

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landreform

2.1.1 Pengertian Landreform

Istilah *Landreform* pada mulanya dicetuskan oleh *Lenin* dan banyak digunakan di negara komunis atau negara blok timur dengan adagium "*land to the tiller*" untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan *landlord*, untuk kepentingan politis di negara tersebut. Di Indonesia, *Landreform* yang dimaksud tidak sama dengan yang dimaksud di negara komunis. *Landreform* di negara Indonesia bukan hanya dalam pengertian politis belaka tapi juga dalam pengertian teknis. Selain itu *Landreform* dilaksanakan bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja, tetapi ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat baik secara individual maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan, sedangkan *Landreform* di Negara komunis adalah semata-mata untuk kepentingan partai.

Dalam pengertian lain pembaharuan agraria dalam bidang pertanian 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.

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 pemilikan 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 (Nurhayati, 2006).

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 untuk melaksanakan penjabaran sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) maka dikeluarkanlah Undang Undang nomer 56 Prp Tahun 1960, Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 beserta berbagai peraturan pelaksanaannya.

Secara harfiah istilah *Landreform* berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*land*” yang berarti tanah dan kata “*reform*” yang berarti perombakan. Oleh karena itu, *Landreform* secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi dalam konsep *Landreform* yang sesungguhnya tidaklah sesederhana itu, artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan perombakan ini sifatnya mendasar. Oleh karena itu, untuk mempelajari konsep *Landreform* yang sebenarnya ada beberapa pendapat para ahli mengenai *Landreform* yang dapat dilihat dalam beberapa literatur-literatur agraria. Dari pernyataan diatas tersebut bahwa pengertian tanah mempunyai arti yang bermacam-macam dan sangat tergantung dalam bidang ilmu mana orang melihatnya. Dari aspek hukum tanah dapat diartikan sebagai milik (hak milik), tetapi dari disiplin lain pengertian tanah tidak demikian, bisa saja mempunyai arti sumber kekuatan atau strategi politik, faktor produksi, merupakan bagian dari *system social* yang menunjukkan pada, atau mempunyai pengertian lahan dalam ilmu pertaniandan lain-lain. Tetapi secara umum pengertian *stratifikasi social* tanah tersebut menunjukkan pada penggunaan tanah. Sedangkan istilah *reform* sudah jelas menunjukkan kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian *Landreform* berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

Pengertian yang lain *Landreform* berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur dalam usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi. Pandangan ini didasari oleh suatu pemikiran bahwa tatanan yang berlaku (dalam sistem penguasaan tanah) pada suatu kondisi tertentu ditinjau dari perspektif pembangunan ekonomi sudah tidak memungkinkan lagi. Oleh karena itu perlu dilakukan perombakan atau reformasi. Pandangan ini tentu saja melihat *Landreform* lebih berorientasi pada aspek ekonomi.

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.
4. Larangan *absenteeisme* atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri, dia 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 orang yaitu *land lord*.

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.

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.

Di Indonesia, pengertian *Landreform* terangkum dalam UUPA, yang menurut beberapa pakar diantaranya Boedi Harsono, Efendy Perangin dan Mustafa, membagi atas 2 (dua) bagian yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas meliputi program: (1) pembaharuan hukum agraria, (2) penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah, (3) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, (4) perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, (5) perencanaan 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 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 baru (Nurhayti, 2006).

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

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.

2.1.2 Tujuan *Landreform*

Tujuan *Landreform* yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang 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.
 - 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 kehidupan 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 petani dan penggarapnya.

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 kehidupan 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 para petani, agar tidak terjadi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek lain (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 *Landreform* 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.

