

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berbicara tentang masalah pertanahan, berarti kita membicarakan juga mengenai masalah kehidupan manusia, karena sebagian besar hidup manusia bergantung pada tanah. Tanah selalu mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber mata pencaharian. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang bersifat permanen, yang dapat disiapkan untuk kehidupan dimasa yang akan datang. Tanah sebagai tempat bermukim, tempat melakukan segala aktifitas kehidupan, dan akhirnya tanahpun menjadi tempat peristirahatan terakhir dari perjalanan hidup setiap manusia.

Manusia memiliki hubungan yang erat dengan tanah dan tidak dapat dipisahkan. Semua aktivitas individu maupun kelompok yang dilakukan membutuhkan tanah untuk keperluan perumahan, pertanian, perkebunan, perdagangan, pendidikan, peribadatan, industri dan lain sebagainya. Secara individu manusia memerlukan sandang, pangan, papan yang mensyaratkan adanya tanah. Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk dan perkembangan pembangunan di Indonesia yang maju dengan pesat maka kebutuhan akan tanah menjadi sangat penting dan meningkat. Hal ini akan mendukung suksesnya pembangunan itu sendiri. Berbagai pihak dengan tujuan yang berlainan terus mencari kesempatan memperoleh tanah yang

sesuai dengan kebutuhannya, yang adakalanya menimbulkan konflik kepentingan dan sengketa tanah yang rumit dan berkepanjangan mengenai pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah. Upaya untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan maka kepastian hukum mengenai hak atas tanah merupakan hal yang mutlak harus ada demi untuk menjaga keamanan dan kestabilan pembangunan pada umumnya.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bab IV butir 12 F menyadari arti pentingnya tanah dan menyebutkan bahwa: penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan, serta pencegahan penelantaran tanah pertanian dan termasuk berbagai upaya mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat. Kelembagaan pertanahan disempurnakan agar terwujud sistem pengolahan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien, yang meliputi tertib administrasi, tertib hukum, tertib penggunaan tanah serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tertinggi merasa perlu untuk melakukan tindakan-tindakan pengaturan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagaimana ketentuan yang diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini selanjutnya diperluas dan dikembangkan dalam pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5

Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan sebagai berikut :

Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹

Pasal tersebut menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan hak menguasai dari negara, dalam hal ini negara hanya bertindak selaku badan penguasa yang memiliki ketiga macam kewenangan di atas yang penguasaannya ditujukan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila. Jadi dalam hal ini negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah. Dengan demikian hak atas tanah yang dipunyai individu diakui oleh negara sepanjang hak tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat atau dengan kata lain dalam pemilikan tanah di negara kita yang diutamakan adalah fungsi sosial dari tanah, sesuai dengan pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.

Peraturan perundang-undangan yang di dalamnya terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur program-program Pengaturan Penguasaan Tanah yang secara nyata harus ada, hal ini diperlukan untuk mewujudkan ketertiban dalam penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Undang-Undang Pokok Agraria disamping sebagai induk dari semua peraturan agraria, juga merupakan ketentuan yang menjadi titik tolak daripada perombakan struktur pertanahan yang dinamakan *landreform*.

Program-program dari *landreform* salah satunya adalah redistribusi tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum, tanah-tanah absentee, tanah swapraja dan bekas swapraja serta tanah negara lainnya. Dalam kegiatan redistribusi tanah pertanian merupakan Program Nasional yang telah dilaksanakan sejak tahun 1961 dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 yang mengatur Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Dalam kaitannya dengan redistribusi tanah kelebihan dari batas maksimum dan *absentee*, jelas disini terlihat bahwa pemerintah tidak menghendaki tertumpuknya tanah pada sekelompok orang saja yang mana hal ini bisa mengakibatkan munculnya bentuk-bentuk pemerasan terhadap petani yang tidak mempunyai tanah tersebut. Selain daripada itu pemerintah juga tidak menghendaki terjadinya proses penggarapan dan pengelolaan tanah pertanian yang tidak efektif serta tanah menjadi terlantar akibat dari pemilikannya tidak bertempat tinggal di

Konflik tanah perkebunan yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha, merupakan bagian konflik agraris yang seringkali terjadi sebagai akibat dari bentuk nasionalisasi perusahaan-perusahaan (sekaligus tanah perkebunan) peninggalan kolonial Belanda. Konflik pertanahan ini relatif rentan terhadap adanya aksi massa rakyat dalam jumlah besar dengan berdimensi politis atas manajemen konflik agraria selama berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, seperti yang terjadi di wilayah Kabupaten Blitar, yaitu perkebunan Sekargadung yang sejak Tahun 1980 diterlantarkan oleh pemegang haknya dengan keadaannya sebagai berikut :

1. aktivitas perusahaan tidak ada;
2. bangunan kantor atau gudang tidak ada;
3. pengurus kebun tidak ada;
4. tanaman kebun tidak ada;
5. karyawan juga tidak ada.

