

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara agraris dimana masyarakatnya sebagian besar memiliki mata pencaharian sebagai petani namun dalam kenyataannya. Petani bukanlah pemilik dari tanah yang diolah, karena biasanya petani tersebut hanya bekerja pada pemilik tanah dan mendapatkan upah atau gaji sebagai imbalan dalam mengolah tanah. Pemilik tanah dalam hal ini berupa orang atau badan hukum yang dimiliki oleh pemerintah atau swasta.

Petani menjadi tamu dinegeri sendiri mungkin itu salah satu pribahasa yang dapat digambarkan dalam perkembangan saat ini. Pemerintah tidak mengutamakan kehidupan para petani/penggarap. Dapat dilihat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing yang memberikan kewenangan kepada para investor asing untuk menanamkan modal/berinvestasi di Indonesia. Investasi tersebut berupa perkebunan skala luas sehingga banyak diterbitkan Hak Guna Usaha (HGU). Sedangkan para petani hanya diperkejakan di dalam perkebunan tersebut sebagai penggarap.

Bila kita dibandingkan antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA. Dimana dalam pembentukannya berorientasi pada kemakmuran rakyat khususnya para petani sedangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing merupakan aturan yang dibuat dengan tujuan menarik investor asing ke Indoensia. Salah satu cara penarikan tersebut berupa kemudahan berinvestasi di

bidang perkebunan sehingga kepentingan masyarakat kecil tersingkirkan khususnya para petani.

Keberpihakan UUPA pada masyarakat khususnya petani dapat dilihat dalam salah satu program yang diamanatkan yakni *landreform*, dimana tujuan dari *landreform*:¹

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian yang adil pula, dengan merobak struktur pertanahan secara revolusioner, guna merealisasikan keadilan sosial;
2. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai obyek spekulasi dan alat pemerasan;
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, yang berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak terkuat, bersifat perseorangan dan turun-temurun, tetapi berfungsi sosial;
4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat seorang laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah;
5. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong-royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong-royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

UUPA sebagai induk dari *landreform* Indonesia dapat dilihat dalam pasal 7, 10 dan 17 UUPA yang merupakan dasar bagi *landreform* di Indonesia.² Oleh sebab itu dibentuk aturan-aturan pelaksana yakni Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambatan, 2005, Hlm 365

² A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Ke-VIII, Bandung, Mandar Maju, 1998, Hlm 82

224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian, Surat Keputusan Menteri Agraria tanggal 31 Desember 1960 Nomor SK 987/Ka/1960 tentang penegasan luas maksimum tanah pertanian.³ Dalam pelaksanaannya tujuan dari *landreform* tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Salah satu contohnya dapat dilihat di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat, Provinsi Sumatera Barat.

Sumatera Barat adalah salah satu provinsi yang masih memiliki hak ulayat. Pengaturan tanah ulayat tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Tanah ulayat di Provinsi Sumatera Barat terdiri dari 4 (empat) macam yakni:

- a. Tanah Ulayat Nagari,
- b. Tanah Ulayat Suku,
- c. Tanah Ulayat Kaum, dan
- d. Tanah Ulayat Rajo.

Sistem Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Barat terdiri dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Kelurahan/Nagari dan Jorong. Nagari adalah masyarakat hukum adat yang tertinggi di Minangkabau, mempunyai batas-batas tertentu, harta kekayaan tertentu, mempunyai penguasaan adat dan anggota masyarakat tertentu.⁴

Sumatera Barat memiliki 18 Kabupaten dan Kota, salah satunya adalah Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu

³ *Ibid*, Hlm 79

⁴ Nurul Firmansyah, *et all*, *Dinamika Hutan Nagari Di Tengah Jaringan-Jaringan Hukum Negara*, Jakarta, Huma dan Qbar, 2007, Hlm 17

kabupaten yang baru melaksanakan pemekaran pada tahun 2003 dari kabupaten induknya yakni Kabupaten Pasaman. Kabupaten Pasaman Barat memiliki potensi kekayaan alam berupa tanah yang subur sehingga banyak diminati oleh para investor sebagai lokasi perkebunan skala besar. Sehingga banyak tanah-tanah yang diterbitkan Hak Guna Usaha (HGU) dalam jangka waktu puluhan tahun dan masyarakat dilokasi HGU tetap menjadi petani penggarap dari perkebunan.

Keadaan seperti yang dijelaskan diatas memberikan kesenjangan ekonomi antara pemilik perkebunan dengan petani/penggarap lahan perkebunan tersebut. Pemerintah dalam mengurangi kesenjangan, membuat program redistribusi tanah obyek *landreform* yang berdasarkan pada UUPA. dimana UUPA merupakan induk dari *landreform* Indonesia.

Pelaksanaan *landreform* di Kabupaten Pasaman Barat dimulai pada tahun 2007 dan lokasi yang paling banyak obyek redistribusinya yakni Nagari Sungai Aua dengan jumlah 1.900 bidang dan keluarga yang menikmati program ini berjumlah 1.761 Kepala Keluarga.⁵ Pelaksanaan *landreform* di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat tentu memiliki kendala yang berbeda dengan daerah lainnya. Kendala yang ditemukan berupa perbedaan subyek dan obyek dari redistribusi tanah obyek *landreform*.

Biasanya yang dijadikan obyek redistribusi tanah di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat adalah Tanah Ulayat Nagari dan Tanah Ulayat Kaum, pada hal yang dapat dijadikan obyek *landreform* hanya tanah-tanah

⁵ Laporan Akhir Bpn Provinsi Sumatera Barat Tahun 2013 tentang Jumlah Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform di Kab. Pasaman Barat.

yang termasuk dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 yakni tanah negara. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan redistribusi obyek *landreform* di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat.

Selain itu, penelitian ini ingin mencermati dan menganalisis apakah tujuan dari program *landreform* telah tercapai dan terealisasi di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat. Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam pengembangan program *landreform* yang melibatkan masyarakat adat di Sumatera Barat.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana proses penetapan tanah ulayat di Nagari Sungai Aua sebagai obyek *landreform*?
2. Bagaimana proses redistribusi tanah ulayat dalam program *landreform* di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat?
3. Bagaimana upaya pemerintah, dalam meningkatkan akses rakyat peserta *landreform* terhadap tanahnya?

C. KEASLIAN PENELITIAN

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan mengenai redistribusi obyek *landreform* ada 1 (satu) judul penelitian yang telah dibuat oleh peneliti lainnya, hasil penelitian ini berupa tesis. dimana peneliti tersebut melakukan penelitian di Kabupaten Langkat, Provinsi Sumatera Utara, Tujuan dari penelitian tersebut dilaksanakan sebagai salah satu syarat lulus Megister Hukum Universitas Sumatera Utara sehingga hasil dari penelitian tersebut berupa tesis. Judul penelitian yakni “Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek *Landreform*

Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.24/HGU/65 Di Kabupaten Langkat” oleh Zulkarnain, S.H dengan rumusan masalah yang diteliti: (a) bagaimana penerapan ketentuan *landreform* setelah berlakunya Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.24/HGU/65 tanggal 10 Juni 1965 di Kabupaten Langkat (b) akibat hukum apa saja yang timbul setelah penerbitan Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.24/HGU/65 tanggal 10 Juni 1965 di Kabupaten Langkat (c) kebijakan hukum apa yang dapat diambil terhadap Keputusan Menteri Agraria Nomor SK.24/HGU/65 tanggal 10 Juni 1965 di Kabupaten Langkat. Jika dilihat dari rumusan masalah yang diteliti berbeda dengan rumusan masalah yang peneliti lakukan sehingga tujuan dan manfaat peneliti juga sangat berbeda.

D. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana proses penetapan tanah ulayat di Nagari Sungai Aua sebagai obyek *landreform*.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses redistribusi tanah ulayat dalam program *landreform* di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pemerintah, dalam meningkatkan akses rakyat peserta *landreform* terhadap tanahnya.

E. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu hukum di bidang Hukum

Agraria, khususnya redistribusi tanah obyek *landreform*, sehingga dapat menciptakan penelitian-penelitian baru.

2. Manfaat Praktis, yakni dengan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dalam pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah obyek *landreform*.

F. KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Keadilan



Teori keadilan yang berkembang saat ini didasarkan pada pandangan Aristoteles tentang keadilan. Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

Keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan distributif dan keadilan komutatif.⁶ Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Keadilan komutatif memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan

⁶ Munir Fuady, *Teori-teori besar (grand theory) dalam hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, Hlm 110

prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.

b. Teori Kewenangan

Teori ini peneliti kemukakan dengan maksud untuk membahas dan menganalisis tentang kewenangan pemerintah dalam menetapkan subyek dan obyek redistribusi tanah obyek *landreform*, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintah diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan

fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁷

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan Legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”⁸

Kewenangan yang bersumber dari legislatif (Undang-Undang) dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara, yakni :

1. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.
2. Delegasi, yaitu perlimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya.
3. Mandat, yaitu pelaksanaan suatu wewenang oleh suatu organ pemerintah lainnya yang telah mendapat ijin dari organ pemerintah.

Kewenangan pemerintah yang dilakukan dalam hal ini menetapkan subyek dan obyek redistribusi tanah obyek *landreform*

⁷ SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, Hlm 154

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm 29

merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

c. Teori Hak Menguasai Negara

Hak menguasai negara menurut Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi yakni

“hak menguasai negara sebagai hak menguasai tertinggi yang bisa diletakan atas tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi bagi berbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah dalam proyek pembangunan”.⁹

Adapun ruang lingkup pengaturannya, hak menguasai negara berlaku atas semua tanah yang ada di Indonesia, baik itu tanah yang belum dihaki, juga tanah yang telah dihaki oleh perseorangan atau badan hukum. Terhadap tanah yang belum dihaki perseorangan. Hak menguasai negara melahirkan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara,” atau kemudian disebut secara singkat sebagai “tanah negara”. Sedangkan tanah yang telah dihaki perseorangan atau badan hukum disebut “tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara,” atau “tanah negara tidak bebas”. Kewenangan terhadap tanah yang sudah dihaki perseorangan dan badan hukum ini pada dasarnya bersifat pasif, kecuali jika tanah itu dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Sehingga negara dapat mengaturnya supaya produktif .

⁹ Noer Fauzi dan Dianto Bachriadi. “*Hak Menguasai Negara Suatu Pendekatan Historis-Filosofis*”. Yogyakarta, 6 April 2008

Mengenai hak menguasai dari negara dapat dibaca dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna kata “dikuasai” adalah pemberian kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia untuk pada tingkatan tertinggi melakukan wewenang-wewenang seperti disebutkan dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Wewenang yang tercantum dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yakni:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan luar angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tujuan dari pada hak menguasai negara tadi ialah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.¹⁰

2. Kerangka Konseptual

a. Tanah Ulayat dan Tanah Ulayat Nagari

Hak ulayat menurut Boedi Harsono dalam buku Hukum Agraria Nasional, mendefinisikan sebagai berikut :

¹⁰ Maria S. Sumardjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982, hlm 14

“Hak Ulayat merupakan serangkaian dari pada wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat termasuk lingkungan wilayahnya. Hak ulayat berlaku terhadap semua tanah wilayah itu, baik yang sudah dihaki seseorang mau pun yang tidak atau belum dihaki”¹¹

Sedangkan Sudikno mengatakan bahwa hak ulayat adalah :

"Hak atas tanah yang menjadi milik bersama masyarakat, yang merupakan hak tertinggi kedudukannya. Hak ulayat mengandung dua unsur kepunyaan, artinya semua anggota masyarakat mempunyai hak untuk menggunakan dan unsur kewenangan yaitu untuk mengatur, merencanakan dan memimpin penggunaannya. Kemudian karena semua anggota masyarakat tidak mungkin melaksanakan pengurusan hak ulayat, maka tugas tersebut dilimpahkan kepada kepala adat. Jadi pelimpahan itu, kepala adat berhak memberikan hak-hak atas tanah kepada perseorangan seperti hak milik yayasan, hak pakai dan lain-lain”¹².

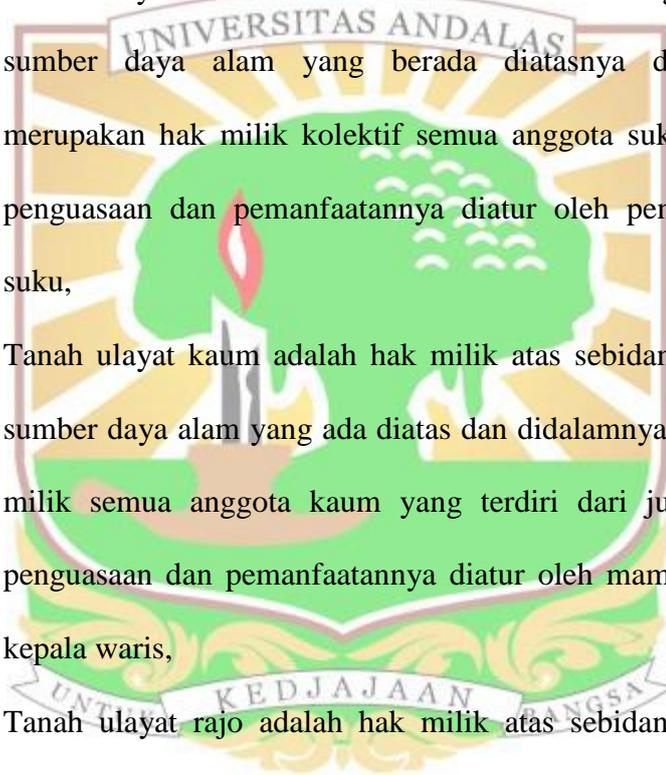
Bila disimpulkan dari pendapat para ahli di atas, maka didapatkan kesimpulan mengenai defenisi tanah ulayat. Tanah ulayat adalah bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan didalamnya diperoleh secara turun menurun merupakan hak masyarakat hukum adat.

Salah satu provinsi yang masih memegang teguh Tanah Ulayat yakni Sumatera Barat, Tanah Ulayat tersebut tercantum dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No 16 Tahun 2008 tentang tanah ulayat dan pemanfaatan. Macam-macam bentuk Tanah Ulayat di Provinsi Sumatera Barat, dapat dilihat dalam Pasal 5 aturan tersebut, yaitu:

¹¹ Boedi Harsono, *Op.cit*, Hlm 162-164

¹² Sudikno, *Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Karunika, Jakarta, 1988, hlm.

- 1) Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintahan nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya,
- 2) Tanah ulayat suku adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang berada diatasnya dan didalamnya merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh penghulu-penghulu suku,
- 3) Tanah ulayat kaum adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya merupakan hak milik semua anggota kaum yang terdiri dari jurai/paruik yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh mamak jurai/mamak kepala waris,
- 4) Tanah ulayat rajo adalah hak milik atas sebidang tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan didalamnya yang penguasaan dan pemanfaatannya diatur oleh laki-laki tertua dari garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian nagari di Propinsi Sumatra Barat.



b. Landreform

Secara harfiah istilah landreform berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari dua suku kata yakni “*Land*” adalah Tanah, Negeri dan Daratan, sedangkan “*Reform*” adalah perbaikan, gerakan pembaharuan (suatu sistem) sehingga dapat diartikan sebagai gerakan pembaharuan tanah. Jika dilihat dari pengertian *landreform* yang dinyatakan oleh Budi Harsono yakni “serangkaian tindakan dalam rangka Agrarian Reform Indonesia”.¹³

Pengertian *landreform* di Indonesia dibagi atas dua bagian, yaitu:

1. landreform dalam arti luas, yang dikenal dengan istilah *Agrarian Reform*/Panca Program, yang terdiri dari:
 - a. Pembaharuan hukum agraria,
 - b. Penghapusan hak-hak asing dan konsepsi-konsepsi kolonial atas tanah,
 - c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur,
 - d. Perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah,
 - e. Perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya serta

¹³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hlm 364

penggunaanya secara berencana sesuai dengan daya dan kesanggupan serta kemampuannya.

2. landreform dalam arti sempit, menyangkut perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.¹⁴

Tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹⁵

Selain pernyataan yang dinyatakan oleh Budi Harsono diatas, tujuan dari *landreform* tercantum dalam UUPA yakni:

1. Meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

¹⁴ I Nyoman Budi Jaya, *Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta, 1989, Hlm 9

¹⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit*, Hlm 367

Mengingat tujuan dari *landreform* tersebut, maka program *landreform* meliputi:¹⁶

1. Pembatasan luas maksimum penguasaan tanah;
2. Larangan pemilikan tanah secara apa yang disebut “*absentee*” atau “*gantai*”;
3. Redistribusi tanah-tanah yang selebihnya dari batas maksimum, tanah-tanah yang terkena larangan “*absentee*”, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah negara;
4. Pengaturan soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan;
5. Pengaturan kembali perjanjian bagi-bagi hasil tanah pertanian;
6. Penetapan luas maksimum pemilikan tanah pertanian, disertai larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian terlampau kecil.

c. Obyek *Landreform*

Di Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, menyatakan bahwa obyek *landreform* yakni:

1. Tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai mana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh kepada Negara, karena

¹⁶ *Ibid*, Hlm 367

pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut;

2. Tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah;
3. Tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih ke Negara;
4. Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara.

Sehingga jika disimpulkan yang menjadi obyek landreform adalah tanah yang dikuasai oleh Negara.

d. Subyek *Landreform*.

Subyek *landreform* dapat dilihat dalam Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961, yaitu:

1. Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
2. Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan;
3. Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan;
4. Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan;
5. Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik;
6. Penggarap tanah-tanah yang oleh pemerintah diberikan peruntukan lain;
7. Penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar;
8. Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar;
9. Petani atau buruh tani lainnya.

e. Redistribusi Tanah

Redistribusi merupakan salah satu program *landreform*, atau selama ini dikenal dengan definisi *landreform* dalam arti sempit. Redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi obyek *landreform* yang diberikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 dengan tujuan meningkatkan penghasilan dan taraf hidup para petani terutama petani kecil dan petani penggarap tanah.

f. Reforma Agraria

UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai perombakan Hukum Agraria sesuai dengan namanya : Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UUPA juga memuat pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya UUPA merupakan Program Revolusi di bidang agraria, yang disebut *Agrarian Reform Indonesia*¹⁷ atau disebut juga Reforma Agraria.

Sesuai dengan situasi dan kondisi keagrarian di Indonesia dan tujuan akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, Agrarian Reform Indonesia meliputi 5 program, yaitu:¹⁸

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;

¹⁷ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hlm 3

¹⁸ *Ibid*, Hlm 4

2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan;

Reforma Agraria bila dipahami lebih dalam merupakan landreform plus, artinya landreform di dalam kerangka mandat konstitusi, politik, dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan bagi masyarakat ditambah dengan *Access Reform* yang merupakan usaha dari pemerintah untuk meningkatkan akses masyarakat penerima kepada tanah yang dijadikan obyek landreform.

Access Reform yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat dibagi dalam 3 (tiga) kriteria, yakni :¹⁹

1. Pengembangan dan pemeliharaan infrastruktur : sarana dan prasarana produksi, jalan, irigasi, pengolahan hasil pertanian, pasar, air bersih, listrik, fasos (fasilitas sosial)/fasum (fasilitas umum).
2. Pembinaan subyek, antara lain : Pembinaan usaha tani, pembelajaran dan fasilitasi akses permodalan dan prasarana, pembinaan kesadaran untuk memelihara sarana dan prasarana yang sudah dibangun.
3. Penguatan jaminan kepastian hukum : mekanisme penguatan hak atas tanah berdasarkan sistem hukum pertanahan yang berlaku, hak yang diberikan untuk pertama kali bersifat sementara/bersyarat (tidak dapat dialihkan), apabila subyek menunjukkan kinerja yang produktif dalam mengelola tanahnya diberikan peningkatan hak atas tanah yang bersifat definitif dan apabila subyek tidak menunjukkan itikad baik dalam mengelola tanahnya maka tanah dimaksud kembali dikuasi oleh negara.

¹⁹ Joyo Winoto, *Reforma Agraria "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2007, Hlm 48-49

G. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, jika digabungkan dua suku kata tersebut menjadi “metode penelitian” dan dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²⁰

Penelitian yang penulis lakukan menggunakan metode penelitian *yuridis sosiologis (empiris)*. Pendekatan *yuridis* digunakan untuk menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yg berhubungan dengan redistribusi tanah obyek landreform, sedangkan pendekatan *sosiologis (empiris)* digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.²¹ Khususnya masyarakat yang ikut dalam program redistribusi tanah obyek landreform di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat.

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.²²

²⁰ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, Hlm 6.

²¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm 43.

²² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Cet.4, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 8-9.

2. Jenis Data dan Sumber Data

Dalam Penelitian *yuridis sosiologi (empiris)*. Sumber data yang diperlukan dalam penelitian ini berasal dari :

1) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian dilakukan di Nagari Sungai Aua, Kecamatan Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat.

2) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Didalam penelitian kepustakaan data yang diperoleh dari :

- a. Pustaka Unand
- b. Pustaka BPN RI
- c. Pustaka Fakultas Hukum Unand
- d. Pustaka Pasca Sarjana Unand
- e. Pustaka Daerah Kota Padang

Jenis data yang digunakan adalah :

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi (pengamatan) yang berhubungan dengan redistribusi obyek landreform di Nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat.

Responden penelitian ini terdiri dari masyarakat yang ikut program redistribusi tanah obyek landreform tahun 2008 sampai dengan tahun 2013 di Nagari Sungai Aua, Wali Nagari

Sungai Aua, Ketua Kerapatan Adat Nagari Sungai Aua, Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat.

Tabel 1
Komposisi Responden Penelitian

No.	Komponen	Jumlah
1.	Masyarakat Nagari Sungai Aua	20 Orang
2.	Wali Nagari Sungai Aua	1 Orang
3.	Ketua Kerapatan Adat Nagari Sungai Aua	1 Orang
4.	Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat	1 Orang
5.	Pejabat Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat	1 Orang
Jumlah Total		24 Orang

Sumber : pengolahan data primer

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan obyek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan dan sebagainya. Data sekunder tersebut, terutama bersumber dari bahan-bahan hukum, sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian²³, seperti :

a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

²³ *Ibid*, hlm 106

- b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- e) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yakni:

- a) Buku-buku tentang Agraria,
- b) Buku-buku tentang Hukum Adat,
- c) Buku-buku tentang Penelitian Hukum.

3) Bahan Hukum Tersier yaitu petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis-jenis alat pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Studi dokumen. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum dan bahan kepustakaan, setiap bahan

hukum dan bahan kepustakaan harus diulang validasi (keabsahan berlakunya) dan reabilitasinya (hal atau keadaan yang dapat dipercaya), sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.

2. Wawancara dan Observasi. Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka ketika seseorang yakin pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang.²⁴ Sedangkan observasi merupakan pencatatan perilaku (hukum) sebagaimana terjadi di dalam kenyataan.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data sebagai tindak lanjut proses pengolahan data, untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh. Setelah didapatkan data yang diperlukan, maka peneliti melakukan analisis kualitatif. Setelah dilakukan analisis kualitatif maka dilaksanakan penyajian data. Penyajian data dimaksudkan agar memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, verifikasi data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung.²⁵

²⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi II, Cetakan 4, Jakarta, PT Grafindo Persada, 2000, Hlm 82

²⁵ *Ibid*, Hlm 170