A.P.Parlindungan berpendapat bahwa tujuan UUPA, sebagai berikut:

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 atau hukum tanah. Ruchiyat misalnya, menyatakan bahwa tujuan *Landreform* yang diselenggarakan di Indonesia ialah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan nasional menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Sedangkan 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 Program *Landreform*

Sesuai dengan tujuan tersebut di atas dan mengingat situasi dan kondisi agraria di Indonesia pada waktu itu, maka program *Landreform* meliputi:

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah.
2. Larangan pemilikan secara *absentee*.
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 di gadaikan
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian, dan
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.

2.1.4 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 *absentee* (guntai);
3. Tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara;
4. Tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara.

2.2 Penetapan Luas Tanah dan Larangan Menguasai Tanah Melampaui Batas Menurut UU No 56 Tahun 1960

Pasal 7 dalam UUPA menetapkan, bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka “pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Karena merugikan kepentingan umum, yang mana dengan

terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di daerah-daerah yang padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya lahan dan bahkan banyak petani untuk tidak bisa memiliki tanah sendiri.

Pasal 7 yang dilarang itu bukan hanya pemilikan tanah yang melampaui batas, tetapi juga penguasaan tanah. Penguasaan itu selain dengan hak milik, dapat dilakukan dengan hak gadai, sewa (jual tahunan), usaha bagi hasil dan lain-lainnya.

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.

Untuk melaksanakan pasal 17 UUPA 1960 maka diterbitkan Undang-Undang No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah. Undang-Undang ini didasarkan 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.

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. 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 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. 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 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 tabel 2.1 dibawah ini.

Tabel 2.1 Penggolongan Tingkat Kepadatan Penduduk

Di Daerah-Daerah yang Kepadatan Penduduknya Tiap Km ²	Digolongkan Daerah	Sawah atau Tanah Kering (Ha)	
a. Sampai 50	Tidak padat	15	20
b. 51 – 250	Kurang padat	10	12
c. 251 – 400	Cukup padat	7,5	9
d. 401 ke atas	Sangat padat	5	6

(Sumber : UU No. 56/1960, Penetapan Luas Tanah Pertanian)

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 ada dan tidaknya pengairan).
- d. Besarnya usaha tani yang sebaik-baiknya menurut kemampuan satu keluarga dengan mempekerjakan 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.

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:

Definisi dari “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.

2. Penetapan Tanah Gadai Secara Tertulis

Dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960 Pasal 7 diatur tentang soal pengembalian penebusan tanah pertanian yang digadaikan. Definisi dari 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 menggadaikan.

3. Penetapan Luas Minimum Tanah Pertanian

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

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.

2.3 Redistribusi Tanah

Dalam Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1964 memuat ketentuan-ketentuan tentang tanah-tanah yang akan dibagikan, istilahnya yang lazim “diredistribusikan”. Redistribusi tanah adalah pembagian tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *Landreform* yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah

memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan pemerintah No. 224 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat khususnya para petani penggarap.

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:

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 tanah 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 pengutamaan dari petani lainnya, yaitu:

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.

2.3.1 Tahapan Pelaksanaan Redistribusi Tanah

Tahapan kegiatan redistribusi meliputi :

1. Persiapan
2. Penyuluhan kepada calon penerima redistribusi
3. Identifikasi obyek (lokasi) dan subyek (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 diatas akan menghasilkan data-data sebagai berikut :

1. Daftar inventarisasi obyek dan subyek penguasaan dan penggunaan tanah
2. Daftar calon penerima redistribusi
3. Peta pengukuran
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 untuk memperoleh sertipikat.

2.3.2 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).

