

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang berorientasi untuk mewujudkan tatanan kehidupan yang sejahtera dalam segenap aspek penghidupan rakyat baik perorangan atau kelompok.

Sumber alam yang diciptakan Tuhan mengenai bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, mempunyai fungsi yang sangat penting dan dapat dinikmati oleh setiap orang dan membantu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial.

Dalam rangka peningkatan taraf hidup kaum petani dalam perwujudannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerintah dapat mengutamakan peningkatan pembangunan dalam bidang ekonomi yang menitikberatkan pada sektor pertanian.

Selanjutnya dapat disebutkan, merupakan sesuatu yang wajar apabila tanah harus dipelihara agar bertambah kesuburannya dan dapat dicegah kerusakannya, sehingga jelas peranan dan sikap yang ditetapkan dalam pasal 2

UUD 1945 yaitu bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk memelihara

meningkatkan produktifitas hak-hak yang berada di bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>1</sup>

Banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah, salah satunya dengan cara landreform yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan pendapatan bagi kaum petani, tetapi hal ini dapat terhambat apabila pemilikan dan penguasaan tanah dikuasai orang-orang tertentu. Seseorang dapat menguasai tanah milik orang lain dengan cara memiliki dan menguasai pada suatu daerah tertentu. Karena sebagai pihak yang kaya dapat menentukan kebijaksanaan sesuai dengan kahandak sendiri untuk tujuan pribadi. Keadaan penguasaan tanah dapat menuju ke arah feodalisme dan kapitalisme.

Timbulnya status ekonomi yang berlawanan bagi kaum petani adalah karena pengaruh sumber produksi yaitu adanya pemilikan dan penguasaan tanah pertanian; hal ini harus dicegah oleh pemerintah. Cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan kebijakan tentang batas kepemilikan tanah pertanian. Mengenai cara tersebut, pemerintah dapat mencapainya dengan melalui Undang-Undang Nomor 56/PRP/1960 tentang kebijakan batas pemilikan atau penguasaan tanah pertanian sebagai pelaksanaan Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA.

Dalam peraturan tersebut terdapat pembatasan tentang batas luas maksimum kepemilikan tanah, akibatnya tanah dikuasai oleh pemerintah yang selanjutnya akan dibagikan kembali pada petani yang benar-benar membutuhkan atas dasar syarat yang ditentukan, yaitu dengan

---

<sup>1</sup> Parlindungan AP, SH, Prof, DR, *Landreform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, CV. Mandar Maju, 1991, hal. 64.

membagikembali tanah yang bersangkutan dengan tujuan pemerataan pendapatan untuk kesejahteraan bersama.

Disamping tanah kelebihan yang menjadi objek landreform, pemerintah juga mengambil alih tanah absentee yaitu tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya, karena tidak sesuai dengan Pasal 10 UUPA. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pada dasarnya orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Maka terhadap tanah absentee atau tanah guntai yang akan dilimpahkan pada petani lain sebagai pihak yang berhak atas dasar persyaratan yang ditentukan dalam Peraturan Nomor 224 Tahun 1961 jo Nomor 41 Tahun 1964.

Adapun pelaksanaan dari redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan landreform di Kabupaten Sleman, khususnya dalam pembagian tanah kelebihan dan absentee yaitu dengan cara melakukan penelitian teknis atau lapangan bagi setiap permohonan peralihan hak atas tanah pertanian dengan meneliti subyek dan obyeknya yang dilakukan oleh Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah. Hal ini berkaitan dengan asal usul tanah kelebihan dan tanah absentee itu sendiri. Sebagaimana telah diuraikan bahwa tanah tersebut merupakan tanah hak milik para penerima yang pernah dijual kepada bekas pemilik tanah.

Kegiatan redistribusi tanah pertanian merupakan program nasional yang telah dilaksanakan sejak tahun 1961 dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 jo No. 41 Tahun 1964

## B. Perumusan Masalah

Atas dasar latar belakang tersebut, maka dapat timbul beberapa permasalahan yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan Landreform di Kabupaten Sleman?
2. Apakah terdapat hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan Landreform di Kabupaten Sleman?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan *Landreform* di kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan *Landreform* di Kabupaten Sleman.

