

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan di berbagai sektor baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh swasta akan selalu diikuti dengan peningkatan kebutuhan akan tanah, sedangkan jumlah luas tanah yang tersedia relatif tetap. Menyadari akan pentingnya fungsi tanah maka dalam pengelolaan pertanahan pada tahap pembangunan sekarang ini, baik secara langsung harus selalu diarahkan pada sasaran dan usaha-usaha yang bersifat menunjang pelaksanaan pembangunan antara lain dalam bidang pengelolaan pelaksanaan tertip hukum pertanahan.

Bahkan pengaruh dari kemajuaan itu tidak hanya berdampak mempersempit luas areal tanah pertanian rakyat, tetapi lebih serius lagi, yaitu antara lain mendorong naiknya intensitas perpencaran tanah, mengkutupnya peralihan tanah, pemecahan tanah menjadi bagian yang kecil-kecil dan tidak teratur ukuranya dan juga karena berjalanya usaha konsolidasi tanah masih terseok-seok.¹

Bertambahnya jumlah penduduk dan semakin berkurangnya tanah yang digarap, tidak jarang pembangunan dilakukan diatas tanah pertanian sebagai akibat dari tanah yang tersedia sangat terbatas. sehingga hal itu menyebabkan terjadinya pemecahan tanah pertanian dan hal itu berdampak pada penyempitan

¹ L. M. S. M. J. P. H. (1955) *Dasar-Dasar Pertanahan Tanah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1955

luas tanah pertanian. Tanah-tanah pertanian yang sempit tidak dapat berproduksi secara memadai dan tidak dapat memberikan penghidupan yang layak bagi para petani yang mengerjakannya.

Dengan luas tanah yang sempit dan jumlah penduduk yang selalu bertambah seringkali menimbulkan permasalahan dalam pengaturannya, paling sedikit ada tiga kebutuhan manusia Indonesia yang pemenuhanya berkaitan dengan tanah antara lain :²

1. Manusia Indonesia membutuhkan tanah untuk memperoleh pendapatan guna menunjang kehidupan mereka.
2. Manusia membutuhkan tanah untuk mendirikan rumah tempat tinggal mereka.
3. Manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal mereka yang terakhir pada saat mereka harus mengakhiri kehidupan mereka di dunia ini

Adanya permasalahan-permasalahan di atas, maka diperlukan pengaturan yang mantab, baik dari segi yuridis maupun teknik dalam rangka pembangunan dan peningkatan usaha-usaha pemerintah untuk kepentingan pembangunan yang senantiasa memerlukan tanah.

Untuk mencegah terjadinya fragmentasi (pemecahan) tanah pertanian dan agar pemanfaatan tanah dapat menunjang usaha peningkatan kesejahteraan petani serta dalam mewujudkan keadilan sosial maka lebih lanjut diterapkan larangan fragmentasi serta diadakan pembatasan-pembatasan seperlunya di dalam hal pemindahan hak yang berupa tanah pertanian dan tentunya diikuti dengan kemauan untuk menegakkan hukum itu sendiri dalam hal ini yang berwenang adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bersumber pada Pasal 17 UUPA

ditetapkan Undang-Undang No. 56 Prp 1960 yaitu tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini mengatur 3 (Tiga) masalah pokok antara lain:³

1. Menetapkan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Penetapan luas minimum tanah pertanian.
3. Gadai tanah pertanian.

Dengan tanah garapan yang cukup luasnya diharapkan dapat memenuhi taraf hidup serta kesejahteraan petani. Menurut Pasal 8 Undang-undang No. 56 Prp 1960 diharuskan kepada pemerintah untuk mengadakan usaha-usaha agar setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimal 2 hektar dapat berupa sawah, tanah kering atau tanah sawah tanah kering. Lebih lanjut dalam penjelasan itu disebutkan penetapan batas minimum tanah pertanian bertujuan agar tiap keluarga petani memiliki tanah pertanian yang cukup luas untuk dapat mencapai penghidupan yang layak.

Usaha pemerintah ini belum berjalan dengan baik karena banyak hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan di lapangan diantaranya yaitu yang timbul sebagian masyarakat tertentu yang memiliki tanah secara melampaui batas yang ditentukan, sedang dilain pihak masih banyak petani yang masih menggarap tanah kurang dari batas minimum yang ditentukan, yang kebanyakan adalah petani pemilik. Larangan fragmentasi bermaksud agar pemilikan tanah pertanian tidak makin berkurang luasnya yang akhirnya menjadikan petani tidak mempunyai tanah.

Terjadinya pemecahan pada tanah pertanian lebih banyak disebabkan karena pembagian warisan. Sedang dalam Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 hanya ditentukan bahwa mengenai bagian warisan tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 hektar akan diatur dalam peraturan pemerintah, tetapi yang diatur itu bukan soal pembagian warisan, tetapi bagian warisan yang kurang dari 2 hektar.⁴

Masalah yang paling merisaukan di negara-negara berkembang adalah terjadinya pertambahan penduduk dan akibat terjadinya pewarisan sehingga mengakibatkan tanah pertanian terpecah-pecah menjadi bagian-bagian kecil.⁵

Dari data kependudukan Kecamatan Gamping kita dapat melihat rincian keadaan penduduk dan luas wilayah Di 5 Desa pada table berikut di bawah ini:

TABEL 1
JUMLAH PENDUDUK DI KECAMATAN GAMPING
SAMPAI AKHIR TAHUN 2002

N0	Desa/Kelurahan	Luas Wilayah (Km ²)	Jumlah Penduduk (orang)	Kepadatan Penduduk (orang/Km ²)
1.	Desa Banyuraden	455	11.451	2516
2.	Desa Nogotirto	349	13.784	3949
3.	Desa Ambarketawang	628	17.468	2781
4.	Desa Trihanggo	562	6.286	1195
5.	Desa Balecatur	931	16.107	1730
Jumlah		2.925	65.063	2224

Sumber Data : Monografi Kecamatan Gamping, Tahun 2002

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta 2003, hlm 400.

Penggunaan tanah di Kecamatan Gamping masih didominasi tanah pertanian terutama sawah yang ditanami padi tiga kali dalam setahun atau tiga kali garapan (menurut istilah yang dipakai masyarakat), dengan model irigasi pada umumnya irigasi teknis, irigasi setengah teknis, irigasi sederhana dan ada juga sawah tadah hujan / sawah rendengan. Hal tersebut wajar karena di wilayah Kabupaten Sleman adalah daerah konservasi air dan Kabupaten Sleman merupakan salah satu lumbung padi bagi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pemukiman adalah penggunaan tanah yang menonjol kedua setelah tanah pertanian dan perkembangan pemukiman di wilayah ini cukup pesat. Untuk dapat mengakomodir seluruh kepentingan yang ada, maka diperlukan pemahaman dan kebijakan yang komprehensif dalam pengendalian peruntukan tanah

Jumlah penduduk di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman untuk tahun 2002 mencapai 66.870 jiwa dengan kepadatan penduduk adalah 2.286 orang per kilometer persegi. Dan jika dibandingkan dengan Kecamatan lain di Kabupaten Sleman maka untuk masalah kepadatan, Kecamatan Gamping menempati urutan yang kedua setelah Kecamatan Depok dengan jumlah penduduk sebanyak 2.249 per km².⁶ Ekonomi Pembangunan menyatakan bahwa mayoritas rata-rata luas pemilikan tanah pertanian oleh para petani di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman sebesar kurang dari 0,05 hektar, hal ini menunjukkan bahwa luas tanah pertanian tersebut sudah berada jauh dibawah luas batas minimum yang ditentukan yaitu dua hektar dan tentunya akan mempengaruhi terhadap pendapatan yang diterima petani dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan

hidupnya⁷. Selain itu menurut data monografi Kecamatan Gamping ternyata petani yang memiliki tanah pertanian yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang 56 Prp Tahun 1960 yaitu minimum 2 hektar hanyalah 70 orang dan mereka bertempat tinggal di Desa atau kelurahan Balecatur.