2.4 Usaha-usaha yang Menyertai *Landreform*

Program *Landreform* yang diuraikan di atas diselenggarakan dalam rangka pembangunan ekonomi umumnya dan khususnya pembangunan masyarakat tani, dengan sasaran utama perbaikan taraf hidup para petani kecil dan petani penggarap. Usaha-usaha lain yang menyertai *Landreform*, antara lain:

1. Pembukaan tanah-tanah pertanian baru
2. Transmigrasi
3. Industrialisasi
4. Usaha-usaha untuk mempertinggi produktivitas

5. Kebijakan harga hasil-hasil pertanian rakyat yang menguntungkan petani
6. Penyediaan kredit usaha dengan syarat-syarat ringan
7. Bimbingan kepada koperasi-koperasi pertanian yang lebih baik

2.5 Citra Satelit

Citra merupakan masukan data atau hasil observasi dalam proses penginderaan jauh. Penginderaan Jauh atau *Remote Sensing* didefinisikan sebagai ilmu dan seni untuk memperoleh informasi tentang suatu obyek, daerah atau fenomena melalui analisis data yang diperoleh dengan suatu alat tanpa kontak langsung dengan obyek, daerah atau fenomena tersebut.

Citra dapat diartikan sebagai gambaran yang tampak dari suatu obyek yang sedang diamati, sebagai hasil liputan atau rekaman suatu alat pemantau/sensor, baik optik, elektrooptik, optik-mekanik maupun elektromekanik. Citra memerlukan proses interpretasi atau penafsiran terlebih dahulu dalam pemanfaatannya.

Citra Satelit merupakan hasil dari pemotretan/perekaman alat sensor yang dipasang pada wahana satelit ruang angkasa dengan ketinggian lebih dari 400 km dari permukaan bumi.

2.5.1 Jenis Citra Satelit Berdasarkan Tingkat Resolusi Spasial

Kemampuan sensor dalam merekam obyek terkecil pada tiap pikselnya ini disebut dengan resolusi spasial.

Berdasarkan tingkatan resolusinya citra satelit dibedakan menjadi 3 macam, yaitu :

1. Citra resolusi rendah, memiliki resolusi spasial antara 15 m s/d 30 m (Citra satelit *Landsat*)
2. Citra resolusi sedang, memiliki resolusi spasial 2.5 m s/d 10 m (Citra satelit SPOT)
3. Citra resolusi tinggi, memiliki resolusi spasial 0.6 m s/d 1 m (Citra satelit Ikonos dan *Quickbird*)

Tingkat resolusi spasial citra satelit ini dipengaruhi oleh kemampuan sensor dalam merekam objek yang terkecil, Satelit Landsat TM mampu merekam obyek terkecil di Lapangan sebesar 30 x 30 meter, Satelit Ikonos merekam dengan obyek terkecilnya 1 x 1 meter. *QuickBird* dengan ukuran obyek terkecilnya 0,6 x 0,6 meter.

Citra satelit terbentuk dari serangkaian matrik elemen gambar yang disebut dengan piksel. Piksel merupakan unit terkecil dari sebuah citra. Piksel sebuah citra pada umumnya berbentuk segi empat dan mewakili suatu area tertentu pada citra. Jika sebuah sensor memiliki resolusi spasial 20 meter dan citra dari sensor tersebut menampilkannya secara penuh, maka masing-masing piksel akan mewakili area seluas 20 x 20 meter. Citra yang menampilkan area dengan cakupan yang luas biasanya memiliki resolusi spasial yang rendah. (Sumber: <http://citrasatelit.blogspot.com/2011/04/citra-satelit.html>)

2.5.2 Citra Satelit *Quickbird*

Quickbird merupakan satelit penginderaan jauh yang diluncurkan pada tanggal 18 Oktober 2001 di California, U.S.A. Dan mulai memproduksi data pada bulan Mei 2002. Satelit *Quickbird* ditempatkan pada ketinggian 450 km di atas permukaan bumi dengan tipe orbit *sun-synchronous* dan misi pertama kali satelit ini adalah menampilkan citra digital resolusi tinggi untuk kebutuhan komersil yang berisi informasi geografi seperti sumber daya alam, resolusi citra yang dihasilkan sebesar 0.61 m untuk panchromatik dan 2.44 m untuk multispektral (R,G,B,NIR) dengan cakupan area seluas 16.5 km x 16.5 km untuk single area dan seluas 16.5 km x 165 km untuk strip area. (Sumber: <http://citrasatelit.blogspot.com/2011/04/citra-satelit.html>)

2.6 Proyeksi *Transverse Mercator 3° (TM-3°)*

Proyeksi TM-3° adalah proyeksi yang mercator yang memiliki sifat-sifat khusus. Proyeksi TM-3° digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Proyeksi ini beracuan pada *Ellipsoid World Geodetic System 1984 (WGS 84)* yang kemudian disebut sebagai *Datum Geodesi Nasional 1995 (DGN '95)*.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut pada pasal 3 membahas tentang :

1. Sistem koordinat nasional menggunakan sistem koordinat proyeksi *Transverse Mercator* Nasional dengan lebar zone 3° (tiga derajat) dan selanjutnya dalam Peraturan ini disebut TM-3 $^{\circ}$.
2. Meridian sentral zone TM-3 $^{\circ}$ terletak $1,5^{\circ}$ (satu koma lima derajat) di timur dan barat meridian sentral zone UTM yang bersangkutan.
3. Besaran faktor skala di meridian sentral (k) yang digunakan adalah 0,9999. Titik nol semu yang digunakan adalah timur (x) = 200.000 meter dan utara (y) = 1.500.000 meter.
4. Model matematik bumi sebagai bidang referensi adalah *spheroid* pada datum WGS-1984 dengan parameter $a = 6.378.137$ meter dan $f = 1/298,25722357$.
5. Penggunaan sistem proyeksi lain hanya diperkenankan dengan persetujuan Menteri.

2.7 Tinjauan Penelitian

1. Redistribusi Tanah khususnya obyek *Landreform* bukan untuk yang pertama kalinya di Kabupaten Rembang. Sebelum di Desa Bogorame, Kecamatan Sulang juga pernah ada Redistribusi Tanah yang diadakan di Desa Samaran, Kecamatan Pamotan yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang.

Pada Tahun 2008 Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang mengadakan Redistribusi Tanah di Kabupaten Rembang yaitu di Desa Samaran, Kecamatan Pamotan. Program Redistribusi Tanah tersebut berjalan lancar, walau hanya 17,3142 Ha tanah yang di Redistribusikan tidak seperti Desa Bogorame yang Luasnya mencapai 112,5110 Ha.

Tanah yang di Redistribusikan tersebut berstatus tanah negara yang belum jelas kepemilikannya, namun ada petani yang mengelola tanah

tersebut, sehingga diusulkan permohonan penegasan tanah yang dikuasai langsung oleh negara tersebut menjadi obyek *Landreform*.

2. Redistribusi Tanah Khususnya obyek *Landreform* sudah ada sejak jaman dulu, di Kecamatan Semarang Barat, Kabupaten Semarang program Redistribusi Tanah juga diadakan. Pada tahun 2006 di Kabupaten Semarang Kecamatan Semarang Barat ada beberapa Kelurahan yang masuk dalam program Redistribusi Tanah khususnya obyek *Landreform*. Berikut contoh daftar penerima Redistribusi Tanah obyek *Landreform* di Kecamatan Semarang Barat dapat dilihat pada tabel 2.2

Tabel 2.2 Penerima Redistribusi TOL Kecamatan Semarang Barat

No.	Nama Kelurahan	Penerima Redistribusi (KK)	Luas Tanah		
			Sawah	Darat	Jumlah
			(Ha)	(Ha)	(Ha)
1	Krobokan	212	0	4,5161	4,516
2	Bulu Lor	161	0	2,8608	2,8608
3	Salamanmioyo	183	0	5,2395	5,2395
4	Cabean	34	0	0,879	0,879
5	Desangan	280	0	7,4006	7,4006
6	Krapyak	141	51,9035	0	51,9035
7	Panggung	545	11,0942	18,961	29,7852
8	Kali Banteng Barat	137	0	3,1841	3,1841
9	Bongsari	115	0	2,8536	2,8536
10	Panjangan	29	0	0,7939	0,7939

(Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang)