telah menjadi tanah redistribusi dan kedudukan hak masyarakat atas tanah obyek redistribusi tersebut.
2. Faktor-faktor yang menjadi hambatan pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi tanah obyek landreform eks Hak Guna Bangunan PT.

Karang Ayu menjadi hak milik masyarakat penerima tanah redistribusi dan penyelesaiannya.

D. Manfaat Penelitian

Dari analisa di atas dan rumusan masalahnya, maka manfaat penelitian yang ingin di capai adalah dari segi teoritis maupun segi praktis sebagai berikut :

1. Segi teoritis

- a. Untuk pengembangan Ilmu Pengetahuan Hukum di bidang Kajian Hukum Pertanahan, khususnya dalam penggalian teori-teori umum hukum yang tepat dan untuk menambah kemampuan menganalisa persoalan dari sisi hukum dan sosial.
- b. Bagi kalangan akademisi, *legal konsul* khususnya untuk para peneliti yang akan mengambil obyek kajian yang sama dan yang berhadapan dengan kasus yang serupa, sangat diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna sebagai referensi literatur untuk mendukung penelitiannya dan sebagai dasar *problem solving* untuk kasus yang dihadapi.

2. Segi praktis

Bagi para pihak terkait diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan untuk mendapatkan/menghasilkan langkah-langkah konkrit yang berguna dalam pembangunan hukum.

Khususnya di bidang hukum pertanahan serta dapat menjadi acuan/pedoman dalam penyelesaian konflik yang selama ini terjadi antara masyarakat di Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat dengan pengurus Eks PT. Karang Ayu dan Kantor Pertanahan Kota Semarang.

E. Sistematika Penulisan

Agar diketahui secara jelas kerangka garis besar dari tesis yang ditulis, maka hasil penelitian yang diperoleh dianalisis yang kemudian diikuti dengan pembuatan suatu laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan yang terdiri dari : latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan pustaka, yang berisi dasar-dasar dan konsep teoritis yang akan mendukung dalam pengembangan penelitian tesis ini, antara lain Mengenai Pengertian tanah Partikelir, Landreform dalam Hukum Pertanahan Nasional dan Aspek Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah.

- Bab III : Bab ini berisi metode penelitian yang terdiri dari : metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel dan teknik pengumpulan data.
- Bab IV : Hasil penelitian dan pembahasan penulis sebagai suatu kajian atau hasil analisa penulis terhadap rumusan permasalahan yang penulis angkat dalam tesis ini.
- Bab V : Bab terakhir (penutup) dalam penulisan, berisi kesimpulan yang diperoleh dari permasalahan yang diajukan berdasarkan temuan dilapangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tanah Partikelir⁶

Pada waktu diproklamasikan Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, kita mewarisi dari pemerintah jajahan tanah-tanah yang sebagian besar berada di tangan orang-orang dan badan-badan hukum asing, yaitu tanah-tanah :

1. hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu juta hektar;
2. hak konsesi untuk perusahaan kebun besar seluas lebih dari satu juta hektar pula;
3. hak eigendom, hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan kurang lebih 200.000 bidang.

Selain itu kita mewarisi pula tanah-tanah hak eigendom yang dikenal dengan sebutan tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah hak eigendom yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa. Yang membedakan tanah partikelir dari tanah-tanah hak eigendom antara lain ialah adanya hak-hak pada pemiliknya, yang bersifat kenegaraan, yang dahulu disebut *landheerlijke rechten*, kemudian diindonesiakan menjadi "hak-hak pertuanan". Hak-hak pertuanan tersebut misalnya hak untuk

⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Op Cit. Hal. 95-96.

mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung/desa, hak untuk menuntut kerja paksa (*rodi*) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik yang berupa uang atau hasil tanah dari penduduk, hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan, hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah (yaitu yang empunya tanah partikelir), sehari dalam seminggu menjaga rumah atau gudang-gudangnya dan lain-lainnya. Dengan adanya hak-hak pertuanan itu tanah partikelir tersebut seakan-akan merupakan negara-negara di dalam Negara. Para tuan tanah nya yang mempunyai kekuasaan demikian besarnya banyak yang menyalahgunakannya, sehingga timbul penderitaan yang sangat hebat pada rakyat yang berdiam di tanah partikelir.

B. Landreform dalam Hukum Pertanahan Nasional

1. Pengertian Landreform

Istilah Landreform di Indonesia yang pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno merupakan salah satu bagian dari konsep pembaruan agraria (*agrarian reform/reforma agraria*) yang terkandung dalam UUPA. Namun seringkali antara *agrarian reform* dan *landreform*

dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa agrarian reform lebih luas pengertiannya dari landreform.

Menurut Hustiati, secara harafiah *landreform* berasal dari bahasa Inggris yaitu *Land* artinya tanah dan *Reform* artinya perubahan, perombakan. Jadi *Landreform* berarti perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam⁷.

Di Indonesia, pengertian *landreform* terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono⁸, Efendy Perangin⁹ dan Mustafa¹⁰, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program¹¹: (1) pembaharuan hukum agraria, (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur (4) perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan

⁷ Hustiati. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 1990. hal. 31-32.

⁸ Boedi Harsono dalam Abdurrahman *Beberapa Masalah Tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat. Banjarmasin. 1990. hal. 2

⁹ Efendy Parangin. *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali. Jakarta. 1986. hal. 121.

¹⁰ Mustafa. *Hukum Agraria dalam Perspektif*. Remaja Karya. Bandung. 1988. hal. 27.

¹¹ *Ibid.* hal. 33.

hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, (5) perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya. Sedangkan *landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Peter Doner : bahwa perombakan pertanahan atau *landreform* dalam arti sempit menunjukkan kepada tindakan untuk membagi-bagikan kembali tanah bagi kepentingan petani. Sedangkan dalam arti luas dapat meliputi konsolidasi dan registrasi di wilayah-wilayah di mana berlaku hak-hak dan kekuasaan tanah *land tenure* yang bersifat tradisional dan pula *land settlement* di atas tanah-tanah yang baru¹².

Dalam pengertian yang lebih sempit, istilah *landreform* digambarkan sebagai perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam kepemilikan tanah yang bertujuan menciptakan pemerataan¹³.

¹² Doneer dalam Koensoebekti. *Landreform Cacat-Cacat di Dalam Struktur Agraria Sebagai Hambatan-hambatan Bagi Perkembangan Ekonomi*. Badan Pendidikan dan Latihan Dalam Negeri. Jakarta. 1975. hal. 12.

¹³ Mochammad Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta. 1998. hal. 30.

Berdasarkan pengertian di atas, jelaslah bahwa *landreform* dalam arti sempit merupakan bagian dan *landreform* dalam arti luas. Landreform dalam arti sempit inilah yang kemudian dikenal dengan redistribusi tanah. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Cohen, bahwa istilah *landreform* dalam arti sempit adalah perombakan dalam penguasaan dan kepemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan dalam pembangunan pertanian.

2. Tujuan dan Program Landreform di Indonesia

Tujuan UUPA, sebagai berikut¹⁴ :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

¹⁴ A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990. hal.9.

Menteri Sadjarwo dalam pidatonya pada tanggal 12 September 1960 mengenai Rancangan UUPA di muka sidang DPRGR, menyatakan bahwa tujuan landreform sebagai berikut¹⁵ :

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner guna merealisasikan keadilan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan alat pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap WNI baik pria maupun wanita, yang berfungsi sosial.
4. Untuk mengakhiri sistem penguasaan besar-besaran dengan tidak terbatas, dengan cara menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk setiap keluarga.
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi sistem perkreditan yang khusus ditujukan pada golongan tani.

¹⁵ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta. 1994. hal. 286.

Selain kedua pandangan di atas, bermunculan pula berbagai pandangan diantara para pakar hukum agraria/hukum tanah. Ruchiyat misalnya, menyatakan bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia "ialah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila"¹⁶.

Sedangkan Hutagalung¹⁷ dengan mendasarkan pada definisi landreformnya Michael Lipton, menyatakan bahwa tujuan landreform dapat dibedakan dalam 2 (dua) arti sebagai berikut :

1. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah. Ada dua dimensi untuk tujuan ini ; pertama, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah dengan cara redistribusi tanah, kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil;
2. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.

Dari berbagai tujuan landreform yang diuraikan di atas, maka tujuan utama yang ingin dicapai adalah sebagai berikut ¹⁸:

¹⁶Edi Ruchiyat. *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah*. Armico.Bandung. 1983. hal. 19.

¹⁷ Hutagalung. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali Jakarta.1985. hal. 13-14.

¹⁸ Soeprapto. R. *UUPA dalam Praktek*. Jakarta. 1986. hal. 123.

1. Tujuan Sosial Ekonomi :

- a. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat, khususnya rakyat tani.
- b. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial pada hak milik atas tanah.

2. Tujuan Sosial Politik :

- a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas serta sistem kapitalisme, feodalisme dalam penguasaan tanah dan liberalisme dalam pemilikan tanah.
- b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.
- c. Menghilangkan jurang pemisah antara petani kaya dan petani miskin.

3. Tujuan Mental Psikologis :

- a. Meningkatkan harga diri dan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak atas pemilikan tanah (meningkatkan status sosial).
- b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarapnya, menentukan upah kerja yang rasional.

- c. Memberikan kedudukan penggarap sesuai dengan martabatnya sebagai manusia.

B. Tanah Obyek Landreform

Di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dinyatakan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka landreform adalah :

1. Tanah kelebihan dari batas maksimum;
2. Tanah-tanah absentee (guntai);
3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

C. Pelaksanaan Redistribusi Tanah

Pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform dimulai dengan pernyataan penguasaan obyek oleh Pemerintah, pendaftaran para penggarap dan kemudian dengan tata cara redistribusinya.

1. Pernyataan Penguasaan Oleh Pemerintah

- a. Penguasaan atas bagian-bagian tanah yang merupakan kelebihan dari luas maximum, dimulai sejak 24 September 1961 berdasarkan SK Menteri Agraria Nomor SK.509/KA/1961 dan menyerahkan wewenang untuk melaksanakan penguasaan kepada Panitia Landreform Dati II.

Panitia Landreform Dati II kemudian memberi Keputusan :

- 1). Menetapkan Bagian tanah-tanah mana untuk bekas pemilik dan yang mana langsung dikuasai oleh pemerintah. Hal yang perlu diperhatikan :
 - Letak tanah yang masih memungkinkan penggarapan yang efisien dari tempat tinggal.
 - Kesatuan tanah (yang tetap dimiliki pemilik sependapat mungkin merupakan satu komplek).
 - Kesuburan tanah (yang tetap dimiliki dan diserahkan mempunyai kesuburan yang seimbang).
- 2). Menetapkan besar ganti rugi yang dicantumkan dalam "Surat Tanda Penyerahan Penerimaan Hak dan Pemberian Ganti Rugi" (STP 3). Dengan pemberian STP 3 kepada bekas pemilik berarti tanah-tanah kelebihan dari batas maximum secara riil atau secara langsung telah dikuasai oleh pemerintah.
- b. Penguasaan atas tanah-tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah Kecamatan letak tanah, dimulai sejak 1 Januari 1963 berdasarkan SK. Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.35/KA/1962 dan menyerahkan wewenang untuk melaksanakan Penguasaan atas tanah-tanah itu kepada Panitia Landreform Dati II.

Panitia Landreform Dati II berkewajiban :

- Menetapkan besarnya ganti rugi;

- Mengurus pemberian SIM (Surat Ijin Mengerjakan) tanah kepada penggarap;
 - Menyelenggarakan redistribusi.
- c. Penguasaan atas tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang sejak tanggal 24 September 1960 menjadi hapus dan beralih kepada Negara, berdasarkan ketentuan diktum keempat huruf A Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960.

Peruntukannya :

- 1). Sebagian untuk kepentingan pemerintah baik kepentingan pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.
 - 2). Sebagian untuk mereka yang langsung dirugikan karena dihapusnya hak Swapraja atas tanah itu, yang letak dan luasnya ditetapkan oleh Menteri Agraria.
 - 3). Sebagian untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.
- d. Penguasaan atas bagian-bagian dari tanah parkelir/eigendon yang terkena Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958, berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.30/KA/1962, yaitu :
- 1). Yang merupakan tanah pertanian; dan
 - 2). Tidak diberikan kembali kepada bekas pemilik sebagai ganti rugi; serta
 - 3). Yang tidak dapat diberikan dengan hak milik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958.

e. Penguasaan atas tanah bekas hak erfpacht/guna usaha berdasarkan keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.30/KA/1962, yaitu :

- 1). Yang merupakan tanah pertanian dan
- 2). Yang sudah dikuasai langsung oleh Negara.

Berdasarkan Surat Ketua Badan Pekerja Panitia Landreform Pusat Nomor 1208/KA/1962 khususnya terhadap tanah erfpacht, Panitia Landreform Dati II perlu mengajukan usul penegasan baik satu persatu maupun satu kelompok bekas tanah erfpacht bersama-sama, yang akan ditegaskan oleh Menteri Agraria.

2. Pendaftaran Para Penggarap

Atas tanah Obyek Landreform yang telah dikuasai oleh pemerintah diadakan inventarisasi dan penelitian para penggarap tanah, oleh Bupati/Walikotamadya Cq. Kepala Kantor Agraria (Sekarang Kepala Kantor Pertanahan) yang dibantu oleh Camat dan Kepala Desa sebagai yang dimaksud dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 tahun 1981 tentang pelaksanaan keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1980 mengenai perincian tugas dan taat kerja pelaksanaan Landreform.

Kemudian disusun daftar para penggarap tanah Obyek Landreform, daftar tersebut dimaksud untuk bahan bagi Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah dalam memberi Surat Izin Mengerjakan (SIM) tanah pada

para penggarap tanah yang bersangkutan dan untuk menetapkan besarnya uang sewa.

Kecuali daftar tersebut, petugas Tingkat II yang terdiri dari petugas Kantor Agraria (Pertanahan) Dati II dibantu Camat dan Kepala Desa masih perlu membuat daftar lagi guna menetapkan pembagian tanah/redistribusi kepada para petani penggarap yang memenuhi ketentuan Pasal 8 dan 9 PP nomor 224 tahun 1961.

Petani-petani yang tergolong dalam prioritas sebagai dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) PP nomor 224 tahun 1961, adalah :

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik tanah, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c. Buruh tani tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik;
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan pada Pasal 4 ayat (2) dan 3 PP nomor 224 tahun 1961;
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
- h. Pemilik tanah yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
- i. Petani atau buruh tani lainnya.

3. *Tata Cara Redistribusi Tanah*

a. Setelah diadakan seleksi terhadap para petani penggarap pemegang Surat Izin Mengerjakan (SIM) tanah, maka apabila yang bersangkutan memenuhi ketentuan Pasal 8 dan 9 PP nomor 224 tahun 1961, pembagian tanah ditetapkan oleh Bupati Kepala Daerah (dulu Panitia Landreform Daerah Tingkat II) dengan surat keputusan yang berisi:

- 1) Menetapkan para penggarap (pemegang SIM) yang memenuhi syarat;
- 2) Pengusulan agar penggarap (pemegang SIM) tersebut diberikan hak milik.

b. Surat Keputusan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Gubernur Kepala Daerah cq. Kepala Direktorat Agraria Propinsi (sekarang Kepala Kantor Wilayah BPN) dilampiri :

- 1) Fatwa Tata Guna Tanah; (persyaratan ini kemudian dicabut)
- 2) Gambar situasi/surat ukur sementara.

c. Atas dasar Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah tersebut, Gubernur Kepala Daerah cq. Kepala Direktorat Agraria Propinsi (sekarang Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi) menerbitkan Surat Keputusan pemberian hak milik dalam rangka pelaksanaan landreform.

Sebelum Surat Keputusan pemberian hak milik diterbitkan diperlukan izin dispensasi terlebih dahulu dari Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila :

- 1) Pembagian tanah menghasilkan tanah kurang dari 0,5 hektar untuk sawah dan atau lading;
- 2) Pembagian tanah menghasilkan tanah melebihi 5 hektar untuk tanah-tanah yang sudah ditanami dengan tanaman keras dan tanah-tanah yang diusahakan sebagai tambak.

(Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/KaBPN Nomor 6 tahun 1996 pemberian izin redistribusi tanah wewenanganya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi).

- d. Kutipan atas Surat Keputusan pemberian hak milik yang sudah diterbitkan Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi diserahkan kepada para petani penerima hak oleh Bupati Kepala Daerah cq. Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

D. Aspek hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah

Dalam Penjelasan Umum UUPA di kemukakan apa yang menjadi pertimbangan dan tujuan dari pendaftaran tanah. "Dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim ataupun untuk tempat usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap

dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus kongkrit diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang di kuasainya dan bagi para pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang dijadikan obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.¹⁹

Pendaftaran tanah adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum kepada para pemegang haknya. Hal ini seperti yang tertuang dengan tegas dalam Pasal 19 UUPA yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah telah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tanah tersebut dalam Pasal 19 ayat (1), ini meliputi
 - a. Pengukuran , Perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial

¹⁹Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan ,2003. hal 456.

ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Negara.

4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Di dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah, maka sesuai dengan perintah dari UU atau Pasal 19 ayat (1) di atas maka telah diterbitkan oleh Pemerintah yaitu PP No 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pendaftaran tanah yang Rechts Kadaster, bukan fiscal Kadaster.²⁰

Dalam perkembangannya, peralihan hak atas tanah dalam rangka pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan pemerintah No 10 Tahun 1961 selama 35 tahun lebih berlaku belum cukup memberikan hasil yang memuaskan, maka untuk memenuhi kebutuhan itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah N0. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah menurut ketentuan baru ini meliputi:

1. Pendaftaran untuk pertama kali (initial registration) yang dapat dilakukan melalui pendaftaran secara sistematis maupun secara sporadik.
2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (*maintenance*) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dari objek pendaftaran tanah yang sudah dibukukan dan disajikan dengan perubahan yang terjadi kemudian.

