

**PELAKSANAAN REDISTRIBUSI TANAH OBYEK LANDREFORM
DI KECAMATAN SEMARANG BARAT
KOTA SEMARANG**

**Program Studi
Magister Kenotariatan UNDIP**



Oleh :

NURHAYATI, SH
B4B004156

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2006**

TESIS

PELAKSANAAN REDISTRIBUSI TANAH OBYEK LANDREFORM

DI KECAMATAN SEMARANG BARAT

KOTA SEMARANG

Oleh :

NURHAYATI, SH
B4B004156

Telah disetujui
Oleh :

Pembimbing Utama

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan

Hj. Endang Sri Santi, SH, MHum
NIP. 130929452

H. Mulyadi, SH, MS
NIP. 130529429

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan di Lembaga Pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penelitian maupun yang belum/tidak diterbitkan sumbernya dijelaskan di dalam tulisan daftar pustaka.

Semarang, Nopember 2006

Yang menyatakan

NURHAYATI, SH
B4B004156

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **“PELAKSANAAN REDISTRIBUSI TANAH OBYEK LANDREFORM DI KECAMATAN SEMARANG BARAT KOTA SEMARANG”**, sebagai suatu syarat untuk mendapatkan derajat sarjana S-2 pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Program Studi Magister Kenotariatan.

Selama proses penulisan tesis ini sejak penyusunan rancangan penelitian, studi kepustakaan, pengumpulan data di lapangan serta pengolahan hasil penelitian sampai terselesaikannya penulisan tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan baik sumbangan pemikiran maupun tenaga yang tak ternilai harganya dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan segala kerendahan hati dan penuh keikhlasan untuk menyampaikan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak H. Mulyadi, S.H.,M.S. selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro dan sebagai dosen penguji, terima kasih sedalam-dalamnya untuk petunjuk dan saran-sarannya.
2. Bapak Yunanto , S.H., M.Hum selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro

3. Bapak Budi Ispriyarso, SH., MHum selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro
4. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH, MHum selaku Pembimbing Utama yang disela-sela kesibukannya masih bersedia meluangkan waktunya yang berharga untuk memeriksa dan menyempurnakan tulisan ini dengan berbagai nasehat dan bimbingannya.
5. Bapak H. Achmad Chulaemi, S.H., selaku Dosen Penguji dan khususnya selaku dosen mata kuliah Hukum Agraria, Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah, Teori dan Praktek Hak Tanggungan yang melalui beliau penulis telah banyak mendapatkan ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam mata kuliah yang telah beliau berikan.
6. Bapak Suparno, SH. MHum, selaku Dosen Penguji Tesis Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah memberikan banyak masukan serta arahan untuk dapat terselesaikannya tesis ini dengan baik;
7. Seluruh jajaran Dosen Pengajar pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro atas pengajaran dan bimbingannya selama studi penulis.
8. Seluruh Staff Administrasi pada Program Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah turut membantu kelancaran dalam masa studi penulis.
9. Ayahnda **Mohammad Pandi, HG** (Alm) dan Ibunda **Hj. Maswiyah** serta kakak-kakak dan adik-adik tercinta yang telah mendukung, membantu dan selalu mendoakan keberhasilan dalam menempuh studi sampai ke jenjang strata 2 (S2) ini.

10. Bapak Notaris H. Surya, SH dan keluarga, yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil selama studi penulis.

11. Rekan-rekan angkatan 2004 Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang tidak dapat disebut satu persatu

12. Serta pihak-pihak yang turut membantu dalam penulisan tesis ini.

Penulis sangat menyadari bahwa tulisan yang sangat sederhana ini masih jauh dari kesempurnaan dan tidak luput dari segala kekurangan dan kesalahan, oleh karenanya segala koreksi dan saran yang bersifat membangun dan bertujuan untuk lebih menyempurnakan tulisan ini akan penulis terima dengan senang hati.

Harapan penulis semoga tulisan sederhana ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak yang ingin menambah wawasan dalam bidang kenotariatan khususnya, dan masyarakat pada umumnya yang membutuhkan.

Semarang, Nopember 2006

Penulis

NURHAYATI, SH
B4B004156

ABSTRAK

Landreform merupakan salah satu sarana untuk memperbaiki kehidupan rakyat tani dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis. Untuk melaksanakan tujuan tersebut pemerintah telah melaksanakan Landreform dalam arti yang sempit salah satunya yaitu kegiatan proyek redistribusi tanah.

Redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa Tanah. Sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti adalah bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat dan kondisinya dewasa ini dan adakah hambatan-hambatan yang terjadi dan bagaimanakah penyelesaiannya.

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris dan spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini bersifat penelitian deskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa keadaan tanah obyek landreform yang telah direstribusikan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini telah mengalami perubahan fungsi dari tanah lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman. Hal ini di pengaruhi oleh beberapa faktor berikut: karena perkembangan kota obyeknya berubah dari lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman, karena pewarisan maka kepemilikannya beralih, karena obyek redistribusi tanah tersebut telah diperjual-belikan. Status pemilikan tanah hasil redistribusi tanah yang pernah dilakukan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini tidak lagi dimiliki oleh para petani penggarap, hampir sebagian besar telah beralih kepemilikannya. Kendala-kendala yang terjadi terhadap tanah redistribusi di Kecamatan Semarang Barat yaitu: masih banyaknya tanah hasil redistribusi tanah tersebut yang belum didaftarkan oleh pemiliknya, sehingga tidak dapat diketahui secara pasti berapa masing-masing tanah obyek landreform yang sudah atau belum terbit sertifikatnya

Kata Kunci : Landreform, Redistribusi Tanah

ABSTRACT

Land reform is a mean to improve farmers' lives standard thus the main goals to achieve include those of economy, social-politic, and mental-psychology. To execute the goals the government has conducted land reform in the narrow sense, one of them includes the activity of land redistribution project.

Land redistribution is the division of the lands owned by the state and have already stated as objects of the land reform given to the farmers fulfilling the requirements of governmental regulation No. 224 Year 1961. It is tended to improve the state of social economy of the people by holding the land distribution fairly.

Based on that, the problems examined would be the application of the land redistribution in West Semarang sub-district and its condition and the problems arisen and the solution taken.

The approaching method used is juridical-empirical and the specification used in the research is descriptive analysis.

Based on the result, it can be noted that the condition of land reform area redistributed in West Semarang sub-district has experienced changes in its function from farming land into settlement. This is due to factors below: due to the city development the object changes from the farming land into the settlement; due to rights-shifting so that the ownership is changed; due to the selling of the redistributed land object. Most of the lands ownership in West Semarang is shifting from the farmers. Problems found in the land redistribution in West Semarang are: the redistributed lands are mostly unregistered yet so that it results in the confusion in counting the number of the certification on the land reform.

Keywords: Landreform, Land Redistribution

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kegunaan Penelitian	7
1.5. Sistematika Penulisan	7

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum tentang Landreform	9
2.1.1. Pengertian dan Ciri-ciri Landreform	9
2.1.2. Tujuan Landreform	18
2.1.3. Tanah Obyek Landreform	22
2.1.4. Program Landreform	23
2.2. Tinjauan tentang Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia	24
2.2.1. Pengertian Penguasaan dan Pemilikan Hak-hak Tanah	24
2.2.2. Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia	26
2.2.2.1. Penguasaan dan Pemilikan Tanah Menurut Hukum Adat	28
2.2.2.2. Penguasaan dan Pemilikan Tanah Menurut UUPA 1960 - Sekarang	31
2.2.2.3. Penetapan Luas Tanah Pertanian Menurut UU No. 56 Tahun 1960	35
2.2.2.4. Ketentuan tentang Tanah Absentee	43
2.3. Tinjauan tentang Redistribusi Tanah	47
2.3.1. Pengertian Redistribusi Tanah	47
2.3.2. Tahapan Pelaksanaan Redistribusi Tanah	51
2.3.3. Organisasi Pelaksana	52

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan	56
3.2. Spesifikasi Penelitian	56
3.3. Sumber Data	57
3.4. Populasi dan Sampel	57
3.4.1. Populasi	57
3.4.2. Sampel	58
3.5. Metode Analisis Data	59

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Kecamatan Semarang Barat	61
4.2. Pelaksanaan Redistribusi Tanah di Kecamatan Semarang Barat dan Perkembangannya Dewasa Ini .	64
4.3. Kendala-kendala dalam Redistribusi Tanah di Kecamatan Semarang Barat	87

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan	92
5.2. Saran-Saran	93

DAFTAR PUSTAKA LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan sekaligus merupakan kekayaan Nasional, hal mana tercermin dan hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan kekal. Sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup dan kehidupannya pada tanah, utamanya dalam bidang pertanian.

Tanah dalam masyarakat agraris mempunyai kedudukan yang sangat penting sehingga harus diperhatikan peruntukkan dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesar kemakmuran rakyat”.

Indonesia adalah salah satu Negara agraris yang menggantungkan kehidupan masyarakatnya pada tanah. Bagi masyarakat Indonesia tanah merupakan sumber kehidupan dengan nilai yang sangat penting.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia sama sekali tidak bisa dipisahkan dari tanah. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah.¹

Tanah merupakan tempat tinggal, tempat manusia melakukan aktivitas sehari-hari bahkan setelah meninggal pun tanah masih diperlukan. Tanah juga merupakan suatu obyek yang khas sifatnya, dibutuhkan oleh banyak orang, tetapi jumlahnya tidak bertambah. Secara kultur ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dengan manusia.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, jelaslah bahwa pola penguasaan tanah tidak dapat dilepaskan dan permasalahan petani dan taraf kehidupan mereka. Kekurangan tanah, untuk dijadikan lahan garapan merupakan permasalahan pokok dalam suatu masyarakat agraris.

Kondisi pemilikan dan penguasaan tanah yang timpang seperti inilah yang telah mendorong tekad para pendiri bangsa untuk menata struktur agrarian melalui kebijakan perundang-undangan guna mengangkat rakyat dan kemiskinan akibat ketidakadilan akses rakyat atas tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan sumber pokok segala kebijaksanaan untuk menata masalah pertanahan dan meningkatkan produksi, taraf hidup dan

¹ Kertasapoetra, dkk. ***Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah***, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hal. 1.

kesejahteraan sosial masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai sumber tertib hukum UUPA merupakan undang-undang pertanahan nasional memuat sendi-sendi dan ketentuan pokok, tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar maka yang dimuat hanyalah asas-asas serta soal-soal garis besarnya saja dari agrarian reform yang meliputi perombakan struktur hukum tanah Indonesia serta pembangunan hukum tanah Nasional, serta asas-asas dan ketentuan landreform yang merupakan perombakan dalam penguasaan tanah dan hubungan hukum serta persyaratan-persyaratan dalam penguasaan tanah.

Atas dasar ketentuan UUPA diterbitkan peraturan perundangan landreform yang bertujuan untuk mengadakan penataan penguasaan tanah dan meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan rakyat khususnya para petani kecil secara adil dan merata, sehingga terbuka kesempatan untuk mengembangkan diri mencapai kemakmuran sebagai bagian dari pembangunan Nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Landreform merupakan salah satu sarana untuk memperbaiki kehidupan rakyat tani dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis.²

² Sulaeman, *Redistribusi Tanah Objek Landreform dan Permasalahannya*, Jurnal Ilmiah Badan Pertanahan, 1993. hal. 1-2.

Adapun tujuan ekonomis yang akan dicapai adalah memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial pada hak milik, serta memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

Sedangkan tujuan politis tersebut adalah mengakhiri sistem tuan tanah (tanah partikelir) dan mengakhiri pemilikan tanah yang luas (kelebihan maksimum) serta mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil.

Adapun tujuan mental psikologis yaitu meningkatkan kegairahan kerja bagi petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah, serta memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarap.

Untuk melaksanakan tujuan tersebut pemerintah telah melaksanakan Landreform dalam arti yang sempit salah satunya yaitu kegiatan proyek redistribusi tanah.

Redistribusi tanah³ adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan

³ Anonim, *Dit Pengaturan Penguasaan Tanah, Tata Cara Kerja Proyek Pengembangan Penguasaan Tanah*, Jakarta, 1996, hal. 56.

Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Program redistribusi tanah telah dilaksanakan diberbagai daerah di Indonesia termasuk di Kecamatan Semarang Barat. Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa redistribusi tanah pada hakekatnya adalah untuk memberikan akses kepemilikan tanah bagi para petani dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya. Namun dalam realitasnya permasalahan pertanahan terus berkembang mengikuti perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Pola penggunaan tanah dalam mendukung roda pembangunan akan mengalami pergeseran sesuai dengan perkembangan pada masing-masing sektor. Keberadaan tanah tidak bertambah, sedangkan kebutuhan manusia akan tanah mengalami peningkatan.⁴ Seirama dengan pertumbuhan dan perkembangan dalam masyarakat, permasalahan tentang pertanahan merupakan permasalahan yang lintas sektoral.⁵

Maka berdasarkan hal tersebut di atas adalah sangat menarik untuk dikaji baik secara *das sollen* maupun *das sein* (*law in book* maupun *law in*

⁴ Jhon Salihendo, ***Manusia, Tanah Hak, dan Hukum***, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 10.

⁵ Lutfi Ibrahim Nasoetion, ***Rethinking Land Reform In Indonesia***, Bhumi Bakti, 1995. hal. 38.

action) pelaksanaan redistribusi tanah yang telah dilakukan di Kecamatan Semarang Barat. Dalam arti pencapaian sasaran dari redistribusi tanah itu sendiri dan realita yang terjadi di dalam masyarakat saat ini.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan diajukan oleh penulis adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat dan kondisinya dewasa ini ?
2. Adakah hambatan-hambatan yang terjadi dan bagaimanakah penyelesaiannya ?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat dan kondisinya dewasa ini
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dan penyelesaiannya.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Agraria mengenai redistribusi Tanah.

2. Kegunaan Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang sangat berharga bagi berbagai pihak yang terkait dalam pelaksanaan redistribusi Tanah.

1.5. Sistematika Penulisan

Untuk menyusun tesis ini peneliti membahas dan menguraikan masalah, yang dibagi dalam lima bab.

Adapun maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab adalah agar untuk menjelaskan dan menguraikan setiap permasalahan dengan baik.

Bab I : Mengenai pendahuluan bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

- Bab II : Di dalam bab ini akan menyajikan landasan teori tentang Landreform, Tinjauan tentang Penguasaan dan Kepemilikan Tanah di Indonesia, dan Tinjauan tentang Redistribusi Tanah.
- Bab III : Metodologi Penelitian, akan memaparkan metode yang menjadi landasan penulisan, yaitu metode pendekatan, spesifikasi penelitian, sumber data, populasi dan sampel, metode analisis data.
- Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini akan diuraikan hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dan pembahasannya.
- Bab V : Pada bab ini merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.

Daftar Pustaka

Lampiran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Umum tentang Landreform

2.1.1. Pengertian dan Ciri-ciri Landreform

Bila kita perhatikan di negara kita istilah yang biasa dipergunakan adalah “*land reform*”. Secara harfiah perkataan *landreform* berasal dari bahasa Inggris, yaitu : *land*, yang artinya tanah dan *reform* yang artinya perubahan, perombakan. Landreform berarti perombakan terhadap struktur pertanahan, akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan pertanahan, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani.⁶

Pembaharuan agraria dalam bidang pertanahan khususnya penataan kembali struktur penguasaan tanah sebenarnya telah dikenal sejak jaman Romawi Kuno, sekalipun bentuk dan sifatnya berbeda-beda sepanjang jaman, sesuai dengan tuntutan jaman serta tergantung dari tujuan para elit yang berkuasa.

⁶ Sri Sudaryatmi, *Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul dalam Kaitannya dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kecamatan Margoyoso, Kabupaten Pati)*. Tesis Magister Ilmu Hukum, Program Sarjana, hal. 42.

Secara sepintas, latar belakang sejarah pencetusan gagasan landreform dimulai pada abad ke 6 Sebelum Masehi sebagaimana yang dikemukakan oleh Ella H Tuma dalam bukunya yang berjudul: “*The Twenty Sixth Century of An Agrarian Reconstruction*”; masa agak rinci kapan landreform dimulai kira-kira sekitar tahun 133 Sebelum Masehi yakni ketika dua kakak beradik berkebangsaan Roma, Tiberius Gracchus dan Gaius Gracchus, mengusulkan kepada senat Romawi untuk membuat undang-undang yang membatasi kepemilikan tanah pertanian yang luas. Meskipun pada akhirnya mereka dibunuh oleh para tuan-tuan tanah (selaku lawan), namun momen penting ini akhirnya menjadi suatu peristiwa besar di dunia yang kelak mendatangkan keadilan, kesejahteraan bagi rakyat kecil dan menaikkan martabat manusia.⁷

Gagasan tersebut kemudian oleh Lenin disebut sebagai landreform yang kini banyak digunakan oleh negara-negara di berbagai dunia, baik untuk kepentingan politis, sosial, ekonomi maupun pertahanan dan keamanan.⁸

Untuk melaksanakan penjabaran sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 beserta berbagai

⁷ Georitno, ***Landreform Sebuah Gagasan Besar Manusia***, Majalah Bumi Bhakti Adhiguna, Nomor 2 Tahun 1 Juni 1991, Jakarta, hal. 7.

⁸ A.P. Parlindungan, ***Landreform di Indonesia suatu Perbandingan***, Mandar Maju, Bandung, 1987, hal 58.

peraturan pelaksanaannya. Disini kita melihat Political will Pemerintah turut mendukung pelaksanaan landreform di Indonesia.

Selanjutnya untuk memahami sebagaimana pelaksanaan landreform dan redistribusi tanah, seyogyanya diperlukan pemahaman akan definisi dari keduanya, oleh karena itu akan diuraikan guna menghindari kerancuan dalam pendefinisiannya.

Secara harfiah, perkataan landreform berasal dari bahasa Inggris yaitu Land artinya tanah dan Reform artinya perubahan, perombakan. Jadi pengertian landreform adalah perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.⁹

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa program landreform meliputi landreform dalam arti luas dan dalam arti sempit. Sehubungan dengan ini Peter Doner menyatakan 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 wilayah”¹⁰.

⁹ Hustiati, *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 31-32.

¹⁰ Koen Soebakti, *Landrefom Catat-catat di Dalam Struktur Agraria sebagai Hambatan bagi Perkembangan Ekonomi*, Jakarta Pusdiklat, Jakarta, 1975, hal. 12.

Dalam pengertian yang terbatas, istilah agrarian reform ini dikenal sebagai landreform dimana salah satu programnya adalah yang banyak dikenal adalah redistribusi tanah (pembagian tanah). Namun seringkali antara agrarian reform dan landreform dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa pengertian agrarian reform lebih luas daripada landreform.¹¹

Agrarian reform dan landreform sebagaimana yang dikemukakan oleh Lin adalah Agrarian Reform merupakan upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan desa. Sedangkan landreform adalah yang merupakan konsep agrarian reform dalam arti sempit, dibedakannya atas landreform dalam arti sempit yaitu redistribusi tanah dan landreform dalam arti luas yakni pembaharuan dalam struktur penguasaan, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung.

Sedangkan Ladejinsky mendefinisikan sebagai berikut:¹²

Agrarian reform adalah unsur-unsur yang seluruhnya atau sebagian besar meliputi pendistribusian tanah kepada kaum tak bertanah serta pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah jaminan bagi penguasaan tanah dan penyakapan yang adil, metode penggarapan yang lebih baik melalui asistensi teknis, kredit yang cukup, fasilitas pemasaran lewat koperasi dan lain-lain.

¹¹ Setiawan, ***Konsep Pembaharuan Agraria, Sebuah Tinjauan Umum***, Reformasi Agraria Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 3.

¹² Ladejinsky W, ***Agrarian Reform in Asian***, Leiden, 1980, hal. 33.

Sedangkan pengertian landreform adalah:

Sebuah program yang berisikan redistribusi drastis akan pemilikan dan pendapatan lewat pengorbanan kaum tuan tanah, upaya yang revolusioner berkenaan dengan pemilikan, kekuasaan politik dan status sosial dari satu kelompok masyarakat kepada lainnya.

Sedangkan Cohen¹³ memberikan definisi sebagai berikut: Agrarian reform adalah berbagai upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai macam kebijakan pembangunan melalui cara-cara:

- (1) Peraturan redistribusi tanah,
- (2) Upaya-upaya menumbuhkan produktivitas,
- (3) Kredit kelembagaan,
- (4) Pajak pertanahan,
- (5) Peraturan mengenai penyakapan dan upah, dan
- (6) Pemindahan dan pembukaan tanah baru.

Sedangkan landreform adalah perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam pemilikan tanah, sehingga dapat mencapai tujuan pemerataan lebih besar.

Adapun pengertian landreform bisa berarti luas bisa berarti sempit.

Adi Putra Parlindungan menyatakan bahwa landreform bertujuan luas dan di kalangan dunia internasional landreform itu bermakna :

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai hak milik.
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan pertuananahan misalnya dengan menentukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil.
3. Larangan memiliki tanah yang luas, disebut juga dengan larangan latifundia.

¹³ Cohen, *Agrarian Structures and Agrarian Reform*, Leiden, 1978, hal. 6.

4. Larangan absenteeisme atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri, ia bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian atau sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakannya atau menyuruh orang lain untuk mengerjakannya.
5. Penetapan suatu ceiling bagi kepemilikan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya latifundia atau mencegah penumpukan tanah dengan 1 (satu) orang yaitu land lord yang menguasai orang . banyak.¹⁴

Pengertian landreform di Indonesia dibagi atas dua bagian, yaitu :

1. Landreform dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program, terdiri dari :
 - a. Pembaharuan Hukum Agraria
 - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah.
 - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
 - d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
 - e. Perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara berencana sesuai dengan daya dan kesanggupan serta kemampuannya.
2. Landreform dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.¹⁵

¹⁴ A.P. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 8.

¹⁵ I Nyoman Budi Jaya. *Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta, 1989, hal. 9.

Agrarian Reform merupakan konsep yang lebih menyeluruh karena meliputi perubahan keadaan-keadaan yang sangat luas dan sangat berpengaruh terhadap sektor pertanian. Dengan demikian dapat dikatakan merupakan suatu alat yang penting untuk meningkatkan hasil pertanian yang dihasilkan tanah tersebut dengan asumsi bahwa tanah merupakan faktor produksi yang paling dominan.

Pengertian *landreform* menurut ketentuan Undang-undang Pokok Agraria adalah pengertian dalam arti luas, dan perumusannya sesuai dengan pengertian *landreform* yang dirumuskan oleh *Food and Agriculture Organization* (FAO), yaitu suatu program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang-penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan.

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 sulam.¹⁶

Di Indonesia, pengertian *landreform* terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono¹⁷, Efendy Perangin¹⁸ dan Mustafa¹⁹, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program²⁰: (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 persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya. Sedangkan *landreform* dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan

¹⁶ Hustiati, *Op. Cit*, hal. 31-32.

¹⁷ Boedi Harsono dalam Abdurrahman, *Beberapa Masalah tentang Landreform*. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 1990, hal. 2.

¹⁸ Efendy Parangin, *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 121.

¹⁹ Mustafa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Remaja Karya, Bandung, 1988, hal. 27.

²⁰ *Ibid*, hal. 33.

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 baru²¹.

Dalam pengertian yang lebih sempit, istilah *landreform* digambarkan sebagai perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam kepemilikan tanah yang bertujuan menciptakan pemerataan. Berdasarkan pengertian di atas, jelaslah bahwa *landreform* dalam arti sempit merupakan bagian dari *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 pemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan dalam pembangunan pertanian.²²

²¹ 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.

²² Mochammad Mahfud, ***Politik di Indonesia***, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 30.

Adapun yang merupakan ciri pokok pelaksanaan landreform di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Tidak menghapus hak milik perseorangan atas tanah bahkan secara kuantitatif menambah jumlah pemilik tanah.
- b. Adanya suatu jaminan pembayaran ganti rugi (kompensasi) bagi para bekas pemilik tanah-tanah pertanian kelebihan dan *absentee* yang dikuasai oleh pemerintah.²³

2.1.2. Tujuan Landreform

Mengenai tujuan diadakannya program landreform di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu : tujuan secara umum dan tujuan secara khusus. Secara umum tujuan landreform adalah untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Dengan berlandaskan pada tujuan secara umum di atas, maka secara khusus landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :

1. Tujuan Sosial Ekonomis
 - a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada Hak Milik.

²³ I Nyoman Budi Jaya, *Op. Cit*, hal. 10.

- b. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
2. Tujuan Sosial politis.
- a. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah yang luas.
 - b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian yang adil pula.
3. Tujuan Mental Psikologis
- a. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
 - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik dan penggarapnya.²⁴

Selanjutnya Dewan Pertimbangan Agung dalam usulnya tentang “Perombakan hak tanah dan penggunaan tanah” menyatakan bahwa landreform bertujuan: “agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup tani meninggi dan taraf hidup seluruh rakyat jelata meningkat.” Menteri Agraria Soedjarwo dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 yang mengantarkan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria di muka Sidang Pleno DPR-GR antara lain menyatakan bahwa : “Perjuangan perombakan hukum agraria kolonial dan penyusunan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan,

²⁴ Soeprapto, R. *UUPA dalam Praktek*, Jakarta, 1986, hal. 123.

khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing.

Itulah sebabnya maka landreform di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan Revolusi nasional Indonesia. "Selanjutnya dikatakan bahwa tujuan landreform di Indonesia adalah :

- a. 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 merealisasi keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek (maksudnya: alat pemerasan).
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun, tetapi berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomis yang lemah.
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Jelaslah kiranya bahwa tujuan landrefom yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para

petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.²⁵

A.P. Parlindungan berpendapat bahwa Tujuan UUPA, sebagai berikut :²⁶

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.

Selain pandangan-pandangan di atas, bermunculan pula berbagai pandangan di antara 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

²⁵ Boedi Harsono, ***Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya***, Djambatan, Jakarta, 1994. hal. 350-351

²⁶ A.P.Parlindungan, ***Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria***, Alumni, Bandung,1990. hal.9.

pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.²⁷

Sedangkan Hutagalung²⁸ dengan mendasarkan pada defenisi *landreform* nya 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.

2.1.3. 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);

²⁷ Edi Ruchiyat, *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah*, Armico, Bandung, 1983, hal. 19.

²⁸ Arie Susanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemenuhan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali Jakarta, 1985, hal. 13-14.

3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

2.1.4. Program Landreform

Sesuai dengan tujuan tersebut di atas dan mengingat situasi dan kondisi di Indonesia pada waktu itu, 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 dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan 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 minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Dari keenam program tersebut yang paling sulit dilaksanakan dan akan menjadikan masalah sosial, hukum, ekonomi maupun masalah lainnya di masa sekarang maupun di masa yang akan datang adalah program yang keenam yaitu penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian dan

larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah pertanian menjadi bagian yang terlampau kecil. Walaupun program tersebut dilandasi dengan Pasal 8 dan Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 yang menyebutkan :

Pasal 8 Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 (dua) hektar.

2.2. Tinjauan tentang Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia

2.2.1. Pengertian Penguasaan dan Pemilikan Hak-hak Tanah

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” *dapat* dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis²⁹. Pengertian yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Pengertian penguasaan dan menguasai tersebut dipakai dalam arti perdata Dalam UUD 1945 dan UUPA pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam arti publik, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA. Pengertian yuridis yang beraspek perdata, terdiri atas hak tanah seperti : hak milik (Pasal 20), hak guna usaha dan hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan (Pasal 23, 33, 39, dan 51). Sedangkan hak menguasai negara yang sifatnya hukum publik merupakan hak menguasai negara yang meliputi semua tanah tanpa ada terkecualinya.

²⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal. 19.

Kemudian arti hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial.³⁰ Terkuat dan terpenuhi tidak berarti hak milik, hak yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat seperti hak *eigendom* yang asli. Namun pengertian tersebut menunjukkan bila dibandingkan dengan hak lain, hak milik adalah hak yang paling kuat dan paling penuh.

Adapun sifat-sifat dari hak milik adalah :

- a. Merupakan tanah hak yang terkuat dan terpenuh
- b. Bersifat turun-temurun, artinya dapat diwariskan oleh si empunya tanah
- c. Dapat menjadi induk atas hak-hak atas tanah lain, artinya bahwa hak milik tersebut dapat dibebani oleh Hak Guna Bangunan, Hak Sewa, Hak Gadai.
- d. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.
- e. Dapat dijual atau ditukar dengan benda lain atau dihibahkan dan diberikan secara wasiat
- f. Dapat diwakafkan
- g. Yang boleh memiliki hak milik sesuai dengan Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria adalah :
 - 1) Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik
 - 2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya
 - 3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pada warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melaporkan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak

³⁰ Achmad Chuleemi, *Hukum Agraria Perkembangan Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, FH. Undip, Semarang, 1995. hal. 59.

diperoleh hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.

- 4) Selama seseorang yang memiliki kewarganegaraan lain selain sebagai warga negara Indonesia, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (13) pasal ini.

Pada prinsipnya, hanya Warga Negara Indonesia tunggal yang boleh mempunyai tanah dengan Hak Milik (Pasal 21 ayat (1) jo ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria).

Menurut Boedi Harsono hapusnya hak milik dikarenakan oleh hal-hal sebagai berikut :

- a. Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA
- b. Penyerahan suka rela oleh pemiliknya
- c. Ditelantarkan
- d. Ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).

2.2.2. Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Indonesia

Lahirnya UUPA 1960 mengakhiri dualisme hukum agraria yang ada sebelumnya dan berlaku di Indonesia, yakni Hukum Tanah Barat yang didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip adat. UUPA yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960 ini memuat hak-hak yang

merupakan perubahan yang fundamental terhadap stelsel hukum agraria lama. Dengan UUPA ini telah dijadikan tidak berlaku lagi banyak peraturan-peraturan di bidang hukum agraria. Beberapa tujuan penting dari perubahan ini adalah penyatuan undang-undang agraria untuk menghilangkan sistem dualistik yang membedakan antara hak-hak agraria yang penegasannya terdapat dalam lampiran Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960.

Dengan berakhirnya sifat dualisme hukum agraria yang ada tersebut maka bentuk dari penguasaan tanah juga mengalami perubahan. Dalam UUPA, negara adalah penguasa tertinggi atas tanah. Hal ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 bahwa bumi air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan “dikuasai” dalam pasal ini menurut penjelasan UUPA bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan perembukan penggunaan persediaan dan pemeliharannya
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jadi dengan kekuasaan negara dapat memberikan tanah kepada seorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya misal : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak yang lainnya, dimana kewenangan negara untuk menguasai tanah tersebut semata-mata adalah untuk kepentingan masyarakat banyak.

2.2.2.1. Penguasaan dan Pemilikan Tanah Menurut Hukum Adat

Sejarah agraria Indonesia mengenal adanya pemilikan tanah baik oleh Raja maupun individu, jauh sebelum datangnya penjajah oleh Inggris maupun Belanda. Dalam sistem penguasaan tanah menurut hukum adat, tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu sama lain. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai suatu kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat ini adalah hak yang asli yang utama dalam hukum tanah adat dan meliputi semua tanah di lingkungan masyarakat hukum adat, yang juga dianggap sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat

hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat tersebut.³¹

Istilah *Beschikkingrecht* atau dikenal sebagai hak ulayat terdapat dua unsur dalam konsep hak ulayat tersebut, yakni *pertama*, tiadanya kekuasaan untuk memindah-tangankan tanah hubungan hukum di atas, *kedua*, terdapat interaksi antara hak komunal dan hak individual. Hal ulayat ini berlaku ke dalam dan keluar.

Keluar, kelompok masyarakat hukum adat tersebut mempunyai wewenang tersendiri atas tanah di lingkungannya, berlaku larangan bagi orang luar menarik keuntungan dari tanah itu, kecuali dengan ijin dan sesudah membayar uang pengeluaran (*regugnitie*). Orang luar juga dilarang memiliki tanah perseorangan atas tanah pertanian. Sementara itu *ke dalam*, pertama, persekutuan dan anggota-anggotanya mempunyai hak untuk menarik dari tanah dan segala yang tumbuh dan hidup atas tanah itu, mendirikan tempat kediaman, menggembala ternak, mengumpulkan bahan makanan, berburu dan memancing, kedua masih terkekangnya hak individual (perseorangan) di dalam hak masyarakat (ulayat), ketiga persekutuan dapat menetapkan tanah untuk kepentingan umum, misalnya kuburan, padang ternak bersama, pekarangan masjid, untuk tanah jabatan (bengkok).

³¹ Arie Susanti Hutagalung, *Op. cit*, hal 21.

Dalam konsep *beschikkingrescht* menurut B. Ter Haar, dibedakan antara Hak Ulayat itu sendiri dengan hak perseorangan atas tanah, seperti hak milik pribadi atas tanah, hak guna tanah, hak atas pilih tanah, hak tunggal atas tanah atau hak guna tanah untuk dimiliki suatu kelompok keluarga.

UUPA secara tegas mengakui hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat (Pasal 3). Tetapi pelaksanaan hak ulayat ini harus disesuaikan dengan “kepentingan nasional dan negara. yang berdasarkan atas persatuan bangsa”. Dalam memori penjelasan ditegaskan :

Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayat secara mutlak, seakan-akan ia terbatas pada hubungan dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan negara sebagai kesatuan.³²

Jika dipertahankan sikap demikian, maka ini bertentangan dengan azas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 UUPA Pasal ini menentukan bahwa negara menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berdasarkan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (2).

³² Soedarto Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (Memori Penjelasan di bawah 11) Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional “Sub 3”*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal 27.

Apabila dalam pelaksanaan terdapat pertentangan antara hukum adat yang berlaku setempat dan asas-asas pokok yang tertera dalam UUPA, ketentuan-ketentuan ini harus dipandang sebagai yang lebih tinggi dan yang harus diutamakan. Berlakunya hukum adat tidak boleh bertentangan dengan asas-asas yang tertera dalam UUPA ini.

2.2.2.2. Penguasaan dan Pemilikan Tanah Menurut UUPA 1960 - Sekarang

UUPA merupakan undang-undang nasional pertama yang dirancang untuk mengganti Undang-Undang Agraria kolonial, yaitu *Agrarische Wet* dan peraturan yang dipakai oleh pemerintahan Belanda yang mengatur soal pertanahan.

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA 1960 adalah :

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

Penjelasan UUPA 1960 menyatakan bahwa, latar belakang dari tujuan pokok UUPA di atas adalah karena realitas pengaturan hukum agraria yang diwariskan oleh pemerintah jajahan sangat bertentangan dengan kepentingan rakyat atau bangsa, melahirkan sifat dualisme hukum agraria, dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia. Semua itu harus dihapus dan digantikan dengan semangat yang didasarkan pada kepentingan rakyat dan bangsa berdasarkan UUD 1945.

Dari penjelasan UUPA 1960 di atas, menjadi sedikit jelas bahwa undang-undang ini anti kapitalisme, dan sebaliknya ia memiliki semangat kerakyatan (populis). Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap hukum agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat.

Ada tiga konsep dasar dalam UUPA 1960 yaitu :

1. Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa didasarkan hukum adat.
2. Eksistensi dan wewenang negara sebagai organisasi bangsa dinyatakan dalam HMN atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 (3) UUD 1945 yang digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
3. Pelaksanaan program Landreform.

Kembali dasar pengaturan hukum agraria kepada hukum asli Indonesia terdapat dalam Pasal 5 UUPA 1960, bahwa :

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur hukum pada hukum agama.

Kemudian dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita, yaitu :

1. Hak Bangsa Indonesia, yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan tanah yang tertinggi beraspek perdata dan publik
2. Hak Menguasai dari negara, yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
4. Hak-hak perorangan/individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang diubah dalam Pasal 16 dan 53.
 - b. Hak jaminan atas tanah yang disebut "Hak Tanggungan" dalam Pasal 25, 33, 39, 51.

Semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya, untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Hak menguasai dari negara tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik, sebagai yang dirumuskan dalam Pasal 2. Jika ada yang memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh negara selaku Badan Penguasa, melalui prosedur yang berlaku. Istilah dikuasai dalam Pasal 2 UUPA ini bukan berarti “dimiliki” istilah “dikuasai” ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.

Berdasarkan Hak Menguasai tersebut, negara dapat menentukan macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang atau badan hukum. Pemilikan dan penguasaan tanah menurut UUPA dibedakan menjadi dalam 2 kategori :

- 1) Semua hak yang diperoleh langsung dari negara, disebut hak primer.
- 2) Semua hak yang berasal dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan pada perjanjian bersama disebut hak sekunder.

Kedua kategori hak tanah tersebut di atas pada umumnya mempunyai persamaan dimana pemegangnya berhak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapat keuntungan dari orang lain melalui perjanjian dimana satu pihak memberikan hak sekunder pada pihak lain.

Dalam Pasal 16 UUPA 1960 dapat ditemukan jenis-jenis hak atas tanah sebagai hak primer seperti : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai. Dalam Pasal 16 UUPA itu juga ditemukan hak sekunder atas tanah seperti hak sewa, hak usaha bagi hasil, hak gadai dan hak menumpang.

2.2.2.3. Penetapan Luas Tanah Pertanian Menurut UU No. 56 Tahun 1960

Tujuan dari penetapan luas pertanian atau dalam pengertian Landreform ini adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.³³

Untuk melaksanakan Pasal 17 UUPA 1960 maka diterbitkan Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini didasarkan pada fakta bahwa memang telah terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Dan sesuai dengan UU No.56/Prp/1960. Maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

³³ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal. 285.

