

**STUDI PENGUATAN HAK ATAS TANAH BAGI GOLONGAN EKONOMI LEMAH  
DI KECAMATAN GEMOLONG, MASARAN, KALI JAMBE, DAN SIDOHARJO  
KABUPATEN SRAGEN**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Menempuh Ujian Program Diploma IV Pertanahan  
Jurusan Perpetaan



Disusun Oleh :

**PURWANTI**  
**9981591**

## INTISARI

Penyebab terpuruknya ekonomi negara berkembang termasuk Indonesia adalah karena ketidakmampuan untuk menumbuhkan modal. Aset yang luar biasa yaitu tanah sebagai faktor produksi yang mempunyai nilai ekonomis, seharusnya dapat dikembangkan sebagai modal usaha. Kenyataannya tanah yang telah dikuasai/dimiliki oleh masyarakat golongan ekonomi lemah (GEL) tidak dapat dijadikan modal usaha. Hal ini terjadi karena tanah masyarakat GEL secara resmi belum memiliki dokumen hak atas tanah yang resmi, sehingga tidak dapat dijadikan sebagai jaminan kredit untuk modal usaha. Oleh sebab itu perlu adanya penguatan hak atas tanah masyarakat GEL. Demikian halnya di Kabupaten Sragen yang masyarakat GEL-nya berprofesi sebagai petani dan non petani (pedagang semangka, pengusaha kecil mebel, masyarakat sekitar rel kereta api), yang telah menguasai tanah negara atau memiliki tanah, perlu upaya-upaya pemberdayaan melalui penguatan hak atas tanah. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah upaya-upaya serta kendala apa yang di hadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen dalam penguatan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah.

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu mendeskripsikan mengenai upaya-upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen dalam memberikan penguatan hak atas tanah masyarakat GEL serta kendala-kendala yang dihadapi. Populasi yang digunakan petani penggarap 50 orang, masyarakat di sekitar rel kereta api 30 orang, pedagang semangka 39 orang, serta pengusaha kecil permebelan 45 orang. Sampel yang digunakan *quota sampling* dengan mengambil 20 orang sebagai responden dari masing-masing masyarakat golongan ekonomi lemah. Dengan alasan letaknya saling berjauhan, dan para responden susah untuk memberikan informasi. Alat pengumpulan data dengan mengambil data dari studi dokumen yang diambil dari peraturan, literatur, serta dokumen lainnya yang diperlukan misalnya Surat Keputusan, sedangkan wawancara dilakukan kepada Kepala Kantor, Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah, Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen, serta dengan kuesioner yang diberikan kepada para golongan ekonomi lemah. Analisis data yang digunakan berupa analisis kualitatif baik hasil wawancara maupun kuesioner. Setelah data terkumpul harus dipisah menurut kategori masing-masing. Kuesioner diolah dengan tabel frekuensi, sehingga dapat menjawab rumusan masalahnya.

Berdasarkan penelitian didapat hasil sebagai berikut, upaya-upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen untuk memberikan penguatan hak atas tanah masyarakat GEL. Upaya tersebut berupa, pemberian hak atas tanah bekas pabrik semen pada masyarakat Desa Soko Kecamatan Miri, pemberian hak atas tanah melalui pola kemitraan di lokasi permebelan Desa Nesari Kulon Kecamatan Kalijambe, PRONA dan PRODA, redistribusi tanah obyek landreform, rencana konsolidasi tanah swadaya. Mengenai masyarakat di sekitar rel kereta api dan para pedagang semangka belum ada usaha penguatannya. Kendala yang dihadapi dalam penguatan hak atas tanah tersebut adalah terjadinya kesenjangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, kebijakan pertanahan belum sepenuhnya mampu memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum hak atas tanah bagi sebagian besar

# DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
INTISARI .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
1. Perumusan Masalah .....	5
2. Kegunaan Yang Diharapkan .....	6
B. Tujuan Penelitian .....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	8
A. Telaah Pustaka .....	8
B. Kerangka Pemikiran .....	21
C. Definisi Konsep dan Operasional .....	27
BAB III METODE PENELITIAN .....	29
A. Jenis Penelitian Yang Digunakan .....	29
B. Lokasi Penelitian .....	29
C. Populasi dan Sampel .....	30

F. Alat Pengumpulan Data .....	33
G. Analisis Data .....	34
 BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH PENELITIAN .....	 38
A. Keadaan Wilayah .....	38
B. Penduduk .....	40
1. Perkembangan Penduduk .....	40
2. Komposisi Penduduk Menurut Jenis Kelamin .....	41
3. Komposisi Penduduk Menurut Kelompok Umur .....	43
4. Komposisi Penduduk Menurut Mata Pencaharian .....	44
5. Pendapatan Perkapita .....	46
 BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	 48
A. Minat Masyarakat Golongan Ekonomi Lemah di Kabupaten Sragen dalam Penguatan Hak Atas Tanah .....	48
B. Upaya-upaya yang Dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen Dalam Penguatan Hak Atas Tanah .....	62
C. Kendala-kendala yang Dihadapi Dalam Melaksanakan Upaya-upaya Penguatan Hak Atas Tanah .....	75
 BAB VI PENUTUP .....	 77
A. Kesimpulan .....	77
B. Saran .....	78

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 menyebutkan bahwa salah satu tujuan nasional adalah memajukan kesejahteraan umum. Hal tersebut dipertegas oleh TAP/IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004. GBHN tersebut memuat tujuan pembangunan nasional serta arah dan kebijakan penyelenggaraan negara untuk pedoman bagi penyelenggara negara, yaitu bertujuan mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Sesuai amanat GBHN 1999-2004, arah kebijakan penyelenggaraan negara tersebut dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004 oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam PROPENAS tersebut dimuat rencana pembangunan yang berskala nasional serta merupakan konsensus dan komitmen masyarakat Indonesia dalam mencapai tujuan (visi) dan sasaran (misi) bangsa.

Misi GBHN 1999-2004 Poin ke-7, memprioritaskan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang berkeadilan berbasis sumber daya alam. Hal tersebut oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dipertegas lewat RENSTRA BPN tahun 2001-2004 yang

menciptakan suatu tata masyarakat dimana tanah memberi nilai ekonomis yang optimal secara merata dan berkeadilan dan memberi jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Berdasarkan tujuan tersebut BPN ingin memberdayakan ekonomi masyarakat melalui pemberian jaminan kepastian hukum, agar tanah yang mempunyai nilai ekonomis dapat dijadikan masyarakat pemegang hak atas tanah, sebagai sarana berinvestasi atau modal usaha.

Menurut Hernando de Soto sebagaimana dikutip Satyawati Sunito (2000:16), penyebab terpuruknya ekonomi negara-negara berkembang, termasuk diantaranya Indonesia adalah karena ketidakmampuan untuk menumbuhkan modal (*capital*). Sebab modal adalah kekuatan yang meningkatkan produktivitas dan pada akhirnya dapat menghasilkan kekayaan suatu bangsa. Bahwa aset yang luar biasa, yaitu tanah sebagai faktor produksi, seharusnya dapat dikembangkan sebagai modal usaha namun kenyataannya pada masyarakat golongan ekonomi lemah, tanah sebagai faktor produksi tidak dapat dijadikan modal usaha.

Hal tersebut, terjadi karena tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh masyarakat golongan ekonomi lemah secara resmi belum memiliki kepastian hukum, dan belum dilindungi oleh dokumen (sertipikat) hak milik yang resmi (*property rights*), sehingga tidak dapat dimanfaatkan sebagai jaminan kredit (pinjaman). Jadi tanpa dilindungi oleh dokumen hak milik yang resmi, maka tanah yang seharusnya dapat dijadikan sebagai modal tersebut belum dapat

dimanfaatkan secara maksimal untuk meningkatkan atau memberdayakan masyarakat golongan ekonomi lemah.

Untuk memperoleh kepastian hukum tentang subyek, obyek dan status hak atas tanah, maka tanah tersebut harus didaftarkan. Para golongan ekonomi lemah banyak yang menduduki tanah dan membangun rumah di atas tanah sendiri tanpa surat yang sah. Banyak pula yang sudah menguasai tanah secara sah di atas tanah negara atau tanah pihak lain. Sesuai dengan ketentuan bahwa tanah negara merupakan tanah yang belum dilekati oleh suatu hak. Apabila seseorang ingin memiliki tanah negara tersebut secara resmi, maka, jalan satu-satunya adalah dengan mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah negara kepada negara melalui Kantor Pertanahan setempat. Bila tanah negara sudah diperoleh dengan keputusan pemberian hak atas tanah, tanah tersebut harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya, dengan persyaratan yang ditentukan oleh BPN dan para pemilik tanah harus melaksanakan ketentuan tersebut.

Selain dari tanah negara, yang dapat dimohonkan hak, terdapat juga tanah-tanah Hak Pakai, HGB di atas tanah negara yang bisa dimohonkan haknya untuk dirubah menjadi Hak Milik dengan peningkatan hak, serta dengan pemberian hak atas tanah untuk rumah sangat sederhana. Begitu juga dengan hak menggarap sawah yang dimiliki oleh para petani penggarap, dapat dimohonkan Hak Milik melalui program *landreform* redistribusi tanah. Status hak atas tanah yang resmi akan diperoleh bila dilakukan pendaftaran ke Kantor

Dengan sertipikat dapat digunakan untuk memperoleh modal, dengan cara mengagunkannya ke bank.

Oleh sebab itu perlu adanya penguatan hak atas tanah melalui pemberian jaminan kepastian hukum bagi tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh masyarakat terutama yang tergolong dalam golongan ekonomi lemah. Di Kabupaten Sragen masyarakat golongan ekonomi lemah mempunyai profesi yang bermacam-macam baik sebagai petani maupun non petani. Berprofesi sebagai petani antara lain petani penggarap (tidak punya tanah yang mengerjakan sawah orang lain), sedangkan yang berprofesi non petani antara lain pedagang kaki lima (pedagang semangka yang mendirikan rumah diatas parit, pengusaha kecil mebel), serta para pedagang dan profesi yang lain yang menduduki daerah disekitar rel kereta api, yang merupakan bagian dari ekonomi sektor informal yang mempunyai karakteristik tersendiri. Di satu sisi mereka memiliki keunggulan kompetitif yaitu adanya kemampuan untuk tetap bertahan meskipun dalam kondisi ekonomi yang sulit. Tetapi kondisi ini menjadi memprihatinkan ketika para golongan ekonomi lemah tersebut tidak dibina dan diberi suatu perlindungan oleh pihak yang terkait dalam hal ini pemerintah daerah. Pedagang kaki lima di sini merupakan salah satu usaha informal yang dilakukan sebagai suatu mata pencaharian dan yang berhubungan dengan tanah, namun tanah yang dikuasai/dimiliki dan tempat yang digunakan untuk usaha (masih berupa tanah negara) belum memiliki tanda bukti hak atas tanah yang resmi. Jaminan kepastian hukum hak atas tanah

yang disubsidi oleh pemerintah guna melindungi sekaligus memberdayakan (penguatan) pemegang hak atas tanahnya. Menurut de Soto, adanya perundang-undangan yang mampu menjawab kebutuhan sosial akan dapat berfungsi mengatasi masalah yang ditimbulkan. Hak Milik yang terjamin merupakan pendorong bagi pemegangnya untuk mendapatkan modal.

Untuk mewujudkan hal tersebut, BPN sebagai lembaga pengelola administrasi bidang pertanahan, diharapkan mampu membuat suatu peraturan perundangan secara khusus, yang dapat membantu penguatan hak atas tanah golongan ekonomi lemah, dan sekaligus dapat memberi keuntungan yang nyata bagi semua lapisan golongan masyarakat (secara adil), untuk mengatasi masalah keterpurukan ekonomi secara nasional. Sehingga tanah sebagai aset yang dapat dijadikan modal usaha akan bermanfaat untuk jaminan kredit dan dapat meningkatkan produktivitas, pada akhirnya dapat merubah keterpurukan masyarakat golongan ekonomi lemah menjadi suatu kekayaan

Dengan pertimbangan tersebut, maka peneliti tertarik melakukan penelitian di Kabupaten Sragen dengan judul:

“STUDI PENGUATAN HAK ATAS TANAH BAGI GOLONGAN EKONOMI LEMAH DI KECAMATAN GEMOLONG, MASARAN, KALI JAMBE, DAN SIDOHARJO KABUPATEN SRAGEN “

#### 1. Perumusan masalah

Berdasarkan hal-hal di atas tampak bahwa kebijakan yang dilakukan

golongan ekonomi lemah belum secara maksimal dilaksanakan. Begitu juga Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen yang merupakan pelaksana tugas dari BPN di daerah. Berdasarkan uraian di atas, peneliti dapat merumuskan permasalahannya seperti dalam pertanyaan berikut ini.

- a. Upaya-upaya apakah yang akan dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen untuk menguatkan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah?
- b. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam melaksanakan upaya-upaya tersebut?

## 2. Kegunaan yang diharapkan

Penelitian ini diharapkan akan mempunyai kegunaan:

- a. Sebagai bahan masukan kepada BPN untuk membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan penguatan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah (dari segi praktis);
- b. Sebagai sumbangan bagi kajian pertanahan mengenai kebijakan pemberian hak atas tanah serta peningkatan hak atas tanah terutama bagi golongan ekonomi lemah (segi teoretis).

## **B. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang akan dicapai dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan:

1. Upaya-upaya yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen dalam penguatan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah;
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam melaksanakan penguatan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah.

## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Masyarakat golongan ekonomi lemah (petani penggarap, pedagang semangka, masyarakat sekitar rel kereta api, dan pengusaha kecil permebelan) di Kabupaten Sragen pada kenyataannya sebagian besar (96.25% dari jumlah responden) menguasai atau memiliki tanah baik yang dimanfaatkan untuk pertanian maupun non pertanian, namun tanah-tanah sebagian besar belum memperoleh status hak atas tanah yang sah (bersertipikat). Di sisi lain sebagian besar (82.5% dari jumlah responden) masyarakat golongan ekonomi lemah membutuhkan modal tambahan untuk usahanya. Berkaitan dengan hal itu Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen telah melakukan upaya untuk memberikan penguatan hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah, diantaranya melalui pemberian hak atas tanah kepada masyarakat pemilik semula pada tanah bekas pabrik semen di Desa Soko, Kecamatan Miri; pemberian hak atas tanah bagi para pengusaha kecil permebelan di Kecamatan Kalijambe; PRONA; PRODA serta rencana konsolidasi tanah secara swadaya.
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam usaha penguatan hak atas tanah antara lain kebijakan pertanahan belum sepenuhnya mampu memberikan jaminan hukum; keterbatasan dana; kurangnya jumlah, kualitas serta

informasi pertanahan; kurang berminatnya masyarakat dalam pensertipikatan tanah; kurang adanya keterlibatan aparat desa.

3. Konsep mengenai pemberdayaan hak- hak rakyat atas tanah di Kabupaten Sragen merupakan hal yang baru, walaupun sebenarnya usaha mengenai penguatan hak atas tanah telah dilakukan. Pelaksanaannya baru dapat dilakukan bagi sebagian kecil masyarakat golongan ekonomi lemah yaitu pada petani penggarap melalui kegiatan redistribusi tanah, sedangkan bagi pedagang semangka dan masyarakat sekitar rel kereta api dalam waktu dekat belum dapat dilaksanakan. Hal ini dikarenakan dari pihak instansi terkait seperti PT. KAI dan pemerintah daerah belum ada usaha-usaha untuk mendata dan menghimpun pedagang semangka dan masyarakat sekitar rel kereta api, sebab salah satu pilar pemberdayaan masyarakat adalah harus adanya kerja sama baik dari instansi terkait maupun bagi masyarakatnya sendiri.

## **B. SARAN**

1. Pemberdayaan melalui penguatan hak atas tanah merupakan hal yang baru di lingkungan BPN. Perlu adanya kebijakan dan peraturan pelaksanaan yang jelas mengenai penguatan hak atas tanah, sehingga kantor pertanahan di kabupaten/kota sebagai aparat pelaksana dapat memahami dan melaksanakan secara benar di lapangan.
2. BPN pusat perlu lebih meningkatkan adanya sosialisasi mengenai pemberdayaan ke tingkat kantor pertanahan kabupaten/kota.

3. Salah satu pilar dari pemberdayaan masyarakat adalah kerja sama dan kemitraan, maka perlu koordinasi dengan instansi terkait mengenai penguatan hak atas tanah.
4. Khusus bagi masyarakat rel kereta api sesuai dengan peraturan yang ada (Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya) bisa diberikan HP atau HGB di atas HPL, karena bangunan rumah di sekitar daerah tersebut sudah permanen dan digunakan sebagai tempat usaha/berdagang. Hal ini terutama bagi pihak PT. KAI, pemerintah daerah serta BPN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adinindyah, Siti, *Peranan Pedagang Kaki Lima dalam Pemeliharaan Lingkungan di Kotamadya Yogyakarta*, Skripsi Dalam Memperoleh Gelar Sarjana Hukum, Yogyakarta, 1990.
- Asyari, Masyhud, *Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah*, Jurnal Hukum No.13 Vol.7, 2000.
- Baswir, Revrisond, dkk, *Pembangunan Tanpa Perasaan*, Pustaka Pelajar, IDEA, ELSAM, 1999.
- De Soto, Hernando, 1992, *Masih Ada Jalan Lain*, Yayasan Obor Indonesia.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, 1999.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Moeljarto V., *Pemberdayaan Masyarakat, dalam Priyono, Onny S., & AMW, Pranarka, Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.
- Mubyarto, 1999, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES.
- Mubyarto, *Ekonomi Kerakyatan*, Harian KOMPAS Senin, 22 Februari 1999.
- Mubyarto, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan Ilmu-ilmu Sosial*, Yogyakarta, 2001,
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, 2001.
- Noer, Tadjuddin E., *Sumber Daya Manusia Peluanga Kerja dan Kemiskinan*, PT. Tiara Wacana Yogya, 1995.
- Nugroho, Heru, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Pravitno, Hadi, dkk, *Petani Desa dan Kemiskinan*, BPFE Yogyakarta,

- Prijono, Onny S., & AMW, Pranarka, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.
- Riyani, Ahmad, *Peranan Sektor Informal Dalam Kegiatan Pembangunan dan Kaitannya Dengan Lingkungan Yang Baik dan Sehat*, Skripsi Untuk Memeperoleh Gelar Sarjana Hukum, Yogyakarta, 1991.
- Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Gadjah Mada University Press, 1999.
- Sajogyo, *Konsep Garis Kemiskinan*, LP3ES, 1984.
- Sunito, Setyawan, *Agenda Pemberdayaan Masyarakat Desa*, Harian KOMPAS Senin, 8 April 2002.
- Sitorus, Oloan dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, 1995.
- Sitorus, Oloan dan Minin, Darwinsyah, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2003.
- Sumardjono, Maria S.W., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*, penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Usman, Sunyoto, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1988.
- Waluyo, *Studi Tentang Penataa dan Pembinaan pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta*, Program Studi Ilmu Lingkungan Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2000.
- Widodo, Erna dan Mukhtar, *Konstruksi Ke Arah Penelitian Deskriptif*, Avyrouz, Yogyakarta, 2000.
- , 1997, *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat*, Analisis CSIS.