²⁰ A.P. Parlindungan. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, 1991 hal 133

Kelebihan dari Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997, bila dibandingkan dengan dengan peraturan pemerintah yang lama, terlihat dengan jelas bahwa pengaturan dalam peraturan pemerintah yang baru ini lebih tegas, jelas, dan juga sederhana, sehingga diharapkan dapat lebih menunjang pembangunan nasional menuju tercapainya kepastian dan perlindungan hukum yang lebih mantap. Lebih tegas karena dalam Pasal 9 tegas disebutkan bahwa objek dari pendaftaran tanah adalah meliputi, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara. Dalam Pasal 11 dengan jelas ditentukan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran untuk pertama kali dan pemeliharaan pendaftaran tanah.²¹

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 Ayat (1) :

"Dijelaskan bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut – turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak "

²¹ Kartini Soedjendro. *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang berpotensi Konflik*, Kanisius 2001 hal 78

BAB III

METODE PENELITIAN

“Metodologi Penelitian” berasal dari “Metode” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan sesuatu; dan “Logos” yang artinya ilmu atau pengetahuan, jadi metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.

Sedangkan “Penelitian” adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporannya.²²

Dengan menggunakan metode seseorang diharapkan mampu untuk menemukan, menentukan, menganalisa suatu masalah tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metode dapat memberikan pedoman tentang cara bagaimana seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis serta memahami permasalahan yang dihadapi.

Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang mempergunakan pengetahuan dari sumber-sumber primer dengan tujuan untuk menemukan prinsip-prinsip umum serta mengadakan ramalan generalisasi di luar sampel yang diteliti.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu

²²Cholid Narbuko dan H.Abu Achmadi. *Metodologi Penelitian*. PT. Bumi Aksara. Jakarta 2002. hal.1.

dengan jalan menganalisisnya kecuali itu juga diadakan pelaksanaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²³

Dalam melakukan suatu penelitian diperlukan data-data yang akurat baik dari data primer maupun data sekunder, untuk itu harus digunakan metode penelitian tertentu agar didapat hasil penelitian yang memenuhi syarat baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Penelitian sebagai suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistimatis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

A. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan Yuridis empiris.

Pendekatan Yuridis adalah suatu pendekatan yang dilakukan/ digunakan untuk menjadi acuan dalam menyoroti permasalahan berdasarkan aspek hukum yang berlaku. Dari sisi pendekatan empiris digunakan untuk menganalisa berlakunya peraturan per Undang-

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 43.

Undangan di bidang agraria dalam masyarakat yang menerima tanah redistribusi.

Kajian didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku tentang teknis pelaksanaan landreform, teknis distribusi tanah obyek landreform, pendaftaran tanah dan menyangkut konversi meliputi aturan-aturan antara lain :

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
2. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa penelitian studi kasus dengan penguraian secara deskriptif analitis tentang pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform bekas tanah partikelir milik PT. Karang Ayu di Kelurahan Karang Ayu, Kecamatan Semarang Barat.

C. Populasi dan Sampel

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Pembatasan populasi pada orang atau unit atau dapat

berupa kumpulan kasus-kasus yang terkait dengan judul penelitian ini, populasi ditentukan :

1. Kantor Kecamatan Semarang Barat;
2. Kantor Wilayah Pertanahan Jawa Tengah;
3. Masyarakat yang dapat redistribusi;
4. Panitia Landreform.

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Non random sampling* dengan teknik *purposive sampling* (sample bertujuan), disebut *purposive* karena tidak semua populasi akan diteliti tetapi ditunjuk atau dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan. Keباikan menggunakan sample ini kita dapat menentukan sampai batas mana strata dalam populasi dapat terwakili untuk sample yang digunakan.²⁴, sampel dalam penelitian ini ditentukan :

1. Kantor Kecamatan Semarang Barat atau yang mewakili;
2. Kantor Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat;
3. Kantor Pertanahan Kota Semarang;
4. Masyarakat yang mendapat redistribusi di wilayah Kelurahan Karang Ayu;
5. Panitia Landreform Kota Semarang.
6. PT. Karang Ayu.

²⁴ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 57.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, akan diteliti data sekunder dan data primer. Dengan demikian yang akan dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan dan studi lapangan.

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan.²⁵

Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder meliputi Bahan Hukum yang terdiri atas :

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
4. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir.

²⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 43.

b. Bahan Hukum Sekunder :

Hasil-hasil penelitian ilmiah yang berkaitan dengan Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pembagian tanah redistribusi dan mengenai pelaksanaan Landreform di Jawa Tengah.

Guna mendapatkan deskripsi yang lengkap dari obyek yang diteliti, dipergunakan alat pengumpul data berupa studi dokumen. Studi dokumen sebagai sarana pengumpul data terutama ditujukan kepada dokumen pemerintah yang termasuk kategori-kategori dokumen-dokumen lain.²⁶

Sedangkan penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan teknik wawancara kepada responden yang telah ditentukan sebagai berikut :

1. Kepala Wilayah Kecamatan Semarang Barat atau yang mewakili;
2. Kepala Kantor Kelurahan Karang Ayu atau yang mewakili;
3. Kepala Kantor Pertanahan atau yang mewakili;
4. Masyarakat penerima tanah redistribusi sebanyak 2(dua) orang;
5. Staf Hukum PT.Karang Ayu;
6. Panitia Landreform Kota Semarang atau yang mewakili.

E. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif yaitu data yang diperoleh disusun secara sistimatis

²⁶ Sartono Kartodirdjo, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Jakarta Gramedia, 1983, hal. 56.

kemudian di analisa secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang akan di bahas.

Hasil penelitian kepustakaan digunakan untuk menganalisa data yang diperoleh guna mendapatkan gambaran secara nyata terhadap tindakan atau standar baik berupa bukti kepemilikan maupun prosedural pendaftaran tanah hak milik terhadap tanah redistribusi obyek landreform.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hak PT. Karang Ayu atas Tanah eks Hak Guna Bangunan Miliknya yang Menjadi Tanah Redistribusi dan Kedudukan Hak Masyarakat atas Tanah Obyek Redistribusi Tersebut.

1. Pembentukan Hukum Tanah Nasional

Setelah Indonesia Merdeka, pemerintahan Indonesia yang baru merasa masalah pertanahan pada umumnya sebagai masalah nasional yang penting, dikarenakan sebagian pemikir-pemikir bangsa saat itu memandang kekuatan di bidang pertanian menjadi satu-satunya dan sekaligus modal awal dalam rencana pembangunan nasional yang berkelanjutan. Maka dipandang perlu dilakukan suatu restrukturisasi di bidang pertanahan, dengan langkah awal adalah pembentukan Hukum Agraria Nasional yang sesuai dengan sosiologis masyarakat Indonesia yang berdasarkan idelisme nasional, hal tersebut merupakan awal dari politik hukum nasional di bidang pertanahan. Pada tanggal 1 September 1960 rencana Undang-Undang Pokok Agraria telah dibicarakan dalam

rapat gabungan komisi-komisi dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo.²⁷

Dalam memori penjelasan atas rancangan Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria adalah :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (hal ini kemudian dicantumkan dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA).²⁸

Dengan mulai berlakunya UUPA sejak diundangkan pada tanggal 24 September 1960 terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan²⁹. Perubahan fundamental yang dimaksud disini adalah berubahnya sistem hukum di bidang pertanahan dari yang bersifat dualisme menjadi sistem hukum nasional, dan berlaku diseluruh nusantara.

²⁷ A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1990, Hal. 9.

²⁸ A.P. Parlindungan *Loc cit.* hal. 9

²⁹ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Nasional Jilid 1*. Penerbit Djambatan 1999.hal.1.

Perubahan itu bersifat mendasar dan fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya yang dinyatakan dalam bagian berpendapat UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.

Sebelum berlakunya UUPA berlaku bersamaan berbagai perangkat hukum agraria, ada yang bersumber pada Hukum Adat, yang berkonsepsi komunalistik religius, ada yang bersumber pada hukum Perdata Barat yang individualistik-liberal dan ada pula dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja, yang umumnya berkonsepsi feodal, Hukum Agraria yang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara, hampir seluruhnya terdiri atas peraturan-peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi Pemerintahan jajahan dalam melaksanakan Politik Agrariannya yang dituangkan dalam *Agrarische Wet* 1870.³⁰

UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal yang seperti dinyatakan dalam bagian berpendapat serta penjelasan umum UUPA berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah sebagai hukum aslinya sebagian besar rakyat Indonesia³¹. Namun Hukum Adat

³⁰*Ibid.* hal.2.

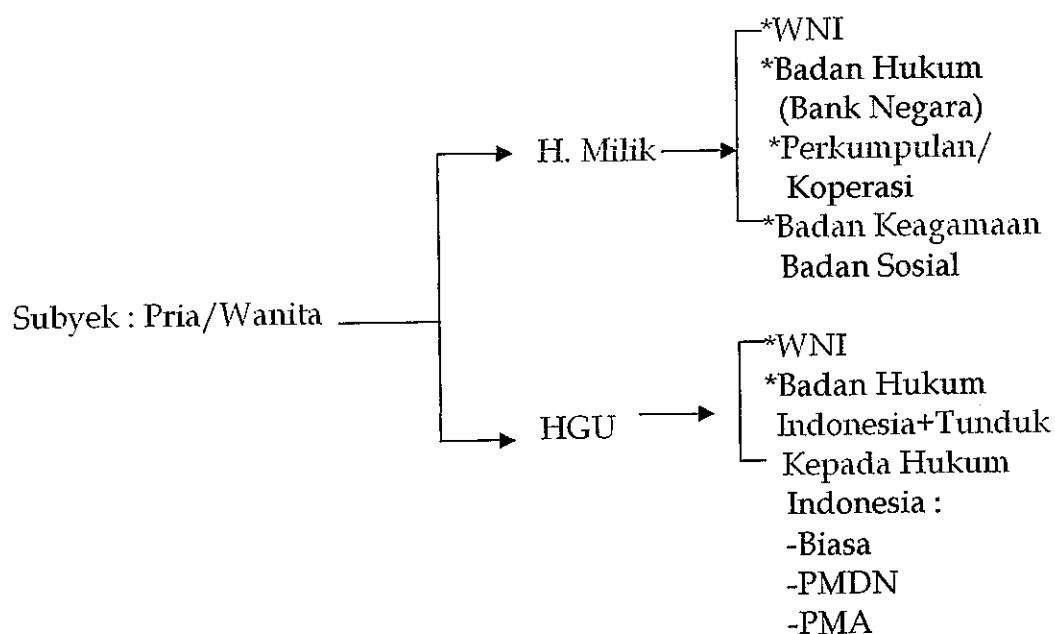
³¹ *Ibid.* hal.3

yang dimaksud adalah hukum adat yang disaneer³² atau hukum adat yang telah dihilangkan sifat-sifatnya yang khusus daerah dan diberi sifat nasional.

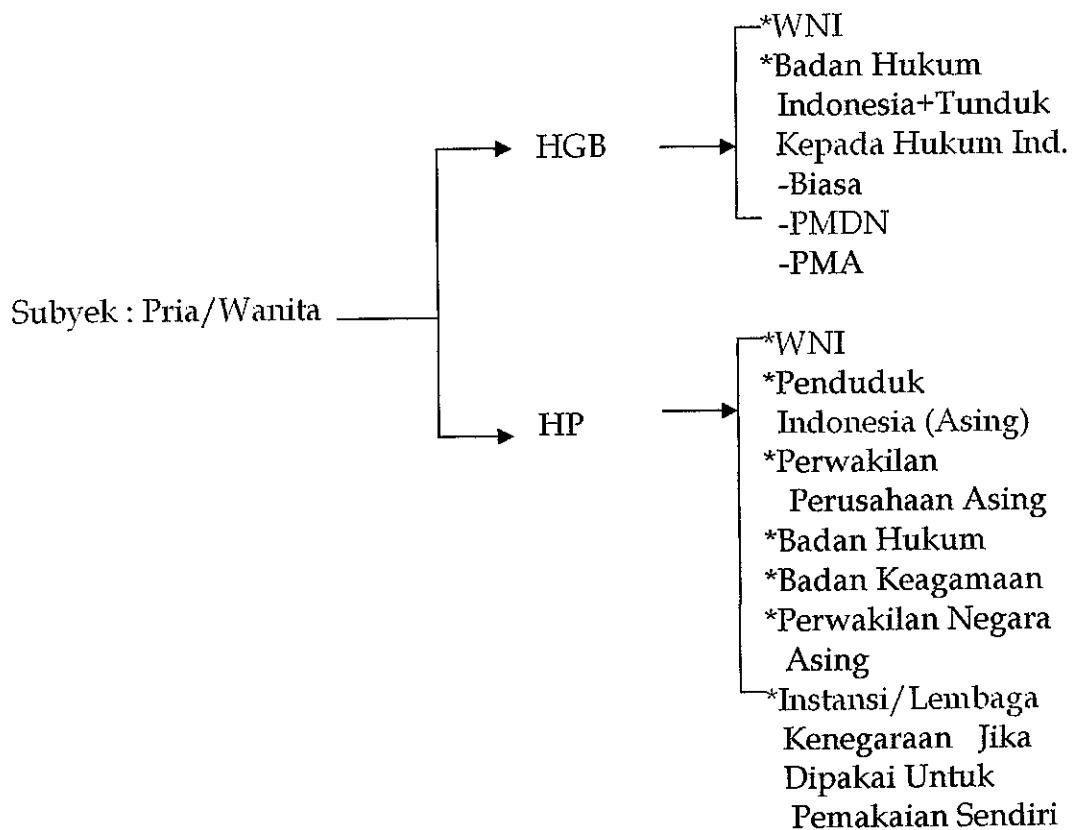
Tindak lanjut dalam pelaksanaan dari UUPA sebagai dasar hukum Tanah Nasional, maka berbagai kebijakan atas tanah-tanah segera dilaksanakan, termasuk penataan kepemilikan hak atas tanah, berpedoman pada UUPA khususnya pada Pasal 9 secara khusus disebutkan ;

- a. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenunya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
- b. Tiap-tiap warga negara, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Maka dalam skema dapat dipaparkan sebagai berikut :



³²Boedi Harsono dalam AP.Parlindungan.Komentar Atas Unadang-Undang Pokok Agraria. Alumni. Bandung, 1990.Hal. 41.



Dalam rangka penataan struktur Hukum Tanah Nasional, hal lain yang juga dibenahi adalah pemebentukan hak-hak atas tanah dengan hak penguasaan tanah secara nasional. Kebijakan tersebut dikenal dengan konversi hak atas tanah, dimana atas tanah dengan hak Eropa diharuskan dikonversi dengan hak atas tanah secara Nasional. Salah satunya adalah berkaitan dengan penulisan ini adalah hak yang dimiliki oleh PT. Karang Ayu yang berada di wilayah Kelurahan Karang Ayu Kecamatan Semarang Barat dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan yang sebelumnya berstatus tanah partikelir bekas redistribusi tanah obyek landreform. Perlu diketahui bahwa status Hak Guna Bangunan yang

dimiliki PT Karang Ayu terhadap tanah yang dulu menjadi obyek landreform merupakan hasil kompensasi dari pengembalian tanah bekas obyek landreform yang tidak dapat dibayar oleh pemerintah, sehingga terhadap HGB yang dimiliki PT. Karang Ayu adalah sah adanya. Meskipun fakta di lapangan diketahui bahwa terbitnya SK Redistribusi lebih dahulu dari HGB PT. Karang Ayu atas tanah bekas Redistribusi tersebut³³.

2. Kedudukan PT. Karang Ayu atas Tanah dengan Hak Guna Bangunan Sebagai Bagian dari Obyek Redistribusi

Tanah PT. Karang Ayu pada awalnya adalah tanah Partikelir dari NV. *Bouw And Culture Maatschappij* Karang Ayu yang terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir³⁴.

Alasan untuk menghapuskan tanah-tanah partikelir ini di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 disebutkan, tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang mempunyai sifat dan corak yang istimewa. Pada umumnya tanah-tanah Partikelir sangat luas, kurang lebih 1.500.000 ha, terutama yang banyak terletak di Jawa Barat.

³³ Apto, Staf Kantor Kecamatan Semarang Barat, Wawancara Tanggal 24 Februari 2005.

³⁴ Agus, Staf kantor Kecamatan Semarang Barat, Wawancara tanggal 27 Februari 2005.

Perbedaan tanah partikelir dengan tanah eigendom lainnya ialah adanya hak-hak pada pemiliknya, yang bersifat hak-hak kenegaraan seperti hak untuk mengangkat/memberhentikan kepala-kepala kampung/desa yang diberi kekuasaan dan kewajiban kepolisian, hak menuntut kerja paksa (*rodi*) atau uang pengganti *rodi* dari penduduk yang berdiam di tanah-tanah itu dan untuk mengadakan pungutan-pungutan baik berupa uang maupun hasil tanah dari penduduk yang mempunyai hak usaha.

Hak-hak demikian itu dahulu disebut *landheerlijkerechten* dan di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 disebut hak-hak pertuanan. Didalam ketatanegaraan yang modern hak-hak pertuanan hanya ada pada Pemerintah (Negara), dan diatur dengan undang-undang.

Lembaga tanah partikelir yang memberikan hak-hak istimewa kepada pemiliknya (tuan-tuan tanah) seperti di atas seakan-akan menimbulkan negara-negara kecil di dalam negara dan benar-benar tidak sesuai dengan sifat dan asas-asas Negara Indonesia sebagai negara modern.

Sikap tuan-tuan tanah di dalam menggunakan hak-hak dan tanahnya yang menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, terang tidak membawa faedah bagi masyarakat, hal mana sudah harang tentu bertentangan dengan asas keadilan sosial yang di junjung tinggi oleh masyarakat dan Negara.

Dengan demikian, dihapuskannya tanah partikelir ini maka berakhirlah hak-hak pertuanan, dan kepada pemilik tanah partikelir diberikan ganti kerugian, atas dasar Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 Pasal 8 ayat (1) disebutkan : Kepada pemilik tanah partikelir yang dimaksudkan dalam Pasal 3 diberikan ganti kerugian berupa :

- a. sejumlah uang berdasarkan perhitungan harga hasil kotor setahun, rata-rata selama lima tahun terakhir sebelum 1942 dikurangi 40 pct sebagai biaya usaha, kemudian dikalikan angka 8,5 (delapan setengah) ;
- b. hak bantuan dan/atau kekeluasaan lain.