Disamping itu pesatnya laju pertumbuhan pembangunan seiring pula dengan terus meningkatnya jumlah penduduk dan seiring pula dengan terjadinya praktek-praktek pemecahan tanah di Kecamatan Gamping baik melalui pewarisan, jual-beli maupun hibah yang sedikit banyak akan menyebabkan terjadinya perubahan social masyarakat khususnya petani. Hal itu dapat terlihat dari semakin kecil penghasilan petani yang diakibatkan dari kecilnya luas tanah pertanian yang digarap.

Mengingat masih banyaknya penduduk di Kecamatan Gamping yang menggantungkan hidupnya di bidang pertanian, maka sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan UUPA yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani, maka penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian telah diatur dan disertai larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan fragmentasi pemilikan tanah pertanian menjadi bagian-bagian kecil dan ini sebagai landasan dan syarat untuk mewujudkan pembangunan ekonomi yang mantab.

Berdasarkan uraian di atas maka penyusun tertarik untuk melakukan penelitian, dan setidaknya hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan tentang sejauh mana peranan Badan Pertanahan Nasional dalam

⁷

melaksanakan larangan pemecahan tanah pertanian khususnya di daerah penelitian.

B. Rumusan Masalah

1. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya fragmentasi tanah pertanian di Kecamatan Gamping Tahun 2004?
2. Bagaimanakah proses pelaksanaan larangan pemecahan tanah pertanian di Kecamatan Gamping Tahun 2004?

C. Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan penelitian yang penulis teliti yaitu :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menyebabkan terjadinya pemecahan tanah pertanian di Kecamatan Gamping Tahun 2004.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan larangan pemecahan tanah pertanian di Kecamatan Gamping Tahun 2004.

D. Manfaat Penelitian

1. Dengan penelitian ini maka penulis dapat mengetahui tentang hal-hal yang dapat menyebabkan terjadinya fragmentasi. Dan bagaimana proses pelaksanaan larangan pemecahan tanah pertanian.
2. Dapat digunakan sebagai informasi dan sekaligus bahan pertimbangan

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi peneliti yang akan dilakukan.

Menurut Soffyan Effendi, teori adalah unsur penelitian yang paling besar perannya bagi penelitian, karena dalam unsure inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya.⁸

F.N Kerlinger mengemukakan bahwa teori adalah serangkaian asumsi konsep dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep⁹

Dalam penelitian ini kerangka dasarnya adalah sebagai berikut:

1. Tanah Pertanian.

Tanah pertanian menurut Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor Sekra 9/1/2 perihal pelaksanaan Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Angka 5.b menyebutkan bahwa:

Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah untuk tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainya tanah untuk perumahan dan perusahaan.¹⁰

⁸ Soffyan Effendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey*, (LP3S, Jakarta, 1989, hlm 37)

⁹ Ibid

Dalam Perpu Nomor 56 Tahun 1960 Angka 7.b menyebutkan

Tanah pertanian dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Tanah kering atau darat yakni bukan sawah tetapi termasuk juga tambak, empang untuk perikanan namun pada hakekatnya tidak kering.
- b. Tanah sawah yakni sawah yang beririgasi maupun sawah yang bertadah hujan atau tanah yang sering digunakan untuk persawahan.¹¹

Sedangkan Boedi Harsono menyatakan Bahwa:

Tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak atau badan hukum dan pemerintah selain tanah untuk perumahan dan bangunan.¹²

Jadi bisa disimpulkan bahwa tanah pertanian adalah tanah yang dimiliki seseorang atau badan hukum dan pemerintah yang digunakan untuk kegiatan atau usaha untuk persawahan, perikanan, dan perkebunan serta semua jenis penggunaan tanah yang lazim untuk usaha pertanian.

2. Fragmentasi Tanah Pertanian

a. Fragmentasi

Dalam kamus bahasa Indonesia terbaru Fragmentasi berarti penggalan (sebagian) dari suatu kesatuan, sedang dalam kamus bahasa Inggris –Indonesia berarti pecahan dari suatu bagian

b. Fragmentasi tanah pertanian

Perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang berupa pemenggalan atau pemecahan tanah pertanian¹³.

¹¹ Ibid

¹² Boedi Harsono, (1968), *Undang-Undang Pokok Agraria*, bagian 1 jilid pertama cetakan kedua, Djambatan, Jakarta, hlm 247.

¹³

Dalam penulisan ini, larangan fragmentasi / pemecahan tanah pertanian yang dimaksud adalah kurang dari 2 hektar. Karena fragmentasi tanah pertanian yang terjadi akan mengakibatkan luas usaha tani yang dimiliki menjadi kecil atau sempit. Kalau dilihat dari luas tanah yang dimiliki sekarang ini, akibat fragmentasi tanah pertanian adalah petani-petani yang semula memiliki luas tanah pertanian seperempat patok sampai dengan satu patok, dimana tanah pertanian yang sebelum lebih dari satu patok dan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan adanya fragmentasi tanah pertanian tersebut maka menjadikan jumlah petani kecil dan petani gurem bertambah banyak yang hidup dari hasil panen yang minimum.

3. Pelaksanaan Larangan Pemecahan Tanah Pertanian

a. Tujuan Pengelolaan Pertanahan

Pada dasarnya tujuan pengelolaan pertanahan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam mencapai tujuan tersebut sasaran pemerintahan dalam mengelola pertanahan adalah catur tertib pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Catur Tertib Pertanahan tersebut merupakan tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sendiri, tetapi merupakan tugas dan fungsi lintas departemen. Dari keempat tertib pertanahan tersebut diatas salah satu

... adalah menyangkut Administrasi Pertanahan. Badan

Pertanahan Nasional merupakan pelaku utama untuk tercapainya tertib administrasi pertanahan.

Ada beberapa indikator untuk melihat tingkat keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan antara lain :

- a. Diketuinya siapa yang memiliki/menguasai sesuatu bidang tanah jenis penggunaan tanahnya.
- b. Bagaimana hubungan hukum antara bidang tanah dengan yang menguasai bidang tanah.
- c. Berapa luas suatu bidang tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum.
- d. Dimana letak tanah tersebut yang dapat dipetakan berdasarkan suatu sistem proyeksi peta yang dipilih, sehingga dapat dihindari tumpang tindih sertipikat.
- e. Informasi yang disebutkan pada huruf a, b, c dan d diatas dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang memadai.
- f. Penyimpanan dokumen yang tertib, teratur, dan terjamin keamanannya.
- g. Terdapat prosedur tetap yang sederhana, cepat namun akurasinya terjamin.

Salah satu cara yang sangat efektif dalam mewujudkan Administrasi pertanahan adalah dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah sistematis. Namun demikian hambatan yang dihadapi pemerintah sekarang dalam pelaksanaan kegiatan ini menyangkut pendanaan. Oleh pemerintah pusat, untuk mengatasi hambatan tersebut pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional melaksanakan Proyek Administrasi Pertanahan (PAP Tahap I) melalui piniapan

dana yang berasal dari Bank Dunia dan dana pendamping APBN. Kegiatan ini sudah dimulai sejak tahun 1994 dan berakhir tahun 2000.

Melihat betapa urgensinya kegiatan pendaftaran tanah sistematis dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia, pemerintah maupun pihak Bank Dunia tengah mengevaluasi kegiatan PAP tahap I. Ada indikasi bahwa pelaksanaan PAP tahap I cukup berhasil walau ada beberapa hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaannya. Diharapkan pada tahap kedua pelaksanaan proyek administrasi pertanahan ini, makin dapat mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia. Selain untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, maka Badan Pertanahan Nasional sebagai organisasi publik mempunyai tugas pelayanan kepada masyarakat. Sebagai organisasi publik dan mendorong "*good governance*" BPN sudah semestinya menciptakan pelayanan yang lebih transparan, sederhana, murah dan akuntabilitasnya dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik. Penyerahan kewenangan bidang pertanahan kepada daerah dalam rangka Otonomi Daerah dimaksudkan agar dapat meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan meringankan beban masyarakat dalam pengurusan pertanahan, yang menurut sebagian orang masih tetap dipusatkan di BPN Pusat.

b. Pelaksanaan Pengelolaan Pertanahan

Kebijakan pengelolaan pertanahan diatur dalam beberapa undang-undang antara lain; Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang

hukum publik memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan politik pertanahan, dan sebagai hukum perdata antara lain mengatur kewenangan pemegang hak atas tanah dalam menggunakan hak keperdataannya antara lain seperti memanfaatkan tanah, menjual tanah, memberikan hak tanggungan.

Badan Pertanahan Nasional melaksanakan tugasnya berdasarkan UUPA secara umum mengatur beberapa hal mengenai:

- a) Kebijakanaksanaan pengaturan penguasaan dan hak-hak atas tanah (*land tenure dan land rights*).
- b) Kebijakanaksanaan rencana penggunaan tanah (*land use planning*).
- c) kebijakanaksanaan pendaftaran tanah (*land registration*).

Pengaturan ketiga jenis kebijakanaksanaan pertanahan yang merupakan kewenangan negara tersebut dijabarkan lagi dalam peraturan perundangan berupa Undang-undang sampai tingkat peraturan menteri. Dalam UUPA ditegaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan yang berkaitan dengan pengaturan penguasaan tanah, hak-hak atas tanah, dan pendaftaran tanah dipegang oleh Pemerintah Pusat dan pelaksanaannya sebagian besar dilaksanakan di Propinsi dan di Kota / Kabupaten, bahkan kewenangan pendaftaran hak atas tanah untuk segala jenis hak maupun penggunaannya dilaksanakan di Kota /Kabupaten dalam rangka *dekonsentrasi*. Sedangkan rencana penataan ruang (termasuk penggunaan tanah daerah) menurut pasal 14 ayat (2) UUPA dan pasal 27 dan pasal 28 Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang berada daerah diserahkan kepada daerah dalam rangka *desentralisasi*.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum atas hak dan batas tanah pasal 19 UUPA menugaskan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah yang sangat penting artinya untuk mendapat ketenangan dan kepercayaan diri bagi masyarakat yang mempunyai hak atas tanah.

Pendaftaran tanah pertama kali yang meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, pembukuan tanah, adjudikasi, pembukuan hak atas tanah dan penerbitan sertifikat memerlukan biaya yang relatif tinggi, sehingga percepatan kegiatan tersebut Pemerintah mendapat pinjaman dari Bank Dunia.

c. Pentingnya Pelaksanaan Larangan Pemecahan Tanah Pertanian

Permintaan akan tanah menjadi semakin meningkat dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sedangkan tanah jumlahnya relatif terbatas. Hal ini menjadikan tanah sebagai suatu barang yang langka, karena diatas tanahlah segala aktifitas dan kegiatan manusia dilaksanakan. Permintaan terhadap sumber daya produksi meningkat sedemikian rupa, agar manusia dapat mempertahankan kehidupan. Untuk itu, semakin banyak tanah yang diperlukan. Sementara dilain pihak bidang-bidang tanah yang mengandung mutu lahan yang subur senantiasa terbatas. Namun permintaan dan kebutuhan terus mendesak dengan penggunaan tanah yang mutu lahannya semakin menurun. Tekanan ini akan berlangsung sampai tahap dimana "tanah akhir" yang digunakan hanya membawa hasil yang

sekedar mencukupi kebutuhan minimal dari mereka yang mengerjakan tanah tersebut.¹⁴

Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang bercorak agraris, tanah merupakan suatu faktor produksi yang sangat penting karena dari tanahlah kesejahteraan berjuta-juta rakyat Indonesia itu berasal. Namun demikian struktur kepemilikan atas tanah dinegara agraris biasanya sangat timpang.¹⁵

Disatu pihak kita melihat adanya sekelompok kecil manusia yang memiliki dan menguasai tanah yang luas, bahkan dapat dikatakan berlebihan namun dilain pihak ada sekelompok besar manusia yang tidak memiliki tanah, dan apabila mempunyai tanah tetapi kepemilikannya sangat sempit sehingga tidak mungkin lagi menjadi sumber dari kesejahteraan mereka.

Masalah tanah pertanian yang bertambah sempit ini merupakan salah satu masalah yang dihadapi dalam pembangunan di Indonesia. Pertumbuhan jumlah penduduk yang pemilikan tanah pertaniannya sempit dan petani tanpa tanah menjadi masalah yang mendesak, bukanlah karena semata-mata karena alasan efisiensi dan produktifitas yang rendah, tetapi lebih dari itu golongan ini secara politik bersifat rawan dan keadaan tersebut menghambat upaya untuk menjamin keadilan sosial bagi setiap warga negara.

Jika dilihat, logika ekonomi keluarga ditentukan oleh kebutuhan reproduksi sederhana dan tidak oleh logika akumulasi yang dibuat menjadi aturan pada level perusahaan dengan operasional harga produksi (realisasi dari rata-rata keuntungan), perilaku ekonominya berbeda dengan perilaku ekonomi seorang

¹⁴ Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, INSIST, KPA kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm 3

kapitalis. Misalnya turunnya harga dialami oleh ekonomi keluarga sebagai kerusakan pertukaran komoditas yang dihasilkannya berkenaannya dengan yang dibutuhkan oleh reproduksi sederhana, yang berarti sebagai sebuah penurunan level konsumsi. Hal ini dapat dianggap sebagai tekanan reproduksi sederhana dan memiliki jumlah implikasi.