## D. Tinjauan Pustaka

Tinjauan Pustaka berisi uraian sistematis tentang ketentuan yang dikumpulkan dari pustaka yang berhubungan dan menunjang penelitian.<sup>2</sup>

*Landreform* merupakan suatu perubahan yang ingin dicapai untuk menciptakan inventarisasi penggunaan dan penguasaan tanah, mengusahakan sistem informasi tanah untuk perkebunan, pencetakan sawah, transmigrasi

---

<sup>2</sup> Aruan Sakidjo, SH. MH. *Kuliah Pengantar Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Fakultas hukum UMY, hal. 38.

dan pemukiman penduduk serta meningkatkan penyelesaian masalah penggunaan tanah yang tidak tertib dan meningkatkan tercapainya batas maksimum untuk mencegah terjadinya pemecahan tanah pertanian dibawah batas maksimum.<sup>3</sup> Berkaitan dengan penyelenggaraan program Landreform, pemerintah dapat meletakkan pedoman-pedoman seperti penugasan bahwa setiap orang Indonesia mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menikmati hasil bumi.<sup>4</sup>

Atas dasar pedoman tersebut, maka tujuan yang ingin dicapai adalah bahwa pemerintah mempunyai wewenang untuk menguasai sumber-sumber alam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 (3) UUD 1945. Hal ini dapat diartikan dengan tegas bahwa negara menjamin adanya hak seluruh rakyat sebagai sumber penghidupan yang diperoleh dari hasil alam. Untuk itu negara dengan melalui Pasal 7, 10, dan 17 UUPA, negara dapat melakukan perombakan struktur kepemilikan tanah atau disebut dengan Landreform.

Adapun tujuan dari *Landreform* adalah :

a. Tujuan sosial ekonomi:

1. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak malik serta meberi isi fungsi sosial pada hak milik.
2. Memperbaiki produksi nasional, khususnya pada sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan taraf hidup rakyat.

<sup>3</sup> Parlindungan, AP, SH, Prof, DR, *Op. cit.*, hal. 9.

<sup>4</sup> Imam Gadjah Soetikno, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia*

**b. Tujuan Sosial Politik;**

1. Mengakhiri adanya akumulasi tanah pada orang-orang tertentu atau menghapuskan sistem tuan-tuan tanah.
2. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian hasil yang adil.

**c. Tujuan Mental Psikologis:**

1. Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hukum hak atas tanah.
2. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.

Program *Landreform* dalam arti seluas-luasnya meliputi lima macam program yaitu:

1. Program pembaharuan hukum agraris.
2. Penghapusan hak asing dan konsensi kolonial atas tanah.
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara perlahan.
4. Perombakan tentang pemilikan dan penguasaan serta hubungan hukum yang bersangkutan dari penguasaan tanah.
5. Perencanaan persediaan di muka bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara terencana sesuai dengan daya dan

Dari kelima program tersebut yang termasuk dalam pengertian Landreform secara sempit adalah pengertian dalam urutan keempat.

Dalam rangka perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hukum keduanya, pemerintah melalui Undang-Undang No. 56 PP Tahun 1960 dapat menentukan tentang:

1. Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian.
2. Larangan-larangan untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan tanah menjadi bagian yang terkecil.
3. Tentang pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan.

Undang-Undang Nomor 56 PP 1960 terbatas pada pengaturan tentang tanah pertanian, meskipun pasal 17 UUPA sebagai landasan hukumnya berisi tentang pertanian dan pemukiman penduduk.

Undang-Undang *Landreform* merupakan pelaksanaan dari Pasal 7 dan 17 UUPA, karena secara tegas dalam pasal 7 dinyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Kemudian Pasal 17 (2) menyatakan bahwa batas maksimum dilakukan dengan peraturan perundangan dalam waktu yang singkat.

Dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lain, maka luas maksimum dapat ditentukan sebagai berikut:

DAERAH	SAWAH	TANAH KERING
1. Tidak padat	15 ha	20 ha

2. Kurang Padat	10 ha	12 ha
3. Cukup padat	7,5 ha	9 ha
4. Sangat padat	5 ha	6 ha

Jika tanah pertanian yang dikuasai merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum yaitu luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah tanah ditambah 30% di daerah-daerah paling tidak padat dan 20% di daerah padat dengan ketentuan tanah pertanian yang dikuasai seluruhny tidak lebih dari 20 ha.

