BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini banyak orang memperbincangkan relevansi pelaksanaan undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dalam pembangunan nasional terutama keterkaitannya dengan pembangunan nasional jangka panjang kedua. Dalam rangka menyukseskan program pengetasan kemiskinan yang sedang gencarnya dilaksanakan oleh pemerintah saat ini, patutlah ditengok kembali program redistribusi tanah pertanian (*Landreform*).

Hal ini selaras dengan sasaran pembangunan nasional lima tahun yang ingin meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup rakyat Indonesia, tampaknya program Redistribusi Tanah Pertanian, *Landreform* merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan pendapatan petani. Berdasarkan pada hak menguasai tersebut negara bertujuan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. Kekuasaan Negara yang dimaksud meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah – tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah di haki dengan hak – hak perorangan dalam UUPA disebut tanah – tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang dalam administrasi Pertanahan disingkat menjadi tanah – tanah Negara.¹

Sejalan dengan penambahan penduduk Indonesia yang berkembang pesat sebagian besar dari penduduk (angkatan kerja produktif) ini akan ditampung dalam sektor pertanian . Sebagaimana halnya dengan negara-

¹Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, jilid 1 , (Jakarta : Djambatan, 1994), halaman 121

negara sedang berkembang lainnya dimana tekanan penduduk (tingkat kepadatan penduduk dan ketidak merataan dalam distribusi penduduk) pada umumnya tinggi di Indonesia juga dijumpai adanya kesenjangan antara orang yang kaya dengan orang yang miskin, antara petani pemilik tanah yang luas dengan petani yang tidak punya tanah.

Untuk mencukupi hidupnya, para petani sangat terkait dengan luas penguasaan pemilikan tanah, yang pada kenyataannya masih terdapat ketimpangan dalam penguasaan pemilikan tanah, di satu sisi tanah yang begitu luas dikuasai oleh segelintir orang, sementara disisi yang lain tanah yang sempit dikuasai banyak orang. Dengan keadaan ini apa yang menjadi tujuan pembangunan yaitu masyarakat adil dan merata, materiil dan spirituil hingga saat ini belum tercapai.

Usaha memenuhi segala kebutuhan akan tanah dalam membangun masyarakat adil dan makmur, diperlukan aturan-aturan yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah. Aturan tersebut diharapkan mampu mencegah terjadinya penguasaan tanah-tanah pertanian oleh sekelompok orang secara berlebihan dalam usaha meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 oleh pemerintah tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan suatu penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, agar pengaturan di bidang pertanahan menjadi lebih terarah. Pengaturan secara garis besar tersebut tercermin dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria

(UUPA) yang menegaskan bahwa negara yang diberi hak menguasai mempunyai kewenangan untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
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 hukum mengenai bumi,air dan ruang angkasa.

Untuk pengaturan penguasaan dan pemilik tanah tercermin dalam pasal yang terdapat pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu pasal 7 yang melarang adanya penguasaan tanah secara besar-besaran yang bertentangan dengan kepentingan rakyat. Pasal 10 ayat (10) menetapkan bahwa setiap pemilik hak atas tanah pertanian harus mengolah tanahnya sendiri. Pasal 17 menentukan bahwa harus diatur batas-batas maksimum dan minimum tanah yang dapat dikuasai oleh seseorang persatu keluarga.

Realisasi dari tujuan pengaturan tersebut adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui program *Landreform*. Tujuan dilaksanakannya *Landreform* adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah.

Secara garis besar tujuan diselenggarakannya *Landreform* indonesia menurut Cristina Sri Koestiati Soetopo (1993:11) yaitu:

1. Tujuan Sosial Ekonomi

- a) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat Hak Milik serta memberi isi fungsi pada Hak Milik.
 - b) Memperbaiki produktifitas nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
2. Tujuan Sosial Politik, meliputi:
- a) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan tanah yang luas.
 - b) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.
3. Tujuan Mental Psikologi, meliputi:
- a) Meningkatkan kegairahan kerja petani penggarap dengan cara memberi kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
 - b) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarapnya.