Beberapa data lain yang menggambarkan keadaan kaum petani di pedesaan khususnya di pulau Jawa, bahwa meskipun kita sekarang telah mencapai swasembada beras ternyata kepentingan petani produsen selama ini relatif terabaikan. Boleh dikata demi mengejar swasembada beras, pembangunan pertanian yang dijalankan ternyata bukan demi petani produsen itu sendiri, tetapi lebih diarahkan untuk kepentingan kelas menengah di perkotaan dan sektor ekonomi diluar pertanian.

Seperti diketahui swasembada beras dicapai setelah dilaksanakannya Revolusi Hijau awal tahun 70-an, tetapi Mc cawley mengungkapkan bahwa Revolusi Hijau dalam sistem mekanisme pemerataan yang lemah dan tidak *egalitarian* di pedesaan Jawa, telah mengakibatkan jurang perbedaan dan memperkokoh kedudukan elit lokal dengan kata lain bahwa Revolusi Hijau telah menguntungkan kelas petani kulak yang secara ekonomi mampu.¹⁶

Revolusi hijau merupakan strategi pembangunan pertanian yang dilaksanakan pemerintah untuk tidak hanya menaikkan produksi beras, namun juga menaikkan kesejahteraan petani pada umumnya, termasuk golongan *periferal* desa yakni petani gurem dan buruh tani. Tetapi kenyataannya, penelitian membuktikan

bahwa tujuan Revolusi Hijau khususnya yang menyangkut perbaikan ekonomi golongan periferal yang diarahkan pemerintah tidak tercapai.¹⁷

Ada beberapa sebab mengapa ekonomi golongan *periferal* belum dapat menjamin ketentraman lahir batin golongan ini. Pertama, karena ekonomi golongan ini pada tingkat desa sangat ditentukan oleh kebijaksanaan ekonomi yang diambil golongan kaya di desa terhadap golongan *periferal* sebagai reaksi golongan kaya terhadap kebijaksanaan pemerintah dalam pembangunan pertanian. Meskipun produksi pertanian Indonesia, khususnya pada petani pemilik, memang telah berhasil ditingkatkan dan memberi kesejahteraan petani pemilik lahan luas terlihat naik, tetapi tidak demikian halnya dengan kesejahteraan petani gurem dan buruh tani. Hal ini mereka capai dengan mengurangi beban sosial yang diletakkan pada usaha tani mereka sesuai dengan etika subsisten yang ada di desa mereka masing-masing. Bagi golongan *periferal* hal ini berarti bahwa tidak dapat lagi menganggap pertanian di desa mereka sebagai jaminan bagi kehidupan.

Kedua, beberapa persyaratan agronomis yang mendukung pelaksanaan Revolusi Hijau menyulitkan golongan *periferal* desa untuk menikmati hasil pembangunan pertanian. Salah satu prasyarat tersebut adalah keharusan petani untuk tanam serempak. Semula, sebelum ada peraturan tersebut petani gurem di desa-desa Jawa dengan sengaja menunda pekerjaan penyiapan lahan mereka sendiri untuk dapat bekerja di sawah petani kaya. Membantu bekerja di sawah petani kaya, di desa mereka sendiri atau kadang-kadang di luar desa, mempunyai nilai ekonomi tersendiri bagi petani gurem, karena ini berarti jaminan bagi mereka

akan haknya untuk memperoleh bawon dari pemilik sawah. Sering petani gurem membantu dua sampai tiga petani kaya dalam menyiapkan tanah milik mereka. Apabila hal ini terjadi maka itu berarti bahwa jaminan untuk kehidupan pun akan bertambah, karena dengan mambantu tiga petani kaya, mereka akan memiliki tiga sumber pendapatan (berupa bawon) pada musim panen. Hal yang sama terjadi juga pada buruh tani. Adanya peraturan tanam serempak memperkecil golongan periferal untuk mengadakan investasi yang menjamin mereka memperoleh bawon pada saat panen yang akan datang.¹⁸

Selain itu jika ada suatu distribusi terjadi kepincangan (pembagian dari harta-harta produktif, dan kesempatan awal untuk memperoleh sumber-sumber termasuk informasi) atau bimodal sangat boleh jadi bahwa mereka yang menikmati keuntungan pada awalnya bisa memperkuat posisinya selanjutnya dibawah strategi pembangunan yang biasa dan dengan demikian memiliki lebih dulu porsi yang penting dari keuntungan-keuntungan berikutnya, inilah yang terjadi di negara-negara berkembang. Karena itu dalam situasi ini fungsi teknologi Revolusi Hijau sama sekali tidak memungkinkan petani-petani miskin untuk mengejar petani kaya, dan hanya terbatas kepada para petani yang lebih kaya, yang karena kelebihanannya dalam pemilikan tanah, pendidikan dan sikap modern, lebih cepat memperoleh informasi, kredit dan pemasaran dan lembaga-lembaga lain yang direncanakan untuk meningkatkan Revolusi Hijau.¹⁹

Namun demikian, walaupun introduksi berbagai teknologi pertanian modern dimaksudkan buat meningkatkan standart hidup segenap penduduk di

¹⁸ Lukman Soetrisno, *Massa...*, *op cit.*, hlm 14

daerah-daerah pedesaan dengan meningkatkan pendapatan mereka, sistem stratifikasi sosial yang ada telah membuat diperkenalkannya sekian teknologi pertanian modern jadinya menyulitkan lembaga-lembaga pedesaan, yang pada gilirannya mempengaruhi distribusi pendapatan dikalangan rakyat sendiri yang menguntungkan para pengusaha tani yang memang sudah besar dengan merugikan kaum buruh tani tak bertanah serta para petani kecil yang melarat.

Hak tersebut menunjukkan bahwa terdapat ketidakadilan yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan pendapatan dan bertentangan dengan tujuan landreform di Indonesia, seperti yang diketahui bahwa tujuan landreform adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani terutama petani kecil dan penggarap tanah sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan menuju masyarakat yang adil makmur berdasarkan Pancasila.²⁰

Dalam praktek larangan yang ditetapkan dalam Pasal 9 ayat 1 tersebut pelaksanaannya seringkali menjumpai kesulitan, jika seorang petani memiliki tanah pertanian kurang dari 2 ha dan yang dijual hanya sebagian, karena ia ingin tetap sebagai petani sedang uang diperlukannya hanyalah sebesar harga sebagian tanahnya. Dalam hal itu sering juga diberikan dispensasi terhadap ketentuan tersebut jika tanah-tanah yang diperlukan untuk proyek-proyek penting.²¹

Pertumbuhan pembangunan yang memuat berbagai kepentingan yang akan dijalankan dan telah melalui perhitungan dan pertimbangan ada kalanya di

menyingirkan petani dari sebagian tanah pertanian yang dimilikinya, bahkan secara psikologis akan berdampak bagi keluarga petani yang kehilangan tanahnya.

Masyarakat petani kita pada umumnya adalah petani kecil dengan lahan sempit dan pendapatan yang sangat terbatas. Anak-anak mereka inilah yang menjadi korban pertama dari biaya pendidikan yang mahal. Keinginan orang tua untuk tetap dapat menyekolahkan anak-anak mereka, karena tidak punya penghasilan lain selain tanah pertaniannya, akhirnya para orang tua tersebut akan menjual sebagian tanah pertanian mereka agar anaknya dapat meneruskan sekolahnya.