Undang-Undang No 56 Tahun 1960 mengatur tiga hal pokok yaitu:

1. Penetapan Luas Maksimum Tanah Pertanian

Ketentuan dasar batas penguasaan maksimum pertanian telah mendapat pengaturan dalam Pasal 7 UUPA yang berbunyi sebagai berikut : untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Dari penjelasan Pasal 7 tersebut dapat diketahui, bahwa pasal tersebut bermaksud mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Dan sebagai tindak lanjutnya ditetapkanlah ketentuan batas maksimum oleh UU No.56/Prp/1960 yang mendasarkan pada klarifikasi wilayah dan jenis tanah yang dikuasainya, yaitu melalui dari jenis daerah yang tidak padat sampai pada daerah yang sangat padat, dengan mengambil patokan daerah kabupaten/Dati II yang bersangkutan. Sementara jenis tanahnya dibedakan antara tanah sawah dan tanah kering dengan batas penguasaannya, berkisar 15 Ha sampai 5 Ha untuk tanah sawah dan 20 Ha sampai 6 Ha untuk tanah kering.³⁴

Penetapan luas maksimum memakai dasar keluarga, yaitu sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 17, biarpun yang berhak atas tanahnya mungkin orang-seorang. Berapa jumlah luas tanah yang dikuasai oleh anggota-anggota suatu keluarganya, jumlah itulah yang menentukan

¹² Pasal 1 ayat (2) UU Np. 56/Prp/Tahun 1960.

maksimum luas tanah bagi keluarga yang bersangkutan. Jika seorang suami memiliki 3 Ha, istrinya 2 Ha dan anaknya 2 Ha, maka tanah yang dimiliki keluarga tersebut adalah 7 Ha.

Dengan pengertian di atas, maka ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga, bersama-sama haknya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi maksimum yang disebut dalam daftar di bawah ini.

Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya tiap Km ²	Digolongkan Daerah	Sawah atau Tanah kering (Ha)	
		a. Sampai 50	Tidak padat
b. 51 – 250	Kurang padat	10	12
c. 251 – 400	Cukup padat	7,5	9
d. 401 ke atas	Sangat padat	5	6

Kemudian yang dimaksud dengan “daerah” ialah Daerah Tingkat II. Dengan memakai dasar ketentuan yang tersebut dalam daftar di atas maka untuk tiap-tiap Daerah Tingkat II luas maksimumnya ditegaskan oleh Menteri Agraria, yaitu dengan keputusannya tanggal 31 Desember 1960 No. SK/978/1960. Dalam pertimbangannya dinyatakan bahwa penegasan tersebut didasarkan angka-angka resmi tentang kepadatan

penduduk yang ada pada Pemerintah pada waktu itu dan dengan memperhatikan keadaan sosial ekonomi daerah-daerah yang bersangkutan kiranya pada waktunya perlu diadakan penyesuaian dengan mempergunakan angka sensus penduduk yang terbaru.

Penetapan luas maksimum untuk tiap-tiap daerah tersebut didasarkan pada faktor-faktor :

- a) Tersedianya tanah-tanah yang masih dapat dibagi
- b) Kepadatan penduduk
- c) Jenis-jenis dan kesuburan tanahnya (diadakan pembedaan antara sawah dan tanah kering dan diperhatikan juga tentang ada/tidaknya pengairan)
- d) Besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya menurut kemampuan satu keluarga, dengan mengerjakan buruh tani
- e) Tingkat kemajuan teknik pertanian sekarang ini.

Tanah-tanah yang dikuasai dengan hak guna usaha dan terbatas yang diperoleh dari Pemerintah (misalnya tanah hak pakai, tanah bengkok/jabatan) serta tanah-tanah pertanian yang dikuasai oleh badan-badan hukum tidak terkena ketentuan mengenai luas maksimum tersebut.³⁵

³⁵ Pasal 1 ayat (4) dan Penjelasan UU No.56/Prp/1960

Sedangkan pengertian tanah pertanian dalam Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tidak diberikan penjelasan apakah yang dimaksud dengan tanah pertanian, sawah dan tanah kering. Berhubungan dengan itu dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan “tanah pertanian” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah penggembalaan ternak, tanah belukar, bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah selain tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

Untuk menentukan apakah sebidang tanah itu termasuk golongan sawah atau tanah kering tidak sukar. Tambak untuk perikanan dimasukkan ke dalam golongan tanah kering sesuai dengan praktek instansi Pajak Hasil Bumi.

2. Penetapan Tanah Gadai Secara Tertulis

Dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960 Pasal 7 diatur tentang soal pengembalian penebusan tanah pertanian yang digadaikan. Yang dimaksud dengan gadai tanah ialah hubungan antara seseorang dengan tanah kepunyaan orang lain, yang mempunyai utang uang kepadanya selama utang tersebut belum dibayar lunas maka tanah itu tetap berada

dalam penguasaan yang meminjamkan uang tadi (pemegang gadai). Selama itu hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang tersebut. Penebusan tanah itu tergantung pada kemampuan dan kemauan yang menggadaikan³⁶.

Pasal 7 tersebut di atas merupakan perubahan dari ketentuan-ketentuan peraturan gadai-menggadai tanah menurut hukum adat. Gadai-menggadai menurut ketentuan hukum adat umumnya mengandung unsur eksploitasi, karena hasil yang diterima oleh pemegang dari tanah yang bersangkutan setiap tahun umumnya lebih besar daripada apa yang merupakan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima pemilik tanah.

Umumnya kedudukan ekonomi pemegang gadai lebih kuat dari pemilik tanah. Maka Pasal 7 UUPA 1960 tersebut dipakai untuk melindungi petani yang menggadaikan tanahnya dengan mengatur pengembalian tanah tersebut dan memberi batasan pembayaran gadai yang disesuaikan dengan panen pertama sejak diundangkannya undang-undang ini. Karena apabila masa-masa sulit bagi petani kecil di pedesaan terus terjadi pengaturan ini menjadi mustahil, dan gadai terus berlangsung. Banyak kasus yang terjadi berkenaan dengan ini. Dan untuk menuntaskannya masalah yang muncul maka dikeluarkanlah Peraturan

³⁶ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hal. 310.

Menteri Pertanian dan Agraria No. 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai.

Untuk menghilangkan unsur-unsur yang bersifat pemerasan itu kemudian oleh Pasal 53 UUPA dikehendaki agar gadai menggadai diatur. Sepanjang mengenai tanah pertanian hal itu diatur sekaligus dalam Undang-Undang No 56 Prp Tahun 1960, karena mungkin ada hubungannya langsung dengan pelaksanaan ketentuan mengenai luas maksimum. Jika memang pemegang gadai menguasai tanah melebihi maksimum, maka mungkin tanah yang dikuasainya dalam hubungan gadai akan dikembalikan pada pemiliknya.

Ketentuan mengenai pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan itu bukan hanya berlaku terhadap gadai - menggadai yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-Undang No 56 Prp Tahun 1960, tetapi berlaku juga terhadap gadai-menggadai yang diadakan sesudahnya. Ketentuan-ketentuan itupun tidak hanya berlaku pada tanah-tanah gadai yang harus dikembalikan karena melebihi batas maksimum, tetapi terhadap gadai-menggadai tanah pertanian pada umumnya, juga yang tidak ada hubungannya dengan pelaksanaan ketentuan mengenai maksimum.

3. Penetapan Luas Minimum Tanah Pertanian

Untuk mempertinggi taraf hidup petani maka kepada mereka perlu memiliki tanah yang cukup luasnya. Oleh karena itu maka pasal Undang-

undang No 56 Prp Tahun 1960 selain mengatur luas maksimum, menghendaki juga pengaturan tentang luas tanah minimumnya Pasal 8 Undang-Undang No.56/Prp/1960 memerintahkan kepada Pemerintah untuk mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar.

Sedang menurut penjelasannya 2 hektar tanah pertanian itu bisa berupa sawah, tanah kering atau sawah dan tanah kering. Adanya pembatasan penguasaan tanah minimum ini bertujuan pokok agar sikap keluarga petani mempunyai tanah yang luasnya cukup layak untuk digunakan sebagai sandaran hidupnya. Usaha ini akan dilakukan tahap demi tahap, tahap pertama ditujukan untuk mencegah dilakukannya fragmentasi/pemecahan tanah lebih lanjut. Alasannya agar usaha-usaha seperti *Re-grouping*, *land-consolidation* dan sejenisnya, misalnya usaha pencetakan sawah-sawah baru dan transmigrasi tidak akan sia-sia maknanya. Seandainya saja gejala fragmentasi ini tidak mampu diantisipasi sedini mungkin, maka akibat jangka panjangnya akan benar-benar menghambat usaha-usaha untuk mempertinggi taraf hidup petani. Dalam hubungan ini Pasal 9 Undang-Undang No 56 Prp Tahun 1960 menyatakan :

1. Pemandahan hak atas tanah pertanian, kecuali pembagian warisan, dilarang apabila pemandahan hak itu mengakibatkan timbulnya atau berlangsungnya pemilikan tanah yang luasnya kurang dari dua hektar. Larangan termaksud tidak berlaku

kalau si penjual hanya memiliki bidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar dari tanah itu dijual sekaligus.

2. Jika dua orang atau lebih pada waktu mulai berlakunya peraturan ini memiliki tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, di dalam waktu 1 tahun mereka itu wajib menunjuk salah seorang dari antaranya yang selanjutnya akan memiliki tanah itu. Atau memindahkannya kepada pihak lain, dengan mengingat ketentuan ayat (1).
3. Jika mereka yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini tidak melaksanakan kewajiban tersebut di atas, maka dengan memperhatikan keinginan mereka Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya, menunjuk salah seorang dari mereka itu, yang selanjutnya akan memiliki tanah yang bersangkutan, ataupun menjualnya kepada pihak lain.
4. Mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar, akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ditetapkannya luas minimum tersebut tidak berarti, bahwa orang-orang yang mempunyai tanah kurang dari 2 hektar akan diwajibkan untuk melepaskan tanahnya dua hektar itu merupakan tujuan yang harus diusahakan tercapainya secara berangsur-angsur (Pasal 17 ayat (4) UUPA).

2.2.2.4. Ketentuan tentang Tanah Absentee

Dalam pembahasan Pasal 10 UUPA telah dikemukakan bahwa sebagai langkah pertama ke arah pelaksanaan asas, bahwa yang empunya tanah pertanian wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah

pertanian secara apa yang disebut “*Absentee*” yaitu pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1960 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3a s/d 3e).

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1960 disebutkan antara lain bahwa si pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu 6 bulan wajib segera mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah itu atau ia pindah ke kecamatan letak tanah tersebut. Oleh ayat (2) pasal yang sama ketentuan ini masih ditolerir bagi mereka yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat tinggal pemilik dan masih memungkinkan untuk mengolah tanahnya secara efisien/efektif.

Kewajiban ini berlaku juga bagi pemilik tanah yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar dari kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 tahun berturut-turut maka ia wajib memindahkan hak milik atas tanah itu kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut (ayat 3). Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (3) tersebut akan mengakibatkan pengambilalihan tanah tersebut oleh pemerintah dengan pemberian ganti rugi (ayat 5 dan 6). Ketentuan tersebut diperkecualikan bagi pemilik tanah *absentee* yang menjalankan tugas negara, menjalankan kewajiban agama, atau yang memiliki alasan khusus yang dapat diterima

oleh Menteri Agraria Pegawai Negeri dan pejabat militer dipersamakan dengan mereka dengan syarat pemilikan tanahnya 2/5 dari batas luas maksimum yang ditentukan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 56 Prp tahun 1960.³⁷ Sebagaimana telah disebutkan di atas, untuk memperlancar pelaksanaan penguasaan tanah pertanian *absentee* oleh negara di keluarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK 35/ka/1962.

Dalam perkecualian ini termasuk pula pemilikan oleh istri dan anak-anaknya yang masih menjadi tanggungannya Tetapi sewaktu-waktu seorang pegawai negeri atau yang dipersamakan dengan mereka berhenti dalam menjalankan tugas negara, misalnya mendapat pensiun, maka ia wajib memenuhi ketentuan tersebut di atas dalam waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya. Tetapi kemudian menunjukkan, bahwa dengan adanya kesulitan-kesulitan obyektif tidak terlalu mudah bagi pegawai negeri yang dipensiun untuk memenuhi kewajiban berpindah tempat tinggal mendekati tanah yang dimilikinya itu. Pemindahan pemilikan tanah dianggap berat karena tanah tersebut dimaksudkan untuk jaminan dihari tua setelah pensiun.