Salah satu realisasi tujuan *Landreform* ialah dilaksanakannya program redistribusi tanah yang diatur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Redistribusi tanah ini dilaksanakan dalam rangka upaya pemerintah untuk merombak struktur pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia yang timpang dengan mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan petani yang berupa tanah kurang seimbang dengan kebutuhan hidup yang harus dipenuhi.

Rata-rata setiap petani memiliki luas pertanian kurang dari batas minimum (2 hektar) seperti ditentukan dalam Pasal 8 Undang-Undang

Nomor 56/Prp/1960, bahkan kadang-kadang mereka sama sekali tidak mempunyai tanah garapan. Petani yang tidak mempunyai tanah biasanya hanya mengerjakan tanah milik orang lain melalui berbagai cara, antara lain dengan bagi hasil, sewa maupun sebagai buruh tani.

Redistribusi tanah pertanian tersebut telah dilaksanakan oleh pemerintah (BPN) khususnya Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia. Dengan dilaksanakannya redistribusi tanah obyek *Landreform*, maka perlindungan terhadap para petani penggarap tanah dalam hal kepastian hukum hak atas tanah akan semakin terjamin. Selanjutnya dengan terjaminnya kepastian hak atas tanah akan membangkitkan gairah usaha bagi para petani penggarap (penerima distribusi) untuk meningkatkan produktifitas tanahnya.

Penduduk Kabupaten Semarang sebagian besar adalah petani yang menghadapi permasalahan sama sebagaimana uraian di atas. Untuk mengurangi ketimpangan dalam penguasaan pemilikan tanah dan mengurangi ketergantungan petani penggarap terhadap pemilik tanah serta untuk meningkatkan taraf hidupnya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dilaksanakan program redistribusi tanah. Program redistribusi tanah ini terus ditingkatkan pelaksanaannya baik oleh pemerintah melalui kegiatan redistribusi tanah obyek *Landreform* secara rutin dengan anggaran pemerintah maupun secara swadaya dengan ditunjang partisipasi aktif dan dibiayai oleh warga masyarakat yang menerima pembagian tanah tersebut.

Pelaksanaan redistribusi tanah butuh biaya yang tidak sedikit. Dengan adanya keterbatasan kemampuan anggaran untuk membiayai program *Landreform*, maka pelaksanaan redistribusi tanah di Kabupaten Semarang banyak diupayakan secara swadaya, tetapi tidak sedikit yang melalui Proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah / Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang dalam pelaksanaannya masyarakat penerima redistribusi tanah dilibatkan secara aktif serta biaya sepenuhnya atau sebagian saja ditanggung mereka.

Untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan redistribusi dalam pelaksanaan redistribusi tanah melalui proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau secara swadaya, tentunya harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu dalam pelaksanaannya biasanya menemui berbagai kendala baik teknis maupun non teknis di lapangan.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka di Kabupaten Semarang khususnya di Desa Duren, Kecamatan Sumowono telah dilaksanakan program redistribusi tanah melalui proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pada tanah negara bekas tanah garapan. Selain itu pelaksanaan redistribusi tanah di Desa Duren ini belum diteliti, oleh karena itu penyusun tertarik untuk melakukan.

B. Rumusan Masalah

Karena banyaknya tanah obyek *Landreform* seperti yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961, maka penyusun membatasi masalah penelitian sebagai berikut:

1. Pelaksanaan redistribusi tanah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu prosedur pelaksanaan redistribusi tanah dari proses penegasan tanah negara bekas tanah garapan menjadi tanah obyek *Landreform* sampai pada pemberian Surat Keputusan Hak Milik kepada para petani penerima redistribusi tanah dan pendaftaran tanah hasil redistribusi tanah melalui Proyek Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
2. Pelaksanaan redistribusi tanah melalui Proyek Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tersebut dilaksanakan pada tahun 2015.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penyusunan dapat merumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan redistribusi tanah di Desa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Bagaimana kendala-kendala dan solusinya Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam menyelesaikan redistribusi tanah di Desa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini adalah:

- a) Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah melalui Proyek Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Desa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang.
- b) Untuk Mengetahui kendala-kendala dan solusinya Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang dalam pelaksanaan redistribusi tanah melalui Proyek Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

- a) Kegunaan Teoritis

Untuk memperluas pengetahuan di bidang pertanahan khususnya tentang redistribusi tanah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
- b) Kegunaan Praktis
 - 1) Memberikan informasi atau masukan bagi pemerintah khususnya Pertanahan Nasional bagi peningkatan pelaksanaan redistribusi tanah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
 - 2) Sebagai bahan masukan bagi pemerintah daerah dalam rangka kebijaksanaan berkaitan dengan pelaksanaan redistribusi tanah melalui Anggaran Pendapatann Belanja Daerah.