Pemecahan tanah pertanian dapat terjadi juga karena produksi tanah /panen yang tidak baik, satu panen yang buruk tidak hanya akan berarti kurang makan, agar dapat makan orang mungkin terpaksa mengorbankan harga dirinya dan menjadi beban orang lain atau menjual sebagian tanahnya atau ternaknya sehingga memperkecil kemungkinan baginya untuk mencapai subsistensi yang memadai tahun berikutnya. Satu panen yang gagal dapat memaksa mereka untuk menjual seluruh atau sebagian dari tanah mereka yang sudah kecil itu atau hewan penarik bajak mereka.²²

Menurut A.P Parlindungan bahwa masalah yang paling merisaukan di negara-negara berkembang adalah terjadinya penambahan penduduk dan akibat terjadinya pewarisan sehingga mengakibatkan tanah pertanian terpecah-pecah

menjadi bagian-bagian kecil yang sama sekali tidak dapat memberikan kehidupan yang layak kepada pemiliknya.²³

Tetapi masalah pewarisan bukanlah faktor utama pemecahan tanah pertanian, karena luas lahan untuk usaha tani di Jawa memang sudah kecil sejak dahulu sehingga sistem pewarisan, penurunan dalam luas tanah milik masyarakat dan penjualan tanah hanya menyebabkan perubahan kecil dalam luas rata-rata usaha tani sejak abad ini.²⁴

Kenyataan yang tertuang seperti di atas banyak tertuang di pulau Jawa, adanya pemecahan tanah milik kedalam persil-persil kecil dan tanah tertumpuk pada pemilik melalui pembelian, sistem lintah darat yang mungkin lebih penting lagi, melalui berbagai transaksi yang cenderung memusatkan penguasaan atas tanah dalam tangan orang-orang kaya di desa bahkan cenderung kearah pemindahan hak milik tanah.

Untuk mencegah pemecahan tanah pertanian diterapkan larangan pemecahan tanah pertanian. Larangan pemecahan tanah pertanian tersebut bermaksud agar tanah tidak makin berkurang luasnya yang akhirnya akan menjadikan petani tidak mempunyai tanah atau disebut petani tunakisma dan menimbulkan kemiskinan dan ketidakberdayaan petani sebagai mayoritas penduduk.

Pembatasan pemilikan tanah merupakan salah satu landasan Landreform. Dan bahwa luas tanah dengan status hak milik dibatasi luasnya, baik luas maksimal maupun luas minimal. Pertimbangannya, luas maksimal pemilikan

²³ A.P Parlindungan, *Landreform ...*, op cit., hlm 106

²⁴ Iwan Hardiono, *Tanah, Pekerjaan dan Masalah Di P...*

tanah dibatasi agar tidak tumbuh lagi tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui sistem persewaan tanah atau gadai tanah (Pasal 7 jo.17 UUPA). Sedangkan pengaturan batas minimal pemilikan tanah pertanian ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil.²⁵

Terdapat korelasi yang saling menguatkan antara kecilnya produktifitas dengan kecilnya pemilikan atas tanah. Pemilikan tanah yang terlalu kecil, tidak hanya berakibat kecilnya pendapatan pemiliknya (petani), juga secara makro merugikan karena rendahnya produktifitas. Pemilikan tanah yang tidak terbatas akan membuka peluang bagi sekelompok kecil orang menguasai tanah dalam luas yang sangat besar, yang lain terpaksa hanya mengandalkan tenaganya untuk menjadi buruh. Jadi dapat dikatakan bahwa tujuan pengaturan batas minimum maupun batas maksimum tanah pertanian adalah untuk mencegah adanya ketimpangan pendapatan dan ketidakadilan.

Batas 2 ha itu merupakan tujuan yang akan diusahakan tercapainya taraf demi taraf. Maka dalam taraf pertama perlu dicegah dilakukannya pemecahan-pemecahan pemilikan tanah yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Untuk itu diadakan pembatasan seperlunya dalam hal pemindahan hak yang berupa tanah pertanian (Pasal 9). Tanpa pembatasan maka dikhawatirkan bukan saja usaha mencapai batas minimum tidak akan tercapai bahkan akan tambah menjauh dari itu sehingga diusahakan agar pemecahan tanah pertanian tidak terjadi di bawah 2

Mata pencaharian dalam kegiatan ekonomi merupakan suatu aktifitas manusia guna mempertahankan hidupnya dan guna memperoleh taraf hidup yang layak. Mengingat kegiatan-kegiatan ekonomi secara umum mengarah untuk mencukupi kebutuhan hidup, maka tentu saja dalam usaha tanah pertanian diharapkan dapat meningkatkan pendapatan petani sehingga akan diperoleh taraf hidup yang layak.²⁶

Mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup ataupun modal ketrampilan, karena faktor produksi yang umumnya dimiliki sedikit seperti tanah sehingga kemampuan tanah untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa larangan pemecahan tanah pertanian sangat penting bagi para petani terutama para petani kecil karena jika lahan yang mereka usahakan semakin lama semakin sempit tentu akan mempengaruhi pendapatan mereka (petani). Jadi pemerintah haruslah tanggap dengan persoalan ini seperti yang tertuang dalam Pasal 9 maka pelaksanaan larangan pemecahan tanah pertanian harus dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku paling tidak dapat mencegah agar tanah pertanian tidak lagi terpecah-pecah menjadi bagian-bagian yang kecil karena yang dirugiakan adalah petani itu sendiri.

²⁶. Bintarto, *Penuntun Geografi Sosial*, BPFE, UGM, 1977, hlm 2

4. Perubahan Sosial Yang Terjadi Akibat Pemecahan Tanah Pertanian

Dimana-mana dirasakan bahwa perubahan masyarakat merupakan kenyataan yang di buktikan oleh gejala-gejala seperti: *depersonalisasi*, adanya frustrasi dan apati. Memang ada tidaknya suatu perubahan masyarakat, yaitu terganggunya antara satuan sosial (sosial units) dalam masyarakat²⁷.

Banyaknya penyebab terjadinya perubahan sosial, yaitu antara lain adalah ilmu pengetahuan, kemajuan teknologi serta penggunaan oleh masyarakat komunikasi dan transfer; semuanya ini mempengaruhi dan mempunyai akibat terhadap masyarakat. Yaitu perubahan masyarakat melalui kejutan dan karenanya terjadilah perubahan masyarakat yang dapat disebut *rapid social change*.²⁸

Sesuai dengan permasalahan sebelumnya dalam penulisan ini, meningkatnya nilai ekonomi tanah merubah kondisi masyarakat yang semakin mengerti dan menyadari akan hak-haknya akan tanah yang menjadi konsekuensi dan pelaksanaan pembangunan yang merupakan salah satu faktor penyebab meningkatnya masalah pertanahan, disamping faktor-faktor yang bersifat kelembagaan yaitu yang berkaitan dengan pengelolaan bidang pertanahan diantaranya kurang tertib administrasi pertanahan dimasa lalu, kurang memadainya informasi pertanahan yang ada juga kurang seragamnya berbagai pihak dalam menginterpretasikan peraturan perundang-undangan sehingga secara tidak langsung kelak akan merugikan masyarakat sendiri.