Kondisi diatas menimbulkan adanya suatu gerakan yang dilakukan oleh petani sekitar perkebunan, antara lain; di satu sisi sebagai petani sekitar perkebunan atas inisiatif sendiri mengambil alih tanah perkebunan tersebut untuk dikelola menjadi lahan pertanian. Sedangkan di sisi lain sebagai petani disekitar perkebunan tersebut melakukan unjuk rasa menuntut dilaksanakannya redistribusi atau pembagian tanah perkebunan menjadi milik

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan tanah bekas perkebunan Sekargadung di Kabupaten Blitar menurut UUPA ?
2. Bagaimanakah peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar dalam redistribusi tanah perkebunan Sekargadung yang dikuasai penduduk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 ?
3. Faktor penunjang dan kendala apa sajakah yang dihadapi dalam pelaksanaan redistribusi tanah bekas perkebunan Sekargadung oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar serta upaya-upaya untuk mengatasinya ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan tanah bekas perkebunan Sekargadung di Kabupaten Blitar menurut UUPA;
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Blitar dalam redistribusi tanah perkebunan Sekargadung yang dikuasai penduduk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961;
3. Untuk mengetahui faktor penunjang dan kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan redistribusi atau pemberian hak atas tanah kepada para petani penggarap serta upaya-upaya untuk mengatasinya

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah khususnya dilingkungan Badan Pertanahan Nasional untuk menetapkan kebijakan dalam pelaksanaan redistribusi tanah.
2. Hasil penelitian diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya.

E. Tinjauan Pustaka

Landreform dapat digunakan sebagai konsep dasar baik untuk memenuhi beberapa langkah maju ke arah keadilan sosial ataupun mengatasi rintangan dalam pembangunan ekonomi. *Landreform* di Indonesia rupanya bertitik tolak dari konsep dasar seperti terlihat pada tujuan yang hendak dicapai yaitu:

1. Mencapai distribusi yang merata sumber-sumber kehidupan para petani khususnya tanah dengan tujuan untuk memenuhi distribusi hasil yang merata.
2. Untuk melaksanakan prinsip-prinsip tanah untuk penggarap.
3. Mengakhiri sistem penguasaan tanah secara tidak terbatas dan secara besar-besaran.
4. Meningkatkan produksi nasional dalam bidang pertanian.²

² Dandi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1973, hal

Pelaksanaan *Landreform* di Indonesia mempunyai tujuan yang seimbang antara pengembangan ekonomi dan pemerintah sebagaimana dikaitkan dengan pembangunan ekonomi. Dalam rangka mencapai tujuan *Landreform*, pemerintah telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar pelaksanaan *landreform* tersebut. Dalam ketentuan UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengambil alih tanah kelebihan dari batas maksimum dengan cara memberikan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya.

Tanah yang diambil alih itu selanjutnya dibagikan kembali (diredistribusikan) kepada petani penggarap. Tindakan pemerintah meredistribusikan tanah kelebihan itu dimaksudkan sebagai upaya menyediakan dan pemeratakan pemilikan pertanian bagi petani penggarap dalam batas luas yang layak.

Ketentuan-ketentuan redistribusi tanah pertanian yang pokok-pokoknya telah diatur dalam UUPA dan Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Kemudian ketentuan ini lebih lanjut pengaturannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964, pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 mengatur tanah-tanah yang akan diredistribusikan (disebut tanah obyek

Berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UU No. 56 Prp Tahun 1960 angka 7, penetapan batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian bagi satu keluarga dengan memperhatikan faktor-faktor :

1. Jumlah tanah yang tersedia
2. Kepadatan penduduk
3. Jenis dan kesuburan tanah di tiap-tiap Kabupaten
4. Faktor-faktor lain, misalnya tanah sawah ataupun tanah kering, dan sebagainya.

Batas maksimum pemilikan dan atau penguasaan tanah pertanian dengan jelas dapat dilihat pada tabel berikut (pasal 1 ayat 2) UU No. 56 Prp Tahun 1960).

Tabel 1
Luas Maksimum Tanah Pertanian

Kepadatan penduduk per km ²	Batas Maksimum	
	Sawah	Tegal
1. Tidak Padat	15 ha	20 ha
2. Padat		
a. Kurang Padat	10 ha	12 ha
b. Cukup Padat	7,5 ha	9 ha
c. Sangat Padat	5 ha	6 ha

Sumber : UU No. 56 Prp Tahun 1960

Dengan pedoman pada ketentuan diatas, jika tanah pertanian yang dikuasai merupakan sawah dan tegal maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tegal dengan menilai tegal sama dengan sawah, ditambah 30% dari daerah-daerah yang tidak padat, dan 20% di daerah-daerah yang padat, dengan ketentuan bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar

Menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960, luas maksimum untuk setiap anggota yang selebihnya ditambah dengan 10%, dengan ketentuan bahwa jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak lebih dari 20 hektar, baik sawah, tegal maupun sawah dan tegal. Berkenaan dengan peraturan tentang batas maksimum di atas, maka barang siapa menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum yang ditentukan, diwajibkan untuk melaporkannya kepada Kepala Kantor Agraria Kabupaten setempat dalam waktu 3 bulan sejak berlakunya UU No. 56 Prp Tahun 1960.