Ayat (2) : Atas bagian-bagian tanah partikelir yang mulai berlakunya undang-undang ini tidak digunakan atau diusahakan oleh miliknya, karena alasan-alasan yang tidak dapat dibenarkan oleh Menteri Agraria tidak diberikan ganti kerugian.

Ayat (3): Pembayaran ganti kerugian tersebut ayat (1) sub b Pasal ini dapat dilakukan secara berangsur, paling lama lima tahun dan dalam hal ini kepada pemilik diberikan bunga menurut undang-undang.

Ayat (4): Ganti kerugian tersebut di atas ditetapkan dengan Keputusan Menteri Agraria menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Ayat (5): Keputusan Menteri Agraria mengenai penetapan ganti kerugian tersebut mempunyai kekuatan mengikat dan tidak dapat dimintakan banding kepada Pemerintah yang lebih tinggi atau badan pengadilan.

Tanah eks Partikelir tersebut selanjutnya oleh PT. Karang Ayu diperoleh dengan kepemilikan Hak Guna Bangunan, sebagai bagian dari kompensasi pembayaran atas pembelian tanah partikelir oleh pemerintah yang tidak dapat dibayarkan. Dengan dasar hukum yaitu dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA Tahun 1960, sebagai salah satu hak atas tanah, seperti halnya hak milik dan hak guna usaha.

Hak Guna Bangunan pun secara khusus diatur oleh UUPA dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, kemudian disebut juga dalam Pasal 50 dan Pasal 52 UUPA. Hak Guna Bangunan dalam pengertian hukum Barat sebelum dikonversi berasal dari hak opstal³⁵ yang diatur dalam Pasal 711 KUHPerdota.

Undang-Undang Pokok Agraria barulah merupakan ketentuan pokok saja, sebagaimana terlihat dalam Pasal 50 ayat (2) bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna bangunan akan diatur dengan peraturan maupun peraturan menteri. Pasal 35 ayat (1) menetapkan bahwa :

“Hak Guna Bangunan adalah hak milik untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”.

setelah jangka waktu 30 tahun tersebut Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang lagi selama 20 Tahun.

Oleh karena hak guna bangunan merupakan suatu hak atas tanah, yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan di atasnya.

³⁵ Eddy Ruchiyat. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Alumni. Bandung, 1999. hal. 58.

Hak Guna Bangunan memiliki sifat-sifat dan ciri-ciri antara lain :

- a. Sungguhpun tidak sekuat hak milik, sebagaimana halnya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan pun tergolong hak-hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, hak guna bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 38 UUPA);
- b. Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwaris oleh ahli waris yang empunya hak (Pasal 35 UUPA) ;
- c. Sebagaimana halnya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir (Pasal 35 Ayat (1) dan (2) UUPA;
- d. Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, *hypotik* atau *Credietverband* (Pasal 39);
- e. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat (di "*legat*" kan), Pasal 35 Ayat (3);
- f. Hak guna bangunan dapat juga dilepaskan oleh yang empunya hingga tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 40 huruf c).

Hapusnya Hak Guna Bangunan Menurut Pasal 40 Hak Guna Bangunan hapus karena :

- a. Jangka waktu berakhir;

- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Dalam kasus tanah antara PT. Karang Ayu dan masyarakat penerima tanah redistribusi obyek landreform, ada beberapa hal yang perlu dicermati untuk menerangkan duduk persoalannya, yaitu :

- 1) Bahwa Hak Guna Bangunan milik PT. Karang Ayu telah dikuasai dan didaftar sejak kurang lebih tahun 1970 an, sebagai bagian dari kompensasi pembayaran tanah partikelir yang dibeli/dibebaskan pemerintah. Sehingga dapatlah dijelaskan meskipun SK Redistribusi keluar lebih dahulu sebelum dikeluarkannya HGB PT. Karang Ayu, akan tetapi sebenarnya hak PT. Karang Ayu tersebut harus dihargai sebagai bagian dari hak PT. Karang Ayu³⁶.
- 2) Pelaksanaan redistribusi obyek landreform sebagaimana didasarkan pada Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria

³⁶Macmud Hatta, Staf Hukum PT. Karang Ayu, Wawancara Pribadi Tanggal 27 Februari 2005.

Propinsi Jawa Tengah tanggal 24 September 1964, Nomor SK : 690/X/7/K.27/TP/1964, sebenarnya dalam menetapkan obyek landreform dengan mendistribusikan obyek tersebut kepada masyarakat yang akhirnya tumpang tindih dengan HGB yang dimiliki oleh PT. Karang Ayu, PT. Karang Ayu secara hukum dapat saja menghambat terjadinya pendaftaran atas tanah yang dimohonkan oleh masyarakat.

Terlepas dari fakta yang ada sekarang, bahwa kenyataannya tanah redistribusi obyek landreform tersebut telah dimanfaatkan untuk perumahan, dan bahwa Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu atas tanah tersebut sudah berakhir dan tidak diperpanjang lagi oleh PT. Karang Ayu, karena PT. Karang Ayu Sendiri pun sudah tidak aktif beroperasi³⁷. Maka seharusnya fakta yang ada tidak mengaburkan kepastian hukum terhadap hak-hak dan kedudukan PT. Karang Ayu sebagai pemegang Hak Guna Usaha pada waktu redistribusi dilakukan.

Oleh karenanya PT. Karang Ayu secara hukum berhak meminta ganti rugi sebagai wujud kompensasi simbol dari pelepasan haknya atas sebagian tanah Hak Guna Bangunan yang dimilikinya pada saat itu.

Sekiranya dalam kondisi sekarang Panitia Pertimbangan Landreform telah menyetujui untuk mengeluarkan tanah tersebut dari

³⁷Sumardjito. Anggota Panitia Landreform, Wawancara Pribadi Tanggal 1 Februari 2005.

obyek landreform, dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut dalam tata ruang kota merupakan kawasan perumahan, tidaklah begitu saja dapat mengesampingkan hak-hak dari PT. Karang Ayu sebagai pemegang Hak Guna Bangunan, meskipun saat ini sudah berakhir dan tidak diperpanjang lagi. Dengan demikian PT. Karang Ayu memiliki hak dan kedudukan kuat dengan dasar Hak Guna Bangunan atas kepemilikan tanah redistribusi obyek landreform miliknya, dan terhadap tindakan redistribusi yang telah dilakukan sebelum berakhirnya waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau karena sebab-sebab lain yang dapat menyebabkan Hak Guna Bangunan tersebut berakhir seharusnya tetap mengindahkan hak-hak yang dimiliki PT. Karang Ayu sebagai pemegang hak Guna Bangunan saat itu.

3. Kedudukan Hak Masyarakat Sebagai Penerima Tanah Redistribusi

Seperti yang telah disebutkan, bahwa redistribusi adalah kegiatan landreform dalam arti yang sempit, redistribusi merupakan pembagian kembali atas tanah-tanah yang terkena peraturan landreform.

Menurut Peraturan Pemerintah Pasal 1 Nomor 224 tahun 1961 tanah-tanah yang akan dibagikan kembali meliputi:

- 1). Tanah-tanah selebihnya dan batas maksimum sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 dan tanah yang

- jatuh pada Negara karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-Undang tersebut;
- 2). Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (5) PP nomor 224 tahun 1961, karena pemilikan *absentee* menyebabkan;
 - a. pengusahaan tanah yang tidak ekonomis;
 - b. menimbulkan sistem penghisapan, dan
 - c. diterlantarkan.
 - 3). Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada Negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum ke empat huruf A Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA); Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja adalah selain domein Swapraja dan bekas Swapraja, yang dengan berlakunya UUPA menjadi hapus dan beralih kepada Negara, juga tanah yang benar-benar dimiliki oleh Swapraja, yaitu baik yang diusahakan dengan cara persewaan, bagi hasil dan sebagainya ataupun diperuntukkan tanah jabatan dan lain-lainnya;
 - 4). Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria (sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional), yaitu:
 - a. Bekas tanah partikelir;

- b. Tanah-tanah Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan;
- c. Tanah-tanah kehutanan yang di serahkan kembali penguasaannya oleh Jawatan yang bersangkutan kepada Negara;
- d. Tanah lain-lain, tidak termasuk di dalamnya tanah-tanah wakaf dan tanah-tanah untuk peribadatan.

Tanah PT. Karang Ayu bukanlah tanah Partikelir, karena telah dikuasai oleh PT. Karang Ayu dengan Hak Guna Bangunan, masyarakat yang menerima redistribusi obyek landreform tersebut memiliki posisi hak atas obyek landreform yang juga tidak dapat dikesampingkan, karena pemberian redistribusi obyek landreform memiliki alas hak seperti Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria Propinsi Jawa Tengah tanggal 24 September 1964, Nomor SK : 690/X/7/K.27/TP/1964 disamping itu masyarakat penerima redistribusi obyek landreform juga dibebani kewajiban³⁸ dalam hal ini sesuai sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria nomor 3 tahun 1964 cara pemungutan uang dalam rangka pelaksanaan Landreform meliputi:

1. Uang sewa yang dipungut dan petani penggarap atas tanah tanah yang dikuasai oleh Negara berdasarkan Peraturan Pemerintah

³⁸Sulian, Pemilik Tanah bekas redistribusi yang berstatus tanah HGB PT.Karang Ayu, wawancara tanggal 29 Februari 2005.

dibayar kepada Bank Negara Indonesia atas rekening Yayasan Dana Landreform.

