

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah sebuah Negara hukum yang pada dasarnya bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Tujuan tersebut juga mengandung arti untuk segenap aspek kehidupan rakyat baik perorangan maupun kelompok.

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

Sebagai salah satu Negara Agraris yang cukup mendapat perhatian besar Dunia maka dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat tentunya pemerintah berpedoman pada usaha peningkatan taraf ekonomi masyarakat yang menitikberatkan pada sektor pertanian.

Telah disebutkan diatas bahwa Indonesia merupakan Negara agraris khususnya di bidang pertanian, maka telah menjadi sebuah kewajiban agar tanah harus dipelihara agar tidak rusak dan selalu siap untuk dipergunakan. Telah tertuang jelas dalam pasal 2 UUPA disebutkan; Pemerintah berkewajiban untuk memelihara dan meningkatkan produktifitas hak-hak yang berada dibumi, air dan ruang angkasa.¹

¹ Parlindungan AP, 1991, *Landreform Di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, CV. Mandar Maju, hal 64.

Masalah yang kemudian timbul adalah banyaknya ketimpangan yang terjadi antara jumlah luas tanah yang dimiliki oleh petani penggarap dengan jumlah luas tanah yang dimiliki oleh *-di Indonesia biasa disebut-* Tuan Tanah. Para pihak yang menguasai tanah jauh lebih luas menjadi seperti mendapat *hak veto* pada para pemilik tanah yang lebih sempit. Disini pihak kaya dapat secara sewenang-wenang menguasai dan mengatur serta menetapkan kebijakan sendiri yang tentunya sesuai dengan kemauan pribadi yang tidak jarang sangat merugikan petani miskin atau petani penggarap.

Sebagai solusi maka pemerintah mulai mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk melindungi dan menyetarakan taraf perekonomian bagi para petani khususnya para petani kecil atau petani penggarap. Landreform adalah kata yang terpikirkan oleh Pemerintah. Program-program Landreform tersebut adalah ;

1. Latifundia
2. Redistribusi tanah
3. Larangan tanah absentee
4. Pengaturan mengenai gadai tanah pertanian dan tanaman keras
5. Perjanjian bagi hasil pertanian
6. Minifundia
7. Larangan pemecahan pemilikan tanah pertanian
8. Usaha-usaha yang menyertai Landreform
9. Pemberdayaan lembaga penyelenggaraan Landreform.

Dalam rangka penyetaraan luas pemilikan tanah maka pemerintah dapat mencapainya melalui UU No. 56 Tahun 1960 tentang kebijakan batas pemilikan atau penguasaan tanah pertanian sebagai pelaksanaan pasal 7 dan 17 UUPA.

Larangan menguasai tanah yang luas ini terkenal dengan sebutan Latifundia dan dianut luas di Negara-negara yang sedang berkembang. Peraturan-peraturan tentang Latifundia akan bertujuan sekurang-kurangnya dua objektif, yaitu kesatu untuk penetapan suatu pemerataan sehingga dapat memperkecil jurang antara yang mempunyai tanah yang luas dan yang kecil. Kedua Latifundia itu dapat kita perhatikan dari kesempatan luas yang cukup untuk satu keluarga ataupun suatu penguasaan yang ekonomik.²

Mengenai Latifundia Pemerintah akan mengambil tanah yang melebihi batas penguasaan maksimum dengan membayar ganti rugi kepada pemegang haknya untuk kemudian dibagikan kepada petani penggarap yang tidak mempunyai tanah sama sekali. Selain itu Pemerintah juga berusaha untuk menyediakan tanah bagi para petani seluas batas minimum yang layak bagi petani tersebut untuk memenuhi kelangsungan hidupnya. Inilah yang mendasari dari pentingnya pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut.

Objek dari redistribusi tanah sendiri disini adalah berkaitan dengan tanah kelebihan dan pengambil alihan tanah absentee atau tanah yang ditinggalkan dan ditelantarkan pemiliknyanya oleh pemerintah, karena tidak sesuai dengan pasal 10 UUPA. Disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pada dasarnya orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau

² Parlindungan AP, 1991, *Landreform Di Indonesia, Strategi Dan Sasarannya*, Bandung, CV. Mandar Maju, hal 58.

mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Maka terhadap tanah kelebihan dan tanah absentee akan dilimpahkan pada petani lain yang berhak, atas dasar persyaratan yang ditentukan dalam peraturan Nomor 224 tahun 1961 jo Nomor 41 Tahun 1964.

Kegiatan redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan landreform sendiri telah dilaksanakan sejak tahun 1961 dengan dasar hukum Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Nomor 41 Tahun 1964.

Adapun pelaksanaan dari redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan Landreform di Kabupaten Purworejo, khususnya dalam pembagian tanah kelebihan dan absentee telah mulai berjalan. Namun belum semua dari 16 (enam belas) kecamatan yang ada di Kabupaten Purworejo telah melaksanakan program redistribusi tanah pertanian tersebut. Banyak permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional serta instansi terkait lainnya dalam mempraktekkan program redistribusi tanah pertanian tersebut. Hal inilah yang menjadi sumber ketertarikan penulis untuk mengangkat mengenai Pelaksanaan Program Redistribusi Tanah di Kabupaten Purworejo.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka dapat timbul beberapa permasalahan yaitu;

1. Bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah pertanian di Kabupaten Purworejo?

2. Apakah proses redistribusi tanah pertanian di Kabupaten tersebut mengalami hambatan?
3. Apakah program tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Purworejo khususnya bagi penerima tanah redistribusi serta bagi para bekas pemilik tanah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah pertanian di Kabupaten Purworejo.
2. Untuk mengetahui apakah proses redistribusi tanah pertanian dalam rangka pelaksanaan Landreform dapat berjalan dengan baik di Kabupaten Purworejo.
3. Untuk mengetahui apakah program redistribusi tanah pertanian di Kabupaten Purworejo dapat diterima masyarakat khususnya bagi para penerima tanah program redistribusi.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini semoga dapat memberikan manfaat sebagai berikut

1. Manfaat Praktis

Diharapkan memberi masukan kepada pemerintah khususnya aparat yang berkait dengan Dinas Pertanahan dalam memberikan pelayanan dan pengetahuan mengenai Redistribusi tanah pertanian.

2. Bagi Pembangunan

Untuk perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang pertanahan, khususnya dalam bidang redistribusi tanah pertanian dan memberikan tambahan pustaka bagi siapapun juga yang ingin mengetahui, mempelajari maupun meneliti secara mendalam tentang hal ini.

E. Tinjauan Pustaka

Tinjauan Pustaka merupakan uraian sistematis tentang ketentuan yang dikumpulkan dari pustaka yang berhubungan dan menunjang penelitian.³

Bila memperhatikan UU No. 56 Tahun 1960 maka dinyatakan bahwa perlu ditetapkan luas maksimum dan minimum tanah pertanian sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 UU No. 5 Tahun 1960 atau lebih sering digunakan istilah Undang-undang Pokok Agraria.

Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 23 ayat (3) diatur luas maksimum dan atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.

Penetapan luas maksimum termaksud dalam ayat (1) ini dilakukan dengan peraturan perundangan dalam waktu yang singkat.

Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian untuk

³ Aruan Sakidjo, *Kuliah Pengantar Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Fakultas Hukum UMY*, hal. 38.

selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.

Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur. Pada UU No. 56 Prp 1960, mengenai luas maksimum yang boleh dimiliki seseorang dibedakan antara daerah padat dan tidak padat sedangkan yang padat masih dibedakan antara daerah yang kurang padat, cukup padat, dan sangat padat yang terbagi lagi untuk daerah sawah lebih kecil dari daerah tanah kering.

Untuk sawah tidak padat diperkenankan 15 ha dan tanah kering tidak padat maksimum 20 ha, daerah-daerah padat sawah 10 ha dan tanah kering padat 12 ha. Daerah cukup padat sawah 7.5 ha, daerah tanah kering cukup padat 9 ha, daerah sawah sangat padat 5 ha dan tanah kering sangat padat maksimum 6 ha.

Sudah jelas pemilikan dan penguasaan tanah yang tidak seimbang serta merata menjadi dasar konflik pertanahan. Apalagi penggunaan tanah pertanian dan nonpertanian selama ini tidak merata.

Pihak penguasa melihat penguasaan tanah berdasar pemilikan de jure, sebaliknya masyarakat petani-pekebun kecil memandang kepemilikan secara de facto sebagai dasar klaim. Kebijakan reformasi hak atas tanah yang pernah dilakukan pun berjalan setengah hati sehingga konflik tak terhindarkan.

Statistik menunjukkan semasa 1960-2002 terjadi distribusi 885.000 hektar tanah bagi petani, tetapi tidak lebih dari 2 persen total luas tanah pertanian. Tanah seluas itu dibagikan kepada 1,3 juta jiwa keluarga petani yang hanya tujuh persen dari total jumlah rumah tangga di sektor pertanian.

Rata-rata yang didistribusi mencapai 25.000 bidang tanah per tahun. Bandingkan dengan penggundulan hutan dalam industri kayu yang mencapai luas enam kali lapangan bola per menit!

Dari jumlah itu, baru 52 persen tanah obyek reformasi hak atas tanah yang didistribusi. Sisanya masih ada 48 persen tanah yang belum didistribusi kepada petani miskin.⁴

Tabel I

Tabel Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

DAERAH	SAWAH	TANAH KERING
Tidak padat	15 ha	20 ha
Kurang padat	10 ha	12 ha
Cukup padat	7.5 ha	9 ha
Sangat padat	5 ha	6 ha

Sumber : Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960

Pada ketentuan pasal 9 dari UU 56 1960 tersebut diperkirakan bahwa luas minimum akan menjadi dua hektar sehingga tidak diperkenankan lagi untuk dipecah-pecah menjadi kurang dari dua hektar, kecuali bila memang semula kurang dari dua hektar.

Ayat (2) dari pasal 9 tersebut menyebutkan bila dua orang atau lebih memiliki sebidang tanah yang luasnya kurang dari dua hektar maka mereka di dalam waktu satu tahun wajib menunjuk salah seorang diantaranya untuk memiliki tanah tersebut.

⁴ www.jkpp.org

Pengecualian batas maksimum dapat diberikan pada suatu keluarga petani tertentu, terhadap keluarga yang bersangkutan lebih dari tujuh anggota keluarga maka luas maksimum tanah yang dapat dikuasai menjadi ditambah 10% untuk setiap anggota keluarga, selebihnya dengan catatan tidak melebihi 50%.

Sedangkan jumlah tanah yang dikuasai seluruhnya tidak melebihi 20 ha baik dari tanah sawah maupun tanah kering. Dengan mengingat keadaan daerah yang sangat khusus, Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum 20 ha dengan paling banyak 5 ha, dengan dasar hukum yang menyertainya Pasal 2 ayat (2) UU No. 56 PrP Tahun 1960.

Dari ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang "Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian" dapat kita lihat ada beberapa topik yaitu :

Tanah-tanah yang dapat dibagikan kembali adalah :

1. Tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum
2. Tanah Absentee
3. Tanah Swapraja dan bekas Swapraja
4. Tanah lain yang langsung dikuasai oleh Negara (Tanah Negara)

Pemerintah menjamin ganti kerugian terhadap para bekas pemilik tanah obyek Landreform sesuai dengan luas bidang tanah bekas hak miliknya. Ketentuan tentang ganti kerugian tersebut diatur dalam pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961.

Dalam rangka pemenuhan ganti kerugian tersebut Pemerintah memungut uang pemasukan dari para penerima redistribusi tanah yang bersangkutan. Adapun yang dimaksud penerimaan redistribusi menurut prioritasnya adalah :

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 peruntukan lain berdasarkan pasal 4 ayat 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 No. 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 persyaratan tertentu.

Syarat umum :

1. Warga Negara Indonesia
2. Bertempat tinggal di daerah kecamatan tempat tanah berada
3. Kuat untuk bekerja di pertanian

Syarat khusus :

1. Bagi petani yang masuk golongan A,B,E,F,G, (Pasal 8 ayat (1)) telah mengerjakan tanah yang bersangkutan selama tiga tahun berturut-turut
2. Bagi petani yang masuk dalam prioritas D, telah mengerjakan tanahnya dua musim berturut-turut
3. Bagi pekerja tetap yang tergolong dalam prioritas C, telah bekerja pada bekas pemilik 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 khusus 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 pertama dalam pemberian redistribusi kepada para penerima, pemerintah dapat mengeluarkan Surat Izin Menggarap. Tujuan dalam

mengeluarkan syarat ini adalah agar penerima redistribusi membayar sewa pada Pemerintah dan besarnya adalah sepertiga dari hasil panen.

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

Kewajiban-kewajiban yang dapat dibebankan kepada 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
4. Dapat mengusahakan tanahnya secara aktif
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 setempat
8. Kelalaian dalam memenuhi kewajiban atau pelanggaran terhadap larangan tersebut diatas dapat dijadikan alasan untuk mencabut hak milik tanpa pemberian ganti kerugian.

Dari uraian-uraian diatas maka jelaslah masalah Landreform tidak semudah yang dipikirkan, Landreform memerlukan penanganan yang sungguh-sungguh dan oleh pejabat-pejabat yang ahli dalam bidangnya.

Untuk mencapai tujuan-tujuan Landreform diperlukan usaha-usaha lain yang tidak kalah penting seperti peningkatan produktifitas pertanian dan lain sebagainya demi tercapainya pembangunan ekonomi khususnya dibidang pertanahan dan pertanian.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian akan dilaksanakan di Kabupaten Purworejo.

2. Nara Sumber/ Responden

a. Nara Sumber

- 1) Pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Purworejo
- 2) Pejabat Kantor Dinas Pertanian di Kabupaten Purworejo
- 3) Pejabat Kecamatan di Kabupaten Purworejo
- 4) Instansi Pemerintah lain yang terkait

b. Responden

- 1) Pihak-pihak yang mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak redistribusi
- 2) Pihak-pihak sebagai bekas pemilik tanah yang didistribusikan

3. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Yaitu Penelitian dilakukan dengan cara terjun langsung kelokasi penelitian untuk memperoleh data yang diperlukan. Adapun cara yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara yaitu dengan cara tanya jawab untuk mendapatkan keterangan-keterangan atau informasi dari individu-individu tertentu atau pejabat dari instansi terkait yang berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan sebelumnya.

b. Data Sekunder

Yaitu Penelitian dilakukan dengan kepustakaan yang mempelajari bahan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat yakni Peraturan perundang-undangan, UUPA, serta Perda setempat di lokasi penelitian yang terkait dengan penelitian.
2. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memperjelas bahan hukum primer yakni buku-buku, literatur, makalah, jurnal dan Koran yang berkaitan dengan masalah.
3. Bahan Hukum tersier yaitu bahan hukum yang berupa kamus leksikon yakni kumpulan-kumpulan kata dalam kitab bahasa.

4. Teknik analisa data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah di baca dan dimengerti. Mengingat penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif maka penelitian ini

menggunakan analisa kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis atau lisan dan berpijak pada data yang diperoleh, dan juga perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari secara utuh.

Menggunakan metode berfikir secara :

a. Deduktif

Yaitu, cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus. Dengan kata lain, prinsip deduktif adalah jika orang dapat membuktikan bahwa suatu peristiwa termasuk dalam kelas yang dipandang benar, maka secara logik dan otonomik orang dapat menarik kesimpulan bahwa kebenaran yang terdapat dalam kelas itu juga menjadi kebenaran bagi peristiwa yang khusus itu.

b. Induktif.

Yaitu, cara berfikir mulai dari yang bersifat khusus kemudian di tarik kesimpulan yang bersifat umum. Dalam generalisasi semacam ini sudah tentu hal-hal atau peristiwa-peristiwa khusus yang dijadikan dasar generalisasi yang dianggap benar itu. Artinya, jika suatu generalisasi dikenakan pada peristiwa-peristiwa khusus dari mana generalisasi itu diambil, maka harus ada kecocokan hakekat.