Masalah pertanahan yang timbul antara lain berupa konflik kepentingan antara pengguna yaitu satu pihak ingin mempertahankan tanahnya namun di pihak

²⁷ D. DILLI, *Asid S. Suwanto, Dinamika Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Cetakan Keempat

lain ingin melakukan alih fungsi tanah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan akan tanah disektor non pertanian sangat besar dan umumnya diarahkan pada daerah pertanian, sebagai contoh di daerah banyuraden yang masih termasuk kawasan Kecamatan Gamping di situ dapat kita lihat fenomena yang terjadi pada masyarakat diantaranya mereka cenderung melakukan pemecahan tanah pertanian untuk dialih fungsikan dengan tujuan untuk didirikan usaha pondokan (INDEKOST), maka tanah pertanian yang ada akan semakin berkurang dan dari situlah akan menyebabkan para petani akan mengalami penurunan pendapatan dan bahkan akan kehilangan pekerjaannya (petani gurem).

Tekanan dan tantangan dalam mewujudkan swasembada pangan nasional salah satunya adalah luas tanah pertanian yang beralih fungsi semakin banyak jumlahnya, sehingga areal pertanian semakin berkurang sebaliknya jumlah penduduk semakin bertambah sehingga kebutuhan akan tanah bertambah.

Dari situ dapat kita lihat bahwa perubahan sosial yang terjadi sangatlah signifikan. Yang pertama kita dapat melihat dengan luas tanah pertanian yang semakin kecil itu akan mengakibatkan turunya penghasilan petani juga menurunnya produktifitas, namun disisi lain bagi petani yang memiliki modal tentunya akan beralih pada bidang lain seperti wiraswasta dan pembangunan. Namun bila kita amati keadaan petani miskin lebih dalam , tentunya dengan tanah garapan yang relatif kecil mereka akan sulit di dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari.

5. Undang-Undang No 56 Prp Tahun 1960

Berbicara mengenai sejarah pengaturan larangan pemecahan tanah pertanian berarti membicarakan tentang Undang-undang No 56 Prp Tahun 1960 tepatnya yang tertuang dalam Pasal 9, dan jika membahas mengenai sejarah Undang-undang tersebut maka berarti harus diawali dengan mempelajari sejarah tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan sebutan UUPA. Mengapa demikian, karena UUPA adalah sebagai sumber dari segala peraturan-peraturan tentang pertanahan yang diantaranya adalah Undang-undang No 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Diawali pada zaman pemerintahan Hindia Belanda tepatnya setelah usai Perang Diponegoro, Pemerintah Hindia Belanda dibelit kesulitan keuangan yang parah. Untuk mengatasinya, maka pemerintah Hindia Belanda melakukan eksploitasi secara besar-besaran melalui sistem perkebunan negara (*cultuurstelsel*) atau yang populer disebut sebagai sistem tanam paksa. Sistem ini mengharuskan petani untuk menanam jenis tanaman ekspor milik pemerintah seperti tebu, kopi, nila dan tembakau pada seperlima bagian dari luas tanah pertaniannya. Atau bekerja cuma-cuma pada perkebunan negara selama 66 hari dalam setahun.

Sistem perkebunan negara ala *cultuurstelsel* yang diterapkan sejak tahun 1830 oleh Gubernur Jendral Van den Bosch membawa keuntungan besar di negeri

... .. sistem ini menghasilkan keuntungan

karena waktu dan energi mereka habis terkuras untuk mengurus tanaman milik pemerintah secara cuma-cuma.²⁹

Keadaan di atas menimbulkan kritik dari kaum liberal, sehingga memaksa pemerintah Hindia Belanda untuk mengurangi peran negara dan memperbesar peran swasta di sektor pertanian. Untuk itu pihak swasta yang memiliki modal didorong dan diberi peluang sebesar-besarnya agar mau menanam modalnya pada sektor perkebunan di Hindia Belanda. Akan tetapi para pemilik modal tidak bersedia menanamkan modalnya karena tidak ada perangkat hukum pada waktu itu yang menjamin keberhasilan usaha perkebunan besar. Khususnya hukum agraria dan perburuhan. Padahal tanah dan buruh adalah faktor yang sangat penting dalam usaha perkebunan besar.

Para pengusaha swasta tidak mungkin memanfaatkan kewenangan negara berdasarkan hukum publik untuk memperoleh tanah dan buruh di pedesaan, sebagaimana yang diterapkan dalam sistem *cultuurstelsel* sebelumnya. Mereka hanya dapat memperoleh tanah dan buruh dari pasar bebas dengan melalui kontrak privat semata. Hal ini hanya akan dapat dilakukan jika tanah dan buruh dilepaskan dari yurisdiksi hukum adat dan ditundukkan di bawah hukum Eropa.

Karena itu, pemerintah Hindia Belanda menetapkan asas *Domein Verklaring* melalui *Agrarisch Wet* tahun 1870 dan lebih dipertegas dalam *Agrarisch Besluit* 1870, yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai *eigendom* (milik) seseorang, adalah tanah Negara. Aturan ini memang sengaja diterapkan agar Pemerintah Hindia Belanda dapat memiliki

²⁹ Hedar Laudjeng dan Arimbi HP, *Bayang-bayang Cultuurstelsel dan Domein Verklaring Dalam*

tanah-tanah rakyat Indonesia yang pada waktu hampir seluruhnya masih menerapkan sistem hukum adat. Karena pemilikan atas tanah berdasarkan sistem adat tidak ada satupun yang menyamai hak *eigendom*.

Sebagaimana diketahui, hukum agraria kolonial yang tertuang dalam *Agrarische Wet 1870*, misalnya, menjamin Hak *Erfpacht* sampai selama 75 tahun, dan menjamin pemegang hak itu untuk menggunakan Hak *Eigendom*, serta memberi peluang kepada mereka dapat menggunakan tanahnya sebagai agunan kredit.

Lahirnya *Agrarische Wet 1870* dipengaruhi dan atas desakan kepentingan pemilik modal swasta Belanda untuk berbisnis perkebunan besar di negeri jajahannya. Sebelumnya, di masa *cultuurstelsel*, mereka hanya dibolehkan sebatas menyewa tanah. Dampak dari hukum kolonial terhadap rakyat tani Indonesia, hanya menghadirkan sejarah kelam kemelaratan, kemiskinan, keterbelakangan dan penindasan.

Hukum ini atau *Agrarische Wet* mengatur jangka waktu penggunaan tanah oleh pihak-pihak pemakai. Karena tanah diasumsikan sebagai milik pemerintah, maka tanah dibagi dalam dua kategori peruntukan, sebagai milik pribadi yakni sebagai peruntukan tempat tinggal maupun sebagai milik lembaga usaha, yakni sebagai peruntukan usaha.

Meski merupakan perbaikan dari kebijakan Tanam Paksa (*Cultuur Stelsel*) yang diberlakukan penguasa Kolonial sebelumnya, hukum Agraria ini tetap lebih menguntungkan penjajah. Aturan yang mengatur jangka waktu yang cukup

penanam modal asing ke wilayah Hindia Belanda. Ini dilakukan karena pemerintahan Kolonial tidak punya cukup uang untuk mengeksploitasi kekayaan alam Indonesia saat itu.

Sehingga tanah-tanah adat menjadi tanah negara dan kemudian oleh pemerintah hindia belanda secara leluasa diberikan kepada pengusaha perkebunan yang membutuhkannya.