Sumbangan pemasukan sebesar 50% kepada Yayasan Dana Landreform tetap diberlakukan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1973 tentang pembagian uang pemasukan pemberian hak atas tanah.

Sejak Organisasi Yayasan Dana Landreform dibubarkan, sumbangan pemasukan sebesar 50% kepada Yayasan Dana Landreform tetap ada tetapi disetor ke Kas Negara.

Pelaksanaan Landreform termasuk redistribusi tanah mulai tahun anggaran 1984/1985 dibiayai melalui proyek APBN yaitu Proyek Pengembangan Pengaturan Penguasaan Tanah, disamping itu mulai dirintis adanya redistribusi tanah Obyek Landreform secara swadaya berdasarkan edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 420-1621 tahun 1989.

Tata cara pemungutan uang ganti rugi dan sewa dari petani atas tanah-tanah yang terkena ketentuan Landreform diatur berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 258 tahun 1975 sebagai penyempurnaan. dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1964, tata cara tersebut adalah sebagai berikut ³⁹:

³⁹ Sumardjito. Anggota Panitia Landreform, Wawancara Pribadi Tanggal 1 Februari 2005.

1. Camat menugaskan Kepala Desa yang bersangkutan untuk melakukan pemungutan uang sewa dan ganti rugi dari petani penerima redistribusi tanah dan Camat bertanggung jawab atas uang tersebut;
2. Kepala Desa dalam waktu 2 (dua) minggu menyetor uang sewa dan ganti rugi kepada Camat dengan mempergunakan dasar nominatif tanda bukti penyetoran;
3. Selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan setelah menerima penyetoran uang sewa dan atau uang ganti rugi, Camat menyetorkan kepada Yayasan Dana Landreform melalui;
 - a. Bank Rakyat Indonesia Kabupaten atau Bank Rakyat Indonesia yang ada di wilayahnya;
 - b. Kantor Pos atau Kantor Pos Pembantu yang ada di wilayahnya.

B. Faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi tanah obyek landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu menjadi hak milik masyarakat penerima tanah redistribusi dan penyelesaiannya.

1. Kepentingan Hukum dalam Kegiatan Landreform

Istilah Landreform di Indonesia yang pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno merupakan salah satu bagian dari konsep pembaruan agraria (*agrarian reform/reforma agraria*) yang terkandung dalam UUPA. Namun seringkali antara *agrarian reform* dan *landreform*

dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa agrarian reform lebih luas pengertiannya dari landreform.

Menurut Hustiati, secara harafiah *landreform* berasal dari bahasa Inggris yaitu *Land* artinya tanah dan *Reform* artinya perubahan, perombakan. Jadi *Landreform* berarti perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam⁴⁰.

Di Indonesia, pengertian *landreform* terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono⁴¹, Efendy Perangin⁴² dan Mustafa⁴³, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program : (1) pembaharuan hukum agraria, (2) penghapusan hak—hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, (5) perencanaan

⁴⁰ Hustiati. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 1990. hal. 31-32.

⁴¹ Boedi Harsono dalam Abdurrahman *Beberapa Masalah Tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat. Banjarmasin. 1990. hal. 2

⁴² Parangin. *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali. Jakarta. 1986. hal. 121.

⁴³ Mustafa. *Hukum Agraria dalam Perspektif*. Remaja Karya. Bandung. 1988. hal. 27.

persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya. Sedangkan *landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Peter Doner : bahwa perombakan pertanahan atau *landreform* dalam arti sempit menunjukkan kepada tindakan untuk membagi-bagikan kembali tanah bagi kepentingan petani. Sedangkan dalam arti luas dapat meliputi konsolidasi dan registrasi di wilayah-wilayah di mana berlaku hak-hak dan kekuasaan tanah *land tenure* yang bersifat tradisional dan pula *land settlement* di atas tanah-tanah yang baru⁴⁴.

Dalam pengertian yang lebih sempit, istilah *landreform* digambarkan sebagai perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam kepemilikan tanah yang bertujuan menciptakan pemerataan⁴⁵.

Berdasarkan pengertian di atas, jelaslah bahwa *landreform* dalam arti sempit merupakan bagian dari *landreform* dalam arti luas. Landreform

⁴⁴ Doneer dalam Koensoebekti. *Landreform Cacat-Cacat di Dalam Struktur Agraria Sebagai Hambatan-hambatan Bagi Perkembangan Ekonomi*. Badan Pendidikan dan Latihan Dalam Negeri. Jakarta. 1975. hal. 12.

⁴⁵ Mochammad Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta. 1998. hal. 30.

dalam arti sempit inilah yang kemudian dikenal dengan redistribusi tanah. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Cohen, bahwa istilah *landreform* dalam arti sempit adalah perombakan dalam penguasaan dan kepemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan dalam pembangunan pertanian.

Jika kita menyimak dengan cermat program *landreform* di Indonesia, khususnya dalam arti sempit, maka sangat cocok dengan isu utama *landreform* di dunia (ketiga). Isu utama dalam *landreform* adalah penguasaan tanah (*land tenure*) dalam bentuk pertuanan tanah (*landlordism*) dan penyakapan bagi basil (*tenancy/ground rent*). Dengan demikian, *landreform* yang paling minimal adalah dengan program redistribusi tanah dan pengaturan bagi basil yang intinya adalah pemerataan tanah sumber daya pertanian. Pemerataan tanah adalah dasar dari demokrasi ekonomi. Ini berarti setiap kali kita berbicara mengenai aspek demokrasi ekonomi bagi masyarakat pada umumnya, maka kita berbicara pertama sekali mengenai demokrasi tanah atau pemerataan tanah. Karenanya tidak ada alasan sama sekali bagi dibolehkannya monopoli tanah atau penimbunan tanah, atau yang disebut sebagai pertuanan tanah, baik itu model feodal maupun kapitalis⁴⁶. Berkaitan dengan hal di atas, maka (tiga) kegiatan yang menandai pelaksanaan

⁴⁶ Setiawan. *Konsep Pembaharuan Agraria, Sebuah Tinjauan Umum*. Reformasi Agraria. Leppen FE-UI. Jakarta. 1997.hal. 33.

landreform di Indonesia dari tahun 1961-1965 adalah pendaftaran tanah, penentuan tanah lebih serta pembagiannya kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah dan pelaksanaan UU Perjanjian Bagi Hasil (UU No 2/1960). Namun kegiatan pelaksanaan landreform tersebut ternyata memperoleh hambatan yang nyata pada dua tahap kegiatan, yaitu pendaftaran tanah dan pembagian tanah-tanah objek landreform.

Setelah kandas selama beberapa tahun akibat terjadi nya prahara politik tahun 1965, program landreform kembali dicanangkan pada 1978, 1983 dan REPELITA IV. Oleh GBHN landreform diartikan secara luas yakni penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan serta pengalihan hak atas tanah.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa UUPA merupakan induk landreform, hal mana termaktub secara jelas dalam program pembaharuan agraria (agrarian reform) yang terdiri atas 5 (lima) konsep penting.

Oleh karena itu, maka dapatlah dikatakan bahwa tujuan UUPA adalah sama dengan tujuan landreform, yaitu :

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Menteri Sadjarwo dalam pidatonya pada tanggal 12 September 1960 mengenai Rancangan UUPA di muka sidang DPRGR, menyatakan bahwa tujuan landreform sebagai berikut⁴⁷ :

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan sama sekali secara revolusioner guna merealisasikan keadilan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan alat pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap WNI baik pria maupun wanita, yang berfungsi sosial.
4. Untuk mengakhiri sistem penguasaan besar-besaran dengan tidak terbatas, dengan cara menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk setiap keluarga.
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian intensif secara gotong-royong dalam

⁴⁷ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Op Cit. hal. 286.

bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi sistem perkreditan yang khusus ditujukan pada golongan tani.

Lebih lanjut, Dewan Pertimbangan Agung dalam usulnya mengenai Perombakan Hak Tanah dan Penggunaan Tanah menyatakan bahwa landreform bertujuan agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup petani meninggi dan taraf hidup rakyat jelata meningkat. Juga untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk semua rakyat Indonesia, terutama rakyat tani.

Selain kedua pandangan di atas, bermunculan pula berbagai pandangan diantara para pakar hukum agraria/hukum tanah. Ruchiyat misalnya, menyatakan bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia "Ialah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila"⁴⁸. Sedangkan Hutagalung⁴⁹ dengan mendasarkan pada defenisi landreformnya Michael Lipton, menyatakan bahwa tujuan landreform dapat dibedakan dalam 2 (dua) arti sebagai berikut :

1. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah. Ada dua dimensi untuk tujuan ini ; pertama, adanya usaha untuk menciptakan

⁴⁸ Ruchiyat. *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah*. Op Cit. hal. 19.

⁴⁹ Hutagalung, AS. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali Jakarta. 1985. hal. 13-14.

pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah dengan cara redistribusi tanah; kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil;

2. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah

Dari berbagai tujuan landreform yang diuraikan di atas, maka tujuan utama yang ingin dicapai adalah sebagai berikut ⁵⁰:

1). Tujuan Sosial Ekonomi :

- a. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat, khususnya rakyat tani.
- b. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial pada hak milik atas tanah.

2). Tujuan Sosial Politik :

- a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas serta sistem kapitalisme, feodalisme dalam penguasaan tanah dan liberalisme dalam pemilikan tanah.
- b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.
- c. Menghilangkan jurang pemisah antara petani kaya dan petani miskin.

⁵⁰ Soeprapto. R. *UUPA dalam Praktek*. Jakarta. 1986. hal. 123.

3). Tujuan Mental Psikologis :

- a. Meningkatkan harga diri dan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak atas pemilikan tanah (meningkatkan status sosial).
- b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarapnya, menentukan upah kerja yang rasional.
- c. Memberikan kedudukan penggarap sesuai dengan martabatnya sebagai manusia.

Sesuai dengan tujuan landreform yang dikemukakan di atas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia, maka program landreform meliputi :

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut absentee atau guntai.
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dan batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee dan tanah-tanah bekas Swapraja serta tanah-tanah negara.
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian.
6. Penetapan luas maksimum tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan

pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Dengan tujuan dan program landreform di atas, maka di harapkan di dalam pelaksanaannya segala ketidak seimbangan dan kelemahan-kelemahan yang terjadi selama ini dapat di perbaiki sehingga pada akhirnya dapat tercapai masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-cita kan.

Namun keenam program di atas yang merupakan objek landreform di Indonesia dapat penulis katakan hanya berjalan kurang lebih 4 (empat) tahun saja, yakni pada periode Orde Lama. Untuk selanjutnya (dalam periode Orde Baru) kurang begitu diperhatikan karena berbagai alasan, khususnya alasan politis.

Meskipun di era Orde Baru, program landreform kembali dicanangkan namun orientasinya bukan merujuk pada konsep awal melainaan menciptakan program baru yang dampaknya akhir-akhir ini sangat terasa bagi kaum tani. Oleh karena itu wajar apabila dikatakan dapat yang baru, yang lama terlupakan.

Memang patut diakui bahwa diantara program landreform ala Orde Baru seperti. transmigrasi, PIR, konsolidasi tanah dan lain sebagainya, pelaksanaannya cukup berhasil diberbagai daerah, namun pada sisi lain sejumlah persoalan mencuat kembali, diantaranya pemilikan tanah secara absente dan melebihi batas maksimum bahkan di beberapa

daerah ada yang berskala raksasa. Selain itu, kondisi pemilikan tanah pertanian oleh kaum tani sangat menyedihkan, terutama di Pulau Jawa.

Beberapa hasil penelitian mengindikasikan bahwa bentuk-bentuk pelanggaran dan kondisi di atas telah mewabah hampir di seluruh wilayah Nusantara. Oleh karena itu, perlu penanganan secara dini dengan memfokuskan pada konsep awal terlebih dahulu, kemudian dibarengi oleh konsep baru⁵¹.

Satu hal yang patut disayangkan adalah bahwa kondisi demikian ternyata terjadi di tahun 90 an, yang berarti telah satu dasawarsa berlangsungnya pelaksanaan landreform di era Orde Baru. Padahal sangat jelas program tersebut ter muat dalam REPELITA IV sebagai berikut :

"Dalam Repelita akan ditingkatkan dan dikembangkan kegiatan landreform. Pelaksanaan landreform terutama ditujukan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani, berupa tanah. Di samping itu melalui landreform diharapkan akan meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak pemilikan atas tanahnya. Untuk itu akan ditingkatkan usaha pencegahan penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum serta timbulnya tanah-tanah absente baru".

Kendati demikian, ternyata memasuki dua dasawarsa penancangan program landreform, keadaan kesejahteraan para kaum tani tidak semakin membaik, bahkan yang terjadi sebaliknya. Dapatlah

⁵¹Sejalan dengan pandangan Amantjik, mengenai pelaksanaan Landreform, dalam makalahnya *"Permasalahan Pelaksanaan Landreform di Jawa dan Sulawesi Selatan"* hal 15.

dikatakan bahwa *political will* pemerintah tidak mendukung sepenuhnya kegiatan landreform, sehingga berbagai produk kebijakan bagaikan "aturan yang mati"

Di dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, dinyatakan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan dalam rangka landreform adalah :

1. Tanah kelebihan dari batas maksimum;
2. Tanah-tanah absentee (guntai);
3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

2. Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Redistribusi Obyek Landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karang Ayu.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai jantung dari hukum pertanahan kita yang salah satu tujuannya adalah untuk menciptakan unifikasi hukum di Indonesia, sehingga pada tingkatan implementasi akan dapat dijadikan pedoman untuk melahirkan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap semua kasus atau sengketa tanah yang

telah berkembang dari beberapa dasawarsa yang lalu, dan sampai saat ini cenderung untuk mendatangkan konflik.

Salah satu permasalahan yang sangat menonjol dari beberapa kasus pertanahan di Indonesia adalah kegiatan pendaftaran tanah yang masih belum memuaskan, dan dari sekitar 55 juta bidang tanah yang ada di Indonesia, baru sekitar 30% yang sudah besertifikat, hal ini salah satu disebabkan oleh karena lemah kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya pendaftaran tanah.

Dalam Penjelasan Umum dari UUPA di kemukakan apa yang menjadi pertimbangan dan tujuan dari pendaftaran tanah. "Dalam Pembangunan Jangka Panjang Kedua peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim ataupun untuk tempat usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan yang berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, serta dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus kongkrit diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang di kuasanya dan bagi para pihak yang berkepentingan seperti calon pembeli

dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang dijadikan obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.⁵²

Pendaftaran tanah adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum kepada para pemegang haknya. Hal ini seperti yang tertuang dengan tegas dalam Pasal 19 UUPA yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah telah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 Pasal 19, ini meliputi
 - a. Pengukuran, Perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Negara.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Di dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah, maka sesuai dengan perintah dari UU atau Pasal 19 ayat (1) di atas maka telah diterbitkan oleh Pemerintah yaitu PP No 10 Tahun 1961 Tentang

⁵² Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia, *Op Cit.* hal 456.

Pendaftaran Tanah yang merupakan pendaftaran tanah yang Rechts Kadaster, bukan fiscal Kadaster.⁵³

Dalam perkembangannya, peralihan hak atas tanah dalam rangka pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan pemerintah No 10 Tahun 1961 selama 35 tahun lebih berlaku belum cukup memberikan hasil yang memuaskan, maka untuk memenuhi kebutuhan itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah menurut ketentuan baru ini meliputi:

1. Pendaftaran untuk pertama kali (initial registration) yang dapat dilakukan melalui pendaftaran secara sistematis maupun secara sistematis.
2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (maintenance) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dari objek pendaftaran tanah yang sudah dibukukan dan disajikan dengan perubahan yang terjadi kemudian.

Kelebihan dari Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997, bila dibandingkan dengan dengan peraturan pemerintah yang lama, terlihat dengan jelas bahwa pengaturan dalam peraturan pemerintah yang baru ini lebih tegas, jelas, dan juga sederhana, Sehingga diharapkan dapat lebih menunjang pembangunan nasional menuju tercapainya kepastian dan perlindungan hukum yang lebih mantap. Lebih tegas karena dalam Pasal 9 dengan tegas disebutkan bahwa objek dari pendaftaran tanah adalah

⁵³ AP. Parlindungan. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, 1991 hal 133

meliputi, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara. dan lebih jelas karena dalam Pasal 11 dengan jelas ditentukan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran untuk pertama kali dan pemeliharaan pendaftaran tanah.⁵⁴

Kalau kita simak selain Pasal 19 UUPA juga ada pada Pasal 23, 32, 38 UUPA tentang pendaftaran tanah. Di dalam ketiga Pasal tersebut diwajibkan kepada orang yang mempunyai kepentingan untuk mendaftarkan haknya sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 19 UUPA yang dimaksud.

Maka dapat dikatakan bahwa pendaftaran Pasal 19 adalah perintah dari UUPA kepada pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan pendaftaran yang dimaksud menurut Pasal 23, 32 dan 38 UUPA adalah pendaftaran yang ditujukan kepada orang yang berkepentingan agar terdapat kepastian hukum.⁵⁵

Pasal-Pasal tersebut di atas jika dilaksanakan dengan baik, maka pelaksanaan pendaftaran tanah akan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, dan disamping itu juga akan memberikan informasi yang lengkap dan aktual bagi setiap subjek hukum (termasuk subjek hukum publik) yang akan melakukan suatu perbuatan hukum

⁵⁴ Kartini Soedjendro. *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang berpotensi Konflik*, Kanisius 2001 hal 78

⁵⁵ AP Palindungan. *Op,cit* hal 114.

terhadap sebidang tanah. Hal ini sangat diperlukan terutama di era globalisasi karena dengan demikian investasi asing yang ditanam di Indonesia diharapkan akan semakin meningkat. Selain itu, pihak luar negeri sangat mendambakan adanya kepastian hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia.⁵⁶ Dan pada akhirnya konflik pertanahan yang merupakan salah satu dari sekian banyak konflik pertanahan di Indonesia dapat di tekan seminimal mungkin.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 Ayat (1) :

"Dijelaskan bahwa bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih , bukti peralihan hak berturut – turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak".

