

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu kekayaan yang dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. Tanah yang terkenal akan kesuburannya membuat beberapa negara ingin memiliki dan menguasai, salah satunya adalah Belanda. Selama 346 tahun negara Indonesia telah dikuasai oleh Belanda, selama kepenguasaannya itulah banyak dari masyarakat Indonesia yang menjadi penggarap atau buruh tani dari tanah-tanahnya sendiri yang diakui dan dikuasi oleh Belanda. Upah dari hasil kerja penggarap atau buruh tani tidaklah sepadan dengan jerih payahnya selama menggarap tanah yang dikuasai Belanda. Hal ini membuat penggarap atau buruh tani semakin terpuruk. Ketika Indonesia memerdekakan diri pada tanggal 17 Agustus 1945, dibuatlah pengaturan dasar yang disebut dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, di pengaturannya itu menyebutkan mengenai kesejahteraan masyarakat Indonesia akan bumi yang dipijaknya dalam Pasal 33 ayat (3) bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Tanah merupakan benda berharga yang memiliki kegunaan yang bermanfaat bagi kehidupan masyarakat, karena sebagian besar masyarakat Indonesia bekerja dibidang pertanian. Perekonomian Indonesia didominasi oleh bidang pertanian yang merupakan sistem ekonomi campuran yang berdasarkan

pada persawahan dan perkebunan.¹ Hal inilah yang membuat masyarakat berbondong-bondong untuk menguasai tanah, Kepemilikan dan kekuasaan tanah yang timpang, mendorong pemerintah untuk membuat pengaturan mengenai tanah yang berupa perundang-undangan guna untuk kemakmuran masyarakat sebagaimana yang diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain latar belakang tersebut peraturan perundang-undangan mengenai tanah dibuat untuk memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Jaminan kepastian hukum ini memerlukan, perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten serta penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Dengan tersedianya perangkat hukum tertulis, siapapun yang berkepentingan akan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara meperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang bersangkutan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.²

Pada tanggal 24 September 1960 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA) merupakan sumber pokok dari peraturan

¹ Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia*, Jakarta, 1985, hlm.64.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, 2008, hlm. 69.

yang mengatur tentang tata dan permasalahan pertanahan, serta bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang adil makmur dan berdasarkan Pancasila (pada waktu itu disebut *Sosialisme Indonesia*).³ Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan, yang kita sebut dengan Hukum Tanah, yang dikalangan pemerintahan dan umum yang juga dikenal dengan Hukum Agraria. Tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan Hak Atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁴

Dalam mengikis habis akibat-akibat kebijakan dan praktik-praktik orde baru, sejak pertengahan tahun 1998 diperkenalkanlah istilah dan pengertian Reformasi yang meliputi bidang ekonomi, politik dan hukum. Reformasi ini juga meliputi Hukum Tanah Nasional yang lebih berpihak pada rakyat banyak, sesuai konsepsi, asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokok yang dirumuskan dalam UUPA.⁵

Salah satu program reformasi dibidang Agraria adalah perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan⁶, program ini disebut dengan *Landreform*.

Tujuan program *landreform* yaitu untuk mempertinggi taraf hidup dan penghasilan petani penggarap, sebagai landasan pembangunan ekonomi menuju

³ *Idem.*, hlm. 3.

⁴ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 1-2.

⁶ *Idem.*, hlm. 4

masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁷ Atas dasar tujuan itu maka sasaran yang akan dicapai adalah memberikan pengayoman kepada petani para penggarap dalam usaha memberikan kepastian hukum dan kepastian hak dengan cara memberikan hak milik atas tanah yang telah digarapnya.⁸

Untuk melaksanakan tujuan tersebut pemerintah melaksanakan *Landreform*, salah satu programnya adalah redistribusi tanah. Redistribusi tanah dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian tanah pertanian dipunyai oleh beberapa orang saja. Ini terjadi terutama pada negara-negara berkembang yang tekanan penduduk pada umumnya tinggi dan kapasitas industri untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan terbatas. Keadaan ini diubah dengan cara mendistribusikan tanah kepunyaan pemilik tanah yang tidak menggarap tanahnya sendiri kepada para petani penggarap.⁹

Russel King menyatakan, redistribusi tanah pada dasarnya merupakan pengambilalihan sebagian atau seluruh tanah tuan-tuan tanah dan pembagian kembali kepada petani-petani yang tidak memiliki tanah atau petani yang mempunyai tanah yang sangat sempit.¹⁰ Hal itu diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi (selanjutnya disebut PP Nomor 224 Tahun 1961), dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi masyarakat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil

⁷ I Nyoman Budi Jaya, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Pelaksanaan Landreform*, Yogyakarta, 1989, hlm. 11

⁸ *Ibid.*,

⁹ Arie Sukanti Hutagalung, *Op.Cit.*, hlm 58.

¹⁰ *Idem.*, hlm 59.

yang adil dan merata. Redistribusi adalah proses pemberian hak milik atas tanah pertanian kepada petani yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan prioritasnya didalam Pasal 8 ayat (1) PP Nomor 224 Tahun 1961.¹¹

Program redistribusi tanah telah banyak dilaksanakan di berbagai daerah di Indonesia dengan cara pemberian Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria yang (selanjutnya disebut dengan SK Kinag)¹² ke daerah yang mendapatkan redistribusi tanah pertanian. Salah satu daerah yang mendapatkan SK Kinag adalah Kabupaten Mojokerto tepatnya di Kecamatan Gondang, ditujukan kepada para petani. Pada PP No. 224 Tahun 1961 Pasal 14 ayat (3) huruf (b) bahwa: “Tanah itu harus dikerjakan/ diusahakan oleh pemilik sendiri secara aktif”. Pemilik yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah petani penerima tanah redistribusi berdasarkan SK Kinag, namun realita yang terjadi tidaklah sama dengan pengaturan yang ada, seperti pada sengketa tanah mengenai SK Kinag tanah redistribusi yang diberikan kepada petani yang sedang terjadi di Kecamatan Gondang Kabupaten Mojokerto. Sengketa ini bermula ketika diberikannya tanah redistribusi kepada petani, pelaksanaannya harus sesuai dengan Pasal 14 ayat (3)¹³ namun hal itu tidak dilaksanakan oleh petani penerima SK Kinag seperti pengalihan hak atas tanah terhadap tanah redistribusi kepada pihak ketiga, dalam prakteknya pihak ketiga ini menguasai obyek tanah redistribusi yang seharusnya dimiliki dan dikelola oleh penerima SK Kinag.

¹¹ I Nyoman Budi Jaya, *Op.Cit.*, hlm. 34.

¹² Lihat Pasal 14 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 221 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi

¹³ *Ibid.*,

Pelaksanaan redistribusi tanah dapat dilakukan terhadap tanah selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara. Dari pelaksanaan redistribusi tanah tersebut dapat menyebabkan dampak, yaitu mengenai keterkaitan pelaksanaan redistribusi tersebut apakah pelaksanaan tersebut sudah sesuai dengan undang-undang yang berlaku, apakah pelaksanaan redistribusi tanah dapat meningkatkan kesejahteraan petani, apa saja syarat yang diperlukan petani untuk memperoleh tanah pertanian dari pemerintah, bagaimana status hak petani sebagai penerima redistribusi tanah dari pemerintah, apa saja kewenangan petani sebagai penerima redistribusi tanah oleh pemerintah, apakah penerima redistribusi tanah sudah sesuai dengan peraturan yang ada.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa redistribusi tanah pada hakekatnya adalah untuk memberikan hak atas kepemilikan tanah bagi para petani dalam rangka meningkatkan kesejahteraan hidupnya, namun permasalahan mengenai pertanahan khususnya redistribusi tanah masih saja terjadi di dalam masyarakat. Maka berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk mengadakan penelitian tentang pengalihan Hak Atas Tanah kepada pihak ketiga atas tanah redistribusi di Kecamatan Gondang Kabupaten Mojokerto.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana hak menguasai oleh petani terhadap tanah redistribusi melalui Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria di Kecamatan Gondang

Kabupaten Mojokerto dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi?

2. Apakah tanah redistribusi dapat dialihkan haknya kepada pihak ketiga?

1.3. Tujuan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan skripsi ini antara lain:

1. Untuk mengetahui hak menguasai oleh petani atau penggarap terhadap objek tanah redistribusi melalui Surat Keputusan Kepala Inspeksi Agraria berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi.
2. Untuk mengetahui tanah redistribusi dapat atau tidak dapat dialihkan haknya kepada pihak ketiga.

1.4. Kegunaan

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan secara teoritis

Penelitian ini diharapkan menambah wawasan dan masukan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dibidang Hukum Agraria mengenai redistribusi tanah.

2. Kegunaan secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para praktisi, teoritis dan pihak-pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan redistribusi tanah, penerima hak atas objek redistribusi tanah.

1.5. Keaslian

Untuk mengetahui keaslian dalam penelitian ini dapat merujuk pada penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang akan dijelaskan pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Daftar Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti Dan Asal Perguruan Tinggi	Judul Penelitian	Jenis	Faktor Pembeda
1.	Yoga Tri Sutomo (Universitas Negeri Semarang) ¹⁴	Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek <i>Landreform</i> Di Desa Sedayu Kecamatan Tulung Kabupaten Klaten	Skripsi	Dengan Rumusan Masalah: 1. Apakah pihak penerima hak atas tanah dalam program redistribusi tanah itu sudah sesuai dengan sasaran berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 2. Hak atas tanah apa yang diberikan kepada pihak-pihak penerima tanah dalam program redistribusi tanah tersebut. Penelitian ini merujuk pada pelaksanaan redistribusi tanah obyek <i>landreform</i> , dengan memfokuskan pada hak-hak penerima obyek <i>landreform</i> di Desa Sedayu Kecamatan Tulung Kabupaten Klaten.
2.	Nurhayati, S.H (Universitas Diponegoro Semarang) ¹⁵	Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek <i>Landreform</i> Di Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang	Tesis	Dengan rumusan masalah: 1. Bagaimana pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat dan kondisinya dewasa ini? 2. Adakah hambatan-hambatan yang terjadi dan bagaimanakah penyelesaiannya? Penelitian ini

¹⁴ Yoga Tri Sutomo, "Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* Di Desa Sedayu Kecamatan Tulung Kabupaten Klaten", dikutip dari http://lib.unnes.ac.id/5961/1/7111_A.pdf&ved <diunduh tanggal 2 Januari 2017>

¹⁵ Nurhayati, "Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* Di Kecamatan Semarang Barat Kota Semarang", dikutip dari <http://eprints.undip.ac.id/15762/1/Nurhayati.pdf&ved> <diunduh tanggal 2 Januari 2017>

				memfokuskan pada pelaksanaan redistribusi tanah di Kecamatan Semarang Barat, dan hambatan yang terjadi dan cara penyelesaiannya dalam melaksanakan redistribusi tanah.
--	--	--	--	--

Sumber: Yoga Tri Sutomo dan Nurhayati

Penelitian-penelitian yang dicantumkan dalam tabel di atas, menjelaskan bahwa terdapat perbedaan yang sangat signifikan. Perbedaan dari penelitian di atas adalah penulis memfokuskan pada penguasaan dan pengalihan hak atas tanah terhadap redistribusi tanah di Kecamatan Gondang Kabupaten Mojokerto dalam PP Nomor 224 Tahun 1961, jika ternyata di kemudian hari terdapat judul, objek dan pembahasan yang sama sebelum tulisan ini dibuat maka siap bertanggungjawab secara penuh terhadap keaslian tulisan ini.

1.6. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan masalah, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati.¹⁶ Metode bertujuan untuk menemukan, merumuskan, menganalisis maupun memecahkan masalah-masalah tertentu yang dianggap menarik untuk diteliti serta dapat menarik kesimpulan berdasarkan pembahasan yang diuraikan.¹⁷

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian empiris yang mengkaji dan menganalisa tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang

¹⁶ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, 1984, hlm. 6

¹⁷ *Idem.*, hlm. 13

digunakan berasal dari data primer dan data sekunder.¹⁸ Data primer adalah data yang berasal dari lapangan, data yang diperoleh itu adalah data dari responden. Responden yaitu orang atau kelompok masyarakat yang terkait secara langsung dengan masalah.¹⁹ Bahan hukum primer yang akan digunakan untuk skripsi pengamatan secara langsung di lapangan dengan cara wawancara secara terstruktur kepada responden. Data sekunder adalah data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang akan digunakan penulis untuk skripsi adalah peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen dan hasil-hasil penelitian yang ada kaitannya dengan penulisan skripsi ini.

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode pendekatan *live-case study*. Pendekatan *live-case study* adalah pendekatan studi kasus dalam peristiwa hukum yang dalam keadaan yang sedang berlangsung atau belum berakhir.²⁰

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer diperoleh dengan menggunakan teknik wawancara. Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mendapatkan keterangan tentang kehidupan manusia serta pendapat-pendapat mereka, kerana wawancara ini untuk penelitian yang

¹⁸ Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, 2014, hlm. 20.

¹⁹ *Idem.*, hlm. 25

²⁰ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung, 2004, hlm. 49

sifatnya ilmiah.²¹ Sasaran dalam wawancara penelitian ini adalah para petani yang menerima redistribusi tanah melalui SK Kinag di Kecamatan Gondang, Ketua Paguyuban Petani Tanah Juwet Sewu, Kepala Desa Wonoploso, dan Sub Seksi Sengketa dan konflik Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto.

Pengumpulan data sekunder tidak didapat secara langsung dari sumber penelitian²² di Kecamatan Gondang Kabupaten Mojokerto. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Presiden Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian. buku hukum, jurnal hukum, kamus hukum, dan data yang bersumber dari internet yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.

²¹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, 2013, hlm. 26.

²² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, 2006, hlm. 10

1.6.4. Metode Analisa Data

Metode analisa data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif adalah suatu analisa dengan menggunakan cara pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari data primer dan data sekunder secara jelas.²³ Dari metode ini akan ditarik kesimpulan yang berkaitan dengan penguasaan petani terhadap SK Kinag di Kecamatan Gondang berdasarkan PP Nomor 224 Tahun 1961 dan pengalihan hak tanah kepada pihak ketiga atas tanah redistribusi.

²³ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1997, hlm. 58