Batas maksimum pemilikan dan atau penguasaan tanah pertanian cukup memadai dan pemerintah cukup toleran dalam pengambil alihan tanah kelebihan. Sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi bekas pemiliknya, dikecualikan dari ketentuan tentang batas maksimum dalam Pasal 1 Ayat (4):

1. Tanah HGU/Tanah-tanah hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang diperoleh dari pemerintah.
2. Tanah yang dikuasai oleh badan-badan hukum.

Tanah obyek *Landreform* adalah tanah yang dikuasai secara *absentee* dimaksudkan penguasaan secara *absentee* itu adalah penguasaan tanah dimana antara pemilik dan tanah miliknya berada pada kecamatan yang berbeda dan berjauhan.

Penguasaan tanah secara *absentee* dimaksudkan agar :

1. Pemilik tanah pertanian mengerjakan sendiri dengan aktif.
2. Agar tidak dapat dihindari praktek pemerasan terhadap tenaga orang lain

3. Agar produktifitas tanah pertanian meningkat.

Dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 bahwa pemilik tanah *absentee* diharuskan memindahkan hak atas tanahnya itu kepada penduduk di Kecamatan letak tanah berada, dalam jangka waktu 6 bulan. Ketentuan ini juga berlaku bagi para pemilik tanah pertanian yang semula tinggal di Kecamatan dimana tanah terletak, tetapi kemudian pindah dan meninggalkan tempatnya terus menerus selama 2 tahun. Pengecualian dari ketentuan pelanggaran pemilikan tanah secara *absentee* ini hanya diberikan kepada :

1. Mereka yang sedang menjalankan tugas negara.
2. Mereka yang sedang menjalankan tugas agama.
3. Mereka yang secara khusus mendapatkan ijin dari Direktorat Jendral Agraria.
4. Pemilik pada kecamatan yang berbatasan, asalkan telah mendapatkan ijin dari Panitia Pertimbangan *Landreform* setempat.

Mengingat bahwa tanah tersebut apabila dikehendaki untuk segera didistribusikan, akan mudah dilaksanakan karena telah berada pada penguasaan negara.

Hal penting untuk diketahui dalam kaitan dengan redistribusi tanah pertanian adalah siapa saja calon penerima redistribusi tanah pertanian itu. Seperti diketahui bahwa jumlah petani calon penerima ini jumlahnya jauh lebih banyak daripada jumlah tanah yang akan dibagikan apabila semua kesempatan diberikan kesempatan yang sama untuk diperoleh tanah

redistribusi itu, sudah tentu akan timbul kekacauan yang menimbulkan kesulitan bagi aparat penyelenggara redistribusi tersebut. Dari kenyataan tersebut, tepat sekali prioritas terhadap calon penerima redistribusi tanah pertanian.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian skripsi ini menggunakan metode ilmiah. Metode ilmiah merupakan faktor penting dalam pembuatan karya ilmiah, karena merupakan cara-cara untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran serta untuk menjalankan prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Penelitian skripsi ini agar mengandung kebenaran yang merupakan syarat karya ilmiah, maka digunakan beberapa metode penelitian.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar, serta di daerah-daerah yang menjadi obyek *Landreform* antara lain :

- a. Desa : Tulungrejo, Balerejo
- b. Kecamatan : Wates, Panggungrejo

2. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah para petani penggarap di Perkebunan Sekargadung.

Sebagai nara sumber yang membantu kegiatan ini adalah :

- a. Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Blitar

- b. Pejabat Kecamatan di Blitar.
- c. Kepala Desa Beserta Staff setempat
- d. Instansi-instansi lain yang terkait.

3. Pengambilan Sample

Teknik pengambilan sample dilakukan secara *purposive sampling* yaitu “sample yang dipilih dengan cermat hingga relevan dengan desain penelitian. Peneliti berusaha agar dalam sample itu terdapat wakil-wakil dari segala lapisan populasi, dengan demikian diusahakannya agar sample itu memiliki ciri-ciri esensial dari populasi sehingga dapat dianggap cukup representatif. Sampling *purposive* dilakukan dengan memilih pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan suatu redistribusi tanah. Pihak-pihak yang terkait yaitu petani penggarap dan pejabat Kantor Pertanahan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data merupakan sarana dari suatu penelitian yang dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Data yang diperoleh diharapkan menunjang penulisan skripsi ini. Penulisan skripsi ini menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan data yang didapatkan dari penelitian lapangan dengan wawancara, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih

“ ”

dengan situasi ketika wawancara. Dalam hal ini penulis memperoleh data primer dari Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh dari Kepustakaan dengan cara mengkaji literatur, peraturan perundang-undangan yang ada, pendapat para sarjana dan media tulis lainnya serta data yang diperoleh dari pihak terkait.

5. Analisis Data

Penyusun di dalam menganalisa data dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu suatu upaya untuk memberikan suatu gambaran yang obyektif, sistematis dan rasional untuk mendapatkan jawaban yang riil terhadap permasalahan yang ada, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum