

BAB II
KAJIAN PUSTAKA MENGENAI TANAH, PENDAFTARAN TANAH DAN
LANDREFORM

A. Tinjauan Umum Tentang Radistribusi Tanah

1. Pengertian 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 dan sebagainya kepada orang banyak atau beberapa tempat.

Redistribusi tanah adalah tanah-tanah yang selebihnya dari maksimum diambil oleh pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkan dan kepada pemiliknya diberikan ganti kerugian (Boedi Harsono 2005:378).

Secara singkat definisi dari redistribusi tanah adalah kebijakan dan kegiatan pemerintah meredistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada para petani berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak memiliki tanah (Herman Hermit 2001:13). Jadi, obyek tanah redistribusi atau tanah redis, adalah tanah pertanian yang berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah atau Badan Pertanahan Nasional sebagai obyek landreform.

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUPA: Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dari Pasal 2 ayat (2) pasal ini diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk

selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah. Sehubungan dengan ketentuan itu maka dikeluarkanlah PP 24/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti kerugian, PP ditambah dan diubah dengan PP 41/1964, kedua PP tersebut menurut ketentuan tentang tanah-tanah yang karena dibagi-bagikan istilahnya lazim disebut "de-redistribusi". Ternyata yang di de-retribusi itu bukan saja tanah-tanah yang diambil pemerintah karena melebihi batas maksimum, tapi tanah-tanah yang diambil pemerintah karena pemiliknya absentee dan tanah Swapraja.

2. Luas Maksimum dan Minimum Penguasaan Tanah

Penetapan luas tanah pertanian melalui pembatasan luas maksimum dan minimum, memiliki makna penting bagi bangsa Indonesia yang dulu dikenal sebagai negara agraris dengan sebagian besar penduduk bermata pencaharian sebagai petani. Namun, pertambahan penduduk dan berbagai kebijakan pemerintah yang kurang berorientasi pada bidang pertanian menyebabkan kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian oleh petani mengalami penurunan secara signifikan. Alih fungsi lahan pertanian marak terjadi di hampir semua daerah dan konflik pertanahan pun tidak terhindarkan. Konferensi *La Via Campesina* (LVC) atau Gerakan Petani Sedunia ke-6 yang berlangsung di Jakarta tanggal 6-13 Juni 2013 menilai konflik agraria di dunia yang memicu petani kehilangan akses terhadap lahan sudah semakin mencemaskan, oleh karenanya kalangan petani

internasional mendesak agar konflik lahan sebagai persoalan paling krusial, segera diatasi. Besarnya konflik agraria di dunia ditunjukkan dengan maraknya pembelian lahan oleh perusahaan besar yang mencapai 50 juta hektar sejak tahun 2008. Tingkat pendidikan dan kesejahteraan petani yang umumnya relatif rendah memaksa petani harus melepaskan tanahnya kepada pengusaha dan perusahaan transnasional. Petani kecil perlahan menghilang dan perusahaan besar semakin berkuasa. Kesenjangan ini membuat petani tidak mampu mengakses lahan pertanian (*Konferensi La Via Campesina: Konflik Agraria Dianggap Persoalan Paling Krusial*, n.d.).

Pembatasan luas maksimum dan minimum kepemilikan dan penguasaan tanah sebagaimana diatur dalam UU PLTP dimaksudkan untuk memberi perlindungan kepada petani agar dapat mengakses tanah pertanian sebagai bidang usahanya dan menghindarkan pemusatan kepemilikan atau penguasaan tanah pertanian pada pemilik modal tertentu. UU PLTP juga mengatur larangan pemindah tangan tanah pertanian yang berakibat kepemilikan tanah kurang dari batas minimum luas tanah pertanian (Rongiyati, 2013).

Pasal 17 UUPA yang mengatur pembatasan luas tanah maksimum dan minimum merupakan ketentuan yang mendasari pelaksanaan Land Reform di Indonesia. Ketentuan ini dipertegas dengan bunyi Pasal 17 ayat (3) UUPA yang mengatur perlakuan terhadap tanah yang merupakan kelebihan luas tanah maksimum.

Ketentuan mengenai batas minimum kepemilikan luas tanah pertanian sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 UU PLTP adalah 2 (dua) hektar. Hal ini maksudkan dengan kepemilikan tanah minimum sebanyak 2 hektar diharapkan petani dapat mengusahakan tanahnya untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraannya, sebagaimana tujuan akhir diadakannya Land Reform yaitu kesejahteraan masyarakat, khususnya petani.

Pasal 1 ayat (2) UU PLTP menyebutkan bahwa seorang atau orang-orang dalam satu keluarga dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas daerah, dan faktor lainnya ditentukan penguasaan tanah pertanian tidak melebihi 20 hektar. Sedangkan untuk daerah yang sangat khusus berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Menteri Agraria dapat menambah luas maksimum tersebut menjadi 25 hektar. Ketentuan batasan luas maksimum tersebut dimaksudkan agar tanah pertanian tidak hanya dimonopoli oleh orang atau golongan tertentu yang memiliki kekuatan modal. Sangat disayangkan baik UUPA maupun UU PLTP tidak mengatur ketentuan luas maksimum tanah pertanian untuk tanah dengan Hak Guna Usaha dan hak-hak yang bersifat sementara. Pasal 1 ayat (4) UU PLTP menyebutkan bahwa luas maksimum tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak berlaku terhadap tanah pertanian yang dikuasai dengan Hak Guna Usaha atau hak-hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas yang didapat dari Pemerintah, yang dikuasai oleh badan-badan hukum. Tidak tersedianya dasar yuridis maksimum kepemilikan atau perusahaan tanah pertanian

dengan HGU berpotensi penguasaan tanah pertanian oleh pemodal besar yang berarti mempersempit peluang akses petani tanpa tanah untuk memiliki tanah garapan.

3. Fungsi Redistribusi Tanah

Fungsi redistribusi tanah yaitu untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap, sebagai landasan atau persyaratan untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Menurut I Nyoman Budi Daya (Daya, 2002), dengan berlandaskan pada tujuan secara umum di atas, maka secara khusus Landreform di Indonesia diarahkan agar dapat mencapai 3 (tiga) aspek sekaligus, yaitu :

a) Tujuan Sosial Ekonomis :

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

b) Tujuan Sosial Politis :

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

c) Tujuan Mental Psikologis

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja bagi para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
- 2) Memperbaiki hubungan kerja petani dan penggarapnya.

Menurut Arie Sukanti (Sukanti, 2003) Tujuan redistribusi tanah dapat dibedakan dalam 2 (dua) arti yaitu :

- a) Untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah; ada dua dimensi untuk fungsi ini; pertama adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah. Ini dapat dilakukan melalui usaha yang intensif yaitu dengan redistribusi tanah. Untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil dan dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan diantara petani secara menyeluruh.
- b) Untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah.

Tujuan diatas kerap kali saling berhubungan dan saling mengisi, tetapi pemenuhan salah satu fungsi tersebut dapat menghambat fungsi yang lain. Menurut King, sering terjadi konflik antara kebutuhan kearah persamaan hak atas tanah dan kebutuhan untuk meningkatkan daya guna dalam pertanian. Ini adalah sebuah pertanyaan yang seharusnya merupakan fungsi utama redistribusi, apakah peningkatan sosial atau peningkatan ekonomi. Dalam hal ini, setiap negara memilih fungsi utamanya dengan cara sendiri, tergantung pada kebijakan dan kepentingan negara itu sendiri (Syailendrha, 2020).

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah.

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pengertian pendaftaran tanah adalah :

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat (Lubis, 2008).

Menurut A.P. Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari *ka Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk ruas *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa

Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register at capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastrre* adalah record pada lahan lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastrre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah (Parlindungan, 1999).

Sebutan pendaftaran tanah atau land registration: menimbulkan kesan, seakan-akan objek utama pendaftaran atau satu-satunya objek pendaftaran adalah tanah. Memang mengenai pengumpulan sampai penyajian data fisik, tanah yang merupakan objek pendaftaran, yaitu untuk dipastikan letaknya, batas-batasnya, luasnya dalam peta pendaftaran dan disajikan juga dalam "daftar tanah". Kata "Kadaster" yang menunjukkan pada kegiatan bidang fisik tersebut berasal dari istilah Latin "*Capistratum*" yang merupakan daftar yang berisikan data mengenai tanah (Harsono, 2003).

2. Tahapan Pendaftaran Tanah

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria/UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya, bagaimana tahapan yang harus dilalui sebelum penerbitan sertifikat? Sebelum diterbitkannya sertifikat maka dilakukanlah kegiatan pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dimana pelaksanaannya dibagi menjadi 2 (dua) kegiatan yakni pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Untuk saat ini mari kita kupas perihal pendaftaran tanah untuk pertama kali, yakni diantaranya:

a. Pengumpulan dan Pengolahan Data Fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik maka dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi:

- 1) pembuatan peta dasar pendaftaran;
- 2) penetapan batas bidang-bidang tanah;
- 3) pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- 4) pembuatan daftar tanah; dan
- 5) pembuatan surat ukur.

b. Pembuktian Hak dan Pembukuannya

Pembuktian Hak Baru

- 1) Untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah baru dibuktikan dengan:
 - a) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan; dan

- b) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- 2) Untuk keperluan pendaftaran hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
 - 3) Untuk keperluan pendaftaran hak tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
 - 4) Untuk keperluan pendaftaran hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan; dan
 - 5) Untuk keperluan pendaftaran hak pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Pembuktian Hak Lama

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Pembukuan Hak

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku

tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.

c. Penerbitan Sertifikat

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak dan hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

d. Penyajian Data Fisik dan Data Yuridis

Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama.

e. Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut

sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Tiap tahunnya Pemerintah melalui Kabinet Kerja, fokus pada peningkatan Sumber Daya Manusia. Untuk itu Kementerian ATR/BPN memastikan penggunaan tenaga PTSL yang berkualitas dan berkompeten, mulai dari penyuluhan, pendataan, pengukuran, hingga penerbitan sertifikat.

Jika Anda ingin ikut dalam program PTSL, simak tahapan pelaksanaan PTSL berikut ini:

a) Penyuluhan

Tahapan ini dilakukan oleh petugas BPN di wilayah desa atau kelurahan. Penyuluhan wajib diikuti oleh peserta PTSL.

b) Pendataan

Pada tahap ini, petugas akan menanyakan riwayat kepemilikan tanah, seperti pemilik sebelumnya, dasar kepemilikan (apakah warisan, hibah, atau jual beli) dan riwayat pajak (BPHTB dan PPh)

c) Pengukuran

Petugas akan mengukur dan meneliti batas-batas kepemilikan lahan. Pada tahap ini, pemohon harus dapat menunjukkan letak, bentuk bidang, luas tanah, serta batas bidang tanah. Selain itu, pengukuran lahan harus juga memerlukan persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan.

d) Sidang Panitia A

Petugas akan meneliti data yuridis dan melakukan pemeriksaan lapangan. Selain itu, petugas yang terdiri tiga anggota BPN dan satu orang petugas desa/kelurahan, akan mencatat sanggahan, kesimpulan dan meminta keterangan tambahan.

e) Pengumuman dan Pengesahan

Selama 14 hari pengumuman persetujuan pengajuan sertifikat tanah akan ditempel di kantor desa, kelurahan atau kantor pertanahan setempat.

f) Penerbitan Sertifikat

Pada tahap ini, pemohon akan menerima sertifikat. Sertifikat tanah akan diserahkan oleh petugas dari ATR/BPN kepada pemilik.

3. Syarat Pendaftaran Tanah

Untuk mendaftarkan tanah, ada beberapa persyaratan yang perlu dipenuhi dan biaya yang perlu dibayarkan.

Sesuai dengan yang ditetapkan oleh BPN, berikut syarat pendaftaran yang harus kamu penuhi:

- a. Formulir pendaftaran yang sudah bermaterai dan ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya
- b. Surat kuasa, apabila dikuasakan
- c. Fotokopi identitas pemohon dan kuasa apabila dikuasakan (KTP, KK)
- d. Bukti kepemilikan tanah
- e. Fotokopi SPPT PBB tahun berjalan
- f. Melampirkan bukti SSP/PPh sesuai dengan ketentuan

- g. Luas, letak, dan penggunaan tanah
 - h. Pernyataan tanah tidak sengketa
 - i. Pernyataan tanah/bangunan dikuasai secara fisik
4. Asas dan Objek Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuannya pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan fakta hukum yang sebenarnya dan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat, untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Dalam UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan tidak wajib didaftar. Menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- a) bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b) tanah hak pengelolaan;
- c) tanah wakaf;
- d) hak milik atas satuan rumah susun;
- e) hak tanggungan; dan
- f) tanah Negara.

Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

5. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

a. Sistem Pendaftaran Akta dan Pendaftaran Hak.

Hak kepemilikan atas suatu bidang tanah dapat diperoleh antara lain melalui peralihan hak. Terdapat 3 (tiga) sistem cara beralihnya pemilikan tanah (Europe, 1996):

- 1) Peralihan secara “privat” (*Private Conveyancing*);
- 2) Pendaftaran Akta atau surat perjanjian peralihan hak (*Registration of Deed*);
- 3) Pendaftaran Hak (*Registration of Title*);

Bila terjadi peralihan pemilikan secara “privat”, dokumen yang berkaitan dengan pengalihan hak milik diberikan langsung oleh penjual kepada pembeli, dalam praktek biasanya dengan bimbingan pakar hukum pada saat proses berlangsung, pemerintah hanya memberikan kerangka hukum, tidak melakukan proses pendaftaran.

Cara ini pada umumnya dianggap tidak efisien dan sangat berbahaya dimungkinkan terjadi tindak penipuan karena tidak ada bukti jelas bahwa si penjual merupakan pemilik sebenarnya.

Melalui sistem pendaftaran akta, salinan dokumen peralihan pemilikan diserahkan ke kantor pendaftaran tanah. Pengajuan akta ini ke kantor pendaftaran tanah kemudian menjadikan bukti hak penjual untuk menjual. Di beberapa negara bagian di Amerika Serikat, perusahaan swasta dioperasikan oleh lembaga asuransi guna menjamin bila terjadi kerugian karena adanya cacat atau kelemahan dari hak atas

tanah tersebut. Pembeli membayar premi kepada lembaga asuransi untuk memperoleh jaminan yang diperlukan. Apabila terjadi tindak penipuan dan pembeli menyatakan hak atas tanah itu tidak berlaku, maka lembaga asuransi akan membayar ganti rugi, meskipun demikian sistem ini tidak mendukung atau membantu pengelolaan pertanahan secara umum.

Di beberapa negara dalam hal terdapat sistem pendaftaran akta pada tingkat nasional, kantor pendaftaran tanahnya diawasi oleh pemerintah, semua perjanjian yang berkaitan dengan pemilikan tanah harus didaftar dan salah satu salinan semua dokumen diserahkan dan disimpan di kantor pendaftaran. Setiap dokumen pada umumnya telah dicek dan keabsahannya telah dipastikan. Melalui pencarian dokumen peralihan hak sebelumnya, calon pembeli seharusnya merasa yakin bahwa penjual memang memiliki hak untuk menjual. Pemeriksaan akta-akta terdaftar akan memperlihatkan bagaimana penjual telah memperoleh bidang tanah tersebut dimaksud dan syarat yang mendasari perolehannya, ini tentu saja tidak memberikan bukti transaksi sebelumnya sudah sah menurut hukum, karenanya transaksi sebelum itu harus diperiksa, dan seterusnya melalui serangkaian pemeriksaan hingga pembeli benar-benar yakin terdapat hubungan jelas mengenai hak tersebut.

Suatu sistem pendaftaran diharapkan dapat memberikan posisi hukumnya dengan tidak perlu memberikan rincian transaksi

sebelumnya sehingga pemeriksaan hanya pada dokumen terakhir, hal ini sulit diperoleh pada sistem pendaftaran akta.

Sistem ini tidak memberikan jaminan atas pemilikan tanah, hanya memberikan bukti terjadinya peralihan hak. Sistem pendaftaran akta menyebabkan diperlukannya tempat penyimpanan dokumen luas. Hal ini menyebabkan diperlukannya biaya tinggi ditambah upaya memperoleh data makin lama makin bertambah sulit dan lama. Berkembangnya teknologi komputer dan menerapkan teknologi “scanning” terhadap dokumen dan sistem administrasi yang rapi, sistem pendaftaran akta ini dapat memberikan efisiensi layanan.

Di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menganut sistem ini diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie* 1834-27, surat perjanjian peralihan haknya (akta) dilakukan dihadapan *Overschrijvings ambtenaar* dalam hal ini pejabat pemerintah berfungsi sekaligus sebagai pejabat pelaksana pendaftaran akta tersebut. Kepada penerima hak diberikan *grosse akte* sebagai bukti terjadinya peralihan hak.

Menurut sistem pendaftaran hak, dilakukan pendaftaran terhadap timbulnya atau lahirnya hak karena diperoleh dari surat perjanjian peralihan hak yang sering disebut akta. Sistem ini memerlukan identifikasi letak batas bidang tanah pada suatu peta dalam hal ini hak pemilikannya dan segala sesuatu yang berkaitan dengan bidang tanah tersebut dicatat dalam suatu daftar (Larsson, 1996). Bila terjadi

peralihan hak, maka hanya nama pemiliknya perlu diubah, akta tidak perlu disimpan. Pada waktu sebagian dari bidang tanah dialihkan, maka gambar bidang tanah diubah dan dikeluarkan gambar baru, kepada penerima hak diberikan semacam salinan gambar bidang tanah dan segala sesuatu berkaitan dengan bidang tanah tersebut selain pemiliknya, penggunaannya ataupun nilainya.

Berdasarkan sistem ini pemilikan tanah dapat dijamin, siapapun kehilangan hak kepemilikan atas tanah karena dijalankannya sistem ini akan memperoleh ganti rugi dari pemerintah. Sistem ini mulai dikembangkan di Australia oleh Robert Torrens (West, 1982). Sistem Torrens pada dasarnya sederhana dan relatif murah setelah dioperasikan, hanya pada awalnya memerlukan biaya yang sangat besar dan sekaligus. Peralihan bidang tanah pada sistem ini dapat berlangsung tanpa melibatkan ahli hukum, walaupun dalam praktek sebagian orang memilih untuk minta konsultasi ke professional berkaitan dengan pengembangan tanah tersebut ke depan.

b. Sistem Publikasi Positif dan Publikasi Negatif.

Memenuhi asas publisitas pendaftaran tanah dilakukan sistem publikasi pendaftaran hak-hak atas tanah dalam daftar-daftar umum, yaitu daftar-daftar terbuka bagi setiap orang bila memerlukan keterangan dari daftar-daftar itu, atas nama para pemegang haknya.

Terdapat 2 (dua) sistem pendaftaran hak:

- 1) Pendaftaran hak dengan daftar-daftar umum mempunyai kekuatan bukti, daftar-daftar umum akan membuktikan orang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak sah menurut hukum. Kepada pemegang hak terdaftar diberikan surat tanda bukti hak. Pendaftaran hak semacam ini disebut pendaftaran hak positif.
- 2) Pendaftaran hak dengan daftar-daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti, adalah daftar-daftar umum tidak membuktikan orang terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak sah menurut hukum. Pendaftaran hak semacam ini disebut pendaftaran hak negatif.

Harmanses dalam bukunya Pendaftaran Tanah di Indonesia mengutip rumusan sistem positif dari beberapa ahli yakni pendapat Moll ialah Sistem pendaftaran disebut positif, Apabila pendaftaran akta-akta membuktikan, bahwa orang yang menurut isi akta mempunyai atau memperoleh atau telah diberikan sesuatu hak atas tanah, merupakan pemegang hak sebenarnya. Pendapat I. Boer Hz tentang sistem positif yang berlaku di Prusia Jerman bahwa Orang dengan itikad baik dan dengan memberikan kontraprestasi memperoleh sesuatu hak dari orang terdaftar sebagai pemegang hak berdasarkan perjanjian sah, akan menjadi pemegang hak dari hak itu yang didaftarkannya atas namanya (Harmanses, 1981).

Sistem Publikasi Pendaftaran Hak Positif sering disebut dengan Sistem Positif, diselenggarakan dengan daftar-daftar umum yang

mempunyai kekuatan bukti. Pengertian positif mencakup ketentuan bahwa pendaftaran itu dijamin sebagai keadaan sebenarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data pendaftaran dan untuk itu Pemerintah meneliti kebenaran sahnya tiap pengajuan warkah untuk didaftarkan sebelum hal itu dimasukkan dalam daftar-daftar. Sistem positif diselenggarakan di negara menganut asas hukum itikad baik, yaitu asas melindungi orang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak dari orang disangka sebagai pemegang hak sah, meskipun orang tersebut tidak berhak mengalihkan. Seseorang terdaftar dan berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat.

Pada sistem positif diberikan dua macam kekuatan bukti sebagai berikut:

- 1) kekuatan bukti mutlak, yaitu kekuatan bukti yang berlaku terhadap semua orang. Pendaftaran sesuatu hak atas nama seseorang (misalnya A) dalam daftar-daftar umum mempunyai kekuatan bukti mutlak, akan menjadikan A itu pemegang hak sah menurut hukum terhadap semua orang, termasuk orang (misalnya B) dari siapa A itu telah memperoleh hak itu. Meskipun peralihan hak dari B ke A karena sesuatu sebab menjadi batal, B tidak dapat menuntut kembali hak itu dari A, Apabila hak itu telah didaftarkan dalam daftar-daftar umum atas nama A.

2) kekuatan bukti yang berlaku pada pihak ketiga. Pendaftaran sesuatu hak seseorang (misalnya A) dalam daftar-daftar umum menjadikan A itu pemegang sah menurut hukum terhadap semua orang, kecuali terhadap orang (misalnya B) dari siapa A memperoleh hak itu. Selama hak itu masih terdaftar atas nama A, B masih dapat menuntut kembali hak itu dari A, Apabila peralihan hak itu kepada A karena sesuatu sebab menjadi batal. Apabila hak itu telah dialihkan oleh A kepada C dan telah didaftarkan pula atas nama C, B tidak dapat menuntut kembali hak itu dari C. C dalam hal ini disebut pihak ketiga.

Pendaftaran tanah sistem *Torrens* di Australia dengan sistem pendaftaran hak itu dijamin kebenaran dan kepastiannya, demikian juga apabila terjadi rangkaian peralihan hak maka bila seseorang telah terdaftar dalam daftar umum akan memperoleh jaminan pemerintah dari gugatan pihak lain.

Bagi pemilik sebenarnya bila dapat membuktikan haknya melalui gugatan ke pengadilan akan memperoleh ganti rugi dari pemerintah (Whalan, 1982).

Pendaftaran tanah dengan sistem positif, pemegang hak terdaftar dilindungi hukum sebagai pemegang hak sah dan tidak dapat diganggu gugat, dengan demikian pendaftaran dilakukan terhadap hak seseorang sebagai pemegang hak atas tanah, atau dikenal dengan istilah *registration of title* (West, 1982).

Keuntungan sistem pendaftaran hak positif terletak pada terjaminnya kepastian hukum dari pemegang hak terdaftar, karena terdaptarnya seseorang atau badan hukum dalam daftar umum tidak dapat diganggu gugat walaupun oleh seseorang terbukti sebagai pemilik sebenarnya. Bagi pihak pembeli tanah terdaftar atas nama seseorang dalam daftar umum tidak ada risiko akan kehilangan haknya, bagi dunia perdagangan akan memudahkan seseorang melakukan investasi.

Kelemahan sistem pendaftaran hak positif terletak pada proses pendaftaran harus dilakukan secara cermat dan teliti oleh pejabat pendaftar, hal ini menyebabkan proses menjadi tidak cepat, tidak mudah dan tidak murah. Terdaptarnya seseorang dalam daftar umum akan sangat merugikan pemilik sebenarnya.

Berbeda dengan sistem Publikasi Pendaftaran Hak Negatif, diselenggarakan dengan daftar-daftar umum tidak mempunyai kekuatan bukti. Terdaptarnya seseorang dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang itu sebagai pemegang hak. Sistem negatif diselenggarakan di negara penganut asas hukum *nemo plus iuris*, yaitu asas yang bertujuan melindungi pemegang hak sebenarnya terhadap tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa sepengetahuannya. Pendaftaran sesuatu hak atas nama orang yang tidak berhak tidak dapat merugikan pemegang hak sebenarnya, oleh karena itu terdaptarnya seseorang dalam daftar-daftar umum sebagai pemegang hak belum menjadikan orang itu

sebagai pemegang hak sah menurut hukum. Pemegang hak sebenarnya selalu dapat menuntut haknya kembali bila dialihkan tanpa sepengetahuannya. Pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar-daftar umum dalam pendaftaran hak. Risiko ada pada pembeli/kreditur apabila orang terdaftar itu bukan pemegang hak sebenarnya, dan pemilik terdaftar dengan demikian tidak dilindungi sebagai pemegang sah menurut hukum, berarti pendaftaran hak tersebut tidak mutlak. Pendaftaran dilakukan bukan terhadap haknya Theodore B. F. Ruoff and Christopher Wesakan tetapi hanya peristiwa hukumnya yaitu peristiwa peralihan hak, dalam hal ini dilaksanakan pendaftaran akta atau dikenal dengan istilah *registration of deed* (Europe, 1996).

Keuntungan sistem pendaftaran hak negatif proses pendaftaran cepat, mudah dan murah karena terdaftarnya seseorang dalam daftar umum belum menjadikannya pemegang hak sah menurut hukum. Hal ini mengakibatkan pejabat pendaftar hak dalam melakukan pendaftaran tidak harus memeriksa secara cermat apakah orang tersebut berhak atau tidak. Bagi pemilik tanah sebenarnya sampai kapanpun akan tetap dilindungi, terdaftarnya seseorang dalam daftar umum tidak menyebabkan ia akan kehilangan haknya.

Kelemahan sistem pendaftaran hak negatif karena pemerintah tidak menjamin kebenaran dari isi daftar umum, bila ada orang akan membeli tanah dari seseorang terdaftar akan menanggung sendiri risikonya, apabila ternyata orang terdaftar tersebut bukan pemilik sebenarnya.

Bagi pemegang hak terdaftar setiap saat dapat diganggu gugat oleh orang yang mengaku pemilik sebenarnya.

Beberapa penulis menyatakan *registration of title* dengan pendaftaran hak publikasi positif, tidak selalu demikian. Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikaji dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1961 merupakan *registration of title* atau pendaftaran hak.

Kepemilikan atas tanah bekas milik adat sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah dilekati dengan hak atas tanah hak milik walaupun belum dilakukan pendaftaran terhadap bidang tanah tersebut, apabila terjadi peralihan hak atas tanah maka hak telah beralih saat selesainya transaksi. Selanjutnya bila dilaksanakan pendaftaran bidang tanah tersebut, yang didaftar haknya (*title*), bukan peristiwa peralihan haknya (*deed*). Hukum pertanahan di Indonesia meneruskan hukum adat yang berlaku selama ini, bila terjadi peralihan hak atas tanah akan bersifat terang tunai, tidak diperlukan lagi adanya *juridische levering*. Pemerintah Indonesia tidak menjamin secara mutlak atas hak yang terdaftar tetapi menjamin pemilik bidang tanah sebenarnya yang dalam hal ini dapat juga belum terdaftar.

Indonesia dengan demikian tidaklah tepat dikatakan menganut sistem pendaftaran tanah negatif dan belum tepat juga menganut pendaftaran tanah positif walau didaftar haknya, dengan demikian lebih tepat pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif menuju

ke positif, karena pemilik sebenarnya masih dapat menggugat terhadap hak yang terdaftar.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur dua cara penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu secara sistematis dan secara sporadis sebagai berikut :

- 1) pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan serentak meliputi semua objek pendaftaran tanah belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.
- 2) pendaftaran tanah secara sporadis merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan secara individual atau masal.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadis menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan pendaftaran tanah meliputi kadaster dan pendaftaran hak walaupun tidak dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Pasal 23 sampai dengan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur pembukuan hak dalam buku-tanah (=daftar umum) dilakukan setelah bidang-bidang tanah objek hak-hak itu diukur dan dipetakan pada peta-peta pendaftaran. Kepada pemegang hak yang haknya telah didaftarkan dalam buku-tanah diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak.

Sertipikat merupakan surat tanda-bukti-hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan⁹⁴. Sertipikat merupakan tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) UUPA. "Alat pembuktian yang kuat" berarti, bahwa daftar-daftar buku tanah tidak merupakan satu-satunya alat pembuktian, sehingga pemegang hak sebenarnya masih dapat menggugat hak terhadap orang yang terdaftar dengan mengemukakan bukti-bukti lain.

Kantor Pertanahan dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum. Sebelum dilaksanakan pendaftaran, data fisik dan data yuridis diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk memperoleh informasi bila terdapat pihak-pihak yang keberatan terhadap data tersebut. Pasal 33 ayat (1) mengatur daftar-umum terdiri dari: peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Sebagai bukti hak keperdataan seseorang atau badan hukum atas suatu bidang tanah kepadanya diberikan surat tanda bukti, penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, secara tegas dibedakan antara penyelenggaraan pendaftaran tanah secara lengkap (sistematik) dan pendaftaran tanah tidak lengkap (secara sporadik) dengan

menerbitkan Sertipikat dan Sertipikat Sementara. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur baik pendaftaran tanah secara sporadis maupun pendaftaran tanah secara sistematis terhadap pengukuran bidang-bidang tanahnya langsung diterbitkan Surat Ukur tidak ada istilah lagi Gambar Situasi.

Pendaftaran tanah sistematis maupun pendaftaran tanah sporadis menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan demikian hanya mengenal satu istilah yaitu Sertipikat tidak ada lagi istilah Sertipikat Sementara.

Pendaftaran tanah secara sporadik meliputi bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau secara masal.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, secara tegas dibedakan antara penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik, namun demikian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak dibedakan lagi antara Sertipikat dan Sertipikat Sementara antara Surat Ukur dan Gambar Situasi.

Pendaftaran tanah secara sporadik meliputi bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang hak atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau secara masal. Pendaftaran tanah secara sistematis akan meliputi wilayah satu desa / kelurahan atau sebagian dari desa /

kelurahan yang lokasinya ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini oleh Menteri atas usul Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur pendaftaran tanah secara sporadik maupun pendaftaran tanah secara sistematis terhadap pengukuran bidang-bidang tanahnya dengan cara menerbitkan Surat Ukur tidak ada istilah lagi Gambar Situasi. Pengukuran bidang tanah baik sporadik maupun sistematis harus tetap memenuhi kaidah-kaidah teknik pengukuran dan pemetaan sehingga bidang tanah yang diukur dapat dipetakan dan dapat diketahui letak dan batas-batasnya di atas peta serta dapat direkonstruksi batas-batasnya di lapangan. Pada pendaftaran tanah secara sistematis maupun sporadik hanya ada satu istilah Sertipikat tidak ada lagi istilah Sertipikat Sementara.

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP 24/1997 sebenarnya adalah sistem negatif, akan tetapi yang mengandung unsur positif. Hal ini nampak dari sistem pendaftaran tanah yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), dan bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*), sekalipun sistem publikasinya negatif. Dalam penyelenggaraan pendaftaran bukan aktanya yang didaftar, melainkan hak yang diciptakan beserta perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan didalam suatu daftar isian (register) yang

disebut sebagai buku tanah (Boedi Harsono, 1997, hal. 74). Karena pendaftaran tidak menimbulkan hak yang tidak dapat diganggu gugat, maka orang yang sebenarnya berhak masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak (Boedi Harsono, 1997, hal. 80). Dengan demikian maka sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan dari sistem pendaftaran tanah ini bukan merupakan alat bukti yang bersifat mutlak.

C. Tinjauan Umum Tentang *Landreform*

1. Pengertian Landreform

Secara harfiah, perkataan landreform berasal dari bahasa Inggris yaitu; Land yang artinya adalah tanah dan reform yang mempunyai arti perubahan atau perombakan. Jadi pengertian landreform adalah perombakan terhadap struktur pertanahan. Akan tetapi yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan tanah, melainkan juga perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam (Hustiati 1990:31).

Pengertian landreform menurut Cohen, S.I dikutip Lutfi. I. Nasoetion, landreform adalah, “Sebuah program yang berisikan redistribusi drastis atas pemilikan dan pendapatan melalui pengorbanan kaum tuan tanah yang meliputi seluruh atau sebagian dari unsur-unsur redistribusi tanah kepada masyarakat tak bertanah, jaminan pengaturan pembiayaan yang layak bagi pembelian tanah penyakapan, jaminan penguasaan dan penyakapan tanah

yang adil, bimbingan teknis, perkraditan yang baik, fasilitas pemasaran dan lain-lain (Nasoetion, 2002). Sedangkan menurut Boedi Harsono (Harsono, 2005), pengertian landreform adalah meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.

Pengertian landreform menurut Abdurahman (Abdurrahman, 2003), secara luas yaitu landreform merupakan suatu panca program yaitu sebagai berikut :

- a) Melaksanakan pembaharuan hukum agraria, yaitu dengan mengadakan perombakan terhadap sendi-sendi hukum agraria lama yang sudah tidak sesuai dengan kondisi dan situasi zaman modern dan menggantikannya dengan ketentuan hukum yang lebih sesuai dengan perkembangan masyarakat modern.
- b) Mengadakan penghapusan terhadap segala macam hak-hak asing dan konsesi kolonial.
- c) Mengakhiri kekuasaan para tuan tanah dan para feodal atas tanah yang telah banyak melakukan pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan tanah.
- d) Mengadakan perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan hukum yang berkenaan dengan penguasaan tanah dimaksud.

- e) Mengadakan perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan dan perkembangan kemajuan.

Sedangkan menurut Joyo Winoto selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia saat ini mengatakan bahwa Landreform dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya. Apabila makna ini didekomposisi, terdapat lima komponen mendasar di dalamnya, yaitu :

- a. Restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur sosial ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (*equity*),
- b. Sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*),
- c. Penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (*efficiency*),
- d. Keberlanjutan (*sustainability*),
- e. Penyelesaian sengketa tanah (*harmony*).

Pengertian landreform menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria adalah pengertian dalam arti luas, dan perumusannya sesuai dengan pengertian landreform yang dirumuskan oleh Food and Agriculture Organization (FAO), yaitu suatu program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang-

penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanahan.

Istilah landreform di Indonesia pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno merupakan salah satu bagian dari konsep pembaruan agraria (*agrarian reform/reforma agraria*) yang terkandung dalam UUPA. Namun seringkali antara agrarian reform dan landreform dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa agrarian reform lebih luas pengertiannya dari *landreform*.

Adapun salah satu program atau kinerja landreform adalah redistribusi tanah obyek landreform, yang diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 “Tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi”, yang mana kegiatan pembagian tanah yang berasal dari pihak-pihak yang akan ditegaskan menjadi obyek pengaturan penguasaan tanah (PPT) yang kemudian akan diberikan kepada para petani yang membutuhkan agar supaya para petani tersebut dapat meningkatkan produktifitas tanahnya dan bisa mengembangkan usahanya.

Hingga saat ini landreform tetap diakui dan diyakini sebagai satu-satunya jalan membangun keadilan agraria di pedesaan, mengatasi kemiskinan dan membangun ketahanan pangan. Landreform merupakan salah satu upaya membuka akses yang adil atas sumber agraria terutama bagi para petani yang kehidupannya tergantung pada sumber daya agraria. Dalam beberapa sumber pustaka disebutkan bahwa landreform merupakan suatu upaya menata struktur penguasaan tanah dalam meletakkan dasar

kegiatan pembangunan ekonomi berikutnya. Serta merupakan kunci pengentasan kemiskinan.

Menteri Agraria, Sadjarwo dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 yang mengantarkan RUU Pokok Agraria di muka sidang pleno DPR-GR antara lain menyatakan bahwa, “Perjuangan perombakan hukum agraria kolonial dan penyusunan hukum agraria nasional berjaln erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan, khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum asing. Itulah sebabnya landreform di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari revolusi nasional Indonesia”.

Selanjutnya dikatakan oleh Sadjarwo bahwa tujuan landreform di Indonesia adalah :

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan secara revolusioner guna merealisir keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan obyek pemerasan.
- c. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita.
- d. Untuk mengakhiri sistem tuan-tuan tanah dan menghapus pemilikan serta penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tidak terbatas

dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga.

- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk operasi dan bentuk gotong royong lainnya guna mencapai kesejahteraan yang merata dan adil bersamaan dengan sistem perkriditan yang khusus ditujukan kepada golongan petani.

Begitu pula ditegaskan di dalam penjelasan dan PP No. 224 Tahun 1961, bahwa salah satu tujuan dari pada landreform adalah untuk mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian yang adil dan merata pula.

Adapun program dari landreform yakni Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah. Pokok-pokok mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UU No. 56 Prp Tahun 1960.

Pasal 7 menetapkan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Harsono, 2005). Dari penjelasan pasal tersebut bermaksud untuk mengakhiri dan mencegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu saja. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas merugikan kepentingan umum, karena berhubungan dengan terbatasnya persediaan tanah pertanian, khususnya di

daerah yang padat penduduknya, hal itu menyebabkan menjadi sempitnya kemungkinan bagi petani untuk memiliki tanah sendiri.

Banyaknya petani yang tak bertanah makin lama makin bertambah ini berarti syarat-syarat untuk memperoleh tanah garapan tambah lama tambah menjadi berat, disebabkan bertambahnya petani yang membutuhkan tanah garapan. Menurut Boedi Harsono (1994:288), tanah pertanian yang batas maksimum dikuasai adalah kurang dari 20 Hektar.

Kesemuanya dengan maksud dan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

2. Tanah Objek Landreform, Lingkup Landreform, dan Tujuan Landreform

Tanah Objek Landreform adalah tanah-tanah yang berasal dari kelebihan batas maksimum dan tanah absentee serta tanah swapraja dan tanah bekas swapraja yang beralih kepada negara dan tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh negara.

Perkembangannya muncul Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Redistribusi Tanah Tahun 2013. Juklak Redistribusi Tanah tahun 2013 yang dikeluarkan oleh Direktorat Landreform BPN RI.

Tanah obyek Landreform meliputi :

1. Tanah Negara
2. Tanah Negara IP4T
3. Tanah Obyek Landreform (TOL) Belum Diketahui Letak Pastinya

4. Tanah Obyek Landreform (TOL)

5. Tanah Obyek Landreform (TOL) IP4T

Tanah Negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Tanah Negara dapat berasal dari TN bebas, tanah bekas hak, tanah hak yang dilepas pemiliknya kepada Negara (termasuk di dalamnya tanah masyarakat adat/marga/ ulayat), tanah hasil penyelesaian konflik dan atau sengketa pertanahan, serta tanah terlantar. Tanah ini mungkin pernah dilaksanakan kegiatan IP4T dimana pengukurannya tidak kadastral. Tanah

Negara IP4T adalah Tanah negara hasil kegiatan IP4T dimana pengukurannya kadastral. Tanah Obyek Landreform Belum Diketahui Letak Pastinya adalah tanah yang menurut ketentuan sudah menjadi TOL atau tanah yang sudah ditegaskan menjadi TOL, akan tetapi letak tepatnya di lapangan belum diketahui secara pasti. Tanah Obyek Landreform adalah tanah yang menurut ketentuan sudah menjadi TOL atau tanah yang sudah ditegaskan menjadi TOL, yang letak tepatnya di lapangan sudah diketahui. Tanah Obyek Landreform IP4T adalah TOL yang di atasnya telah dilakukan kegiatan IP4T dimana pengukuran bidang tanahnya sudah kadastral (Aisiyah, 2014).

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.

Sesuai dengan tujuan landreform tersebut di atas program landreform meliputi antara lain pembatasan luas maksimum penguasaan tanah, larangan pemilikan tanah secara absentee, redistribusi tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah yang terkena larangan absentee, tanah bekas swapraja dan tanah negara, pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah pertanian yang digadaikan, pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian dan penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan pemecahan pemilikan tanah menjadi bagian yang terlampau kecil (Harsono, 2005).

3. Program Landreform

Landreform merupakan perombakan atau penataan ulang pemilikan dan penguasaan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan yang adil dan merata. Program-program *landreform* meliputi (Retna Dewi Lestari, Tri Wisudawati, 2022):

- a) Larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian melampaui batas;
- b) Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee/guntai;
- c) Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan absentee. tanah bekas swapraja, dan tanah negara lainnya;
- d) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
- e) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan

- f) Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Penjelasan mengenai program-program *landreform* akan diuraikan sebagai berikut:

- a) Larangan pemilikan dan menguasai tanah pertanian melampaui batas
- Pasal 7 UUPA menentukan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas diperkenankan Mengingat ketersediaan tanah pertanian yang kian terbatas, khususnya di wilayah-wilayah perkotaan yang jumlah penduduknya padat, maka pembatasan penguasaan dan pemilikan tanah pertanian perlu dilakukan untuk mencegah bertumpuknya tanah di tangan golongan orang tertentu saja. Ketentuan tentang larangan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 17 UUPA yang pada pokoknya menentukan bahwa perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengenai luas maksimum dan/ atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak oleh suatu keluarga atau badan hukum serta pengaturan tentang tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya. Pelaksanaan lebih lanjut

mengenai ketentuan Pasal 17 UUPA adalah melalui Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Peratanian yang selanjutnya dikenal dengan UU Landreform Indonesia. UU No 56/Prp Tahun 1960 ini memuat 3 hal, yakni:

- 1) Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian;
- 2) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.
- 3) Pengaturan tentang pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UU No 56 Prp Tahun 1960, telah ditentukan bahwa luas batas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang diperbolehkan adalah:

Di daerah-daerah yang kepadatan penduduknya/Kota	Klasifikasi Kepadatan penduduk	Tanah Sawah (hektar)	Sawah kering (hektar)
0 s.d. 50	1. Tidak padat	15	20
51 s.d/ 250	2. Padat		
251 s.d. 400	a. Kurang padat	10	12
	b. cukup padat	7,5	9
1 401 ke atas	c. sangat padat	5	6

Penetapan luas maksimum ini memakai dasar unit keluarga (bukan tiap orang), dimana pengertian satu keluarga disini adalah terdiri dari ayah, ibu, dan 5 (lima) anak.

b) Larangan pemilikan tanah pertanian secara *absentee/guntai*

Berdasarkan Pasal 10 UUPA telah ditentukan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya, dengan kata lain berdasarkan Pasal 10 UUPA maka pemilikan tanah pertanian di luar kecamatan atau secara *absentee* tidak diperbolehkan, dengan alasan

- 1) Sebagai alat pengawasan/pengendalian agar tidak terjadi pemilikan tanah yang melanggar batas maksimal pemilikan atau penguasaan, dengan cara memiliki tanah-tanah pertanian di kecamatan/kabupaten yang berbeda.
- 2) Menghindari kesulitan-kesulitan komunikasi antara pemerintah setempat dengan para pemilik tanah dalam rangka peningkatan produksi dan pemeliharaan jaringan pengairan.

Terdapat pengecualian bagi Program ini, diperbolehkannya pemilik tanah untuk tetap memiliki tanah secara yakni *absentee/guntai* apabila:

- 1) Letak tanah: Apabila kecamatan dimana letak tanah tersebut berada berbatasan dengan kecamatan pemilik tanah bertempat tinggal, asalkan jarak antara tempat tinggal pemilik dan tanahnya masih memungkinkan mengerjakan tanah tersebut secara efisien (Pasal 3 ayat (2) PP No 224 Tahun 1961).
- 2) Subjek:

Berdasarkan Pasal 3 ayat (4) PP No. 224 Tahun 1961, yaitu bagi mereka yang menjalankan tugas negara (Pegawai Negeri, pejabat-pejabat militer, serta dipersamakan dengan mereka), mereka yang menunaikan kewajiban agama, mereka yang memiliki alasan khusus lainnya yang dapat diterima. Kemudian berdasarkan Pasal 2 ayat (1) PP No. 4 Tahun 1977, yaitu pensiunan pegawai negeri dan janda pegawai negeri dan janda pensiunan pegawai negeri.

Bagi subjek yang dikecualikan diatas, dibatasi memiliki tanah secara *absentee* sampai batas 2/5 dari luas maksimum yang ditetapkan Pasal 2 UU No. 56 Prp Tahun 1960. Pengecualian ini berlaku jika pegawai negeri itu sudah memiliki tanah pada 24 september 1961.

- c) Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum serta tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah bekas swapraja dan tanah negara lainnya. Ketentuan tentang redistribusi tanah tertuang dalam Pasal 17 ayat (3) UUPA dan Peraturan pelaksanaannya, yakni PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP ini kemudian diubah dengan PP Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Kedua PP ini memuat ketentuan mengenai tanah-tanah yang akan dibagikan (diredistribusikan), pemberian ganti rugi kepada bekas pemilik, pembagian tanah dan syarat-syaratnya.

- d) Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Gadai menurut hukum adat mengandung unsur eksploitasi atau pemerasan, karena hasil yang diterima pemegang gadai setiap tahunnya jauh lebih besar dibandingkan bunga yang layak dari uang gadai yang diterima dari pemilik tanah itu. Untuk menghilangkan unsur eksploitasi/pemerasan dari gadai, maka perihal gadai tanah diatur dalam UU No 56 Prp Tahun 1960. Gadai tanah ini berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan tentang batas minimum. Jika tanah yang selebihnya dari batas maksimum itu milik orang yang bersangkutan, maka tanah tersebut dikuasai oleh Negara, jika tanah selebihnya dari batas maksimum itu tanah gadai, maka tanah itu harus dikembalikan kepada yang memiliki tanah. Pelaksanaan selanjutnya perihal gadai tanah pertanian ini diatur dalam PMPA Nomor 20 Tahun 1963 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai. Dalam Peraturan ini dinyatakan bahwa pengertian "gadai dalam kenyataannya tidak hanya berupa uang, namun juga dapat berupa benda atau jasa yang dapat dinilai dengan uang.
- e) Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian Perjanjian bagi hasil adalah salah satu hak atas tanah yang bersifat sementara yang diatur dalam Pasal 53 UUPA dikatakan sebagai hak atas tanah yang bersifat sementara karena perjanjian bagi hasil ini dalam waktu singkat akan dihapus karena mengandung sifat pemerasan. Untuk mengatasi permasalahan yang muncul dalam hal bagi hasil, maka dibentuk UU No

2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1964 tentang Perjanjian Bagi Hasil Perikanan dengan tujuan agar pembagian hasil antara pemilik tanah dan penggarap dilakukan atas dasar yang adil dengan terjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap menegaskan hak dan kewajiban pemilik dan penggarap.

- f) Penetapan batas minimum pemilikan tanah pertanian disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil. Perihal batas minimum pemilikan tanah pertanian ditentukan dalam Pasal 17 UUPA dan UU No 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pembatasan luas minimum penguasaan tanah pertanian adalah agar petani yang bersangkutan mendapatkan penghasilan yang layak untuk menghidupi dirinya sendiri dan keluarganya. Berdasarkan Pasal 8 UU No 56 Prp Tahun 1960. penetapan batas minimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian seluas 2 (dua) hektar untuk tanah sawah. Namun jika melihat perkembangan saat ini, dapat dikatakan bahwa batas minimum dua hektar tersebut sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, sehingga batas minimum tersebut perlu untuk dikaji ulang disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan dan kondisi yang ada.