Mengingat apa yang dikemukakan di atas dan kenyataan bahwa dalam banyak hal para pensiunan pegawai negeri itu dipersamakan dengan para pegawai negeri, maka dengan Peraturan Pemerintah No 4 Tahun 1977 ini pengecualian terhadap larangan pemilikan tanah pertanian secara

³⁷ Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 (Pengaturan tentang Pengecualian tersebut).

absentee bagi para pegawai negeri tersebut dinyatakan juga bagi para pensiun pegawai negeri dan janda pegawai negeri serta janda pensiunan pegawai negeri, selama tidak kawin lagi dengan seseorang bukan pegawai negeri atau pensiunan pegawai negeri. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut di atas timbul pertanyaan, apakah tanah-tanah *absentee* itu boleh dialihkan (dihibahkan). Dalam Surat Edaran Menteri Agraria tanggal 12 Desember 1961 No Sekra 9/4/17 dikemukakan, bahwa hal yang demikian itu tidak diperbolehkan, karena kemungkinan bagi seorang pegawai negeri (termasuk istri dan anaknya) untuk memiliki tanah pertanian secara *absentee* pada dasarnya hanya terbatas pada pemilikan tanah yang ada pada tanggal 24 September 1961.

Dalam Pasal 3d Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 bahkan ditegaskan, bahwa semua bentuk pemindahan hak atas tanah pertanian yang mengakibatkan memiliki tanah secara *absentee* dilarang. Tetapi biarpun demikian, mengingat para pegawai negeri memperoleh dan mempunyai tanah pertanian guna persediaan hari tuanya, menteri tidak berkeberatan untuk mengikuti tafsiran, bahwa sebagai pengecualian dan dalam batas-batas tertentu pula, pemberian hibah kepada pegawai negeri yang "*absentee*" dapat juga dimungkinkan, tetapi (jumlah) tanah pertanian yang dimilikinya secara "*absentee*" tetapi tidak boleh melebihi $\frac{2}{5}$ luas maksimum daerah yang bersangkutan.

Selain pengecualian dari aturan-aturan khusus seperti yang diuraikan di atas, secara umum pembelian dan perbuatan-perbuatan hukum lain yang bermaksud mengalihkan suatu hak atas tanah sehingga menimbulkan pemilikan *absentee* adalah dilarang. Dan bila pemiliknya tidak memenuhi kewajibannya sebagai pemilik *absentee*, maka tanah tersebut akan diambil alih oleh pemerintah dengan ganti kerugian, selanjutnya akan didistribusikan kepada petani yang membutuhkan dan memenuhi syarat. Ketentuan larangan ini pada hakekatnya berlaku juga bagi pegawai negeri, sebab dikecualikannya mereka memiliki tanah secara *absentee* dengan catatan bahwa tanah itu sudah dimilikinya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yaitu tanggal 19 September 1962 atau jika diperolehnya karena warisan setelah peraturan tersebut berlaku.

2.3. Tinjauan tentang Redistribusi Tanah

2.3.1. Pengertian Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah secara umum menurut Erich Jacoby yang dikutip, oleh Arie Susanti Hutagalung,³⁸ lebih dikenal sebagai landreform. Dalam hal-hal tertentu, istilah landreform dipakai dalam arti sempit sebagai perubahan dalam pemilikan dan penguasaan tanah khususnya redistribusi tanah. Berbicara mengenai redistribusi tanah³⁹ menyatakan usia redistribusi tanah

³⁸ Arie Susanti Hutagalung, *Op. Cit.* hal. 57.

³⁹ *Ibid*

adalah sama dengan sejarah manusia dan dapat dikatakan sebagai kelanjutan proses yang berhubungan dengan Sejarah. Di Eropa program dimulai dengan mendistribusikan tanah untuk tentara-tentara Romawi, kemudian diikuti dengan suatu tingkatan yang lebih tinggi yaitu, landreformnya Grachi yang mencoba untuk membebaskan petani Romawi dan memperbaiki status ekonomi dan pribadi Grachi sendiri.⁴⁰ Redistribusi tanah juga terjadi selama revolusi Prancis. Redistribusi tanah⁴¹ pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keadaan di mana terdapat sebagian besar tanah pertanian dipunyai oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah yang sangat kecil yang dipunyai oleh sebagian besar rakyat. Ini terjadi terutama pada negara-negara berkembang yang tekanan penduduk pada umumnya tinggi dan kapasitas industri untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan terbatas.

Redistribusi tanah⁴² adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*, hal. 53.

⁴² Anonim, *Op. Cit*, 1996.

berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Petani-petani yang berhak menerima redistribusi itu adalah mereka yang telah memenuhi syarat dan prioritas menurut ketentuan Pasal 8 dan 9 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 seperti berikut ini:⁴³

- (1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan
- (2) Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan
- (3) Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan
Penggarap yang belum sampai 3 (tiga) tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan
- (4) Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik
- (5) Penggarap tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) dan (3)
- (6) Penggarap yang tanahnya garapannya kurang dari 0,5 (setengah) ha
- (7) Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 (setengah) ha
- (8) Petani atau buruh tani lainnya.

Apabila terdapat petani yang berada dalam prioritas sama, maka mereka mendapat pengutamakan dari petani lainnya, yaitu:

⁴³ Suardi, *Hukum Agraria*, IBLAM, Jakarta, 2005, hal. 125.

- (1) Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan mantan pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang
- (2) Petani yang terdaftar sebagai veteran
- (3) Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur
- (4) Petani yang menjadi korban kekacauan.

Selain harus memenuhi daftar prioritas seperti tersebut di atas petani calon penerima redistribusi tanah harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

(1) Syarat umum

- a. Warga negara Indonesia
- b. Bertempat tinggal di kecamatan tempat tanah itu terletak dan kuat bekerja di bidang pertanian

(2) Syarat khusus

- a. Petani-petani yang tergolong dalam urutan prioritas butir (1) sampai dengan (7) telah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun berturut-turut
- b. Petani yang tergolong dalam prioritas butir (2) telah mengerjakan tanahnya 2 (dua) musim berturut-turut
- c. Para pekerja yang tergolong dalam prioritas butir (3) telah bekerja pada mantan pemilik selama 3 (tiga) tahun berturut-turut.

2.3.2. Tahapan Pelaksanaan Redistribusi Tanah

Tahapan kegiatan redistribusi meliputi:

- 1) Persiapan
- 2) Penyuluhan kepada calon penerima redistribusi
- 3) Identifikasi objek (lokasi) dan subjek (peserta penerima redistribusi)
- 4) Seleksi calon penerima redistribusi
- 5) Pengukuran bidang-bidang Tanah
- 6) Membuat tugu poligon
- 7) Pemetaan Topografi dan penggunaan tanah
- 8) Checking realokasi.

Dari hasil tahapan-tahapan tersebut di atas akan menghasilkan data-data sebagai berikut:

- 1) Daftar inventarisasi objek dan subjek penguasaan dan penggunaan Tanah
- 2) Daftar calon penerima redistribusi
- 3) Peta pengukuran rincikan
- 4) Peta Topografi
- 5) Desain Tata Ruang dan realokasi DTR
- 6) Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dalam rangka redistribusi tanah
- 7) Setelah penerima redistribusi melunasi semua kewajibannya sebagaimana yang tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak

Milik, selanjutnya dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk memperoleh sertifikat.

2.3.3. Organisasi Pelaksana

(1) Panitia Pertimbangan *Landreform*

Penyelenggaraan *landreform* menjadi tugas dan tanggung jawab masyarakat dan pemerintah (semua departemen). Dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugasnya, pemerintah pada permulaan pelaksanaan *landreform* membentuk Panitia *Landreform* di Tingkat Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, Kecamatan dan Desa. Panitia ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 131 Tahun 1961 dan kemudian disempurnakan pada tahun 1964 dengan Keputusan Presiden No. 263 Tahun 1964.

Dalam perkembangannya kepanitiaan ini tidak memenuhi harapan, sehingga dicabut dan sekaligus diganti dengan organisasi baru yang disebut Organisasi dan Tata Kerja. Penyelenggaraan *Landreform*, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980. Perubahan penting dalam Keputusan Presiden ini adalah mengenai semua dan wewenang Panitia *Landreform* beralih dan dilaksanakan masing-masing oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur Kepala Daerah Propinsi, Bupati/Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Camat dan Kepala Desa/Lurah yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, mereka dibantu oleh sebuah panitia yang disebut Panitia Pertimbangan *Landreform*. Panitia ini dibentuk di tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota. Tugas panitia ini adalah memberi saran dan pertimbangan mengenai segala yang berhubungan dengan penyelenggaraan *landreform*. Anggota panitia ini terdiri dari unsur/wakil instansi pemerintah yang ada kaitannya dengan pelaksanaan *landreform* ditambah wakil dari Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).

(2) Pengadilan Landreform

Untuk menyelesaikan perkara-perkara yang timbul sebagai akibat pelaksanaan *landreform* dibentuklah Pengadilan *Landreform* berdasarkan UU No. 1 Tahun 1964. Tetapi kenyataannya pengadilan ini tidak dapat bekerja secara efektif. Berdasarkan UU No. 7 Tahun 1970 Pengadilan *Landreform* ini dihapus. Apabila terjadi sengketa yang berkenaan dengan *Landreform*, maka penyelesaiannya dilakukan melalui:

- (a) Peradilan Umum, berdasarkan UU No. 14 Tahun 1970 apabila sengketa itu bersifat perdata atau pidana.
- (b) Aparat pelaksana *landreform* apabila mengenai sengketa administrasi.

(3) Yayasan Dana Landreform

Yayasan dana *landreform* merupakan badan otonom yang bertujuan untuk memperlancar pengurusan keuangan dalam rangka

pelaksanaan *landreform*. Yayasan ini dibentuk berdasarkan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan telah diambil alih oleh Departemen Keuangan sejak tahun 1984. Selanjutnya sumber keuangan yayasan *landreform* ini adalah:

- (a) Dana pemerintah
- (b) Pungutan 10% biaya administrasi dari harga tanah yang harus dibayar oleh petani yang menerima hak milik atas tanah redistribusi
- (c) Hasil sewa dan penjualan tanah dalam rangka pelaksanaan *landreform*
- (d) Lain-lain sumber yang sah yang menjadi wewenang Direktorat Agraria (sekarang Kantor BPN).

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁴⁴

Menurut Sutrisno Hadi, penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.⁴⁵

Dengan demikian penelitian yang dilaksanakan tidak lain untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya. Namun untuk mencapai kebenaran ilmiah tersebut ada dua pola pikir menurut sejarahnya, yaitu berfikir secara rasional dan berfikir secara empiris. Oleh karena itu untuk menemukan metode ilmiah maka digabungkan metode pendekatan rasional dan metode pendekatan empiris, di sini rasionalisme memberikan

⁴⁴ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 6.

⁴⁵ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid I*, ANDI, Yogyakarta, 2000, hal. 4.

kerangka pemikiran yang logis sedangkan empirisme merupakan kerangka pembuktian atau pengujian untuk memastikan suatu kebenaran.⁴⁶

3.1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan pendekatan *yuridis-empiris*. Pendekatan *yuridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan redistribusi tanah obyek landreform. Sedangkan pendekatan *empiris* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.⁴⁷

3.2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan redistribusi tanah obyek landreform. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya.⁴⁸

⁴⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 36.

⁴⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 43.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 26-27.

3.3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam peneliti ini dapat digolongkan menjadi dua antara lain :

a. Data primer, berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian dilapangan. Data yang diperoleh dari wawancara secara mendalam (*deft interview*).

b. Data sekunder, data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Adapun data sekunder tersebut antara lain :

1) Bahan hukum primer, yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan pertanahan.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu :

- Buku-buku ilmiah
- Makalah-makalah
- Hasil-hasil penelitian dan wawancara

3.4. Populasi dan Sampel

3.4.1. Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas,

maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel yang memberikan gambaran tentang objek penelitian secara tepat dan benar.⁴⁹

Adapun mengenai jumlah sampel yang akan diambil pada prinsipnya tidak ada peraturan yang tetap secara mutlak menentukan berapa persen untuk diambil dari populasi.⁵⁰

Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dalam redistribusi tanah obyek landreform di Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang. Mengingat banyaknya jumlah populasi dalam penelitian ini maka tidak semua populasi akan diteliti secara keseluruhan. Untuk itu akan diambil sampel dari populasi secara *purposive sampling*.

3.4.2. Sampel

Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu teknik yang biasa dipilih karena alasan biaya, waktu dan tenaga, sehingga tidak dapat mengambil dalam jumlah besar. Dengan metode ini pengambilan sampel ditentukan berdasarkan tujuan tertentu dengan melihat pada persyaratan-persyaratan antara lain : didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat

⁴⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. cit*, hal. 44.

⁵⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 47.

atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama dari obyek yang diteliti dan penentuan karakteristik populasi yang dilakukan dengan teliti melalui studi pendahuluan.⁵¹ Dalam penelitian ini yang ditetapkan sebagai sampel penelitian yaitu :

1. Kelurahan Ngemplak Simongan;
2. Kelurahan Gisikdrono;
3. Kelurahan Krapyak.

Sedangkan responden dalam penelitian ini adalah :

1. Petani penerima Redistribusi Tanah
2. Tiga orang Lurah
3. Satu orang Camat;
4. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang.

3.5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini analisis data yang digunakan adalah metode analisis kualitatif. Maka dari data yang telah dikumpulkan secara lengkap dan telah di cek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses melalui langkah-langkah yang bersifat umum, yakni :⁵²

- a. Reduksi data adalah data yang diperoleh di lapangan ditulis/diketik dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci.

⁵¹ *Ibid*, hal. 196.

⁵² Nasution S, *Metode Penelitian Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal. 52.

Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.

- b. Mengambil kesimpulan dan *verifikasi*, yaitu data yang telah terkumpul telah direduksi, lalu berusaha untuk mencari maknanya, kemudian mencari pola, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan kemudian disimpulkan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Kecamatan Semarang Barat

Kecamatan Semarang Barat adalah salah satu kecamatan yang merupakan bagian wilayah dari Pemerintahan Kota Semarang.

Kecamatan Semarang Barat membawahi 16 kelurahan yaitu :

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| 1. Tawang Mas | 9. Canean |
| 2. Gisikdrono | 10. Bojong Salaman |
| 3. Tawang Sari | 11. Krapyak |
| 4. Ngemplak Simongan | 12. Kalibanteng Kulon |
| 5. Tambakharjo | 13. Bongsari |
| 6. Karang Ayu | 14. Manyaran |
| 7. Krobokan | 15. Kembang Arum |
| 8. Salaman Mloyo | 16. Kalibanteng Kidul |

Secara Administrasi Kecamatan Semarang Barat berbatasan dengan :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Semarang Utara dan Laut Jawa.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Semarang Selatan.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Ngalian dan Kecamatan Tugu.

- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Semarang Tengah dan Kecamatan Semarang Utara.

Jarak pusat pemerintahan dengan wilayah kecamatan dengan :

- a. Kelurahan yang terjauh + lama tempuh (5 Km + ¼ jam)
- b. Kota + lama tempuh (4 Km + ¼ jam)
- c. Propinsi + lama tempuh (6 Km + ¼ jam)

Topografi Kecamatan Semarang Barat bervariasi dari sebagian datar hingga berombak. Jenis tanah yang dimiliki mempunyai sifat dan ciri jenis Organosol, Alluvial, Padsolid Merah Kuning, Podsol dan Latosol.

Kecamatan Semarang Barat terletak \pm 3 m dari permukaan laut umumnya beriklim tropis dengan temperatur udara suhu maksimum 33°C dan minimum 21°C rata-rata perbulan.

Luas wilayah Kecamatan Semarang Barat mencapai 1.965.465 Ha, yang terdiri dari tanah kering, pekarangan/bangunan 1.116 Ha, tegalan/Kebun 31,30 Ha, Ladang/Tanah Huma 7,05 Ha, tanah basah Tambak 78,44 Ha, tanah tegalan/kebun sebanyak 1930 Ha, Tanah Keperluan untuk fasilitas umum yang terdiri dari Lapangan olahraga 7,35 Ha, Tanah rekreasi 15,50 Ha, Jalur hijau 2,55 Ha, Kuburan 44,75 Ha lain-lain (tanah tandus, tanah pasir) 676 Ha.

Penduduk Kecamatan Semarang Barat tersebar di 16 Kelurahan dengan jumlah penduduk 156,227 orang.

Sarana perekonomian di Kecamatan Semarang Barat

1. Koperasi	10	bh
2. Pasar		
• Umum	12	bh
3. Toko/Warung	364	bh
4. Jumlah Bank	6	bh
5. Jumlah Terminal		
• Terminal Bus	-	
• Terminal Angkutan udara	1	bh

Jenis usaha yang dilaksanakan

1. Industri/Perusahaan		
- Industri besar dan Industri sedang	46	bh
- Industri kecil	103	bh
- Industri rumah tangga	561	bh

2. Perikanan
3. Jasa Angkutan
4. Rumah makan
5. Rekreasi dan Hiburan
6. Akomodasi

Proyek fisik yang dibangun di Kecamatan:

1. Sektor Pertanian dan Pengairan

2. Sektor Industri
3. Sektor Perhubungan
4. Sektor Perdagangan
5. Sektor Agama
6. Sektor Pendidikan
7. Sektor Kependudukan
8. Sektor Perumahan dan Pemukiman
9. Sektor Aparatur Pemerintah

4.2. Pelaksanaan Redistribusi Tanah di Kecamatan Semarang Barat dan Perkembangannya Dewasa Ini

Tanah merupakan anugrah dari Tuhan Yang Maha Esa, yang memiliki arti penting dalam kehidupan umat manusia. Tanah di Indonesia dikuasai secara turun-temurun dalam konsep individualistik komunalistik religius. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat UUPA sebagai bentuk unifikasi hukum tanah nasional di Indonesia, lahir pada tanggal 24 September 1960 setelah 15 tahun Republik Indonesia Merdeka. Salah satu tujuan yang hendak dicapai ialah menuju kepastian hukum hak atas tanah.

Apabila kita runut kembali, lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria, maka tujuan yang hendak ditekankan adalah aspek yang adil bagi semua

warga negara terhadap tanah, yang kemudian diwujudkan dalam strategi landreform melalui pelaksanaan redistribusi tanah. Landreform menjadi jalan yang logis untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah serta merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran. Berbagai peraturan perundang-undangan kemudian dikeluarkan sebagai tindak lanjut dan Undang-Undang Pokok Agraria, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Adapun upaya untuk menata struktur agraria pada era orde lama akhirnya kandas, sebagai akibat terjadinya prahara politik di tahun 1965, sehingga struktur agraria di Indonesia praktis tidak banyak berubah sampai sekarang.

Di era orde baru kebijaksanaan landreform kemudian dijalankan kembali, namun karena pada periode ini kebijakan pertanahan lebih ditujukan untuk melakukan suatu pembangunan ekonomi dengan tingkat pertumbuhan tertentu, maka program redistribusi menjadi terabaikan, bahkan yang lebih ironis, konsep-konsep pembangunan “ala orde baru” ternyata jauh dan bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA.

Program *landreform* atau lebih populer dengan Redistribusi Tanah Pertanian Negara secara singkat dapat didefinisikan⁵³ sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah meredistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada para petani berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak memiliki tanah. Jadi, obyek tanah redistribusi atau “tanah redis” adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah/BPN sebagai “tanah obyek *landreform*”.

Dikatakan program redistribusi dan bukan program distribusi, karena tanah-tanah obyek *landreform* yang sudah berstatus tanah negara tersebut bisa berasal dari beberapa kemungkinan berikut :

- Tanah negara bebas, yaitu: tanah jenis ini antara lain bisa berasal dari tanah bekas perkebunan swasta asing pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yang dinasionalisasi oleh UUPA, misalnya bekas tanah hak *erfpacht* (semacam tanah Hak Guna Usaha). Untuk tanah demikian para petani penerima “tanah redistribusi” bisa memperolehnya secara gratis

⁵³ Landreform secara universal/internasional dipahami sebagai bagian dari agrarian reform dan bukan kegiatan parsial apalagi bersifat proyek “bagi Tanah”, melainkan menuju ke arah perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menghilangkan hambatan-hambatan yang mengganjal para petani menuju kesejahteraan sosial dan ekonominya. Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) misalnya mendefinisikan *landreform* sebagai berikut: “*Landreform refers to the integral reform of tenur production and supporting services structure to eliminate obstacles, to economic and social development arising out of defects in agrarian structure, by redistribution of wealth, opportunity and power, as manifest in the ownership and control of land, water and other resources*” (Herman Hermit, 2001, “**Program Landreform dan Relevansinya dalam Pembangunan di Indonesia**”, Fakultas Teknik UNWIM, 2001. Jatinangor, hal. 13.

untuk luas dua hektar atau kurang sejak 1 Juli 1998 atau sejak berlakunya ketentuan dalam Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 1998, yang menggantikan ketentuan sebelumnya yang telah berusia hampir seperempat abad yakni Peraturan Mendagri No.1 Tahun 1975; atau

- Tanah negara sebagai hasil pembebasan (dengan pembayaran ganti kerugian atas) tanah-tanah kelebihan, tanah guntai dan tanah terlantar Untuk memperoleh tanah negara demikian para petani penerima “tanah redis” tentunya tidak bisa secara gratis sebab harus membayar kembali uang pengganti yang telah dikeluarkan pemerintah ditambah 10%, tapi bisa diangsur dengan memperhitungkan bunga bank; tanah jenis demikian semakin jarang sekali terjadi.⁵⁴

Tidak setiap anggota masyarakat bisa memenuhi persyaratan sebagai calon penerima tanah redistribusi. Kriterianya memang cukup ketat, dan diranking menurut golongan prioritasnya dari tertinggi hingga terendah sebagai berikut:

- (1) penggarap tanah bersangkutan yang telah mengerjakan tanah tersebut sekurang-kurangnya selama tiga tahun atau lebih;
- (2) buruh tani tetap pada bekas pemilik yang telah mengerjakan tanah tersebut sekurang-kurangnya tiga tahun berturut-turut;
- (3) pekerja tetap pada bekas pemilik tanah;

⁵⁴ Hasil Wawancara pribadi dengan Bp. Yahman, SH, MM selaku Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang Tanah.

- (4) penggarap yang telah mengerjakan tanah tersebut kurang dari tiga tahun tetapi telah mengerjakan tanah tersebut sekurang-kurangnya dalam dua musim berturut-turut;
- (5) penggarap yang mengerjakan tanah-tanah milik bekas pemilik tanah dan yang telah mengerjakan tanah tersebut sekurang-kurangnya tiga tahun berturut-turut;
- (6) penggarap tanah-tanah bekas tanah Swapraja yang telah mengerjakan tanah tersebut sekurang-kurangnya tiga tahun berturut-turut;
- (7) penggarap yang tanah garapannya kurang dari setengah hektar;
- (8) petani pemilik yang kepemilikannya kurang dari setengah hektar; dan
- (9) petani atau buruh tani lainnya.

Untuk masing-masing golongan prioritas di atas, masih dikenakan lagi kriteria tambahan berupa pengutamaan terhadap:

- petani yang mempunyai ikatan keluarga dengan bekas pemilik sejauh tidak lebih dari dua derajat, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya lima orang;
- petani yang terdaftar sebagai Veteran;
- petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur; dan
- petani yang menjadi korban kekacauan (misal korban pada zaman revolusi kemerdekaan).

Kesemua golongan prioritas dan golongan pengutamaan tersebut masih harus memenuhi persyaratan umum yaitu: WNI, bertempat tinggal di dalam wilayah Kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, dan masih kuat bekerja dalam pertanian.

Yang dimaksud dengan “petani” tentu saja adalah orang yang pokok pencahariannya adalah bertani, baik mempunyai tanah atau tidak mempunyai tanah. Sedangkan yang dimaksudkan dengan “penggarap”, adalah petani juga hanya saja tanah yang diusahakannya secara aktif dan sah itu bukanlah miliknya, baik turut maupun tidak turut menanggung risiko produksinya. “Buruh tani tetap” adalah petani yang mengerjakan tanah orang lain secara terus-menerus dengan memperoleh upah. Sementara yang dimaksudkan dengan “pekerja tetap” adalah orang yang bekerja pada keluarga bekas pemilik tanah secara terus-menerus.

Menurut penulis urutan golongan prioritas dan urutan pengutamaan untuk setiap golongan prioritas di atas, lebih ditujukan kepada adanya pertimbangan rasa keadilan sosial sekaligus penghormatan terhadap hubungan kekerabatan antara petani dengan keluarga bekas pemilik tanah. Program landreform yang dikonsepskan seperti itu, hemat penulis merupakan salah satu contoh kebijakan keagrariaan yang khas dan kental dengan nilai-nilai adat yang bernilai tinggi ke-Indonesia-an, dan tidak terjerumus ke dalam peniruan model-model sosialisme maupun liberalismenya negara-negara lain. Pantas kalau PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian

Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang notabene produk hukum yang sudah berumur 41 tahun masih dianggap representatif menjadi acuan pelaksanaan redistribusi tanah hingga saat ini.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui tata cara permohonan dan pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah yang akan diuraikan dalam langkah-langkah sebagai berikut:

LANGKAH-1: Dengan bantuan Kepala Desa mengusahakan untuk memperoleh SIM (Surat Ijin Menggarap) atas Tanah-tanah negara yang telah dinyatakan pemerintah/BPN sebagai Tanah Obyek Landreform; SIM tersebut diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

LANGKAH-2: Atas permintaan masyarakat Kepala Desa/lurah akan melayangkan surat kepada Kepala Kantor Pertanahan berisikan usulan pemberian hak milik atas bidang-bidang tanah obyek landreform untuk pemohon.

LANGKAH-3: Menerima langsung Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara Obyek Landreform dari Kepala Kantor Pertanahan. Sampai langkah ini masyarakat yang menerima redistribusi tanah baru menjadi penerima hak milik dan belum menjadi pemegang hak milik.

LANGKAH-4: Mendaftarkan tanah hak milik tanah tersebut kepada Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (Seksi P2T) pada Kantor

Pertanahan agar memperoleh sertifikat hak milik, dengan membawa SK Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara Obyek Landreform sebagai dasar untuk mendaftarkan tanah tersebut. Dengan telah diterbitkannya sertifikat tanah ini maka barulah berhak menyandang predikat pemegang hak atau pemilik tanah yang “paling sah”.

LANGKAH-5: Menunggu terbitnya sertifikat hak milik atas tanah dari Kantor Pertanahan.⁵⁵

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan terhadap pelaksanaan redistribusi tanah khususnya di Kecamatan Semarang Barat dapat diketahui data penerima redistribusi tanah yang akan disajikan dalam tabel berikut ini:

⁵⁵ Wawancara pribadi dengan Bp. Priyono, SH selaku Kasi Pendaftaran Tanah, BPN Semarang

Keadaan tanah obyek landreform yang telah didistribusikan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini telah mengalami perubahan fungsi dari tanah lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman. Keadaan ini hampir 100 % telah berubah.

Hal ini di pengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

1. Karena perkembangan kota obyeknya berubah dari lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman
 - Sesuai dengan Peraturan Daerah (PERDA) Tata Ruang Kota Semarang bahwa Semarang Barat adalah kawasan pemukiman, hal ini dituangkan dalam:
 - PERDA Nomor 5 Tahun 2004
 - PERDA Nomor 8 Tahun 2004
2. Karena pewarisan maka kepemilikannya beralih
3. Karena obyek redistribusi tanah tersebut telah diperjual-belikan⁵⁶

Status pemilikan tanah hasil redistribusi tanah yang pernah dilakukan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini tidak lagi dimiliki oleh para petani penggarap, hampir sebagian besar telah beralih kepemilikannya dan tidak lagi difungsikan sebagai lahan pertanian akan tetapi telah berubah menjadi pemukiman.

⁵⁶ Hasil Wawancara Pribadi dengan Bp. Budi Tjahjanto, SH, M.Hum selaku Camat Semarang Barat

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa bidang-bidang tanah hasil redistribusi tanah tersebut bahkan telah berkali-kali mengalami peralihan hak (5-6 kali peralihan hak). Proses peralihan haknya dilakukan dengan cara:

- Sebagian besar melalui jual beli yang dilakukan di bawah tangan;
- Melalui pewarisan.

Berdasarkan hasil penelitian perubahan fungsi obyek redistribusi tanah tersebut secara prosedural dapat dilakukan dengan cara memperoleh izin perubahan penggunaan tanah, maka tanah tersebut harus dikeringkan terlebih dahulu sebelum menjadi tanah pekarangan.

Adapun proses pendaftaran hak atas tanah redistribusi yang telah berubah pemanfaatannya tersebut, misalnya menjadi lahan pekarangan/ perumahan maka berdasarkan SK. BPN Nomor 11 Tahun 1997 tanah tersebut dikeluarkan dulu dari Tanah Obyek Landreform. Prosedurnya adalah sebagai berikut:

- Pemilik tanah mengajukan permohonan hak kepada Kantor Pertanahan;
- Kantor Pertanahan kemudian mengadakan penelitian apabila dilapangan ternyata tanahnya berubah pemanfaatannya menjadi lahan pekarangan atau pemukiman, maka:
- Pemilik mengajukan permohonan pengeluaran tanah tersebut dari obyek landreform;

- Kantor Pertanahan mengeluarkan Surat Keputusan baru untuk mencabut Surat Keputusan yang lama;
- Kemudian diterbitkannya Surat Konfirmasi penguasaan tanah obyek landreform;
- SK baru dan Surat Konfirmasi penguasaan tanah obyek landreform dipakai untuk kelengkapan berkas permohonan hak atas tanah negara;
- Penerbitan Sertipikat

Bidang-bidang tanah yang telah dikeluarkan dari tanah obyek landreform di Kecamatan Semarang Barat dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Perubahan fungsi obyek redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat menurut penulis secara yuridis dimungkinkan untuk terjadi. Apabila kita cermati ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964, yang merupakan payung hukum pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia tidak ditemui ketentuan yang melarang peralihan kepemilikan dan fungsi tanah obyek redistribusi tanah tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi, tanah yang diperoleh oleh petani penggarap penerima redistribusi tanah akan diberikan status Hak Milik.

Pasal 14 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi menyebutkan bahwa Pemberian hak milik tersebut akan dilakukan dengan surat-keputusan Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya dan disertai dengan kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- a. membayar harga tanah yang bersangkutan menurut ketentuan .
- b. tanah itu harus dikerjakan/diusahakan oleh pemilik sendiri secara aktif.

- c. setelah 2 tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan hak milik, setiap tahunnya harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian Rakyat Daerah.
- d. harus menjadi anggota koperasi termaksud dalam Pasal 17.

Selanjutnya Pasal 14 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi menyebutkan bahwa selama harga tanah yang dimaksud di atas belum dibayar lunas, maka hak milik tersebut dilarang dipindahkan kepada orang lain, kecuali dengan izin Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa obyek redistribusi tanah yang telah diterima oleh petani penggarap secara yuridis dapat dipindah tangankan kepemilikannya setelah memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah diuraikan diatas. Pemberian hak milik yang merupakan “hak tertinggi dan mutlak” dalam pembagian hak-hak atas tanah di Indonesia dan diterbitkannya sertipikat tanah sebagai tanda kepemilikan tanah yang sah terhadap tanah-tanah obyek redistribusi tanah secara hukum memberikan kewenangan penuh dan hak kepada pemiliknya. Sehingga pemilik tanah mempunyai hak untuk mengalihkan kepemilikan tanah tersebut.

Kondisi inilah menurut penulis yang menyebabkan dikemudian hari sangat dimungkinkan terjadinya peralihan kepemilikan tanah obyek redistribusi tanah tersebut. Karena secara hukum tidak ada peraturan perundang-undangan yang dilanggar apabila hal tersebut dilakukan dan tidak

ada sanksi hukumnya. Perubahan kepemilikan dan fungsi tanah hasil pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat semakin terbuka lebar untuk terjadi karena terjadinya berbagai perubahan dalam masyarakat, baik secara politis, maupun sosial-ekonomis. Hal tersebut dapat dilihat dari kebijakan dari pemerintah daerah Kota Semarang yang menetapkan daerah Semarang Barat merupakan kawasan pemukiman sebagaimana tertuang dalam PERDA Nomor 5 Tahun 2004 dan PERDA Nomor 8 Tahun 2004. Kondisi ini akan berdampak terjadinya perubahan fungsi peruntukan tanah dari lahan pertanian menjadi lahan untuk kawasan pemukiman.

Walaupun secara yuridis peralihan kepemilikan tanah obyek redistribusi dimungkinkan untuk terjadi dan peralihan tersebut akan dapat berdampak kepada terjadinya perubahan fungsi tanah pertanian, menurut penulis hal ini bila ditinjau dari historis hukum pelaksanaan redistribusi tanah yang merupakan bagian dari program landreform di Indonesia sangatlah bertentangan dengan maksud dan tujuan negara untuk menyelenggarakan program landreform

Tujuan program landreform tersebut adalah untuk memproduktifkan penggunaan tanah-tanah pertanian dan meningkatkan kesejahteraan para petani serta tujuan-tujuan lain yang berdimensikan keadilan dan pemerataan

dalam hal penguasaan sumber-sumber daya ekonomi seperti tanah pertanian.⁵⁷

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sebagai salah satu dasar hukum dari pelaksanaan redistribusi tanah dapat diketahui arti penting peruntukan tanah bagi peningkatan kesejahteraan para petani, yaitu dalam rangka membangun masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5/1960) menetapkan dalam Pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan pengusahaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60% dari para petani adalah petani-tidak-bertanah.

Sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi hasil. Para petani yang mempunyai tanah (sawah dan/atau tanah kering) sebagian terbesar masing-masing tanahnya kurang dari 1 hektar (rata-rata 0,6 ha sawah atau 0,5 ha tanah kering) yang terang tidak cukup untuk hidup yang layak. Tetapi di samping petani-petani yang tidak bertanah dan yang bertanah-tidak-cukup itu, dijumpai petani-petani

⁵⁷ Herman Het, *Op. Cit.*, Hal.197

yang menguasai tanah-tanah pertanian yang luasnya berpuluh-puluh, beratus-ratus, bahkan beribu-ribu hektar. Tanah-tanah itu tidak semuanya dipunyai mereka dengan hak milik, tetapi kebanyakan dikuasainya dengan hak gadai atau sewa. Bahkan Tanah-tanah yang dikuasai dengan hak gadai dan sewa inilah merupakan bagian yang terbesar. Kalau hanya melihat pada tanah-tanah yang dipunyai dengan hak milik menurut catatan di Jawa, Madura, Sulawesi Selatan, Bali, Lombok hanya terdapat 5.400 orang yang mempunyai sa wah yang luasnya lebih dari 10 hektar (di antaranya 1000 orang yang mempunyai lebih dari 20 hektar).

Mengenai tanah-kering, yang mempunyai lebih dari 10 hektar adalah 11.000 orang, diantaranya 2.700 orang yang mempunyai lebih dari 20 hektar. Tetapi menurut kenyataannya jauh lebih banyak jumlah orang yang menguasai tanah lebih dari 10 hektar dengan hak-gadai atau sewa. Tanah-tanah itu berasal dari tanah-tanah kepunyaan para tani yang tanahnya tidak cukup tadi, yang karena keadaan terpaksa menggadaikan atau menyewakan kepada orang-orang yang kaya tersebut. Biasanya orang-orang yang menguasai tanah-tanah yang luas itu tidak dapat mengerjakan sendiri. Tanah-tanahnya dibagi hasilkan kepada petani-petani yang tidak-bertanah atau yang tidak cukup tanahnya. Bahkan tidak jarang bahwa dalam hubungan gadai para pemilik yang menggadaikan tanahnya itu kemudian menjadi penggarap tanahnya sendiri sebagai pembagi-hasil. Dan tidak jarang pula bahwa tanah-tanah yang luas itu tidak diusahakan (“dibiarkan terlantar”)

oleh karena yang menguasainya tidak dapat mengerjakan sendiri, hal mana terang bertentangan dengan usaha untuk menambah produksi bahan makanan.

Bahwa ada orang-orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan, sedang yang sebagian besar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan azas sosialisme Indonesia, yang menghendaki pembagian yang merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah itu, agar ada pembagian yang adil dan merata pula dari hasil tanah-tanah tersebut. Dikuasainya tanah-tanah yang luas ditangan sebagian kecil para petani itu membuka pula kemungkinan dilakukannya praktek-praktek pemerasan dalam segala bentuk (gadai, bagi-hasil dan lain-lainnya), hal mana bertentangan pula dengan prinsip sosialisme Indonesia.

Dewasa ini jumlah rumah tangga buruh tani dan petani gurem (yang memiliki tanah pertanian setengah hektar atau kurang) di Indonesia memperlihatkan tren yang meningkat. Direktur Eksekutif *Center for Agricultural Policy Studies* (CAPS) H.S. Dillon dan Sekretaris CAPS yang disampaikan melalui makalahnya pada seminar BPS di Jakarta 24 April 2002, misalnya, mengungkapkan perkiraannya bahwa, jumlah rumah tangga buruh tani yang pada tahun 1983 berjumlah 5,032 juta, pada tahun 1993 meningkat tajam menjadi 9,054 juta. Demikian pula dengan petani gurem, yang pada tahun 1983 berjumlah 9,5 juta, pada tahun 1993 meningkat menjadi 10,09 juta.