Peraturan tersebut berhasil mencapai tujuan politiknya. Pada tahun 1938 di Hindia Belanda terdapat sekitar 2.500.000 hektar tanah yang dikuasai oleh 2.400 buah perusahaan perkebunan yang sebagian besar dikuasai oleh beberapa perusahaan raksasa dan kartel besar yang mengkoordinasi perusahaan-perusahaan itu. Politik agraria yang dikembangkan Hindia Belanda tersebut, secara sistematis melemahkan kedudukan sosial ekonomi penduduk daerah pedesaan, yaitu dari petani pemilik tanah menjadi buruh serta merebaknya usaha tani yang berskala gurem.

Ketika Indonesia merdeka, karena berbagai keterbatasan, hukum Agraria warisan Belanda ini kemudian diadopsi penuh sebagai rujukan hukum di bidang pertanahan. Namun, dengan semangat “berdiri di atas kaki sendiri” (Berdikari) yang dicanangkan Presiden Indonesia waktu itu, Soekarno, pada tahun 1960 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Maka pada tahun 1960 *Agrarisch Wet* 1870 beserta segala peraturan pelaksanaannya dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih populer dengan sebutan

UUPA 1960. UUPA 1960 dipandang sebagai titik balik perjalanan politik agraria di Indonesia, karena kembali menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria di Indonesia. Dengan menerapkan strategi populis, UUPA 1960 menghendaki penataan kembali struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang timpang dan terbukti pula menimbulkan berbagai masalah sosial. UUPA 1960 ingin melakukan perombakan total terhadap strategi kapitalisme yang dikembangkan oleh pemerintah Hindia Belanda seperti dikemukakan oleh Menteri Agraria Mr. Sadjarwo dalam pidatonya dihadapan sidang DPR GR yang kemudian mensahkan UUPA 1960. :

Rancangan Undang-undang ini selain akan menumbangkan puncak-puncak kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah antara rakyat dan kaum pengusaha asing, dengan aparat-aparat pemerintah dengan rakyatnya sendiri.

Jadilah tanggal 24 September 1960 merupakan hari bersejarah bagi rakyat Indonesia. Hari itu adalah hari lahir Undang-Undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Kelahiran UUPA melalui proses panjang, memakan waktu 12 tahun. Dimulai dari pembentukan "Panitia Agraria Yogya" (1948), "Panitia Agraria Jakarta" (1951), "Panitia Soewahjo" (1955), "Panitia Negara Urusan Agraria" (1956), "Rancangan Soenarjo" (1958), "Rancangan Sadjarwo" (1960), akhirnya digodok dan diterima bulat Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-

Tanggal 24 September 2004, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No 5 tahun 1960 berusia 44 tahun. Undang-undang ini lahir dari akumulasi yang sangat diwarnai pemikiran *the founding fathers* yang sosialis dan nasionalis atau lebih dikatakan neo populis, sedangkan muatan-muatan di dalamnya sarat dengan pembelaan terhadap prinsip kenasionalan dalam arti sebagai sikap penolakan terhadap *Agrarische Wet* (produk kolonial) yang pluralistis, diskriminatif dan liberal individualistis.

Proses kelahiran UUPA selain memakan waktu panjang dan melibatkan banyak panitia, juga diakui merupakan UU terbaik karena dihasilkan secara kompromis antara berbagai kelompok kepentingan serta bervisi ke depan. Terbukti mampu bertahan di tengah derasnya konflik, sengketa dan tuntutan reformasi yang tidak luput kesehariannya menghiiasi media massa.

Politik hukum dalam arti kebijakan pertanahan yang dikeluarkan periode ini untuk kemakmuran rakyat yang sebagian besar kehidupannya tergantung pada sektor agraris. Artinya, arah kebijakannya baik menurut UUD maupun UUPA ditujukan kemakmuran seluruh rakyat, namun demikian harkat dan derajat individu dijunjung tinggi. Bagi negara hanyalah mempunyai kekuasaan untuk mengatur upaya pencapaian kemakmuran tersebut. Sebagaimana konsep dasar dikemukakan M Hatta: "Negara yang merupakan penjelmaan dari rakyat hanya mempunyai hak mengatur penguasaannya agar dapat melayani kemakmuran rakyat".

Dalam penentuan alokasi penggunaan tanah, tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dengan negara karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan.

Mengapa dikatakan bersejarah, karena kelahiran UUPA mengandung dua makna besar bagi kehidupan bangsa dan negara Indonesia. Pertama, UUPA bermakna sebagai upaya mewujudkan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 (Naskah Asli), yang menyatakan, "Bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kedua, UUPA bermakna sebagai penjungkirbalikan hukum agraria kolonial dan penemuan hukum agraria nasional yang bersendikan realitas susunan kehidupan rakyatnya.

Tujuan UUPA pada pokoknya meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, dan meletakkan dasar-dasar kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Semuanya semata-mata untuk mewujudkan kemakmuran, kebahagiaan, keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam menuju masyarakat adil dan makmur. Sebenarnya apa yang tersurat maupun tersirat dari tujuan UUPA, pada hakikatnya merupakan kesadaran dan jawaban bangsa Indonesia atas keserakahan dan kekejaman hukum agraria kolonial.

Dari sini terlihat kuatnya jalinan ikatan "benang merah" antara UUPA dan sejarah kelam rakyat Indonesia. Karena itu, tidak terlalu mengherankan bila Bung Karno menerbitkan Keppres No 169/1963 yang menetapkan tanggal lahir UUPA,

tertinggi terhadap rakyat tani Indonesia, yang hingga kini tetap merupakan mayoritas warga-bangsa Indonesia. Memuliakan rakyat tani berarti memuliakan bangsa. Membebaskan rakyat tani berarti membebaskan bangsa. Membangun rakyat tani berarti membangun bangsa.

Berbeda dengan *Agrarisch wet* 1870, UUPA 1960 mengakui keberadaan hukum adat dengan menerapkan prinsip Hukum Adat adalah Dasar Hukum Agraria. Prinsip ini didasarkan bahwa sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat sebagai hukum asli dan hidup dalam masyarakat. Yang diserap UUPA 1960 dari hukum adat dan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat modern adalah konsepsi hukum adat tentang tanah yang memandang adanya hubungan erat antara masyarakat dengan tanah. Kemudian asas hukum adat tentang tanah yang selalu memperhatikan kasus-kasus konkrit serta lembaga hukum adat tentang hak-hak penguasaan atas tanah seperti ulayat, hak sewa dan hak pakai dianut juga oleh UUPA 1960.

Merujuk UU No 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), kegiatan *land reform* meliputi :

1. pembatasan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah,
2. larangan pemilikan tanah di luar kecamatan (*absentee*),
3. redistribusi tanah kepada rakyat tani,
4. pengaturan kembali gadai tanah pertanian,
5. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian,
6. penetapan luas minimum pemilikan tanah dan

7. larangan fragmentasi tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Kesemua kegiatan itu dimaksudkan untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh rakyat, terutama rakyat tani.

Oleh karena itu sejak mulai berlakunya UUPA 1960, kebijakan pemerintah dibidang agraria, menempatkan penataan struktur penguasaan tanah sebagai agenda utama yang harus dipecahkan sebelum Indonesia melakukan pembangunan di bidang pertanian dan industri.

Dan untuk ini, pertama dilakukan melalui penataan struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah, seperti yang diimplementasikan dalam UU No 2 th 1960 tentang Pokok-Pokok Bagi Hasil, UU No 56 Prp th 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau yang kemudian disebut UU Landreform, dan beberapa peraturan pelaksanaan tentang *Landreform*.

Para perumus UUPA menyadari bahwa Indonesia merupakan negara agraris. Oleh karena itu, rakyat tani yang paling dekat dengan lahan pertanian harus diberdayakan dan dilindungi dari tekanan kaum kapitalis dan feodalis dengan penerapan *land reform*. Jika semua orang sudah memunyai tanah, diupayakan secara berangsur-angsur agar luas tanah yang mereka miliki tidak kurang dari luas minimum tanah untuk hidup layak.

Dari semua uraian diatas sudah dapat dipahami mengenai sejarah pengaturan larangan pemecahan tanah pertanian yang diawali dengan lahirnya UUPA kemudian sesuai dengan amanat Pasal 2, 7 dan Pasal 17 UUPA yang

Penetapan Luas Tanah Pertanian. Diharapkan dengan adanya undang-undang ini keterpurukan para petani kecil dan petani gurem dapat berakhir hingga terciptanya masyarakat tani yang makmur dan sejahtera.

F. Definisi Konsepsional

Definisi konseptual adalah generalisasi dari sekelompok fenomena tertentu, sehingga dapat dipakai untuk menggambarkan berbagai fenomena yang sama. Konsep ini merupakan penelitian yang penting serta merupakan definisi untuk menggambarkan secara abstrak dari suatu fenomena sosial ataupun alam³⁰

Adapun definisi konseptual adalah sebagai berikut.

1. Tanah Pertanian adalah tanah yang digunakan untuk usaha pertanian dalam arti mencakup persawahan, perikanan, dan perkebunan serta semua jenis penggunaan lain yang lazim dikategorikan sebagai usaha tani.
2. Fragmentasi (Pemecahan) Tanah adalah Pemecahan tanah pertanian sehingga menjadi bagian-bagian yang lebih kecil luasnya dari luas tanah yang dimiliki semula, melalui proses peristiwa hukum maupun melalui proses pembuatan hukum.
3. Pelaksanaan Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian
Suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga fungsi tanah pertanian, dimana upaya yang dilakukan meliputi pengaturan luas tanah pertanian minimal 2 hektar dan itu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani.

³⁰ Marisangarimbun, Soffyan Effendi, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta, 1983. (dikutip dari skripsi urliana wahyuningsih, UMY, 2003, hlm :26)

G. Definisi Operasional

Didalam penelitian ini, diperlukan unsur yang terkait dalam menjelaskan sesuatu gejala atau fenomena penelitian. Definisi operasional adalah bahasa atau definisi suatu variabel agar tidak ambiguous yaitu memiliki makna ganda atau tidak memasukan indikatornya yang jelas.³¹

Definisi operasional tak lain dari pada mengubah konsep-konsep yang berupa construct itu dengan kat-kata yang menggambarkan perilaku dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain³².

Sofyan Effendi mengatakan salah satu unsur yang membantu komunikasi antara peneliti adalah definisi operasional yang merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur, membaca suatu definisi operasional dalam suatu penelitian seorang peneliti akan mengetahui, baik buruknya pengukuran.³³

Adapun definisi operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya praktek-praktek fragmentasi tanah pertanian di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Tahun 2004.
 - a. Pewarisan
 - b. Jual-Beli
 - c. Hibah
2. Pelaksanaan Larangan Fragmentasi Tanah Pertanian di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Tahun 2004.
 - a. Faktor pendukung pelaksanaan larangan pemecahan tanah pertanian.
 - b. Faktor penghambat pelaksanaan laarangan pemecahan tanah pertanian.

³¹ Saifudin Anwar, *Metode Penelitian*, Pustaka pelajar, 2001, hlm 59.

³² Koentjaraningrat, *Metode Penelitian*, Pustaka pelajar, 1981, hlm 31.

³³ Sofyan Effendi, *Metode Penelitian*, op.cit., hal 22

H. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu suatu metode yang berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif sendiri. Responden dalam metode kualitatif berkembang terus (*snow ball*) secara bertujuan (purposif) sampai data yang dikumpulkan dianggap memuaskan.³⁴

Penelitian ini difokuskan pada pelaksanaan larangan fragmentasi tanah pertanian di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

2. Jenis data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data sebagai berikut:

a. *Data Primer*

Adalah data langsung dari tangan pertama tentang masalah yang diungkapkan secara sederhana, ini juga disebut data asli.

b. *Data Sekunder*

Adalah data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik, karena sudah diperoleh dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya³⁵

Melihat uraian itu, maka yang dijadikan data sekunder dalam penelitian ini adalah arsip-arsip, buku-buku, dokumem-dokumen atau Koran/majalah, wawancara dengan pihak yang ahli mengenai masalah ini dan lain-lain yang berhubungan erat dengan variabel penelitian .

³⁴ Husain Usman, Dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, 1998, hlm: 81.

³⁵ Dikutip dari skripsi Urliana W.....,Op Cit, hlm 29.

3. Lokasi Penelitian

Daerah yang dijadikan lokasi penelitian adalah Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman, karena masih sering terjadi pemecahan tanah pertanian melalui peralihan hak tanah.

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah :

- a. Studi Pustaka yaitu membaca dan mempelajari buku-buku atau literature yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.
- b. Wawancara, menurut M. Natsir wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara penanya dengan responden³⁶

Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan diantaranya sebagai berikut: Staf BPN bagian P2T, Kecamatan Gamping pada bagian pembangunan, dan beberapa petani di daerah penelitian.

- c. Dokumentasi yaitu: Pengumpulan data dengan mempelajari dan mengumpulkan data-data yang dapat menunjang penelitian ini.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini berupa data Monografi Kecamatan Gamping.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan secara kualitatif, metode kualitatif lebih lebih berdasarkan pada filsafat fenomenologi yang mengutamakan penghayatan (*verstehen*).

³⁶ Masri Singarimbun dan Soffian Effendi, *Metode...., Op Cit*, hlm 177

Untuk menganalisis data yang diperoleh, maka penyusun menggunakan “Teknik Analisis Data Sekunder”.

Analisis Data Sekunder adalah peneliti menganalisa data yang sudah tersedia atau merupakan lanjutan dari suatu analisis yang dilakukan oleh orang lain.

Menurut Rito Hardoyo bahwa:

Keuntungan metode penelitian ini adalah peneliti terlibat lagi dalam mengusahakan data untuk penelitian lapangan. Mengumpulkan data lapangan yang banyak memakan energi dan waktu.³⁷

Tujuan menganalisis data adalah untuk menyederhanakan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.

6. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang ada pada pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini. Maka penyusun akan melakukan kegiatan yaitu menyusun unit analisisnya pada pokok-pokok yang terkait dan relevan dalam menyusun karya tulis ini. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Nasional dan Kecamatan Gamping sebagai fokus pembahasan yang akan penulis teliti sebagai obyek penelitian dilapangan.

³⁷ Rito Hardoyo, *Metode Penelitian*, Pajajaran, Jakarta 1992, hlm 22