

**ANALISIS HUKUM LANDREFORM  
SEBAGAI UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN  
EKONOMI MASYARAKAT  
(STUDI PADA KEGIATAN REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN  
PRIODE 2007-2008)**

**TESIS**

**Oleh**

**IRA SUMAYA  
077005076/HK**



**SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2009**

**ANALISIS HUKUM LANDREFORM  
SEBAGAI UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN  
EKONOMI MASYARAKAT  
(STUDI PADA KEGIATAN REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN  
PRIODE 2007-2008)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar  
Magister Humaniora dalam Program Studi Ilmu Hukum pada  
Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara**

**Oleh**

**IRA SUMAYA  
077005076/HK**

**SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2009**

**Judul Tesis** : **ANALISIS HUKUM LANDREFORM SEBAGAI UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN EKONOMI MASYARAKAT (STUDI PADA KEGIATAN REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN PRIODE 2007-2008)**

**Nama Mahasiswa** : **Ira Sumaya**  
**Nomor Pokok** : **077005076**  
**Program Studi** : **Ilmu Hukum**

**Menyetujui**  
**Komisi Pembimbing**

**(Prof.Dr.Muhammad Yamin, SH, MS, CN)**

**Ketua**

**(Prof.Dr. Syafruddin Kalo, SH, M.Hum)**

**Anggota**

**(Dr. Sunarmi, SH, M.Hum)**

**Anggota**

**Ketua Program Studi**

**Direktur**

**(Prof.Dr .Bismar Nasution, SH, MH)**

**(Prof.Dr.Ir.T.Chairun Nisa B, MSc)**

**Tanggal lulus : 15 Juli 2009**

**Telah diuji pada**

**Tanggal 15 Juli 2009**

---



**PANITIA PENGUJI TESIS**

**Ketua : Prof.Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN**

**Anggota : 1. Prof.Dr. Syafruddin Kalo, SH, M.Hum**

**2. Dr. Sunarmi, SH, M.Hum**

**3. Prof.Dr.Budiman Ginting, SH, M.Hum**

**4. Dr.Pendastaren Tarigan, SH, M.Hum**

## ABSTRAK

Tujuan landreform adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur. Pemerintah menetapkan ketentuan luas minimum pemilikan tanah pertanian dimaksudkan agar setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup untuk mencapai taraf penghidupan yang layak. Pemilikan dan penguasaan tanah mempunyai implikasi ekonomi, dimana pemilikan tanah yang sempit menyebabkan petani tidak dapat menyadap manfaat ekonomi dari perluasan skala ekonomi. Akibatnya biaya produksi rata-rata untuk suatu komoditas pada usaha tani bertanah sempit pada umumnya lebih besar dari biaya produksi usaha tani bertanah luas, sehingga usaha tani yang sempit menyebabkan pendapatan usaha relatif menjadi rendah. Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang akan diteliti antara lain : bagaimana kebijakan hukum landreform dalam upaya meningkatkan ekonomi masyarakat, bagaimana pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat dan faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan kegiatan landreform dan redistribusi tanah di Kota Medan.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, dilakukan penelitian normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada keterkaitan yang erat antara pembangunan hukum dengan pembangunan ekonomi. Dalam kebijakan ekonomi diperlukan peraturan perundang-undangan yang merupakan alat dalam mewujudkan pembangunan ekonomi. Dalam kaitannya dengan hukum agraria yang mengambil objek pengaturannya pada prekonomian dalam hal ini adalah kegiatan landreform dan redistribusi tanah, maka dapat dikatakan bahwa Hukum Agraria merupakan salah satu dari hukum ekonomi. Sumbangan pendapatan yang berasal dari usahatani pertanian masih sangat melekat bagi petani penerima lahan redistribusi di Kota Medan bahkan masih menjadi sumber pendapatan utama dibanding sumber pendapatan lainnya. Artinya pada strata kelas lahan 0,1 – 0,25 sampai 1 ha lebih masih konsisten, makin tinggi penguasaan lahan makin tinggi pula sumbangan pendapatan yang berasal dari usaha tani dengan memperhatikan ada tidaknya dilakukan alih fungsi lahan.

Melalui penelitian ini disarankan pelaksanaan landreform dan redistribusi tanah perlu dilakukan dengan cara kesepakatan bottom up tidak top down, rakyat perlu diajari dan digerakkan untuk melaksanakannya dengan biaya dari pemerintah yang aktif sebagai fasilitator bukan pengawas semata-mata dan kegiatan itu tidak boleh putus, haruslah berkelanjutan sampai masyarakat benar-benar merasakan hasil dari kegiatan landreform tersebut dengan dukungan permodalan untuk usaha tani, serta teknologi dan pasar, yang disebut dengan istilah landreform by leverage.

**Kata Kunci : Landreform, Redistribusi Tanah, Fungsi Tanah dalam Meningkatkan Pendapatan Ekonomi.**

## **ABSTRACT**

*The Purpose of land reform is to increase the income and living standard of the farmers especially the poor and the tiller ones, as the fundamental to develop the economy to reach the social justice and prosperous. The goal of the government to draw up a regulation of minimum area of agricultural-land ownership is in order to every farmer's family should have the enough to reach proper standard of living. The ownership and authorization of land will have the economic implication, where having the narrow land can cause the farmers are not able to get the economic implication utilities from its scale extension. Consequently the averages of production costs for a commodity on the farming works of limited lands are generally more expensive than the averages of production costs on the farming works of wider area, so the incomes for the farming works of limited lands are relatively lower. So. Based on the above background, the problem which will be investigated are : how is the regulation of law land-reform in the effort of increasing the social economy, how this implementation of redistributed activity of land-reform objected land of the increasing the income of society in Medan, in what kinds of factors which become the obstruction in the implementation of land-reform and land-redistribution in Medan.*

*The normative research is done to respond the above problems. The result of the research shows that there is a tight relation between the development of law and the development of economy. The law regulation is needed in the economic regulation. It is as a tool to exist the economic development. In the relation to the agrarian law, where the economy is taken as the object of the arrangement, in this matter is the land-reform and land-redistribution activity. So, it can be concluded that agrarian law is as one part of economic law, the contribution of income which is from the farming effort is still very tight to the farmers who receive the redistribution land in Medan. More over, they are still as the source of main income, if it is compared to the other incomes. It means that in the strata level, the land 0,1 – 0,25 till more than 1 ha is still consistent, the more high of land authority, also the more high of contribution of income which is from of the agricultural effort by paying attention to the problem of there is or there is no change of the function of land.*

*Based on the research, it is suggested that the land-reform and land-redistribution must be done by agreement of bottom up and not top down. The society needs to be taught and to be motivated to do it through the government's expenses. The government so be active as the facilitator, not as the only supervisor. This activity ought not to be stopped, but to be continued until the society can really feel the result of the land-reform activity by the supporting of capital, technology and market for farming activity which is mentioned with the terminology of landreform by leverage.*

**Keywords :** *Land-reform, land redistribution, the function of land to increase the income of economy.*

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

*Bismillahirrahmaanirrahim,*

Alhamdulillah, tiada kata yang pantas diucapkan selain rasa syukur kepada-Mu ya Allah atas selesainya penulisan tesis ini. Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan kesempurnaan Nikmat dan Rahmat-Nya berupa kesehatan, kekuatan, kesabaran dan kemudahan, sehingga penulis dapat menyelesaikan masa kuliah di Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara dan menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul **Analisis Hukum Landreform Sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat (Studi Pada Kegiatan Redistribusi Tanah Di Kota Medan Priode 2007-2008)** dengan baik. Sholawat dan salam semoga dilimpahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan orang – orang yang senantiasa mengikuti jejaknya hingga akhir jaman.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak mendapat bantuan dan dukungan baik materil maupun spirituil dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis sangat berterima kasih kepada :

1. Ibu Prof.Dr.Ir.T.Chairun Nisa B, MSc, selaku Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, atas kesempatan dan fasilitas untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Ilmu Hukum pada Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara;
2. Bapak Prof.Dr .Bismar Nasution, SH, MH, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, atas kesempatan dan fasilitas untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Ilmu Hukum pada Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara;
3. Ibu Dr. Sunarmi, SH, M.Hum, selaku Sekertaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara sekaligus sebagai anggota komisi

pembimbing, terima kasih atas kesempatan dan fasilitas untuk mengikuti dan menyelesaikan Pendidikan Ilmu Hukum pada Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara dan yang telah memberikan perhatian dan kesempatannya kepada penulis dalam memberikan petunjuk dan pengarahan untuk menyelesaikan tesis ini;

4. Bapak Prof.Dr. Muhammad Yamin Lubis, SH, MS, CN, selaku Ketua komisi Pembimbing yang telah banyak memberikan perhatian dan kesempatannya setiap saat pada penulis dalam memberikan petunjuk dan pengarahan baik dalam kegiatan wawancara maupun memberikan bahan-hukum yang berguna untuk menyelesaikan tesis ini;
5. Bapak Prof.Dr. Syafruddin Kalo, SH, M.Hum, selaku anggota komisi pembimbing yang telah memberikan perhatian dan kesempatannya kepada penulis dalam memberikan petunjuk dan pengarahan untuk menyelesaikan tesis ini;
6. Bapak Prof. Dr. Budiman Ginting, SH. MHum, dan Bapak Dr. Pendastaren Tarigan, SH, Mhum, selaku dosen penguji dalam penelitian ini yang telah memberikan perhatiannya dalam proses perbaikan penulisan tesis ini.
7. Bapak Prof.Dr. Herawan Sauni, SH, MS, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, yang telah memberikan perhatian dan kesempatan dalam kegiatan wawancara dengan memberikan informasi dan bahan-bahan hukum yang berguna dalam penyelesaian tesis ini;
8. Bapak Drs. Yannis Simanjuntak, Kepala Seksi Penatagunaan dan Penguasaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;
9. Bapak Ir. Silaen, Staf Seksi Penatagunaan dan Penguasaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;



10. Ibu Ir. Lusiantini, Kepala Bidang Pusat Statistik Departemen Pertanian Sumatera Utara, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;
11. Ibu Zaidar Hayati Hasibuan, SH, Kepala Bidang Hukum Dan Keorganisasian Departemen Pertanian Sumatera Utara, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;
12. Bapak Wagimin, Ketua Serikat Petani Indonesia (SPI) Kantor Wilayah Sumatera Utara, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;
13. Bapak Heri Purwanto, SP, Sekertaris Serikat Petani Indonesia (SPI) Kantor Wilayah Sumatera Utara, yang telah banyak membantu memberikan data dan informasi kepada penulis yang berguna dalam penulisan tesis ini;
14. Masyarakat petani penerima lahan redistribusi tanah objek landreform Kota Medan dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah bersedia memberikan informasi serta bantuan demi kelancaran penulisan tesis ini;
15. Teristimewa kepada Ibunda dan Ayahanda tercinta Netty Herawati dan Astaman, yang telah mendidik putra-putrinya dan senantiasa mengiringi penulis dengan doa dan kasih sayangnya serta memberikan dorongan, semangat dan bantuan baik moril maupun materil yang sungguh besar nilainya bagi penulis dalam menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara;
16. Teristimewa kepada Kakak tersayang dr.Ary Maimunah, dan Abang SerKa.Selamat Supriadi serta adikku Ahmadi Yusuf dan Hasan Anshari, tak lupa juga keponakanku tersayang Naila Saskia Ramadani yang selalu memberikan perhatian, terimakasih atas dukungan dan doanya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini;

17. Sahabat-sahabatku seperjuangan di Magister Ilmu Hukum stambuk 2007, Sahabatku kak Nikmah Dalimunthe,Sag, Kak Hayati Purnawenni,ST, Elvi Safitri Pohan,SPd, Kakak kosku Robiah Azmi,S.Fam,Apt, sahabat-sahabat seperjuangan di S1-Fakultas Hukum Nina Refina Nasution,SH,MKn, Nur Jannah,SH, Juli Syahreni Lubis,SH, Rafika Khalila,SH, Astriana Hutagalung,SH, juga adik-adik mentoring di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Irma, Windi dan Beby tak lupa buat ibu Rita Sari Simatupang dan ibu Erna yang tak bosan-bosannya memberikan nasehat kepada penulis untuk tetap istiqomah dalam berbuat kebenaran dan kesabaran, terimakasih atas dukungan dan doanya.

Atas semua yang telah diberikan yang tidak ternilai harganya dan tidak terbalaskan oleh penulis, semoga Allah SWT senantiasa memberikan hidayah, limpahan rahmat dan karunia-Nya serta membalas segala kebaikan dengan yang lebih baik lagi.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih memerlukan kritik dan saran yang sifatnya membangun, akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada semua pihak, terutama bagi kemajuan ilmu pengetahuan khususnya dibidang ilmu hukum.

*Wassalamu'alaikum Wr.Wb*

Medan, 15 Juli 2009

Penulis

**IRA SUMAYA**

## **RIWAYAT HIDUP**

Nama : Ira Sumaya  
Tempat / Tanggal Lahir : Aek Nabara / 18 Maret 1983  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Status : Belum Menikah  
Agama : Islam  
Alamat : Jl. Pembangunan No.71B Medan 20155

### **PENDIDIKAN FORMAL**

1. MI Raudlatul Ullum Aek Nabara dari tahun 1989 sampai tahun 1995
2. MTS Al-Ittihad Aek Nabara dari tahun 1995 samapai tahun 1998
3. SMU Swasta PERSIAPAN Aek Nabara dari tahun 1998 sampai 2001
4. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Jurusan Hk.Agraria dari tahun 2002 sampai 2006.

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
ABSTRAK .....	i
<i>ABSTRACT</i> .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
RIWAYAT HIDUP .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
DAFTAR SKEMA .....	xi
DAFTAR LAMPIRAN .....	xii
BAB I. PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Keaslian Penulisan .....	16
F. Kerangka Teori dan Landasan Konsepsi .....	
1. Kerangka Teori .....	18
2. Kerangka Konsepsi .....	26
G. Metode Penelitian .....	31
1. Lokasi Penelitian .....	31
2. Jenis Dan Sifat Penelitian .....	32
3. Pendekatan Penelitian .....	33
4. Sumber Data .....	33
5. Tehnik Pengumpulan Data .....	34
6. Metode Analisis Data .....	36

<b>BAB II. KEBIJAKAN HUKUM LANDREFORM DI INDONESIA .....</b>	<b>38</b>
A. Pengertian Landreform .....	38
B. Dasar Hukum Landreform .....	46
C. Tujuan Landreform .....	60
D. Objektif Landreform Indonesia .....	63
E. Landreform Dalam Rangka Pembangunan Hukum Agraria Nasional .....	65
F. Fungsi Landreform dalam Perkembangan Pembangunan Hukum Di Indonesia .....	80
G. Kebijakan Hukum Landreform Dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat .....	84
<b>BAB III. PELAKSANAAN DAN MANFAAT REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN .....</b>	<b>96</b>
A. Beberapa Batasan Dalam Redistribusi Tanah .....	96
B. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	98
C. Pelaksanaan Redistribusi Tanah di Kota Medan .....	102
D. Hasil Redistribusi .....	114
E. Redistribusi dan Pendapatan Masyarakat .....	119
<b>BAB IV . FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN LANDREFORM DAN REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN .....</b>	<b>141</b>
A. Faktor Hukum .....	141
B. Faktor Non Hukum .....	148
<b>BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>157</b>
A. Kesimpulan .....	156
B. Saran .....	159
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>161</b>

## DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1	Banyaknya Rumah Tangga, Rumah Tangga Pertanian, Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan dan Rumah Tangga Petani Gurem, 1993 dan 2003 .....	6
2	Banyaknya Rumah Tangga, Rumah Tangga Pertanian, Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan, dan Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Kabupaten/Kota .....	8
3	Jumlah Kecamatan, Kelurahan dan Luas Wilayah Di Kota Medan ( <i>Area of District in Medan City</i> ) .....	99
4	Lokasi dan Luas Tanah Objek Landreform Kota Medan berdasarkan SK. Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10-06-1965 .....	100
5	Rekapitulasi Tanah Objek Landreform Kota Medan Dari Tahun 1965, Tahun 2004 S/D 2008 .....	116
6	Garis Kemiskinan, Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2007 – Maret 2008 .....	121
7	Hasil Wawancara Petani Penerima Lahan Objek Redistribusi Tanah Landreform di Kota Medan Priode 2007 .....	130
8	Hasil Wawancara Petani Penerima Lahan Objek Redistribusi Tanah Landreform di Kota Medan Priode 2008 .....	131
9	Rekapitulasi Perkembangan dan Kendala Reforma Agraria di Indonesia .....	154

## DAFTAR SKEMA

No	Judul	Halaman
1	Objek Landreform .....	78
2	Bagan Alir Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform .....	103
3	Kontruksi Hukum Penguasaan Tanah HPH dan Kuasa Pertambangan .....	145



## DAFTAR LAMPIRAN

No	Judul	Halaman
1.	Struktur Organisasi Direktorat Landreform Badan Pertanahan Nasional Kota Medan .....	168
2.	Daftar Surat Keputusan Redistribusi Tanah Objek Landreform Kantor Pertanahan Kota Medan Sampai Tanggal 17-12-2007 (Ta.2007) .....	169
3.	Daftar Surat Keputusan Redistribusi Tanah Objek Landreform Kantor Pertanahan Kota Medan Sampai Tanggal 14-11-2008 (Ta.2008) .....	174
4.	Keadaan Tanah Objek Landreform (Tol) (Sejak Tahun 1961 – S/D 31 Desember 2008) .....	178
5.	Peta Tanah objek Landreform Kota Medan .....	181
6.	Surat Izin Penelitian ke Badan Pertanahan Nasional Kota Medan .....	182
7.	Surat Izin Penelitian ke Dinas Pertanian Prov. Sumatera Utara .....	183
8.	Surat Izin Penelitian ke Serikat Petani Indonesia Kanwil SUMUT .....	184
9.	Surat Keterangan Melakukan Penelitian dari Badan Pertanahan Kota Medan .....	185
10.	Surat Keterangan Melakukan Penelitian dari Dinas Pertanian SUMUT .....	186
11.	Surat Keterangan Melakukan Penelitian dari Serikat Petani Indonesia SUMUT.....	187

## BAB I



## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia termasuk salah satu negara yang bersifat agraris, ini ditandai dengan pertanian sebagai salah satu sektor yang menjadi basis prekonomian suatu bangsa. Hal ini dapat dipahami dari kenyataan empiris yang menunjukkan bahwa sebagian besar dari penduduk Indonesia mempunyai mata pencaharian di bidang pertanian, baik sebagai petani yang memiliki tanah maupun petani yang tidak mempunyai tanah (buruh tani).<sup>1</sup>

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia berupaya untuk memperbaharui tata hukum agraria yang berangkat dari cita-cita hasil pembentukan Negara baru, yakni menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan menetapkan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Bagian yang cukup penting dari UUPA antara lain ialah yang bersangkutan dengan ketentuan-ketentuan landreform, seperti ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak atas tanah dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah. Menyatakan bahwa semenjak tanggal 24 September 1960, rakyat petani mempunyai kekuatan hukum untuk memperjuangkan haknya atas tanah, melakukan pembagian hasil yang adil dan mengolah tanahnya demi kemakmuran.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Nyoman Budijaya, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Pelaksanaan Landreform*, (yogyakarta : Liberty, 2000), hlm.1.

<sup>2</sup> Noer Fauzi, *Tanah dan Pembangunan*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm.1.

Bila ditinjau secara seksama maka akan jelaslah bahwa UUPA (terutama Pasal 7, 10 dan 17) merupakan induk dari ketentuan landreform Indonesia, baik mulai dari menimbang hingga Pasal 19 dan ketentuan-ketentuan Konversi Hak atas Tanah. Dengan membaca konsiderans maupun Penjelasan dari UUPA dan Pasal 1 hingga Pasal 19 UUPA, maupun Ketentuan Konversi akan jelas tentang penetapan dari landreform di Indonesia.<sup>3</sup> Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 17 UUPA tentang batas maksimum-minimum pemilikan tanah dikeluarkan Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dikenal sebagai UU Landreform. Kemudian terhadap pemberian ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No.224 tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah No.41 tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang merupakan peraturan mengenai redistribusi tanah objek landreform.

UUPA sebagai induk dari program landreform di Indonesia maka beberapa pasal-pasal UUPA yang sangat berkaitan dengan landreform yaitu Pasal 7, 10 dan 17. Untuk mencegah hak-hak perseorangan yang melampaui batas diatur secara tegas dalam Pasal 7 yang berbunyi “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”. Ketentuan dalam pasal tersebut berhubungan dengan pasal-pasal lainnya seperti dalam Pasal 10 yang menentukan bahwa setiap orang yang mempunyai suatu hak atas

---

<sup>3</sup> AP.Parlindungan, “*Landreform Indonesia Suatu Perbandingan*”, (Bandung : Alumni, 1987), hlm.4.

tanah pertanian pada dasarnya wajib mengerjakan sendiri secara aktif. Oleh Sudargo Gautama<sup>4</sup> dikatakan bahwa ketentuan Pasal 10 ini hendak menghalangi terwujudnya tuan-tuan tanah yang tinggal di kota-kota besar, menunggu saja hasil tanah-tanah yang diolah dan digarap oleh orang yang berada di bawah perintah/kuasanya.

Selanjutnya dalam Pasal 17 UUPA menunjuk kepada apa yang ditentukan dalam Pasal 7 dan 10, maka Pasal 17 mengemukakan tentang batas-batas maksimum luasnya tanah. Dengan adanya ketentuan ini dapat dihindarkan tertumpuknya tanah pada golongan-golongan tertentu saja. Dasar hukum yang tercantum di sini sejalan pula dengan tujuan landreform. Oleh Boedi Harsono<sup>5</sup> dikatakan bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Pada masa lampau, yang memiliki tanah adalah raja (dan kaum bangsawan lainnya). Sementara petani dan sebagian besar rakyat (baca: petani) lainnya bekerja dan meneteskan keringat di atas tanah-tanah raja tersebut. Hasilnya (sebagian besar) diserahkan kepada raja dan kaum bangsawan sebagai upeti. Hanya sedikit hasil yang bisa dinikmati petani untuk melangsungkan kehidupannya.

---

<sup>4</sup> Sudargo Gautama, "*Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*", (Bandung : Alumni, 1986), hlm.23.

<sup>5</sup> Boedi Haroso, "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaan*", (Jakarta : Djambatan, 1999), hlm. 353.

Sebagaimana diketahui dari sejarah, pemerintahan feodal kemudian digantikan oleh pemerintahan penjajahan (terutama Belanda). Setelah menaklukkan para bangsawan, pemerintah penjajah tidak menghancurkan tradisi feodal yang sebelumnya, sebaliknya justru memanfaatkannya untuk kepentingan mereka sendiri. Penjajah menarik para bangsawan menjadi sekutu penjajah. Melalui para bangsawan ini, kaum penjajah mendapat jaminan bahwa hasil bumi rakyat dapat mereka kuasai.

Setelah berakhirnya masa tanam paksa, para pengusaha Belanda mendapat kesempatan untuk beroperasi secara langsung di tanah jajahan. Petani tetap merupakan orang yang terpinggir dan tersingkirkan. Pendeknya feodalisme dan kolonialisme telah memberatkan beban hidup petani dengan menciptakan dan melestarikan ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber agraria.<sup>6</sup> Ketimpangan itu hingga kini masih diwarisi, meskipun telah merdeka secara politik dan penjajah telah kembali ke tanah airnya semula, namun para petani tidaklah merdeka dari kemiskinan dan pemerasan.

Selama ekonomi orde baru (1968-1998) pertanian rakyat tertekan karena sistem ekonomi "kapitalis perkoncoan" lebih memberikan peluang pada perkembangnya perusahaan-perusahaan besar yang terkait dengan KKN. Inilah siklus ekonomi konglomerasi sebagai contoh adalah usaha tani TRI yang berusaha menjadikan petani tebu rakyat "tuan ditanahnya sendiri". Tetapi kemudian yang

---

<sup>6</sup> Mubyarto. *Globalisasi dan Kesenjangan Ekonomi Reformasi Agraria Menuju Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*. Dalam : *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama Dan Budaya*, Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penyunting, Adhie, Brahmama dan Hasan Basri Nata Manggala. (Yogyakarta : Mandar Maju, 2002), hlm.60.

terjadi adalah pemilik modal (kapitalis) leluasa "menjarah" berbagai kemudahan kredit yang disediakan bagi rakyat kecil petani tebu sehingga mereka meraih untung amat besar. Proses konglomerasi dan globalisasi yang berkembang melalui deregulasi (yang kebablasan) telah memberikan "berkah" bagi berkembangnya dunia bisnis besar yang meningkat laju pertumbuhan ekonomi nasional, tetapi karena tidak disertai pembagian hasil yang merata, kemudian mengakibatkan ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang tajam. Dalam kisah pembangunan pertanian rakyat ini terbukti pemerintah lebih memihak kepada para pemilik modal dan sebaliknya merugikan pertanian rakyat.<sup>7</sup>

Era reformasi tampak membawa perombakan asasi dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi. Dalam era ini, politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional, agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuk keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi. Usaha besar swasta dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.

Di tengah krisis ekonomi yang berdampak hampir pada semua lini, sektor pertanian justru memberikan secercah harapan. Namun, saat dukungan untuk memperkuat posisi penguasaan atau pemilikan tanah pertanian diperlukan, kebijakan soal tanah pertanian ternyata tidak memadai. Dampak negatif kebijakan pertumbuhan

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.61.

yang sangat berat sebelah itu tampak pada semakin terdesaknya hak-hak petani, dengan semakin menyusutnya areal tanah pertanian akibat penambahan jumlah penduduk dan alih fungsi tanah pertanian.

Dalam lingkup masalah tersebut diatas terjadi suatu yang kontradiktif, di satu sisi Indonesia adalah negara yang mempunyai basis ekonomi pertanian demikian juga dengan mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah pada sektor pertanian, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa kebanyakan petani indonesia adalah petani yang tidak mempunyai tanah. Kalaupun mempunyai tanah pada umumnya hanya memiliki atau menguasai tanah yang sangat kecil. Sebagai gambaran singkat khusus mengenai kondisi tanah pertanian, merujuk pada data sensus pertanian 1993 dan 2003, dapat dilihat dalam tabel berikut :

**Tabel 1 Banyaknya Rumah Tangga, Rumah Tangga Pertanian, Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan dan Rumah Tangga Petani Gurem, 1993 dan 2003**

Uraian	Rumah Tangga Pertanian (000)	RT Pertanian Pengguna Lahan (000)	Presentase RT Pengguna Lahan Terhadap RT Pertanian	RT Petani Gurem (000)	Persentase RT Petani Gurem Terhadap RT Pertanian Pengguna Lahan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Sensus Pertanian 1993 :					
a. Jawa	11.671	11.564	99,1	8.067	69,8
b. Luar Jawa	9.116	8.954	98,2	2.737	30,6
c. Indonesia	20.787	20.518	98,7	10.804	52,7
2. Sensus Pertanian 2003 :					
a. Jawa	13.964	13.336	95,5	9.989	74,9
b. Luar Jawa	11.472	10.841	94,5	3.674	33,9
c. Indonesia	25.437	24.176	95,0	13.663	56,5
3. Rata-rata Pertumbuhan per tahun (%) :					
a. Jawa	2,0	1,5		2,4	
b. Luar Jawa	2,6	2,1		3,4	
c. Indonesia	2,2	1,8		2,6	

Sumber Data : Berita Resmi Statistik No.6/VII/2 Januari 2004, Perlu diketahui bahwa sensus pertanian ini dilakukan setiap 10 tahun sekali.

Dari tabel di atas banyaknya rumah tangga pertanian naik dari 20,8 juta pada tahun 1993 menjadi 25,4 juta pada tahun 2003, yang berarti meningkat sebesar 2,2 persen pertahun. Peningkatan ini terjadi baik di Jawa maupun di Luar Jawa dengan tingkat pertumbuhan yang hampir sama. Komposisi banyaknya rumah tangga pertanian di Jawa dan di Luar Jawa selama sepuluh tahun terakhir juga tidak banyak berubah. Menurut ST93, 56,1 persen rumah tangga pertanian berada di Jawa dan sisanya sebesar 43,9 persen) berada di Luar Jawa, sementara menurut ST03, komposisinya adalah 54,9 persen di Jawa dan 45,1 persen di Luar Jawa.

Rumah tangga petani gurem adalah rumah tangga pertanian yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha. Lahan yang dikuasai bisa berasal dari milik sendiri atau menyewa dari pihak lain. Selama sepuluh tahun terakhir, jumlah rumah tangga petani gurem meningkat 2,6 persen per tahun, yaitu dari 10,8 juta rumah tangga pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta rumah tangga pada tahun 2003. Persentase rumah tangga petani gurem terhadap rumah tangga pertanian pengguna lahan juga meningkat dari 52,7 persen menjadi 56,5 persen. Perlu dicatat, menurut ST93 persentase rumah tangga petani gurem di Jawa adalah 69,8 persen, sementara menurut ST03 adalah 74,9 persen. Di Luar Jawa, menurut ST93 persentasenya sebesar 30,6 persen, sedangkan hasil ST03 sebesar 33,9 persen. Hal ini menunjukkan bahwa kenaikan persentase rumah tangga petani gurem di Jawa lebih cepat daripada di Luar Jawa.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Berita Resmi Statistik No.06 / VII / 2 Januari 2004

Sementara untuk data Provinsi Sumatera Utara berdasarkan hasil Survei Pertanian tahun 2003 pada setiap kabupaten/kota dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 2 Banyaknya Rumah Tangga, Rumah Tangga Pertanian, Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan, dan Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Kabupaten/Kota<sup>9</sup>

Kabupaten/Kota	Rumah Tangga	Rumah Tangga Pertanian	Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan	Perkotaan + Perdesaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Nias	143 572	120 508	118 994	44 089
2. Mandailing Natal	80 508	62 286	60 957	26 447
3. Tapanuli Selatan	133 747	110 128	109 802	23 749
4. Tapanuli Tengah	57 735	39 230	36 920	12 716
5. Tapanuli Utara	89 202	81 147	81 125	33 833
6. Toba Samosir	62 970	53 628	53 292	33 678
7. Labuhan Batu	201 935	106 562	103 580	20 897
8. Asahan	218 965	103 670	95 362	44 498
9. Simalungun	188 750	113 354	112 931	57 749
10. Dairi	65 065	57 591	57 584	18 001
11. Karo	82 178	58 290	58 273	18 952
12. Deli Serdang	473 381	181 005	175 004	107 070
13. Langkat	212 877	116 825	107 105	50 720
14. Kota Sibolga	17 769	1 280	390	336
15. Kota Tanjung Balai	29 389	2 774	1 709	882
16. Kota Pematang Siantar	48 584	5 869	5 865	4 670
17. Kota Tebing Tinggi	31 310	4 392	4 386	3 816
18. Kota Medan	421 131	22 711	20 600	18 247
19. Kota Binjai	47 890	10 417	10 343	8 628
20. Kota Sidempuan	30 606	10 754	10 747	5 231
Sumatera Utara	2 637 564	1 262 421	1 224 969	534 209

<sup>9</sup> Sensus Pertanian 2003 Hasil Pendaftaran Rumah Tangga Propinsi Sumatera Utara, (Jakarta : Badan Pusat Statistik, Jakarta – Indonesia, 2004), hlm. 3. Perlu diketahui bahwa sensus pertanian ini dilakukan setiap 10 tahun aekali.



Dari data Sensus Pertanian 2003 Wilayah Sumatera Utara diatas dapat dilihat bahwa jumlah Rumah Tangga Pertanian di Kota Medan masih merupakan jumlah terbesar yaitu sebesar 22.771 Rumah Tangga Pertanian, jika dibandingkan dengan kota-kota lain di Sumatera Utara seperti Kota Binjai, Sidimpuan, Tebing Tinggi, sibolga dan Pematang Siantar. Begitu juga dengan jumlah Rumah Tangga Petani Gurem di Kota Medan sebesar 18.247 Rumah Tangga, yang mana juga masih merupakan angka tertinggi jumlahnya jika dibanding dengan kota-kota yang lain. Hal ini berarti meskipun Kota Medan direncanakan sebagai kota metropolitan namun akses untuk pertanian masih cukup menjanjikan, sehingga sangat diperlukan suatu kebijakan dibidang pertanahan untuk memperkecil jumlah angka Rumah Tangga Petani Gurem agar dapat meningkatkan kesejahteraan petani sehingga dapat mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian kepenggunaan yang lain.

Akibat belum diperbaikinya penguasaan lahan sebagai dasar bagi pengembangan kegiatan pertanian yang lebih baik, banyak kegagalan yang ditemui pada hampir semua lini aktivitas pertanian. Upaya mempertahankan swasembada pangan sulit dilakukan, sehingga impor beras cenderung meningkat dari waktu ke waktu. Sementara itu kegiatan pertanian, terutama usaha tani padi, cenderung semakin menyengsarakan petani dan kegiatan pertanian sulit untuk diandalkan sebagai tumpuan utama pendapatan utama petani.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Erizal Jamal, Syahyuti dan Aten M.Harun, *Reforma Dan Masa Depan Pertanian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Jln.A.Yani No.70, Bogor 16161. pada Jurnal Litbang Pertanian 21(4), 2002. hlm.5.

Fenomena "pelambatan dan instabilitas" produksi padi lebih banyak disebabkan oleh semakin menyempitnya penguasaan lahan petani. Faktor produktifitas yang diduga sebagai penyebab fenomena ini sangat erat kaitannya dengan luas penguasaan lahan. Dengan sempitnya rata-rata penguasaan lahan oleh petani, alternatif teknologi yang diharapkan dapat memacu peningkatan produktifitas juga semakin terbatas.<sup>11</sup>

Pemilikan dan penguasaan tanah mempunyai implikasi ekonomi, sosial dan politik yang luas. Ditinjau dari titik pandang ekonomi, pemilikan tanah yang sempit misalnya kurang dari 0,25 ha menyebabkan petani tidak dapat menyadap manfaat ekonomi dari perluasan skala ekonomi. Akibatnya biaya produksi rata-rata untuk suatu komoditas pada usaha tani bertanah sempit pada umumnya lebih besar dari biaya produksi usaha tani bertanah luas, sehingga usaha tani yang sempit menyebabkan pendapatan usaha relatif menjadi rendah.<sup>12</sup>

Hasil penelitian pada priode tahun 1995-1999 yang dikutip Husodo menunjukkan bahwa usaha tani dengan skala kepemilikan kurang dari 1 ha hanya mampu memberikan tingkat penerimaan 1,44 kali biaya input dan cenderung meningkat pada usaha tani yang diusahakan lebih dari 1 ha. Kegiatan pertanian sudah tidak dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan utama keluarga. Hasil penelitian PATANAS-ASEM menunjukkan bahwa lahan sawah hanya mampu memberikan

---

<sup>11</sup> Simatupang. P, *Anatomi Masalah Produksi Beras Nasional dan Upaya Mengatasinya*, Makalah pada Seminar Nasional "Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan", Bogor 9-10 November 2000.

<sup>12</sup> Lutfi I.Nasution, *Beberapa Masalah Pertanahan Nasional Dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulanginya*, dalam *Masalah Tanah Semakin Meningkat*, Analisis CSIS Tahun XX, No.2 Maret April 1991. hlm. 115.

sumbangan terhadap pendapatan keluarga sekitar 13,64% untuk petani di Jawa dan 21,18% di Luar Jawa.<sup>13</sup>

Sehubungan dengan ini pelaksanaan program landrefom di kota Medan dapat dilihat bahwa data sampai saat ini berdasarkan Surat Deputi Bidang Pengaturan dan Pertanahan Nomor 67/S-LR/XII/2008 tanggal 30 Desember 2008 bahwa Laporan Akhir Pelaksanaan Fisik Kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform mulai dari tahun 1961 sampai 2008 meliputi 11 (sebelas) Kecamatan dan 61 Desa/Kelurahan di Kota Medan yang ditetapkan sebagai Lokasi Letak Tanah Objek Landreform, sementara itu Tanah yang menjadi Objek Landreform adalah Tanah Bekas Perkebunan berdasarkan SK.Menteri Agraria No.24/HGU/1965 tanggal 10-6-1965 seluas 10.582.3842 Ha. Data sampai Desember 2008 Tanah Objek Landreform di Kota Medan yang sudah didistribusi seluas 60.0444 Ha dan yang dikeluarkan dari objek tidak ada, sementara Sisa Yang Belum Diredistribusikan/Belum Dikeluarkan Dari Objek Landreform sampai saat ini seluas 10.522.3398 Ha.<sup>14</sup> Setelah hampir 50 tahun ternyata belum sampai separuh tanah objek landreform itu yang bisa dibagikan.

Mencermati data diatas dapat dijadikan indikator bahwa program landreform di Kota Medan yang meskipun sudah diamanatkan oleh UUPA dan Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 ternyata belum dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dalam Pasal 8 UU.No.56 Prp.1960 disebutkan bahwa : "Pemerintah mengadakan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Data Badan Pertanahan Nasional Kota Medan, tanggal 16 Maret 2009.

usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar” .

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 56 Prp. 1960 khususnya pada angka 4 disebutkan bahwa penetapan luas minimum tersebut dimaksudkan setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup untuk mencapai taraf penghidupan yang layak. Memang saat ini belum diperoleh data yang akurat, apakah dengan luas 2 hektar tersebut merupakan suatu jaminan untuk meningkatkan prekonomian petani, tetapi paling tidak hukum telah mengatur suatu patokan minimum mengenai pemilikan tanah pertanian. Sampai saat ini batas tersebut belum tercapai<sup>15</sup>.

Perlu dipertanyakan seberapa jauh program yang telah dilaksanakan tersebut bermanfaat bagi penerima. Sebab program redistribusi tidak selesai dengan telah diterimanya pembagian tanah. Tindak lanjut berupa pelayanan kemudahan memperoleh kredit, bantuan pemasaran hasil produksi dan dorongan untuk turut serta dalam koperasi merupakan dukungan yang sangat diperlukan. Tanpa dukungan nyata petani yang mengalami kesulitan hidup akan dengan mudah menjual tanahnya kepada pihak lain.

Selain itu pula Program landreform bertujuan memberdayakan petani dengan mewujudkan akses terhadap lapangan kerja, yang dijamin dengan akses terhadap

---

<sup>15</sup> Herawan Sauni, *Politik Hukum Agraria Kajian atas Landreform dalam rangka Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, (Medan : Pustaka Bangsa Press, 2006). Hlm.16.

modal dan pasar produksi sehingga dapat meningkatkan pendapatan petani penerima tanah objek landreform. Pelaksanaannya tentunya memerlukan peraturan yang mendukung dan koordinasi antar instansi terkait, yang pertanggungjawabannya jelas dan perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi programnya transparan.<sup>16</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Didasarkan pada hal tersebut di atas dan kaitannya dengan pelaksanaan ketentuan landreform berdasarkan pengamatan sementara, terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan program landreform khususnya pelaksanaan program redistribusi tanah antara lain adalah, faktor hukum dan faktor nonhukum yang berakaitan dengan kebijaksanaan pemerintah dibidang pertanahan. Oleh karena itu untuk mencari jawaban atas permasalahan tersebut perlu diadakan penelitian. Penelitian ini adalah penelitian hukum yang khusus ditekankan pada masalah-masalah yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan hukum landreform dalam upaya meningkatkan ekonomi masyarakat?
2. Bagaimana pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat?
3. Faktor-faktor apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan kegiatan landreform dan redistribusi tanah di Kota Medan?

---

<sup>16</sup> Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Kompas, September 2005), hlm. 50-53.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum penelitian ini adalah bahwa penelitian ini dilakukan untuk mencari jawaban dari permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan landreform khususnya kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan dalam upaya meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.

Secara rinci sesuai dengan permasalahan diatas maka tujuan khususnya adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kebijakan hukum landreform dalam upaya meningkatkan ekonomi masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan program landreform dan redistribusi tanah di Kota Medan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis berkenaan dengan masalah pertanahan di Indonesia, khususnya masalah landreform baik bagi penulis sendiri maupun bagi siapa saja yang membacanya. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah antara lain :

a. Secara Teoritis :

1. Sebagai bahan informasi yang berguna bagi akademisi maupun sebagai bahan perbandingan bagi para penulis yang hendak melakukan penelitian lanjutan.
2. Memberikan informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform dan upayanya dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.
3. Memberikan kontribusi/sumbangan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam hukum Agraria yaitu mengenai pelaksanaan landreform dan upayanya dalam meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat.

b. Secara Praktis :

1. Memberikan masukan dan menjadi pedoman bagi instansi terkait dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam pelaksanaan program redistribusi tanah objek landreform, apakah dia bekas pemilik tanah, penerima tanah ataupun pemerintah, untuk lebih mengetahui tugas dan tanggung jawabnya sehingga masalah yang mungkin akan timbul dapat dihindari atau setidaknya dapat diperkecil terjadinya.
2. Memberikan pengetahuan mengenai perkembangan peraturan perundang-undangan tentang landreform sejak dikeluarkannya hingga saat ini, sehingga dapat diketahui beberapa kendala dalam pelaksanaannya juga agar dapat membuat rencana strategi dan inovasi dalam pelaksanaan program landreform saat ini dan yang akan datang.

3. Mencari solusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul terutama masalah yang berkaitan dengan Pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform sebagai upaya meningkatkan pendapatan masyarakat.

### **E. Keaslian Penulisan**

Berdasarkan penelitian pada kepustakaan khususnya dilingkungan perpustakaan Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, sepanjang yang diketahui dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada maka belum ada penelitian yang menyangkut masalah Analisis Hukum Landreform sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat, akan tetapi ada beberapa peneliti yang telah melakukan penelitian yang berkaitan dengan landreform, antara lain :

1. Zulkarnain, Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan judul : “Pelaksanaan Redistribusi Obyek Landreform Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK. 24/HGU/65 Di Kabupaten Langkat”. Penelitian dilakukan pada tahun 2004.

Permasalahannya :

- a. Bagaimana Prosedur Pelaksanaan Redistribusi Obyek Landreform Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK. 24/HGU/65 Di Kabupaten Langkat?
- b. Apa yang menjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Redistribusi Obyek Landreform tersebut Di Kabupaten Langkat?

Temuannya :

Bahwa hasil penelitian disarankan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Langkat untuk meninjau keberadaan peta obyek landreform yang ditegaskan dengan Keputusan Menteri Agraria No. SK.24/HGU/65 tanggal 10-6-1965 secara hirarki.



Kegiatan redistribusi tanah perlu dibenahi dan dikembangkan karena untuk pertanian dengan dana dari pemerintah dan swadaya masyarakat. Jika keputusan menteri tersebut dipertahankan, sebaiknya dilakukan inventarisasi kembali, baik mengenai sabyek, obyek dan petanya agar tidak terjadi lagi tumpang tindih.<sup>17</sup>

2. Hasinuddin, Mahasiswa Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan judul : ”Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan di Kota Medan”. Penelitian dilakukan pada tahun 2004.

Permasalahannya :

- a. Bagaimana Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Redistribusi Tanah Objek Landreform?
- b. Bagaimana Asas Hukum Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan?
- c. Bagaimana Kebijakan Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan di Kota Medan?

Temuannya :

- a. Bahwa belum terlaksananya Peraturan Perundang-undangan Redistribusi tanah Objek Landreform dengan baik.
- b. Belum semua asas hukum Redistribusi Tanah objek landreform berwawasan lingkungan dapat dilaksanakan.
- c. Belum terciptanya koordinasi antar instansi yang terkait dalam menerapkan maupun membuat kebijakan khususnya dalam Pelaksanaan Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan.<sup>18</sup>

Dilihat dari titik permasalahan dan lokasi dari masing-masing penelitian diatas terdapat adanya perbedaan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Namum

---

<sup>17</sup> Lihat Penelitian Zulkarnain, *Pelaksanaan Redistribusi Obyek Landreform Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK. 24/HGU/65 Di Kabupaten Langkat*, Tesis PPs USU, Medan, 2004.

<sup>18</sup> Lihat Penelitian Hasinuddin, *Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan di Kota Medan*, Tesis PPs USU, Medan, 2004.

permasalahan dan juga lokasi penelitian yang ingin diteliti oleh penulis berbeda dengan peneliti-peneliti sebelumnya, maka penulis dengan ini menegaskan bahwa penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya oleh peneliti-peneliti lain. Dengan demikian penelitian ini benar-benar asli dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

## **F. Kerangka Teori dan Landasan Konsepsi**

### **1. Kerangka Teori**

Tanah merupakan sumberdaya alam yang sangat penting untuk kelangsungan hidup manusia karena sumberdaya tanah merupakan masukan yang diperlukan untuk setiap bentuk aktivitas manusia. Penguasaan tanah menunjukkan status sosial, ekonomi atau politik seseorang. Tanah juga dapat berfungsi sebagai *faktor produksi (input faktor)* pada berbagai aktivitas ekonomi seperti pertanian (dalam arti luas), permukiman, kegiatan industri, eksplorasi mineral, sebagai barang komersil yang dapat diperjual-belikan atau sebagai jaminan (*borg*) dan lain-lain.

Tanah memiliki nilai ekonomi (*rent ekonomi*)<sup>19</sup> sehingga tanah tidak dapat dipisahkan dari kegiatan ekonomi. Salah satu penilaian ekonomi terhadap tanah adalah adanya variasi dari sistim penguasaan tanah (*property right*), Sehingga pada

---

<sup>19</sup> LMPDP (Land Management and Policy Development Project), Pengembangan Kebijakan Pertanahan, Kajian dan Artikel, “*Ekonomi Sumber Daya Tanah*” Rabu 29 agustus 2007, [file:///E:/TEORI Ekonomi Sumberdaya Tanah-LandPolicy.htm](file:///E:/TEORI%20Ekonomi%20Sumberdaya%20Tanah-LandPolicy.htm)

prinsipnya seorang yang memiliki/menguasai tanah memiliki tingkat ekonomi yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan yang menyewa atau tidak memiliki tanah.

Menurut Lutfi I. Nasution menyatakan bahwa tanah pada hakikatnya mempunyai lima jenis *Rent*<sup>20</sup> yaitu Rent Ricardian yaitu rent yang timbul sebagai akibat adanya sifat kualitas tanah yang berhubungan dengan penggunaan tertentu dan dan atau kelangkaannya, Rent Lokasi adalah rent yang timbul sebagai akibat lokasi dari suatu tanah relatif terhadap lokasi lainnya. Secara praktikal rent lokasi berhubungan dengan aksesibilitas tanah. Rent lokasi tersebut timbul sebagai akibat tanah tidak dapat dipindahkan ataupun kalau dapat dipindahkan membutuhkan biaya yang cukup besar. Rent Lingkungan adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi ekologis tanah didalam suatu ekosistem. Rent Sosial adalah rent yang timbul sebagai akibat adanya fungsi sosial lahan. Rent sosial timbul jika pemilikan-penguasaan tanah menimbulkan sejumlah *social privileges* bagi pemilik penguasanya. Rent Politik adalah rent yang timbul jika pemilikan-penguasaan tanah memberikan sejumlah kekuatan politik ataupun posisi politik yang lebih menguntungkan kepada pemilik-penguasanya<sup>21</sup>.

Jika pasar tanah sempurna maka harga tanah harus mencakup kelima jenis rent tersebut. Pada kenyataanya tidak ada pasar tanah yang sempurna. Pasar tanah yang paling sempurna pun pada umumnya hanya mencakup Rent Ricardian dan Rent Lokasi. Ketidak sempurnaan pasar tanah telah mendorong mekanisme pasar

---

<sup>20</sup> Adanya rent tersebut menyebabkan tanah dapat memberikan manfaat kepada manusia.

<sup>21</sup> Lutfi I. Nasution, *Ibid*, hlm 106

mengalokasikan tanah secara tidak merata. Golongan yang mempunyai-menguasai kekuatan cenderung untuk memanfaatkan kegagalan pasar tersebut. Inilah salah satu dari ciri *rent seeking society*. Indonesia yang menganut demokrasi ekonomi, dimana keputusan-keputusan ekonomi lebih banyak dikemukakan oleh pendapat "mayoritas warga" yang terbentuk dalam permufakatan, peranan pemerintah dalam mengalokasikan tanah dibenarkan. Peranan pemerintah tersebut seyogyanya tidak hanya terbatas pada upaya untuk "menyempurnakan" mekanisme pasar, tetapi juga mengembangkan suatu mekanisme di luar pasar mengalokasikan tanah secara lebih adil<sup>22</sup>.

Teori-teori hukum dalam aliran *sociological jurisprudence* lebih mengarahkan perhatiannya pada "kenyataan hukum" dari pada kedudukan dan fungsi hukum dalam masyarakat. "kenyataan hukum pada dasarnya adalah kemauan publik, jadi tidak sekedar hukum dalam pengertian *law in books*.

*Roscou Pound* mengatakan bahwa tujuan hukum<sup>23</sup> adalah sebagai alat untuk membangun masyarakat (*law as a tool of social engineering*) yaitu seharusnya hukum berperan dan dapat diarahkan menjadi alat untuk melakukan rekayasa kehidupan sosial. Atau dengan kata lain untuk melakukan perubahan-perubahan sosial dengan menggunakan instrumen hukum (*social engineering by law*) untuk mencapai kondisi sosial tertentu seperti yang dikehendaki negara. Disinilah tujuan, fungsi dan peran hukum sebagaimana yang dibahas diatas dapat menjadi instrumen (*tools*) untuk

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 107.

<sup>23</sup> M.Solly Lubis, Diktat Teori Hukum Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan. hlm. 29.

memelihara keutuhan bangsa dari ancaman konflik yang terjadi baik dalam masyarakat (*intern society*) maupun antar masyarakat dengan negara (*society-state*).

Menurut *Roscou Pound*, Kehidupan hukum sebagai kontrol sosial terletak pada peraktek pelaksanaan penerapan hukum tersebut, hukum tidak hanya dibentuk berdasarkan kepentingan masyarakat tetapi juga harus ditegakkan oleh para yusris sebagai upaya sosial kontrol dalam arti luas yang pelaksanaannya diorientasikan kepada perubahan-perubahan yang dikehendaki,<sup>24</sup> oleh karena hukum merupakan bagian dari fenomena sosial. Keberadaan dan perkembangannya tidak terlepas dari pengaruh lembaga sosial lainnya seperti politik, ekonomi dan sosial budaya. Substansi hukum mencerminkan kepentingan dan pola-pola interaksi sosial yang muncul dan berkembang dalam masyarakat. Pembentukan hukum tidak hanya mengakomodasi kepentingan dan pola interaksi sosial yang telah ada, tetapi juga diorientasikan kepada berbagai kepentingan dan pola interaksi sosial yang mungkin berkembang dimasa yang akan datang.<sup>25</sup>

Hukum yang baik dibentuk dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat baik kepentingan umum (termasuk yang utama adalah kepentingan negara), kepentingan individu dan kepentingan kepribadian. Dengan demikian pembentukan hukum harus berupaya menyeimbangkan berbagai kepentingan-kepentingan tersebut. Sebagaimana teori Jeremy Bentham<sup>26</sup> yang

---

<sup>24</sup> Bismar Nasution dan Mahmul Siregar, Diktat Teori Hukum Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan.

<sup>25</sup> Maria SW Sumardjono *Op.Cit*, hlm. 217.

<sup>26</sup> M.Solly Lubis, *Ibid.* hlm.30.

mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang sebanyak-banyaknya, dimana hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of greatest number*).

Pada perkembangan abad ke 19 dan 20 hukum yang semula sangat dipengaruhi oleh kepentingan masyarakat kemudian berlanjut dipengaruhi secara kuat oleh kepentingan ekonomi. Pada tahun 1990-an pendekatan hukum sebagai *Social Engineering* dilengkapi dengan memperhatikan perkembangan kepentingan ekonomi internasional. Menurut *Herbet Spenser* yang mengatakan bahwa pada awalnya faktor ekonomi berada ditangan para pedagang, kemudian bergeser menjadi tugas negara demi mencapai kepentingan masyarakat, yakni kemakmuran.<sup>27</sup>

Bahwa tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia adalah merupakan modal pokok bagi pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur materil dan spiritual dalam wadah Negara Kesatuan RI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sesuai dengan amanah UUD 1945 Pasal 33 :

Ayat (1) berbunyi :

Prekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan

Ayat (3) berbunyi :

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ayat (4) berbunyi :

---

<sup>27</sup> Bismar Nasution dan Mahmul Siregar, *Op.Cit.*

Prekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.<sup>28</sup>

Tanah harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum, maka perlu penataan dan pengaturan dalam perencanaan dan penyediaan, peruntukan, penggunaan, penguasaan/pemilikan serta kelestariannya. Mereka yang berpihak pada petani (juga buruh tani), niscaya akan sampai pada kesimpulan bahwa tanah memang seharusnya untuk mereka yang menggarapnya. Ajaran “Tanah untuk Penggarap” memang hanya mungkin dianut oleh orang-orang yang berpihak pada petani. Tanpa keberpihakan pada petani tidak mungkin ada, tanpa usaha memperbaiki mutu hidup petani. Membiarkan petani terusir dari tanah penghidupannya dikawatirkan akan menimbulkan terjadinya gejolak sosial yang sulit dipadamkan, karena jikalau sudah terancam isi perut dan harga diri adatnya yang salah satu tersymbol di tanah leluhur maka upaya apapun akan ditempuhnya untuk mengatasi masalah tersebut, tiada pilihan lain kecuali memberdayakan rakyat petani dengan memberikan perlindungan terhadap keberadaan tanah tempat bergantung hidupnya.<sup>29</sup>

Kebijakan dibidang pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yakni efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial dan

---

<sup>28</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>29</sup> Muhammad Yamin dan Rahim Lubis. *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*. (Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm. 125.

pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk tercapainya efisiensi dapat ditempuh dengan berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek urgensi, konsistensi dan resiko.<sup>30</sup>

*Prof. Lj. Van Apeldorn* yang mengatakan bahwa tujuan hukum adalah mengatur tata tertib dalam masyarakat secara damai dan adil. Demi mencapai kedamaian hukum harus diciptakan masyarakat yang adil dengan mengadakan perimbangan antara kepentingan yang bertentangan satu sama lain, dan setiap orang harus memperoleh (sedapat mungkin) apa yang menjadi haknya. Pendapat *Van Apeldorn* ini dapat dikatakan jalan tengah antara dua teori tujuan hukum, teori etis dan utilitis<sup>31</sup>. Tujuan untuk tercapainya keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek, misalnya peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, indentifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta sikap terhadap tanah masyarakat hukum adat.<sup>32</sup>

Konsep keadilan sebagaimana yang dijelaskan diatas, demikian juga konsep keadilan sosial yang tercantum dalam sila ke-5 pancasila, memang tidak mudah untuk dipahami, terlebih bila harus dihadapkan pada kasus yang konkrit. Dalam hal ini dua faktor harus mendapat perhatian, yakni makna keadilan itu sendiri dengan berbagai operasionalisasinya dan faktor penentunnya, yakni manusia yang harus mewujudkannya menjadi suatu kenyataan.

---

<sup>30</sup> Maria SW Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 49.

<sup>31</sup> M.Solly Lubis, *Op.Cit*, hlm.30

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 49



Bagi Indonesia sesuai dengan Falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan asas keadilan sosial. Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh didalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu.

Dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan "membagi" atau " *distributive justice*" yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi sesuatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri.<sup>33</sup>

Dengan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria atau yang dikenal dengan sebutan UUPA maka UUPA menempati posisi yang strategis dalam sistem hukum nasional Indonesia, karena UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berprikemanusiaan dan berkeadilan sosial. Nilai-nilai tersebut dicerminkan oleh :

- (1) Tanah dalam tataran paling tinggi dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Pemilikan/penguasaan tanah yang berlebihan tidak dibenarkan
- (3) Tanah bukanlah komoditas ekonomi biasa oleh karena itu tanah tidak boleh diperdagangkan semata-mata untuk mencari keuntungan
- (4) Setiap warga negara yang memiliki/menguasai tanah diwajibkan mengerjakan sendiri tanahnya, menjaga dan memelihara sesuai dengan asas kelestarian kualitas lingkungan hidup dan produktivitas sumber daya alam

---

<sup>33</sup> Maria SW Sumarjono, *Op.Cit*, hlm. 175.

(5) Hukum adat atas tanah diakui sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan.<sup>34</sup>

## 2. Kerangka Konsepsi

Pada bagian kerangka konsepsi akan dijelaskan hal-hal yang berkenaan dengan konsep yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian tesis ini yang merupakan defenisi operasional untuk memberikan pegangan bagi penulis, sebagai berikut :

### a. Landreform

Pengertian dan cakupan kegiatan landreform indonesia akan disesuaikan dengan pandangan hidup Pancasila, keadaan alam dan kebudayaan Indonesia. Dari sudut harfiah landreform berarti :

”Reform artinya perubahan atau perombakan atau hervorming, sedangkan land atau tanah. Landreform artinya perubahan dasar (perombakan) struktur pertanahan. Jadi landreform disini dipakai dalam arti perombakan atau perintah dasar dan bukan sekedar perubahan yang berarti tambal sulam yang berarti repormistis.<sup>35</sup>

Pengertian Landreform dalam Undang-undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) dan UU No 56 Prp Tahun 1960 adalah pengertian dalam arti luas sesuai dengan pengertian menurut FAO ialah landreform adalah dianggap meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan

---

<sup>34</sup> Rumusan Hasil Seminar Nasional Pertanahan, Dalam : *Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama Dan Budaya*, Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penyunting, Adhie, Brahmna dan Hasan Basri Nata Manggala. (Yogyakarta : Mandar Maju, 2002), hlm. 196-199.

<sup>35</sup> Departemen Penerangan republik Indonesia. *Pertanahan dalam Era Pembangunan Nasional*, ( Jakarta : 1982), hlm. 42.

penghalang-penghalang dibidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan.<sup>36</sup> Selanjutnya AP. Parlindungan menambahkan sebagai berikut : "Kalaulah kita mau konsekuen dengan Pasal 1 dan 2 UUPA, seharusnya kita mempunyai agrarian reform, dimana didalamnya terdapat landreform, water reform dan air reform".<sup>37</sup> AP.Parlindungan berpendapat, bahwa landreform adalah bukan sekedar membagi-bagi tanah, ataupun bersifat politis, akan tetapi adalah suatu usaha untuk reformasi hubungan antara manusia dengan tanah yang lebih manusiawi.<sup>38</sup> Sementara itu Boedi Harsono menyatakan bahwa landreform didalam arti sempit merupakan tindakan-tindakan didalam rangka agrarian Indonesia. Dan dalam arti luas, landreform meliputi perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang berhubungan yang bersangkutan degan pengusahaan tanah.<sup>39</sup> Pada tulisan yang lain AP.Parlindungan menyatakan bahwa didunia internasional landreform itu mempunyai makna sebagai perubahan hubungan manusia dengan tanah, perubahan dan perlindungan terhadap petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan tuan tanah, larangan memiliki tanah pertanian yang luas, larangan absente (guntai) dan penetapan suatu ceiling bagi pemilik

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 42.

<sup>37</sup> AP. Parlindungan. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. (Bandung : Mandar Maju 1989), hlm. 60.

<sup>38</sup> AP.Parlindungan, *Masih Relevankah Landreformdi Indonesia" Kompas*", 24 September 1989.

<sup>39</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksananya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional Edisi Revisi 2003. (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm. 367.

tanah.<sup>40</sup> Gunawan Wiradi mengetengahkan istilah reforma agraria. Pemakaian reforma agraria digunakannya untuk mengganti istilah landreform dan agrarian reform dengan pengertian sebagai usaha untuk melakukan perombakan struktur penguasaan tanah.<sup>41</sup> Pendapat berikutnya dikemukakan oleh Gunawan Wiradi yang menyatakan, bahwa landreform mengacu kepada ”penataan kembali susunan penguasaan tanah demi kepentingan petani kecil, penyakap (tenants), buruh tani tak bertanah”. Konsep ini yang kemudian berkembang. Landreform diberi arti yang mencakup dua macam sasaran yaitu ”*tenurereform*” yang berarti sama seperti tersebut diatas, dan ”*tenancy reform*” yaitu perbaikan atau pembaruan dalam hal perjanjian sewa, gadai, bagi hasil dan sebagainya tanpa harus merubah distribusi pemilikan. Dalam pengertian landreform dimasukkan juga ”konsolidasi tanah” (*land consolidation*), yang berarti menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar menjadi satu hamparan, dengan cara tukar-menukar, karena terpencarnya tanah itu dianggap tidak efisien, karena itu perlu disolidkan.<sup>42</sup> Menurut Ari Sukanti Hutagalung bahwa istilah reform sudah jelas menunjuk kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> AP.Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm.8.

<sup>41</sup> Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah*, (Jakarta : Gramedia, 1984), hlm. 312-313.

<sup>42</sup> Gunawaan Wiradi, *Reforma Agraria Dalam Perspektif Transisi Agraris*, “Makalah”, Bandung, 1998, hlm. 14-15.

<sup>43</sup> Ari Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah diIndonesia Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, (Jakarta : Rajawali, 1985) hlm.10.

## b. Redistribusi Tanah

Istilah redistribusi dalam Bahasa Indonesia berasal dari kata distribusi, dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia susunan W.J.S. Poerwadarminta berarti pembagian barang-barang dsb kepada orang banyak atau beberapa tempat.<sup>44</sup> Dalam peraturan perundang-undangan sendiri tidak ada mengatur istilah redistribusi, namun Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 17 UUPA<sup>45</sup> bahwa disamping penetapan batas maksimum (ceiling) pemilikan tanah pertanian juga ada batas minimum. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian tersebut dimaksudkan agar para petani dapat hidup layak. Untuk mewujudkan pemilikan tanah 2 (dua) hektar/keluarga (UU No.56 prp 1960)<sup>46</sup> dapat dilakukan melalui berbagai upaya seperti ekstensifikasi dan distribusi lahan pertanian. Menurut Gunawan Wiradi yang dimaksud dengan redistribusi adalah mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usaha tani, dan perubahan skala kepemilikan.<sup>47</sup> Istilah redistribusi tanah ini ditujukan pada lahan pertanian yang akan dibagi-bagikan (redistribusi) kepada yang berhak yaitu tanah yang berasal dari tanah kelebihan dari batas maksimum (tanah surplus), tanah absentee, tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja serta tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Yang dimaksud dengan petani yang akan memperoleh lahan redistribusi tanah objek landreform adalah petani yang mempunyai atau tidak

---

<sup>44</sup> W.J.S Poerwardarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh : Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (Jakarta : PN Balai Pustaka, 1976), hlm. 254.

<sup>45</sup> Pasal 17 Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960.

<sup>46</sup> Pasal 8 Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

<sup>47</sup> Gunawan Wiradi, *Loc.Cit.*hlm. 14-15.

mempunyai tanah sendiri yang matapencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian. Kepada mereka yang memperoleh tanah berdasarkan pelaksanaan redistribusi akan diberikan hak-hak menggarap dengan syarat bahwa tanah tersebut harus dikerjakan sendiri untuk paling lama 2 (dua) tahun dan kepadanya diwajibkan membayar sewa kepada pemerintah sebesar 1/3 dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu.<sup>48</sup>

c. Fungsi Tanah Dalam Meningkatkan Pendapatan Ekonomi.

Istilah Pendapatan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah hasil pencarian (usaha dsb), perolehan atau sesuatu yang didapatkan (dibuat dsb) yang sedianya belum ada.<sup>49</sup> Semenatra istilah ekonomi diartikan sebagai pengetahuan dan penyelidikan mengenai asas-asas penghasilan (produksi) pembagian (distribusi) dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (seperti hal keuangan, perindustrian, perdagangan dsb).<sup>50</sup> Dalam pembangunan ekonomi pertanian keberadaan tanah merupakan salah satu yang sangat penting disamping faktor-faktor lain seperti modal dan tenaga kerja. Hal ini tidak hanya terhadap usaha pertanian yang berskala besar tetapi juga sampai pada usaha pertanian yang berskala kecil. Oleh karena itu dalam kerangka pembangunan ekonomi masalah pertanahan diatur secara jelas. Penentuan nilai ekonomi sebidang tanah yang digarap untuk suatu usaha pertanian pasti memiliki nilai ekonomi lebih tinggi

---

<sup>48</sup> Chadidjah Dalimunthe, *Pelaksanaan Landreform Di Indonesia Dan Permasalahannya*, Edisi Revisi Februari, (Medan : Universitas Sumatera Utara, 2005), hlm. 65.

<sup>49</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit*, hlm.228.

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm.267.

dibandingkan dengan apabila tanah tersebut terlantar. Secara garis besarnya fungsi tanah dalam meningkatkan ekonomi adalah dapat tergambar oleh tiga faktor utama yang mempengaruhi, mengatur dan mengendalikan penggunaan sumber-sumber tersebut yaitu faktor fisik dan biologi, faktor ekonomi dan kelembagaan/instansi (pengaturannya).<sup>51</sup> Sri Bintang Pamungkas menyatakan untuk mendukung pembangunan ekonomi pertanian, landreform harus terlebih dahulu dilaksanakan, sebab tidak ada pembangunan pertanian tanpa landreform.<sup>52</sup> Hal yang sama juga dikatakan oleh Cacuk Sudarjanto yang menyatakan bahwa program utama dalam startegi pembangunan sektor pertanian untuk mewujudkan ekonomi negara yang sehat pad abad-21 adalah dengan melaksanakan program landreform.<sup>53</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kota Medan yaitu pada 11 Kecamatan dan 61 Desa/Kelurahan yang menjadi lokasi letak tanah objek landreform di Kota Medan, yaitu Medan Denai, Medan Labuhan, Medan Marelان, Medan Johor, Medan Amplas, Medan Deli, Medan Tuntungan, Medan Sunggal, Medan Selayang, Medan Helvetia, dan Medan Tembung. Alasan pertimbangan pemilihan lokasi penelitian adalah

---

<sup>51</sup> Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, (Jakarta : Megapoin, 1994), hlm. 3-6.

<sup>52</sup> Sri Bintang Pamungkas, dalam *Politik Ekonomi Indonesia Baru*, ( Jakarta : Pustaka Pelajar, , 2000), hlm. 64.

<sup>53</sup> Cacuk Sudarjanto, dalam Sapto Kuntoro, et, All (ed), *Reformasi Kebijakan Pembangunan Pertanian, Visi Misi, dan Strategi*, (Bandung : Ikatan Alumni ITB, 1999), hlm. 122.

berdasarkan hasil inventarisasi Bidang Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Kota Medan bahwa data sampai akhir 2008 menunjukkan bahwa daerah kecamatan di Kota Medan tersebut masih memiliki lahan yang cukup sebagai akses lahan untuk pertanian dalam pelaksanaan program Redistribusi Tanah Objek Landreform.

## **2. Jenis Dan Sifat Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yang bersifat kualitatif, yaitu Metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perundang-undangan.<sup>54</sup> Dalam penelitian ini yang dipergunakan adalah merujuk pada sumber hukum yakni penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam perangkat hukum.

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan (menggambarkan) tentang fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian. Setelah itu diadakan suatu telaah secara kritis, dalam arti memberikan penjelasan-penjelasan atas fakta atau gejala tersebut, baik dalam kerangka sistematisasi, maupun sinkronisasi, dengan berdasarkan pada aspek yuridis. Dengan demikian akan menjawab permasalahan yang menjadi objek penelitian.

---

<sup>54</sup> Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 14.



### **3. Pendekatan Penelitian**

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai issue hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Penelitian ini sendiri akan menggunakan metode pendekatan Normatif atau Undang-undang (*statute approach*) Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua UU dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang menjadi objek penelitian ini.

Pendekatan Normatif dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan yang merupakan issue hukum yang diangkat dalam penelitian ini yaitu untuk meninjau bagaimana pelaksanaan Program Redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan dan juga untuk melihat apakah pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai landreform secara langsung dalam masyarakat sudah sinkron atau sesuai dengan perintah Undang-undang atau belum.

### **4. Sumber Data**

Adapun sumber penelitian hukum yang digunakan dalam tesis ini diperoleh dari :

- a. Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni :
  1. Dasar Falsafah Negara yaitu Nilai-Nilai Pancasila
  2. Norma atau kaidah dasar, yaitu pembukaan Undang-undang Dasar 1945.
  3. Peraturan Dasar yakni, Batang Tubuh Undang-undang Dasar 1945 dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

4. Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Pelaksanaan Redistribusi Tanah Objek Landreform.
- b. Bahan hukum skunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil dari penelitian, karya dikalangan hukum ditambah dengan data yang diperoleh dari lapangan berupa, hasil wawancara dari para informan dan nara sumber yang berkompeten dibidangnya serta data hasil inventarisasi beberapa instansi pemerintah yang terkait dengan Pelaksanaan Program Redistribusi Tanah objek landreform.
  - c. Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang, mencakup :
    1. Bahan-bahan yang memberikan petunjuk-petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder. Contohnya : Kamus, ensiklopedi dan seterusnya.
    2. Bahan hukum primer, skunder dan tersier (penunjang) diluar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, filsafat, ekologi, tehnik dan lain sebagainya yang dipergunakan untuk melengkapi atau penunjang data penelitian.

## **5. Tehnik Pengumpulan Data**

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini adapun tehnik yang digunakan digunakan sebagai berikut :

1. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah semua literatur pustaka yang berhubungan dengan topik penelitian baik yang bersifat normatif maupun yang berupa hasil penelitian kalangan hukum.

## 2. Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang berasal dari hasil inventarisasi survei lapangan dari instansi yang berhubungan dengan topik penelitian yang sedang dilakukan.

## 3. Wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara

Pedoman wawancara berisi daftar pertanyaan yang akan ditanyakan kepada informan dan nara sumber yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan :

- a. Mewawancarai informan sebanyak 10 orang dari 69 orang subyek yang berasal dari beberapa kecamatan dan kelurahan yang dipilih dan dianggap dapat mewakili penerima redistribusi tanah objek landreform, hal ini dengan mempertimbangkan kondisi penyebaran keberadaan subyek dan kemampuan dari peneliti dengan didasarkan pada pendapat Suharsimi Arikunto<sup>55</sup> yang mengatakan :

“Untuk sekedar ancer-ancer maka apabila subyeknya kurang dari 100, lebih baik diambil semua sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi, selanjutnya jika jumlah subyeknya besar dan dapat diambil antara 10-15% atau 20-25% atau lebih dan tergantung setidaknya-tidaknya dari :

1. Kemampuan peneliti dilihat dari segi waktu, tenaga dan dana.

---

<sup>55</sup> Suharsimi Arikunto, *prosedur Penelitian suatu Pendekatan Pratik*, (PT.Bina Aksara : Jakarta, 1987), hlm.107.

2. Sempit luasnya wilayah pengamatan dari setiap subyek, karena inimenyangkt banyak sedikitnya data.
  3. Besar kecilnya resiko yang ditanggung oleh peneliti. Untuk penelitian yang resikonya besar, tentu saja jika sampel lebih besar, hasilnya akan lebih baik.
- b. Mewawancarai beberapa nara sumber yang dipilih dalam penelitian ini dalam rangka perolehan data pendukung sebagai berikut :
1. Kantor Pertanahan Kota Medan.
  2. Kantor Departemen Pertanian Sumatera Utara.
  3. Kantor Wilayah Serikat Petani Indonesia (SPI) Sumatera Utara.

## 6. Metode Analisis Data

Dalam penelitian hukum kepustakaan (normatif) kegiatan analisis data sebenarnya telah dimulai sejak sebelum pneyusunan kerangka acuan penelitian sampai pada saat terakhir penulisan laporan penelitian. Supaya laporan penelitian itu benar-benar memuat hasil pemikiran dan pedapat yang didasarkan informasi yang selengkap-lengkapny.<sup>56</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa analisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan tentu saja harus dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran<sup>57</sup> (interpretasi) hukum yang dikenal, seperti penafsiran autentik, penafsiran menurut tata bahasa (gramatikal), penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan (wethistoris) atau berdasarkan sejarah hukum (rechthistoris), penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis, teleologis, penafsiran fungsional, ataupun penafsiran

---

<sup>56</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung : Alumni, 1994) hlm.151.

<sup>57</sup> Disini sepertinya Sunaryati Hartono menyamakan pengertian Analisis dengan Penafsiran.

futuristik (suatu pemikiran).<sup>58</sup> Bertitik tolak dari pemikiran tersebut dalam penelitian ini digunakan penafsiran fungsional (penafsiran bebas) yang tidak mengikat diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan, melainkan mencoba untuk memahami maksud yang sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan,<sup>59</sup> serta tidak menutup kemungkinan digunakan penafsiran lain sesuai dengan kebutuhan. Alasan menggunakan metode penafsiran tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa tidak dapat disangkal bahwa dalam hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor lain nonhukum, oleh karena itu penggunaan metode interpretasi ini diharapkan dapat langsung mengkait kepada faktor-faktor tersebut.

Analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian dalam rangka memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti. Sebelum dilakukan analisis lebih lanjut dalam penelitian ini, terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua data yang ada untuk mengetahui validitasnya. Untuk selanjutnya dilakukan pengelompokan terhadap data yang sejenis untuk kepentingan analisis dan penulisan laporan penelitian.

---

<sup>58</sup> *Ibid.* hlm.152.

<sup>59</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Cet.3, (Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 95.

## **BAB II**

### **KEBIJAKAN HUKUM LANDREFORM DI INDONESIA**

#### **A. Pengertian Landreform**

Istilah Land Reform pada mulanya dicetuskan oleh Lenin dan banyak digunakan di negara komunis atau negara blok timur dengan adagium ”land to the tiller” untuk memikat hati rakyat dan petani yang menderita karena tekanan landlord, untuk kepentingan politis di negara tersebut.

Di Indonesia, landreform yang dimaksud tidak sama dengan yang dimaksud di negara komunis. Landreform Di negara Indonesia bukan hanya dalam pengertian politis belaka tapi juga dalam pengertian tehnis. Selain itu landreform dilaksanakan bukan hanya untuk kepentingan negara atau golongan tertentu saja, tetapi ditujukan untuk memberikan kemakmuran bagi rakyat baik secara individu maupun bersama dengan cara mengakui adanya hak milik perorangan, sedangkan landreform di negara komunis adalah semata-mata untuk kepentingan partai.<sup>60</sup>

Secara harfiah istilah landreform berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*land*” yang berarti tanah dan kata “*reform*” yang berarti perombakan. Oleh karena itu landreform secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi dalam konsep landreform yang sesungguhnya tidaklah sesederhana itu, artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia

---

<sup>60</sup> Hustiati. *Agrarian Reform Di Philipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia*, (Medan : Mandar Maju, 1990), hlm. 33.

dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan perombakan ini sifatnya mendasar.<sup>61</sup> Oleh karena itu untuk mempelajari konsep landreform yang sebenarnya ada beberapa pendapat para ahli mengenai landreform yang dapat lihat dalam beberapa literatur –literatur agraria.

Dalam hubungannya dengan masalah tersebut Beers, menyatakan mendefenisikan perkataan landreform adalah suatu hal yang membingungkan karena istilah "land" sendiri dapat diartikan dengan bermacam-macam pengertian tergantung dari disiplin mana orang melihatnya:

*"In law is property ; in political science it is source of power and strategy ; in economics it is a factor of production and a form of capital ; in social psychology it is personalized guarantor of security, in agriculture it means basically the soil, to geographers land can mean most these things, but most of all perhaps surface of land use"*<sup>62</sup>

Dari pernyataan tersebut diatas bahwa pengertian tanah mempunyai arti yang bermacam-macam dan sangat tergantung dalam bidang ilmu mana orang melihatnya. Dari aspek hukum tanah dapat diartikan sebagai milik (hak milik), tetapi dari disiplin lain pengertian tanah tidak demikian, bisa saja mempunyai arti sumber kekuatan atau strategi politik, factor produksi, merupakan bagian dari system social yang menunjukkan pada strtifikasi social, atau mempunyai pengertian lahan dalam ilmu pertanian dan lain-lain. Tetapi secara umum pengertian tanah tersebut menunjukkan pada penggunaan tanah.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>62</sup> H.Beers, *Socio- Economic Development and Man-Land Relationship*, sebagaimana dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung, "Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana Kearah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah", (Jakarta : Rajawali, 1985), hlm. 10.

Sedangkan istilah reform sudah jelas menunjukkan kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.<sup>63</sup>

Lipton dalam salah satu tulisannya mendefinisikan konsep landreform diartikan sebagai :

”Pengambil alihan tanah secara paksa, yang biasanya dilakukan oleh negara, dari pemilik-pemilik tanah yang luas, dengan ganti rugi sebagian. Dan pengusahaan tanah sedemikian rupa sehingga manfaat dari hubungan antara manusia dengan tanah dapat tersebar lebih merata dari pada sebelum pengambilalihan.”<sup>64</sup>

Dalam definisi tersebut landreform mengandung dua makna yaitu pada suatu sisi negara dapat mengambil tanah-tanah yang dikuasai oleh perorangan kemudian membagi-bagikan tanah tersebut (kepada perorangan tentunya) dalam unit yang kecil, dalam hal ini tentunya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Dalam konteks ini landreform diartikan sebagai *distributivist reform*. Pada sisi yang lain tanah-tanah yang telah diambil alih tersebut diusahakan bersama secara kolektif dalam bentuk usaha bersama seperti koperasi atau usaha tani lainnya. Dalam pengertian terakhir ini landreform mengandung makna *colectivist reform*.

Pengertian yang lain landreform berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur (yang berlaku : penulis) dalam usaha untuk membuat

---

<sup>63</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Op.Cit*, hlm. 10.

<sup>64</sup> Michael Lipton, *Towards a Theory of Landreform*, dalam David Lehmann, ed, *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, London, Feber&Faber, 1974, P.269-281, sebagaimana dikutip oleh Gunawan Wiradi, dalam : Sudiono M.P.Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura Dari Masa ke Masa*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1984), hlm. 314-315.



sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi.<sup>65</sup> Pandangan ini didasari oleh satu pemikiran bahwa tatanan yang berlaku (dalam sistem penguasaan tanah) pada suatu kondisi tertentu ditinjau dari perspektif pembangunan ekonomi sudah tidak memungkinkan lagi. Oleh karena itu perlu dilakukan perombakan atau reformasi. Pandangan ini tentu saja melihat landreform lebih berorientasi pada aspek ekonomi.

Pendapat selanjutnya dikemukakan oleh Gunawan Wiradi yang menyatakan bahwa landreform mengacu kepada "penataan kembali susunan penguasaan tanah, demi kepentingan petani kecil, penyakap (tenants), buruh tani tak bertanah"<sup>66</sup>, inilah yang dimaksud dengan redistribusi, yaitu yang mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usaha tani dan perubahan skala pemilikan. Konsep ini kemudian berkembang, landreform diberi arti yang mencakup dua macam sasaran yaitu, "*Tenure Reform*" yang berarti sama seperti tersebut diatas, dan "*Tenancy Reform*" yaitu perbaikan atau pembaharuan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai, dan seterusnya tanpa harus mengubah distribusi kepemilikan. Dalam pengertian landreform dimasukan juga "Konsolidasi Tanah" (*Land consolidation*) yang berarti menyatukan kepemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar menjadi satu hamparan, dengan cara tukar menukar, karena terpencarnya tanah itu dianggap tidak efisien oleh karena perlu dikonsolidasikan.

---

<sup>65</sup> Peter Doner, *Landreform and Economic Development*, Penguin Book Australia, Ltd, 1972, hal 17-18. sebagaimana dikutip oleh Gunawan Wiradi Dalam, Sudiono M.P.Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Ibid*, hlm. 314.

<sup>66</sup> Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris*, Makalah, Bandung, 1998, hlm. 14-15.

Arie Sukanti Hutagalung mengartikan bahwa landreform adalah : suatu perubahan yang disengaja dalam suatu sistem land tenure, penguasaan hak-hak atas tanah dan lain-lain yang berhubungan dengan tanah.<sup>67</sup>

Selain beberapa pandangan tersebut diatas dalam kepustakaan agraria sering sekali dijumpai istilah "Agrarian Reform" selain istilah landreform. Bahkan kadang-kadang penggunaan istilah tersebut digunakan secara bergantian untuk menunjuk pada konsep yang sama. Kedua istilah tersebut sering dipakai secara bergantian dalam diskusi-diskusi yang menyangkut perbaikan-perbaikan dan perubahan-perubahan dalam kebijakan pemerintah mengenai tanah pertanian.

Di samping istilah landreform dan agrarian reform diatas Gunawan Wiradi menengahkan istilah reforma agraria. Pemakaian reforma agraria digunakannya untuk mengganti istilah landreform dengan pengertian sebagai usaha untuk melakukan prombakan penguasaan tanah. Dalam suatu masyarakat non industri, tanah mencerminkan bentuk dasar dari kemakmuran dan sumber dasar dari prekonomian dan politik. Di sisi lain sistem penguasaa tanah mencerminkan hubungan-hubungan dan susunan-susunan pengelompokan sosial. Kenyataan ini umumnya dari suatu negara serta kemauan politik pemerintahnya, menentukan pula corak reform yang dilakukan. Artinya reforma agraria dapat dilancarkan dengan titik berat yang berbeda-beda. Ada yang titik beratnya pada pembangunan ekonomi dan dalam hal ini mungkin dalam hal soal redistribusi tanah tidak begitu ditekankan, ada

---

<sup>67</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah diIndonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan pemilikan Tanah*, (Jakarta : Rajawali, 1985), hlm. 19.

yang menitikberatkan pada perombakan struktur sosial dan asas pemerataan maka soal redistribusi tanah merupakan sasaran utama.<sup>68</sup>

Pandangan yang membeda-bedakan titik berat itulah yang agaknya membedakan kedua istilah tersebut diatas dipakai secara terpisah. Istilah landreform dipakai dalam rangka redistribusi tanah. Sedangkan agrarian reform digunakan untuk tujuan yang lebih konprehensif, sebab tidak hanya menyangkut masalah redistribusi semata-mata tetapi juga menyangkut tindak lanjut dari redistribusi tersebut.

Jika ditinjau dari sudut bahasa, antara landreform dan agrarian reform memang mempunyai pengertian yang berbeda. Berdasarkan perbedaan tersebut ada sementara orang yang dengan sengaja mempertegas atau memisahkan kedua istilah tersebut secara berbauran terutama yang melihat substansi dari program tersebut. Salah satu alasan yang memisahkan kedua istilah tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa agrarian reform merupakan konsep yang lebih menyeluruh, dibandingkan dengan istilah landreform. Hal tersebut dapat dipahami dari beberapa pemikiran berikut ini :

A.P.Parlindungan berpendapat bahwa landreform di Indonesia bukan sekedar membagi-bagikan, ataupun bersifat politis, akan tetapi adalah suatu usaha reformasi hubungan antara manusia dengan tanah yang lebih manusiawi.<sup>69</sup> Pada tulisan yang lain A.P.Parlindungan menyatakan, bahwa di dunia internasional landreform itu

---

<sup>68</sup> Sediono M.P. tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, (Jakarta : Gramedia,1984), hlm. 312-313.

<sup>69</sup> A.P.Parlindungan, *Masih Relevankah Landreform di Indonesia*, "Kompas" 24 september 1989.

mempunyai makna sebagai perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, perubahan dan perlindungan terhadap petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan tuan tanah, larangan memiliki tanah pertanian yang luas, larangan absente (guntai) dan penetapan suatu ceiling bagi pemilik tanah.<sup>70</sup> Dalam lingkup masalah tersebut A.P.Parlindungan menyatakan kalaulah mau konsekuen dengan ketentuan bunyi Pasal 1 dan pasal 2 UUPA seharusnya digunakan istilah agrarian reform, dimana didalamnya terdapat landreform, water reform dan air reform. Dengan demikian yang diadakan perombakan tidak hanya hubungan manusia dengan tanahnya saja tetapi juga dengan air dan ruang angkasa, karena itu dalam konteks UUPA, A.P.Parlindungan lebih suka menggunakan istilah agrarian reform.<sup>71</sup> Dari uraian tersebut A.P.Parlindungan secara tersirat membedakan antara landreform dengan agrarian reform, dan menyatakan bahwa landreform merupakan salah satu bagian dari program agrarian reform.

Pengertian dan cakupan kegiatan landreform Indonesia akan disesuaikan dengan pandangan hidup pancasila, keadaan alam dan kebudayaan Indonesia. seperti yang diungkapkan oleh Sein Lin dalam bukunya "Readings In Land Reform" :

*"The concept of the term land reform varies from nation to nation, culture to culture, and ideology to ideology. In the narrowest sense land reform just means the redistribution of land while the broadest definition encompasses reform of tenurial structure, production structure and structure of supporting services. The term agrarian reform and land reform are use as interchangeable by some; there are others who identify agrarian reform with*

---

<sup>70</sup> A.P.Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm. 8.

<sup>71</sup> A.P.Parlindungan, *Loc.Cit*, hlm. 72.

*the broader concept. Whether this concept will change with the changing emphasis in land policy remains to be seen”*<sup>72</sup>

Boedi Harsono mengatakan bahwa landreform didalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka Agrarian Reform Indonesia. Dan dalam arti luas. Landreform meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan – hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.<sup>73</sup>

Demikian pula pengertian dari sudut harfiah :

“ reform artinya perubahan atau perombakan atau hervorming, sedangkan land atau tanah. Landreform artinya perubahan dasar (perombakan) struktur pertanahan. Jadi landreform disini dipakai dalam arti perombakan atau perintah dasar dan bukan sekedar prubahan yang berarti tambal sulam atau repormistis”.<sup>74</sup>

Kemudian perlu dikutip beberapa batasan dan pendapat lain tentang istilah Landreform tersebut :

“pengertian Landreform dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Undang-undang N0.5 Tahun 1960 dan Undang- Undang N0.56 Prp 1960 adalah pengertian dalam arti yang luas sesuai dengan pengertian menurut rumusan FAO ialah Landreform adalah dianggap meliputi program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang-penghalang dibidang ekonomi social yang timbul dari kekuarangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan”<sup>75</sup>

Demikian pula jika diacu kepada GBHN maka hal tersebut telah ditegaskan sebagai berikut :

---

<sup>72</sup> Sein Lin, *Reading in Land Reform*, Jhon C.Licoln Institute, Taiwan 1967.

<sup>73</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm.

<sup>74</sup> Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Nasional*, Jakarta : 1982, halm. 42.

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm. 42.

“Khusus mengenai masalah tanah, perlu dilanjutkan dan ditingkatkan langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata”<sup>76</sup>

“pembangunan Pertanian perlu didukung oleh tata ruang dan tata guna tanah sehingga penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah dapat menjamin kemudahan dan kelancaran usaha-usaha pertanian serta benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata”<sup>77</sup>

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa istilah landreform dan agrarian reform tidak perlu dipertentangkan. Meskipun Indonesia menggunakan istilah landreform bukan berarti pola pelaksanaan landreform tersebut mengikuti/mencontoh kegiatan yang ada dinegara komunis yang biasanya menggunakan istilah tersebut. Di Indonesia pelaksanaan landreform berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945 yang terwujud dalam suatu rangkaian kegiatan dalam bidang pertanahan yang bersifat menyeluruh, terarah, terpadu dan berkesinambungan di dalam penataan pemilikan, penguasaan, penggunaan dan peralihan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat secara adil dan merata.<sup>78</sup>

## **B. Dasar Hukum Landreform**

Dalam membicarakan masalah dasar hukum landreform berarti membicarakan landreform baik sebagai satu kebijakan pertanahan maupun sebagai sub sistem hukum pertanahan. Oleh karena itu dalam pembahasan ini tidak bisa terlepas dari

---

<sup>76</sup> Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

<sup>77</sup> Ketetapan MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

<sup>78</sup> Tampil Anshari Siregar, *Pendalaman Lanjutan Undang-Undang Pokok Agraria*, (Medan : Multi Grafika, 2003), hlm. 69.

politik agraria (pertanahan) nasional sebagaimana yang terdapat dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang Pokok Agraria dan beberapa peraturan pelaksana lainnya.

## 1. Pancasila

Konsep keadilan sebagaimana yang dijelaskan oleh aristoteles dan para pemikir sesudahnya, demikian juga konsep keadilan sosial yang tercantum dalam sila ke-5 pancasila, memang tidak mudah untuk dipahami, terlebih bila harus dihadapkan pada kasus yang konkrit.

Bagi Indonesia sesuai dengan Falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya untuk menerapkan asas keadilan sosial. Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh didalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu.

Dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan "membagi" atau "*distributive justice*" yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi sesuatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak diantara berbagai faktor, termasuk equality atau persamaan hak itu sendiri.

## 2. Undang-Undang Dasar 1945

Secara konstitusional pengaturan masalah prekonomian didalamnya termasuk ekonomi sumber daya alam (SDA) di Indonesia telah diatur dalam UUD 1945. hal tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi :

- (1) Prekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Prekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang<sup>79</sup>.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 33 tersebut dijelaskan bahwa :

”Dalam Pasal 33 tercantum dasar *demokrasi ekonomi* produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-perseorangan. Sebab itu prekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi.”

Pada alinea berikutnya disebutkan :

”Prekonomian berdasarkan atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampuk produksi akan jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya”

---

<sup>79</sup> Lihat Pasal 33 UUD-RI 1945



Berdasarkan ketentuan Pasal 33 tersebut nampak jelas bahwa dalam rangka meningkatkan kemakmuran rakyat peranan negara sangat diperlukan. Ikut campurnya negara dalam urusan kesejahteraan rakyat sebagaimana ketentuan dimaksud mengindikasikan bahwa dalam konstitusi kita dianut sistem negara *welfarestate*. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa masalah ekonomi, bukan hanya monopoli ekonomi yang didasarkan pada mekanisme pasar semata-mata tetapi juga diperlukan peranan negara, terutama yang berkaitan dengan bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Khusus mengenai pembangunan hukum agraria dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan :

”Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Lebih lanjut pengaturan masalah agraria yang didalamnya termasuk dalam pertanahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960. dengan demikian secara historis dapat dijelaskan bahwa sebenarnya upaya pengaturan pertanahan (yang didalamnya terdapat program landreform) di Indonesia telah dimulai sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya.

### **3. Landreform Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)**

Sebagaimana yang disinggung di muka, Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 itu telah dijabarkan lebih lanjut didalam Pasal 2 ayat 2 dan 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA), terutama tentang pengertian ”dikuasai negara” yaitu memberi wewenang kepada negara untuk :

- (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa<sup>80</sup>.

Sementara wewenang tersebut harus digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Payung bagi pelaksanaan landreform di Indonesia adalah UUPA (Undang-undang Pokok Agraria, UU No. 5/1960) dan UUPBH (Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil, UU No. 2/1960). Diperlukan waktu 12 tahun, sejak tahun 1948 ketika panitia persiapan dibentuk, untuk menghasilkan kedua undang-undang tersebut. Dengan lahirnya Undang-undang Pokok Agraria atau yang kita kenal dengan sebutan UUPA maka UUPA menempati posisi yang strategis dalam sistem hukum nasional Indonesia, karena UUPA mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berprikemanusiaan dan berkeadilan sosial. Nilai-nilai tersebut dicerminkan oleh :

- (1) Tanah dalam tataran paling tinggi dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat
- (2) Pemilikan/penguasaan tanah yang berlebihan tidak dibenarkan
- (3) Tanah bukanlah komoditas ekonomi biasa oleh karena itu tanah tidak boleh diperdagangkan semata-mata untuk mencari keuntungan
- (4) Setiap warga negara yang memiliki/menguasai tanah diwajibkan mengerjakan sendiri tanahnya, menjaga dan memelihara sesuai dengan asas kelestarian kualitas lingkungan hidup dan produktivitas sumber daya alam
- (5) Hukum adat atas tanah diakui sepanjang memenuhi persyaratan yang ditetapkan.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA)

Wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara meliputi tanah yang sudah dilekati oleh suatu hak atau bekas hak perorangan, tanah yang masih ada hak ulayat dan tanah negara. Menurut Imam Soetikinjo<sup>82</sup>, hak menguasai negara yang meliputi tanah dengan hak perorangan adalah bersifat pasif, dan menjadi aktif apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/diterlantarkan. Terhadap tanah yang tidak dipunyai oleh seseorang/badan hukum dengan hak apapun dan belum dibuka maka hak menguasai negara bersifat aktif.

Dalam lingkungannya dengan masalah landreform ketentuan tersebut diatas mengisyaratkan meskipun UUPA mengakui adanya tanah kepemilikan tanah secara perseorangan, tetapi perlakuan terhadap hak-hak tersebut harus memperhatikan kepentingan masyarakat, dan ini merupakan kewajiban bagi pemegang hak tersebut. Hal ini tentunya sesuai dengan prinsip-prinsip landreform sebagaimana yang tercantum antara lain dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA.

Pasal 7 UUPA :

”Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”

Pasal 17 UUPA yang menyatakan :

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 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.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini dilakukan dalam peraturan perundang-undangan didalam waktu yang singkat.

---

<sup>81</sup> Rumusan Hasil Seminar Nasional Pertanahan, *Ibid*, hlm. 196-199.

<sup>82</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif Dan Sosiologis*, (Republikia : Jakarta, 2008), hlm. 38.

- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat (2) pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat (1) pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur<sup>83</sup>.

Pasal 10 menyatakan :

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat (1) ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur dalam peraturan perundangan<sup>84</sup>.

Dalam penjelasan Umum UUPA (II.7) disebutkan pada dasarnya tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Ketentuan tersebut merupakan suatu asas umum yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan yang hampir berlaku diseluruh negara yang telah ataupun sedang melakukan landreform ataupun agrarian reform.

Agar supaya ketentuan tersebut dapat dilaksanakan perlu dilakukan ketentuan-ketentuan batas maksimum (ceilling) penguasaan tanah pertanian oleh suatu keluarga petani. Adanya pembatasan maksimum itu adalah untuk menghindari terjadinya penguasaan tanah yang sangat luas, sementara orang lain hanya menguasai tanah yang sangat sempit, bahkan tidak mempunyai tanah sama sekali (tunakisma). Oleh karena itu pengaturan mengenai penguasaan tanah yang melampaui batas adalah

---

<sup>84</sup> Lihat Pasal 7, 17 dan 10 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA)

merupakan suatu hal yang sangat logis. Dalam UUPA hal tersebut diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 17 sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

Dalam hubungannya dengan penguasaan tanah tersebut Notonegoro<sup>85</sup> antara lain menyatakan bahwa perlunya diadakan batas maksimum penguasaan tanah didasarkan pada alasan-alasan. *Pertama*, terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada sekelompok kecil orang, sementara banyak orang petani yang tidak mempunyai tanah. *Kedua*, adanya pengelompokan tanah yang luas pada sekelompok orang dapat berpengaruh terhadap orang-orang yang mempunyai tanah yang sempit (dikesampingkan) baik secara ekonomi maupun secara psikologis. *Ketiga*, akibat penguasaan tanah yang sangat luas, kemungkinan tanah digunakan sesuai dengan kehendak pemilik tanah, kemungkinan penelantaran tanah juga lebih besar. *Keempat*, kemungkinan beralihnya tanah tersebut kepada orang yang tidak berminat terhadap tanah pertanian juga lebih besar (khususnya dalam hal peralihan karena warisan).

Lebih lanjut dikatakan bahwa secara ekonomi penguasaan tanah yang luas akan sangat menguntungkan, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan bagi pemiliknya, juga merupakan sumber penghasilan bagi masyarakat dan negara dibandingkan apabila tanah tersebut dikuasai oleh orang banyak dengan luasan yang sangat sempit. Demikian juga dalam hal pengelolaannya dapat dilakukan dengan efisien dengan menggunakan teknologi modern, karena biasanya para pemilik tanah yang luas kemungkinan memperoleh fasilitas kredit, dan penguasaan modal cukup

---

<sup>85</sup> Notonegoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, (Bina Karsa : Jakarta, 1984), hlm. 207.

baik, sehingga yang diuntungkan terhadap penguasaan tanah yang besar tersebut hanya sekelompok-sekelompok orang yang mempunyai tanah yang luas, sedangkan bagi petani kecil justru sebaliknya, bahkan bagi petani yang mempunyai lahan yang sempit dalam pengelolaan tanah tersebut ada kecenderungan minus.

Keuntungan dan kelemahan penguasaan tanah yang luas dan sempit tersebut di Indonesia telah diantisipasi dengan adanya ketentuan batas minimum penguasaan tanah oleh rumah tangga petani yaitu minimum 2 (dua) hektar berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang nomor 56 Prp 1960, demikian juga dengan adanya larangan *fragmentasi lahan pertanian*. Adanya batas minimum dan larangan fragmentasi tanah pertanian tersebut tidak lain adalah untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga petani, dengan harapan bahwa dengan luasan tanah pertanian tersebut secara ekonomis dapat meningkatkan taraf hidup para petani.

#### **4. Beberapa Ketentuan Pelaksanaan Landreform**

Jika menelusuri beberapa ketentuan lain pelaksanaan dari UUPA, maka akan dijumpai berapa peraturan yang jika dipelajari secara mendalam sesungguhnya adalah ketentuan landreform.

- a. Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 yaitu tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA. Undang-undang ini mengatur tiga masalah pokok yaitu penetapan luas maksimum penguasaan tanah, masalah gadai tanah dan luas minimum tanah pertanian. Berdasarkan penjelasan umum undang-undang

tersebut dinyatakan bahwa perlunya penetapan luas tanah pertanian tersebut didasarkan pada kenyataan : *Pertama*, pada saat ini lebih kurang 60 % dari petani Indonesia adalah petani tidak bertanah, sebagian dari mereka adalah buruh tani dan sebagian lagi adalah mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau sebagai penggarap dalam hubungan bagi hasil. Sedangkan petani yang mempunyai tanah hanya menguasai tanah rata-rata 0,6 hektar sawah atau 0,5 hektar tanah kering. Disamping pada petani-petani yang tidak mempunyai tanah pada sisi yang kontradiktif terdapat sebagian kecil petani yang menguasai tanah yang luasnya berpuluh-puluh hektar atau sampai ribuan hektar. Perlu diketahui tanah-tanah itu tidak semuanya dipunyai mereka dengan hak milik, tetapi dikuasai dengan hak gadai atau sewa. *Kedua*, bahwa ada orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan, sedangkan yang sebagian besar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan asas sosialisme Indonesia, yang menghendaki pembagian yang merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah itu, agar ada pembagian yang adil pula atas hasil tanah-tanah tersebut. Oleh sebab itu perlu dilakukan penetapan batas maksimum dan minimum tanah pertanian. *Ketiga*, banyak gadai yang telah berlangsung bertahun-tahun, berpuluh-puluh tahun bahkan sampai pada ahli warisnya karena penggadai tidak mampu untuk menebus tanahnya<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Herawan Sauni, *Op.Cit*, hlm.144-145.

b. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.<sup>87</sup> Pasal 1 PP 24 Tahun 1961 antara lain mengatur, tentang tanah-tanah yang menjadi objek program landreform yang meliputi, tanah-tanah yang melebihi batas maksimum sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 56 Prp 1960, tanah-tanah guntai yang diambil oleh pemerintah, tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, dan tanah-tanah lain yang dikuasai secara langsung oleh negara,<sup>88</sup> Untuk selanjutnya tanah tersebut akan dibagikan kepada petani.<sup>89</sup>

Disamping mengatur masalah objek landreform dan subjek program landreform peraturan ini juga mengatur tentang lembaga-lembaga pendukung landreform seperti koperasi pertanian. Keberadaan koperasi ini ditujukan untuk mengatur tentang pengusahaan tanahnya, membantu penggarapannya,

---

<sup>87</sup> Pasal 3 Peraturan ini telah diubah dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964. yaitu tentang pengecualian Pasal 3 bagi Pegawai Negeri Sipil dan ABRI, dan PP Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Secara Guntai Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

<sup>88</sup> Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara menurut ketentuan Pasal 1 huruf d tersebut antara lain tanah-tanah bekas partikelir, tanah-tanah dengan hak guna usaha yang telah berakhir jangka waktunya, dihentikan atau dibatalkan, tanah-tanah kehutanan yang diserahkan kembali penguasaannya oleh jawatan yang bersangkutan kepada Negara dan lain-lain. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa ketentuan Pasal 1 huruf d tersebut bersifat unlimitatif, artinya terbuka kemungkinan kepada pemerintah untuk menentukan tanah sebagai objek landreform.

<sup>89</sup> Kriteria Petani penerima redistribusi tanah menurut Pasal 8 PP Nomor 224 Tahun 1961 adalah, 1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan, , 2. buruh Tani tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan, Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan, penggarap yang belum samapai tiga tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan, penggarap yang mengerjakan tanah hak milik, penggarap tanah bekas hak swapraja,, penggarap yang tanahnya kurang daro 0,5 hektar, pemilik yang tanahnya kurang dari 0,5 hektar dan petani atau buruh tani lainnya seperti veteran.



mengusahakan kredit dan memberikan pembinaan dalam mengelola tanah pertanian.

Dari ketentuan tersebut diatas adanya pengaturan lembaga-lembaga pendukung (*Institutionalsupporting*) landreform membuktikan bahwa program landreform Indonesia bukan hanya redistribusi tanah semata-mata kepada petani, melainkan juga mengatur tentang tindak lanjut dari pembagian tanah tersebut, sehingga tujuannya tidak hanya pemerataan tapi yang paling penting adalah peningkatan kesejahteraan para petani.

- c. Undang-undang Nomor 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Keluarnya undang-undang ini dimaksudkan untuk melindungi golongan yang ekonominya lemah terhadap praktek-praktek yang merugikan mereka dari golongan yang kuat secara ekonomis dalam perjanjian bagi hasil. Peraturan ini pada prinsipnya menghendaki adanya keadilan serta jaminan hukum antara para pihak, khususnya penggarap. Meskipun pada kenyataannya undang-undang ini dalam praktek perjanjian bagi hasil sangat jarang dilaksanakan.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam hubungannya dengan landreform pendaftaran tanah pada hakikatnya bukan saja bertujuan memberikan kepastian hak bagi pemiliknya akan tetapi

juga merupakan sebagai alat untuk mengontrol, mengenai luas pemilikan dan penguasaan tanah yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum<sup>90</sup>.

Selain dari beberapa ketentuan diatas sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut, terdapat beberapa peraturan landreform yang lain seperti : Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform. Dalam ketentuan Pasal 2 peraturan tersebut antaralain disebutkan bahwa penguasaan tanah yang melebihi batas maksimum dan belum dikuasai oleh pemerintah wajib dilaporkan oleh yang menguasainya dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak berlakunya peraturan ini kepada Bupati/Walikota cq.Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Selanjutnya kepada pihak yang menguasai tanah yang melebihi batas maksimum tersebut diatas selambat-lambatnya dalam waktu 1(satu) tahun sejak berlakunya peraturan ini diharuskan mengakhiri penguasaan tanah kelebihan tersebut. Ketentuan ini juga berlaku terhadap tanah-tanah yang dimiliki secara guntai.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 Tahun 1991 tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Objek Landreform Secara Swadaya. Pengaturan penguasaan tanah objek landreform secara swadaya adalah pembagian/redistribusi tanah objek landreform oleh pemerintah yang ditunjang partisipasi aktif dan dibiayai oleh petani penerima pembagian tanah tersebut. Tujuan program ini<sup>91</sup> adalah untuk meningkatkan pembagian tanah kepada para petani penggarap yang sanggup berperan

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm.147

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm.148-149.

serta dalam pelaksanaannya dan pembiayaannya untuk meningkatkan kesejahteranya. Sasarannya adalah untuk tertatanya penggunaan tanah objek landreform, terselenggaranya pembagian tanah yang merata dengan tidak menimbulkan perbedaan pemilikan tanah yang besar, dan tersedianya tanah yang dapat dimanfaatkan dan dapat menjadi modal kehidupan petani yang dikelola secara kooperatif.

Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah Kelebihan Maksimum, dan Tanah Absente Baru.<sup>92</sup> Intruksi ini ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Kabupataen/Kotamadya seluruh Indonesia untuk melakukan inventarisasi subjek dan objek serta pemanfatan atas tanah-tanah : tanah terlantar baik sebagian maupun seluruhnya yang dengan sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuannya, tanah perkebunan/HGU yang tidak diusahakan, dan tanah kelebihan maksimum dan absentee baru.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penertiban Tanah Objek Redistribusi Landreform. Keputusan ini mengatur antara lain *Pertama*, Penertiban tanah objek landreform yang telah didistribusikan kepada petani yang setelah lima belas tahun tidak memenuhi

---

<sup>92</sup> Keluarnya Ketentuan ini didasarkan pada kenyataan banyak bidang-bidang tanah, baik didaerah perkotaan maupun di pedesaan yang dikuasai oleh Badan-badan Hukum/perseroan dengan hak atas tanah atau dengan izin lokasi/SIPPT yang tidka dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan serta dalam keadaan terlantar.

kewajibannya sesuai dengan surat keputusan pemberian hak milik atas tanah tersebut dinyatakan batal. *Kedua*, menyatakan tanah tersebut sebagai tanah negara negara objek pengaturan penguasaan tanah untuk didata kembali sesuai dengan peruntukan dan pemanfaatannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### C. Tujuan Landreform

Tujuan umum dari pelaksanaan Landreform di masing-masing negara di dunia adalah untuk meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan dan kemamuran rakyatnya khususnya petani melalui penetapan pemilikan/penguasaan tanah secara adil dan merata.

Secara khusus tujuan pelaksanaan landreform di Indonesia dapat dikemukakan antara lain :

- a. Usul yang dikemukakan oleh Dewan Pertimbangan Agung Sementara sehubungan dengan diajukannya undang-undang tentang landreform tersebut tahun 1960 yaitu :

”.....bahwa landreform bertujuan : ”agar masyarakat adil dan makmur dapat terselenggara dan khususnya taraf hidup meninggi dan taraf hidup seluruh rakjat djelata meningkat”. Selandjutnja landreform bertudjuan untuk : ”memperkuat rakjat Indonesia terutama kaum tani”<sup>93</sup>

- b. Pendapat yang lebih terperinci yang dikemukakan oleh menteri Agraria Sadjarwo dalam pidato Pengantar Penyerahan Rancangan UUPA didepan sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong tanggal 12 September 1960.

---

<sup>93</sup> Boedi Harsono, *Sejartah Penyusunan, Isi Dan Pelaksanaanya Hukum Agraria Indonesia, Jilid I*, (Jakarta : Dambatan, 1970), hlm. 238.

mengatakan bahwa tujuan pelaksanaan landreform di Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat petani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pertanahan sama sekali, guna merealisasi keadilan sosial,
2. untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap hak milik sebagai hak terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun, tetapi yang berfungsi sosial,
4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga, sebagai kepala keluarga bisa laki-laki ataupun wanita, dengan demikian menyingkirkan system liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi suatu sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan petani.<sup>94</sup>

c. Dilihat dari berbagai aspek, pelaksanaan landreform di Indonesia meliputi :

Tujuan Sosial Ekonomi :

1. Memperbaiki keadaan social ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi social pada hak milik.
2. Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

---

<sup>94</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria, Cetakan VI*, (Bandung : Alumni, 1986), hlm. 22.

### Tujuan sosial politik

1. Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan yang luas.
2. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula.

### Tujuan mental psikologis

1. Meningkatkan kegairahan pekerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
2. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya.<sup>95</sup>

Tujuan yang hendak dicapai oleh landreform adalah keadilan agraria, yaitu keadaan tanpa konsentrasi atau pemusatan penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber-sumber agraria pada segelintir orang. Dengan keadilan agraria akan dicapai kesejahteraan rakyat, terutama rakyat tani di pedesaan sebagai tulang punggung ekonomi negara agraris. Kesejahteraan rakyat itu berarti juga kemakmuran bangsa dan negara.

Keadilan dan kesejahteraan satu dengan yang lain saling berhubungan. Adil berarti kebanyakan orang mendapatkan bagian yang setara, tetapi tanpa kemakmuran, kesetaraan itu bisa berarti pemerataan kemiskinan. Sebaliknya kemakmuran tanpa keadilan bisa berarti pendapatan yang sangat besar bahkan berlimpah, namun yang menikmati hanya sekelompok kecil orang saja.

---

<sup>95</sup> Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Nasional*, Jakarta, 1982.

Untuk mencapai tujuan tersebut, landreform tidak hanya membagi-bagikan tanah saja. Tetapi, juga meliputi penataan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, penataan produksi pertanian, dan penataan wilayah pedesaan. Semua penataan tadi tidak akan berarti apa-apa tanpa terlebih dahulu mendistribusikan tanah kepada petani yang tidak bertanah atau petani miskin, yang dikenal dengan nama landreform.

Di Indonesia landreform merupakan bagian dari Pembaruan Agraria yang didasarkan pada UUPA No. 5/1960, UU No. 56 Prp/1960, dan UUPBH No. 2/1960. Jadi landreform ini mempunyai landasan hukum yang sangat kuat. ....Landreform dijalankan agar mayoritas rakyat pedesaan bebas dari kemiskinan, ketimpangan sosial yang tajam, dan ketidakadilan yang meluas, serta memanfaatkan tanah secara maksimal dan memelihara tanah dengan baik agar tetap seimbang antara usaha produksi dan pelestarian.

#### **D. Obyektif Landreform Indonesia**

Bertolak dari UUPA sebagai induk landreform indonesia yang telah meletakkan ketentuan dasar pokok landreform dan peraturan pelaksanaan lainnya, maka dapat dinyatakan bahwa obyek landreform landreform tersebut sangat luas dan memiliki kekhususan. Menurut AP.Parlindungan bahwa disamping issue landreform yang bersifat internasional juga issue yang bersifat khusus di Indonesia.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> AP.Parlindungan, *landreform di Indonesia Startegi dan Sasarannya*, (Bandung : Alumni, 1990), hlm. 41-41.

Issue landreform yang bersifat khusus Indonesia yaitu :

- a. Unifikasi hukum agraria, dengan pengertian sejak tanggal 24 September 1960 hanya satu hukum agraria untuk seluruh wilayah Indonesia.
- b. Hukum adat sebagai landasan hukum agraria.
- c. Penghapusan Domein verklaring dan Buku II Kitab undang-undang hukum Perdata Indonesia.
- d. Prinsip nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia.
- e. ang angkasa Indonesia.
- f. Persamaan derajat antara wanita dan laki-laki dalam hubungan hukumnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.
- g. Penyesuaian hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA seperti hak-hak barat dan hak –hak adat kedalam sistem UUPA melalui lembaga konversi.

Sedangkan yang bersifat internasional sebagaimana dilakukan dinegara-negara

lain di dunia yang nonsosialis komunis mempunyai objek sebagai berikut :

1. Dilarang adanya tanah guntai (absentee)
2. Dilarang adanya pemilikan tanah yang luas (latifundia)
3. Menetapkan bagi hasil
4. menetapkan buruh tani
5. Menetapkan ceiling (batas tertinggi) yang boleh memiliki lahan pertanian
6. Mengatur irigasi
7. Ekstensifikasi dan intensifikasi tanah pertanian.
8. Kredit pertanian
9. Mendistribusikan/membagi tanah kepada para petani sehingga minimal bisa hidup dari usaha pertaniannya.
10. Para buruh tani diusahakan mendapatkan lahan pertanian (bandingkan di Indonesia dengan transmigrasi dan pemukiman kembali)
11. Tuan-tuan tanah dipaksa beralih kebidang industri (dinegara-negara komunis mereka dianggap musuh rakyat dan perlu ditiadakan dan tanah-tanahnya disita negara)
12. Pemindahan buruh tanah yang tidak mendapat tanah menjadi buruh industri.
13. Tanah pertanian oleh pemerintah dibimbing agar tanahnya lebih produktif dengan berbagai penyuluhan, penggunaan pupuk dan pestisida sehingga pertanian tersebut mampu menjadi tulang punggung prekonomian negara.
14. Melarang pemecahan ataupun pengkaplingan tanah pertanian.
15. Mendorong para petani membentuk kelompok usaha tani baik dengan bentuk koperasi atau bentuk gotong royong lainnya.



## **E. Landreform Dalam Rangka Pembangunan Hukum Agraria Nasional**

Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa sebagai acuan hukum pembangunan agraria yang didalamnya termasuk tanah adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria (UUPA).

Selanjutnya disebutkan bahwa yang menjadi tujuan pokok dari UUPA tersebut adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat yang akan membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Perlunya pengaturan mengenai landreform di Indonesia telah dimulai sejak lama yang kemudian berwujud dalam UUPA tahun 1960. dengan demikian sampai saat ini sudah berlangsung sudah hampir empat puluh tahun lebih. Selama kurun waktu tersebut harus diakui telah banyak perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu kondisi-kondisi pada tahun dimana perlunya pengaturan masalah landreform pada masa itu tentunya sudah mengalami perubahan pada masa sekarang.

Berkaitan dengan hal tersebut Boedi Harsono<sup>97</sup> menyatakan Landreform masih tetap diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan, khususnya untuk meningkatkan taraf hidup petani. Hanya saja ketentuan-ketentuannya yang

---

<sup>97</sup> Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm.395.

perlu disesuaikan dengan perkembangan keadaan. Hal ini terutama terkait dengan jumlah dan kebutuhan penduduk serta perkembangan teknologi, transportasi, ekonomi dan sosial yang sudah berbeda dengan keadaan tahun 1960-an, ketika program ini dicanangkan. Selanjutnya dikatakan bahwa penetapan luas maksimum penguasaan tanah pertanian yang ditentukan dalam Pasal 17 UUPA dan Undang-undang nomor 56 Prp 1960 kiranya sudah waktunya mendapat perhatian dan pengaturan kembali, demikian juga halnya dengan luas maksimum penguasaan tanah non pertanian. Perlu diketahui bahwa pengaturan luas maksimum penguasaan tanah nonpertanian sampai saat ini belum diatur artinya belum ada batasan maksimum penguasaan tanah yang boleh dikuasai oleh seseorang. Dalam ketentuan hanya diatur bahwa luas tersebut penetapannya diserahkan pada pemerintah.

Pendapat lain mengenai hal dimasud dikemukakan oleh Eddy Ruchiyat<sup>98</sup> yang antara lain dikatakan :

”Tuntutan rakyat akan perlakuan yang lebih adil mengenai tanah makin bertambah besar. Selama rezim orde baru, berbagai peraturan bukannya diselaraskan dengan asas dan tujuan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), tetapi malah dibelokan demi sebuah target pertumbuhan ekonomi. Disisi lain persoalan hukum dan keadilan terabaikan

Diawal orde baru pemerintah ingin menegakan hukum, tetapi ternyata belum bisa dilakukan, karena pemerintah masih menomorsatukan pembangunan ekonomi, karena itu lebih mengutamakan pertumbuhan dan merangsang investasi. Agar semua itu terwujud sering diambil kebijaksanaan yang kadang-kadang bertentangan dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu untuk menghindari kesalahan masa lalu harus dimulai dengan jiwa dan semangat reformasi sesuai dengan UUPA lebih mengutamakan semangat kerakyatan dan lebih mengutamakan keadilan”.

---

<sup>98</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Samapai Orde Reformasi*” (Alumni : Bandung, 1999), hlm.109.

Berkaitan dengan perlunya pemikiran kembali tentang beberapa ketentuan hukum dibidang agraria, dalam Tap.MPR. Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam diamanatkan bahwa pembaharuan agraria mencakup beberapa proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Selain itu juga diamanatkan agar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketentuan dimaksud.

Dalam ketentuan Pasal 5 ketentuan dimaksud ditentukan arah kebijakan pembaharuan agraria yang meliputi :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ketentuan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan pemilikan tanah untuk rakyat.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dan penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketentuan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dalam menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi<sup>99</sup>.

Dari ketetapan tersebut sangat jelas bahwa seiring dengan perkembangan masyarakat dan situasi dan kondisi saat ini demikian juga antisipasi dimasa yang akan datang Bangsa Indonesia perlu melakukan pembaharuan agraria. Dalam rangka pembaharuan agraria tersebut prinsip-prinsip landreform yang selama ini cenderung terabaikan terutama dalam implementasinya, ternyata untuk melakukan penataan,, penguasaan/pemilikan dan penggunaan tanah masih dianggap suatu pilihan yang tetap relevan untuk diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas paling tidak terdapat beberapa hal yang perlu difikirkan dalam pelaksanaan landreform kedepan yaitu yang berhubungan dengan luas maksimum dan minimum penguasaan tanah pertanian, larangan absente serta objek landreform.

### **1. Luas Maksimum dan Minimum Penguasaan Tanah**

Dalam ketentuan Pasal 17 UUPA telah disebutkan bahwa, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat maka perlu diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 UUPA oleh suatu keluarga atau badan hukum.

---

<sup>99</sup> Ketetapan MPR Nomor. IX/MPR/2001.

Khusus mengenai tanah pertanian pengaturan luas maksimum dan minimum tersebut diatur dalam undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang tersebut mengatur antara lain yaitu :

Pasal 1

- (1) Seseorang atau orang-orang yang dalam penghidupannya merupakan satu keluarga bersama-sama hanya diperbolehkan menguasai tanah pertanian, baik miliknya sendiri atau kepunyaan orang lain ataupun miliknya sendiri bersama kepunyaan orang lain, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum sebagaimana yang ditetapkan dalam ayat (2) pasal ini.
- (2) Dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah dan faktor-faktor lainnya, maka luas maksimum yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan sebagai berikut :

Di daerah-daerah yang :	Sawah (hektar)	atau	Tanah Kering (hektar)
1. Tidak Padat	15		20
2. Padat :			
a. Kurang Padat	10		12
b. Cukup Padat	7,5		9
c. Sangat Padat	5		6

Dalam ketentuan dimaksud disebutkan, jika tanah pertanian yang dikuasai itu merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut adalah luas sawah ditambah dengan luas tanah kering ditambah 30% didaerah-daerah yang tidak padat, dan 20% untuk daerah-daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah yang dikuasai seluruhnya tidak boleh melebihi 20 hektar.

- (3) Atas dasar ketentuan dalam ayat (2) pasal ini maka penetapan luas maksimum untuk tiap-tiap daerah dilakukan menurut perhitungan sebagaimana yang tercantum dalam daftar lampiran peraturan

Dalam lampiran peraturan dimaksud ditentukan kriteria kepadatan penduduk seagaimana yang dimaksud ayat (3) tersebut, yakni :

Kepadatan Penduduk tiap km2	Golongan Daerah
1) 0 sampai 50 orang	Tidak Padat
2) 51 sampai 250	Kurang Padat
3) 251 sampai 400	Cukup Padat
4) 401 orang keatas	Sangat Padat

**Pasal 2 ayat (2) :**

Jika jumlah anggota suatu keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum sebagai yang ditetapkan dalam Pasal 1 untuk setiap anggota selebihnya ditambah dengan 10% dengan ketentuan bahwa jumlah tambahan tersebut tidak boleh lebih dari 50%, sedang jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak lebih dari 20 hektar baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering.

**Pasal 3 :**

Orang-orang dan kepala-kepala keluarga yang anggota-anggota keluarganya menguasai tanah pertanian yang jumlah luasnya melebihi luas maksimum wajib melapor kepada Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan didalam waktu 3 bulan sejak mulai berlakunya peraturan ini<sup>100</sup>.

Untuk melihat lemahnya atau relevansi peraturan ini dengan kondisi tanah yang tersedia dan perkembangan zaman kiranya sudah saatnya peraturan ini ditinjau kembali sebagaimana yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas<sup>101</sup> :

*Pertama* yang berkaitan dengan ukuran luas maksimum penguasaan tanah yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 56 Prp 1960, ketentuan tersebut sudah tidak relevan lagi, sebab pada saat ini bukan saja persoalan telah semangkin bertambahnya jumlah penduduk pada setiap daerah, melainkan juga yang

<sup>100</sup> Lihat Pasal 1, 2 dan 3 Undang-Undang nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

<sup>101</sup> Herawan Sauni, *Op.Cit*, hlm. 317-320.

menjadi pertimbangan adalah adanya berbagai keperluan penggunaan tanah setiap kegiatan pembangunan yang secara kuantitas telah menyebabkan semakin berkurangnya persediaan tanah pertanian.

*Kedua* di samping itu juga ketentuan Pasal 2 UU Nomor 56 Prp 1960 yang menentukan luas maksimum tanah pertanian yang dimiliki didasarkan pada jumlah anggota keluarga, kiranya juga perlu diadakan peninjauan kembali. Sebab pada perkembangan sebagai dampak keberhasilan pembangunan kependudukan melalui program keluarga berencana ada kecenderungan jumlah anggota keluarga di Indonesia saat ini, termasuk juga keluarga petani semakin menurun. Berdasarkan data statistik tahun 2000 menunjukkan bahwa rata-rata besarnya anggota rumah tangga di Indonesia adalah 3,9 orang. Kalau besaran keluarga tersebut dijadikan salah satu dasar penetapan maksimum pemilikan tanah pertanian, maka dengan menurunnya jumlah keluarga petani tersebut tentunya, jumlah maksimum pemilikan tanah pertanian yang boleh dikuasai oleh rumah tangga petani seharusnya juga mengalami perubahan.

Dalam keterhubungannya dengan hal ini Maria SW Soemardjono<sup>102</sup> menyatakan kiranya dipikirkan kembali penyesuaian jumlah anggota keluarga dengan batas maksimum tanah yang dapat dimiliki. Lebih lanjut dijelaskan bahwa penetapan maksimum luas tanah yang dimiliki hendaknya ditentukan berdasarkan perhitungan ekonomis agar dapat menunjang kehidupan yang layak bagi petani beserta

---

<sup>102</sup> Maria SW Soemardjono, *Loc.Cit*, hlm.6.

keluarganya, yang bervariasi sesuai dengan kondisi daerahnya saat ini serta perkiraan dimasa yang akan datang.

*Ketiga* demikian juga dengan subjek haknya, yang menguasai tanah yang sangat luas sesungguhnya, bukan terletak pada petani perorangan sebagaimana yang diatur dalam peraturan ini, melainkan kebanyakan dikusai oleh badan-badan usaha baik swasta maupun badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu dimasa yang akan datang kiranya dalam menetapkan luas maksimum penguasaan tanah tersebut hendaknya dilakukan tidak hanya terbatas pada tanah-tanah pertanian yang dimiliki oleh perorangan tetapi juga terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh badan-badan usaha. Demikian juga dengan dasar pemikiran tersebut kiranya tidak terbatas pada hak milik tanah pertanian semata-mata tetapi juga terhadap hak-hak lain seperti hak guna usaha dan hak guna bangunan.

*Keempat* adanya ketentuan batas minimum kepemilikan tanah pertanian seluas dua hektar yang ditentukan dalam Pasal 8 UU No.56 Prp 1960 kiranya sudah waktunya dilakukan pengkajian kembali. Sebab laju pertumbuhan penduduk semakin lama mempunyai kecenderungan bertambah, dengan jumlah anggota dalam satu keluarga cenderung menurun. Disamping itu juga dengan kemajuan teknologi pertanian dalam pengolahan tanah semakin tinggi tentunya akan berpengaruh terhadap hasil pertanian. Selain itu yang tak kalah penting adalah terbatasnya persediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan saat ini adalah faktor yang harus sangat diperhatikan dalam penentuan batas minimum yang ideal untuk usaha pertanian yang dikelola oleh satu keluarga petani.



Oleh karena itu kiranya dalam penentuan batas minimum kepemilikan tanah pertanian bagi suatu keluarga hendaknya ditentukan atas dasar pertimbangan ekonomis dengan memperhatikan kondisi penduduk (rumah tangga petani) dan kondisi tanah saat ini, serta prediksi dimasa yang akan datang. Dalam penentuan tersebut tentunya sebelum dilakukan pengaturan perlu adanya suatu studi yang sifatnya komprehensif, dengan melibatkan berbagai pihak<sup>103</sup>

## **2. Larangan Absentee**

Pemilikan tanah secara absentee dipahami sebagai suatu kepemilikan tanah pertanian yang pemiliknya berada diluar kecamatan yang berbeda dengan lokasi tanah pertanian dimaksud. Adanya ketentuan merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 10 UUPA yang mana setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Larangan Absentee ini kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian. Dalam Pasal 3 disebutkan :

- (1) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, sedang ia melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak berakhirnya jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut di atas ia diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu.
- (2) Jika pemilik tanah yang dimaksudkan pada ayat (1) pasal ini berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar Kecamatan tempat letak tanah itu,

---

<sup>103</sup> Herawan Sauni, *Loc.Cit*, hlm. 320.

sedang ia tidak melaporkan kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak ia meninggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah itu<sup>104</sup>.

Apabila kewajiban-kewajiban sebagaimana yang dimaksudkan dalam di atas tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan dikuasai oleh pemerintah dan kepada pemilik tanah diberikan ganti kerugian. Untuk selanjutnya tanah tersebut dijadikan sebagai tanah objek landreform yang akan didistribusikan menurut ketentuan yang berlaku

Terhadap larangan absentee ini tidak berlaku terhadap pemilik tanah pertanian yang sedang melakukan tugas negara, seperti pegawai negeri, pejabat-pejabat militer atau yang dipersamakan. Artinya kepada mereka tersebut dimungkinkan adanya pemilikan tanah pertanian meskipun tidak bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanah dimaksud, dengan ketentuan bahwa tanah yang dimiliki tersebut tidak boleh melebihi 2/5 dari ketentuan luas maksimum pemilikan tanah pertanian di daerah yang bersangkutan. Adanya ketentuan ini merupakan pengecualian dari larangan pemilikan tanah secara absentee.

Berkaitan dengan adanya pengecualian tersebut dalam Penjelasan Umum UUPA (II,7) antara lain disebutkan, ketentuan Pasal 10 ayat (1) adalah suatu asas yang pelaksanaannya masih memerlukan pengaturan lebih lanjut. Dalam peraturan

---

<sup>104</sup> Lihat Pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Peberian Ganti Kerugian.

pelaksanaan itu nanti kiranya masih perlu membuka adanya kemungkinan adanya pengecualian<sup>105</sup>.

Dengan kondisi Bangsa Indonesia sekarang ini dan juga dimasa yang akan datang adanya ketentuan tentang pengecualian ini, kiranya sudah saatnya untuk difikirkan lagi relevansinya. Sebab bukan saja jumlah pegawai negeri dan keluarganya semakin lama semakin bertambah. Apalagi dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Guntai bagi para Pensiunan Pegawai Negeri, diartikan juga janda pegawai negeri yang tentunya akan menambah jumlah orang yang dikecualikan memiliki tanah guntai, sementara tanah pertanian dapat dipastikan tidak akan bertambah. Kalau demikian akan bertambah banyak jumlah orang yang mempunyai tanah guntai baik yang dilarang maupun yang dibolehkan. Sementara orang-orang yang pada saat ini menggantungkan hidupnya semata-mata dari pertanian (petani) saja kondisi tanah pertanian sudah sangat sempit.

Di samping itu juga berkaitan dengan larangan pemilikan tanah absentee yang menggunakan ukuran kecamatan sebagai dasar penetapan tanah absentee juga perlu difikirkan ulang. Hal ini berkaitan dengan semakin majunya sarana transportasi serta adanya pemekaran kecamatan menyebabkan jarak antara kecamatan yang satu dengan yang lainnya semakin pendek dan mudah dijangkau. Sehingga kalau dalam peraturan tersebut adanya perbedaan kecamatan antara pemilik tanah dengan tempat letak tanah

---

<sup>105</sup> Dalam Penjelasan tersebut dicontohkan seorang pegawai negeri yang untuk persediaan hari tuanya mempunyai tanah satu dua hektar dan berhubung dengan pekerjaannya tidak mungkin dapat mengusahakannya sendiri. Kiranya masih dimungkinkan untuk terus memiliki tanah tersebut selama itu tanahnya boleh diserahkan kepada orang lain untuk diusahakan dengan perjanjian sewa, bagi hasil dan sebagainya. Tetapi setelah ia tidak bekerja lagi sebagai pegawai negeri (misalnya pensiun) tanah tersebut harus dikerjakan sendiri secara aktif.

dijadikan dasar sebagai hal yang tidak efisien, pernyataan tersebut saat ini kiranya sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Sebab hakikat larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee sesungguhnya bukan pada perbedaan tempat antara letak tanah dengan tempat tinggal, kalau hanya perbedaan tersebut yang dijadikan ukuran, maka dengan perkembangan teknologi yang semakin maju, menjadikan larangan tersebut menjadi tidak efektif, tetapi sesungguhnya yang hendak dicapai dengan larangan tersebut adalah untuk menjaga agar penguasaan/pemilikan tanah pertanian oleh orang atau petani yang betul-betul memerlukan tanah, selain itu juga larangan ini sekaligus untuk menghindari terjadinya akumulasi pemilikan tanah oleh sekelompok orang, yang tentunya bertentangan dengan asas landreform<sup>106</sup>.

Dalam kaitannya dengan larangan pemilikan tanah absentee ini Maria SW Soemardjono<sup>107</sup> antara lain menyatakan, pelanggaran ketentuan tentang larangan kepemilikan tanah secara absentee disebabkan oleh adanya kemudahan memperoleh Kartu Tanda Penduduk (KTP) dilokasi tanah pertanian yang bersangkutan. Di samping itu mengingat kemajuan komunikasi dan transportasi, alasan jarak antara tempat tinggal dan letak tanah sebagai dasar larangan kepemilikan tanah secara absentee sudah ketinggalan zaman. Karena itu menurutnya perlu difikirkan apakah ketentuan tentang kepemilikan tanah secara absentee akan dihapuskan atau masih dipertahankan, kriteria terletak dalam satu kecamatan dapat diganti dengan misalnya yang bersangkutan untuk sebagian besar waktunya tinggal dilokasi tanah

---

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm.324.

<sup>107</sup> Maria SW Soemardjono, *Loc.Cit*, hlm.53.

pertaniannya, disamping itu juga penghasilan terbesarnya diperoleh dari hasil tanah tersebut, serta tanah tersebut tidak boleh diterlantarkan.

### **3. Redistribusi Tanah objek Landreform**

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 17 UUPA bahwa di samping penetapan batas maksimum (ceiling) pemilikan tanah pertanian juga ada batas minimum. Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian tersebut dimaksudkan agar para petani dapat hidup layak. Untuk mewujudkan pemilikan tanah 2 hektar/keluarga (UU 56 Prp 1960) dapat dilakukan melalui berbagai upaya seperti ekstensifikasi dan distribusi lahan pertanian.

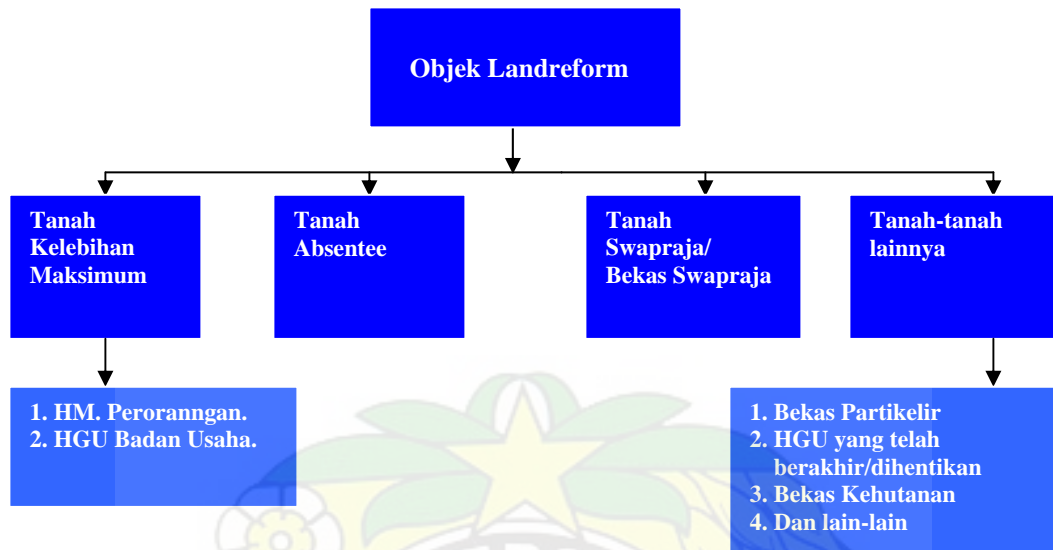
Berkaitan dengan objek landreform di Indonesia dalam Pasal 1 PP 224 Tahun 1961 disebutkan bahwa tanah-tanah yang dalam rangka pelaksanaan landreform akan dibagikan menurut peraturan ini adalah :

1. Tanah selebihnya dari batas maksimum (tanah surplus) sebagaimana yang dimaksud dalam UU Nomor 56 Prp Tahun 1960.
2. Tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanah (tanah absentee).
3. Tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagaimana yang dimaksud dalam diktum keempat huruf A UUPA.
4. Tanah-tanah lain yang dikuasai oleh negara yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria. Tanah-tanah lain dalam hal ini seperti bekas tanah-tanah partikelir, tanah-tanah dengan hak guna usaha yang telah berakhir waktunya, dihentikan atau dibatalkan, tanah-tanah kehutanan yang diserahkan kembali kepada negara dan lain-lain<sup>108</sup>.

Untuk lebih jelasnya mengenai objek landreform yang akan didistribusikan dapat dilihat dalam bagan berikut :

---

<sup>108</sup> Lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah nomor 224 tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Peberian Ganti Kerugian.



Skema 1 Objek Landreform<sup>109</sup>

Di samping itu juga dalam rangka memberikan akses yang besar kepada petani dalam memiliki tanah pertanian, disamping melalui program redistribusi tanah objek landreform sebagaimana yang telah diuraikan diatas, program landreform juga dapat juga dilakukan dengan melakukan distribusi tanah melalui pembukaan ladang baru, seperti melalui proyek program transmigrasi, sebagaimana yang telah dilakukan selama ini. Dengan demikian program landreform sebagai salah satu cara dalam mengatur penguasaan dan pemilikan tanah dapat dilakukan melalui program redistribusi tanah serta melalui pembukaan lahan-lahan pertanian baru yang disebut distribusi tanah pertanian.

Pada dasarnya program landreform di Indonesia sebagai sarana dalam mengatur penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia masih relevan untuk dilaksanakan di Indonesia, akan tetapi diperlukan adanya pembenahan disana sini.

<sup>109</sup> Herawan, *Op Cit*, hlm. 331.

Dalam tataran legal formal kiranya perlu ditinjau ulang terhadap beberapa ketentuan landreform yang saat ini masih berlaku. Dalam rangka mengatur kembali penguasaan tanah tersebut kiranya perlu diperhatikan beberapa aspek yang terkait sebab masalah tanah sangat erat kaitannya dengan berbagai aspek kehidupan. Oleh karena itu dalam mengatur masalah penguasaan dan pemilikan tanah kiranya harus dilakukan berdasarkan prinsip penggunaan tanah berencana (*Land Use Planning*), yang didasarkan pada kondisi sekarang (*Existing Condition*) dan pemikiran dimasa yang akan datang (*Future View*). Hal ini dapat dilakukan tentunya dengan dukungan administrasi kependudukan yang baik seperti melalui KTP Nasional, serta data pertanahan yang akurat<sup>110</sup>.

Dalam kaitannya dengan tujuan landreform yang salah satunya mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan harapan dapat dicapai pula pembagian hasil yang adil dan merata, maka sudah saatnya ketentuan objek landreform tersebut diadakan peninjauan kembali, sehingga dapat memperluas akses petani untuk memilki tanah pertanian. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin<sup>111</sup> bahwa kebijakan hukum landreform yang pada saat ini masih perlu dipertahankan tetapi harus dirubah landasan berfikirnya dari Landreform by charity yang mana pemerintah hanya sekedar membagi-bagikan tanah saja, kepada landasan berfikir Landreform by leverage yaitu tidak hanya sekedar membagi-bagikan tanah tetapi dilanjutkan dengan

---

<sup>110</sup> Herawan, *Loc.Cit.* hlm.332.

<sup>111</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Muhammad Yamin,SH. Ketua Program Magister Notariat dan Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tanggal 16 Mei 2009.

melakukan pembinaan kepada penerima, seperti memberikan penyuluhan, modal, teknologi, koperasi dan lain sebagainya.

## **F. Fungsi Landreform Dalam Perkembangan Pembangunan Hukum Di Indonesia**

Mencermati kebijakan ekonomi pertanahan bahwa dalam rangka pembangunan ekonomi (pertanian) muncul kembali prinsip-prinsip landreform, yaitu pemanfaatan dan penggunaan tanah yang adil, hal ini sangat terkait tentunya dengan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah. Artinya untuk mewujudkan keadilan dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah perlu adanya pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Dengan adanya ketentuan tersebut maka aksesibilitas rakyat (petani) dalam memiliki tanah akan terbuka lebar, yang pada akhirnya akan terwujud keadilan dalam arti pemerataan penguasaan sumber daya alam (tanah) dalam kaitannya. Dalam penggunaan tanah secara produktif, hal ini berkaitan erat dengan ketentuan larangan absentee sebagaimana yang tercantum dalam pasal 10 UUPA dan Pasal 3 PP No. 224 Tahun 1961. Dalam ketentuan tersebut menghendaki hak-hak atas tanah yang telah diberikan dengan sesuatu hak yang benar-benar dapat berhasil guna. Untuk menghasilkan hak tersebut pemegang hak atas tanah diwajibkan untuk mengerjakan tanahnya secara aktif, dengan disertai larangan pemilikan tanah secara absentee. Demikian juga dengan penggunaan tata ruang wilayah sebagai dasar kebijakan pemanfaatan dan penggunaan tanah merupakan wujud, bahwa pada dasarnya penggunaan tanah harus dilakukan secara berencana.



Berkaitan dengan pembangunan disektor pertanian, kebijakan pembangunan dimaksud diarahkan pada pengembangan sistem ketahanan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin ketahanan pangan, dengan memperhatikan peningkatan pendapatan para petani serta meningkatkan produksi yang diatur dengan undang-undang dan berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Departemen Pertanian.

Dari penjelasan kebijakan pembangunan pertanian tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dengan program landreform, sebab tujuan dari program landreform sesungguhnya adalah untuk meningkatkan penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur<sup>112</sup>.

Dari uraian tersebut terlihat jelas bahwa adanya keterkaitan yang erat antara pembangunan hukum dengan pembangunan ekonomi. Dalam kebijakan ekonomi dimaksud diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang merupakan alat dalam mewujudkan pembangunan ekonomi dimaksud. Hukum dan peraturan adalah sarana untuk mencapai segala kebijakan di bidang ekonomi. Dengan demikian pembangunan hukum dalam hal ini digunakan sebagai alat atau sarana mewujudkan pembangunan ekonomi dimaksud. Dengan kalimat lain bahwa dalam melakukan pembangunan ekonomi tersebut diperlukan adanya suatu aturan yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan ekonomi. Hal ini merupakan konsekuensi dari wujud

---

<sup>112</sup> Boedi Harsono, *Loc.Cit*, hlm. 353.

supremasi hukum yang hendak ditegakkan dinegeri ini, yang mengandung makna bahwa segala tindakan atau perilaku manusia didasarkan pada hukum, termasuk perilaku manusia didalam melakukan kegiatan dibidang ekonomi juga tidak luput dari aturan-aturan yang mendasarinya<sup>113</sup>.

Dalam kaitannya dengan hukum agraria yang mengambil objek pengaturannya pada prekonomian dalam hal ini adalah Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) oleh manusia, maka dapat dikatakan bahwa Hukum Agraria merupakan salah satu dari hukum ekonomi. Apalagi jika dikaitkan dengan dijadikannya Pasal 33 UUD 1945 sebagai paradigma yuridis, maupun filosofis dalam sistem prekonomian Indonesia sebagai dasar dari pembentukan UUPA, maka semakin jelas bahwa hukum agraria sesungguhnya adalah hukum yang mengatur masalah ekonomi.

Dalam keterhubungan dalam masalah tersebut Munir Fuady antara lain menyatakan, bila ditelaah ketentuan-ketentuan dalam UUPA ada sebagian aturan hukum agraria yang bergerak di bidang ilmu ekonomi sehingga lebih tepat jika disebut hukum ekonomi (agraria). Selanjutnya dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan landreform merupakan contoh pengaturan dibidang ekonomi.

Dengan memperhatikan pendapat tersebut diatas ketentuan tersebut sebagai suatu sarana dalam rangka pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah, dalam arti terwujudnya pemerataan sumber daya alam yang berupa tanah dapat dikatakan sebagai salah satu lingkup dari hukum ekonomi Indonesia. Oleh karena itu dalam rangka dengan hukum ekonomi yang dimaksud.

---

<sup>113</sup> Herawan, *Loc.Cit*, hlm. 109.

Landreform pembangunan hukum ekonomi tentunya peraturan-peraturan landreform tersebut kiranya mempunyai signifikansi merupakan suatu sarana yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan dalam arti pemerataan sumber penghidupan petani berupa tanah, yang pada akhirnya akan terdapat pula pemerataan hasilnya, dengan mengacu kepada pembagian hukum ekonomi CFG. Sunaryati Hartono, maka ketentuan landreform tersebut termasuk dalam pengertian baik hukum ekonomi pembangunan maupun hukum ekonomi sosial.

Oleh karena itu kedepan masalah pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah (landreform) perlu dilakukan secara sungguh-sungguh, baik pada tataran legislasi maupun pada tataran implementasi. Untuk mewujudkan hal tersebut peranan pemerintah pada setiap tahap sangat diperlukan. Hal ini menjadi sebab masalah tanah di Indonesia tidak dapat diserahkan begitu saja melalui mekanisme Pasar (land market) yang tunduk pada hukum permintaan dan penawaran, melainkan peranan besar pemerintah untuk mencegah hal tersebut justru sangat diperlukan. Hal ini tentunya sangat berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan konstitusional pembangunan ekonomi Indonesia, telah mengatur dengan jelas bahwa masalah ekonomi khususnya yang menguasai hajat hidup orang banyak diperlukan campur tangan pemerintah sebagai organisasi tertinggi dari rakyat yang diberikan kekuasaan atas bumi, air dan kekayaan alam untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## **G. Kebijakan Hukum Landreform Dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat**

Tujuan umum kebijakan pertanahan adalah terwujudnya suatu kondisi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, TAP MPR IX/2001 dan UUPA 1960 melalui pengelolaan pertanahan secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel serta berkesinambungan.

Adapun kemudian yang menjadi salah satu tujuan khususnya adalah terwujudnya suatu kondisi dimana setiap warga negara mendapat akses yang adil atas tanah, khususnya golongan ekonomi lemah baik dipertanian maupun dipedesaan<sup>114</sup>.

Dasar kebijaksanaan pertanahan adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada Pasal 2 ayat (1) UUPA ditegaskan lagi bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Terhadap asas “negara menguasai” tersebut, maka dalam hubungan antar negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat di-subordinasikan di bawah negara, karena justru negara menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Kewenangan mengatur oleh negara

---

<sup>114</sup> Kerangka Kebijakan Nasional Pertanahan, [www.google.com](http://www.google.com).

pun dibatasi, baik oleh UUD 1945 maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>115</sup>.

UUPA sangat berpihak kepada kepentingan golongan ekonomi lemah. Berbagai ketentuan dan upaya yang diamanatkan di dalamnya secara tegas ditujukan untuk mengangkat taraf hidup rakyat golongan ekonomi lemah tersebut. Demikian juga tentang kewajiban-kewajiban dari setiap subjek hak atas tanah dan pengaturan tanah adat yang bertentangan sifatnya dengan UUPA.

Pasal 11 ayat (2) UUPA :

”Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah”.

Penjelasan Umum III (2) UUPA :

”Didalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat”.

”Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan ..... bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonominya lemah”.

Penjelasan Pasal 11 ayat (2) UUPA :

”Pasal ini memuat prinsip perlindungan kepada golongan ekonomi lemah terhadap yang kuat. Golongan ekonomilemah itu bisa warga negara asli maupun keturunan asing”.

---

<sup>115</sup> Yuswanda A. Temenggung, *Kebijakan Pertanahan Dalam Pengembangan Agribisnis*, Makalah Pada Seminar Nasional Pulang Kampus Alumni Fakultas Pertanian Universitas Mataram di Mataram tanggal 23-24 Februari 2008, hlm. 4-5. [www.Google.com](http://www.Google.com) Akses : 2 Februari 2009.

Penjelasan Umum II (6) UUPA :

”..... perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga-warga yang kuat kedudukan ekonominya. ... maka jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah, ketentuan inilah yang merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksud itu”.

Pasal 13 UUPA :

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat..... serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan dalam usaha-usaha dilapangan agraria<sup>116</sup>.

Penjelasan Umum II (6) UUPA :

”... pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta..., bukan saja usaha swasta tetapi juga usaha-usaha pemerintah yang bersifat monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak”.

Pejelasan Umum II (7) UUPA :

”... perlu dibarengi pula dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan lainnya dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain”<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Lihat Pasal 11, Penjelasan Pasal 11 dan Pasal 13 UUPA

<sup>117</sup> Lihat Penjelasan Umum III (2), II (6) dan II (7) UUPA

## **1. Kerangka Kebijakan Nasional Pertanahan**

Untuk mewujudkan struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah yang mampu memberikan akses yang adil serta mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan, dengan mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah, membangun ekonomi kerakyatan yang berkeadilan serta melestarikan lingkungan, maka pemerintah mengambil langkah-langkah berupa rumusan arah kebijakan dan rencana tindak yaitu :

### **Arah kebijakan :**

1. Menata penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berbasis masyarakat dan didukung komitmen politik pemerintah agar terwujud rasa keadilan bagi warga negara, khususnya petani dan masyarakat miskin lainnya.
2. Memfasilitasi penyediaan berbagai kelembagaan pendukung, instrumen, sarana dan prasana yang dibutuhkan untuk pelaksanaan program redistribusi tanah objek landreform.

### **Rencana Tindak :**

1. Mengembangkan program redistribusi tanah untuk meningkatkan luas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi petani dan masyarakat miskin lainnya untuk meningkatkan produksi pertanian yang lebih adil dan optimal dalam rangka mencapai kemakmuran rakyat serta kelestarian lingkungan.
2. memperluas jangkauan objek tanah-tanah yang dapat dijadikan objek landreform/redistribusi tanah, antara lain tanah terlantar, tanah-tanah perkebunan yang tidak dimanfaatkan, tanah-tanah negara bekas hutan.
3. Menyediakan fasilitas pendukung (kredit murah, teknologi pertanian dan infrastruktur lainnya) bagi petani penerima redistribusi tanah serta pembinaanya dalam rangka peningkatan produksi dan distribusi hasil pertanian.
4. Meninjau kembali dan/atau membuat peraturan perundangan yang berkaitan dengan landreform dan peraturan pelaksanaanya, dalam rangka memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemeberian akses tanah yang adil kepada masyarakat.

5. Melakukan revitalisasi panitia landreform dengan melibatkan berbagai kelompok masyarakat.
6. Mendorong pembentukan dan penguatan organisasi tani, koperasi pertanian serta perbankan.
7. Menegakkan pembatasan luas pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka memenuhi rasa keadilan masyarakat, termasuk pembatasan penguasaan tanah skala besar oleh perusahaan swasta maupun negara.
8. mengatur penguasaan tanah pada tanah-tanah bekas HGU yang sudah habis masa berlakunya dan tidak diperpanjang, serta tanah cadangan untuk transmigrasi yang belum dimanfaatkan agar prioritas pertama dikembalikan kepada masyarakat adat untuk dapat dimiliki secara privat (orang perorang) untuk melindungi penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat adat, pemerintah.
9. Melaksanakan pemberdayaan masyarakat miskin untuk tetap memiliki dan menguasai tanahnya dengan memfasilitasi tumbuhnya kemitraan usaha dengan pengusaha dan pengadaan kredit bank untuk pensertifikatan tanahnya dan usahanya<sup>118</sup>.

Usaha-usaha yang kemudian dilakukan oleh pemerintah dalam kegiatan atau tindak lanjut dari program Landreform dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat antara lain pembangunan dibidang pencetakan sawah, transmigrasi, perusahaan inti rakyat (PIR), kawasan industri, konsolidasi tanah, redistribusi tanah dan lain-lain.

Istilah landreform biasanya dipergunakan dalam arti yang lebih sempit yaitu perombakan dalam penguasaan dan pemilikan tanah, khususnya redistribusi tanah yang bertujuan untuk mencapai pemerataan dalam pembangunan pertanian<sup>119</sup>. Redistribusi tanah dalam rangka landreform merupakan sarana yang dapat mempengaruhi lingkaran setan, kemiskinan, kebodohan dan stagnasi, dan merupakan

---

<sup>118</sup> Kerangka Kebijakan Nasional Pertanahan, [www.google.com](http://www.google.com), akses tanggal 18 maret 2009.

<sup>119</sup> S.I. Cohen, *Agrarian Structure and Agrarian Reform*, dalam *Studies in Development Planning*, Vol.8, Rotterdam, 1978, hlm. 23. dalam Ari Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia, Suatu Sarana Kearif Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah Dan Pemilikan Tanah*, (CV. Rajawali : Jakarta, 1985), hlm. 4.



suatu permulaan pembaharuan yang pengaruhnya dapat meratakan jalan kearah perkembangan dibidang pertanian. Walaupun pada kenyataannya redistribusi tanah tidak secara langsung mengakibatkan meningkatnya produksi dibidang pertanian tetapi tidak dapat disangkal lagi bahwa redistribusi tanah landreform ini mempunyai kaitan yang erat dengan perkembangan dan kenaikan produksi dibidang pertanian secara tetap dan terus-menerus<sup>120</sup>.

Pemerintah melalui mandat yang ada memulai menjalankan Program Reforma Agraria. Program ini diharapkan merupakan sinergi beberapa program dari berbagai pemangku kepentingan. Hasil program ini diyakini akan lebih besar bila dibandingkan dengan penjumlahan hasil masing-masing program yang dijalankan secara sendiri-sendiri. Tujuan program ini agar tanah dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan cara memberdayakan para petani melalui penguatan hak rakyat atas tanah sekaligus pemberian akses produksinya, sebagai wujud keberpihakan kepada rakyat kecil.

Penerima manfaat seyogyanya memperoleh akses terhadap tanah dan sekaligus merupakan upaya pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah. Kegiatan ini tidak terhenti sampai tanah dibagikan, sebab jika hanya sampai di situ, para petani penerima tanah cenderung menjual tanah yang telah diterimanya. Sehingga diperlukan program pasca redistribusi sebagai tindak lanjut, yang memberi kesempatan kepada petani untuk memperoleh bantuan, seperti bantuan keuangan

---

<sup>120</sup> Erich H. Jacoby, *Man and Land*, Alfred A. Knopf, New York, 1971, hlm. 22. dalam Ari Sukanti Hutagalung, *Ibid*, hlm. 4.

(kredit) dengan syarat yang ringan, pembinaan teknologi budidaya dan paska panen, pemasaran, pelatihan, pemberian bibit, aspek manajemen, teknologi, dsb. Hal ini sejalan dengan Penjelasan Pasal 10 UUPA. Di samping itu, dalam pengembangan petani tersebut perlu pula dipikirkan mekanisme keterkaitan antara kelompok petani dengan pihak luar yang memiliki kaitan produksi. Dengan perkataan lain, program pemberdayaan petani dapat meliputi peningkatan kualitas sumberdaya manusianya (petani); menciptakan hubungan kemitraan (kerjasama) antara kelompok petani dengan pihak lain; pembinaan sikap mental petani; dan penyediaan akses kepada modal<sup>121</sup>.

## **2. Perlindungan Tanah Pertanian Produktif**

Ditinjau dari aspek pertanahan, pengembangan sektor pertanian dihadapkan pada berbagai masalah, antara lain<sup>122</sup> :

1. Terbatasnya sumber daya tanah yang tidak cocok untuk untuk kegiatan pertanian
2. sempitnya tanah pertanian per kapita penduduk Indonesia
3. Makin banyaknya jumlah petani gurem
4. cepatnya konversi tanah pertanian menjadi nonpertanian

---

<sup>121</sup> Yuswanda A.Temenggung, *Ibid*, hlm. 6.

<sup>122</sup> Iwan Isa, Direketur Penatagunaan Tanah, BPN-RI *Kebijakan dan Permasalahan Penyediaan Tanah Mendukung Ketahanan Pangan*, hlm.85. [www.google.com](http://www.google.com), akses tanggal 21 April 2009.

Tingginya konversi tanah pertanian menjadi nonpertanian dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan sebagai berikut :

1. Menurunnya produksi pangan yang menyebabkan terancamnya ketahanan pangan
2. Hilangnya mata pencaharian petani yang menimbulkan pengangguran dan pada akhirnya memicu masalah sosial
3. Hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya sangat tinggi

Sampai saat ini undang-undang yang mengatur khusus perlindungan dan pengendalian tanah pertanian produktif belum diterbitkan. Ketentuan tentang perlindungan tanah sawah beririgasi teknis tertuang dalam berbagai peraturan/keputusan/surat edaran menteri dan Kepala BPN sampai dengan peraturan daerah. Namun demikian peraturan tersebut belum mampu mengendalikan konversi tanah secara efektif, oleh karena itu diperlukan suatu peraturan setingkat undang-undang yang secara khusus mengatur perlindungan tanah pertanian.

Faktor-faktor yang menyebabkan cepatnya konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian antara lain<sup>123</sup> :

1. Faktor kependudukan : pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri dan fasilitas umum lainnya.

---

<sup>123</sup> *Ibid.* Hlm.87.

2. Kebutuhan tanah untuk kegiatan nonpertanian anataralain pembangunan real estate, kawasan industri, kawasan perdagangan dan jasa-jasa lainnyayang memerlukan tanah yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah.
3. Faktor ekonomi, yaitu tingginya tingkat keuntungan (*land rent*<sup>124</sup> atau rentabilitas lahan) yang diperoleh sektor nonpertanian dan rendahnya lan rent dari sektor pertanian itu sendiri.
4. Faktor sosial budaya, antara lain keberadaanhukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya tanah pertanian sehingga tidak memnuhi skala ekonomi usaha yang menguntungkan.
5. Degradasi lingkungan, antara lain kemarau panjang yang menyebabkan kekurangan air untuk pertanian terutama sawah; penggunaan pupuk dan pestisida secara berlebihan yang berdampak pada meningkatnya serangan hama tertentu akibat musnahnya predator alami dari hama yangbersangkutan serta meracuni air irigasi; rusaknya lingkungan sawah sekitar pantai menyebabkan terjadinya intrusi air laut kedaratan, yang berpotensi meracuni tanaman padi.

Selain itu, sebagai acuan bagi pemerintah, pihak swasta dan masyarakat, kiranya perlu di tetapkan zonasi tanah pertanian yang dilindungi (tidak dapat dikonversi) dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Keputusan/Peraturan Presiden

---

<sup>124</sup> *Land rent* merupakan kontribusi factor produksi lahan untuk setiap aktifitas yang dilaksanakan diatasnya. *Land rent* merupakan selisih antara total penerimaan dengan total pengeluaran factor-faktor produksi kecuali lahan.

yang mengikat baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan demikian upaya pengendalian alih fungsi tanah pertanian subur dapat berjalan efektif dengan tidak mengabaikan hak keperdataan masyarakat dan kepentingan pembangunan yang berkelanjutan. Khusus untuk bidang pertanahan, ketentuan-ketentuan tersebut diatas dapat diaplikasikan dalam menindaklanjuti permohonan administrasi pertanahan pada tanah-tanah pertanian.

Kebijakan pertanahan dalam rangka pengendalian konversi tanah pertanian adalah terintegrasi dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pasal 10 Peraturan Pemerintah nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menetapkan bahwa setelah menetapkan RTRW, penyelesaian administrasi pertanahan hanya dapat dilaksanakan apabila telah memenuhi persyaratan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan arahan peruntukan dalam RTRW. Dengan demikian peran rencana tata ruang menjadi sangat dominan dalam upaya pengendalian konversi tanah pertanian. Kenyataan masih banyak RTRW yang mengalokasikan kegiatan nonpertanian di tanah-tanah subur/sawah tentunya perlu dievaluasi.

### **3. Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian**

Dalam rangka perlindungan dan pengendalian tanah pertanian secara menyeluruh dapat ditempuh melalui 3 (tiga) strategi yaitu : (1) memperkecil peluang untuk terjadinya konversi ; (2) mengendalikan kegiatan konversi tanah; dan (3) mengembangkan instrumen pengendalian konversi tanah.

Sehubungan dengan itu, kebijakan prioritas yang diusulkan oleh BPN-RI dalam rangka pengendalian konversi adalah sebagai berikut<sup>125</sup> :

1. Menyusun peraturan perundang-undangan tentang ketentuan perlindungan tanah pertanian produktif, baik dalam bentuk Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah maupun Undang-undang.
2. menetapkan zonasi (lokasi) tanah-tanah pertanian yang dilindungi, misalnya sawah perlindungan abadi, sawah konversi terbatas dan sawah konversi, dalam bentuk keputusan presiden.
3. Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik tanah dan Pemerintah Daerah Setempat.
4. Mengintegrasikan ketiga ketentuan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional Provinsi dan Kabupaten/Kota.
5. Membentuk Komisi Pengendali Tanah Sawah baik ditingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, dengan keputusan kepala daerah yang bersangkutan.

Keseluruhan kebijakan prioritas diatas hendaknya dapat diaplikasikan secara terkoordinasi antar instansi terkait. Dalam rangka pemberian perizinan, seperti Izin Lokasi, IMB dan perizinan lainnya serta dalam rangka penyelesaian administrasi pertanahan, ketentuan pengendalian konversi ini haruslah menjadi acuan prioritas. Demikian pula mekanisme insentif perlu dikembangkan untuk mendorong petani mempertahankan tanah pertaniannya, misalnya dalam bentuk keringanan PBB, bantuan saprodi dan perkreditan lunak, peningkatan jaringan irigasi dan kegiatan lainnya yang menunjang.

Dalam rangka pelaksanaan Keputusan Presiden nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, BPN telah melaksanakan inventarsiasi dan penetapan zonasi tanah sawah beririgasi dalam rangka ketahanan pangan nasional. Kegiatan ini diharapkan dapat mempersiapkan infrastruktur pengelolaan tanah sawah

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hlm.86

secara nasional dengan memberikan informasi data luasan sawah yang baku serta rancangan kebijakan dan strategi pengelolaan tanah sawah secara berkelanjutan. Selanjutnya diharapkan hasil kegiatan ini dapat menjadi masukan yang berharga dalam penetapan perlindungan tanah sawah abadi.



### **BAB III**

## **PELAKSANAAN DAN MANFAAT REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN**

### **F. Beberapa Batasan Dalam Redistribusi Tanah**

Ada beberapa hal yang dianggap penting dalam kaitannya dengan masalah redistribusi lahan pertanian<sup>126</sup>, antara lain sebagai berikut :

a. Beberapa penegasan pengertian.

- 1) Petani adalah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai sawah sendiri, yang mata pencarian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian (Pasal 8 ayat (3) PP. 224 Tahun 1961)
- 2) Penggarap adalah Petani yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya dengan memikul seluruh atau sebagian dari resiko produksinya (Pasal 8 ayat (4) PP. 224 Tahun 1961)
- 3) Buruh Tani Tetap adalah petani yang mengerjakan atau mengusahakan secara terus menerus tanah orang lain dengan mendapat upah (Pasal 8 ayat (5) PP. 224 Tahun 1961)
- 4) Pekerja Tetap adalah orang yang bekerja pada bekas pemilik tanah secara terus menerus (Pasal 8 ayat (6) PP. 224 Tahun 1961)

b. Tanah Swapraja dan Bekas Swapraja yang turut sebagai objek yang akan didistribusikan kepada mereka dimana hak dan wewenangnya atas tanah tersebut sebelum dihapuskan memperoleh penghasilan, berhubung mereka

---

<sup>126</sup> Tampil Anshari Siregar, *Op.Cit*, hlm.132-134.



diserahi tugas untuk mengurusnya atau mengusahakannya ataupun karena pejabat sesuatu jabatan (Pasal 1 dan 4 serta penjelasannya PP. 224 Tahun 1961), penggarapnya ditempatkan pada urutan jenjang prioritas keenam dari mereka yang berhak menerima redistribusi lahan (Pasal 8 PP. No, 224 Tahun 1961)

- c. Redistribusi lahan pertanian yang merupakan kebun yang ditanami dengan tanaman keras ataupun pertambakan tidak perlu diubah kesatuannya atau dengan kata lain tidak perlu dilakukan pemecahan, hanya petani yang berhak mendapat tanah itulah yang ditetapkan, sedang pengusahaannya diselenggarakan secara koperasi. Hal ini untuk tercapainya perusahaan yang efisien (Pasal 12 dan Penjelasan PP. 224 Tahun 1961).
- d. Bank menyimpan uang tunai (10%) dan surat hutang Landreform sebagai ganti kerugian yang diterima bekas pemilik pertanian absentee/surplus dan juga sebagai pemberi kredit kepada para petani adalah BKTN (sekarang BRI).
- e. Pengeluaran, penyimpanan, penyampaian dan penyaluran surat hutang landreform diselenggarakan oleh BKTN (sekarang BRI) dan diwajibkan lagi untuk setiap bulan memberi pertanggungjawaban tentang hal tersebut (Pasal 3 dan 4), dan jika surat hutang tersebut hilang atau musnah diumumkan diberbagai surat kabar dua kali dalam dua bulan dan dalam 3 bulan akan dibekukan (Pasal 12 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria nomor 5 Tahun 1964)
- f. Kepada bekas pemilik atau ahli waris bagi pemilik yang sudah meninggal diberi kesempatan untuk menukar surat hutang landreform yang terbagi dalam pecahan Rp. 1000, Rp. 5000, dan Rp. 10.000, dengan barang-barang modal. Dan surat

hutang landreform tidak diperkenankan dijadikan jaminan untuk mendapat kredit (Pasal 4 dan 6 UU Nomor 6 tahun 1964).

Pada azasnya surat hutang landreform itu akan dilunasi dalam bentuk barang-barang modal untuk pembangunan industri ringan dan menengah dengan maksud agar kegiatan-kegiatan usaha bekas pemilik tanah dialihkan kebidang industri (Penjelasan Pasal 1 s/d 4 UU.No.6 Tahun 1964).

Surat hutang Landreform dikeluarkan 'atas unjuk' (aan toonder) dengan kontrol penukarannya melalui daftar nama bekas pemilik apakah pemegang surat hutang landreform itu bekas pemilik tanah yang sebenarnya atau bukan (Penjelasan Pasal 1 s/d 4 UU. No. 6 tahun 1964).

### **G. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Letak geografis kota Medan adalah 3° 30' - 3° 43' LU dan 98° 35' - 98° 44' BT. Permukaan tanahnya cenderung miring ke utara dan berada pada ketinggian 2,5 - 37,5 meter di atas permukaan laut. Kota Medan berbatasan dengan sebelah Utara, sebelah Selatan, sebelah Barat dan sebelah Timur dengan Kabupaten Deli Serdang.<sup>127</sup>

Kota Medan Secara Geografis memiliki luas 26.510 Hektar (265,10 Km<sup>2</sup>) atau 3,6% dari keseluruhan wilayah Sumatera Utara. Dengan demikian, dibandingkan dengan kota/kabupaten lainnya, Kota Medan memiliki luas wilayah yang relatif kecil, tetapi dengan jumlah penduduk yang relatif besar.

---

<sup>127</sup> Medan Dalam Angka, *Medan In Figure*, 2007.

Kota Medan berbatasan dengan Selat Malaka di sebelah utara, sedangkan di sebelah barat, selatan dan timur berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang. Kota Medan sendiri menjadi kota induk dari beberapa kota satelit di sekitarnya seperti Kota [Binjai](#), [Lubuk Pakam](#), [Deli Tua](#) dan [Tebing Tinggi](#). Kota Medan terdiri dari 21 dan 151 kelurahan yaitu didasarkan dari data yang diperoleh mulai tahun 2003 sampai 2007.

Tabel 3 Jumlah Kecamatan, Kelurahan dan Luas Wilayah Di Kota Medan  
(*Area of District in Medan City*)

No	Nama Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Luas wilayah (Km2)
1	Medan Tuntungan	9	20,68
2	Medan Johor	6	12,81
3	Medan Amplas	7	14,58
4	Medan Denai	6	11,19
5	Medan Area	12	9,05
6	Medan Kota	12	7,99
7	Medan Maimun	6	5,27
8	Medan Polonia	5	5,52
9	Medan Baru	6	5,84
10	Medan Selayang	6	9,01
11	Medan Sunggal	6	2,98
12	Medan Helvetia	7	15,44
13	Medan Petisah	7	13,16
14	Medan Barat	6	6,82
15	Medan Timur	11	5,33
16	Medan Perjuangan	9	7,76
17	Medan Tembung	7	4,09
18	Medan Deli	6	20,84
19	Medan Labuhan	6	36,67
20	Medan Marelan	5	23,82
21	Medan Belawan	6	26,25
Jumlah		151	265,10

Sumber : Kabag Tata Pemerintahan, Melalui BPS Kota Medan Dalam Angka 2007.

Penelitian ini dilakukan di Kota Medan, luas tanah yang menjadi objek redistribusi landreform berdasarkan SK. Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10-06-1965 adalah seluas 10.582.3842 hektar yang terletak pada 11 Kecamatan dan 61 Desa/Kelurahan yang menjadi lokasi letak tanah objek landreform di Kota Medan, berikut tabel letak lokasi dan luas tanah objek redistribusi di Kota Medan.

Tabel 4 Lokasi dan Luas Tanah Objek Landreform Kota Medan berdasarkan SK. Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10 Juni 1965.

No	LOKASI a.Desu/Kelurahan b.Kecamatan	Luas (Ha)
1	a.Tegal Sari Mandala-I Tegal Sari Mandala-II Tegal Sari Mandala-III Denai Medan Tenggara Binjai b. MEDAN DENAI	881.8085
2	a.Tangkahan Besar b.MEDAN LABUHAN	358.3786
3	a.Rengas Pulau Terjun Tanah Enam Ratus Paya Pasir b.MEDAN MARELAN	388.5125
4	a.Suka Maju Pangkalan Masyhur Gedung Johor Kwala Bekala b.MEDAN JOHOR	1.264.6969
5	a.Amplas Siti Rejo-I Siti Rejo-II Harjo Sari-I Harjo Sari-II Timbang Deli Bangun Malia b.MEDAN AMPLAS	1.060.8977

Lanjutan Tabel 4

6	a.Titi Papan Tanjung Mulia Mabar Mabar Hilir b.MEDAN DELI	857.3177
7	a.Tanjung Selamat Lau Chi Sidomulyo Similingkar-B Simpang Selayang Kemenangan Tani Mangga Ladang Bambu Namo Gajah b.MEDAN TUNTUNGAN	1.837.5748
8	a.Sunggal Tanjung Rejo Babura Sungai Lalang Sei Kambing-B Simpang Tanjung b.MEDAN SUNGGAL	108.0414
9	a.Asam Kumbang Tanjung Sari Padang Bulan Selayang-I Padang Bulan Selayang-II Sempakata b.MEDAN SELAYANG	815.7706
10	a.Helvetia Timur Helvetia Tengah Helvetia Dwikora Cinta Damai Sei Sikambing C-II Tanjung Gusta b.MEDAN HELVETIA	1.265.0463
11	a.Siderejo Hilir Siderejo Bantan Timur Bantan Tembung Bandar Selamat Indra Kasih b.MEDAN TEMBUNG	771.9666
JUMLAH		10.582.3842

Sumber Data : Hasil Inventarisasi Bidang Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Kota Medan, diolah 2009.

Dari data diatas dapat dilihat bahwa lokasi letak tanah objek redistribusi landreform untuk Kota Medan berada di 61 desa/kelurahan pada 11 kecamatan yang ada di Kota Medan yakni luas keseluruhannya seluas 10.582.3842 Ha, dimana lokasi yang terluas terletak pada Kecamatan Medan Tuntungan dengan luas 1.837.5748 Ha sedangkan kecamatan terkecil adalah Kecamatan Medan Sunggal dengan luas 108.0414 Ha.

## **H. Pelaksanaan Redistribusi Tanah di Kota Medan**

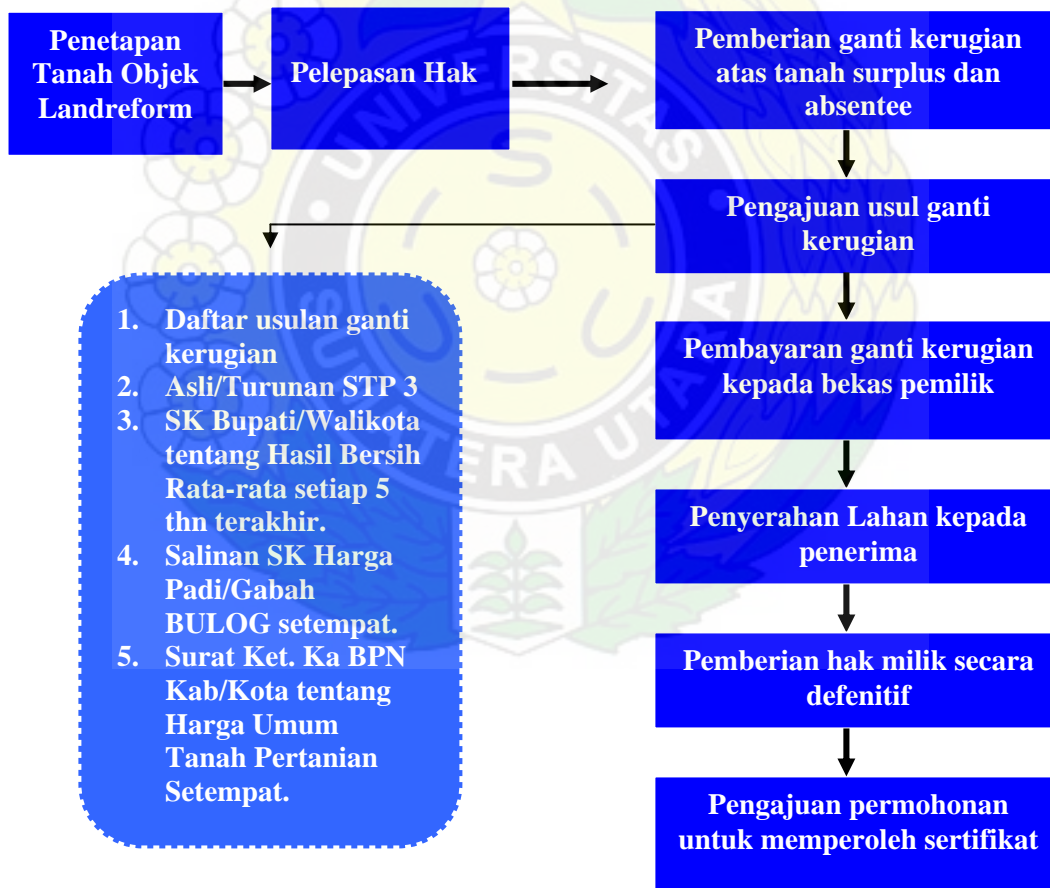
### **1. Prosedur Redistribusi**

Untuk terlaksananya redistribusi lahan pertanian harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Penetapan tanah yang terkena sebagai objek landreform oleh Bupati atau Walikota Kepala Daerah.
- b. Penandatanganan Surat Penerimaan dan Penyerahan Hak dan Pemberian Ganti Kerugian (STP3) atas tanah surplus atau absentee oleh masing-masing pemilik/ahli waris dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.
- c. Pengajuan usul ganti kerugian atas tanah surplus dan Absente oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk Kepala BPN u.b. Direktur Pengaturan Penguasaan Tanah, Melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dengan dilengkapi :
  - 1) Daftar usulan pembayaran ganti kerugian atas tanah surplus/absentee yang meliputi bekas pemilik, luas tanah, jumlah ganti kerugian lengkap dengan ikhtisar redistribusinya.
  - 2) Asli/turunan STP3 atas nama bekas pemilik/ahli warisnya.
  - 3) Surat Keputusan (salinannya) Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II tentang hasil bersih rata-rata setiap tahun selama 5 tahun terakhir berturut-turut.
  - 4) Salinan Surat Ketetapan harga padi/gabah BULOG setempat.
  - 5) Surat Keterangan Kepala kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya tentang harga umum tanah pertanian setempat.
- d. Pembayaran ganti rugi kepada bekas pemilik.
- e. Penyerahan lahan kepada penggarap sebagai calon pemilik untuk menggarapnya paling lama 2 tahun dengan kewajiban membayar sewa.

- f. Pemberian hak milik secara defenitif dan penetapan besar uang pembayaran angsuran dan biaya administrasi yang harus dipenuhi pemilik yang defenitif.
- g. Pengajuan permohonan untuk memperoleh sertifikat hak milik oleh pemilik baru ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setelah melunasi semua hutangnya.

Dari uraian tersebut diatas dapat diketahui bahwa lahan objek landreform yang dibayar Pemerintah ganti kerugiannya adalah tanah kelebihan batas maksimum dan absentee. Untuk lebih jelasnya mengenai prosedur redistribusi maka dapat dilihat dalam skema berikut :



Skema 2 Bagan Alir Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform

Adapun pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan<sup>128</sup> dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut :

**a. Persiapan**

Dalam kegiatan ini petugas redistribusi tanah objek landreform melakukan persiapan untuk melaksanakan tugasnya antara lain :

1. Menyiapkan bahan dan peralatan yang diperlukan yaitu diantaranya alat-alat tulis kantor, peta kerja dan lain-lain yang diperlukan.
2. Pembuatan rencana kerja kegiatan dari pelaksanaan terdiri dari penetapan lokasi kegiatan redistribusi tanah objek landreform, jadwal pelaksanaan kegiatan redistribusi dan pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform.
3. Pembuatan blanko daftar isian yaitu tentang daftar penguasaan Tanah Negara dan daftar nama penggarap tanah negara (daftar nama Penguasa)
4. Menyiapkan peta kerja yaitu Peta Denah Lokasi yang terkena redistribusi tanah objek landreform.
5. Menyusun rencana kerja lapangan yang meliputi persiapan, penjajagan, penyuluhan, inventarisasi dan analisis.penguasaan dan pengumuman, realokasi, penerbitan SK usulan redistribusi dan penerbitan surat keputusan redistribusi tanah.
6. Menyiapkan peta lokasi yang terdiri dari :
  1. Peta keliling
  2. Peta penggunaan tanah
  3. Peta hasil kegiatan
7. Pembentukan satuan tugas/panitia-panitia pertimbangan landreform yang terdiri atas :
  1. Bupati selaku ketua merangkap anggota
  2. Kepala Kantor Pertanahan selaku wakil ketua merangkap anggota
  3. Kepala Bagian Tata Pemerintah selaku anggota
  4. Kepala Bimbingan masyarakat polres selaku anggota
  5. Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat selaku anggota
  6. Kepala Dinas Pertanian selaku anggota
  7. Kepala Kantor Pembudayaan masyarakat desa selaku anggota
  8. Kepala Kantor Koperasi selaku anggota
  9. Ketua Dewan Pimpinan Cabang Himpunan Kerukunan Tani Indonesia selaku anggota

---

<sup>128</sup> Standar Prosedur Operasi Pengaturan Dan Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan Kota Medan.



10. Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah pada kantor pertanahan selaku sekretaris

**b. Survey Pendahuluan**

Kegiatan survey pendahuluan dilakukan terhadap beberapa lokasi yang telah ditegaskan sebagai objek landreform/pengaturan penguasaan tanah, maksudnya terhadap lokasi-lokasi yang dimasud apakah subjeknya telah siap apabila akan dilaksanakan redistribusi, disamping itu survei pendahuluan dilakukan sebagai kegiatan untuk pengecekan ulang terhadap data objek dan subjek yang telah dilaksanakan sebelumnya, kegiatan pengecekan ulang dilakukan sebagai usaha untuk mencocokkan kondisi lokasi saat dengan data objek dan subjek yang ada dengan maksud untuk mengetahui ada dan tidaknya perubahan status dan subjek dan penguasaan (adanya pengalihan hak).

**c. Pemilihan Lokasi**

Dari hasil survey pendahuluan terhadap beberapa calon lokasi yang telah dipersiapkan, kemudian dipilih dan ditetapkan salah satu atau lebih lokasi sebagai lokasi kegiatan yang sesuai dengan target volume yang ditetapkan. Sebelum lokasi yang dipilih ditetapkan terlebih dahulu diadakan pemantauan untuk mengantisipasi apabila pelaksanaan tersebut mengalami hambatan

**d. Penyuluhan**

Penyuluhan dilakukan untuk memberikan penjelasan dan kejelasan kepada para petani penggarap tanah yang akan didistribusikan, mengenai rencana kegiatan redistribusi tanah guna memperoleh partisipasi aktif para petani penggarap dalam

pelaksanaan redistribusi, lokasi penyuluhan di desa terletak tanah objek landreform yang direncanakan untuk didistribusikan.

Materi penyuluhan yaitu : tujuan redistribusi, tatacara redistribusi, syarat-syarat dan prioritas calon penerima redistribusi, kewajiban-kewajiban penerima redistribusi, melalui cara dengan mengadakan pertemuan formal dan informal dengan para petani penggarap yang dihadiri oleh petugas kabupaten, kecamatan dan desa sedangkan pelaksanaannya yaitu saut tugas penyuluhan dari satuan tugas redistribusi Kabupaten/Kotamadya.

**e. Inventarisasi dan analisis penguasaan dan penggunaan tanah**

Inventarisasi dilakukan untuk memperoleh data penguasaan tanah yaitu : nama penggarap tanah dan anggota pekerjaan poko penggarap, tempat tinggal, letak dan luas tanah yang digarap. Sedangkan materi data penggunaan tanah yaitu : kemampuan tanah dan jenis penggunaan tanah. Sasarannya calon penerima redistribusi serta pola penggunaan tanah yang lestari, optimal dan seimbang dengan cara survey lapangan bidang demi bidang yang selanjutnya hasilnya dianalisa.

**f. Penetapan Tatanan Penguasaan dan Penggunaan Tanah dilakukan dengan**

**cara :**

1. Pembuatan tatanan penguasaan secara lengkap
2. Pembuatan tatanan penguasaan secara sederhana
3. Pembuatan tatanan penggunaan tanah secara lengkap
4. Pembuatan tatanan penggunaan tanah secara sederhana

### **g. Realokasi**

Maksud dari realokasi yaitu penetapan penguasaan tanah bagi tiap-tiap penggarap yang memenuhi syarat sebagai calon penerima redistribusi berdasarkan desirata ruang. Sasarannya yaitu jaringan irigasi dan jalan yang teratur serta bidang-bidang tanah yang teratur pula dengan penunjukan petani yang definitif. Sedangkan caranya yaitu dengan penentuan dan penunjukan letak bidang tanah yang akan dibagikan kepada masing-masing penggarap yang memenuhi syarat sebagai penerima redistribusi tanah berdasarkan hasil analisa atau seleksi.

## **2. Penetapan Petani Penerima Lahan Pertanian**

Untuk menentukan siapa yang menerima redistribusi lahan pertanian, dilihat dari urutan prioritas yang bertitik tolak dari "siapa yang telah mempunyai hubungan paling erat dengan tanah yang digarapnya". Secara terperinci urutan jenjang prioritas tersebut ditegaskan dalam Pasal 8 PP 224 Tahun 1961 yang telah dirubah dengan PP 61 Tahun 1964 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembebanan Ganti Kerugian, yaitu :

- a. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- b. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- c. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
- d. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
- e. Penggarap yang mengerjakan tanah hak-pemilik;
- f. Penggarap tanah-tanah yang oleh Pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat 2 dan 3;
- g. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
- h. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
- i. Petani atau buruh tani lainnya

Dan jika dalam tiap-tiap prioritas ini terdapat sebagaimana tercantum dibawah ini maka kepada mereka diberikan pengutamaan diatas petani-petani lain yang ada di dalam golongan prioritas yang sama. Petani-petani tersebut adalah :

- a. Petani yang mempunyai ikatan keluarga sejauh tidak lebih dari dua derajat dengan bekas pemilik, dengan ketentuan sebanyak-banyaknya 5 orang;
- b. Petani yang terdaftar sebagai Veteran;
- c. Petani janda pejuang kemerdekaan yang gugur;
- d. Petani yang menjadi korban kekacauan;
- e. (Pasal 8 ayat 2 PP. No. 224/1961)

Dan penerapan urutan jenjang tersebut diatas harus memenuhi syarat-syarat umum, baru berhak menerima redistribusi lahan, sesuai PP 224 Tahun 1961 Pasal 9 yaitu :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Bertempat tinggal dikecamatan tempat letak tanah
- c. Kuat bekerja dibidang pertanian.

Di samping syarat-syarat umum yang harus dipenuhi juga syarat-syarat khusus turut menentukan para petani mana yang berhak mendapatkan pembagian tanah. Syarat-syarat tersebut :

- a. Bagi petani yang tergolong dalam prioritas :
  - 1) Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan,
  - 2) Buruh tani tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan,
  - 3) Penggarap yang mengerjakan tanah hak milik, dan
  - 4) Penggarap yang tanahnya kurang dari 0,5 hektar,  
Harus sudah mengerjakan tanah yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut.
- b. Bagi petani yang tergolong sebagai penggarap yang belum samapai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan, harus sudah mengerjakan tanahnya 2 musim berturut-turut.

- c. Bagi mereka yang tergolong sebagai pekerja tetap pada bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan harus sudah bekerja 3 tahun berturut-turut.

Jika syarat khusus pada a, b dan c diatas tidak dapat dipenuhi sekalipun syarat umum sudah, maka petani tidak tidak berhak mendapatkan redistribusi lahan pertanian tersebut.

Selanjutnya redistribusi lahan pertanian ini sangat ditentukan oleh klasifikasi daerah asal berdasarkan ketentuan dalam UU No. 56 Prp 1960 yaitu dalam melaksanakan pembagian tanah (redistribusi lahan pertanian), penetapan luasnya dilakukan sesuai dengan ketentuan PP 224 Tahun 1961 Pasal 10 memakai ukuran sebagai berikut :

- 1) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas 1 hektar atau lebih tidak mendapat.
- 2) Penggarap yang sudah memiliki tanah sendiri seluas kurang dari 1 hektar mendapat pembagian seluas tanah yang dikerjakannya tetapi jumlah tanah milik dengan dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 hektar.
- 3) Penggarap yang tidak memiliki tanah sendiri mendapatkan pembagian seluas tanah yang dibagikan kepadanya itu tidak boleh melebihi 1 hektar.
- 4) Petani yang tergolong dalam :
  - a. Buruh tani tetap bekas pemilik yang mengerjakan tanah yang bersangkutan,
  - b. Penggarap yang belum smapai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan,
  - c. Penggarap tanah yang mengerjakan tanah hak milik, dan
  - d. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain berdasarkan Pasal 4 ayat (2) dan (3),  
Mendapat pembagian tanah seluas mencukupi sampaia 1 hektar.
- 5) Petani yang tergolong dalam :
  - a. Pekerja tetap pada pemilik tanah yang bersangkutan
  - b. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar, dan
  - c. Petani atau buruh tani lainnya,  
Mendapat pembagian tanah untuk mencapai 0,5 hektar.
- 6) Di daerah tidak padat dapat memperoleh pembagian tanah melebihi luas untuk daerah daerah padat oleh penetapan Bupati/Walikota/Daerah Kepala Daerah

Tingkat II setempat dengan memperhitungkan luas tanah yang tersedia untuk dibagi-bagikan dan jumlah petani yang memerlukannya (Pasal 10 ayat 2)

Ketentuan diatas sepintas lalu kelihatannya tidak konsisten dengan bunyi

Pasal 6 UU No. 56 Prp 1960 bahwa :

“Pemerintah mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 hektar”

Tetapi jika dilihat dari penjelasan Pasal 8 dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa usaha-usaha tersebut yang harus dijalankan untuk mencapai tujuan, supaya setiap keluarga petani mempunyai tanah 2 hektar itu ialah terutama ekstensifikasi tanah pertanian dengan pembukaan tanah secara besar-besaran di luar Jawa. Dan didukung pula oleh penjelasan Pasal 10 PP No. 224 Tahun 1961 yang menyatakan bahwa pada umumnya didaerah yang padat luas pembagian tanah bersifat melengkapi agar pemilikan mencapai luas 0,5 hektar dan 1 hektar, tidak 2 hektar karena luas tanah yang akan dibagikan terbatas sekali, maka ketentuan-ketentuan diatas dapat diterima kebenarannya.

### **3. Kewajiban Penerima Lahan Pertanian**

Berbarengan dengan penyerahan lahan kepada yang berhak dalam pelaksanaan redistribusi lahan pertanian ini ada beberapa kewajiban yang harus dipenuhi oleh si penerima lahan. Kewajiban dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. Petani yang mengerjakan tanah tersebut sebelum mendapatkan hak milik secara definitif diwajibkan membayar sewa sebesar  $\frac{1}{2}$  dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu kepada pemerintah paling lama 2 tahun. Hasil panen itu adalah hasil kotor setelah dipotong bawon (pembayaran natura untuk kerja panen dibayarkan dalambentuk bagian dari hasil panen). Ini berlaku

- bagi semua hasil tanaman baik padi maupun palawija dan hubungan ini bukan bagi hasil. (Pasal 14 ayat (1) dan Penjelasan PP 224 Tahun 1961)
- b. Setelah diterbitkannya surat Keputusan Pemberitahuan Hak Milik oleh kantor Pertanahan Wilayah BPN, petani yang bersangkutan berkewajiban :
    - 1) Membayar harga tanah sebagaimana ditetapkan oleh Kakanwil BPN Propinsi ditambah 6% biaya administrasi (Pasal II PP No. 41 Tahun 1964)
    - 2) Untuk memperoleh sertifikat hak milik atas tanah yang diterima tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 bulan setelah harga tanah dan administrasi dilunasi.
    - 3) Tanah tersebut harus diberi tanda-tanda batas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
    - 4) Mengerjakan/mengusahakan sendiri tanah miliknya secara aktif.
    - 5) Setiap tahunnya setelah 2 tahun sejak tanah tersebut diberikan dengan hak milik harus mencapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian yang berwenang.
    - 6) Menjadi anggota koperasi pertanian di desa/daerahnya (Pasal 14 PP.224 Tahun 1961)
  - c. Jika harga tanah dibayar tanah tidak dikenakan bunga tetapi jika pembayarannya secara angsuran diberi waktu 15 tahun dan membayar bunga 6% setahun dari sisa harga tanah yang belum diangsur (Penjelasan Pasal 15 PP No. 224 Tahun 1961)
  - d. Selama harga tanah tersebut belum dibayar lunas oleh petani penerima maka dilarang dipindahkan/dialihkan kepada orang lain kecuali izin Kepala BPN atau pejabat yang ditunjuk untuk itu (Pasal 4 PP 224 Tahun 1961).

#### **4. Sanksi Bagi Penerima Lahan**

- a. Kepatuhan penerima lahan untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya akan lebih terjamin jika dibarengi dengan berbagai sanksi. Hal ini tercantum dalam Pasal 14 ayat (5) PP No. 224 Tahun 1961 sebagai berikut :

*”Kelalaian dalam memenuhi kewajiban tersebut pada ayat 1 atau ayat 3 pasal ini serta pelanggaran terhadap larangan tersebut pada ayat 4 dapat dijadikan alasan untuk mencabut izin mengerjakan tanah yang bersangkutan atau hak miliknya, tanpa pemberian suatu ganti kerugian. Pencabutan hak milik itu dilakukan dengan surat Keputusan Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya. Pencabutan mengerjakan tanah dilakukan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II.”*

Tindakan tegas dari Bupati/Walikota sebagai Panitia Landreform Daerah Tingkat II berdasarkan Kepres no. 55 Tahun 1980 untuk mencabut izin mengerjakan lahan bagi yang belum diterbitkan hak miliknya jika petani penerima lahan lalai terhadap kewajibannya untuk membayar sewa, dan atau Kepala BPN (bukan lagi Menteri Dalam Negeri berdasarkan Kepres Nomor 55 Tahun 1980), mencabut hak milik bagi yang sudah memperolehnya jika tidak membeyar angsuran secara kontinu, bunga dan uang administrasi, tidak mengolahnya sendiri secara aktif, gagal mempertinggi produksi, tidak menjadi anggota koperasi dan memindahkan haknya kepada orang lain. Hal ini sangat menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan redistribusi lahan pertanian di dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani.

- b. Selanjutnya penerima lahan yang dengan sengaja menghalang-halangi berlakunya PP No. 224 Tahun 1961, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp.10.000,- (Pasal 19 PP No. 224 Tahun 1961).

## **5. Pemungutan Uang Sewa/Ganti Kerugian**

Tata cara pemungutan uang sewa dan ganti kerugian atas tanah-tanah yang terkena ketentuan landreform ditegaskan bahwa Bupati/Walikota cq Kakan Pertanahan Kabupaten/Kotamadya membuat :

- a. Daftar nominatif uang atas tanah yang terkena ketentuan landreform tiap kecamatan dan desa,
- b. Daftar nominatif uang ganti kerugian tiap kecamatan dan desa,



- c. Kedua daftar yang disebut pada a dan b disyahkan oleh Bupati/Walikota (Pasal 1 SK Mendagri No. 258/1975)

Pemungutan uang sewa dan ganti kerugian dilaksanakan oleh Kepala Desa yang bersangkutan atas penugasan Camat. Penerimaan uang sewa dan ganti kerugian tersebut diberi tanda terima dan seterusnya Camat menyerahkannya kepada Yayasan Dana Landreform melalui BRI Kabupaten yang ada di wilayahnya atau Kantor Pos setempat. Dan selambat-lambatnya dalam 3 bulan kemudian Camat harus melaporkan penerimaan dan penyetoran tersebut kepada Bupati/Walikota cq. Kakan Pertanahan. Seterusnya Bupati/Walikota cq. Kakan Pertanahan membuat laporan yang sama kepada gubernur cq. Kakanwil BPN Propinsi dan Kepala BPN.

Dari sewa dan gantikerugian tersebut dikeluarkan untuk masing-masing Kepala Desa 2%, Camat 1% dan Kakan Pertanahan 0,5% atas tugas-tugas yang dibebankan kepada mereka, tetapi untuk pembayaran gantikerugian secara langsung, ketentuan ini tidak berlaku<sup>129</sup>.

Tanda bukti penerimaan pembayaran uang ganti kerugian adalah bukti pelunasan sebagai salah satu lampiran untuk memohonkan sertifikat hak atas tanah tersebut.

---

<sup>129</sup> Tampil Anshari, *Op.Cit*, hlm. 131-132.

## **I. Hasil Redistribusi**

Pelaksanaan redistribusi tanah sangat bergantung pada pengambilan tanah-tanah surplus dan absente oleh pemerintah. Pengambilan tanah-tanah dimaksud harus dengan pembayaran ganti kerugian. Oleh karena itu dana harus sudah tersedia dalam anggaran pembangunan agar pelaksanaan redistribusi dapat berjalan lancar.

Namun dalam pelaksanaan landreform di Kota Medan tanah surplus dan absentee tidak pernah dijadikan sebagai objek redistribusi tanah walaupun pada kenyataannya tanah surplus dan absentee masih banyak ditemukan dan belum ditindaklanjuti.

Tanah yang kemudian dijadikan objek redistribusi tanah di Kota Medan adalah tanah negara yang berdasarkan SK. Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10-06-1965 adalah seluas 10.582.3842 hektar yang kemudian berhasil didistribusi untuk priode tahun 2007 adalah seluas 45,0975 hektar dengan bidang persil 44 persil yaitu dengan jumlah SK pemberian sebanyak 33 SK yang keseluruhan jenis tanahnya adalah darat dan sawah meliputi beberapa kecamatan letak tanah yaitu Medan Selayang, Medan Deli, Medan Denai, Medan Helvetia, Medan Johor, Medan Amplas, Medan Tuntungan, Medan Marelan, Medan Sunggal, Medan Tembung dan Medan Labuhan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel lampiran Daftar Surat Keputusan Redistribusi Tanah Objek Landreform Kantor Pertanahan Kota Medan sampai tanggal 17 Desember 2007 (TA.2007).

Sementara pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan untuk priode tahun 2008, tanah objek redistribusi landreform yang kemudian

berhasil didistribusikan menunjukkan angka lebih sedikit jika dibandingkan dengan hasil redistribusi pada periode tahun 2007. Penurunan ini dapat dilihat bahwa pada periode tahun 2008 tanah objek landreform yang berhasil didistribusikan adalah seluas 25,8688 hektar dengan jumlah persil 31 persil yaitu dengan jumlah SK Pemberian sebanyak 29 SK yang keseluruhan jenis tanahnya adalah darat meliputi beberapa kecamatan letak tanah yaitu Medan Perjuangan, Medan Selayang, Medan Johor, Medan Amplas, Medan Tuntungan, Medan Marelan, Medan Sunggal, Medan Tembung dan Medan Labuhan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel lampiran Daftar Surat Keputusan Redistribusi Tanah Objek Landreform Kantor Pertanahan Kota Medan sampai tanggal 14 November 2008.

Pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan untuk periode 2007-2008 yang dilakukan oleh pemerintah Kota Medan dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional melalui Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan maka untuk lebih jelasnya dapat dilihat bagaimana hasil pelaksanaannya pada periode-periode sebelumnya secara singkat dalam daftar Rekapitulasi Tanah Objek Landreform Kota Medan dari tahun 1965, tahun 2004 sampai dengan tahun 2008 yang dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 5 Rekapitulasi Tanah Objek Landreform Kota Medan Dari Tahun 1965, Tahun 2004 S/D 2008

No	Tahun	Jumlah SK	Luas Ha	Bidang	Persil Keterangan
*	1960 s/d 2003	-	35,196,257	5.866*	*Data Redistribusi Tol dibagi 0,6 Ha/KK
1	2004	12	1,460,915	101	
2	2005	10	17,9557	21	
3	2006	5	3,2510	7	
4	2007	33	45,0975	44	
5	2008	29	25,8688	31	
		89	3757,8902	6070	

Dari tabel rekapitulasi di atas banyaknya luas lahan yang berhasil didistribusi pada tahun 1965 sampai dengan 2003 adalah 35,196,257 hektar. Kemudian hasil inventarisasi badan pertanahan menunjukkan luas tanah objek redistribusi landreform yang berhasil dibebaskan seluas 1,460,915 hektar pada tahun 2004 dengan bidang persil sebanyak 101 persil, namun kemudian terjadi penurunan pada tahun berikutnya yaitu hanya seluas 17,9557 hektar pada tahun 2005 dengan bidang persil hanya 21 persil dan 3,2510 hektar pada tahun 2006 dengan bidang persil hanya 7 persil saja. Selanjutnya komposisi luas tanah objek landreform yang kemudian berhasil didistribusikan pada tahun berikutnya yaitu pada priode tahun 2007 dan 2008 terlihat ada peningkatan jumlah luas lahan yaitu seluas 45,0975 hektar

dengan jumlah persil 44 persil pada tahun 2007 dan seluas 25,8688 hektar dengan jumlah persil 29 persil pada tahun 2008.

Kegiatan redistribusi tanah yang telah dilaksanakan sejak tahun 1965 sampai dengan saat ini tahun 2008 ternyata belum dapat menunjukkan angka yang signifikan tiap tahunnya untuk pendistribusian tanah yang telah ditetapkan sebagai objek landreform hal ini terkait dengan beberapa faktor kondisi yang mengakibatkan sulitnya pelaksanaan redistribusi tanah yaitu faktor sulitnya identifikasi objek landreform tetapi juga mekanisme dan kondisi kesiapan petani penerima.

Kondisi tanah objek landreform di Kota Medan maka dapat dilihat bahwa pelaksanaan redistribusi tanah di Kota Medan mulai dari tahun 1961 sampai dengan 2008 menunjukkan bahwa luas seluruh tanah objek landreform yang merupakan tanah bekas perkebunan berdasarkan SK. Menteri Agraria No.24/HGU/1965 tanggal 10-06-1965 adalah seluas 10.582.3842 hektar sementara jumlah yang sudah berhasil didistribusikan sampai tahun 2008 adalah seluas 60.0444 hektar, yang dikeluarkan dari objek tidak ada dan sisa tanah yang belum didistribusikan atau belum dikeluarkan dari objek landreform adalah seluas 10.522.3398 hektar. Untuk itu perlu dilihat bagaimana keadaan tanah objek landreform sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 2008 sebagai hasil kegiatan redistribusi tanah objek landreform yang telah dilakukan di Kota Medan, yang seluruhnya dapat dilihat dalam tabel lampiran mengenai Keadaan Tanah Objek Landreform (TOL) Sejak Tahun 1961 – s/d 31 Desember 2008.

Dari data di atas maka terlihat bahwa pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform di Kota Medan yang sudah berlangsung hampir 50 tahun namun sampai sekarang belum sampai separuh dari tanah objek landreform yang berhasil didistribusikan. Hal ini menunjukkan adanya indikasi bahwa pelaksanaan kegiatan landreform belum dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diamanahkan oleh peraturan hal ini tentunya disebabkan oleh banyak hal yang mempengaruhi jalannya pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah di Kota Medan baik dari faktor hukum maupun faktor nonhukum seperti ekonomi, politik, budaya dan lain-lain yang dapat menghambat berjalannya kegiatan tersebut.

Terhadap hasil dari pelaksanaan redistribusi tanah yang telah dilakukan maka selanjutnya dilakukan monitoring atau pemantauan yang dilakukan dua tahap. Tahap pertama yang bersifat jangka pendek. Hal-hal yang diamati dan dipantau adalah tentang kepatuhan penduduk desa melaksanakan hal-hal yang mendasar dari pelaksanaan landreform. Penyimpangan mendasar segera ditangani dan mendapat penyelesaian segera. Monitoring tahap pertama ini dapat dilakukan dengan frekuensi yang cukup tinggi, katakanlah sebulan sekali, selama setahun penuh. Sedangkan monitoring yang bersifat jangka panjang untuk melihat seberapa baik peningkatan kualitas penduduk desa sehubungan dengan landreform itu. Upaya ini dapat dilakukan 5 tahun setelah pelaksanaan landreform.

Pada kenyataannya pelaksanaan monitoring sangat sulit untuk direalisasikan karena alasan berbagai hal, sehingga yang dapat dilakukan oleh kantor pertanahan Kota Medan hanya sampai pada tahap pensertifikatan saja, adapun apabila terjadi alih

fungsi lahan terhadap objek redistribusi tanah landreform yang sudah diberikan hanya dapat terpantau apabila ada proses administrasi terhadap sertifikat tanah yang dilakukan di kantor pertanahan<sup>130</sup>.

## **J. Redistribusi dan Pendapatan Masyarakat**

Untuk mengetahui indikator ekonomi dan kemiskinan BAPPENAS menggunakan beberapa pendekatan yaitu : pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability*), dan pendekatan subjective dan objective<sup>131</sup>. Dimana menurut pendekatan kebutuhan dasar melihat rendahnya tingkat ekonomi sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi. Pendekatan Pendapatan, rendahnya tingkat ekonomi disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset dan faktor-faktor produksi seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan ini menentukan secara *rigid* standar pendapatan seseorang didalam masyarakat untuk membedakan tingkat sosialnya. Pendekatan kemampuan dasar menilai rendahnya ekonomi sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan

---

<sup>130</sup> Wawancara dengan Drs. Yannis Simanjuntak, Kepala Bidang Pengaturan dan Penguasaan Tanah Badan Pertanahan Kota Medan, tanggal 13 Mei 2009.

<sup>131</sup> Gregorius Sahdan, *Menanggulangi Kemiskinan Desa*, (Artikel – ekonomi Rakyat dan Kemiskinan – Maret 2005), [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org). Akses : 25 Maret 2009.

menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Pendekatan objektif atau sering disebut dengan pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan. Pendekatan subjektif menilai tingkat ekonomi berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri.

Selanjutnya dalam bagian ini akan melihat bagaimana kegiatan redistribusi dengan menggunakan pendekatan pendapatan sebagai upaya peningkatan ekonomi maka indikator yang digunakan adalah penguasaan dan pemilikan tanah atau lahan pertanian yang secara langsung dapat mempengaruhi tingkat pendapatan petani penerima lahan objek redistribusi landreform.

### **1. Perkembangan Penduduk Miskin Maret 2007-Maret 2008**

Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2008 sebesar 34,96 juta orang (15,42 persen). Dibanding dengan penduduk miskin pada Maret 2007 yang berjumlah 37,17 juta (16,58 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,21 juta.

Jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan turun lebih tajam dari pada di daerah perkotaan. Selama periode Maret 2007 – Maret 2008, penduduk miskin di daerah perkotaan berkurang 1,42 juta, sementara di daerah perdesaan berkurang 0,79 juta orang.



Presentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada bulan Maret 2007, sebagian besar (63,52 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan, sementara pada bulan Maret 2008 persentase ini hampir sama yaitu 63,47 persen.

Tabel 6 Garis Kemiskinan, Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2007 – Maret 2008

Daerah/Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln)			Jumlah penduduk Miskin (juta)	Persentase Penduduk miskin
	Makanan	Bukan Makanan	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i><u>Perkotaan</u></i>					
Maret 2007	132 259	55 683	187 942	13,56	12,52
Maret 2008	143 897	60 999	204 896	12,77	11,65
<i><u>Perdesaan</u></i>					
Maret 2007	116 265	30 572	146 837	23,61	20,37
Maret 2008	127 207	34 624	161 831	22,19	18,93
<i><u>Kota+Desa</u></i>					
Maret 2007	123 993	42 704	166 697	37,17	16,58
Maret 2008	135 270	47 366	182 636	34,96	15,42

Sumber : Diolah dari data Susenas Panel Maret 2007 dan Maret 2008

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin selama periode maret 2007 – Maret 2008 faktor tersebut antara lain : Inflasi umum relatif stabil, turunnya rata-rata harga beras nasional, 70 persen penduduk miskin di daerah perdesaan bekerja di sektor pertanian dan selama periode ini jumlah pengangguran berkurang.

Salah satu faktor yang mempengaruhi penurunan jumlah penduduk miskin adalah bahwa sekitar 70 persen penduduk miskin di daerah perdesaan bekerja di

sektor pertanian. Kondisi pekerja di sektor pertanian pada bulan Maret 2008 relatif baik. Secara nasional, rata-rata upah nominal harian buruh tani selama periode bulan Maret 2007-Maret 2008 meningkat 9,88 persen, naik dari Rp.14.932,- pada Maret 2007 menjadi Rp.16.407,- pada Maret 2008. Pada periode yang sama, rata-rata upah riil harian buruh tani juga mengalami kenaikan 0,90 persen, yaitu dari Rp.2.553,- pada Maret 2007 menjadi Rp.2.576,- pada Maret 2008. Artinya, daya beli buruh tani relatif sedikit membaik. Selama Subround I (Januari-April) 2008 juga terjadi panen raya. Produksi padi Subround I-2008 naik 5,55 juta ton (sekitar 24,86 persen) dari produksi padi Subround I-2007, yaitu dari 22,31 juta ton GKG pada Subround I-2007 menjadi 27,86 juta ton GKG pada Subround I-2008 (hasil Angka Ramalan II 2008)<sup>132</sup>.

Bertolak dari data diatas sudah semestinya diterapkan kebijaksanaan "Concept of Triage" yang disodorkan oleh dua bersaudara William dan Paul Paddock dalam bukunya *femine*, 1975 yang mereka pinjam dari pengobatan militer sebagai berikut :

"Jika dalam suatu pertempuran di front begitu banyak korban prajurit yang memerlukan pertolongan, padahal tenaga medis sangat terbatas, segera perlu diambil tindakan bijaksana dengan menyusun 3 klas korban. Klas pertama meliputi mereka yang meskipun ditolong tidak akan hidup, klas kedua terdiri dari mereka yang tanpa pertolongan masih dapat bertahan hidup, klas tiga meliputi mereka yang hanya dengan pertolongan masih dapat diselamatkan. Klas terakhir inilah yang dilayani"<sup>133</sup>

Kalau kebijakan ini diproyeksikan kepada masyarakat Indonesia, korban perang ini adalah masyarakat yang ada pada garis kemiskinan dan dibawahnya.

---

<sup>132</sup> Berita Resmi Statistik No.37/07/Th.XI. 1 Juli 2008.

<sup>133</sup> N. Daljoeni, sebagaimana yang dikutip oleh Tampil Anshari dalam *Pendalaman Lanjutan Undang-undang Pokok Agraria*, (Multi grafika, Medan : 2003), hal. 135-136.

Ukuran garis kemiskinan yang dijadikan patokan adalah ukuran yang diketengahkan oleh Gunawan Wiradi yang tingkat pendapatan perkapita rumah tangga pertahun setara dengan 320 kg beras<sup>134</sup>. Kelas satu adalah gepeng (gelandangan dan pengemis) yang sudah berusia tua dan sudah berkarat dalam bidangnya, kelas dua adalah petani lainnya dan buruh yang pendapatannya diatas 320 kg beras/tahun dan kelas tiga adalah petani tunakisma yang masih kuat bekerja (penggarap) yang berpendapatan setara atau kurang dari 320 kg beras/pertahun.

Kelas tiga tersebut perlu segera dilayani dengan cara membagikan lahan pertanian kepada mereka melalui pelaksanaan redistribusi tanah pertanian objek landreform. Keadaan sekarang sudah mengehendaki pelaksanaan landreform secara konsekuen dan sebagaimana pendapat Imam Sudiyat yang menyatakan bahwa perombakan itu sepatutnya dilaksanakan untuk mencapai peningkatan taraf penghidupan para petani, sehingga menjadi dasar yang kuat bagi perkembangan ekonomi dan realisasi prinsip keadilan sosial.<sup>135</sup>

Maka dari itu untuk kepentingan perencanaan maupun evaluasi terhadap hasil-hasil pembangunan, khususnya dibidang pertanian, peta kesesuaian tanah sangat dibutuhkan. Akan tetapi hal itu saja sangat tidak cukup program pengembangan komoditas memerlukan pula data dan informasi tentang struktur penguasaan tanah agar implementasi program tidak mengalami hambatan. Dalam setiap program

---

<sup>134</sup> Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura Dari Masa ke Masa*, (PT.Gramedia : Jakarta : 1989), hal. 310

<sup>135</sup> Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum, Jakarta, 1982, hal. 204

peningkatan pendapatan di bidang pertanian, hasil yang akan dicapai selalu ada kaitannya dengan struktur pemilikan dan penggunaan tanah. Inilah yang dalam literatur disebut sebagai masalah land tenure yang implikasinya sangat luas bagi keberhasilan peningkatan ekonomi pertanian. Oleh karena itu kegiatan landreform dan redistribusi tanah sebenarnya merupakan bagian integral dari revitalisasi pertanian<sup>136</sup>.

## 2. Hubungan Distribusi dan Pendapatan Masyarakat

Masalah pertanahan di Indonesia pada saat ini dan dimasa yang akan datang masih akan berkuat dengan implikasi dan faktor-faktor berikut :

1. Disparitas pembangunan antar sektor yang kurang serasi
2. Disparitas pembangunan antar wilayah yang cukup besar
3. Sistem administrasi pertanahan dan penegakan hukum yang belum memadai
4. Implementasi Undang-undang Penataan Ruang yang masih lemah
5. Penguasaan tanah yang tidak kondusif untuk pengembangan pertanian yang kompatibel dengan tuntutan peningkatan keunggulan kompetitif produk. Rata-rata penguasaan tanah terlalu kecil dan terus menyusut seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan tersu berlangsungnya pemecahan lahan melalui pewarisan.
6. Persaingan antara sektor, anatar golongan masyarakat ataupun antara individu untuk memperoleh lahan semakin tajam. Peningkatan kebutuhan tanah untuk pengembangan prasarana perhubungan, industri, jasa dan pemukiman serta untuk pertanian<sup>137</sup>.

Data kuantitatif yang dapat memberikan ilustrasi betapa strategisnya peranan tanah dan pertanian dalam ekonomi masyarakat khususnya masyarakat pedesaan (terutama bagi masyarakat berpendapatan rendah) dapat disimak dari hasil analisa data PATANAS :

---

<sup>136</sup> Makalah, *Reforma Agraria Sebagai Bagian Integral dari Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Ekonomi Pedesaan*, hlm. 91. [www.google.com](http://www.google.com) Akses tanggal 2 Maret 2009.

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 91.

1. Sekitar 51 persen dari pendapatan rumah tangga adalah berasal dari pertanian (di Jawa 33 persen, di luar Jawa 61 persen).
2. pertanian semakin peranannya sebagai gantungan nafkah utama rumah tangga pada kelas-kelas berpendapatan rendah.

Menyimak fakta seperti tersebut diatas maka pemecahan permasalahan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga petani maupun masyarakat pedesaan pada umumnya, harus mempertimbangkan beberapa faktor strategis sebagai berikut :

**a. Perbaikan Distribusi dan Struktur Penguasaan tanah.**

Ini adalah masalah paling strategis. Secara teoritis, redistribusi tanah (landreform) adalah jawaban paling tajam yang dapat diajukan. Akan tetapi perumusan maupun implementasi kebijakan mengenai substansi ini memang membutuhkan suatu keputusan politik yang berani. Dalam konteks yang demikian itu, reforma agraria merupakan pendekatan yang secara teoritis maupun empiris layak untuk ditempuh. Dalam reforma agraria, perbaikan distribusi penguasaan tanah ditempuh melalui dua jalur : (1) distribusi pemilikan, dan (2) distribusi penggarapan.

Sebelum sampai pada keputusan tersebut, langkah pertama yang harus dibenahi adalah sistem dokumentasi dan administrasi pertanahan. Penegakan hukum dibidang pertanahan sebagaimana yang tertuang dalam UUPA dan peraturan

pelaksananya mengenai Landreform dan Redistribusi tanah harus dilakukan secara konsiten dan konsekuen<sup>138</sup>.

Simultan dengan itu, perlu dipikirkan pula kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk mencegah frgmentasi tanah lebih lanjut. Pola perwarisan perlu dikaji. Sistem transaksi tanah antara satu pihak dengan pihak lain harus dibatasi apabila kecenderungannya adalah untuk memperlakukan tanah sebagai komoditas. Pemanfaatan ruang harus efisien. Konversi lahan pertanian ke nonpertanian harus dikendalikan sampai pada tingkat paling rendah, karena bukan hanya pada luasan lahan pertanian menjadi semakin sempit tetapi lahan-lahan disekitarnya pada umumnya menjadi tidak kondusif lagi untuk kegiatan petanian. Pada saat yang sama, perbaikan persebaran penduduk harus terus diupayakan, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.terkait dengan konteks ini, dalam implementasi undang-undang perluasan otonomi daerah diperlukan berbagai pendekatan yang dapat mengeliminasi/meminimalkan konflik-konflik pendatang dengan penduduk setempat.

#### **b.Perbaikan Pendapatan dan Upah Buruh Tani**

Sulit untuk membayangkan rumah tangga masyarakat tani dapat memenuhi kebutuhannya apabila sumber pendapatan utamanya harus bergantung pada kegiatan buruh tani semata. Permintaan tenaga kerja di pertanian adalah berfluktuasi dan musiman (*seasonal*). Sementara itu jumlah permintaan tenaga kerja per unit luasan usaha tani semakin menurun pula.

---

<sup>138</sup> *Ibid, hlm. 92..*

Perbaikan upah buruh tani harus dilakukan secara tidak langsung melalui peningkatan intensitas penguasaan lahan/tanah garapan usahatani maupun melalui penciptaan kesempatan kerja non pertanian yang dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak. Secara teoritis sulit untuk melakukan intervensi formal dalam perbaikan upah buruh tani karena posisi petani maupun buruh tani adalah dilematis. Hal ini disebabkan sebagian buruh tani adalah juga petani, demikian pula sebaliknya. Akibatnya seorang petani di satu sisi berdiri sebagai pihak pemasok tenaga kerja (sisi penawaran), dibagian lain ketika berurusan dengan usahatani garapannya mereka berdiri disisi permintaan.

Perkembangan upah minimum regional dalam lapangan usaha pertanian di kota Medan, bahwa pada sektor lapangan usaha pertanian terjadi peningkatan upah minimum regional di Kota Medan mulai dari tahun 2003 yang berada pada angka 555.500 terjadi peningkatan sampai dengan tahun 2006 yang mencapai angka 877.400<sup>139</sup>. Hal ini tentunya menunjukkan adanya keinginan Pemerintah Kota Medan untuk memperbaiki struktur prekonomian khususnya dalam meningkatkan pendapatan ekonomi petani.

Sebagai sektor andalan, sektor pertanian mempunyai peranan langsung dan tidak langsung dalam prekonomian daerah. Peran langsung sektor pertanian dalam perekonomian daerah adalah melalui sektor PDRB, pengetasan kemiskinan,

---

<sup>139</sup> Upah Minimum Regional Menurut Lapangan Usaha (*Minimum Wage by Sectors*), Kantor Departemen Tenaga Kerja Kota Medan, *Source : Departement Office of Man Power, Medan City*, melalui BPS Kota Medan, [www.bps-medan.go.id](http://www.bps-medan.go.id). Akses tanggal 24 maret 2009.

penyediaan lapangan kerja, perbaikan pendapatan masyarakat dan lain-lain. Untuk berbagai keberhasilan yang dipeoleh selama 1 (satu) tahun terakhir (dari 1 Juni 2008 s/d 30 Mei 2009) dapat digambarkan sebagai berikut :

### 1. PDRB Pertanian

Sektor pertanian berperan dalam prekonomian daerah antara lain dalam pembentukan PDRB (Persentase Domestik Regional Bruto). Pembentukan PDRB pertanian Kota Medan untuk tahun 2008 menunjukkan adanya peningkatan yaitu :

PDRB	TAHUN	
	2005-2006	2007-2008
Pertanian/ <i>Agriculture</i>	0,37	5,14

Sumber : Bidang Pusat Statistik Departemen Pertanian Sumatera Utara, diolah 2009.

### 2. Kesejahteraan Petani

Indikator kesejahteraan petani adalah nilai tukar Petani (NTP) yaitu Indeks ratio harga yang diterima dengan harga yang dibayar oleh Rumah Tangga Petani di Kota Medan pada Tahun 2008 menunjukkan adanya peningkatan yaitu :

NTP	TAHUN		
	2006	2007	2008
Pertanian/ <i>Agriculture</i>	93,10	92,99	101,8

Sumber : Bidang Pusat Statistik Departemen Pertanian Sumatera Utara, diolah 2009.

Dengan demikian sektor pertanian mempunyai peranan penting dan strategis dalam pembangunan prekonomian nasional melalui sumbangan terhadap Produk Domestik Bruto, sumber devisa penyedia bahan pangan, alat pengentas kemiskinan,



penyedia lapangan kerja dan sumber pendapatan masyarakat. Selain sumbangan tersebut sektor pertanian juga memiliki kontribusi dalam mepererat keterkaitan antar industri, konsumsi dan investasi yang merupakan efek pengganda (multifier efect). Dampak pengganda tersebut relative besar sehingga sektor pertanian layak dijadikan sebagai sektor andalan dalam pembangunan ekonomi nasional.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Lusiantini selaku Kepala Bidang Pusat Statistik Departemen Pertanian Sumatera Utara, yang mengatakan bahwa :

Keterkaitan antara pelaksanaan landreform di Kota Medan dengan adanya peningkatan pendapatan petani tidaklah terlihat secara langsung, namun adanya perluasan lahan bagi petani secara signifikan memang akan menaikkan pendapatan petani pengguna lahan, tetapi hal itu haruslah didukung dengan adanya kebijakan strategi dari pemerintah dalam meningkatkan akses petani terhadap sumberdaya, modal, teknologi dan pasar<sup>140</sup> .

Dalam pelaksanaan kegiatan landreform di Kota Medan, untuk melihat secara langsung adanya keterkaitan antara kegiatan landreform khususnya redistribusi tanah dengan peningkatan pendapatan ekonomi petani penerima lahan maka dilakukan kegiatan wawancara yang ditujukan secara personal kepada beberapa petani penerima objek redistribusi yang dipilih sebagai respoden dalam beberapa kecamatan yang dianggap mewakili penerima objek redistribusi tanah landreform di Kota Medan pada priode 2007-2008 yaitu :

---

<sup>140</sup> Wawancara dengan Lusiantini, SP, Kepala Bidang Pusat Statistik Departemen Pertanian Sumatera Utara, tanggal 19 Mei 2009.

Tabel 7 Hasil wawancara petani penerima lahan objek redistribusi tanah landreform di Kota Medan Priode 2007

No	Hasil Wawancara Petani Penerima lahan 2007					
1	Nama	Anggiat Manaor Situmeang	Bahtera Sinuraya	Suhardi	Eddi Dohar Hutabarat	Ir.Sahat Gunawan
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
2	Alamat Tempat Tinggal a.Jalan b.Kelurahan c.Kecamatan	a.Bunga Sedap Malam b.Padang Bulan Selayang-1 c.Medan Selayang	a.Perjuangan b.Tanjung Rejo c.Medan Sunggal	a.Beringin V b.Helvetia Tengah c.Medan Helvetia	a.B.Pancur.XV b.Simapang Selayang c.Medan Tuntungan	a.Setia budi Gg.Kemuning b.Tanjung Rejo c.Medan Sunggal
3	Letak tanah a.Kelurahan b.Kecamatan	a.Padang Bulan Selayang-1 b.Medan Selayang	a.Tanjung Sari b.Medan sSelayang	a.Helvetia Tengah b.Medan Helvetia	a.Mangga b.Medan Tuntungan	a.Tanjung Sari b.Medan Selayang
4	Luas (meter) a.Sebelum b.Sesudah Redistribusi	a. - b. 2.179	a. - b. 5.955	a. - b. 7.163	a. - b. 13.648	a. - b. 987
5	Jenis Tanah	Darat	Sawah	Darat	Darat	Darat
6	Jenis tanaman	Jagung+Kacang+Timun	Padi	Jagung+Kacang+	Jagung + Kacang + Bibit Sawit	Kacang
7	Status Usaha	Mengolah sendiri	Memakai tenaga kerja	Memakai tenaga kerja	Memakai tenaga kerja	Memakai tenaga kerja
8	Koperasi	-	Kontak Tani	-	-	-
9	Modal/ sekali panen	70.000 / 2 hari	3000.000 / 6 bulan	200.000 / 2 hari	350.000 / 2 hari	30.000 / 2 hari
10	Pendapatan/ sekali panen	150.000 / 2 hari	9.000.000 / 6 bulan	350.000 / 2 hari	950.000 / 2 hari	75.000 / 2 hari
11	Jumlah keluarga yang tinggal bersama	2 orang	4 orang	4 orang	6 orang	2 orang
12	Alihfungsi lahan	Tidak	Tidak	Ya	Ya	Tidak
13	Pegawai Swasta	Berdagang	Penyewa Lahan	Penyewa lahan	Berdagang	Pegawai

Sumber : Hasil wawancara dengan petani penerima lahan tanggal 4-9 Mei 2009, diolah tahun 2009.

Tabel 8 Hasil wawancara petani penerima lahan objek redistribusi tanah landreform di Kota Medan Priode 2008

No	Hasil Wawancara Petani Penerima lahan 2008					
1	Nama	Arjuna Sembiring,	Gunawan	Chandra Kosasih	Amin	Juliadi
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2	Alamat Tempat Tinggal a.Jalan b.Kelurahan c.Kecamatan	a.Pasar Tengah b.Kwala Bekala c.Medan Johor	a.Tali Air b.Simapang Selayang c.Medan Tuntungan	a.Merpati b.Sei Sikambing B c.Medan Sunggal	a.Beo b.Sunggal c.Medan Sunggal	a.Bunga Stella b.Mangga c.Medan Tuntungan
3	Letak tanah a.Kelurahan b.Kecamatan	a.ladang Bambu b.Medan Johor	a.Simpang selayang b.Medan Tuntungan	a.Sempakata b.Medan Selayang	a.Sei Sikambing B b.Medan Sunggal	a.Simapang Selayang b.Medan Tuntungan
4	Luas (meter) a.Sebelum b.Sesudah Redistribusi	a. - b. 4.965	a. - b. 4.073	a. - b. 3.666	a. - b. 3.557	a. - b. 6.186
5	Jenis Tanah	Darat	Darat	Darat	Darat	Darat
6	Jenis tanaman	Pepaya + Jagung	Jagung + Kacang	Nenas	Kacang +Timun	Jambu Biji
7	Status Usaha	Memakai tenaga kerja	Memakai tenaga kerja	Mengolah Sendiri	Mengolah Sendiri	Memakai tenaga kerja
8	Koperasi	LKP/Lembaga Keuangan Petani	-	-	-	-
9	Modal/ sekali panen	125.000 / 4 hari	130.000 / 2 hari	80.000 / 4 hari	90.000 / 2 hari	50.000 / 4 hari
10	Pendapatan/ sekali panen	300.000 / 2 hari	260.000 / 2 hari	200.000 / 4 hari	180.000 / 2 hari	450.000 / 4 hari
11	Jumlah keluarga yang tinggal bersama	5 orang	4 orang	5 orang	6 orang	5 orang
12	Alihfungsi lahan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
13	Usaha Lain	Pegawai Swasta	Berdagang	Penyewa lahan	Penyewa lahan	Berdagang

Sumber : Hasil wawancara dengan petani penerima lahan tanggal 4-9 Mei 2009, diolah 2009.

Dari tabel di atas kondisi luasan lahan yang dikuasai oleh penerima lahan redistribusi sebelum dilakukannya kegiatan redistribusi berdasarkan hasil wawancara

adalah tidak memiliki lahan, sebagian besar ada yang menggantungkan penghasilannya pada usaha lain seperti dengan menyewa lahan atau melakukan usaha diluar pertanian seperti berdagang serta ada yang bekerja sebagai pegawai dan pensiunan pegawai negri. Dengan demikian hasil dari kegiatan redistribusi lahan jelas memberikan peningkatan penghasilan/pendapatan bagi petani penerima lahan.

Dapat dilihat bahwa sumbangan pendapatan yang berasal dari usahatani pertanian masih sangat melekat bagi petani penerima lahan redistribusi di Kota Medan dan bahkan masih menjadi sumber pendapatan utama dibanding sumber pendapatan lainnya. Artinya pada strata kelas lahan 0,1 – 0,25 sampai 1 ha lebih masih konsisten, makin tinggi penguasaan lahan makin tinggi pula sumbangan pendapatan yang berasal dari usaha tani dengan memperhatikan ada tidaknya dilakukan alih fungsi lahan ke nonpertanian, yang berbeda tentunya dengan pendapatan diluar usaha pertanian yang tidak teratur, tetapi bukan tidak berarti peranan sumber pendapatan diluar pertanian tidak dapat memenuhi kebutuhan pendapatan rumah tangga, justru dapat menutupi kedaan rumah tangga petani untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Sehingga dapat dikatakan dalam penelitian ini bahwa terdapat hubungan yang erat antara pendapatan rumah tangga dan areal tanah pertanian yang dimiliki, makin besar luas areal lahan maka makin meningkatlah pendapatan yang diperoleh rumah tangga petani di Kota Medan.

Perlunya mempertimbangkan adanya penerimaan pendapatan petani yang berasal dari kegiatan bukan pertanian. Hasil wawancara menunjukkan bahwa petani penerima lahan redistribusi telah mendapatkan penghasilan yang berarti dari sumber-

sumber selain pertanian, seperti pedagang kecil-kecilan dan menjadi pegawai atau buruh untuk pekerjaan lain. Apabila memasukan penghasilan tambahan ini, maka sudah pasti pendapatan rata-rata petani dapat naik dan bukan menurun atau tetap stabil. Sumber-sumber pendapatan non pertanian ini harus dipertimbangkan disamping pendapatan dari produksi tiap hektar ketika menghitung pendapatan petani yang sesungguhnya. Dapat dilihat bahwa petani yang tidak mempunyai tanah tentunya akan mengalami persaingan yang ketat untuk mendapatkan pekerjaan dalam sektor pertanian maupun diluar sektor pertanian karena penduduk yang terus bertambah. Telah menjadi kenyataan bahwa industri dikota-kota bukan merupakan kegiatan yang memerlukan banyak buruh dan perindustrian tidak dapat berkembang dengan cepat untuk dapat menyediakan lapangan kerja bagi tenaga kerja pedesaan yang tidak terampil dan terus bertambah jumlahnya<sup>141</sup>. Dovring dalam studinya di beberapa negara Eropa menyimpulkan bahwa jumlah penduduk yang bergerak dalam bidang pertanian relatif stabil selama jangka waktu yang lama dan baru menurun secara berarti belum lama ini, setelah negara-negara tersebut benar-benar menjadi negara industri<sup>142</sup>.

Erman Rajagukguk mengatakan Pentingnya pendapatan dari sektor non-pertanian sebagai sumber penghasilan adalah samasekali bukan tema yang baru dalam literatur ekonomi pedesaan. Survey yang berturut-turut dilakukan di desa-desa

---

<sup>141</sup> David Morawetz, "Employment Implication of Industrialization in Developing Countries : a Survey" *Economic journal* 84 (September 1974) : 491-96. sebagaimana yang dikutip oleh Erman Rajagukguk dalam : *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, (Jakarta : Chandra Pratama, 1995), hlm. 98.

<sup>142</sup> Volke Dovring, "The Share of Agriculture Economic in a Growing Population", *FAO Monthly Bulletin of Agriculture Economic and Statistic*, VIII, No. 819 (August-September 1959). *Ibid*

di Jawa Barat dan Jawa Timur menunjukkan bahwa kegiatan non-pertanian yang meluas menjadi sumber utama penyediaan lapangan kerja, walaupun terdapat perbedaan yang besar mengenai peranannya dalam kegiatan ekonomi keluarga. Untuk para petani yang tidak mempunyai tanah atau yang hanya mempunyai tanah yang kecil, proporsi pendapatan dari sumber non-pertanian adalah relatif tinggi, walaupun pemakaian tenaga yang besar dan hasil yang rendah untuk tiap jam kerja ; khususnya, sebagaimana white menemukan, dalam hubungannya dengan industri rumah. Sebaliknya bagi keluarga pemilik tanah yang luas, sumbangan pendapatan non-pertanian terhadap pendapatan keseluruhan adalah rata-rata lebih kecil jika dibandingkan dengan pendapatan dari sektor pertanian.<sup>143</sup>

Sementara itu pengaruh koperasi dalam meningkatkan pendapatan petani penerima yang diatur dalam ketentuan Pasal 17 PP No.224 tahun 1961 ternyata tidak begitu berpengaruh, sebab dalam hasil wawancara yang dilakukan, hanya beberapa petani saja yang kemudian ikut serta dalam kegiatan koperasi seperti Kontak Tani dan Lembaga Keuangan Petani, padahal dalam ketentuannya petani penerima diwajibkan untuk ikut serta sebagai anggota koperasi petani untuk membantu petani redistribusi dalam mengelola tanahnya. Pemerintah seharusnya menyediakan kredit melalui Bank Koperasi Tani dan Nelayan yang dimaksudkan agar petani tidak menemui kesulitan

---

<sup>143</sup> Benjamin White, *Political Aspects of Property, Income Distribution and Their Measurement : Some Example from Rural Java* (Bogor : Rural Dynamic Study, Agro-Economic Survey, Oktober 1978), h.15. lihat juga Gunawan Wiradi dan Chris Manning, *Landownership, Tenancy and Sources of Household Income (Community Patterns from a partial Resensus of Eight Villages in rural Java) :* (Bogor : Rural Dynamic Study, Agro-Economic Survey, Oktober 1978), h.. 77-80. sebagaimana yang dikutip dalam Erman Rajagukguk, *Ibid*, hlm. 102-103.

di dalam memperoleh kredit, sebab BKTN hanya ada di Kabupaten/Kota maka disalurkan melalui koperasi.

Sejauh ini kegiatan redistribusi belum banyak memberikan manfaat lebih kepada penerima lahan, termasuk dalam kegiatan pensertifikatan tanah yang dilakukan oleh kantor pertanahan, banyak penerima yang tidak memahami maksud dan tujuan dari tanahnya yang bersertifikat, sebagian besar dari mereka beranggapan bahwa pensertifikatan hanya memakan waktu dan menghabiskan biaya, dan tidak ada bedanya sebelum dan sesudah bersertifikat. Hal ini seharusnya mendapat perhatian dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) dengan Departemen yang lain dalam melakukan koordinasi serta peningkatan fungsi-fungsinya agar tidak hanya ‘mengurusi’ sertifikat tanah sebagai sebuah produk akhir dalam kegiatan redistribusi namun lebih luas dari itu, mampu memfasilitasi pencapaian sebuah tujuan yang lebih besar lagi yaitu kemakmuran petani penerima lahan.

Dengan demikian jelaslah bahwa penguasaan dan pemilikan tanah yang diinginkan dalam kegiatan redistribusi tanah landreform sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan masyarakat petani penerima lahan, sebagaimana yang dikatakan Walras bahwa “semua tanah adalah benar-benar modal karena dari tahun ketahun mendatangkan penghasilan dan ini adalah rangkaian jasa yang memberikan pendapatan dan sewa” hal ini jelas mengalihkan perhatian dari jasa

husus yang diberikan oleh tanah kepada keadaan yang memungkinkan tanah tersebut secara mendasar dinilai sama sebagai modal<sup>144</sup>.

Dalam kaitannya dengan pensertifikatan Wagimin selaku Ketua Serikat Petani Indonesia Kantor Wilayah Sumatera Utara mengatakan sebagai berikut :

Sejauh ini pelaksanaan redistribusi kepada petani memang memberikan dampak pada peningkatan hasil pendapatan petani penerima, namun tindakan lanjutan dari pemerintah khususnya BPN dan Dinas Pertanian untuk memantau hasil dari kegiatan redistribusi tidak ada sama sekali. Bahkan kegiatan redistribusi tanah hanyalah sekedar kegiatan pensertifikatan tanah petani yang belum bersertifikat agar memperoleh sertifikat, sehingga keadaannya sekarang banyak petani yang sudah memiliki sertifikat kemudian kehilangan tanahnya karena tidak dapat melunasi hutangnya yang dijamin dengan sertifikat tersebut<sup>145</sup>.

Menurut data yang diperoleh dari hasil survei pada kantor SPI Sumatera Utara maka banyak hal yang kemudian menjadi masalah yang sedang dihadapi oleh petani khususnya petani di Sumatera Utara termasuk petani yang ada di Kota Medan, permasalahan tersebut tidak lepas dari masalah penguasaan tanah dalam mempertahankan dan meningkatkan pendapatan petani untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yaitu sebagai berikut :

1. 13,7 juta keluarga petani hanya memiliki lahan terbatas dibawah 0,5 Ha, bahkan sama sekali tidak memiliki lahan (data dinas pertanian 2003)
2. Tidak memiliki posisi tawar dalam menentukan harga jual produksi pertanian
3. Terikat hutang dengan rentenir, tengkulak, pengijon atau pengusaha yang meminjamkan modal
4. Menjadi korban pembangunan (penggusuran dan perampasan lahan) dan terusir dari lahannya
5. Menjadi objek eksploitasi bagi keuntungan para pemodal/ pengusaha

---

<sup>144</sup> Fiona Atkins, *Landreform Suatu Kegagalan Dalam Teori Klasik?*, dalam Analisis CSIS, *Masalah Tanah Semakin Meningkat*, Tahun XX, No.2, Maret – April 1991, hlm 165.

<sup>145</sup> Wawancara dengan Wagimin, Ketua Serikat Petani Indonesia (SPI) Kantor Wilayah Sumatera Utara, tanggal 13 Mei 2009.



6. Tidak memiliki akses terhadap alat produksi (tanah, benih, teknologi, permodalan, saprodi) dan pemasaran.
7. Perampasan sumber kekayaan alam pedesaan yang penting bagi produksi pertanian, dalam bentuk privatisasi air, liberalisasi pasar tanah, pembukaan perusahaan perkebunan dan pertambangan, dll.
8. Sekitar 63,41 persen dari jumlah penduduk miskin ada di daerah pedesaan. Dari keseluruhan 10.28 persen pengangguran di Indonesia, lebih dari setengahnya berada di wilayah pedesaan (Berita Resmi Statistik, September 2006).
9. Dan berbagai permasalahan lain yang semakin meminggirkan dan memiskinkan petani<sup>146</sup>.

Dengan segala permasalahan yang dihadapi oleh petani maka serikat petani Indonesia menolak liberalisasi pasar tanah (*Konsep Land for Market yang ditawarkan Bank Dunia*), bahwa dengan konsep pasar tanah tersebut, maka tanah yang semestinya menjadi tumpuan hidup petani dan mempunyai fungsi sosial-budaya, telah diliberalkan dan menjadi komoditi pasar bebas. bahwa dengan konsep Pasar Tanah, maka dapat dipastikan bahwa kalangan Perusahaan Multinasional dan Transnasional akan semakin mudah merampas dan menguasai tanah milik petani melalui mekanisme Perdagangan Tanah dan Pasar Bebas, tanpa perlindungan sama-sekali dari pemerintahnya.

Bahwa liberalisasi dan komoditasi tanah berdasarkan Konsep Pasar Tanah tersebut, akan mendorong terciptanya mekanisme pelepasan tanah secara halus, yaitu menjerat petani secara ekonomi, yang akan melahirkan proses pemiskinan di kalangan petani. Hal ini semakin dikuatkan oleh adanya kenyataan politik saat ini di

---

<sup>146</sup> Bahan Presentase pada acara Dialog Serikat Petani Indonesia Dengan BPN Sumut Beserta Jajaran BPN Tingkat Kabupaten Di Sumut, Bandar Pasir Mandoge, 20 Juni 2008.

Indonesia dimana pandangan dan sikap elit politik (DPR/MPR, eksekutif, partai politik) yang masih tidak sensitif dengan kepentingan petani, yang tercermin dari proses dan polemik di sekitar amandemen UUD 1945 yang dapat mengancam eksistensi pasal 33 UUD 1945, yang mana ini akan bermakna tercabut hak-hak rakyat dan eksploitasi sumberdaya alam nasional kepada pasar bebas<sup>147</sup>.

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara menunjukkan terdapat hubungan antara kegiatan redistribusi lahan pertanian dengan meningkatnya pendapatan keluarga penerima lahan. Berdasarkan variabel-variabel yang dibicarakan diatas seperti luasan lahan, jumlah anggota keluarga, keikutsertaan dalam anggota koperasi, ada tidaknya melakukan alih fungsi lahan, pensertifikatan termasuk sumber pendapatan tambahan yang tersedia, suatu keluarga penerima lahan akan memperoleh jumlah pendapatan yang relatif lebih besar dibanding sebelum mereka menerima lahan redistribusi.

### **c.Mempertahankan/meningkatkan Luasan dan Kualitas Lahan Pertanian**

Tanah-tanah pertanian yang telah ada harus dapat dipertahankan, salah satunya adalah dengan mempertahankan ketentuan pemilikan minimum luas lahan pertanian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang kemudian diimplementasikan dalam kegiatan redistribusi lahan, sementara itu perluasan masih terus dibutuhkan. Mengingat luas hutan yang tersisa, perluasan lahan pertanian hanya dapat dilakukan diluar pulau Jawa, terutama di beberapa lokasi di Sumatera,

---

<sup>147</sup> *Ibid*,

Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya. Sudah barang tentu hal ini harus dibarengi dengan perpindahan penduduk kelokasi-lokasi baru tersebut.<sup>148</sup>

Eksplotasi lahan yang semakin intensif tanpa adanya upaya-upaya konservasi yang memadai akan mendorong degradasi kualitas lahan. Dengan demikian perlu adanya tindakan nyata untuk menggelorakan kembali penggunaan pupuk organik dan sistem usaha tani yang ramah lingkungan. Tidak ada suatu kebijaksanaan yang dapat menjawab banyak masalah, dan tidak ada suatu masalah yang pemecahannya hanya membutuhkan satu pendekatan. Dengan kata lain masih banyak aspek-aspek relevan yang sinergis dengan upaya-upaya tersebut diatas yang harus ditempuh. Kebijakan-kebijaksanaan dibidang harga, subsidi dibidang sarana dan prasarana pertanian dan kebijakan yang ditujukan untuk memberdayakan kelembagaan-kelembagaan lokal/tradisional yang berkenaan dengan redistribusi pendapatan masyarakat adalah beberapa contoh yang dimaksud.

Menurut Erman Rajagukguk sebagai akibat dari penambahan penduduk disektor pertanian tradisional, hanya sedikit dari mereka yang dapat diserap kedalam industri di perkotaan, sementara itu industri rumah tangga di pedesaan adalah kecil. Oleh karena itu banyak keluarga petani yang hidup dipedesaan dan menerima pendapatan dari sektor pertanian, menderita kemiskinan. Suatu reorientasi strategi pembangunan yang memihak pada sektor pertanian dapat memperbaiki kondisi

---

<sup>148</sup> Makalah, *Reforma Agraria Sebagai Bagian Integral dari Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Ekonomi Pedesaan*, hlm. 91. [www.google.com](http://www.google.com). Akses tanggal 2 Maret 2009.

kehidupan penduduk. Tujuan pertama strategi demikian itu adalah untuk menjamin suatu tingkat minimum kebutuhan yang dianggap paling penting<sup>149</sup>.

Sebagian besar investasi di Indonesia pada waktu yang lampau masuk kategori substitusi impor, dengan target pasar dalam negeri. Ditahun-tahun belakangan ini pasar domestik tidak terlalu menggembirakan dan orientasi investasi beralih kebarang-barang ekspor. Investasi Indonesia harus bersaing dengan negara-negara tetangga. Indonesia harus bekerja keras untuk menarik penanam modal. Tampaknya sektor industri tidak akan mampu menyediakan cukup lapangan kerja dalam waktu dekat ini.<sup>150</sup>

Pada sisi lain, jika landreform adalah pemecahan tanah pertanian yang luas ke dalam unit-unit yang lebih kecil untuk diusahakan oleh keluarga-keluarga buruh tani yang tidak mempunyai tanah, ini akan menaikkan lapangan pekerjaan pada sektor pertanian. Landreform akan melahirkan kedilan sosial. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pembagian pendapatan nasional tidaklah adil, baik disektor pertanian maupun non-pertanian begitu pul antara daerah perkotaan dan pedesaan. Situasi menghambat pembangunan ekonomi. Landreform dalam hubungan ini merupakan suatu mekanisme bagi pemerataan pendapatan.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, (Jakarta : Chandra Pratama, 1995), hlm. 99.

<sup>150</sup> *Ibid*, hlm.180

<sup>151</sup> *Ibid*.

## **BAB IV**

### **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN LANDREFORM DAN REDISTRIBUSI TANAH DI KOTA MEDAN**

Dari uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa meskipun program landreform dan redistribusi telah dicanangkan sudah cukup lama tapi pada kenyataannya program ini banyak mengalami kendala. Adanya kesenjangan antara kenyataan dan harapan, disebabkan karena adanya beberapa kendala yang menjadi faktor, terlepas apakah faktor itu disadari atau tidak. Sehingga apa yang hendak dicapai dengan program semula tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Dalam uraian pada sub bab ini akan dijelaskan faktor-faktor yang menjadi kendala tersebut. Dalam uraian ini tidak bermaksud memberikan suatu penilaian apakah suatu tindakan itu benar atau salah, sebab dalam perspektif teoritis, bukan pada proporsinya untuk mengadakan suatu evaluasi tetapi mencoba memberikan penjelasan (*giving explanation*)<sup>152</sup>, terhadap suatu masalah.

#### **B. Faktor Hukum**

Dalam konteks legislasi, pada tahun 2007 bermunculan undang-undang pengganjal kegiatan landreform. Salah satunya adalah UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Menurut UU ini, Hak Guna Usaha untuk perkebunan (asing

---

<sup>152</sup> Satjipto Rahardjo, Materi Kuliah Pada Program Pasacasarjana (S3) Universitas Sumatera Utara (tidak dipublikasikan) tahun 1997, dikutip pada Herawan, S, *Politik Hukum Agraria Kajian atas Landreform Dalam Rangka Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, (pustaka Bangsa Press : Medan, 2006), hlm. 163.

maupun domestik) bisa diberikan selama 95 tahun. Pemberian HGU 95 tahun, Hak Guna Bangunan 80 tahun, serta Hak Pakai 70 tahun menjadi pertanda masuknya ke era penjajahan baru. Bahkan, hukum agraria kolonial Belanda sekalipun hanya memberi izin 75 tahun bagi penanam modal.

UUPM menyediakan kemewahan bagi penanam modal, seperti: keringanan berbagai bentuk pajak, pemberian izin HGU selama 95 tahun, bebas memindahkan modalnya kapan saja, hingga terbebas dari nasionalisasi. Beberapa pasal UUPM yang diindikasikan melanggar UUD adalah :

#### Pasal 2

Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi penanaman modal di semua sektor di wilayah negara Republik Indonesia.

#### Pasal 3 ayat (2)

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. menciptakan lapangan kerja;
- c. meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- d. meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### Pasal 4 ayat (2)

Dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:

- a. memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional;

- b. menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

Ketentuan diatas bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (2) :

Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Pasal 27 ayat (2) :

Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

dan Pasal 28C :

- (1) setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk mengajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Adanya ketentuan perundang-undangan sektoral yang tumpang tindih dan kemudian bertentangan dengan kegiatan landreform seperti penerapan Sitem perwarisan yang perlu dikaji ulang, yang mana cenderung menyebabkan terjadinya fragmentasi tanah pada luas tanah yang lebih sempit dengan adanya sistem waris pecah-bagi dimana lahan yang diwariskan dipecah dan diwariskan kepada pihak-pihak yang memiliki hak waris. Dengan sitem waris tersebut maka lahan yang dimiliki petani dari satu generasi ke generasi berikutnya akan semakin sempit. Undang-

Undang Perkebunan, Undang-Undang Sumberdaya Air, Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang nomor 11 tahun 1967 tentang Pertambangan yang kemudian menunjukkan adanya saling tumpang tindih atau tidak sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak sinkron dengan UUPA sebagai induk dari landreform Indonesia, ditambah lagi dengan inkonsistensi antara peraturan perundang-undangan dengan pelaksanaannya<sup>153</sup>.

Dalam lingkup penguasaan tanah HPH dan Kuasa Pertambangan tidak terdapat penjelasan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dalam arti hak atas tanah apa yang dimiliki oleh pemegang HPH, demikian juga dengan Kuasa Pertambangan. Sebab menurut UUPA adanya hak-hak tersebut diatas tidak dengan sendirinya menguasai/memiliki tanah yang bersangkutan. Seharusnya terdapat kejelasan hukum yang menjadi dasar penguasaan tanah tersebut. Dalam perspektif UUPA (pertanahan) sebenarnya telah ada konstruksi hukum yang dapat mewedahi hak-hak tersebut yaitu Hak Pengelolaan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UUPA dan Permendagri Nomor 1 tahun 1977. Dari Hak Pengelolaan tersebut kemudian dapat diberikan hak-hak lain, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai kepada pihak ketiga sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian akan terdapat kepastian hukum mengenai

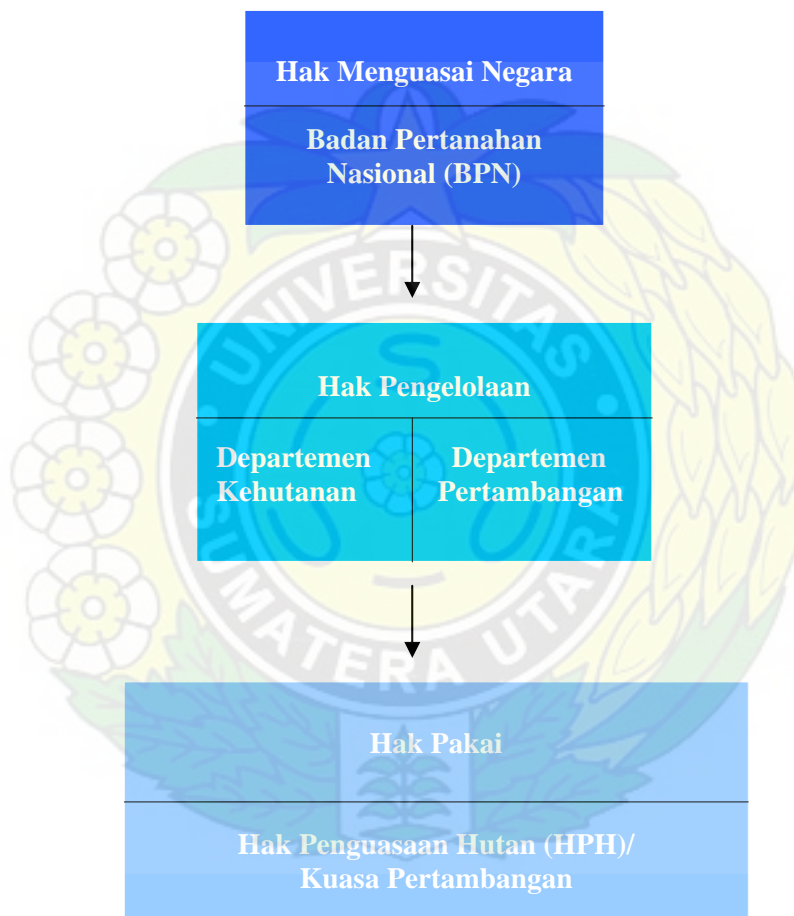
---

<sup>153</sup> Syahyuti, *Kedala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia : Analisa Terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor : 2005, hlm 93. [www.google.com](http://www.google.com). Akses tanggal 2 Maret 2009.



kepemilikan/penguasaan tanah tersebut. Hal ini sekaligus juga untuk menghindari terjadinya tumpang tindih penggunaan tanah<sup>154</sup>.

Untuk melihat bagaimana konstruksi hukum penguasaan tanah HPH dan Kuasa Pertambangan tersebut dapat dilihat dalam skema berikut :



Skema 3 Kontruksi Hukum Penguasaan Tanah HPH dan Kuasa Pertambangan<sup>155</sup>

<sup>154</sup> Herawan Sauni, *Implikasi Hukum Terhadap Pelaksanaan Landreform Indonesia*, Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2009, hlm.10.

<sup>155</sup> *Ibid*, hlm.11.

Selain itu di sektor pembangunan industri melalui UU. Nomor 5 tahun 1974 dan Keppres No. 53 tahun 1989 dan yang terakhir Keppres No. 41 tahun 1996, yang telah memberikan landasan hukum berdirinya Kawasan Industri di Indonesia. Untuk mengakomodasi ketentuan-ketentuan tersebut di atas telah mengalokasikan tanah seluas 51.744 Hektar. Untuk memenuhi kebutuhan Kawasan industri tersebut diantaranya telah menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian. Demikian juga dengan sektor lain seperti perumahan dan permukiman (UU No. 4 tahun 1992), Hak Guna Usaha (HGU) PP No.40 tahun 1996, dengan tanpa membatasi luas maksimum HGU bagi perkebunan yang dikuasai oleh Badan Hukum. Telah menyebabkan terakumulasinya penguasaan tanah pada beberapa Badan Hukum.

Uraian mengenai beberapa produk hukum yang mengatur masalah bidang keagrarian setelah berlakunya UUPA tersebut kiranya, di samping beragamnya peraturan yang mengatur masalah agraria khususnya tanah yang bersifat parsial. Adanya ketentuan-ketentuan hukum tersebut, terlepas dari apakah bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUPA keberadaan ketentuan-ketentuan hukum dimaksud suka atau tidak dari sisi pengalokasian tanah untuk keperluan sektor-sektor pembangunan yang telah memperoleh pijakan hukum tersebut telah mempunyai pengaruh besar terhadap penguasaan tanah di Indonesia saat ini<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> *Ibid*, hlm.13.

Dalam lingkup masalah tersebut di samping beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan ketentuan landreform di atas, menurut Herawan Sauni adalah adanya faktor hukum mempunyai implikasi (keterlibatan) terhadap kelancaran pelaksanaan program landreform di Indonesia. Perubahan strategi kebijakan pembangunan hukum di Indonesia terutama yang berkembang setelah berlakunya UUPA telah mempengaruhi kebijakan-kebijakan hukum (legal policy) di bidang agraria khususnya pertanahan. Hal ini ditandai dengan keluarnya produk-produk hukum yang dibuat pada masa tersebut<sup>157</sup>, seperti beberapa contoh di bidang hukum agraria tersebut di atas.

Selain mengenai produk hukum yang mempengaruhi masalah penguasaan tanah yang telah dijelaskan diatas ada pula beberapa ketentuan dalam undang-undang landreform itu sendiri yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat pada saat ini, seperti ketentuan mengenai luas maksimum pemilikan tanah, larangan absentee, luas minimum pemilikan tanah pertanian diperlukan adanya pembenahan disana sini, sehingga banyak ketentuan landreform dan redistribusi tanah yang pada pelaksanaannya sulit untuk dijalankan secara keseluruhan.<sup>158</sup> Dalam tataran legal formal kiranya perlu ditinjau ulang terhadap beberapa ketentuan landreform yang saat ini masih berlaku. Dalam rangka mengatur kembali penguasaan tanah tersebut kiranya perlu diperhatikan beberapa

---

<sup>157</sup> Wawancara dengan Prof. Dr. Herawan Sauni, SH, M.Hum, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, tanggal 18 Mei 2009

<sup>158</sup> Wawancara dengan Silaen, SH, Staf Bidang Pengaturan dan Penguasaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, tanggal 13 Mei 2009.

aspek yang terkait sebab masalah tanah sangat erat kaitannya dengan berbagai aspek kehidupan.

### **C. Faktor Non Hukum**

Efektivitas hukum adalah hal terpenting dalam rangka mencapai tujuan yang diatur dalam hukum itu sendiri, karena efektivitas hukum menganjurkan agar masyarakat mematuhi aturan yang dituju oleh hukum. Efektivitas pelaksanaan undang-undang landreform dan redistribusi tanah ditentukan oleh sikap berbagai kelompok sosial terhadap pelaksanaan landreform dan redistribusi tanah itu sendiri.

Secara umum ada empat faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan landreform, yang mana di Indonesia dapat dikatakan keempat faktor tersebut saat ini sedang dalam kondisi lemah yang kemudian menjadi kendala dalam pelaksanaan kegiatan landreform di Indonesia yaitu :

#### **1. Lemahnya Keinginan Elite Politik dan Kapasitas Pemerintah Lokal**

Kunci pokok pelaksanaan landreform ada pada politisi, karena masalah landreform ada dalam aspek politik. Kesadaran dan kemauan pihak politisi dapat ditelusuri dari produk kebijakan yang mereka hasilkan. Dengan didasari Kepres No. 131 tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Kepres No.263 tahun 1964, dibentuk Panitia Landreform di Indonesia mulai dari tingkat Provinsi, kabupaten sampai dengan Kecamatan dan Desa. Hal ini menandakan bahwa pemerintah menaruh perhatian yang tinggi, meskipun masih terkesan sentralistik.

Namun kemudian Kepres No. 55 tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform, dimana panitia landreform tersebut dibubarkan dan dialihkan wewenangnya kepada jajaran Birokrasi Departemen Dalam Negeri, mulai dari Menteri sampai camat dan kepala desa. Semakin jelas dari kebijakan ini bahwa landreform dianggap sebagai bagian pekerjaan rutin belaka oleh pemerintah, namun akses masyarakat dan swasta untuk terlibat kurang jelas posisi dan perannya<sup>159</sup>.

Dalam konteks otonomi daerah, dimana pemerintah daerah semakin diperkuat, namun aspek landreform secara umum masih menjadi kewenangan dari pusat. Lebih ironisnya, pemerintah lokal yang lebih berpihak kepada pihak investor swasta, cenderung menjadi makelar untuk penyediaan tanah bagi mereka. Kebijakan landreform jelas bukan merupakan ide yang menguntungkan untuk meraih investor, retribusi dan pendapatan daerah.

Dalam PP Nomor 25 tahun 2000, disebutkan bahwa kewenangan penetapan persyaratan landreform berada pada Pemerintah Pusat bersama-sama dengan antara lain : penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah, penetapan standar administrasi pertanahan, dan penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan. Namun dalam Kepres Nomor 34 tahun 2003, Pemerintah Daerah kabupaten/Kota berwenang dalam menetapkan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan

---

<sup>159</sup> *Ibid*, hlm. 96.

maksimum dan tanah absentee. Menurut penilaian Arie Hutagalung<sup>160</sup> kewenangan Pemerintah Daerah relatif kecil dalam pelaksanaan landreform.

## **2. Ketiadaan Organisasi Masyarakat Tani yang Kuat dan Terintegrasi**

Jika ditelusuri perkembangan keberadaan kelembagaan (atau adakalanya disebut organisasi) dalam masyarakat pertanian dan pedesaan, terlihat bahwa kelembagaan pada umumnya dibentuk dari atas, dan lebih sebagai wadah untuk distribusi bantuan dari pemerintah sekaligus untuk memudahkan untuk pengontrolannya<sup>161</sup>. Ribuan kelompok tani yang dibuat dan ditambah lagi ribuan koperasi, umumnya bukan berasal dari ide dan kebutuhan masyarakat setempat. Jenis kelembagaan seperti ini jelas bukan merupakan wadah perjuangan yang representatif untuk mengimplementasikan landreform, karena selain kondisi individualnya yang lemah, juga tidak terstruktur dan terintegrasi satu sama lain.

Kelompok tani dibangun lebih sebagai organisasi ekonomi dan sosial, bukan organisasi untuk aktifitas politik praktis. Selain itu, beberapa organisasi yang sudah terbentuk semenjak era orde baru misalnya Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) selain masih terjebak pada kalangan elite (petani), juga pada awalnya kurang diberi keleluasaan dalam perjuangan politik.

---

<sup>160</sup> Arie Hutagalung, *Tantangan Pelaksanaan Landreform dalam Konteks Otonomi Daerah*. Seminar Nasional Pembaharuan Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat. BPN HKTI dan Chatolic Relief Services, Jakarta : 24-25 Agustus 2004.

<sup>161</sup> Syahyuti, *Bedah Konsep Kelembagaan : Strategi Pengembangan dan Penerapannya dalam Penelitian Pertanian*. Puslitbang Sosek Pertanian Bogor : 2003. [www.google.com](http://www.google.com) . Akses tanggal 2 Maret 2009.

Namun semenjak era reformasi, organisasi-organisasi masyarakat yang tumbuh dari bawah banyak bermunculan, dan sebagian mengklaim sebagai organisasi yang berskala nasional. Salah satu lembaga yang banyak memperjuangkan ide-ide tersebut adalah Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) yang juga terlibat langsung dalam aksi-aksi dilapangan.

Meskipun demikian secara keseluruhan belum terbentuk suatu organisasi yang mampu berperan sebagai basis untuk mengimplementasikan gerakan landreform ataupun gerakan reforma agraria secara lebih luas. Beberapa demonstrasi yang sering diberitakan media masa menjadikan reforma agraria sebagai topiknya, namun baru sebatas tuntutan dengan tujuan memberikan kesadaran kepada khalayak. Organisasi itu pun masih bersifat parsial dan temporal dan tampaknya masih bergantung pada insipirator-insipirator yang berasal dari luar.

### **3. Miskinnya Ketersediaan Data Pertanahan dan Keagrariaan**

Data yang komprehensif merupakan kebutuhan yang pokok untuk merumuskan program landreform (dan bahkan reforma agraria) secara nasional, misalnya untuk kebutuhan menyusun payung hukum yang komprehensif. Selain data kuantitatif juga diperlukan berbagai data kualitatif dalam konteks sosioagraria. Menurut laporan Kepala BPN<sup>162</sup>, dari seluruh wilayah Indonesia hanya 4 persen atau 2,8 juta hektar tanah saja yang sudah memiliki peta dasar pendaftaran tanah.

---

<sup>162</sup> Kepala BPN, *Pertanahan Indonesia : Suatu Restorasi*. Meteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Kepala BPN, Jakarta ; 2001. [www.google.com](http://www.google.com). Akses tanggal 5 Maret 2009.

Untuk mengimplementasikan landreform maka beberapa pertanyaan pokok, yang sesungguhnya merupakan data-data utama perlu dijawab terlebih dahulu yaitu : siapa yang harus menerima lahan hasil landreform, dimana harus diselenggarakan, berapa tanah yang harus diberikan kepada penerima, apa jenis tanah yang menjadi objeknya, berapa biaya yang harus dikeluarkan, apakah penerima harus membayar, siapa saja yang berperan serta dan pada level pemerintahan yang mana yang bertanggungjawab dan memonitor. Seluruh pertanyaan ini baru bisa dijawab jika tersedia data yang lengkap.

#### **4. Ketersediaan dan Alokasi Anggaran yang Kecil**

Pelaksanaan landreform secara serentak dan menyeluruh akan menuntut biaya yang sangat besar, mulai dari persiapannya pembentukan organisasi pelaksana, implementasi sampai dengan pengawasan pasca redistribusi.

Keterbatasan anggaran merupakan salah satu alasan pokok mengapa pemerintah orde baru tidak memilih program landreform yang biayanya besar dan hasilnya belum tampak dalam jangka pendek. Sebaliknya karena tekanan ekonomi kapitalis, maka tanah dijadikan komoditas untuk menarik investor asing untuk menanamkan modalnya, misalnya dalam regulasi dalam pengembangan perkebunan besar swasta<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Syahyuti, *Kedala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia : Analisa Terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria, Ibid*, hlm. 99.



Meskipun dalam beberapa kasus dijumpai bantuan langsung pemerintah dalam pembiayaan dalam pensertifikatan tanah, misalnya dalam program nasional (PRONA). Namun yang dibutuhkan sesungguhnya lebih jauh dari itu misalnya dapatkah disediakan kredit lunak bagi petani untuk mendapatkan lahan, misalnya untuk membeli tanah yang dikuasai oleh petani luas atau dari swasta.

Kendala teknis sebagai mana yang diungkapkan oleh Muhammad Yamin<sup>164</sup> dalam pelaksanaan kegiatan landreform dan redistribusi tanah pada dasarnya banyak dipengaruhi oleh riwayat tanah rakyat (hak kepemilikan tanah yang tidak jelas bukti dan penguasanya) dan sering tumpang tindih baik hak dan peruntukannya sehingga sulit dilaksanakan kegiatan landreform diatas tanah tersebut termasuk pengetahuan rakyat yang kurang mengerti kemana kegiatan landreform tersebut dan berdampak ekonomi sehingga masyarakat enggan menggunakan tanahnya untuk dijadikan kegiatan landreform diatasnya dan yang tidak kalah penting adalah biaya pelaksanaannya tidak mendukung sehingga pelaksana kegiatan jadi tidak serius melaksanakannya karena anggarannya tidak mencukupi secara target.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kegiatan landreform dan reforma agraria di Indonesia dengan melihat dari sisi sebagai berikut :

---

<sup>164</sup> Wawancara dengan Prof.Dr. Muhammad Yamin, SH, MS, CN, Ketua Program Magister Notariat dan Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tanggal 16 Mei 2009.

Tabel 9 Rekapitulasi Perkembangan dan Kendala Reforma Agraria di Indonesia.<sup>165</sup>

Faktor	Fakta Positif	Fakta Negatif
1. Kekuasaan dan dukungan elit penguasa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma Agraria merupakan wacana yang sudah tidak tabu lagi dibicarakan</li> <li>- Keluarnya Tap MPR Nomor IX tahun 2001</li> <li>- Perbaikan UUPA sedang dalam proses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembicaraan secara terbuka baru pada kalangan non pemerintahan</li> <li>- Pada kalangan elit dunia, RA bukan merupakan topik yang populer saat ini.</li> <li>- Dukungan elit baru sebatas beberapa produk hukum, belum aktif secara langsung.</li> <li>- Tindak lanjut TAP MPR belum nyata, tidak konsisten dan sporadis.</li> </ul>
2. Keberadaan organisasi masyarakat tani	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Semenjak era reformasi muncul berbagai LSM dibidang RA, misalnya KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria) dan AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara)</li> <li>- Advokasi LSM berupa demo-demo petani untuk menarik kesadaran massa.</li> <li>- Pembentukan KNUPKA (Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisasi petani belum terstruktur dan terkonsolidasi</li> <li>- Gerakan advokasi masih parsial, temporal dan elitis.</li> <li>- Lapisan bawah (grassroot) belum paham dan aktif.</li> <li>- LSM belum mampu merumuskan apa dan bagaimana RA untuk Indonesia.</li> </ul>
3. Ketersediaan anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemda Kab/kota sesungguhnya memiliki peluang untuk mengalokasikan anggaran untuk RA di tingkat lokal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Program aksi untuk RA belum didukung dengan dana yang memadai.</li> <li>- Dukungan lembaga keuangan internasional tidak ada, karena sudah tidak populer.</li> </ul>
4. Ketersediaan data dan informasi yang lengkap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data tersedia namun tidak lengkap</li> <li>- Peta tersedia namun kasar dan parsial</li> <li>- Hasil penelitian kualitatif cukup banyak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Data kuantitatif lemah</li> <li>- Peta lengkap belum tersedia.</li> </ul>

<sup>165</sup> Syahyuti, *Prospek Dan Kendala Pelaksanaan Reforma Agraria*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian, Bogor : 2006, hlm. 2-3.

Adapun kendala-kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform secara khususnya di Kota Medan<sup>166</sup> diantaranya adalah :

1. Kurangnya kesadaran mengenai nilai dan pentingnya redistribusi tanah dari sebagian besar kelompok masyarakat khususnya penerima lahan.
2. Masalah dalam kegiatan pendaftaran tanah yang belum sempurna, hal ini menimbulkan kesulitan dalam mengetahui data mengenai hak-hak tanah, luas tanah dan jenis usahanya, termasuk dalam hal kurangnya peta yang baik termasuk peta tanah milik dan hak-hak lain, juga mempengaruhi proses pengambilalihan dan redistribusi.
3. Adanya pengenaan biaya administrasi yang cukup besar kepada penerima lahan pada waktu penandatanganan permohonan calon penerima tanah redistribusi di kelurahan.
4. Ketidak lengkapan berkas yang diajukan pemohon penerima redistribusi misalnya, alas hak yang berkaitan dengan urutan-urutan kepemilikan riwayat tanah yang dikuasai.
5. Ketidaksanggupan penerima membayar PBHTB yang dikenakan oleh pemerintah disebabkan karena luasan lahan objek redistribusi yang besar-besar.

---

<sup>166</sup> Wawancara dengan Ir.Silaen, Staf Bidang Pengaturan dan Penguasaan Tanah Kantor Pertanahan Kota Medan, tanggal 13 Mei 2009.

6. Kegiatan redistribusi dipercayakan kepada panitia setempat yang mana aparat-aparat birokratis banyak yang bekerja sangat lambat, terutama dalam pemberian hak milik kepada para penerima redistribusi, walaupun ada beberapa dari mereka yang melaksanakan tugasnya dengan baik.
7. Kurang adanya kerjasama yang baik diantara anggota panitia dan instansi pemerintah yang antara lain disebabkan adanya tugas dan kepentingan lain.
8. Masih banyaknya tanah redistribusi yang sampai saat surat keputusan yang diberikan belum didaftarkan oleh penerima redistribusi ke kantor pertanahan.
9. Inventarisasi belum dilaksanakan sepenuhnya terhadap para penggarap yang akan menjadi calon penerima redistribusi, sehingga banyak tanah-tanah objek landreform yang peruntukannya tidak sesuai.
10. Masih banyaknya objek redistribusi tanah yang secara riil tidak memenuhi syarat, akan tetapi secara administrasi sudah sesuai ketentuan redistribusi tanah.
11. Kurangnya penyuluhan dari aparat pada saat dilaksanakannya redistribusi tanah objek landreform.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **C. Kesimpulan**

1. Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebagai paradigma yuridis, maupun filosofis dalam sistem prekonomian Indonesia sebagai dasar dari pembentukan UUPA, maka hukum agraria sesungguhnya adalah hukum yang mengatur masalah ekonomi. Ketentuan-ketentuan landreform merupakan contoh pengaturan dibidang ekonomi, bahwa ketentuan tersebut sebagai suatu sarana dalam rangka pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah, dalam arti terwujudnya pemerataan sumber daya alam yang berupa tanah dapat dikatakan sebagai salah satu lingkup dari hukum ekonomi Indonesia. Pemerintah melalui mandat yang ada memulai menjalankan Program Reforma Agraria. Tujuan program ini agar tanah dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan cara memberdayakan para petani melalui penguatan hak rakyat atas tanah sekaligus pemberian akses produksinya, sebagai wujud keberpihakan kepada rakyat kecil dalam meningkatkan prekonomian.
2. Objek redistribusi tanah di Kota Medan adalah tanah negara yang berdasarkan SK. Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10-06-1965 adalah seluas 10.582.3842 hektar yang kemudian berhasil didistribusi untuk priode tahun 2007 adalah seluas 45,0975 hektar dengan bidang persil 44 persil yaitu dengan jumlah SK pemberian sebanyak 33 SK. Kemudian terjadi penurunan pada priode tahun 2008 tanah objek landreform yang berhasil didistribusikan adalah seluas

25,8688 hektar dengan jumlah persil 31 persil yaitu dengan jumlah SK Pemberian sebanyak 29 SK. Sumbangan pendapatan yang bersal dari usahatani masih sangat melekat bagi petani penerima lahan redistribusi di Kota Medan dan bahkan masih menjadi sumber pendapatan utama dibanding sumber pendapatan lainnya. Artinya pada strata kelas lahan 0,1 – 0,25 sampai 1 ha lebih masih konsisten, makin tinggi penguasaan lahan makin tinggi pula sumbangan pendapatan yang berasal dari usaha tani, yang berbeda tentunya dengan pendapatan diluar usaha pertanian yang tidak teratur, tetapi bukan tidak berarti peranan sumber pendapatan diluar pertanian tidak dapat memenuhi kebutuhan pendapatan rumah tangga, justru dapat menutupi kedaan rumah tangga petani untuk menutupi kebutuhan sehari-hari.

3. Dalam pelaksanaan kegiatan landreform yang menjadi hambatan adalah munculnya peraturan-peraturan yang mengatur masalah agraria termasuk pertanahan yang tidak mengacu kepada UUPA sebagai acuan hukum dalam menentukan kebijakan hukum (legal policy) agraria. Sebagai akibat dari hal tersebut terjadi tumpang tindih dalam pengaturan masalah pertanahan, serta ada kecendrungan tidak memihak kepada rakyat kecil (petani) sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA. Disisi lain yang juga menjadi penghambat kegiatan landreform adalah dimana adanya beberapa ketentuan mengenai landreform yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat pada saat ini, seperti ketentuan mengenai luas maksimum dan minimum, absentee dan beberapa kendala teknis lainnya.

#### **D. Saran**

1. Masalah pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah khususnya tanah pertanian kiranya masih relevan dan harus dilaksanakan dengan serius, salah satu upaya yang dimaksud adalah seharusnya pemerintah dapat melaksanakan program landreform secara sungguh-sungguh dalam hal ini tidak hanya dilakukan dalam wujud peraturan-peraturan, tetapi yang sangat diperlukan adalah bagaimana implementasi dari peraturan-peraturan tersebut, dengan demikian akses petani dalam memiliki tanah sendiri sebagai prasyarat dalam meningkatkan kesejahteraanya benar-benar dapat terwujud.
2. Seharusnya pemerintah lebih aktif untuk menindaklanjuti keberadaan tanah surplus dan absentee sehingga kemudian dapat ditetapkan sebagai tanah objek redistribusi. Selain itu kegiatan pelaksanaan landreform dan redistribusi tanah perlu dilakukan dengan cara kesepakatan tidak top down seperti selama ini, tetapi rakyat yang perlu digerakkan untuk melaksanakannya. Rakyat diajari dengan kegiatan landreform atau dilaksanakan dengan bottom up yang dibiayai oleh pemerintah, atau pemerintah aktif sebagai fasilitator bukan pengawas semata-mata dan kegiatan itu tidak boleh putus, haruslah berkelanjutan sampai masyarakat benar-benar merasakan hasil dari kegiatan landreform tersebut dengan dukungan permodalan untuk usaha tani, serta teknologi dan pasar, yang disebut dengan istilah landreform by leverage, hal ini sependapat dengan yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin, Ketua Program Magister Notariat dan

Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dalam kegiatan wawancara tanggal 16 Mei 2009.

3. Mengenai landreform dan redistribusi tanah meskipun telah diatur sedemikian rupa akan tetapi mengingat kondisi tanah semakin terbatas, perkembangan zaman, perkembangan masyarakat serta perkembangan teknologi yang semakin maju kiranya sangat relevan apabila peraturan-peraturan tersebut diadakan peninjauan kembali, dengan melihat sinkronisasi kebijakan tersebut dengan keadaan dan kondisi pada saat sekarang agar lebih mudah dilaksanakan pada taraf implementasi, yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat. Diharapkan pemerintah juga lebih meningkatkan efektifitas pengawasan terhadap peraturan yang berkenaan dengan tanah surplus, absentee, penentuan batas maksimum dan minimum kepemilikan tanah pertanian serta masalah konversi tanah pertanian ke non pertanian.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Pratik*, PT.Bina Aksara : Jakarta, 1987.
- Atkins, Fiona, *Landreform Suatu Kegagalan Dalam Teori Klasik?*, dalam Analisis CSIS, "Masalah Tanah Semakin Meningkat", Tahun XX, No.2, Maret – April 1991.
- Bintang, Sri Pamungkas. *Politik Ekonomi Indonesia Baru*, Kiswondo, et all (et), Jakarta : Pustaka Pelajar, 2000.
- Budijaya, Nyoman, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Pelaksanaan Landreform*, Yogyakarta : Liberty, 2000.
- Dalimunthe, Chadidjah, *Pelaksanaan Landreform Di Indonesia Dan Permasalahannya*, Edisi Revisi Februari, Medan : Universitas Sumatera Utara, 2005.
- Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Nasional*, Jakarta : 1982.
- Doner, Peter, *Landreform and Economic Development*, Penguin Book Australia, Kutipan Gunawan Wiradi, dalam Sudiono Mp Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta : Gramedia, 1984..
- Fauzi, Noer, *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- , *Bersaksi untuk Pembaharuan Agraria, Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. KPA & KARSA, Yogyakarta : INSIST Press Printing, 2003.
- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : Alumni, 1986.
- Harsono, Boedi, *Sejarah Penyusunan, Isi Dan Pelaksanaanya Hukum Agraria Indonesia, Jilid I*, Jakarta : Djambatan, 1970.

- , *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, 1999.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional Edisi Revisi 2003. Jakarta : Djambatan, 2003.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada akhir Abad Ke-20*, Bandung : Alumni, 1994.
- , *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta : Jakarta, 1998.
- Hasinuddin, *Redistribusi Tanah Objek Landreform Berwawasan Lingkungan di Kota Medan*, Tesis PPs USU, Medan, 2004.
- Hustiati. *Agrarian Reform Di Philipina Dan Perbandingannya Dengan Landreform Di Indonesia*, Medan : Mandar Maju, 1990.
- Hutagalung, Ari Sukanti, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, Jakarta : Rajawali, 1985.
- LMPDP (Land Management and Policy Development Project), Pengembangan Kebijakan Pertanahan, Kajian dan Artikel, “*Ekonomi Sumber Daya Tanah*” Rabu 29 agustus 2007, [file:///E:/TEORI](file:///E:/TEORI%20Ekonomi%20Sumberdaya%20Tanah-LandPolicy.htm) Ekonomi Sumberdaya Tanah-LandPolicy.htm.
- Lubis, M.Solly. Diktat Teori Hukum Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Lubis, Muhammad Yamin dan Rahim Lubis. *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*. Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004.
- Mertokusumo, Sudikno RM, *Hukum Dan Politik Agraria*, Jakarta : Karunia Universitas Terbuka, 1998.
- Mubyarto, *Globalisasi dan Kesenjangan Ekonomi Reformasi Agraria Menuju Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*. Dalam : *Reformasi Pertanian Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama Dan Budaya*, Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanian Nasional. Penyunting, Adhie,

- Brahmana dan Hasan Basri Nata Manggala. Yogyakarta : Mandar Maju, 2002.
- Nasucha, Chaizi. *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Jakarta : Megapoin, 1994.
- Nasution, Bismar dan Mahmul Siregar, *Diktat Teori Hukum Program Studi Ilmu Hukum Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara*, Medan.
- Nasution, Lutfi I. *Beberapa Masalah Pertanahan Nasional Dan Alternatif Kebijaksanaan untuk Menanggulangnya*, dalam *Masalah Tanah Semakin Meningkat*, Analisis CSIS Tahun XX, No.2 Maret April 1991.
- Notonegoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria Di Indonesia*, Bina Karsa : Jakarta, 1984.
- Parlindungan, AP, *Aneka Hukum Agraria*, Bandung : Alumni, 1983.
- , *Landreform Indonesia Suatu Perbandingan*, Bandung : Alumni, 1987.
- , *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Bandung : Mandar Maju 1989.
- , *Masih Relevankah Landreform di Indonesia*, Kompas : 24 September 1989
- , *Landreform di Indonesia Startegi dan Sasarannya*, Bandung : Alumni, 1990.
- , *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung : Mandar Maju, 1993.
- Poerwardarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* , diolah kembali oleh : Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta : PN Balai Pustaka, 1976..
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Cet.3. Bandung : PT.Aditya Bakti, 1991.
- Rajagukguk, Erman, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta : Chandra Pratama, 1995.

- Ruchiyat, Eddy, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*” Alumni : Bandung, 1999.
- Rumusan Hasil Seminar Nasional Pertanahan, Dalam : ”Reformasi Pertanahan Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama Dan Budaya”, Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penyunting, Adhie, Brahmna dan Hasan Basri Nata Manggala. Yogyakarta : Mandar Maju.2002
- Sauni, Herawan, *Politik Hukum Agraria Kajian atas Landreform dalam rangka Pembnagunan Hukum Ekonomi Indonesia*, Medan : Pustaka Bangsa Press, 2006.
- Siregar, Tampil Anshari. *Pendalaman Lanjutan Undang-undang Pokok Agraria*, Medan : Multi Grafika, 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998.
- Sudarjanto, Cacuk, *dalam* Sapto Kuntoro, et, All (ed), *Reformasi Kebijakan Pembangunan Pertanian, Visi Misi, dan Strategi*, Bandung : Ikatan Alumni ITB, 1999.
- Sudiyat, Iman, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum, Jakarta, 1982.
- Sumardjono, Maria SW. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Kompas : September 2005.
- Sumaryanto, *Kajian Pembaharuan agraria Dalam Mendukung Pengembangan Usaha dan Sistem Agribisnis Bogor* : PSE, 2002.
- Sumodiningrat, Gunawan. *Menuju Swasembada Pangan, Revolusi Hijau II : Introduksi Manajemen Dalam Pertanian*, Jakarta : RBI, 2001.
- Syahyuti, *Kedala Pelaksanaan Landreform Di Indonesia : Analisa Terhadap Kondisi dan Perkembangan Berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor : 2005. [www.google.com](http://www.google.com).
- Tjondronegoro, Sediono MP. dan Gunawan Wiradi. *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Jakarta : Gramedia, 1984.

-----, Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa dan Madura Dari Masa ke Masa, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1984.

Wiradi, Gunawan, *Reforma Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris*, Makalah, Bandung, 1998.

Zulkarnain, *Pelaksanaan Redistribusi Obyek Landreform Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK. 24/HGU/65 Di Kabupaten Langkat*, Tesis PPs USU, Medan, 2004.

## **B. Artikel, Makalah Dan Jurnal**

Gunawaan Wiradi, "Reforma Agraria Dalam Perspektif Transisi Agraris", Bandung, 1998.

Gregorius Sahdan, *Menanggulangi Kemiskinan Desa*, Artikel – ekonomi Rakyat dan Kemiskinan – Maret 2005, [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org).

Simatupang, P, "Anatomi Masalah Produksi Beras Nasional dan Upaya Mengatasinya", Makalah pada Seminar Nasional "Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan", Bogor 9-10 November 2000.

Husodo, S.Y, "Peluang Usaha dalam Sektor Agribisnis", Seminar di Fapertas UNAS Jakarta, 14 September 1999.

Jamal, Erizal, Syahyuti dan Aten M.Harun, "Reforma Dan Masa Depan Pertanian", Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Jln.A.Yani No.70, Bogor 16161. pada Jurnal Litbang Pertanian 21(4), 2002.

Sajogyo, "Pertanian Dan Kemiskinan", Artikel,- Th. I - No. 1 - Maret 2002 [www.ekonomirakyat.org](http://www.ekonomirakyat.org)

Dworkin, Ronald, sebagaimana yang dikutip dari Bismar Nasution,, "Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Perbandingan Hukum". Makalah disampaikan pada dialog Interaktif tentang Penelitian hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, 18 Februari 2003

Syahyuti, *Bedah Konsep Kelembagaan* : "Strategi Pengembangan dan Penerapannya Pada Penelitian Pertanian". Puslitbang Sosek Pertanian Bogor : 2003. Artikel. [www.google.com](http://www.google.com)

Arie Sukanti Hutagalung, *Tantangan Pelaksanaan Landreform dalam Konteks Otonomi Daerah*. Makalah pada Seminar Nasional Pembaharuan Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat. BPN HKTI dan Catholic Relief Services, Jakarta : 24-25 Agustus 2004.

Yuswanda A. Temenggung, "Kebijakan Pertanahan Dalam Pengembangan Agribisnis", Makalah Pada Seminar Nasional Pulang Kampus Alumni Fakultas Pertanian Universitas Mataram di Mataram tanggal 23-24 Februari 2008, [www.Google.com](http://www.Google.com)

Iwan Isa, Direktur Penatagunaan Tanah, BPN-RI "Kebijakan dan Permasalahan Penyediaan Tanah Mendukung Ketahanan Pangan", Artikel, [www.google.com](http://www.google.com)

"Reforma Agraria Sebagai Bagian Integral dari Revitalisasi Pertanian dan Pembangunan Ekonomi Pedesaan". Makalah. [www.google.com](http://www.google.com).

Upah Minimum Regional Menurut Lapangan Usaha (*Minimum Wage by Sectors*), Kantor Departemen Tenaga Kerja Kota Medan, *Source* : *Departement Office of Man Power, Medan City*, melalui BPS Kota Medan, [www.bps-medan.go.id](http://www.bps-medan.go.id).

Bahan Presentase pada acara Dialog Serikat Petani Indonesia Dengan Bpn Sumut Beserta Jajaran Bpn Tingkat Kabupaten Di Sumut, Bandar Pasir Mandoge, 20 Juni 2008.

Herawan Sauni, "Implikasi Hukum Terhadap Pelaksanaan Landreform Indonesia", *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2009.

### **C. Peraturan Perundang-undangan.**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor. IX/MPR/2001 tentang tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1963 Tentang Surat Hutang Landreform (Lembaran Negara Tahun 1963 No. 63) Menjadi Undang-Undang.

Peraturan Pemerintah Nomor. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor. 224 Tahun 1961.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pemilikan Tanah Secara Absentee Bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform.

Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1991 tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Objek Landreform Secara Swadaya.

Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah kelebihan Maksimum, dan Tanah Absentee.

Peraturan Kepala BPN Nomor 11 Tahun 1997 tentang Penertiban Tanah Objek Redistribusi Landreform.