

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, hal ini tercermin dari hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi dan kekal. Indonesia adalah negara yang bercorak agraris yaitu negara yang sebagian besar penduduknya hidup dari sektor pertanian atau bermata pencaharian pokok sebagai petani.

Tanah khususnya tanah garapan petani merupakan tempat dimana petani melakukan sebagian besar kegiatannya untuk berhubungan dengan sumber penghidupan. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting, karena fungsinya disamping sebagai faktor produksi maupun sebagai tempat tinggal atau pemukiman masyarakat. Dengan demikian agar tanah memberikan manfaat yang sebesar-besarnya guna meningkatkan taraf hidup rakyat, khususnya para petani maka oleh pemerintah dilakukan upaya agar petani memiliki tanah pertanian sendiri.

Secara konstitusional pengaturan masalah perekonomian yang di dalamnya termasuk ekonomi sumber daya alam di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 33 ayat (3) berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut nampak jelas bahwa dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat peranan negara sangat diperlukan.

Campur tangan negara dalam urusan kesejahteraan sebagaimana ketentuan yang dimaksud menunjukkan bahwa masalah ekonomi bukan hanya monopoli yang didasarkan pada mekanisme pasar saja, tetapi juga diperlukan peranan negara, terutama yang berkaitan dengan bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak yaitu tanah.

Realisasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, kemudian diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA. Salah satu aspek hukum penting dengan diundangkannya UUPA adalah dicanangkannya “Program Landreform” di Indonesia yang bertujuan untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Effendi Perangin, Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, (Jakarta : CV. Rajawali, 1986), hal :122). Ketentuan dalam bidang pemilikan dan penguasaan tanah secara adil dan merata diatur dalam UUPA.

Pasal 7 UUPA, memuat asas bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, karena hal demikian akan merugikan kepentingan umum. Selanjutnya Pasal 17 menetapkan bahwa luas maksimum dan minimum tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh satu keluarga atau badan hukum akan diatur. Hal ini bertujuan untuk mencegah tertumpuknya tanah tanah di tangan golongan /orang-orang tertentu saja, sedangkan tentang perlunya ketentuan batas minimum luas tanah yang harus

dimiliki oleh seorang petani adalah supaya petani mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Pasal 10 ayat (1) dan (2), dirumuskan asas yang menjadi dasar dari Landreform di Indonesia yaitu tanah pertanian harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya.

Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan

Ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta sulitnya akses masyarakat terhadap tanah merupakan permasalahan besar yang dihadapi bangsa Indonesia. Di sebagian kecil masyarakat mempunyai tanah yang luas dan di sisi lain banyak masyarakat yang mempunyai tanah yang sempit bahkan tidak mempunyai (petani penggarap dan buruh tani)

Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Peraturan Kepala BPN RI Nomor 6 Tahun 2012 tentang Penetapan Kinerja Utama Badan Pertanahan Nasional), telah merumuskan 5 (lima) sasaran strategis melalui Indikator Kinerja Utama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yaitu (1) Terwujudnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah; (2) Terkendalinya penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka

mewujudkan kesejahteraan yang berkelanjutan; (3) Terciptanya pengaturan dan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara optimal dan berkeadilan; (4) Berkurangnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh Indonesia; (5) Terpenuhinya infrastruktur pertanahan secara nasional, regional dan sektoral di seluruh Indonesia. Untuk menjaga kualitas pelaksanaan kelima sasaran strategis tersebut telah dicanangkan Sapta Tertib Pertanahan yaitu tertib administrasi, tertib anggaran, tertib perlengkapan tertib perkantoran, tertib kepegawaian, tertib disiplin kerja dan tertib moral.

Untuk mencapai sasaran ketiga yaitu terciptanya pengaturan dan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara optimal dan berkeadilan maka Landreform merupakan kebutuhan dan keharusan untuk dilaksanakan melalui program Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL) yang berdimensi sangat luas bagi kehidupan masyarakat bangsa dan Negara.

Redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi obyek Landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian

yang adil dan merata (Anonim, Dit. Pengaturan Penguasaan Tanah, Tata Cara Kerja Proyek Pengembangan Penguasaan Tanah, Jakarta, 1996, hal. 56).

Pelaksanaan redistribusi tanah telah dilaksanakan di berbagai daerah di Indonesia, tetapi ternyata banyak surat keputusan redistribusi yang terbit dimasa-masa awal pelaksanaan landreform di Indonesia, diterbitkan hanya untuk pencapaian target sehingga kurang memperhatikan tertib administrasi, letak tanah yang didistribusikan tidak jelas, penerima redistribusi tidak menguasai dan mengerjakan tanah, setelah melampaui jangka waktu lima belas tahun penerima redistribusi tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan ketentuan yang diwajibkan dalam surat keputusan redistribusi, bahkan banyak yang mengalihkan haknya tanpa ijin sebelum memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam Surat Keputusan Redistribusinya, sehingga menimbulkan masalah dan sengketa yang berkepanjangan.

Pelaksanaan redistribusi tanah obyek landreform/obyek Pengaturan Penguasaan Tanah yang demikian, tidak memenuhi persyaratan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 8 dan 9 serta melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Pasal 14. Pelanggaran tersebut dapat dijadikan alasan untuk mencabut hak miliknya. Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa redistribusi tanah pada hakekatnya adalah untuk memberikan akses kepemilikan tanah bagi para petani dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya.

Di Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, redistribusi tanah obyek Landreform, dilaksanakan pada tahun 1982, tahun 1990 dan

tahun 1992 , namun dalam realitasnya redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah Absentee tersebut masih menyisakan permasalahan yaitu masih adanya penerima Surat Keputusan redistribusi yang belum memperoleh tanda bukti hak berupa sertipikat hak milik karena belum didaftarkan oleh pemiliknya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan tidak diketahui jumlahnya secara pasti berapa masing-masing obyek Landreform yang sudah atau belum terbit sertipikatnya, serta permasalahan yang berkaitan dengan peralihan obyek Landreform, kendala-kendala yang dihadapi oleh penerima redistribusi dalam melaksanakan ketentuan yang diwajibkan dalam surat keputusan Redistribusi sehingga memerlukan penelaahan secara mendalam.

Atas dasar uraian tersebut diatas, maka kami tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “ PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH PERTANIAN HASIL REDISTRIBUSI YANG BERASAL DARI TANAH ABSENTEE DI KABUPATEN BANTUL”.

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil redistribusi yang berasal dari tanah absentee di Kabupaten Bantul?
- b. Faktor- faktor yang menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah pada kegiatan Redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah Absentee dan bagaimana upaya penyelesaiannya ?

## 2. Batasan Konsep

### a. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah di Indonesia merupakan amanat Pasal 19 UUPA yang berbunyi :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah dalam penelitian ini dibatasi yaitu kegiatan pendaftaran Tanah yang diajukan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul atas tanah pertanian hasil kegiatan Redistribusi Tanah obyek Landreform yang berasal dari tanah Absentee tahun 1982, tahun 1990, tahun 1992.

b. Tanah Pertanian

Pengertian tanah pertanian tidak dijelaskan dalam UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Kemudian terbitlah Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1//2 tertanggal 5 Januari 1961 Perihal Pelaksanaan UU No. 56 (Prp) Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Lahan Pertanian. Pada nomor 5 huruf b disebutkan :

“Yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang maka pendapat setempat itulah yang menentukan berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah, dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.

c. 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 ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat 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 merata.

d. Tanah Absentee



Dalam pasal 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disebutkan bahwa, “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”.

Asas ini berarti pemilik tanah pertanian harus mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanahnya dan masih diperbolehkan menggunakan tenaga buruh tetapi harus dicegah praktek cara-cara pemerasan. Pemberian upah yang terlampau rendah kepada buruh-tani yang membantu mengerjakan dan mengusahakan tanah yang bersangkutan merupakan “*exploitation de l’homme par l’homme*” merupakan cara pemerasan, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan. (Boedi Harsono, 1994, hal.238-239).

### **3. Keaslian Penelitian**

Pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil redistribusi tanah Absentee di Kabupaten Bantul yang diketahui terdapat permasalahan yang dihadapi oleh para penerima redistribusi dalam melaksanakan kewajiban yang ditentukan dalam surat keputusan pemberian hak miliknya. Sejauh yang penulis ketahui pada saat ini belum pernah ada penelitian mengenai kajian tentang pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil redistribusi tanah Absentee. Beberapa hasil penelitian sebelumnya yang dapat

diketahui mengenai pelaksanaan redistribusi tanah obyek Landreform, antara lain sebagai berikut :

a. Penelitian dari Nurhayati, SH (2006), dengan judul “Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek Landreform di Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang”. Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Permasalahan yang dikaji dalam tesis ini adalah :

- 1) Bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat dan kondisinya dewasa ini;
- 2) Adakah hambatan-hambatan yang dihadapi dan bagaimanakah penyelesaiannya.

Hasil penelitian :

Keadaan tanah obyek Landreform yang telah didistribusikan di Kecamatan Semarang Barat pada saat penelitian telah mengalami perubahan fungsi dari lahan pertanian menjadi lahan pekarangan. Hal tersebut dipengaruhi oleh perkembangan kota dan karena pewarisan, maka kepemilikannya beralih serta obyek redistribusi tersebut telah diperjual belikan.

b. Penelitian dari Muchamad Al Hilal (2005), dengan judul “Pendaftaran Tanah Bekas Redistribusi Tanah Obyek Landreform (study kasus pada PT. Karangayu di Kecamatan Semarang Barat" Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Permasalahan yang dirumuskan dalam tesis tersebut adalah:

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisa Kedudukan Hak PT. Karangayu atas tanah eks Hak Guna Bangunan miliknya yang telah menjadi tanah redistribusi dan kedudukan hak masyarakat atas tanah obyek redistribusi tersebut;
- 2) Faktor-faktor apa yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi tanah obyek landreform eks Hak Guna Bangunan PT. Karangayu menjadi Hak Milik masyarakat penerima redistribusi dan penyelesaiannya

Hasil Penelitian :

Faktor yang menyebabkan sulitnya pelaksanaan pendaftaran tanah redistribusi adalah belum dikeluarkannya tanah redistribusi tanah Hak Guna Bangunan milik PT, Karangayu, sehingga secara prosedur permohonan pendaftaran tanah redistribusi untuk masyarakat sangat sulit dilaksanakan

- c. Penelitian dari Nugrohowatii Lies Ratrianal (2005), dengan judul "Kebijakan Landreform : Redistribusi tanah absentee di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta" Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta. Penelitian difokuskan pada :

- 1) Mendiskripsikan pelaksanaan kebijakan Landreform di Kabupaten Bantul;
- 2) Mengidentifikasi model-model pelaksanaannya;

- 3) Mengidentifikasi aspek-aspek yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan landreform di Kabupaten Bantul.

Hasil penelitian , terdapat temuan bahwa :

- 1) disatu sisi kebijakan Landreform di klaim pemerintahn sebagai satu-satunya cara untuk menyelesaikan absenteisme oleh Romusha, padahal persoalan peralihan hak milik tersebut bisa melalui pewarisan.
- 2) Tidak ada ada perubahan yang berarti pada struktur penguasaan tanah di Kabupaten Bantul kebijakan Landreform;
- 3) Pelaksanaan kebijakan landreform di Kabupaten Bantul dianggap gagal karena komitmen organisasi pelaksana Landreform kurang.

Dari pencermatan isi ketiga penulisan diatas, penulis berpendapat bahwa ketiganya menitik beratkan kajian dari aspek berbeda dengan tesis ini, karena yang akan menjadi pokok dari penulisan tesis ini adalah Bagaimanakah Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pada Kegiatan Redistribusi Tanah Pertanian yang berasal dari tanah Absentee di Kabupaten Bantul, serta faktor-faktor yang menghambat dan upaya penyelesaiannya ?

## **B. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian yang dilakukan oleh Penulis, antara lain :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang berguna bagi perkembangan hukum agraria, khususnya

untuk mengembangkan konsep keadilan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil redistribusi tanah Absentee.

- b. Penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pada teori keadilan terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil redistribusi yang berasal dari tanah Absentee.

## 2. Manfaat Praktis

Terjawabnya permasalahan dalam penelitian ini dan memberikan masukan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia bersama seluruh jajarannya di tingkat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota selaku ujung tombak pelayanan langsung kepada masyarakat, serta dalam menentukan arah kebijaksanaan pertanahan di bidang Landreform khususnya menyangkut kebijakan pelaksanaan pendaftaran tanah hasil kegiatan Redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah Absentee di Kabupaten Bantul.

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakan penelitian adalah :

1. Untuk mengkaji pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil Redistribusi yang berasal dari tanah Absentee di Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah pertanian hasil Redistribusi yang berasal dari tanah Absentee dan solusi dalam mengatasi faktor-faktor yang menghambat dalam pelaksanaan kegiatan tersebut.