

**KEBIJAKAN FRAGMENTASI TANAH *GANDUL*
DI KABUPATEN KLATEN**

S K R I P S I

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Sebutan Sarjana Terapan di Bidang Pertanahan
Pada Program Studi Diploma IV Pertanahan**



Oleh :

FARID WAHYU NUGROHO

NIM. 12212688/Manajemen Pertanahan

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA**

2016

FRAGMENTATION POLICY OF *GANDUL* LAND AT DISTRICT OF KLATEN

By : Farid Wahyu Nugroho

ABSTRACT

The minimum limit of two hectares agricultural land ownership can not be reaching has made unsuccessfully implementation of the prohibition of fragmentation. This prohibition has made people do physical fragmentation without being followed by the administration. In District of Klaten, the physical fragmentation of land is called *gandul* land. This phenomenon is solved by Land Reform Advisory Committee with fragmentation policy. This research purposed to determine the basic of considerations from fragmentation policy and to determine the contribution of fragmentation policy for people.

This research uses a qualitative research method with approach evaluation study. Qualitative research is used to describe the phenomenon that occurs. The evaluation study is used to evaluate the policies did.

The results showed that the policy is the aspiration of the people about the prohibition of fragmentation. This policy is contrary to the prohibition of fragmentation however rational considerations and discretion used as a committee to solve the problems. This policy can actionable with the requirements that must be filled. Implementation of this policy is effective and appropriate of target but the abstraction of evidence that formed the basic is still not strong. The strong evidence become the requirement must be filled by people so that they can enjoy this fragmentation policy. This policy has been to give satisfaction to people about assurance of land ownership. The assurance of land ownership makes them more comfortable and secure in managing agricultural land.

This research gives an overview about prohibition of fragmentation of agricultural land. This overview are expected to be considered for Ministry of Agricultural and Spatial Planning / National Land Agency (ATR / BPN) to update the regulations about the prohibition of fragmentation. This research could also be a consideration for Klaten Land Office to immediately resolve the problems of *gandul* land as well as cooperation with the Department of Agriculture to optimize the results of farmland.

Keywords : Fragmentation of agricultural land, *gandul* land, assurance of land ownership

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
INTISARI	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	7
1. Tujuan Penelitian.....	7
2. Manfaat Penelitian	7
D. Kebaruan Penelitian (<i>Novelty</i>)	8
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kerangka Teoritik	12
B. Kerangka Konseptual	28
C. Pertanyaan Penelitian	30

BAB III METODE PENELITIAN

A. Metode dan Pendekatan	32
B. Lokasi Penelitian	32
C. Jenis dan Sumber Data	32
D. Teknik Pengumpulan Data	34
E. Teknik Analisis Data	35

BAB IV. SEKILAS TENTANG KABUPATEN KLATEN

A. Kondisi Geografis	37
B. Kondisi Kependudukan	39
C. Kondisi Penggunaan Tanah	41
D. Kondisi Perekonomian	44

BAB V. DINAMIKA TANAH *GANDUL*

A. Kebijakan Tanah <i>Gandul</i>	45
1. Rasionalitas Kebijakan	45
2. Implementasi Kebijakan	55
3. Keberlanjutan Kebijakan	59
B. Akses Terhadap Tanah <i>Gandul</i>	62
1. Keharmonisan Pemilik Tanah dengan <i>Penggandul</i>	62
2. Keadilan dalam Pengelolaan Tanah <i>Gandul</i>	67
C. Pemanfaatan Tanah <i>Gandul</i>	69
1. Eksistensi Tanah <i>Gandul</i>	69
2. Optimalisasi Tanah <i>Gandul</i>	72

BAB VI. PENUTUP

A. Kesimpulan	76
B. Saran	77

DAFTAR PUSTAKA	79
----------------------	----

LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Kerangka Teoritik	27
Gambar 2. Kerangka Konseptual	30
Gambar 3. Komposisi Penduduk Bekerja menurut Lapangan Usahanya	44
Gambar 4. Bentuk Pemanfaatan Tanah <i>Gandul</i>	70
Gambar 5. Rumah dengan pelataran untuk mengeringkan padi	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Jumlah tanah pertanian yang ada menunjukkan kesejahteraan suatu negara. Tanah pertanian merupakan media untuk pemenuhan pangan dari suatu negara, apabila suatu negara mempunyai tanah pertanian yang luas maka seharusnya negara tersebut dapat mensejahterakan rakyatnya. Asumsi ini mengartikan bahwa tanah pertanian yang luas dapat menghasilkan tanaman pangan yang mencukupi kebutuhan hidup rakyat bahkan dapat dilakukan ekspor tanaman pangan. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memenuhi tanah pertanian yang luas atau menjaga luas tanah pertanian yang ada agar kesejahteraan rakyat terpenuhi. Instrumen berupa kebijakan diperlukan pemerintah untuk memenuhi kewajiban tersebut. Menurut Friederich dalam Muningsar (2012: 3), kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Hambatan yang muncul dalam pemenuhan kewajiban itu harus segera diselesaikan pemerintah agar tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Hambatan yang berhubungan dengan tanah pertanian adalah fragmentasi tanah. Tuwo dalam Fadhli (2014: 11) mengartikan fragmentasi tanah sebagai perpencaran dan pemecahan tanah sebagai akibat dari perkembangan dan kemajuan peradaban. Mekanisme fragmentasi dilakukan melalui pengalihan

sebagian tanah pertanian yang dimiliki. Pengalihan sebagian tanah pertanian dikarenakan pewarisan, hibah dan jual beli yang berdampak adanya fragmentasi tanah. Fragmentasi dianggap pemilik tanah sebagai solusi untuk memenuhi kebutuhan hidup. Fragmentasi tanah pertanian ini tentunya akan mengakibatkan efisiensi usahatani menurun dan berdampak pada penurunan pendapatan petani.

Fragmentasi ini berawal dari tidak terlaksananya Pasal 8 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (selanjutnya disebut UU No. 56 Prp 1960). Dalam pasal tersebut menyatakan bahwa setiap petani sekeluarga minimal memiliki luas tanah pertanian dua hektar, apabila belum/tidak dapat memenuhinya maka pemerintah akan mengadakan usaha-usaha agar batas minimal itu terpenuhi. Soeradji, dkk (2006:31) dalam penelitiannya di Kabupaten Magelang menyatakan bahwa “batas minimum pemilikan tanah dua hektar adalah tidak realistis, khususnya di Pulau Jawa”. Hasil penelitian itu menunjukkan bahwa ketentuan batas minimal di Pulau Jawa sudah tidak dapat dipenuhi dan tidak sesuai dengan ketentuan.

Penguasaan tanah di bawah dua hektar ini membuat petani disebut petani gurem. Menurut kamus istilah Badan Pusat Statistik (BPS), petani gurem adalah petani kecil yang menguasai/memiliki lahan kurang dari 0,5 Ha (<http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php/kamus/index> diakses tanggal 20 Februari 2016). Data BPS pada Sensus Pertanian 2013 (ST2013) menunjukkan bahwa dari 4.262.608 rumah tangga pertanian pengguna lahan di Provinsi Jawa Tengah didominasi oleh rumah tangga petani gurem sebanyak 3.312.235 rumah tangga atau sebesar 77.70 %. Fragmentasi tanah menjadi salah satu faktor dari

banyaknya petani gurem di Jawa Tengah. Penguasaan tanah di bawah batas minimal dan tuntutan kebutuhan hidup yang kompleks yang melanggengkan terjadinya fragmentasi tanah pertanian.

Fragmentasi tanah pertanian menjadi fenomena yang wajar di lingkungan petani. Hal ini dikarenakan petani tidak ingin kehilangan tanah pertanian keseluruhan. Mata pencaharian sebagai petani menjadi alasan utama mereka mengalihkan sebagian tanah pertanian. Pengalihan seluruh tanah pertanian yang dimiliki akan mengakibatkan mereka akan beralih profesi dan menjadi permasalahan yang baru bagi mereka. Fragmentasi tanah pertanian merupakan tindakan yang dilarang oleh pemerintah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 9 UU No. 56 Prp 1960. Dalam pasal tersebut fragmentasi tanah pertanian tidak boleh dilakukan kecuali terjadi karena pewarisan. Pasal tersebut juga menjelaskan bahwa pemindahan sebagian tanah pertanian dilarang karena akan membuat petani tidak dapat mendapatkan manfaat dari hasil fragmentasi ini. Larangan ini berlaku bagi tanah yang bersertipikat maupun belum bersertipikat.

Larangan fragmentasi tanah yang bersertipikat lebih mudah pemantauannya daripada yang belum bersertipikat. Hal ini dikarenakan data tanah bersertipikat memerlukan ijin dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut ATR-BPN) sebelum dilakukan fragmentasi tanah. Tanah pertanian yang bersertipikat tidak dapat dilakukan fragmentasi apabila luas tanahnya di bawah dua hektar dan peta Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut RTRW) menjelaskan bahwa daerah tersebut

sebagai daerah pertanian. Selain itu, ketentuan tanah absentee juga menunjukkan tentang boleh tidaknya seseorang menguasai tanah pertanian.

Larangan fragmentasi ini membuat pemilik tanah memindahkan tanahnya hanya sebatas penguasaan dan penggunaannya saja akan tetapi didalam sertipikat tidak dilakukan pemindahan. Tindakan fragmentasi yang dilakukan pemilik tanah ini menimbulkan potensi sengketa kepemilikan dikemudian hari apabila salah satu pihak wanprestasi. Potensi ini timbul karena terdapat satu pihak yang tidak jelas status kepemilikan tanahnya atau dalam Bahasa Jawa disebut *nggandul*. Fenomena fragmentasi ini hampir sebagian wilayah di Pulau Jawa menyebutnya Tanah *Gandul*. Definisi Tanah *Gandul* menurut Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Klaten (2005:3) dalam Berita Acara Sidang yaitu :

“sebidang tanah dari bidang atau sebagian tanah pertanian yang kenyataannya (*de facto*) dikuasai dan digarap oleh seseorang tetapi dari segi yuridis (*de jure*) dimiliki oleh orang lain, sebagai akibat peralihan hak atas tanah yang telah terjadi dimasa lalu.”

Kabupaten Klaten sebagai salah satu Lumbung Padi di Jawa Tengah memiliki lahan pertanian seluas \pm 39.000 Ha. Data tersebut berdasarkan dari Statistik Lahan Pertanian Periode 2008-2012 yang dibuat oleh Kementerian Pertanian. Pada ST2013 menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga pengguna lahan adalah 125.320. Rata-rata penguasaan tanah oleh petani di Kabupaten Klaten adalah 0,311 Ha/rumah tangga. Fenomena tanah *gandul* juga terjadi di wilayah ini.

Dalam penelitian Soeradji, dkk (2006), fenomena tanah *gandul* di Kabupaten Magelang diselesaikan oleh Panitia Pertimbangan Landreform (selanjutnya disebut PPL) Kabupaten Magelang melalui Sidang dan menghasilkan

Berita Acara. Dalam Berita Acara tersebut hanya menyelesaikan permasalahan yang diajukan oleh pemohon dan dapat ditindaklanjuti dengan pertimbangan teknis untuk pemecahan tanah pertanian. Tanah *Gandul* di Kabupaten Klaten yang terjadi diselesaikan dengan cara yang hampir sama. PPL Kabupaten Klaten juga mengadakan Sidang pada tanggal 27 Oktober 2005 dan dituangkan dalam Berita Acara. Hasil Sidang PPL Kabupaten Klaten berbeda dengan PPL Kabupaten Magelang yaitu hasil sidang tidak hanya membahas tentang penyelesaian tanah *gandul* saja melainkan penyelesaian permasalahan pelayanan pertanahan. Sidang PPL Kabupaten Klaten diselenggarakan sebagai ruang diskusi PPL dalam rangka untuk mengetahui permasalahan pertanahan yang sedang terjadi di masyarakat dan berhubungan dengan pelayanan pertanahan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten. Penyelesaian tanah *gandul* ini merupakan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Klaten yang dijadikan dasar Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten dalam memberikan pertimbangan teknis pemecahan tanah pertanian.

Atas dasar uraian di atas, peneliti mengambil judul penelitian
**“KEBIJAKAN FRAGMENTASI TANAH *GANDUL* DI KABUPATEN
KLATEN”**

B. Permasalahan

Sempitnya penguasaan tanah yang tidak diimbangi dengan kebijakan terkait dengan intensifikasi tanah tersebut membuat petani mengalihkan sebagian tanah yang mereka miliki. Pengalihan ini dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan hidup yang semakin kompleks. Pasal 9 UU No. 56 Prp 1960

secara tegas menjelaskan tentang larangan fragmentasi tanah pertanian. Fragmentasi yang dilakukan ini tentunya akan menurunkan pendapatan mereka sebagai petani.

Fragmentasi tanah tidak hanya terjadi pada bidang tanah yang belum bersertipikat, akan tetapi fragmentasi ini juga terjadi pada bidang tanah yang bersertipikat. Fragmentasi yang terjadi pada tanah bersertipikat tidak dapat ditindaklanjuti dengan pendaftaran pemecahannya karena ketentuan larangan fragmentasi. Hal ini menyebabkan pemilik tanah memindahkan sebagian tanahnya secara fisik saja.

Pemindahan sebagian tanah secara fisik ini lah yang menyebabkan terjadinya tanah *gandul*. Fenomena ini tidak dapat kita hindari karena tidak adanya instrumen yang secara tegas melarang terjadinya fragmentasi. Larangan hanya sebatas peraturan akan tetapi dalam implementasinya pemindahan sebagian tanah merupakan hak pemilik tanah.

Banyaknya fenomena tanah *gandul* ini membuat Pemerintah Kabupaten Klaten mengambil tindakan dengan melakukan Sidang PPL pada tahun 2005. Sidang tersebut tidak hanya membahas tentang tanah *gandul* saja melainkan beberapa penyelesaian permasalahan pelayanan pertanahan. Penyelesaian tanah *gandul* diserahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten melalui Pertimbangan Teknis Pertanahan.

Kebijakan ini tentunya melanggar dari larangan fragmentasi. Dalam ketentuan larangan fragmentasi bahwa tindakan yang membuat luasan tanah menjadi semakin kecil adalah suatu yang dilarang. Kenyataan dilapangan

menunjukkan bahwa fenomena tanah *gandul* merebak di wilayah Klaten dimana sebagian besar wilayahnya adalah pertanian. Kebijakan yang diambil Pemerintah ini memang melegalkan terjadinya fragmentasi.

Fenomena tanah *gandul* menyebabkan salah satu pihak tidak memiliki status kepemilikan atas tanah yang digarapnya (*nggandul*). Alasan ini mungkin menjadi salah satu faktor dari pembuatan kebijakan fragmentasi. Kebijakan dari pemerintah harusnya mengarah pada kesejahteraan rakyat serta memberikan kontribusi pada masyarakat.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui dasar pertimbangan pembuatan kebijakan fragmentasi tanah *gandul*.
- b. Mengetahui kontribusi dari kebijakan fragmentasi tanah *gandul*.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Akademis

Untuk kepentingan akademis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai pengambilan kebijakan.

b. Manfaat Praktis

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi terhadap permasalahan fragmentasi yang telah dilakukan oleh pemilik tanah.
- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi kantor pertanahan lainnya dalam menyikapi permasalahan yang hampir sama

agar masyarakat dapat terjamin kepastian hukum status kepemilikan hak atas tanahnya.

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi masyarakat khususnya di Kabupaten Klaten terkait dengan status pemilikan tanahnya yang “*nggandul*” agar segera didaftarkan sehingga tidak terjadi sengketa kepemilikan dikemudian hari

D. Kebaruan Penelitian (*Novelty*)

Penelitian yang berhubungan dengan fragmentasi tanah pertanian pernah dilakukan sebelumnya oleh mahasiswa Program Diploma IV Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN). Guna membedakan penelitian ini dengan penelitian yang terdahulu maka penulis menguraikan komparasinya dengan penelitian lain sebagai berikut :

1. Yayuk Kusumorini, “Studi Tentang Fragmentasi Tanah Pertanian Dan Pengaruhnya Terhadap Petani Di Kecamatan Karangmalang Kabupen Sragen Provinsi Jawa Tengah” (Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Tahun 2001)

Skripsi Yayuk Kusumorini menggunakan metode diskriptif dengan tujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya fragmmentasi tanah pertanian di daerah yang diteliti dan mengetahui kelayakan hidup keluarga petani berdasarkan luas tanah pertanian setelah terjadi fragmentasi. Penelitian ini menghasilkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya fragmentasi tanah pertanian di dominasi oleh pewarisan sebanyak 50% kemudian jual beli 48,33% dan hibah 1,67%. Penelitian ini

juga menghasilkan bahwa luas tanah pertanian setelah fragmentasi belum dapat memberikan kehidupan yang layak bagi petani. Hasil penelitian Yayuk Kusumorini ini dijadikan dasar oleh penulis bahwa di Kabupaten Klaten juga terjadi fragmentasi tanah pertanian yang menyebabkan terjadinya fenomena tanah *gandul*.

2. Egidio Hermenegildo Da Costa, “Kajian Mekanisme Fragmentasi Tanah Pertanian dan Faktor-Faktor Penyebabnya (Studi Kasus di Kecamatan Jiwan Kabupaten Madiun Provinsi Jawa Timur)” (Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Tahun 2007)

Latar belakang skripsi Egidio Hermenegildo Da Costa menerangkan bahwa kondisi lahan yang semakin sempit dan tidak adanya insentif pemerintah sehingga membuat petani beralih profesi ke sektor non-pertanian dengan menjual sebagian tanah pertaniannya untuk dijadikan modal. Penjualan sebagian tanah pertanian ini menyebabkan terjadinya fenomena fragmentasi tanah pertanian. Penelitian ini menggunakan metode diskriptif dengan tujuan untuk mengetahui intensitas dan mekanisme fragmentasi tanah pertanian dengan luas di bawah dua hektar di daerah yang diteliti serta untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya fragmentasi tanah pertanian. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme fragmentasi tanah pertanian didominasi oleh jual beli kemudian hibah dan pewarisan. Mekanisme jual beli banyak terjadi di daerah penelitian dikarenakan oleh faktor dari dalam pemilik tanah pertanian. Faktor ini terjadi karena semakin banyaknya kebutuhan hidup petani dan jumlah tanah yang

terbatas menyebabkan harga tanah relatif naik sehingga tanah dijadikan sebagai barang ekonomi. Penelitian ini dijadikan penulis sebagai dasar untuk mengkaji dari kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Klaten dalam rangka menyelesaikan fenomena tanah *gandul* dan pertimbangan yang digunakan dalam membuat kebijakan ini.

3. Fero Okdita Dwi Tantoko, “Fragmentasi Tanah Pertanian dan Dampaknya di Kabupaten Magetan” (Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Tahun 2012) dan Meiwan Fadli, “Pengaruh Fragmentasi Tanah Pertanian Terhadap Efisiensi Usaha Tani (Di Desa Timbulharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)” (Skripsi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Tahun 2014)

Kedua penelitian ini menjelaskan tentang hubungan fragmentasi tanah pertanian dengan efisiensi usaha tani dan pendapatan petani. Fero Okdita Dwi Tantoko melakukan penelitian dengan metode diskriptif analisis aktivitas di kota, pinggiran kota dan desa. Penelitian ini menghasilkan bahwa fragmentasi tanah pertanian berdampak negatif terhadap efisiensi usaha tani serta terhadap pendapatan petani. Penelitian Meiwan Fadli dengan metode survey pendekatan kuantitatif menghasilkan bahwa fragmentasi tanah pertanian di Desa Timbulharjo tahun 2013 berpengaruh negatif terhadap efisiensi usahatani. Pengolahan data yang dilakukan Meiwan Fadli menghasilkan hubungan bahwa efisiensi usahatani berpengaruh positif terhadap pendapatan petani sehingga apabila terjadi kenaikan efisiensi usahatani maka pendapatan petani juga mengalami kenaikan begitu juga sebaliknya. Pendapatan petani

pemilik tanah di Desa Timbulharjo lebih besar ketika belum terjadi fragmentasi tanah pertanian. Ketidakefisienan usahatani yang berdampak pada rendahnya pendapatan petani menjadi pertimbangan penulis dalam mengungkapkan implementasi dari kebijakan fragmentasi tanah *gandul* dan untuk mengetahui bahwa fragmentasi yang dilakukan di Kabupaten Klaten dapat memberikan kontribusi kepada petani yang masih ingin mempertahankan lahan pertanian.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang lain dapat juga dilihat dalam **Lampiran 2**.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kebijakan fragmentasi tanah *gandul* dibuat sebagai solusi atas permasalahan pertanahan yang muncul di masyarakat. Pertimbangan yang rasionalitas dan kebijaksanaan mendasari dalam pembuatan keputusan ini. Pertimbangan ini bertujuan untuk memberikan keadilan kepada masyarakat khususnya *penggandul* berupa kepastian kepemilikan atas tanah yang digarapnya.

Implementasi kebijakan ini mutlak dilaksanakan Kantor Pertanahan sebagai instansi yang melaksanakan amanah dari Sidang Panitia Landreform. Masyarakat yang akan menikmati kebijakan ini harus melengkapi persyaratan berupa Surat Perjanjian atau Akta Perjanjian. Kedudukan Akta Perjanjian lebih tinggi daripada Surat Perjanjian karena Akta Perjanjian dibuat dihadapan notaris atau mengetahui 2 orang saksi.

Kebijakan ini masih tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan namun dengan persyaratan yang lebih diperketat. Surat Perjanjian tidak diperkenankan lagi sebagai alat bukti peralihan karena rawan terjadi pemalsuan tandatangan. Masyarakat yang memiliki bukti kronologis yang jelas dapat mendaftarkan tanah *gandulnya* di Kantor Pertanahan.

Kebijakan ini memberikan kontribusi kepada masyarakat khususnya *penggandul*. Kepastian kepemilikan hak atas tanah menjadikan *penggandul* merasa aman dan nyaman dalam mengusahakan tanahnya. Kenyamanan dalam mengusahakan tanah telah membuat keharmonisan para pihak semakin terbentuk.

Kontribusi dari kesejahteraan belum dapat diciptakan dari kebijakan ini karena perusahaan tanah yang kecil belum dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa pelaksanaan peraturan larangan fragmentasi tidak dapat dilaksanakan di Pulau Jawa, khususnya Kabupaten Klaten. Masyarakat yang sudah terlanjur melakukan fragmentasi terhalang keinginan untuk mendapatkan kepastian status kepemilikan tanah yang digarapnya. Kebijakan fragmentasi tanah *gandul* ini menjadi menjadi solusi penyelesaian permasalahan fragmentasi yang terjadi di masyarakat. Larangan fragmentasi dalam Pasal 9 UU No.56 Prp 1960 sudah tidak relevan dengan kondisi sekarang.

Kebijakan fragmentasi merupakan tindakan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam menyikapi tanah *gandul* yang muncul setelah tahun 2005. Implementasi kebijakan sempat mengalami pergeseran dari pedoman Sidang PPL. Persyaratan yang diperketat dan pengembalian kepada pedoman menjadi cara tepat yang dilakukan Kantor Pertanahan. Cara yang dilakukan Kantor Pertanahan ini bertujuan agar kebijakan ini semakin efektif dan tepat sasaran. Pedoman yang dijadikan dasar kebijakan ini perlu adanya peningkatan berupa Peraturan Daerah sehingga dasar kebijakan ini semakin kuat.

B. Saran

1. Perlu adanya peraturan dibawah UU No. 56 Prp 1960 yang mengatur tentang batas minimal pemilikan tanah di Pulau Jawa serta ketentuan larangan fragmentasi karena tidak terpenuhi batas minimal tersebut.

2. Inventarisasi tanah *gandul* yang terjadi sebelum tahun 2005 perlu dilakukan agar masyarakat segera dapat menikmati kebijakan ini. Selain itu, dengan inventarisasi maka dapat menghindari adanya pemalsuan bukti peralihan hak.
3. Perlu adanya kerjasama antara Kantor Pertanahan dengan Dinas Pertanian terkait dengan optimalisasi hasil tanah pertanian. Program Konsolidasi Lahan dapat meningkatkan kesejahteraan petani baik di tanah *gandul* maupun bukan. Kantor Pertanahan memberikan kepastian hak melalui penetapan batas sedangkan Dinas Pertanian memberikan pengarahannya tentang pengolahan tanah pertanian non-*galengan*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Referensi :

- Badan Pusat Statistik. 2013. *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (Pencacahan Lengkap)*. Semarang: BPS Provinsi Jawa Tengah.
- _____. 2015. *Klaten Dalam Angka Tahun 2015*.
- _____. 2015. *Statistik Daerah Kabupaten Klaten 2015*
- Costa, Egidio Hermenegildo Da. 2007. *Kajian Mekanisme Fragmentasi Tanah Pertanian dan Faktor-Faktor Penyebabnya (Studi Kasus di Kecamatan Jiwan Kabupaten Madiun Provinsi Jawa Timur)*. Yogyakarta: Skripsi STPN
- Dwijowojoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- Fadli, Meiwan. 2014. *Pengaruh Fragmentasi Tanah Pertanian Terhadap Efisiensi Usaha Tani (Di Desa Timbulharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Yogyakarta: Skripsi STPN
- Harsono, Boedi. 2006. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Junta, Arel Prasetya. 2012. *Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Asas Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum*.
- Muninggar, Retno. 2012. *Presentasi Pengantar Ilmu Kebijakan*
- Kementerian Pertanian. 2013. *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2008-2012*.
- Kusumorini, Yayuk. 2001. *Studi Tentang Fragmentasi Tanah Pertanian Dan Pengaruhnya Terhadap Petani Di Kecamatan Karangmalang Kabupaten Sragen Provinsi Jawa Tengah*. Yogyakarta: Skripsi STPN
- Mustamu, Julista. *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Sasi Vol 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011.

- Nugroho, Aristiono; Haryo Budhiawan, Tullus Subroto dan Suharno. 2013. *Resonansi Landreform Lokal : Dinamika Pengelolaan Tanah Di Desa Karanganyar*. Yogyakarta: STPN Press
- _____, Aristiono. 2012. *Pengetahuan Ringkas Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta
- Parlindungan, AP. 1991. *Landreform Di Indonesia : Strategi Dan Sasarannya*, Cetakan II. Bandung: Mandar Maju.
- PPL Kabupaten Klaten. 2005. *Berita Acara Sidang Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Klaten*.
- Soegijanto, Padmo. 2000. *Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Soeradji, Sarjita, Bambang Suyudi, Sumadi, Eko Suharto dan Tullus Subroto. 2006. *Pembatasan Pemindahan Hak Atas Tanah Pertanian Di Kabupaten Magelang Provinsi Jawa Tengah*. Yogyakarta: Laporan Penelitian
- Subarsono, AG. 2010. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cetakan V. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Manajemen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Cetakan Ke-1. Bandung: Alfabeta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Cetakan I. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Tantoko, Fero Okdita Dwi. 2012. *Fragmentasi Tanah Pertanian dan Dampaknya di Kabupaten Magetan*. Yogyakarta: Skripsi STPN
- Wahab, Solichin Abdul. 2002. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Cetakan III. Jakarta: Sinar Grafika Offset.

Peraturan Perundang-undangan :

- Indonesia. *Undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. UU Nomor 5 Tahun 1960.
- _____. *Undang-undang tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian*. UU Nomor 56 Prp Tahun 1960.

_____. *Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan*. UU Nomor 30 Tahun 2014.

_____. *Keputusan Presiden tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform*. Kepres Nomor 55 Tahun 1980.

_____. *Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform Sebagai Dimaksud Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980*. Kepmendagri Nomor 17 Tahun 1981.

_____. *Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1980 Mengenai Perincian Tugas dan Tata Kerja Pelaksanaan Landreform*. Kepmendagri Nomor 38 Tahun 1981.

Website :

<http://awkonsultanhukum.blogspot.co.id/2009/06/hukum-kebijakan-dan-kebijakan.html> yang diakses tanggal 01 November 2015

<http://jatengprov.go.id/id/profil/kabupaten-klaten> diakses tanggal 19 Oktober 2015.

<http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php/kamus/index> diakses tanggal 20 Februari 2016

<http://simtaru.klatenkab.go.id/> diakses tanggal 1 Juni 2016