

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hubungan manusia dengan tanah sangat erat dan tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, sehingga tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali. Tidak jarang terjadi seseorang sampai mempertaruhkan nyawanya untuk mempertahankan tanahnya jika ada pihak lain yang ingin merampas.

Bagi sebagian orang yang telah mulai berhasil dalam hidupnya akan selalu berusaha untuk mendapatkan tanah untuk dijadikan sebagai salah satu sumber kekayaannya, mereka beranggapan bahwa tanah adalah suatu harta yang bersifat jangka panjang, serta dapat dicadangkan untuk kehidupan bagi dirinya di kala hari tua nanti ataupun untuk cucunya di masa mendatang. Oleh karena itu manusia berlomba-lomba memperoleh tanah sebanyak-banyaknya untuk dijadikan investasi di masa mendatang dan tanah merupakan suatu hal yang sangat diperlukan bagi kehidupan manusia, tetapi tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas, sementara kebutuhan tanah semakin meningkat seiring meningkatnya jumlah penduduk.

Selain itu manusia juga membutuhkan tanah sebagai tempat peristirahatan terakhir mereka. Beberapa agama besar di dunia mengajarkan bahwa “Manusia itu berasal dari tanah dan kalau mati ia akan kembali menjadi tanah”, dan ada pula yang mengajarkan bahwa yang bertempat tinggal di atas tanah ini bukan hanya

manusia dan makhluk berwujud saja tetapi juga banyak dihuni oleh makhluk-makhluk halus sehingga kita harus berhati-hati dalam menggunakan tanah.

Semua kenyataan tersebut memberikan nilai-nilai tersendiri terhadap tanah dan semakin meninggikan kedudukan nilai tanah dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi kehidupan manusia.¹ Akan tetapi tanah juga sering menjadi obyek sengketa di kalangan masyarakat.

Namun tanah bukan merupakan suatu obyek yang dengan mudah untuk diperoleh bagi setiap orang. Maka dari itu manusia menjadikan tanah sebagai tantangan yang masih harus dilakukan dan diolah sebelum tanah tersebut dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Tanah juga merupakan salah satu kewajiban pokok yang wajib dipenuhi, disamping pakaian dan makanan, yaitu sebagai tempat tinggal mereka. Pemerintah mempunyai peranan penting dalam memberikan tempat tinggal yang layak, agar tercapainya kehidupan yang baik, sehat dan teratur.²

Meskipun pemerintah mempunyai peranan yang penting dalam menentukan kehidupan yang layak bagi masyarakatnya, hal itu tidak akan mudah untuk diimplementasikan. Sebab masih banyak sengketa tanah yang terjadi di kalangan masyarakat. Bukan hanya di kalangan masyarakat biasa, sengketa tanah juga sering terjadi di kalangan masyarakat petani, khususnya petani penggarap. Hal ini merupakan masalah yang sangat serius, mengingat para petani penggarap (yang menggarap tanah orang lain) tersebut berharap akan mendapatkan

¹ Abdurrahman, *Tanya Jawab Masalah Pertanahan*, Penerbit Sinar Harapan, 1989, Jakarta hlm 24

² Dwi Uminarti, *Tinjauan Yuridis Perubahan Status Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Kulonprogo*, 2005, Yogyakarta: UII, hlm 3

kesejahteraan dari pemerintah, yang berupa redistribusi tanah. Sebagaimana dalam rangka pelaksanaan salah satu program *landreform*.

Bagi para buruh tani yang hanya menggarap tanah orang lain nasibnya cukup rawan, karena ia berada dalam kedudukan yang sangat lemah dan tergantung pada pemilik tanah dalam menetapkan berapa bagian yang harus mereka terima kalau ia menggarap tanah yang dimaksud, yang jelas tidak akan menguntungkan bagi para buruh tani tersebut.

Untuk lebih mensejahterakan kehidupan hidup para petani pemerintah melaksanakan program *landreform*, diantara program tersebut ada program redistribusi tanah seperti yang dilaksanakan di Kabupaten Bantul. Program *landreform* di Kabupaten Bantul tersebut merupakan redistribusi tanah *absentee*. Kepemilikan tanah *absentee* di Kabupaten Bantul terjadi akibat pemiliknya menjadi romusha. Kebijakan *landreform* tersebut dilakukan untuk memecahkan persoalan ketimpangan penguasaan tanah sekaligus mengatasi kepemilikan tanah secara *absentee*.³ Program redistribusi tanah di Desa Seloharjo merupakan redistribusi tanah *absentee*. Ada 29 (dua puluh sembilan) kepala keluarga yang akan mendapatkan redistribusi tanah tersebut, yang pada saat ini sedang diproses oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.⁴

Desa Seloharjo terletak di Kecamatan Pundong Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Terkait pengaturan mengenai program *landreform* yang sedang dilaksanakan khususnya di Desa Seloharjo, yaitu tentang

³http://etd.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=30482&obyek_id=4, diakses tanggal 1 November 2013, pukul 12.25

⁴ Wawancara dengan Waluyo, Seksi Perekonomian dan Pembangunan kantor Kelurahan Seloharjo tanggal 2 Juli 2013

redistribusi tanah, telah diatur dalam SK Gubernur DIY Nomor 420.3/603/Kpts/66/BPN/1990 tentang Penegasan Atas Obyek *Landreform* dan SK Bupati Bantul Kepala Daerah Tingkat II Bantul tanggal 28 Maret 1990 Nomor 420.3/310/Kpts/66/1990 tentang Pengusulan Redistribusi Tanah Negara Asal Tanah *Absentee* (obyek *landreform*).⁵

Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 1997 tentang Penerbitan Tanah-Tanah Obyek Redistribusi *Landreform*, menyatakan bahwa Surat Keputusan tersebut dinyatakan batal dengan sendirinya dan tidak berlaku lagi. Maka dari itu akan segera dikeluarkan Surat Keputusan Redistribusi yang baru, yang mana pada saat ini sedang dirancang. Surat Keputusan Redistribusi tersebut baru akan mulai diberlakukan pada tahun 2014. Hal ini dikarenakan Surat Keputusan Redistribusi di masa-masa awal pelaksanaan *landreform* tersebut hanya untuk pencapaian target semata, tanpa memperhatikan masalah dan sengketa yang timbul.⁶

Berdasarkan latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan terhadap proses pelaksanaan redistribusi tanah *absentee* dan berbagai macam hambatannya di Desa Seloharjo Kabupaten Bantul. Maka dari itu penulis tertarik menelitinya dalam bentuk skripsi dengan judul : **Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Redistribusi Tanah Absentee Menurut PP Nomor 224 Tahun 1961 di Desa Seloharjo Kecamatan Pundong Kabupaten Bantul.**

B. Rumusan Masalah

⁵ Wawancara dengan Farida, staf Sub Bagian Redistribusi Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, 2 Juli 2013

⁶ Wawancara dengan Tony Warman, staf Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, 3 Juli 2013

Berdasarkan uraian diatas maka penulis mendapatkan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan redistribusi tanah absentee di Desa Seloharjo Kabupaten Bantul?
2. Apa saja hambatan-hambatan dalam pelaksanaan redistribusi tanah absentee di Desa Seloharjo Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan redistribusi tanah absentee di Desa Seloharjo Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang akan dihadapi dalam proses pelaksanaan redistribusi tanah absentee di Desa Seloharjo.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini agar memberikan pemahaman terhadap masyarakat tentang bagaimana proses pelaksanaan redistribusi tanah *absentee* di Desa Seloharjo, Kabupaten Bantul. Yang mana pelaksanaannya tersebut sesuai dengan prosedur aturan yang berlaku.

E. Tinjauan Pustaka

Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No.5/1950) menetapkan dalam Pasal 7, bahwa agar supaya tidak merugikan kepentingan umum, maka

pemilikan dan pengusahaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih sekitar 60% (enam puluh persen) dari para petani adalah petani tidak bertanah. Sebagian mereka itu merupakan buruh tani, sebagian lainnya mengerjakan tanah orang lain sebagai penyewa atau penggarap dalam hubungan perjanjian bagi hasil.⁷

Landreform berasal dari bahasa inggris yaitu “*land*” dan “*reform*”. *Land* yang berarti tanah dan *reform* yang berarti perombakan atau perubahan untuk membangun atau membentuk serta menata kembali struktur pertanian baru. *Landreform* dalam arti sempit adalah penataan ulang struktur penguasaan dan kepemilikan tanah, merupakan bagian pokok dalam konsep reformasi agraria. Semenjak era reformasi telah terjadi perkembangan yang menggembirakan, dimana telah cukup banyak pihak yang membicarakan dan peduli dengan permasalahan ini, meskipun masih terbatas dalam tingkat wacana. Namun demikian, sampai sekarang belum berhasil disepakati bagaimana *landreform* dan *agrarian reform* (pembaharuan agraria) tersebut sebaiknya untuk kondisi Indonesia.

Atas dasar ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria diterbitkan peraturan perundangan *landreform* yang bertujuan untuk rakyat khususnya para petani kecil secara adil dan merata, sehingga terbuka kesempatan untuk mengembangkan diri mencapai kemakmuran sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, 2008, Jakarta, hlm 494

Pengertian *landreform* berarti program untuk melakukan tindakan yang saling berhubungan satu sama lain, yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang di bidang sosial, ekonomi yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanian.

Namun pada kenyataannya tujuan tersebut juga dilupakan, banyak masyarakat kita khususnya petani, tidak merasakan kemakmuran di bumi Indonesia. Masih banyak petani yang menggarap bukan tanah miliknya sendiri. Sangat miris melihat pada dasarnya bumi Indonesia merupakan negara agraris yang mempunyai lahan yang luas, subur dan seharusnya diperuntukkan, diolah dan digarap oleh para petani Indonesia.

Ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia sebagaimana halnya ketimpangan ekonomi atau tingkat pendapatan penduduknya adalah sangat tajam dan ironis. Dengan tujuan pemerataan dan untuk mencapai keadilan dalam perolehan pemanfaatan tanah maka program *landreform* yang telah lama hanya menjadi program atau kebijakan teknis saja haruslah diaktifkan kembali.⁸

Dorren Warriner sebagaimana dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung mengatakan bahwa bila dilihat dari arti *landreform*, pada dasarnya *landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk kepentingan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber tanah. Jadi, *landreform* lebih merupakan suatu alat perubahan sosial dalam

⁸ <http://synapzha.blogspot.com/2013/03/pelaksanaan-landreform-di-indonesia.html>

perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan dan kemerdekaan suatu bangsa.⁹

Pelaksanaan konsep *landreform* merupakan upaya yang dilakukan oleh setiap negara untuk melakukan perubahan dalam proses pemilikan atas tanah. Oleh karena itu, pelaksanaan *landreform* ini berkaitan erat dengan kemauan politik dari suatu negara.¹⁰

Landreform merupakan salah satu solusi untuk memperbaiki taraf kehidupan masyarakat khususnya para petani, dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis. Untuk melaksanakan tujuan tersebut pemerintah telah melaksanakan *landreform* dalam arti sempit, salah satunya yaitu kegiatan proyek redistribusi tanah.

Redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *landreform* yang diberikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi masyarakat khususnya para petani dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian adil dan merata.¹¹

F. Metode Penelitian

⁹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, cetakan pertama, 2007, Jakarta, hlm 202

¹⁰ *Ibid*

¹¹ <http://kioshukumonline.blogspot.com/2010/09/landreform-adalah-merupakan-salah-satu.html>, diakses tanggal 20 Juli 2013 pukul 22.15

1. Obyek Penelitian

Tinjauan yuridis pelaksanaan redistribusi tanah *absentee* menurut PP Nomor 224 Tahun 1961 di Desa Seloharjo Kecamatan Pundong Kabupaten Bantul.

2. Subyek Penelitian

- a. Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Propinsi DIY
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
- c. Kepala Wilayah Kecamatan Pundong
- d. Kepala Desa Seloharjo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul

3. Lokasi Penelitian

Kabupaten Bantul, Propinsi DIY

4. Sumber Data

- a. Sumber data primer, yaitu data-data yang diperoleh melalui penelitian langsung ke lapangan.
- b. Sumber data sekunder yaitu, data-data yang diperoleh melalui penelitian studi kepustakaan yang dapat berupa :
 - i. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis seperti peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
 - ii. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan secara yuridis, seperti literatur, hasil wawancara serta hasil penelitian terlebih dahulu.

- iii. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang dapat membantu memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode menanyakan langsung kepada narasumber yang bersangkutan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Studi pustaka, yaitu teknik pengumpulan data dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

6. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah metode yuridis empiris, yaitu dengan mencari data-data di lapangan secara langsung dan berdasarkan aturan hukum yang berlaku.

7. Analisis

Metode analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif, dengan cara bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan, lalu disistematiskan dan kemudian dianalisis untuk diambil kesimpulan.

8. Kerangka Skripsi

- a. Bab I Pendahuluan, berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penulisan, sistematika penulisan.
- b. Bab II Tinjauan umum *landreform* dan program *landreform*
- c. Bab III membahas tentang tinjauan pelaksanaan redistribusi tanah *absentee* di Desa Seloharjo, Kabupaten Bantul dan hambatan dalam pelaksanaan redistribusi tanah *absentee* di Desa Seloharjo, Kabupaten Bantul.
- d. Bab IV Penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang telah diteliti oleh penulis.