Laju pengurangan luas areal sawah di Indonesia pertahunnya diperkirakan antara 25.000 hingga 40.000 hektar pertahunnya yang jauh di atas kemampuan program/proyek pencetakan sawah baru oleh Pemerintah. Jumlah pekerja di sektor pertanian di Indonesia hingga kini masih merupakan bagian terbesar dari seluruh pekerja. Bahkan jumlah absolut maupun persentasenya semakin meningkat. Misalnya, pada tahun 1997 jumlah pekerja di sektor pertanian adalah 34,8 juta atau 39% dari keseluruhan tenaga kerja yang berjumlah 89,6 juta orang. Sedangkan pada tahun 1998, jumlah pekerja di sektor pertanian tersebut menjadi 39,4 juta atau 42% dari keseluruhan tenaga kerja yang berjumlah 92,7 juta orang.⁵⁸

Berdasarkan uraian tersebut di atas menurut penulis perlu diambil upaya-upaya hukum yang kongkrit untuk mencegah terjadinya perubahan peruntukan lahan pertanian untuk kepentingan lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi fenomena berkurangnya lahan pertanian setiap tahunnya di Indonesia. Untuk itu pembaharuan berbagai peraturan hukum yang terkait dengan program landreform umumnya dan khususnya mengenai redistribusi tanah di Indonesia perlu segera dilakukan.

⁵⁸ Herman Hermit, *Op. Cit.* Hal. 206

4.3. Kendala-kendala dalam Redistribusi Tanah di Kecamatan Semarang Barat

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui kendala-kendala yang terjadi terhadap tanah redistribusi di Kecamatan Semarang Barat yaitu: masih banyaknya tanah hasil redistribusi tanah tersebut yang belum didaftarkan oleh pemiliknya, sehingga tidak dapat diketahui secara pasti berapa masing-masing tanah obyek landreform yang sudah atau belum terbit sertifikatnya hal ini disebabkan:

- Karena pemilik sekarang tidak tahu atau mengerti bahwa tanah tersebut harus didaftarkan;
- Surat Keputusan Redistribusi Tanahnya hilang

Pendaftaran tanah diatur di dalam Pasal 19, 23, 32 dan 38 UUPA yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam perkembangan selanjutnya diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan terhadap pemeliharaan data fisik dan yuridis terhadap suatu bidang tanah tertentu.

Pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan kegiatan penting untuk menjamin terciptanya kepastian hukum bagi masyarakat. Secara umum yang paling utama dari kegiatan pendaftaran tanah adalah bagaimana mengetahui dasar-dasar permulaan (*opzet*) atau riwayat suatu hak atas tanah serta

pemeliharaannya (*Bishouding*), untuk kemudian ditetapkan batas-batasnya. Tujuannya untuk memberikan kepastian hak dan kepastian hukum si pemilik hak atas tanah. Kedua hal itu sifatnya sangat strategis, sehingga harus dilakukan penelitian yang secermat-cermatnya. Untuk selanjutnya dibuatkan sertifikat tanah yang merupakan salinan satu-satunya dari Buku Tanah. Buku Tanah mana merupakan asli dari sekumpulan data-data mengenai subyek dan obyek Tanah Pendaftaran tanah meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu :

1. Bidang fisik atau “teknis kadastral”
2. Bidang yuridis dan
3. Penerbitan dokumen tanda bukti-bukti hak.

Pendaftaran tanah digunakan sebagai dasar obyek satuan-satuan bidang tanah yang disebut persil (“*parcel*”) yang merupakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu berdimensi dua, dengan ukuran luas yang umumnya dinyatakan dalam meter persegi.

Kegiatan di bidang fisik mengenai tanahnya, untuk memperoleh data mengenai letaknya, batas-batasnya, luasnya, bangunan-bangunan dan atau tanaman-tanaman penting yang ada di atasnya. Setelah dipastikan letak tanah yang akan dikumpulkan data fisiknya, kegiatannya dimulai dengan penetapan batas-batasnya serta pemberian tanda tanda batas disetiap sudutnya, diikuti dengan kegiatan pengukuran dalam rangka pembuatan petanya.

Kegiatan teknis kadastral ini menghasilkan peta pendaftaran yang melukiskan semua tanah yang ada di wilayah pendaftaran. Untuk tiap bidang tanah yang haknya didaftar dibuatkan petikannya, yang disebut surat ukur.

Kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai haknya, siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain yang membebaninya. Pengumpulan data tersebut menggunakan alat pembuktian berupa dokumen data lain-lainnya. Bentuk kegiatan pendaftaran dan hasilnya tergantung pada sistem pendaftaran yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta ("*registration of dedds*") dan sistem pendaftaran hak ("*registration of titles*", little dalam arti hak).

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan : apa yang di daftar bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.

Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan : perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan.

Jadi dengan pendaftaran tanah tersebut seperti di atas secara teoritis akan diketahui beberapa informasi penting tentang obyek dan subyek tanah secara terperinci dan akurat, dan bukannya hanya informasi tentang pendaftaran tanda pertama kali (pembukuan saja). Tetapi lebih luas dari itu akan memuat informasi tentang segala sesuatu yang terjadi atas tanah di kemudian hari, terutama dari sisi teknis, pembebanan, pemecahan hak atas tanah yang semuanya itu akan diatur kemudian dan sertifikatnya.

Sebagai konsekuensi dari asas publisitas, maka daftar umum tersebut secara langsung akan bersifat terbuka bagi siapapun yang ingin mengetahui dan memanfaatkannya, misalnya untuk mengetahui nama si pemilik tanah, status hak, beban-beban apa yang ada seperti hipotik, serta aspek-aspek lain yang lebih menyangkut segi-segi legalitasnya (yuridis). Begitu pula pada asas spesialisitas yang memerinci mengenai letak tanah, lokasinya, luasnya dan tanda-tanda batas serta situasi bidang tanah itu. Atau hal-hal lain yang lebih berhubungan dengan kondisi teknis pengukuran dan pemetaan tanah (*Gludesi*).

Kedua asas itu yaitu asas publisitas dan spesialisitas harus berhubungan timbal balik secara jelas dan terperinci, misalnya tentang siapa pemilik tanah, dimana lokasinya, apa statusnya, berapa luasnya, mana batas-batasnya dan sebagainya. Untuk menjamin keakuratan dan kepastian data-data itu maka pendataan atas data-data yang masuk harus dilakukan secara terus menerus setiap kali atas tanah yang bersangkutan.

Sedangkan bagi pemantau pelaksanaan pembatasan tanah pertanian, pendaftaran mempunyai fungsi sebagai permulaan dalam mempermudah dan memantau luas ataupun status tanah. Namun meskipun tidak yang paling penting tetapi sedikit banyak dapat membantu dalam proses landreform. Karena dalam program landreform ini data-data tanah tidak terpancang dari informasi yang diperoleh dalam proses pendaftaran saja tetapi juga dari segi keaktifan para pihak dalam melakukan pemantauan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

1. Keadaan tanah obyek landreform yang telah didistribusikan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini telah mengalami perubahan fungsi dari tanah lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman.

Hal ini di pengaruhi oleh beberapa faktor berikut:

- Karena perkembangan kota obyeknya berubah dari lahan pertanian menjadi lahan pekarangan/pemukiman
- Karena pewarisan maka kepemilikannya beralih
- Karena obyek redistribusi tanah tersebut telah diperjual-belikan

Status pemilikan tanah hasil redistribusi tanah yang pernah dilakukan di Kecamatan Semarang Barat dewasa ini tidak lagi dimiliki oleh para petani penggarap, hampir sebagian besar telah beralih kepemilikannya.

2. Kendala-kendala yang terjadi terhadap tanah redistribusi di Kecamatan Semarang Barat yaitu: masih banyaknya tanah hasil redistribusi tanah tersebut yang belum didaftarkan oleh pemiliknya, sehingga tidak dapat diketahui secara pasti berapa masing-masing tanah obyek landreform yang sudah atau belum terbit sertifikatnya hal ini disebabkan:

- Karena pemilik sekarang tidak tahu atau mengerti bahwa tanah tersebut harus didaftarkan;

- Surat Keputusan Redistribusi Tanahnya hilang

5.2. Saran

1. Bidang-bidang tanah yang telah menjadi obyek landreform dan yang telah didistribusikan kepada masyarakat seharusnya difungsikan sesuai peruntukannya sebagai lahan pertanian. Karena dalam perkembangan yang terjadi dalam masyarakat saat ini telah terjadi ketidakseimbangan pertumbuhan penduduk dengan ketersediaan lahan pertanian, sehingga kebutuhan akan lahan pertanian akan sangat signifikan di masa depan khususnya dalam masyarakat agraris.
2. Perlu pembinaan dan sosialisasi secara terpadu dan terus menerus tentang pendaftaran tanah kepada masyarakat oleh Kantor Badan Pertanahan dan Kantor Kecamatan untuk terciptanya kepastian hukum ditengah-tengah masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdurrahman, 1990. ***Beberapa Masalah tentang Landreform***. Pusat Studi Hukum Tanah. Fakultas Hukum. Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin.
- Anonim, 1996. ***Dit Pengaturan Penguasaan Tanah, Tata Cara Kerja Proyek Pengembangan Penguasaan Tanah***, Jakarta.
- Chuleemi, Achmad. ***Hukum Agraria Perkembangan Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya***, FH. Undip, Semarang.
- Cohen, 1978. ***Agrarian Structures and Agrarian Reform***, Leiden.
- Gautama, Soedarto. 1993. ***Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (Memori Penjelasan di bawah 11) Dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional "Sub 3"***, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Georitno, 1991. ***Landreform Sebuah Gagasan Besar Manusia***, Majalah Bumi Bhakti Adhiguna, Nomor 2 Tahun 1 Juni 1991. Jakarta.
- Hadi, Sutrisno. 2000. ***Metodologi Research Jilid I***, ANDI, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. 1994. ***Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya***, Djambatan, Jakarta.
- Hermit, Herman. 2001, ***Program Landreform dan Relevansinya dalam Pembangunan di Indonesia***, Fakultas Teknik UNWIM, Jatinangor.
- Hustiati, 1990. ***Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia***, Mandar Maju, Bandung, 1990.
- Hutagalung, 1985. ***Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemenuhan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah***. Rajawali Jakarta.
- Ibrahim Nasoetion, Lutfi. ***Rethinking Land Reform In Indonesia***, Bhumi Bakti.

- Jaya. Nyoman Budi. 1989. ***Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Rangka Pelaksanaan Landreform***, Liberty, Yogyakarta.
- Kertasapoetra, dkk, 1984. ***Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah***, Bina Aksara, Jakarta.
- Ladejinsky. W, 1980. ***Agrarian Reform in Asian***, Leiden.
- Mahfud, Mochammad. 1986. ***Politik di Indonesia***, LP3ES, Jakarta.
- Mustafa, 1988. ***Hukum Agraria dalam Perspektif***, Remaja Karya, Bandung.
- Parangin, Efendy. 1986. ***Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum***, Rajawali, Jakarta.
- Parlindungan, A.P. 1987. ***Landreform di Indonesia suatu Perbandingan***, Mandar Maju, Bandung.
- _____. 1986. ***Aneka Hukum Agraria***, Alumni, Bandung.
- _____, 1990. ***Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria***, Alumni, Bandung.
- Ruchiyat, Edi. 1993. ***Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah***, Armico, Bandung.
- S, Nasution. 1992. ***Metode Penelitian Kualitatif***, Tarsito, Bandung.
- Salihendo, Jhon. 1994. ***Manusia, Tanah Hak, dan Hukum***, Sinar Grafika, Jakarta.
- Setiawan, 1997. ***Konsep Pembaharuan Agraria, Sebuah Tinjauan Umum***, Reformasi Agraria Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Soebakti, Koen. 1975. ***Landrefom Catat-catat di Dalam Struktur Agraria sebagai Hambatan bagi Perkembangan Ekonomi***, E Pendidikan dan Latihan Dalam Negeri, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1986. ***Pengantar Penelitian Hukum***, UI Press, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1985. ***Metode Penelitian Hukum***, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Soeprapto, R. 1986. **UUPA dalam Praktek**, Jakarta.

Suardi, 2005. **Hukum Agraria**, IBLAM, Jakarta.

Sudaryatmi, Sri. **Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul dalam Kaitannya dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kecamatan Margoyoso, Kabupaten Pati)**. Tesis Magister Ilmu Hukum, Program Sarjana.

Sulaeman, **Redistribusi Tanah Objek Landreform dan Permasalahannya**, Jurnal Ilmiah Badan Pertanahan.

Sunggono, Bambang. 2003. **Metodologi Penelitian Hukum**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Susanti Hutagalung, Arie, 1985. **Program Redistribusi Tanah di Indonesia; Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah**, Jakarta, CV, Rajawali.

B. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

UU No. 5 Tahun 1960 tentang **UUPA**

UU No.56/Prp/1960 tentang **Penetapan Luas Tanah Pertanian**