D. Kerangka Konseptual

1. Konsep Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek *Landreform* yang

diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat khususnya para petani dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah. Sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sebagaimana dijelaskan pasal 6 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UU Pokok Agraria). Jika tanah-tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara, misalnya berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, dan Hak pengelolaan atau dasar penggunaan atas tanah. Menurut peraturan perundang-undangan, Badan Pertanahan Nasional dapat menghapus hubungan hukum si pemegang hak dengan tanahnya tersebut dengan menetapkannya sebagai tanah terlantar. Merupakan amanat UU Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penetapan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 PP Nomor 11 tahun 2010, bahwa peruntukan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk

kepentingan masyarakat dan negara melalui refoma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.²

2. Persertifikatan Tanah

Persertifikatan tanah memberikan makna bahwa manusia sebagai makhluk hidup sangat membutuhkan tanah/lahan, baik digunakan sebagai tempat tinggal, tempat bercocok tanam, maupun untuk tempat usaha lainnya, sementara persediaan lahan yang ada sangat terbatas. Oleh karena itu ada kecenderungan bahwa setiap orang berusaha menguasai dan mempertahankan bidang-bidang tanah/lahan tertentu termasuk mengusahakan status hak kepemilikannya. Dalam sistem hukum Agraria di Indonesia dikenal ada beberapa macam hak penguasaan atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1961 tentang Pokok Agraria, yaitu antara lain: Hak milik, Hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai, Hak sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan.

Istilah “Sertifikat Tanah” dalam bahasa indonesia diartikan sebagai surat keterangan tanda bukti pemegang hak atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah bahwa telah menerangkan bahwa seseorang itu mempunyai hak atas suatu bidang tanah, ataupun tanah seseorang itu dalam kekuasaan tanggungan, seperti sertifikat Hipotek atau Kreditverband, berarti tanah itu terikat dengan Hipotek atau Kreditverban.³

² <http://www.gresnews.com/berita/tips/15512610-dasar-hukum-redistribusi-tanah/0/>

³ <http://raypratama.blogspot.co.id/2012/02/pengertian-dan-fungsi-sertifikat-hak.html>

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Guna memperoleh kebenaran data yang tepat, maka peneliti menggunakan teknik pendekatan yang akan dipakai adalah pendekatan yuridis sosiologis.

Pendekatan yuridis sosiologis akan bertitik tolak dari penggunaan data prima data diperoleh melalui survey di lapangan dengan menggunakan teknik wawancara.

Namun demikian langkah awalnya dimulai dengan mengumpulkan data sekunder yang bersumber dari penelitian pustaka tentang berbagai hal yang berkaitan dengan obyek penelitian yang dalam hal ini adalah pelaksanaan redistribusi tanah di desa duren sumowono Kabupaten Semarang .

Penelitian yuridis sosiologis ini lebih jauh dapat dijelaskan bahwa secara yuridis, penelitian akan ditekankan upaya pengkajian terhadap produk hukum normatif ditambah dengan perkembangan mengenai kebijakan pelaksanaan redistribusi tanah di desa sumowono Kabupaten Semarang . Kemudian konteks artian sosiologis pengkajian ditekankan pada praktek implementasi untuk melihat hubungan yang terjadi antara kenyataan di lapangan dengan apa yang diharapkan akan tercapai oleh produk yuridis normatifnya.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa penelitian studi kasus dengan penguraian secara diskriptif analitis yaitu yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya yang langsung dari sumbernya.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dengan melakukan suatu penelitian guna menemukan informasi-informasi yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dan kemudian dianalisis guna mendapatkan landasan teoritis. Penelitian yang dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia dan gejala – gejalanya.⁴ Gambaran tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan rancangan dalam melakukan penelitian terhadap suatu permasalahan yang dihadapi yaitu untuk mengetahui Pelaksanaan Ketentuan Memperoleh Redistribusi Tanah Obyek Landreform di Kabupaten Semarang. Data primer dapat diperoleh melalui: kuesioner, observasi, dan wawancara. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:
 - 1) Undang-undang No 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1984), halaman 10

- 2) Undang-undang Nomor 56/Prp. Tahun 1960, tentang Penataan Luas Tanah Pertanian.
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964, tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Kerugian.
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penetapan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
 - 5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1995, tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek *Landreform* secara swadaya.
 - 6) Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997, tentang Penerbitan Tanah-tanah Obyek *Landreform*.
 - 7) Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Cq Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah No.420-1591 tanggal 6 April 1990, tentang Pemohonan Penegasan Tanah Obyek *Landreform*.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan kepada bahan hukum primer, terdiri dari:
- 1) Buku-buku, jurnal, atau hasil penelitian yang membahas tentang redistribusi tanah.

- 2) Berita-berita atau dokumen-dokumen yang berkaitan dengan redistribusi tanah.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder, terdiri dari:
- 1) Kamus Hukum
 - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Metode Pengambilan Data

Data dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui pengamatan, interview/wawancara, teknik wawancara yang digunakan secara bebas terpimpin. Wawancara dilakukan terhadap masyarakat peserta pendaftaran sertifikat misal melalui Redistribusi, Perangkat Desa, Kepala Desa Tajuk dan Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, yang telah ditentukan menjadi sampel dalam penelitian ini. Dimana Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah dipersiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman bagi penerima informasi, akan tetapi dimungkinkan juga timbul pertanyaan lain yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi saat berlangsungnya.

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, undang-undang, dokumen-dokumen/arsip, brosur/tulisan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

5. Metode Analisa Data

Metode yang digunakan adalah metode analisa data secara kualitatif, yaitu mencari dan menemukan hubungan antara data yang diperoleh dari penelitian dengan landasan teori yang ada dan yang dipakai sehingga memberikan gambaran-gambaran konstruktif mengenai permasalahan yang diteliti. Data-data mengenai redistribusi tanah di desa Dure Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang yang telah diperoleh dari berbagai sumber diklasifikasikan, diinterpretasikan secara deskriptif kemudian dikomparasikan dengan peraturan perundang-undangan redistribusi tanah obyek *Landreform* didesa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang. Di samping itu digunakan juga metode analisa yang kualitatif dengan tujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.

Dengan demikian dari hasil analisis tersebut dapat memberi jawaban atau pemecahan terhadap permasalahan yang kemudia disusun dalam bentuk laporan yatu berupa skripsi.

Untuk data mengenai kendala dalam pelaksanaan redistribusi tanah di Desa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang, penyusun menggunakan teknik analisa tabulasi berdasarkan data primer yang sudah terkumpul.

6. Sistematika Penulisan Skripsi

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis susun dengan urutan-uruta seagai berikut:

Bab I, ini merupakan bab pendahuluan dari penulisan Skripsi, dimana penulis membatasi permasalahan yang berhubungan dengan skripsi tersebut yang bersangkutan dengan judul.

Bab II, Tinjauan Pustaka penulis mengadakan tinjauan secara teoritis mengenai beberapa hal yang berkaitan dengan Redistribusi tanah objek *Landreform*. Penulis mengadakan Pelaksanaan Redistribusi Tanah Di Desa Duren Kecamatan Sumowono Kabupaten Semarang pasal 8, pasal 9 Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961 dan penerbitan Sertifikat Hak Milik untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

Bab III, Hasil Penelitian dan Pembahasan di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang serta penyusun menyadari dalam menyajikan skripsi ini masih banyak kekurangan-kekurangan maka penulis diharapkan adanya kritik dari para pembaca yang sifatnya membangun guna meningkatkan dan memperbaiki penyusunan karya-karya ilmiah selanjutnya.

Bab IV, merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran dari hasil penelitian tersebut.