

BAB II

Tinjauan Pustaka

2.1 Tanah Obyek Landreform

2.1.1 Pengertian Tanah

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan pengertian mengenai tanah, adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali; keadaan bumi disuatu tempat; permukaan bumi yang diberi batas; bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu.⁴ Pengertian tanah juga diatur dalam pasal 4 UUPA, yaitu:

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Istilah tanah yang dimaksud dalam pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum.⁵

Hukum Agraria Nasional membagi Hak-hak atas tanah dalam 2 bentuk. Pertama, hak atas tanah yang bersifat primer merupakan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang

⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Balai Pustaka Jakarta, 1992, hlm. 1133

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.3

mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Kedua, hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder merupakan hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain.

UUPA membagi beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, antara lain:

- a. Hak Milik atas tanah (HM);
- b. Hak Guna Usaha (HGU);
- c. Hak Guna Bangunan (HGB);
- d. Hak Pakai (HP).

Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara dijelaskan juga pada pasal 53 UUPA, yaitu:

- a. hak gadai;
- b. hak usaha;
- c. hak menumpang;
- d. hak menyewa atas tanah pertanian.

2.1.2 Pengertian Landreform

Landreform berasal dari bahasa Inggris "*land*" yang artikan tanah dan *reform* yang artinya perubahan, perombakan. Landreform berarti perombakan terhadap struktur pertanahan, akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan pertanahan, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah. Istilah *Land* itu sendiri mempunyai arti yang berbagai macam, sedangkan istilah *reform* berarti mengubah kearah yang lebih baik, jadi landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

Menurut Dorren Warrier sebagaimana yang dikutip oleh Arie Sukanti Hutagalung bahwa pada dasarnya Jika dilihat dari pengertian tersebut, landreform memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Jadi landreform lebih merupakan sebuah alat perubahan sosial dalam perkembangan ekonomi, selain merupakan manifestasi dari tujuan politik, kebebasan dan kemerdekaan suatu bangsa.⁶

Menurut Prof. Boedi Harsono bahwa definisi landreform terbagi atas landreform dalam arti luas dan sempit yaitu:

Landreform dalam arti luas adalah Penyelesaian persoalan-persoalan agraria sebelum terbentuknya UUPA, (*Agrarian Reform*) meliputi 5 program, yaitu:

- a. Pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Landreform dalam arti sempit hanya mencakup program butir keempat adalah serangkaian tindakan dari *Agrarian Reform* yang meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaannya. Jelaslah bahwa landreform dalam arti sempit

⁶ Dorren Warriner, *landreform in principle and practice*, colorado press, oxford, 1969, hlm.xii. lihat Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Kepemilikan Tanah di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.11

merupakan bagian dari landreform dalam arti luas. Landreform dalam arti sempit inilah yang kemudian dikenal dengan redistribusi tanah.

2.1.3 Tujuan Landreform

Landreform sebagai pelaksana dari berjalannya hukum agraria nasional tidak serta merta dilaksanakan tanpa dilandasi sebuah tujuan yang mendasar. Beberapa ahli mengungkapkan tujuan dari landreform, diantaranya:

Menurut Efendi Perangin, bahwa tujuan landreform yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.⁷

Landreform merupakan upaya dalam melakukan perubahan pada proses pemilikan atas tanah dan pelaksanaannya berkaitan erat dengan kemauan politik suatu negara, sehingga *World Bank* juga memberikan pengertian mengenai landreform dalam berbagai pola penguasaan dan pemilikan tanah diberbagai masyarakat. Bahwa pada dasarnya pola ini ada karena berbagai faktor, yaitu: (1) sistem dan situasi politik; (2) struktur ekonomi; (3) sistem sosial; (4) sistem hukum; (5) situasi demografi; (6) sistem pertaniannya; (7) basis sumber daya nasional masing-masing.

⁷ Efendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 122.

Menurut Russel King, bahwa tujuan diadakannya landreform adalah⁸

- a. Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah; ada dua dimensi untuk tujuan ini; pertama, adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah di antara para pemilik tanah. Hal ini dapat dilakukan dengan insentif, yaitu dengan redistribusi tanah; kedua, untuk mengurangi perbedaan pendapatan.
- b. Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.

Beranjak dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa landreform memiliki tujuan umum dan khusus dari program landreform, yaitu:

Tujuan umum, landreform memiliki tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan makmur sesuai dengan dasar negara republik Indonesia.

Tujuan khusus, tujuan landreform terbagi menjadi 3: pertama, Tujuan Sosial Ekonomis, dapat Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi dan fungsi sosial pada Hak Milik dan Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat. Kedua, Tujuan Sosial politis dengan cara Mengakhiri sistem tuan tanah, menghapuskan pemilikan tanah yang luas dan Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud ada pembagian yang adil pula. Ketiga, Tujuan Mental Psikologis dengan Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani

⁸ Russel King, Landreform: A world Survey, West New Opress, Boulder, Colorado,1997, lihat Arie Sukanti Hutagalung, Op.Cit, hlm. 14.

penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah dan memperbaiki hubungan kerja antara pemilik dan penggarapnya.

Berdasarkan hal tersebut dapat dikatakan bahwa tujuan inti dari program landreform khususnya redistribusi tanah ialah menguatkan atau kejelasan hak kepemilikan suatu tanah, dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah.

2.2 Pengertian Redistribusi Tanah Obyek Landreform

Program yang memegang peranan penting dalam mewujudkan program landreform salah satunya adalah pelaksanaan redistribusi tanah, berupa pengambilalihan tanah-tanah pertanian oleh pemerintah yang kemudian dibagikan kepada para petani yang tidak memiliki tanah. Obyek tanah redistribusi atau “tanah redis” adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah atau BPN sebagai “tanah obyek landreform”.⁹

Hakekatnya program redistribusi bukanlah program distribusi, karena tanah-tanah obyek landreform yang sudah berstatus tanah negara bisa berasal dari dua kemungkinan berikut.¹⁰

- a. Tanah negara bebas, merupakan tanah yang berasal dari tanah bekas perkebunan swasta asing/perkebunan besar pada zaman pemerintahan Hindia Belanda yang dinasionalisasi oleh UUPA. Misalnya: bekas tanah hak erfpact (semacam tanah HGU).

⁹ Herman hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah, Tanah Hak Milik, Tanah Negara, Tanah Pemda, dan Tanah Balik Nama*, CV Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 162.

¹⁰ *Ibid* hlm.162-163

- b. Tanah negara sebagai hasil pembebasan merupakan tanah dengan pembayaran ganti kerugian atas tanah-tanah kelebihan, tanah guntai dan tanah terlantar.

Program Redistribusi tanah obyek Landreform merupakan sasaran yang harus diwujudkan oleh pemerintah suatu negara dalam pemerataan kesejahteraan rakyat dan juga disesuaikan dengan kondisi dari negara tersebut. Adapun program redistribusi yang di Indonesia meliputi:¹¹

- a. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
- b. Larangan kepemilikan tanah secara absentee atau guntai;
- c. redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan absentee, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
- d. pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e. pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian;
- f. penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau terkecil.

¹¹ Boedi harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Cetakan Kelima, Jakarta, 1994, hlm. 288

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menyatakan bahwa tanah-tanah yang akan dibagikan sebagai Obyek landreform adalah:

- a. Tanah kelebihan batas maksimum, yaitu tanah yang melebihi batas ketentuan yang boleh dimiliki oleh seseorang atau satu keluarga. Luas batas maksimum ditentukan perdaerah tingkat II dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk, luas daerah, dan sebagainya. Daerah tersebut dibagi menjadi daerah yang tidak padat dengan pemilikan maksimum 20 hektare, cukup padat maksimum 9 hektare dan sangat padat maksimum pemilikannya 6 hektare.
- b. Tanah absentee, yaitu tanah pertanian yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanah dan kecamatan tersebut letaknya tidak berbatasan.
- c. Tanah bekas swapraja, yaitu tanah bekas wilayah kerajaan atau kesultanan, yang dengan UUPA beralih menjadi tanah negara Republik Indonesia.
- d. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara yang ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Tindaklanjut dari bagian ke empat diatas adalah Keputusan BPN Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform pada bagian KEDUA, meliputi:

Tanah-tanah Negara Lainnya yang akan ditegaskan menjadi obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional meliputi:

- a. Tanah Negara Bebas
- b. Tanah-tanah bekas Hak *Erfpacht*

- c. Tanah-tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah berakhir waktunya dan tidak diperpanjang oleh pemegang hak atau telah dicabut/dibatalkan oleh Pemerintah
- d. Tanah-tanah Kehutanan yang telah digarap/dikerjakan oleh rakyat dan telah dilepaskan haknya oleh Instansi yang bersangkutan
- e. Tanah-tanah bekas Gogolan
- f. Tanah-tanah bekas Hak Adat/ Ulayat

2.3 Dasar Pengaturan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah melalui Redistribusi Tanah Obyek Landreform

Program penyelenggaraan Redistribusi TOL didasarkan pada Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Mengenai penetapan dan pelaksanaannya, berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian; Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK. 30/ Ka/ 1962; Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat; Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 Mengenai Perincian Tugas Dan Tata Kerja Pelaksanaan Landreform; Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Susunan dan Tugas Panitia Pemeriksaan Tanah; Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1995 Tentang Perubahan dan Penyempurnaan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1991 Tentang Pengaturan

Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya; Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 Tentang Penertiban Tanah-Tanah Obyek Redistribusi Landreform; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara; Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber daya Alam, Keputusan BPN Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/ Landreform; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu.