



Diyan Isnaeni, S.H., M.H.
Dr. H. Suratman, S.H., M.Hum.

REFORMA AGRARIA

LAND REFORM DAN REDISTRIBUSI TANAH DI INDONESIA



DIYAN ISNAENI, SH.,MH.
Dr. H.M. SURATMAN, SH.,M.Hum

REDISTRIBUSI TANAH DI INDONESIA

KATA PENGANTAR

Buku yang berjudul **“Redistribusi Tanah di Indonesia”**, yang ditulis oleh Saudara Diyan Isnaeni, SH.,MH., dan Dr. H.M. Suratman, SH.,MHum., keduanya adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Islam Malang (Unisma), merupakan hasil penelitian yang dibiayai oleh DPRM Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kemenristekdikti.

Selaku pimpinan fakultas, saya bangga serta gembira karena secara tidak langsung yang bersangkutan telah membawa dan mengangkat nama lembaga “Fakultas Hukum Unisma” dalam kancah nasional dalam penulisan buku ajar. Buku Redistribusi Tanah ini, merupakan salah satu buku yang menurut hemat saya memenuhi persyaratan sebagai buku ajar dalam bidang hukum pertanahan.

Saya menyambut baik atas kreativitas dosen untuk menyusun buku ajar di bidang Hukum Pertanahan, karena pada saat ini bidang pertanahan menjadi perhatian pemerintah/negara terkait dengan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan pembangunan. Buku ini akan sangat banyak membantu untuk memahami bagaimana implementasi redistribusi tanah.

Kehadiran buku ini memiliki kontribusi yang sangat tinggi bagi perkembangan ilmu pengetahuan, karena akan dapat memperluas cakrawala pengetahuan di bidang pertanahan yang banyak dibutuhkan oleh masyarakat.

Saya mengenal para penulis sebagai dosen yang tekun dan kreatif yang dapat memacu rekan sejawat dan lingkungannya untuk lebih maju. Saya sangat menghargai adanya upaya yang sungguh-sungguh dari para penulis, sehingga dapat mewujudkan penerbitan buku ini.

Saya menganjurkan agar buku ini kiranya dapat dibaca oleh kalangan luas, tidak hanya para mahasiswa melainkan juga penting bagi para praktisi hukum, LSM, maupun khalayak umum.

Saya berharap agar kiranya tradisi menulis dan menyebarkan pemikiran dalam bentuk buku dan penerbitan lain, diikuti oleh para akademisi lainnya demi perkembangan ilmu pengetahuan itu sendiri.

Malang, 01 Oktober 2017.

Dekan Fakultas Hukum,

DR. H. MARIYADI, SH., MH.

PRAKATA

Pada kesempatan yang baik ini, izinkanlah penulis memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena atas berkat rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ini.

Buku yang berjudul “REDISTRIBUSI TANAH DI INDONESIA” ini, didalamnya membahas tentang hak menguasai negara atas tanah, landreform dan agrarian reform, redistribusi tanah, pemberian hak atas tanah negara, sertifikat tanah sebagai tanda bukti hak, serta pendaftaran tanah.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan buku ini tidak terlepas dari kekurangan, dan masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis akan dengan senang hati menerima kritik dan saran-saran konstruktif dari handai taulan semuanya.

Kepada semua pihak yang telah memberikan saran dan bantuannya dalam penyusunan buku ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya, terutama kepada Direktur DRPM Ditjen Dikti Kemenristekdikti atas kesempatan dan kepercayaan yang telah diberikan kepada tim peneliti untuk melakukan penelitian melalui Skim Penelitian Terapan dengan luaran berupa buku ajar/teks ini; dan kepada Rektor Universitas Islam Malang Prof. Dr. H. Maskuri, M.Si., yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk mengabdikan di Unisma; serta kepada Dekan Fakultas Hukum Unisma, Dr. H. Mariyadi, SH., MH, yang telah memberikan masukan yang sangat bermanfaat, dan kepada seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Unisma Malang. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah berkenan memberikan bantuan baik materiil maupun spirituil selama penyusunan buku ajar/teks ini.

Semoga segala apa yang telah diberikan kepada penulis senantiasa mendapat balasan pahala yang berlipat dari Allah SWT, amien.

Malang, 01 Oktober 2017.

Tim Penulis,

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	ii
PRAKATA	iii
DAFTAR ISI.....	iv
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Pengertian Hak Menguasai Negara Atas Tanah	
B. Hak Menguasai Negara Atas Tanah Dalam Konstitusi ..	
C. Hak Menguasai Negara Atas Tanah Dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria	
D. Tujuan Negara Menguasai Tanah	
 BAB II : LAND REFORM DAN AGRARIAN REFORM	
A. Istilah dan Pengertian	
B. Latar Belakang dan Tujuan.....	
C. Land Reform dan Perkembangannya	
 BAB III : REDISTRIBUSI TANAH INDONESIA	
A. Redistribusi Tanah Menurut Undang-Undang Landreform	
B. Obyek Penerima Redistribusi	
C. Ganti Rugi Untuk Bekas Pemilik	
D. Panitia <i>Land Reform</i>	
 BAB IV : IMPLEMENTASI REDISTRIBUSI TANAH	
A. Pengertian Redistribusi Tanah	
B. Implementasi Redistribusi Tanah	
C. Implementasi Kebijakan Program Redistribusi Tanah Bekas Perkebunan	
D. Kebijakan Program Redistribusi bekas Tanah Perkebunan Dalam meningkatkan Pembangunan Sosial Eknomi Masyarakat	
 BAB V : PEMBERIAN HAK ATAS TANAH NEGARA	
A. Pengaturan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.....	

- B. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN)
 Dalam Pemberian Hak Atas Negara.....
- C. Mekanisme Pemberian Hak Atas Tanah Negara.....

BAB VI : PENDAFTARAN TANAH

- A. Pendaftaran Tanah dan Pengaturannya
- B. Pengertian dan Tujuan Pendaftaran Tanah
- C. Asas-asas Pendaftaran Tanah
- D. Obyek Pendaftaran Tanah
- E. Kegiatan Pendaftaran Tanah
- F. Pendaftaran Tanah Secara Sistematis
- G. Pendaftaran Tanah Secara Sporadis

BAB VII : SERTIFIKAT SEBAGAI TANDA BUKTI HAK

- A. Sertifikat Dalam Peraturan Perundang-Undangan
- B. Pengertian dan Macam-Macam Sertifikat
- C. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah
- D. Sifat Pembuktian

DAFTAR PUSTAKA.

LAMPIRAN.

PROFIL PENULIS.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengertian Hak Menguasai Negara

Negara Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara hukum modern. Secara konsitusional sebagai negara hukum modern dapat diketahui dalam rumusan tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945 yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Secara normatif tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial (Pasal 33 UUD 1945).

Pasal 33 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar “Hak Menguasai oleh Negara” mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Atas dasar itu, tujuan hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹

Istilah dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak diuraikan secara jelas, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan arti, maksud dan tujuannya. Untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan penafsiran oleh penafsir UUD 1945 (dalam penjelasan pasal-pasal nya sebelum di amandemen). Setelah UUD 1945 di amandemen, penafsirnya ialah oleh Mahkamah Konstitusi. Pengertian dikuasai oleh negara mempunyai persamaan arti dengan negara menguasai atau penguasaan negara. Pengertian kata “menguasai” ialah berkuasa atas (sesuatu), sedangkan pengartian kata “penguasaan” berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan”.²

Dalam hal penguasaan negara dalam hukum agraria atas bumi atau tanah,

¹ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 21.

² Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, 1995, hlm. 533.

mengandung pengertian negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan segenap sumber daya agraria yang terdapat dalam wilayah hukum negara Indonesia. Pengertian demikian, sejalan dengan maksud istilah dikuasai oleh negara yang ditujukan kepada obyek-obyek penguasaan yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, sedangkan pengertian hak menurut Apeldoorn,³ adalah suatu kekuasaan (*macht*) yang teratur oleh hukum yang berdasarkan kesusilaan (*moral*). Tetapi kekuasaan semata-mata bukanlah hak. Hanya kekuasaan yang dibenarkan oleh hukum saja yang dijadikan dasar bagi adanya hak untuk mengatur oleh negara.

Dalam kepustakaan ilmu negara asal-usul kekuasaan negara selalu dikaitkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty atau souveriniteit*), dengan soal siapa yang berdaulat dan siapa pemegang kekuasaan dalam suatu negara.⁴ Pembahasan ini tidak mempersoalkan siapa yang memegang kekuasaan dalam negara, sehingga kurang tepat mengemukakan teori-teori kedaulatan sebagai sumber kekuasaan negara. Menurut van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Notonagoro, negara sebagai organisasi tertinggi dari suatu bangsa diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki bidang kuasa untuk membuat peraturan hukum.⁵

Menurut J.J. Rousseau, bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang intinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.⁶ Dalam perjanjian masyarakat, bahwa yang dilepas oleh setiap individu dan diserahkan kepada kelompoknya (masyarakat) ialah sebagian kekuasaan, bukan kedaulatannya. Namun kekuasaan negara itu bukanlah kekuasaan mutlak (*postestas legibus omnibus soluta*), sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti Hukum Alam dan Hukum Tuhan (*leges nature et*

³ Van Apeldoorn, L.J., *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, (terjemahan Oetari Sadino), Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Pradnya Paramita, 1985, hlm. 22.

⁴ Dalam Ilmu Negara dikenal beberapa teori yang memberi dasar hukum bagi kekuasaan negara atau teori penghalalan kekuasaan negara yaitu: Teori Teokrasi, Teori Kekuatan dan Teori Yuridis. Teori yang disebut terakhir melahirkan tiga teori baru berdasarkan lahirnya kekuasaan negara yaitu: *Teori Patrimonial*, *Teori Patriachal*, dan *Teori Perjanjian* yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes, John Locke dan J.J. Rousseau.

⁵ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara, 1984, hlm. 99

⁶ J.J. von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (terjemahan R. Wiratno, D.Dt.Singomangkuto dan Djamadi), Jakarta : PT. Pembangunan, 1958, hlm.176.

devinae) serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*, pengertian *leges imperii* menurut Yudha B. Ardhiwisastra⁷ ialah undang-undang dasar negara yang berisi ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya.

Selaras dengan kedua teori atau konsep di atas, secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenali sebagai hak bangsa. Negara di sini, dipandang sebagai *territoriale publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*,⁸ yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan bidang kuasa atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam (*natural resources*) yang ada dalam wilayahnya secara inten.

Teori lain mengenai kekuasaan, negara dapat juga menguasai orang (*individuals*) di samping sumber daya alam atau kekayaan (*things*). Kedua obyek kekuasaan negara tersebut, oleh Montesquieu dibedakan dengan memisahkan secara tegas antara konsep *imperium versus dominium*.⁹ Imperium merupakan konsep mengenai *the rule over all individuals by the prince*, sedangkan dominium merupakan konsep mengenai *the rule over things by the individuals*.¹⁰ Konsep ini merupakan cikal bakal pembedaan kekuasaan politik dan ekonomi atau pembedaan kedaulatan politik dan ekonomi. Malahan telah dilembagakan dalam ilmu hukum melalui pembedaan antara ranah hukum publik (*political law*) dan hukum privat (*civil law*) dengan obyek yang terpisah satu sama lain.¹¹ Meskipun terlepas dari konsep Montesquieu, baik mengenai orang atau individu maupun benda atau *things*, secara teoritis dapat menjadi obyek kekuasaan secara bersamaan. Mengenai pendapat Montesquieu, Roscoe Pound¹² mengatakan bahwa kekayaan (*things*) yang dimaksudkan oleh Montesquieu dimaknai sebagai benda-benda (obyek kekayaan). Benda-benda yang dimaksud Roscoe Pound itu

⁷ Yudha B. Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Bandung :Alumni, 1999, hlm. 30

⁸ Ronald Z. Titahelu, "Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", Disertasi, Surabaya : PPS-UNAIR, 1993, hlm. 141

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, hlm. 12

¹⁰ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 8

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 12

¹² Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1966, hlm. 110.

BAB II

LAND REFORM DAN AGRARIAN REFORM

A. Istilah dan Pengertian

Istilah land reform mempunyai arti yang sangat luas. Di dalam artikelnya *Toward a Theory of Land reform*, Michael Lipton menunjukkan, bila kita mencoba untuk membuat suatu definisi maka akan menimbulkan tiga masalah.

1. *They may be insufficient, . . . and an insufficient definition of land reform permits somethings not correctly or normally counted as land reform to slip in.*
2. *Definitions may be more than sufficient. A more than sufficient definition of land reform excludes somethings correctly or normally counted as land reform.*
3. *A definition can be plain wrong, specifying characteristics that do not really belong to the object defined, A plain wrong definition of land reform would both exclude things that should be out.*¹

Bila kita mencoba untuk menerjemahkan definisi *land reform* secara harfiah, kita akan menghadapi suatu hal yang sangat membingungkan, karena istilah land itu sendiri mempunyai arti yang berbagai macam pengertian. Menurut H. Beers:

“In Law it is property, in political science it is source of power and strategy; in economics it is a factor of production and a form of capitals; in social psychology it is a personalized guarantor of security, in anthropology an item of culture and impart of social system; in agriculture it means basically the soil; to geographers land can mean most of these things, but most of all perhaps surface of land use.”²

Sedangkan istilah reform berarti mengubah, dan terutama mengubah ke arah yang lebih baik. Jadi *land reform* berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

¹ Michael Lipton, “Towards a Theory of *Land reform*”, di dalam buku David Lehman *Peasants, Landlords and Governments Agrarian Reform in the Third World*, Holmes & Mars Publisher, Inc., New York, 1978, halaman 269.

² H. Beers, “Socio-Economic Development and Man-Land Relationship”, dalam *Sociologis Ruralis* 18 (34), 1968 halaman 330 - 361.

Karena pengertiannya yang luas, *land reform* diartikan berbeda-beda menurut pengertian tertentu yang berlainan pada setiap disiplin. Tetapi King menunjukkan bahwa pada umumnya perbedaan pengertian dan definisi menyoroti 2 pengertian secara umum:

1. *Land reform* is a invariably a more or less direct, publicly controlled change in the existing character of land ownership.
2. It normally attempts a diffusion of wealth, and productive capacity.³

Bila dilihat dari arti tersebut, pada dasarnya *land reform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Jadi *land reform* lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dan tujuan politik, kebebasan, dan kemerdekaan suatu bangsa.⁴

Dalam kasus-kasus tanah *land reform*, dikenal dengan agrarian reform sekedar untuk memberi pengertian perubahan dalam gambaran secara menyeluruh. Sebaliknya, beberapa pihak menerjemahkan *land reform* secara sempit dan tradisional yaitu sebagai alat untuk mengadakan penyediaan tanah bagi para penggarap, yang biasanya dikenal sebagai redistribusi tanah atau dianggap sebagai “*land reform in practice*”.⁵

Untuk mengatasi kekaburan dan kesimpangsiuran definisi, studi ini akan mengambil definisi dan skema definisi dari PBB sebagai dasar analisa. Seperti disebutkan sebelumnya, PBB mendefinisikan agrarian reform sebagai bentuk perkembangan/perubahan dasar struktur pertanian atau kerangka institutional dari produksi hasil pertanian yang bertujuan baik, untuk meningkatkan hasil pertanian maupun kesejahteraan sosial.

Menurut PBB agrarian reform mencakup hal sebagai berikut:

1. *Land tenure, the legal customary system under which the land is owned;*
2. *The redistribution of ownership of farm property between large estates and peasant farms of various sizes;*
3. *Land tenancy, the system under which land is operated its product divided between operator and owner;*

³ Russel King, *Land reform: A world Survey*, West New Press, Boulder, Colorado 1977, halaman 5.

⁴ Dorreen Warriner, *Land reform in Principle and Practice*, Coloradon Press, Oxford, 1969, halaman xiii.

⁵ Dorreen Warriner, *Ibid.*, halaman xiv

4. *The organization of credit, production and marketing.*
5. *The mechanism through which agriculture is financed;*
6. *The burdens imposed on rural population by government in the form of taxation.*
7. *The services supplied by government to rural populations such as technical advice, educational facilities, health services, water supply and communication.*⁶

Berdasarkan pada pandangan tersebut di atas, agrarian reform merupakan konsep yang lebih menyeluruh daripada *land reform*, karena agrarian reform meliputi modifikasi keadaan-keadaan yang sangat luas dan sangat mempengaruhi sektor pertanian. Di samping itu, ditinjau dari segi politik dan ekonomi, bukanlah tidak mungkin untuk menaikkan hasil melalui usaha-usaha yang bersangkutan di dalam agrarian reform. Yang menjadi pokok, *land reform* dapat menjadi suatu alat penting untuk meningkatkan hasil pertanian yang dihasilkan tanah tersebut dengan asumsi bahwa tanah adalah satu-satunya faktor produksi.

Di Indonesia, terdapat pula perbedaan serupa antara agrarian reform dan *land reform* sebagaimana tersebut dalam skema definisi di atas. Agrarian reform diartikan sebagai *land reform* dalam arti luas yang meliputi 5 program, misalnya:

1. Pembaharuan Hukum Agraria;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan mengenal pemilikan dan penguasaantanan serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah;
5. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.⁷

Program ke-4 dikenal sebagai *land reform* dalam arti yang sempit. Selanjutnya dalam studi ini istilah *land reform* akan digunakan dalam cara yang lebih terbatas yang mengarah ke program pemerintah menuju pemerataan kembali pemilikan tanah.

⁶ United Nations, Departement of Economic Affairs, *Land reform: Defect in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development*, halaman 4 - 5.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Bagian Pertama* jilid I, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1973, halainan 2 —3.

BAB III

REDISTRIBUSI TANAH INDONESIA

A. Redistribusi Tanah Menurut Undang-Undang Landreform

Dalam bukunya *Land reform: A world Survey* Russel King menyatakan bahwa kind reform dapat dipergunakan sebagai konsep dasar, baik untuk memenuhi beberapa langkah menuju ke arah keadilan sosial maupun untuk mengatasi rintangan dalam rangka Pembangunan Ekonomi.¹ Dengan memperhatikan pernyataan tersebut di atas baiklah kita tinjau tujuan diadakannya *land reform* di Indonesia, yaitu:²

1. Mencapai distribusi yang merata sumber-sumber kehidupan para petani, khususnya tanah, dengan tujuan untuk memenuhi distribusi hasil produksi yang merata;
2. Untuk melaksanakan prinsip “tanah untuk peng garap”;
3. Mengakhiri sistem penguasaan tanah secara tidak terbatas dan secara besar-besaran;
4. Meningkatkan produksi nasional dalam bidang pertanian.

Dari tujuan *land reform* tersebut di atas dapat kita pastikan, pelaksanaan *land reform* di Indonesia mempunyai tujuan utama yang seimbang antara perkembangan ekonomi dan pemerintahan sebagaimana pernyataan King tersebut di atas.

Dalam bab terdahulu telah diuraikan, dalam rangka mencapai tujuan *land reform*, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 56/PRP/1960 tentang “Penetapan Luas Tanah Pertanian”³ yang antara lain menentukan batas maksimum dan minimum luas tanah pertanian yang dapat dikuasai oleh seseorang. Pemerintah akan mengambil tanah yang melebihi batas penguasaan maksimum dengan membayar ganti rugi kepada pemegang haknya untuk kemudian dibagikan kepada para petani penggarap yang tak mempunyai tanah sama sekali. Selain itu

¹ Russel King, *Land reform: A World Survey*, West View Press, Boulder, Colorado, 1977, halaman 11.

² Sebagaimana dinyatakan oleh Menteri Agraria Sadjarwo dalam pidato Ya 12 September 1960 yang mengantarkan RUU Pokok Agraria di Sidang Pleno DPRGR, dikutip dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Buku Pertama Jilid I*, Djambatan, 1973, Jakarta, halaman 279.

³ Undang-Undang tersebut diundangkan dalam suatu situasi yang sangat inendesak untuk segera mengeluarkan peraturan tentang reformasi struktur agraria. Ia diundangkan sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kemudian PP .tersebut dikukuhkan sebagai UU No. 1 tahun 1961 yang berlaku sejak 1 Januari 1961.

Pemerintah juga berusaha untuk menyediakan tanah bagi para petani seluas batas minimum yang layak bagi petani tersebut untuk memenuhi kelangsungan hidupnya.

Ketentuan redistribusi tanah ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah no. 224 tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah no. 41 tahun 1964. Selanjutnya akan kita lihat lebih seksama kedua Peraturan Pemerintah yang mengatur program redistribusi tanah di Indonesia tersebut diatas.

B. Obyek Penerima Redistribusi

Menurut Peraturan Pemerintah No. 224/1961, tahun yang akan diredistribusikan adalah sebagai berikut:⁴

- a. Tanah yang merupakan kelebihan dan batas maksimum sebagaimana dalam UU No. 56/Prp/1960;
- b. Tanah yang dikuasai secara absentee;
- c. Tanah swapraja dan tanah negara bekas swapraja.⁵
- d. Tanah negara lainnya.

Adapun penetapan batas maksimum penguasaan sebidang tanah ditentukan berdasarkan faktor-faktor berikut:

1. Jumlah tanah yang tersedia;
2. Kepadatan penduduk kabupaten;
3. Jenis dan kesuburan tanah di tiap-tiap kabupaten seperti sawah atau tanah kering.

Batas maksimum tidak hanya meliputi penguasaan tanah dengan hak milik saja tetapi juga meliputi tanah yang dikuasai dengan hak gadai, hak sewa dan hak-hak lain yang terjadi berdasarkan perjanjian antara pemilik dan pihak lain yang menguasai tanahnya. Batas luas maksimum yang ditetapkan oleh Undang-undang No. 56/Prp/1960 dapat dilihat dalam tabel berikut di bawah ini.⁶

Kepadatan penduduk per km ²	batas maksimum yang dapat dikuasai (ha)	
	sawah	tanah kering
1. Tidak padat, 1 - 50/km ²	15	20
2. Daerah padat		
a. kurangpadat 51 - 250/km ²	10	12
b. cukup padat 251 - 400/km ²	7,5	9

⁴ Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961, Pasal 1,

⁵ Tanah yang terletak di dan termasuk dalam wilayah swapraja atau terletak dalam wilayah bekas swapraja.

⁶ Undang-Undang No. 56/PRP/1960, Pasal 1.

c. sangat padat lebih dan 400/km ²	5	6
---	---	---

Jika tanah pertanian yang dikuasai merupakan sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah kering sama dengan sawah ditambah 30% di daerah-daerah yang tidak padat dan 20% di daerah-daerah yang padat dengan ketentuan, bahwa tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.⁷

Selanjutnya pasal 2 Undang-Undang yang sama menentukan, jika jumlah anggota keluarga melebihi 7 orang, maka bagi keluarga itu luas maksimum untuk setiap anggota, yang selebihnya ditambah dengan 10% dengan ketentuan bahwa jumlah tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak lebih dari 20 ha, baik sawah, tanah kering maupun sawah dan tanah kering.⁸

Barang siapa menguasai tanah pertanian melebihi batas maksimum yang ditentukan, wajib melaporkan kepada Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dalam waktu 3 bulan sejak berlakunya Undang-Undang *land reform* tersebut.⁹

Selanjutnya pasal 4 Undang-Undang yang sama melarang untuk memindahkan tanah tanpa izin dari Kepala Agraria Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan ini untuk menghindari pihak-pihak yang hendak mencoba secara legal mempertahankan tanah pertanian di lingkungannya.¹⁰

Selanjutnya Undang-Undang menentukan, barang siapa sesudah berlakunya Undang-Undang ini, memperoleh tanah pertanian hingga tanah pertanian yang dikuasainya berjumlah lebih dari luas maksimum, maka dalam jangka waktu tidak lebih dari satu tahun sesudah diterimanya tanah tersebut, mengusahakan agar jumlah tanah pertanian yang dikuasainya tidak melebihi batas maksimum. Peraturan juga mengecualikan beberapa jenis tanah dan ketentuan batas maksimum tersebut di atas, seperti:

- a. Tanah hak guna usaha atau tanah hak-hak lainnya, yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari Pemerintah (seperti tanah jabatan);
- b. Tanah yang dikuasai oleh badan-badan Hukum.

⁷*Ibid*, Pasal 1 ayat (2).

⁸*Ibid*, Pasal 2 ayat (1).

⁹*Ibid*, Pasal 3

¹⁰*Ibid*, Pasal 4

BAB IV

IMPLEMENTASI REDISTRIBUSI TANAH

A. Pengertian Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah secara umum lebih dikenal sebagai *land reform*.¹ Dalam hal-hal tertentu, istilah *land reform* dipakai dalam pengertian yang sempit sebagai perubahan dalam kepemilikan dan penguasaan tanah khususnya redistribusi tanah. Di samping itu di beberapa negara-negara Asia, program *land reform* sebagian besar terdiri dari program redistribusi tanah.

Berbicara mengenai redistribusi tanah, Erich Jacoby menyatakan, usia redistribusi tanah adalah sama dengan Sejarah manusia dan dapat dikatakan sebagai kelanjutan proses yang berhubungan dengan sejarah. Di Eropa program dimulai dengan meredistribusi tanah untuk tentara-tentara Romawi, kemudian diikuti dengan suatu tingkatan yang lebih tinggi yaitu, *land reform*nya Grachi, yang mencoba untuk membebaskan petani Romawi dan memperbaiki status ekonomi dan pribadi Grachi sendiri.² Redistribusi tanah juga terjadi selama revolusi Perancis. Jacoby berpendapat redistribusi tanah tidaklah sama dengan *land reform*, tetapi redistribusi tanah melalui *land reform* khususnya telah mencapai target selama 20 tahun terakhir, pada saat prioritas perubahan sosial-ekonomi telah diberikan terhadap daerah-daerah yang masyarakatnya sangat peka terhadap perubahan.³

Redistribusi tanah pada dasarnya dilatarbelakangi oleh keadaan di mana terdapat sebagian besar tanah pertanian dimiliki oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah yang sangat kecil yang dimiliki oleh sebagian besar rakyat ini terjadi terutama pada negara-negara berkembang yang tekanan penduduk pada umumnya tinggi dan kapasitas industri untuk menampung kelebihan penduduk pedesaan terbatas. Konsentrasi dan fragmentasi sawah adalah gejala yang tidak dapat dipisahkan dengan akibat-akibat negatif yang dapat kita lihat antara lain di India dan Meksiko.⁴ Keadaan ini diubah dengan cara

¹ Erich Jacoby, "Agrarian Reconstruction" dalam Basic Study. Series FAQ, 1968, halaman 7.

² *Ibid.*, halaman 7.

³ *Ibid.*, halaman 9.

⁴ Hung Chao Tai, *Land reform & Politics*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1974.

meredistribusikan tanah kepunyaan pemilik tanah yang tidak menggarap tanahnya sendiri kepada para petani penggarap.

Dalam hal ini Cohen berpendapat:

*a program of land redistribution requires collection of data on rights, size and quality of landholdings and making decisions on such problems, as which land should be subject to the redistribution and what are the criteria; who should be the direct beneficiaries of the redistribution; which investment and complementary programmes are essential to resolve social production problems. In a hypothetical analysis of the economic effect of land redistribution it is not possible nor desirable to go into the details.*⁵

Kita tinjau pendapat Cohen dengan melihat pendapat ilmuwan lainnya.

Russel King menyatakan, redistribusi tanah pada dasarnya merupakan pengambilalihan sebagian atau seluruh tanah tuan-tuan tanah dan pembagian kembali kepada petani-petani yang tidak memiliki tanah atau petani yang mempunyai tanah yang sangat sempit; biasanya diberikan dalam bentuk ladang-ladang kedil yang dimiliki secara pribadi tetapi ada kalanya seperti Ejido di Mexico, diberikan dalam bentuk tanah kepunyaan bersama.⁶ Maksud dan tujuan program redistribusi tanah sebaiknya ditentukan terlebih dahulu dengan memberi penilaian tentang kondisi pertanian secara umum. Umumnya dalam program tersebut, tanah pribadi yang melebihi luas maksimum diambil-alih oleh Pemerintah dengan memberikan ganti rugi kepada pemiliknya. Jacoby menyatakan, cara yang bagaimana yang dipakai dalam rangka redistribusi tanah tergantung apakah perubahan tersebut sekedar hanya ingin mengubah penggarap menjadi pemilik (tanah sebaliknya mengubah pola dan penggunaan tanah dan struktur perladangan) atau dengan maksud untuk meniadakan perkebunan-perkebunan luas dan mendukung adanya jenis baru unit-unit pertanian, misalnya ladang individu, ladang milik bersama atau ladang-ladang negara. Jadi untuk mengetahui keadaan redistribusi tanah di sebuah negara, seseorang perlu meneliti kebijaksanaan pemerintahan terhadap *land reform* dan redistribusi tanah: sejauh mana suatu pemerintahan sah dan efektif, bagaimana sasaran kebijaksanaannya dapat mengikat dan menguasai gerakan-gerakan berbagai macam kelompok dan individu, dan akhirnya menuju ke arah realisasi tujuan kebijaksanaan tersebut.

⁵ S.I. Cohen, "Agrarian Structure and Agrarian Reform", dalam *Studies in Development Planning*, Jilid 6, Rotterdam, 1978, halaman 25.

⁶ Russel King, *Land reform: A World Survey*, West New Press, Boulder, Colorado, 1977, halaman 14.

Jacoby membagicara redistribusi atas tanah dalam tiga tahap yang berbeda-beda. Yaitu tahap pengambilalihan, redistribusi tanah dan penyesuaian unit-unit ladang baru. Pada *land reform* yang revolusioner pengambilalihan tidak menimbulkan suatu kesulitan, karena penggantian kerugian tidak akan dilaksanakan, tetapi redistribusi tanah, pembentukan ladang-ladang baru juga harus dikoordinasi untuk mendapat pengaruh-pengaruh paling baik yang mungkin terjadi bagi pembangunan di bidang pertanian.⁷ Di lain pihak, dalam jenis *land reform* yang evolusioner, ketiga tahap tersebut saling berkaitan dan menimbulkan bermacam-macam masalah.

Menurut pernyataan Cohen, kesulitan pertama adalah dalam menentukan tanah mana yang akan diambil-alihkan untuk tujuan distribusi tanah. Tolok-ukur yang pertama dan yang terpenting adalah luas tanah yang diperuntukkan bagi redistribusi. Ini harus ditentukan sehubungan dengan adanya bermacam jenis tanah, terutama dapat diambil sebagai pertimbangan adanya tanah kering dan bermacam-macam tanah sawah. Tolok-ukur kedua adalah sejauh mana hubungan pemilik tanah dengan kegiatan pertanian yang sebenarnya. Kepadatan penduduk dan produktivitas tanah juga harus diambil sebagai bahan pertimbangan. Ini mengharuskan suatu koleksi data yang sangat lengkap yang harus didapat dari sistem pendaftaran tanah yang baik dan sempurna.

Pada fase redistribusi tanah, kita akan menghadapi pertanyaan siapa yang harus menjadi penerima langsung redistribusi tersebut. Prinsip “land to the tiller” terkenal dipakai dalam menentukan para penerima redistribusi. Penggarap dan buruh dianggap sebagai pihak yang paling terlibat dalam bidang pertanian, karena mereka memberikan dukungan-dukungan bagi peningkatan usaha yang menjanjikan mereka hasil maksimum dari tanahnya. Pertanyaan terakhir adalah mengenai jumlah luas tanah yang harus didistribusikan, suatu merupakan pertanyaan yang tidak dapat dijawab secara umum. Pada negara yang penduduknya padat, kekurangan tanah membatasi tingkat/redistribusi tanah sehingga dicapai pendapatan yang merata karena walaupun diadakan pengambilalihan atas tanah yang sangat radikal tidak akan mencakup semua petani yang tidak mempunyai tanah yang cukup untuk tempat tinggal mereka. Di lain pihak, di negara-negara yang mempunyai wilayah yang luas dibandingkan

⁷ Erich Jacoby, *op. cit.*, halaman 6