Berkaitan dengan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah redistribusi telah terjadi beberapa konflik, salah satu seperti antara PT. Karang Ayu dan masyarakat di Kelurahan Karang Ayu, dimana konflik ini bermula dari adanya keinginan masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah redistribusi obyek landreform menjadi hak milik atas nama masing-masing dari masyarakat pemohon tersebut, maksud dari permohonan pendaftaran ini adalah tidak lain untuk

⁵⁶ Kartini. *Op cit* hal 78.

memberikan hak milik atas tanah yang lebih kuat, disamping itu moment penting yang mempengaruhi tindakan tersebut adalah Rencana Tata Ruang Kota dimana lokasi tanah redistribusi yang dimohonkan merupakan bagian dari kawasan pemukiman.

Seperti yang sudah dijelaskan bahwa permasalahan antara PT. Karang Ayu dan Masyarakat pemilik tanah redistribusi obyek landreform, telah menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut menjadi hak milik atas nama masing-masing penerima obyek landreform, hal ini berkenaan dengan tidak dapat dilangsungkannya pemberian hak tersebut, disebabkan secara administrasi/prosedur telah melanggar kepentingan dari PT. Karang Ayu sebagai pemilik tanah redistribusi tanah obyek landreform tersebut yang pada kenyataanya telah terjadi tumpang tindih hak atas tanah tersebut.

Diakui bahwa pada saat dilakukannya redistribusi obyek landreform telah terjadi kekeliruan, dimana sebagian dari tanah asset PT. Karang Ayu dengan status Hak Guna Bangunan pada tahun 1970 yang telah diinventarisasi oleh Panitia Landreform dan telah menjadi obyek landreform dikembalikan sebagai kompensasi kepada PT. Karang Ayu dan diberikan dengan status HGB namun di dalam tanah tersebut telah ada kepemilikan oleh masyarakat dengan dasar SK Redistribusi.

Terhadap tindakan tersebut berimplikasi pada fakta bahwa adanya sebagian asset PT. Karang Ayu yang dimiliki dengan status Hak Guna

Bangunan telah dirampas, dibagikan dan sekarang dikuasai oleh masyarakat, Walaupun kenyataan hukum juga telah memberikan alas hak terhadap kepemilikan tersebut yaitu melalui Surat Keputusan Redistribusi yang telah diberikan kepada masing-masing penerima redistribusi.

Dalam analisa penulis adanya fakta dilapangan yang sama-sama memiliki muatan kebenaran, merupakan awal dari faktor yang menghambat pendaftaran tanah redistribusi tersebut menjadi hak milik oleh masyarakat penerima redistribusi, karena secara hukum SK Redistribusi yang dimiliki masyarakat, tidak dapat secara langsung membatalkan HGB milik PT. Karang Ayu.

Pemulihan yang dimaksud tidak lain adalah pemberian kompensasi terhadap penguasaan tanah tersebut, kompensasi ini maksudnya agar PT. Karang Ayu dapat mengeluarkan pernyataan/surat pelepasan tanah redistribusi dari asset perusahaan, sehingga Hak Guna Bangunan atas tanah tersebut secara formil telah berakhir.

Hanya saja perlu dicermati, bahwa siapa yang harus memberikan kompensasi kepada PT. Karang Ayu, dalam hal ini penulis berasumsi tidak lain adalah masyarakat penerima redistribusi yang telah diberikan izin untuk mendaftarkan tanah atas nama dirinya. Walaupun masyarakat dapat saja berargumen bahwa kepemilikannya atas tanah redistribusi bukan diperoleh dengan cuma-cuma, tetapi melalui prosedur dan berbagai pembayaran yang telah diberikan kepada Panitia

Landreform, sebagaimana sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk redistribusi tanah landreform. Berdasarkan fakta tersebut, terlepas dari kekeliruan yang dilakukan oleh Panitia Landreform, berarti masyarakat juga memiliki hak atas tanah tersebut, hanya saja bila hal ini terus ditarik ulur, maka sangatlah sulit menemukan jalan keluarnya. Kondisional yang adil adalah pemberian kompensasi kepada PT. Karang Ayu, tanpa tindakan tersebut sangatlah tidak mungkin masyarakat bisa memiliki hak yang cukup untuk memintakan pendaftarannya, hanya saja berapa besar ganti rugi yang harus dibayar, inilah yang perlu dibicarakan, apakah cukup dengan menyandarkan pada NJOP PBB melalui taksiran kelas tanah oleh Kantor PBB setempat, atau diperlukan kompensasi dengan nilai ekonomis atas tanah. Dalam bagian ini penulis mencoba mengkritik bahwa seharusnya PT. Karang Ayu menerima kompensasi berdasarkan NJOP PBB.

Tindakan-tindakan tersebut di atas akan lebih bermanfaat bagi kedua belah pihak, dan akan lebih mencerminkan fungsi sosial yang sebenarnya dari tanah sesuai bunyi Pasal 6 UUPA.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian penulis terhadap permasalahan, maka dapat disimpulkan :

1. Kedudukan PT. Karang Ayu atas tanah redistribusi perlu mendapat penghargaan disebabkan Hak Guna Bangunan yang dimiliki PT. Karang Ayu merupakan bagian dari kompensasi pembelian tanah Partikelir milik PT.Karang Ayu. Namun kedudukan masyarakat atas tanah redistribusi juga perlu untuk dihargai, disebabkan masyarakat penerima redistribusi telah melakukan prosedur penyelesaian tanggungjawab, di dalam kondisional seperti itu maka sangatlah perlu untuk dicarikan solusi agar masalah yang ada tidak berlarut-larut.
2. Faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi yaitu belum dikeluarkannya tanah redistribusi obyek landreform dan status tanah Hak Guna Bangunan milik PT. Karang Ayu, sehingga prosedur permohonan pendaftaran tanah redistribusi oleh masyarakat sangat sulit dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena masyarakat tidak memiliki alas hak yang kuat. Solusi yang perlu dilakukan yaitu pemberian kompensasi oleh masyarakat penerima tanah redistribusi kepada PT. Karang Ayu. Pemberian kompensasi

diperlukan agar supaya status Hak Guna Bangunan atas tanah redistribusi tersebut dapat dikeluarkan dari asset PT. Karang Ayu.

B. Saran

Dari analisis di atas maka dapat kiranya penulis memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Perlu secepatnya dilaksanakan pemberian kompensasi kepada PT. Karang Ayu agar persoalan atas tanah redistribusi masyarakat yang ingin didaftarkan segera berakhir.
2. Kiranya pemerintah lebih proaktif sebagai pihak ketiga yang menjembatani konflik ini, karena dengan kedudukan PT. Karang Ayu sebagai pemegang Hak Guna Bangunan haruslah tetap dihormati dan secara prosedur hak masyarakat atas tanah redistribusi tidak memiliki alas hak yang kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman *Beberapa Masalah Tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat. Banjarmasin. 1990.
- Badan Pertanahan Nasional. *Reformasi Pertanahan*. Mandar Maju. Bandung. 2002.
- Harsono. Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan. Jakarta.
- Hustiati. *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju. Bandung. 1990.
- Hutagalung.A.S.1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu sarana ke Arah Pemecahan Masalah PenguasaanTanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali Jakarta..
- Kartodirdjo.Sartono. 1983, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.
- Koensoebekti. 1975. *Landreform Cacat-Cacat di Dalam Struktur Agraria Sebagai Hambatan-hambatan Bagi Perkembangan Ekonomi*. Badan Pendidikan dan Latihan Dalam Negeri. Jakarta.
- Mahfud. M.1998. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta.
- Mardalis, 2002, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Murad. Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung.
- Mustafa. 1988. *Hukum Agraria dalam Perspektif*. Remaja Karya. Bandung.
- Narbuko.Chalid, dan H.Abu Achmadi, 2002. *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Parangin. Effendi. 1986. *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali. Jakarta.
- , 1998, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Parlindungan. AP. 1990, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni. Bandung.
- , 1991, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju. Jakarta.
- Rajagukguk. Erman. *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*. Chandra Pratama. Jakarta.1995.
- Ruchiyat. 1983. *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah*. Armico.Bandung.
- Setiawan.1997. *Konsep Pembaharuan Agraria, Sebuah Tinjauan Umum*. Reformasi Agraria. Leppen FE-UI Jakarta 1997.
- Soedjendro. Kartini. 2001. *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Kanisius. Jakarta.
- Soekanto.Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta.
- Soekanto.Soerjono dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soeprapto. R. 1986. *UUPA dalam Praktek*. Jakarta.
- Sumardjono. Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas.
- Undang-Undang :
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang ganti Rugi dan Pembagian Tanah Redistribusi