Dalam ketentuan tertentu pengecualian batas maksimum dapat diberikan kepada suatu keluarga petani tertentu terhadap keluarga yang bersangkutan lebih dari 7 orang, maka luas maksimum tanah yang dapat dikuasai atau dimiliki ditambah 10% untuk setiap anggota, selebihnya dengan catatan tidak melebihi 50%. Sedangkan jumlah tanah yang dikuasai seluruhnya tidak melebihi dari 20 ha, baik dari tanah sawah dan tanah kering. Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus, menurut Pasal 2 (2) Undang-Undang Nomor 56 PP Tahun 1960, Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 ha dengan paling banyak 5 ha.

Redistribusi tanah pertanian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian. Hal-hal yang diatur dalam peraturan tersebut adalah tentang tanah yang menjadi objek Landreform yaitu:

1. Tanah kelebihan dari batas maksimum.
2. Tanah Absentee.

Sedangkan tanah yang dapat dibagikan kembali selain tersebut diatas juga

1. Tanah swapraja dan tanah bekas swapraja.
2. Tanah lain yang langsung dikuasai oleh negara (tanah negara)

Terhadap para bekas pemilik tanah objek *Landreform*, pemerintah menjamin memberikan ganti rugi sesuai dengan luas bidang tanah bekas hak miliknya. Jaminan pemberian ganti rugi merupakan ciri dari Hukum Agraria Nasional, ketentuan tentang ganti rugi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 7.

Dalam rangka pemenuhan pemberian ganti rugi pemerintah memungut uang pemasukan dari para penerima redistribusi tanah yang bersangkutan.

Adapun yang dimaksud penerimaan redistribusi menurut prioritasnya adalah sebagai berikut :

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.
4. Penggarap yang belum sampai tiga tahun yang mengerjakan tanah yang bersangkutan.
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik

6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukkan lain berdasarkan pasal 4 (2 dan 4).
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0.5 ha.
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 ha.
9. Petani atau buruh tani lainnya.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, menegaskan bahwa pemberian ganti kerugian lebih diutamakan pada petani yang mempunyai prioritas yang sama, karena luas tanah yang dibagikan lebih sedikit sedangkan petani yang membutuhkan adalah mereka yang mempunyai hubungan yang paling dekat dengan tanah garapannya yang tidak boleh terlepas dan harus dijaga kelangsungannya.

Tidak semua petani yang digolongkan dalam Pasal 8 akan mendapatkan pembagian tanah, karena mengingat tanah yang akan dibagikan harus dapat memenuhi syarat-syarat tertentu. Ada dua macam syarat yang harus dipenuhi yaitu syarat khusus dan syarat umum.

A. Syarat Umum :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Bertempat tinggal di daerah kecamatan tempat tanah.
- c. Kuat untuk bekerja di pertanian.

B. Syarat Khusus :

- a. Bagi petani yang masuk dalam golongan prioritas A, B, C, D, E telah mengerjakan tanah yang bersangkutan selama tiga tahun

- b. Bagi petani yang masuk dalam prioritas 4, telah mengerjakan tanahnya dua musim berturut-turut.
- c. Bagi pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas 3, telah bekerja pemilik tanah selama tiga tahun berturut-turut.

Syarat umum berlaku bagi semua golongan prioritas, apabila salah satu tidak terpenuhi, maka ia tidak akan mendapatkan pembagian tanah. Syarat dapat berlaku bagi semua golongan, dan apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka ia tidak akan mendapatkan pembagian tanah meskipun syarat umum telah terpenuhi.

Langkah awal dalam pemberian redistribusi kepada para penerima, pemerintah dapat mengeluarkan Surat Izin Menggarap (SIM). Tujuan dalam pengeluaran surat ini adalah untuk membayar sewa pada pemerintah dan besarnya adalah sepertiga dari hasil panen.

Setelah semua persyaratan telah dipenuhi, maka kepada para petani penerima dapat diberikan tanah dengan hak milik secara definitif.

Kewajiban-kewajiban yang dapat dibebankan kepada para penerima pembagian tanah adalah :

1. Penerima redistribusi wajib untuk membayar uang pemasukan.
2. Tanah yang bersangkutan harus diberikan tanda-tanda khusus.
3. Hak-haknya harus didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah untuk mendapatkan sertifikat (tanda bukti).
4. Dapat menggunakan tanahnya sebagai alternatif

5. Setelah dua tahun sejak ditetapkannya surat keputusan pemberian haknya wajib dicapai kenaikan hasil tanaman setiap tahunnya sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian setempat.
6. Yang menerima hak wajib menjadi anggota koperasi pertanian di daerah letak tanah yang bersangkutan.
7. Selama uang pemasukan dibayar lunas, hak milik yang diberikan itu dilarang untuk dialihkan pada pihak lain, jika tidak diperoleh ijin terlebih dahulu dari Kepala Agraria Daerah.
8. Kelalaian dalam memenuhi kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut diatas dapat dijadikan alasan untuk mencabut hak milik tanpa pemberian ganti kerugian.

Program *Landreform* yang diuraikan diatas diselenggarakan dalam rangka pembangunan ekonomi umumnya, dan pembangunan ekonomi masyarakat tani khususnya dengan tujuan untuk perbaikan taraf hidup petani penggarap. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan usaha lain yang menyertainya, seperti pembukaan tanah baru, transmigrasi dan usaha untuk mencapai produktifitas (intensifikasi) kebijaksanaan hasil pertanian rakyat yang menguntungkan apabila mengakibatkan kurang dan tumpang

Penelitian dilakukan di Kabupaten Sleman, di wilayah yang paling banyak terjadi redistribusi tanah pertanian dan di daerah yang merupakan alternative khusus dalam bidang pertanian sehingga dalam perkembangannya pemerintah dapat melakukan cara-cara sebagai langkah awal untuk memberikan tanah redistribusi dalam rangka pemerataan kepemilikan tanah pertanian dan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dalam perekonomian suatu daerah.

2. Narasumber yang dapat membantu dalam kegiatan penelitian ini adalah :

Pimpinan atau divisi yang beraa di kabupaten Sleman, yaitu:

- a. Pejabat Kantor Pertanahan di Kabupaten Sleman.
- b. Instansi Pemerintah Lain.

3. Responden Penelitian

Di Kabupaten Sleman terdapat beberapa Kecamatan dan di semua kecamatan terdapat redistribusi tanah pertanian, khususnya tanah absentee dan tanah kelebihan. Maka akan dijadikan sebagai responden penelitian ini adalah dengan memilih pengambilan sejumlah sample yang dilakukan dengan metode *non random sampling*.

Dalam hal ini peneliti tidak menentukan sampel secara acak, akan tetapi didasarkan atas *purposive sampling* dengan mengambil dua kecamatan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data yang dapat digunakan adalah sebagai berikut :

1. Kantor Pertanahan (Kantor Desa)

Tujuan dari studi ini adalah untuk menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari literature, peraturan perundangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan masalah redistribusi tanah pertanian.

b. Studi Lapangan ( *Field Research* )

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara :

1. Observasi/pengamatan secara langsung kepada penerima dan pengguna tanah redistribusi.

2. Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dan responden dengan berdasarkan pedoman yang telah di persiapkan.

3. Quesioner

Yaitu menyusun daftar pertanyaan yang telah disetujui yang harus di jawab oleh responden secara terbuka dan tertutup.

Quesioner Terbuka : Daftar pertanyaan yang bisa di jawab secara bebas dan terbuka yang dilengkapi dengan pendapat dari responden.

Quesioner Tertutup : Daftar pertanyaan yang disusun dengan disertai jawaban yang telah ada dan dapat diarahkan sehingga dapat mencapai tujuan yang ditentukan.

4. Teknik Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisa secara deskriptif kualitatif sehingga dapat diperoleh penjelasan sebagai hasil pemaparan yang berdasarkan pada data normative empiris melalui metode berfikir deduksi dan induksi. Metode berfikir deduksi adalah metode berfikir khusus-umum, sedangkan metode induksi adalah metode berfikir umum-khusus.