

PERKEMBANGAN HUKUM PERTANAHAN

PENDEKATAN EKONOMI-POLITIK



NURHASAN ISMAIL

PERKEMBANGAN HUKUM PERTANAHAN

Pendekatan Ekonomi-Politik

(Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial,
dan Kelompok Diuntungkan)

PERKEMBANGAN HUKUM PERTANAHAN

Pendekatan Ekonomi-Politik

(Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial,
dan Kelompok Diuntungkan)

Nurhasan Ismail

Diterbitkan Kerjasama
Huma & Magister Hukum UGM

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH.,MCL.,MPA

Terbitnya buku “PERKEMBANGAN HUKUM PERTANAHAN, Pendekatan Ekonomi-Politik : Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan” patut disambut dengan gembira. Sebagai seorang yang turut terlibat dalam proses penulisan disertasi yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku ini, saya sampaikan penghargaan atas kesediaan penulis untuk membagikan pengetahuan dan pengalamannya kepada kalangan yang lebih luas. Tidak dapat dipungkiri bahwa sudah banyak penelitian hukum normatif yang dilakukan. Namun penelitian ini berbeda dalam pendekatannya dibandingkan dengan penelitian hukum normatif pada umumnya.

Hukum itu dapat dilihat dari berbagai aspek dan penulis memilih untuk melakukan pendekatan ekonomi-politik dalam memahami proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang dipilih penulis jelas memperkaya ragam penelitian hukum normatif.

Buku ini memberikan pemahaman bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan itu tidak bebas nilai. Selalu ada pilihan-pilihan kepentingan dan nilai sosial yang melatarbelakangi terbitnya suatu produk hukum. Dibelakang kedua pilihan itu ada skenario besar yang menentukannya yakni orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh penguasa.

Ketika nilai sosial tradisional dan modern secara bersamaan ditempatkan sebagai dasar penentuan prinsip-prinsip hukum pertanahan, maka tujuan bersama itu dapat mengakomodasikan kepentingan berbagai kelompok yang berbeda. Hal inilah yang berhasil dicapai oleh UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Dalam perjalanan waktu, terjadi pergeseran orientasi pilihan nilai sosial dan kepentingan yang memberikan warna pada berbagai produk hukum yang dihasilkan. Pada periode Orde Lama, dengan dilatarbelakangi kebijakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pemerataan, pilihan nilai sosial lebih ditekankan pada yang tradisional sehingga lebih menempatkan kelompok yang lemah secara sosial-ekonomi sebagai pihak yang diuntungkan. Sebaliknya periode Orde Baru sampai pasca-reformasi, dengan orientasi pada pertumbuhan ekonomi, hukum pertanahan cenderung didasarkan pada nilai sosial modern sehingga lebih menempatkan perusahaan besar swasta dan pemerintah sendiri sebagai pihak yang diuntungkan dari produk hukum pertanahan.

Kontemplasi dan refleksi penulis yang telah menghasilkan analisis yang komprehensif dari berbagai produk hukum pertanahan yang diterbitkan baik pada era Orde Lama maupun Orde Baru dan sesudahnya dapat dimanfaatkan sebagai sarana pembelajaran bagi semua pihak.

Bagi penentu kebijakan, keputusan untuk merancang peraturan perundang-undangan pertanahan harus selalu dikembalikan kepada tujuannya yakni perwujudan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Apakah suatu produk hukum akan lebih mendekati tercapainya tujuan itu, atau justru semakin menjauhkan dari amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, hal itu berpulang kepada pilihan nilai sosial dan kepentingan yang diambil oleh pengambil kebijakan itu sendiri. Implikasi dari pilihan itu telah diuraikan secara lengkap dalam Buku ini.

Buku ini diharapkan dapat menimbulkan inspirasi bagi peneliti lain untuk melakukan penelitian lanjutan seputar proses pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga penelitian yang dihasilkan dapat saling melengkapi.

Bagi pemerhati masalah pertanahan, buku ini memberikan pemahaman yang lebih utuh terhadap latar belakang terbentuknya suatu produk hukum, sehingga komentar, kritik maupun saran tentang suatu produk hukum dapat disampaikan dengan lebih tepat sasaran.

Selamat menikmati buku ini, semoga bermanfaat!!!

Yogyakarta, ... 2008

Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH.,MCL.,MPA
Guru Besar Hukum Agraria Fak Hukum UGM

DAFTAR ISI

PENGANTAR (Prof. Dr. Maria SW Sumardjono,SH.,MCL.MPA)	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR SINGKATAN	vii
BAB I : KONSEP PERKEMBANGAN HUKUM DAN METODE PENDEKATANNYA	1
A. Makna Perkembangan Hukum	1
B. Metode Pendekatan	9
BAB II : PILIHAN KEPENTINGAN DAN NILAI SOSIAL DALAM HUKUM SERTA PERKEMBANGANNYA	15
A. Hakekat, Tujuan, dan Fungsi Hukum	15
1. Hakekat Hukum	15
2. Tujuan Hukum	22
a. Kepastian Hukum	23
b. Nilai Keadilan	25
c. Nilai Kemanfaatan	30
3. Fungsi Hukum	30
B. Pilihan Kepentingan dan Nilai Sosial Dalam Hukum	32
C. Perkembangan Pilihan Kepentingan dan Nilai Sosial Dalam Hukum	50

BAB III : PILIHAN KEPENTINGAN HUKUM PERTANAHAN DAN PERKEMBANGAN STRATEGI PENCAPAIANNYA	65
A. Orientasi Kebijakan Pembangunan Ekonomi	69
1. Pemerataan Sebagai Pilihan Periode 1960-1966	71
2. Pertumbuhan Ekonomi Sebagai pilihan periode 1967-2005	77
B. Strategi Pencapaian Kepentingan Hukum Pertanahan	84
1. Penyebaran Penguasaan Tanah periode 1960-1966	84
2. Pengkonsentrasian Penguasaan tanah periode 1967-2005	88
BAB IV : PERKEMBANGAN PILIHAN NILAI SOSIAL DALAM HUKUM PERTANAHAN	97
A. Perubahan Dari Nilai Kolektivitas ke Individualitas	99
1. Asas dan Norma Jabaran Nilai Kolektivitas	100
a. Larangan Hubungan Eskploitatif	100
1). Penghapusan hubungan eskploitatif dalam Bagi Hasil Tanah Pertanian	100
2). Penghapusan hubungan eskploitatif dalam Jual Gadaai	106
b. Kegiatan Usaha Yang Menguntungkan Kepentingan Bersama	109
1). Koperasi sebagai pelaku usaha utama	109
2). Perusahaan Negara sebagai pelaku usaha utama	111
c. Pembatasan Peranan Perusahaan Swasta	114
1). Keterlibatan Pemerintah dalam manajemen perusahaan Swasta	115
2). Penggantian perusahaan kapitalistik menjadi koperasi	116
2. Asas dan Norma Jabaran Nilai Individualitas	123
a. Liberalisasi Penguasaan dan Pemilikan Tanah	123
1). Pelemahan dan penghapusan bentuk perlakuan khusus	124
2). Kebebasan penguasaan tanah secara konsentratif	127
b. Pemaksimalan Kepentingan Individu Pemegang Hak	136
1). Perubahan fungsi sosial ke arah fungsi individual	137
2). Penempatan tanah sebagai obyek komoditas	142
B. Perubahan Dari Nilai Partikularitas ke Universalitas	154
1. Asas dan Norma Jabaran Nilai Partikularitas	154
a. Perbedaan Perlakuan Berdasarkan Perbedaan Peranan	154
1). Badan hukum pendukung pemerataan sebagai subyek Hak Milik	156

2). Penunjukan koperasi sebagai pelaku usaha utama	156
3). Pembatasan peranan usaha swasta besar	157
b. Perbedaan Perlakuan Berdasarkan Status Sosial Ekonomi	157
1). Perlakuan khusus negatif terhadap pemilik tanah lapisan atas	159
2). Perlakuan khusus positif terhadap pemilik tanah Lapisan bawah	160
c. Perbedaan Perlakuan Berdasarkan Kedekatan Fisik Antara Pemilik dengan Tanah	166
2. Asas dan Norma Jabaran Nilai Universalitas	168
a.. Kesamaan Akses Menjalankan Usaha	168
1). Pemberian akses yang sama bagi semua kelompok	169
2). Penghapusan ketentuan yang memberi perlakuan khusus	171
3). Badan hukum bermodal asing sebagai subyek HGU/HGB	172
b. Kesamaan Kesempatan Menguasai dan Mendapatkan Tanah	175
1). Tanah negara sebagai obyek persaingan	175
2). Penetapan tanah timbul dan reklamasi sebagai Tanah Negara	181
C. Perubahan Dari Nilai Askriptif ke Penciptaan Prestasi	183
1. Asas dan Norma Jabaran Nilai Askriptif	184
a. Penempatan Kelompok Subyek Tertentu Sebagai Penerima Perlakuan Khusus Negatif	184
1). Penentuan batas maksimum penguasaan tanah	184
2). Keharusan berdomisili di Kecamatan letak tanah	191
3). Keharusan Perseroan Terbatas menjalankan kegiatan usaha secara kooperatif	192
b. Penempatan Kelompok Subyek tertentu Sebagai Penerima Perlakuan Khusus Positif	193
1). Badan hukum pemegang peranan penting dalam perekonomian negara	193
2). Kelompok petani miskin	196
2. Asas dan Norma Jabaran Nilai Pencapaian Prestasi	197
a. Pengembangan Usaha Skala Besar	197
1). Pengembangan usaha melalui penanaman modal	198
2). Keharusan ketersediaan modal besar dan tanah luas	200
b. Optimalisasi Pemanfaatan Tanah	207
1). Pemanfaatan tanah secara layak	208
2). Kewajiban intensitas pengusahaan tanah	220

BAB V : PERUBAHAN KELOMPOK DIUNTUNGKAN DALAM HUKUM PERTANAHAN	229
A. Kelompok Diuntungkan Periode 1960-1966	230
1. Kelompok Warga Masyarakat Perorangan	231

a.	Kelompok Petani Tuna Tanah dan Bertanah Sempit	231
1).	Penetapan harga tanah yg rendah	233
2).	Pemberian alternatif pilihan cara pelunasan harga Tanah	234
3).	Percepatan pemberian Hak Milik	234
b.	Kelompok Petani Penggarap Tanah	235
1).	Jaminan diperolehnya tanah garapan	236
2).	Jaminan tidak terjadinya hubungan eksploitatif	237
3).	Pemberian bagian hasil lebih besar	238
c.	Kelompok buruh tani dan Petani Tetap Perusahaan Perkebunan	238
d.	Kelompok Petani Menduduki Tanah Perkebunan	239
2.	Koperasi	241
a.	Koperasi Penerima Tanah Obyek Landreform	241
b.	Koperasi Penggarap Tanah Pertanian	241
c.	Koperasi Subyek Hak Milik	242
d.	Koperasi Pelaku Usaha Skala Besar	242
3.	Perusahaan Negara	243
a.	Pelanjut Perusahaan Asing	243
b.	Subyek HPL	244
B.	Kelompok Diuntungkan Periode 1967-2005	247
1.	Perusahaan Swasta Besar	249
a.	Jaminan Ketersediaan dan Perolehan Tanah	250
b.	Jaminan Pemberian Hak Atas Tanah	273
1).	Percepatan pemberian hak atas tanah	273
2).	Jaminan Pemberian perpanjangan dan pembaharuan	279
3).	Jaminan bebas dari hak ulayat	283
4).	Jaminan tiadanya pembatalan hak	288
c.	Jaminan Keberlangsungan Kegiatan Usaha	293
1).	Perluasan kelompok konsumen	293
2).	Kebebasan mengontrak-usahakan tanah kepada pihak lain	298
2.	Instansi Pemerintah	300
a.	Jaminan Ketersediaan Tanah Bagi Pembangunan Pelabuhan	304
b.	Jaminan Ketersediaan Tanah Bagi Pembangunan	305

CATATAN	317
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Perbandingan Hukum Represif, Otonom, dan responsif	4
Tabel 2	: Perbandingan Hukum Formal,Substantif, dan Refleksif	5
Tabel 3	: Hubungan Kondisi Sosial Masyarakat dan Tipe Hukum	6
Tabel 4	: Hubungan Fungsi Hukum, Peranan Negara, Perkembangan Nilai dan Kepentingan	8
Tabel 5	: Tahapan Pembangunan dan Fungsi Hukum	9
Tabel 6	: Rencana Peningkatan Produksi Dalam Setiap Repelita	78
Tabel 7	: Rencana Peningkatan Produksi Beras dan Devisa	79
Tabel 8	: Perbandingan Rencana Peranan Pemerintah dan Swasta	80
Tabel 9	: Jumlah Kelompok Usaha, Kredit dan Besarnya Kontribusi Terhadap Produksi Nasional	81
Tabel 10	: Jumlah Peraturan Menurut Bidang Hukum Pertanahan	85
Tabel 11	: Nilai Sosial dan Asas Dalam UUPA	98
Tabel 12	: Jumlah Pemilik Tanah Berdasarkan Kategori Kepemilikan Di Jawa, Sulawesi dan Nusatenggara	158
Tabel 13	: Luas Maksimum Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian Berdasarkan Kepadatan Penduduk dan Jenis Tanah Pertanian	159
Tabel 14	: Persentase Pemilikan Saham dalam Perseroan Terbatas Di Bidang Perkebunan	170
Tabel 15	: Nilai Klasifikasi Luas Tanah Untuk Panitia A dan B	178
Tabel 16	: Persentase Penentu Besarnya Uang Pemasukan Pemberian Hak Atas Tanah	179
Tabel 17	: Klasifikasi Batas Maksimum Pemilikan Tanah Pertanian Berdasarkan Beberapa Variabel	185
Tabel 18	: Batas Luas Maksimum Bagi Perusahaan	205
Tabel 19	: Proyeksi Hasil Sektor Pertanian, Industri dan Perumahan	208
Tabel 20	: Komposisi Tipe dan Jumlah Unit Rumah Per 10 Ha.	211
Tabel 21	: Pemberian Hak Atas Tanah dan Pejabat yang Berwenang	277

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
BKTN	: Bank Koperasi Tani dan Nelayan
BKPM	: Badan Koordinasi Penanaman Modal
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
Dirjen	: Direktur Jenderal
Depdagri	: Departemen Dalam Negeri
Ha.	: Hektar
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HPL	: Hak Pengelolaan
Inmendagri	: Instruksi Menteri Dalam Negeri
Inpres	: Instruksi Presiden
INTERDEP	: Inter-Departemen
Ka.BPN	: Kepala Badan Pertanahan Nasional
Kakanwil BPN	: Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
Kanwil BPN	: Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
Kepmendagri	: Keputusan Menteri Dalam Negeri
Kepmennag	: Keputusan Menteri Negara Agraria
Kepmenpera	: Keputusan Menteri Perumahan Rakyat
Keppres	: Keputusan Presiden
KMPA	: Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria
MANIPOL	: Manifesto Politik
MIGAS	: Minyak Bumi dan Gas
NJOP	: Nilai Jual Obyek Pajak
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permennag	: Peraturan Menteri Negara Agraria
PERPPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perum	: Perusahaan Umum
Perum Perumnas	: Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional
Persero	: Perusahaan Perseroan
PMA	: Peraturan Menteri Agraria
PMPA	: Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria
PN	: Perusahaan Negara
PNI	: Partai Nasional Indonesia
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PP	: Peraturan Pemerintah
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah
REPELITA	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SE	: Surat Edaran
SE Mennag	: Surat Edaran Menteri Negara Agraria
SE MPA	: Surat Edaran Menteri Pertanian dan Agraria
SKB	: Surat Keputusan Bersama
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TAP MPRS	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
WNA	: Warga Negara Asing
WNI	: Warga Negara Indonesia

BAB I

MAKNA PERKEMBANGAN HUKUM DAN METODE PENDEKATAN

A. Makna Perkembangan Hukum

Istilah “Perkembangan” (terjemahan dari “*development*”) menunjuk pada suatu proses yang sedang berlangsung.¹ Proses yang dimaksud dapat mengarah pada dua keadaan, yaitu pertumbuhan (“*growth*”) dan perubahan (*change*). Pertumbuhan dan perubahan merupakan dua keadaan yang saling terkait satu dengan lainnya. Suatu pertumbuhan diikuti atau didahului oleh perubahan dan begitu juga sebaliknya.²

Pertumbuhan dan perubahan mengandung proses yang berbeda. Pertumbuhan merupakan perkembangan yang bersifat kuantitatif. Dalam hal ini yang terjadi adalah perluasan, peningkatan, dan pertambahan jumlah dari sesuatu yang menjadi obyek perkembangan. Sebagai contoh adalah lembaga sosial yang disebut keluarga yang dalam perkembangannya akan mengalami pertambahan jumlah anggotanya yang akan diikuti pembentukan cabang-cabang keluarga. Di lain pihak, perubahan merupakan perkembangan yang bersifat kualitatif, yaitu berkaitan dengan pergantian, pergeseran, dan perbauran sesuatu yang lebih substansial seperti sistem nilai yang dianut, peranan-peranan, kepentingan-kepentingan, norma-norma pengatur kehidupan masyarakat.

Hukum sebagai salah satu lembaga sosial dapat dikaji dari sudut perkembangannya. Dari sisi pertumbuhannya, lembaga hukum dapat dikaji berkenaan dengan pertambahan jumlah bidang-bidang hukum yang masing-masing semakin mandiri, peningkatan jumlah aturan perundang-undangan di masing-masing bidang urusan yang dikelola negara, dan terjadinya diferensiasi lembaga pembentuk hukum yang diberi kewenangan untuk merumuskan dan

Perkembangan Hukum Pertanian

menyusun peraturan perundangan. Begitu juga dari sudut perubahannya, lembaga hukum dapat dikaji berkaitan dengan pergantian atau pergeseran atau perbauran nilai-nilai dasarnya atau azas-azasnya, orientasi kepentingan dan kelompok yang diuntungkan, dan peranan yang harus dijalankan oleh hukum.

Perkembangan lembaga hukum berkaitan dengan lembaga sosial lainnya seperti ekonomi dan politik. Sebagai contoh adalah perubahan bentuk kekuasaan dari yang tradisional sampai yang disebut negara atau perubahan fungsi hak milik yang semula hanya berisi kewenangan untuk menguasai dan mengontrol benda (tanah) yang dimiliki saja ke arah kewenangan untuk menguasai dan memiliki orang lain yang bekerja di atas tanah tersebut. Semua perubahan tersebut mempunyai keterkaitan dengan perkembangan hukum.³ Dalam hal ini, istilah “keterkaitan” menunjuk pada dua hal, yaitu:

1. Pertumbuhan dan perubahan yang terjadi dalam lembaga hukum merupakan dampak atau akibat dan hasil dari perkembangan yang telah terjadi di dalam lembaga sosial lainnya.⁴ Dengan kata lain, lembaga hukum hanya *mewadahi dan mengesahkan* perkembangan yang diinginkan oleh lembaga politik, ekonomi, dan lembaga-lembaga sosial lainnya;
2. Pertumbuhan dan perubahan dalam lembaga hukum merupakan respon dan penyesuaian terhadap perkembangan sosial, ekonomi, politik.⁵ Dalam proses penyesuaian itu, hukum tidak semata-mata mengadopsi perkembangan yang terjadi dalam lembaga sosial lainnya, tapi juga *melakukan seleksi* terhadap substansi perkembangan yang perlu diakomodasi dan diatur. Dengan kata lain, hukum dalam perkembangannya tidak hanya sekedar mewadahi dan mengesahkan perubahan yang terjadi, namun juga mempunyai kemandirian untuk melakukan seleksi terhadap substansi perubahan yang sesuai dengan fungsinya. Dalam hal ini Teubner menyatakan bahwa perkembangan yang terjadi di dalam lembaga sosial hanya menjadi pemicu awal bagi lembaga hukum untuk melakukan penyesuaian agar tetap fungsional dengan cara melaksanakan seleksi substansi perkembangan yang terjadi. Dalam hal ini Teubner menyatakan :

“Legal and social changes are related yet distinct processes. Legal change reflects an internal dynamic, which, nevertheless, is affected by external stimuli..... They (social changes as external stimuli) are selectively filtered into legal structures and adapted in accordance with a logic of normative development”⁶

Atas dasar seleksi tersebut, bentuk penyesuaian dapat ditentukan yaitu berupa penggantian sebagian atau seluruh substansi hukum yang ada atau mempertahankan aturan yang berlaku dengan memberikan penafsiran baru.

Hal yang perlu dipahami bahwa perkembangan hukum di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia tidak berlangsung sebagaimana di negara-

negara yang sudah maju. Kemajuan hukum di negara maju dicapai melalui proses yang wajar dan evolutif sejalan dengan tahapan-tahapan kemajuan di bidang ekonomi, politik, dan sosial masyarakat. Perkembangan secara evolusi telah dideskripsikan oleh beberapa ahli sosiologi hukum seperti Nonet dan Selznick⁷ yang menjelaskan perkembangan hukum dari *hukum represif* ke *hukum otonomi* dan berkembang menjadi *hukum responsif*. Menurut mereka, perkembangan dari satu tipe hukum yang satu ke yang lainnya bukan akibat langsung dari perubahan sosial, ekonomi, dan politik namun lebih disebabkan oleh dinamika internal dari lembaga hukum sendiri. Perubahan yang terjadi pada lembaga sosial lainnya hanya menjadi pemicu awal untuk ditindaklanjuti oleh lembaga hukum untuk mengevaluasi kemampuannya mengatur kondisi sosial yang sudah berubah. Penyesuaian perlu dilakukan jika hukum yang ada sudah tidak fungsional bagi kehidupan sosial yang baru dan keputusan penyesuaian itu sepenuhnya berada di tangan lembaga pembentuk hukum.

Ketiga tipe hukum yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick diperlukan oleh rezim penguasa dengan tingkat kemampuan yang berbeda dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Hukum repressif diperlukan dan fungsional bagi penguasa yang kekurangan sumber daya (*poverty of Power*) untuk menjalankan kekuasaannya dan menuntut kepatuhan masyarakat. Dukungan publik dan kepercayaan masyarakat pada kemampuan penguasa sangat rendah serta pembangkangan oleh masyarakat terhadap perintah dan kebijakan penguasa meningkat. Dalam kondisi miskinnya sumber daya kekuasaan itulah, penggunaan hukum yang repressif merupakan satu-satunya alternatif pilihan untuk menjalankan kekuasaan dan memaksakan kepatuhan masyarakat. Hukum disubordinasikan kepada kekuasaan dan dijadikan instrumen untuk mencegah kritik masyarakat kepada penguasa serta adanya proses kriminalisasi perilaku yang membangkang atau bertentangan dengan perintah atau kemauan pihak yang berkuasa.

Ketika penguasa semakin memperoleh sumber-sumber daya untuk menjalankan kekuasaannya, maka penggunaan hukum yang repressif dipandang tidak sesuai lagi dan bahkan cenderung akan menimbulkan kondisi yang “*counterproductive*” terhadap penguasa karena akan menurunkan kembali tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat. Dalam kondisi yang demikian, diskresi penguasa dalam menjalankan kekuasaannya harus dibatasi. Birokrasi sebagai motor penggerak kekuasaan harus dipersempit ruang lingkup tugasnya melalui spesialisasi kewenangan dan prosedur kerja yang ketat dan terstandar. Semua pembatasan terhadap kekuasaan itu dilaksanakan melalui pengaturan oleh hukum yang otonom. Hukum otonom dibentuk oleh kelompok profesi yang tidak terkontaminasi dan tidak tersubordinasi oleh penguasa. Ketentuan hukumnya mengikat baik terhadap semua orang dan semua kelompok masyarakat termasuk penguasa dan kelompok profesi yang membentuknya.

Perkembangan Hukum Pertanahan

Namun hukum otonom yang menempatkan lembaga hukum sebagai panglima yang mensubordinasikan kekuasaan cenderung legalistik sehingga kurang sensitif dalam menanggapi persoalan sosial yang berkembang dalam masyarakat. Hukum otonom yang legalistik cenderung menghambat berkembangnya sikap tanggap penguasa. Sementara itu persoalan sosial terus berkembang yang menuntut sikap tanggap dan responsif penguasa untuk menyelesaikannya. Sentralisme kekuasaan termasuk dalam pembentukan hukum sudah tidak mungkin lagi dapat menyelesaikan persoalan yang ada sehingga perlu pendelegasian kewenangan untuk menanganinya kepada unit-unit kekuasaan yang lebih rendah. Pendelegasian itu di samping akan mempermudah pemahaman terhadap inti persoalan sosial yang terjadi, juga akan membuka peluang adanya partisipasi masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan fungsi kekuasaan yang demikian diperlukan tipe hukum yang baru yaitu hukum yang responsif. Perbandingan mengenai krakter ketiga tipe hukum yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1
Perbandingan Hukum Repressif, Otonom, dan Responsif

HUKUM REPRESSIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
Tujuan : Terciptanya stabilitas sosial	Tujuan : memberi legitimasi thd lembaga hukum yg otonom dan mampu membatasi kewenangan penguasa termasuk diri pembentuk hukum	Tujuan : memberi kewenangan kpd lembaga hukum utk menyesuaikan struktur dan fungsinya dg problem sosial
Lingkup Berlakunya : Hukum hanya mengikat warga masyarakat sehingga ada diskriminasi perlakuan	Lingkup Berlakunya : Hukum mengikat semua pihak termasuk pemegang kekuasaan melalui pelembagaan prinsip “pembatasan terhadap kekuasaan”	Lingkup Berlakunya : Daya mengikat hk menu-run karena lebih didasarkan pada kebijakan dlm penyelesaian persoalan sosial
Posisi Lembaga Hukum : Instrumen dari penguasa dan tersubordinasi oleh po-litik	Posisi Lembaga Hukum : Mandiri dan bebas dari intervensi politik dan desentralisasi/pembagian kewenangan kpd lembaga hukum di bawahnya	Posisi Lembaga Hukum : Kemandirian yg relatif, lembaga hk membuka diri bagi intervensi lembaga sosial lainnya dlm kerangka pencapaian tujuan
Dasar Kepatuhan : Penggunaan paksaan & kriminalisasi perilaku yg bertentangan dg kepentingan penguasa	Dasar Kepatuhan : Kesadaran dan keyakinan akan keobyektifan dan ke-mandirian lembaga hk utk melindungi kepentingan se-mua orang	Dasar Kepatuhan : Kesadaran bhw hukum mengandung keadilan substantif dan prinsip “civility” yg mendorong orang berperilaku dg memperhatikan kepentingan orang lain

Sumber : diringkas dari Nonet Philippe and Philip Selznick⁸

Teubner⁹ melakukan kritisi terhadap model perkembangan hukum yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick dengan mengemukakan pemikiran tentang tipe-tipe hukum lanjutan. Sikap kritisnya ditujukan pada kecenderungan Nonet dan Selznick yang menyederhanakan sejumlah fakta pasca-hukum otonom yang hanya merumuskan dalam satu konsep yaitu hukum responsif. Padahal fakta-fakta tersebut dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu : *Pertama*, rangkaian fakta yang berlangsung pada periode pengembangan kebijakan afirmatif yang diarahkan untuk membantu masyarakat yang menjadi “korban” dari ekonomi pasar bebas; *Kedua*, rangkaian fakta yang berlangsung dalam periode pemberdayaan kelompok masyarakat untuk menjadi pelaksana yang otonom bagi peningkatan kesejahteraan warganya. Untuk itulah, Teubner mengemukakan 3 (tiga) tipe hukum sejak berkembangnya hukum modern, yaitu : *hukum formal* yang muncul dan berlaku bersamaan dengan berkembangnya ekonomi pasar, *hukum substantif* yang dikembangkan untuk membantu mereka yang tersingkir dari persaingan ekonomi pasar, dan *hukum reflektif* yang dibangun untuk memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat. Perbandingan ketiga tipe tersebut disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2
Perbandingan Hukum Formal, Substantif, dan Reflektif

HUKUM FORMAL	HUKUM SUBSTANTIF	HUKUM REFLEKTIF
Dasar Pembenarnya : Nilai individualisme yang memberi peluang bagi setiap orang memaksimalkan kepentingannya	Dasar Pembenarnya : Nilai toleransi bagi kelompok yg tersingkir dari mekanisme pasar via program kesejahteraan (Remoralisasi)	Dasar Pembenarnya : Nilai yg mendorong diferensiasi fungsi utk menjaga keutuhan kelompok-kelompok
Fungsi : menjamin alokasi sumber daya kpd semua orang via kebebasan berkontrak	Fungsi : menjamin alokasi sumber daya kpd kelompok tersingkir via kebijakan khusus (Repolitisasi)	Fungsi : menjamin alokasi sumber daya kpd semua orang via pendelegasian kewenangan kpd kelompok
Struktur Internal : Hk disusun dg menggunakan konsep umum dan logika deduktif	Struktur Internal : Hk disusun dg menggunakan konsep khusus yg ditujukan pd penyelesaian masalah sosial (Rematerialisasi)	Struktur Internal : Penggunaan konsep khusus yg mendorong pembentukan asosiasi

Sumber : Diringkas dari Teubner¹⁰

Peneliti lain yaitu Unger telah mengkaji perkembangan dari hukum interaksional ke arah terbentuknya hukum birokratik dan berlanjut pada hukum “*legal order*”. Ketiga tipe hukum tersebut berkaitan dengan 3 (tipe) tipe masyarakat yaitu masyarakat tribal, aristokratik, dan liberal. Masing-masing tipe masyarakat menunjukkan kondisi sosialnya yang berbeda dan menuntut tipe

Perkembangan Hukum Pertanian

hukum yang berbeda untuk mengaturnya. Ketika kondisi sosial mengalami perubahan ke arah yang lebih kompleks yang menandakan adanya perubahan tipe masyarakatnya, maka tipe hukumnya pun mengalami penyesuaian. Perbandingannya tersaji dalam Tabel 3

Tabel 3
Hubungan Kondisi Sosial Masyarakat dan Tipe Hukumnya

TIPE MASYARAKAT	KONDISI SOSIAL	TIPE HUKUM
TRIBAL	- Warga tdk terbagi dlm kelom-pok sosial - Orientasi : keharmonisan warga dg mensubordinasi individu pd kelompok - Kekuasaan dilaks. oleh orang ttt	Hukum Interaksional - Sumber : interaksi sosial yg terus menerus - Karakter : implisit, kongkret, luwes pelaksanaannya - Fungsi : memelihara keharmonisan
ARISTOKRATIK	-Warga terbagi dlm kelompok dan lapisan secara tertutup (petani, estate, dan bangsawan) -Orientasi : kepentingan masing-masing kelompok -Kekuasaan dilaks.oleh orang dari kelompok tertentu yg dominan	Hukum Birokratik -Sumber : perintah tertulis (Edicts) Penguasa -Karakter : publik dan positif -Fungsi : memelihara kepent. kelompok
LIBERAL	-Warga terbagi dlm kelompok dg mobilitas yg terbuka -Orientasi : kepentingan individu via persaingan -Kekuasaan dilaks. organisasi dg kewenangan khusus	“Legal Order” -Sumber : Kekuatan sosial yg berbeda kepentingan -Karakter : publik, positif, umum, dan otonom -Fungsi : memelihara kepent.in-dividu yg berbeda-beda

Sumber : Diringkas dari Unger, Roberto M¹¹

Adanya hubungan antara tipe hukum dengan kondisi sosial pada masing-masing tipe masyarakat, menurut Unger, ditentukan oleh 2 (dua) faktor, yaitu :

1. Sistem pengorganisasian sosial yang diperlukan antara tipe masyarakat yang satu dengan lainnya berbeda. Pada masyarakat Tribal dengan warganya cenderung belum terbagi dalam kelompok-kelompok sosial tertentu dan pola pengelompokannya hanya terbagi antara “orang dalam” dengan “orang luar”, orientasi kehidupan mereka diarahkan untuk memelihara keharmonisan di antara “orang dalam” saja. Pengorganisasian tipe masyarakat yang demikian dilakukan dengan mensubordinasikan keberadaan individu terhadap masyarakat melalui norma hukum yang dilaksanakan oleh orang tertentu yang berpengaruh secara totalitas untuk memelihara keharmonisan kehidupan sosial.

Cara pengorganisasian sosial di atas tidak dapat lagi dipertahankan ketika warga masyarakat terbagi dalam kelompok-kelompok sosial yang cenderung tertutup dengan garis pemisah yang tegas antara kelompok satu dengan lainnya seperti di masyarakat aristokratis. Orientasi kehidupan sosialnya berubah ke arah yang lebih mengutamakan kepentingan kelompok masing-masing. Untuk mengorganisir tipe masyarakat yang aristokratis ini diperlukan norma hukum yang tertulis dalam bentuk perintah yang dibuat dan dilaksanakan oleh suatu organisasi kekuasaan yang mengatasi semua kelompok atau kekuasaan yang bersifat publik meskipun orang-orang dalam organisasi kekuasaan itu berasal dari kelompok yang dominan pengaruhnya.

Ketika pola pengelompokan sosial baik horizontal maupun vertikal semakin berkembang, keanggotaan kelompok ataupun lapisan tidak terbatas pada individu-individu tertentu namun terbuka bagi setiap individu secara bebas untuk memasuki kelompok yang diinginkan. Pada masyarakat yang dikategorikan liberal ini, orientasi kehidupan sosialnya lebih diarahkan pada pemeliharaan kepentingan masing-masing individu. Pengorganisasian masyarakat dilakukan melalui norma hukum yang mampu memelihara kebebasan individu untuk memaksimalkan kepentingannya. Kebebasan itu juga diberikan kepada individu-individu untuk membentuk norma hukumnya sendiri melalui prinsip kebebasan berkontrak. Untuk mendukung pembentukan dan penegakan norma hukum yang demikian diperlukan diferensiasi institusi hukum dengan kewenangan yang khusus

2. Perubahan kondisi sosial dalam masyarakat yang diikuti munculnya kesadaran tentang ketidaksesuaian norma hukum yang ada untuk mengatur kehidupan sosial yang baru menuntut dilakukannya penyesuaian terhadap norma hukum tersebut. Masyarakat tribal yang menekankan pada keharmonisan internal warganya dapat ditata melalui penggunaan norma hukum yang terbentuk dalam interaksi-interaksi sosial yang terlembaga dan tidak terumuskan dengan tegas serta secara luwes disesuaikan dengan masing-masing kasus kongkret yang terjadi. Ketika warga masyarakat mulai terpolarisasi dalam kelompok-kelompok sosial dengan kecenderungan masing-masing mengembangkan norma hukumnya sendiri seperti yang terjadi dalam masyarakat aristokratik, maka untuk menjaga keutuhan kehidupan bersama seluruh kelompok diperlukan norma hukum yang tertulis dan berlaku bagi setiap orang dari semua kelompok. Namun kondisi sosial masyarakat terus mengalami perkembangan, pengelompokan warga masyarakat semakin plural dan liberal, persaingan kepentingan tidak lagi terjadi antar kelompok sosial namun telah berubah menjadi persaingan antar individu. Dalam masyarakat yang liberal ini, norma hukum yang diperlukan adalah yang mampu menjamin hak-hak setiap orang secara sama, menempatkan mereka secara sama tanpa memperhatikan

Perkembangan Hukum Pertanahan

kedudukan sosialnya, dan mampu memberikan kepastian hukum.

Dari kajian yang dilakukan oleh Nonet dan Selznick, Teubner, dan Unger di atas dapat dikemukakan bahwa perkembangan hukum, baik substansi maupun fungsinya berhubungan dengan perkembangan peranan negara dan nilai-nilai sosial yang dihayati oleh warga masyarakat termasuk kepentingan yang ingin diwujudkan. Hubungan antara fungsi hukum dengan peranan negara dan perubahan nilai-nilai sosial beserta kepentingannya tersaji dalam Tabel 4.

Tabel 4
Hubungan Antara Fungsi Hukum Dengan Peranan Negara dan
Perkembangan Nilai dan Kepentingan

ORIENTASI NILAI /KEPENTINGAN	PERANAN PENGUASA/ NEGARA	FUNGSI HUKUM
KOMUNAL/KE-HARMONISAN SOSIAL	Melembagakan interaksi sosial menjadi norma hukum dg mem-berlakukan secara terus-menerus	Memelihara keutuhan masyarakat dg cara memberi sanksi berat kpd peri laku yg mengancam keharmonisan
KOMUNAL/KE-HARMONISAN KE-LOMPOK	Memelihara kepentingan kelom-pok yg berkuasa	Memberikan akses dan keistimewaan kpd anggota kelompok berkuasa & repressif thd anggota kelompok lain
INDIVIDUAL/PE-MAKSIMALAN KEPENTINGAN INDIVIDU	A. Menjaga agar setiap orang dapat memaksimalkan kepentingannya B. Membantu kelompok yg tdk mampu bersaing memaksimal kan kepentingannya C. Memfasilitasi proses pember-dayaan individu melalui ke-lompok kepentingan	A. Memberlakukan asas hukum yg dapat dijadikan pedoman dalam berkontrak untuk memak simalkan kepentingan individu B. Hukum mewadahi kebijakan yg berisi program kesejahteraan bagi kelompok yg tdk mampu bersaing C. Hukum memberikan kebebasan utk membentuk kelompok kepenting an sbg wadah perjuangan individu

Sumber : disimpulkan dari Nonet & Selznick,¹² Teubner,¹³ Unger¹⁴

Kajian lain yang menghubungkan antara tahapan pembangunan suatu bangsa dengan fungsi hukum dilakukan oleh Wallace Mendelson dengan menggunakan tahapan pembangunan suatu bangsa yang dikemukakan oleh Organski.¹⁵ Berdasarkan kajian terhadap negara-negara di Eropah, Organski mengemukakan 4 (empat) tahapan pembangunan yang dilalui oleh Negara Kebangsaan, yaitu : *Primitive Unification* sebagai tahapan awal kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda berkomitmen untuk membentuk suatu Negara Kebangsaan, *Stage of Industrialization* sebagai tahap kedua yang menekankan pada pembangunan ekonomi untuk mengolah hasil sumber daya alam yang ada menjadi bahan jadi dengan nilai tambah tertentu, *Stage of National Welfare* sebagai tahap ketiga yang mulai memberikan penekanan pada pemerataan kesejahteraan kepada kelompok masyarakat yang tidak diuntungkan dalam tahap industrialisasi, dan *Stage of Automation Revolution* sebagai puncak perkembangan yang ditunjukkan dengan kehidupan yang serba otomatis melalui penggunaan teknologi

mesin. Tiga tahapan yang pertama sudah dialami oleh sejumlah negara sedangkan tahap yang terakhir lebih merupakan suatu hipotesis kecuali Amerika Serikat yang sudah memasuki tahap serba teknologi mesin. Mendelson¹⁶ menggunakan tiga tahapan pembangunan yang pertama dalam hubungannya dengan fungsi hukum yang berbeda seperti tersaji dalam Tabel 5..

Tabel 5
Tahapan Pembangunan dan Fungsi Hukum

TAHAPAN PEMBANGUNAN	FUNGSI HUKUM
1. Periode Penyatuan Kelompok-Kelompok Etnis yg berbeda beda disatukan dalam ikatan ideologi negara kebangsaan	- Hukum memberi landasan bagi terwujudnya negara kesatuan melalui Konstitusi - Penggantian hukum tradisional dg hukum nasional yang dibentuk secara sentralistik - Kriminalisasi thd perilaku yg mengan-cam keutuhan negara kebangsaan
2. Periode Industrialisasi Negara memodernisasi lembaga politik dan ekonomi untuk melindungi kelompok elit baru yaitu pemilik modal sebagai pelaku pembangunan ekonomi dan pengakumulasi kapital	Hukum berfungsi memberi landasan : - Asas Kebebasan Berkontrak yg memberi peluang pemilik modal mendominasi hubungan ekonomi - Ketentuan yg menghambat tuntutan buruh dan masyarakat yg akan menghambat pembangunan ekonomi dan akumulasi kapital
3. Periode Pemerataan Kesejahteraan Pemerintah dituntut mendistribusikan hasil pembangunan kpd kelompok masyarakat yg terpinggirkan selama periode industrialisasi	Hukum difungsikan - melindungi kepentingan buruh dg memberi kebebasan membentuk serikat pekerja, perbaikan upah, jaminan kesehatan dan keselamatan kerja - memberi kewenangan kpd Mahkamah Agung menguji peraturan yg bertentangan dg semangat pemerataan

Sumber : diringkaskan dari Mendelson

B. Metode Pendekatan Kajian

Perkembangan hukum di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia diwarnai oleh dominannya peranan negara dan cenderung mengalami keterputusan dengan perkembangan sosial masyarakatnya karena adanya faktor penjajah yang memberlakukan hukum modern di tengah-tengah “lautan” masyarakat tradisional yang masih tunduk pada hukum adat.¹⁷ Hukum modern yang dibentuk dan diberlakukan oleh penguasa kolonial dengan nilai individual dan liberal yang menjadi dasarnya telah menimbulkan dampak yang berbeda-beda

Perkembangan Hukum Pertanahan

bagi masing-masing wilayah atau kelompok-kelompok masyarakat tradisional.¹⁸ Perbedaan itu tergantung pada tingkat penetrasi kehadiran pemerintah kolonial pada masing-masing wilayah atau kelompok masyarakat. Pada wilayah yang mengalami kontak langsung dan kehadiran pemerintah kolonial begitu intensif, hukum yang bersumber dari kebiasaan masyarakat setempat cenderung mengalami kemandekan karena terintervensi oleh hukum modern yang diberlakukan oleh pemerintah kolonial. Dalam lapangan bisnis termasuk penguasaan sumber ekonomi seperti tanah, pengaturannya lebih didasarkan pada prinsip kebebasan berkontrak sebagai unsur pokok dari hukum modern. Sebaliknya pada wilayah yang kehadiran pemerintah kolonial tidak intensif, hukum masyarakat lokal masih berada pada kemandiriannya dalam mengatur semua interaksi sosial dan hubungan ekonomi masyarakatnya.

Negara kebangsaan Indonesia mewarisi dan sekaligus ditandai oleh struktur sosial masyarakat yang majemuk. Kemajemukan struktur sosial itu ditandai oleh 3 (tiga) kelompok sosial, yaitu : (1) Kelompok masyarakat yang tradisional yang ditandai oleh sikap “guyub” warganya dengan menempatkan kepentingan bersama atau kelompok di atas kepentingan individu. Hak individu tetap diakui namun penggunaannya harus memberikan manfaat kepada warga lainnya; (2) Kelompok masyarakat yang modern yang ditandai oleh sikap individualistik warganya dengan menempatkan kepentingan setiap orang lebih utama dibandingkan kepentingan kelompok. Setiap orang didorong untuk bersaing memaksimalkan kepentingan dirinya; (3) Kelompok masyarakat yang oleh Fred Riggs sebagaimana dikutip oleh Ankie M.M.Hoogvelt disebut *prismatik*.¹⁹ Kelompok Prismatik mengkombinasikan antara sikap individualistik dan guyub. Pada kegiatan tertentu seperti bidang ekonomi, warga kelompok menempatkan kepentingan individu di atas kepentingan bersama, namun dalam kegiatan yang lain kepentingan bersamalah yang diutamakan.

Struktur sosial yang majemuk tentu berdampak pada kemajemukan substansi hukum yang diperlukan untuk mengatur masing-masing kelompok masyarakat. Hukum diyakini sebagaijabaran dari nilai-nilai sosial yang berkembang dan dihayati oleh masyarakat. Jika nilai sosial yang dihayati oleh masing-masing kelompok masyarakat berbeda, maka substansi hukum sebagai cerminan dari nilai sosial tentu berbeda. Disinilah letak kesulitan membangun hukum yang dapat diterima oleh semua kelompok dalam masyarakat yang majemuk. Artinya hukum modern yang dibentuk oleh negara harus dibangun berdasarkan prinsip kesamaan bagi setiap orang atau kelompok,²⁰ namun dalam kesamaan itu hukum harus juga mampu mengakomodasi perbedaan-perbedaan yang ada dalam masyarakat. Sebab jika tidak, hukum justeru dapat menjadi sumber ketidak-adilan bagi kelompok masyarakat yang nilai sosialnya tidak sama dengan nilai sosial yang terkandung dalam substansi hukum modern.

Kompleksitas pembangunan hukum yang disebabkan oleh kemajemukan

struktur sosial juga dihadapi dalam kaitannya dengan bidang pertanahan. Hal ini disebabkan masing-masing kelompok masyarakat terutama antara kelompok tradisional dan modern mempunyai pemahaman yang berbeda mengenai fungsi tanah. Bagi kelompok masyarakat tradisional, tanah lebih ditempatkan dalam fungsi sosialnya. Tanah dengan semua produk yang dihasilkan diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan bersama semua warga. Bahkan tanah secara keseluruhan ditempatkan dalam hubungannya yang sakral dengan kelompok masyarakat tradisional karena di dalamnya bersemayam roh-roh para leluhur. Sebaliknya kelompok masyarakat modern lebih memahami fungsi ekonomis atau politis tanah. Tanah secara ekonomis lebih ditempatkan sebagai faktor produksi untuk menghasilkan barang-barang kebutuhan setiap pemiliknya. Bahkan tanah dalam masyarakat modern ditempatkan sebagai barang komoditi yang dapat diperdagangkan untuk memberikan keuntungan semaksimal mungkin kepada individu pemiliknya. Secara politis, tanah sebagai bentuk kekayaan dan sumber pendapatan dapat menjadi instrumen untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam diri kekayaan termasuk tanah terdapat potensi kekuatan yang dapat dimanfaatkan oleh pemiliknya untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan.²¹ Dalam masyarakat feodal, pemberian hak lungguh yaitu kewenangan menguasai areal tanah tertentu kepada kaum bangsawan kerajaan berfungsi sebagai pengumpul pendukung bagi kekuasaannya dengan cara membagikan tanah lungguhnya kepada sebanyak mungkin petani sikap.²² Dalam masyarakat Indonesia kontemporer, penggunaan tanah sebagai instrumen untuk mendapatkan kekuasaan ditunjukkan oleh struktur kekuasaan desa yang didominasi oleh petani-petani kaya.²³ Dengan memanfaatkan pendapatan yang diperoleh dari hasil tanah, mereka bersikap “royal” membagikan kesejahteraan kepada masyarakat agar dipilih menduduki struktur kekuasaan di desa.

Kompleksitas struktur sosial yang ada termasuk perbedaan nilai sosialnya dapat mendorong pembentuk hukum bersikap yang cenderung menyederhanakan kompleksitas kondisi sosial yang ada. Sikap menyederhanakan, menurut James C.Scott, merupakan pilihan yang banyak diadopsi oleh negara-negara berkembang untuk mempermudah pengaturan oleh hukum.²⁴ Penyederhanaan dilakukan dengan mengembangkan asumsi bahwa nilai sosial yang dihayati oleh pembentuk hukum mewakili nilai sosial yang dihayati oleh kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda. Oleh karenanya ketentuan hukum yang terbentuk cenderung bersifat koersif dan repressif yang dinilai memang diperlukan untuk mengatur masyarakat yang majemuk.²⁵

Untuk mengembangkan hukum yang dapat mengakomodasi kompleksitas kondisi sosial itu tergantung pada peranan yang dimainkan oleh negara. Tugas ini tidak mudah dilaksanakan karena negara-negara berkembang yang baru lepas dari periode penjajahan dihadapkan pada dua macam tuntutan kondisi. Di satu pihak, negara dituntut untuk memperhatikan kondisi sosial masyarakat yang plural

Perkembangan Hukum Pertanahan

dengan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan karena perbedaan nilai-nilai sosial yang dihayati, sedangkan di lain pihak negara dituntut juga melaksanakan pembangunan untuk mengejar ketertinggalannya dengan pembangunan di negara lain.²⁶ Antara tuntutan pertama dan kedua dapat berlangsung secara saling bertentangan karena jika hukum harus mengakomodasi nilai-nilai sosial termasuk kepentingan-kepentingan yang plural, maka pengejaran ketertinggalan pembangunan ekonomi tidak dapat dilakukan secara optimal.

Dinamika peranan yang dijalankan oleh negara dalam memadukan nilai-nilai sosial dan kepentingan yang berbeda dan penuangannya dalam substansi hukum dapat menjadi obyek kajian yang menarik. Secara lebih makro, obyek kajian ini merupakan bagian dari bahasan tentang hubungan antara kondisi sosial, ekonomi, dan politik dengan lembaga hukum. Kajian yang membahas hubungan antara faktor sosial, ekonomi, dan politik dengan lembaga hukum sudah banyak dilakukan baik di negara-negara lain sebagaimana sudah dikemukakan di atas maupun di Indonesia. Di antara kajian yang ada ditulis oleh Satjipto Rahardjo, Daniel S. Lev, dan Mahfud MD. Satjipto Rahardjo telah memfokuskan obyeknya pada hubungan antara hukum dan perubahan sosial yang secara lebih khusus mengkaji : (1) Perubahan sosial yang di tandai dengan modernisasi sektor ekonomi perkebunan bersamaan dengan kehadiran bangsa kolonial dan pengaruhnya terhadap perubahan lembaga hukum yaitu dari hukum yang tradisional menjadi hukum yang modern; (2) Peranan potensial dari lembaga hukum untuk mendorong terjadinya perubahan sosial. Atau dalam istilah lain, hukum dilihat dari fungsinya sebagai “*social engineering*”. Di dalamnya hukum agraria telah dijadikan contoh hukum yang berfungsi demikian.²⁷

Kajian lain dilakukan oleh Daniel S. Lev dan Mahfud yang membahas hubungan antara lembaga politik dan hukum.²⁸ Perbedaannya, Daniel S. Lev menitikberatkan pada pengaruh perubahan ideologi politik, struktur kelembagaan negara, dan budaya politik terutama yang dihayati oleh organisasi pelaksana hukum terhadap perubahan hukum. Mahfud menekankan pada pengaruh sistem politik antara yang demokratis dan otoriter terhadap karakter produk hukum yang dihasilkan. Perbedaan lainnya terletak pada obyek hukum yang dianalisis.²⁹ Bagi Daniel S. Lev yang berasal dari lingkungan tradisi “*Common Law*”, lebih terbiasa untuk mengamati fenomena hukum yang dilaksanakan oleh organisasi pelaksana hukum seperti Pengadilan dan Lembaga Swadaya Masyarakat di bidang advokasi hukum. Sebaliknya, Mahfud yang mempunyai keengganan untuk berinteraksi dengan birokrasi lebih bebas untuk mengamati dan mengkaji fenomena hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Jika kajian yang ada diatas dipetakan, maka dapat dibedakan dalam dua kelompok yaitu: *Pertama*, kajian yang menjelaskan latar belakang yang mendorong terbentuknya karakter tertentu dari substansi hukum seperti penelitian

Machfud dan Satjipto Rahardjo. Faktor sosial, ekonomi, dan politik sebagai latar belakang ditempatkan sebagai variabel bebas yang menentukan corak hukum yang terbentuk. *Kedua*, kajian yang mengkaji operasionalisasi hukum beserta faktor sosial, budaya, dan politik yang berpengaruh terhadap proses tersebut seperti yang dilakukan oleh Daniel S. Lev.

Kajian dalam buku ini termasuk ke dalam kelompok pertama, tetapi dengan menggunakan pendekatan ekonomi-politik terhadap perkembangan hukum pertanahan. Pendekatan ekonomi-politik menitikberatkan kajiannya pada proses pilihan nilai dan kepentingan yang menjadi dasar dan orientasi dari setiap kebijakan dan ketentuan hukumnya. Menurut King, pendekatan ekonomi-politik di samping mengkaji pilihan-pilihan alternatif mengenai nilai-nilai sosial dan kepentingan, juga kelompok-kelompok dalam masyarakat yang diuntungkan dari adanya pilihan tersebut termasuk faktor-faktor internal di tingkat negara dan kehadiran kekuatan sosial dalam masyarakat yang menjadi pendorong dalam melakukan pilihan.³⁰

Di negara berkembang seperti Indonesia, pembentuk hukum bukanlah institusi yang mempunyai kemandirian mutlak dalam melakukan pilihan nilai dan kepentingan yang hendak diaturnya. Meskipun Negara dengan semua alat perlengkapannya secara keseluruhan mempunyai posisi yang dominan dalam menentukan kebijakan di bidang politik dan ekonomi, termasuk institusi hukum yang mengatur bidang-bidang tersebut,³¹ namun pembentukan hukum oleh negara diwarnai dan dihadapkan pada tuntutan kepentingan dan sekaligus nilai sosial yang mendasari baik dari lingkungan internal negara sendiri maupun dari kelompok atau lapisan sosial masyarakat. Adanya tuntutan kepentingan dan nilai sosial tertentu mendorong pembentuk hukum melakukan pilihan yang akan berimplikasi lebih lanjut terhadap kelompok masyarakat yang diuntungkan.

Proses melakukan pilihan kepentingan sebagai tujuan dan nilai sosial sebagai dasar pembentukan hukum merupakan inti dari pendekatan ekonomi-politik. Pendekatan ini mengasumsikan bahwa alokasi atau distribusi sumberdaya ekonomi seperti tanah bukan ditentukan oleh keputusan individu-individu yang rasional di arena pasar namun lebih ditentukan oleh kebijakan negara melalui intervensi pengaturan.³² Proses penetapan kebijakan tersebut mengandung tindakan memilih kepentingan sebagai tujuan yang hendak diwujudkan dan nilai sosial sebagai dasar penyusunan normanya. Menurut Robert H. Bates dan Kohli sebagaimana dikutip oleh Mohtar Mas'ood, pilihan kepentingan tertentu dalam kebijakan distribusi sumberdaya ekonomi mempunyai implikasi terhadap kelompok yang diuntungkan.³³ Artinya pilihan tersebut cenderung lebih memberikan keuntungan kepada satu kelompok tertentu daripada kelompok yang lainnya. Hukum seperti hukum pertanahan sebagai wadah dari kebijakan negara tidak dapat lepas dari kepentingan dan nilai sosial yang menjadi pilihan dalam kebijakan pembangunan ekonomi. Artinya hukum pertanahan yang berkaitan

Perkembangan Hukum Pertanahan

dengan salah satu sumberdaya ekonomi cenderung mengakomodasi pilihan kepentingan dan nilai sosial tersebut.

Keterkaitan antara keduanya dapat dimengerti karena tanah merupakan faktor produksi sehingga pembangunan tidak mungkin berlangsung tanpa dukungan tanah. Hukum pertanahan berpotensi untuk menjadi pendukung atau penghambat terhadap keberlangsungan pembangunan ekonomi. Oleh karenanya, negara berkepentingan untuk menempatkan hukum pertanahan sebagai bagian dari instrumen pembangunan ekonomi.³⁴ Dalam kedudukannya sebagai instrumen, Maria S.W. Sumardjono menilai bahwa hukum pertanahan dengan semua prinsip dan kepentingan yang harus ditegakkan berada dalam posisi yang krusial dan rentan. Artinya prinsip dan kepentingan dari hukum pertanahan rentan³⁵ terhadap kemungkinan dilakukan penafsiran sesuai dengan nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah yang berkuasa.

Bahwa perubahan orientasi pembangunan ekonomi berpengaruh pada perkembangan hukum pertanahan terutama pilihan kepentingan dan nilai sosialnya didasarkan pada pemikiran adanya hubungan fungsional antara keduanya, yaitu : *Pertama*, tanah di samping merupakan salah satu sarana pokok yang diperlukan dalam pembangunan ekonomi karena pembangunan tidak mungkin dapat dilaksanakan tanpa ketersediaan tanah, juga penggunaan tanah akan dapat lebih dioptimalkan melalui kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di atas tanah tersebut. Fungsi tanah sebagai sarana pembangunan dapat bersifat langsung dan tidak langsung. Pembangunan ekonomi di sektor pertanian lebih menuntut fungsi langsung tanah sebagai faktor produksi. Sebaliknya pembangunan di sektor industri atau non pertanian lainnya menuntut fungsi tanah yang tidak langsung yaitu sebagai tempat lokasi berlangsungnya kegiatan pembangunan tersebut.

Kedua, kegiatan “membangun” lebih cenderung diartikan sebagai upaya melakukan perubahan yang terencana di bidang ekonomi terutama perubahan struktur ekonomi. Jika pada awalnya pembangunan ekonomi lebih difokuskan pada kegiatan sektor pertanian, namun dalam perkembangannya lebih diarahkan pada pembangunan sektor industri atau kegiatan non pertanian lainnya. Perkembangan struktur ekonomi yang demikian memerlukan dukungan dalam perencanaan pola penguasaan dan penggunaan tanah. Perubahan ke arah yang lebih menitikberatkan pada sektor industri menuntut perencanaan alih-fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang harus diikuti dengan penataan struktur penguasaannya. Semua perencanaan perubahan pola penggunaan dan struktur penguasaan tanah harus dilakukan melalui hukum pertanahan sebagai instrumen pokoknya agar berjalan secara teratur.

BAB II

PILIHAN KEPENTINGAN DAN NILAI SOSIAL DALAM HUKUM DAN PERKEMBANGANNYA

A. Hakekat, Tujuan, dan Fungsi Hukum

1. Hakekat Hukum

Upaya untuk memahami hukum sebagai bagian dari sejarah kehidupan manusia tidak pernah berujung pada satu pemahaman yang sama di antara kelompok-kelompok masyarakat. Antara kelompok orang kebanyakan dan kelompok orang yang berkecimpung di bidang hukum baik sebagai praktisi hukum maupun sebagai akademisi ilmu hukum mempunyai pandangan yang berbeda tentang fenomena yang disebut hukum. Bahkan di antara orang-orang dalam masing-masing kelompok tersebut terbuka kemungkinan adanya ketidaksamaan pemahaman karena adanya perbedaan pengalaman dalam berhubungan dengan hukum. Kehidupan manusia mempunyai banyak aspek atau bidang dan masing-masing memerlukan pengaturan oleh hukum. Keberagaman hukum dalam konteks keberagaman aspek dalam kehidupan manusia tidak memungkinkan untuk menyatukannya dalam satu rumusan yang tunggal.³⁶

Pemahaman dan pemaknaan tentang hukum dari kelompok orang kebanyakan lebih disandarkan pada sosok-sosok tertentu dari siapa atau lembaga tempat mendapatkan atau mengetahui adanya hukum atau mendapatkan penyelesaian peristiwa-peristiwa hukum yang kongkret. Pemahaman tersebut cenderung bersifat parsial sebagaimana serombongan orang tunanetra yang diminta untuk menggambarkan bentuk gajah atau serombongan orang yang diminta memberi pengertian tentang gunung.³⁷ Masing-masing mereka hanya dapat

Perkembangan Hukum Pertanahan

memberikan gambaran tentang gajah dan gunung dari bagian yang dapat dirabanya atau dari sudut yang dapat dilihatnya. Begitu juga halnya gambaran kelompok-kelompok masyarakat tentang hukum. Orang kebanyakan akan mengidentikkan hukum dengan tokoh adat sebagai sosok sentral dari norma hukum kebiasaan, dengan tokoh agama sebagai kepanjangan tangan dari hukum Tuhan atau akal ilahi, dengan kaum filosof atau orang budiman yang dapat memberikan jalan atau cara yang diterima bagi penyelesaian sengketa dalam masyarakat, dengan para wakil rakyat di lembaga legislatif sebagai perumus dan penentu norma hukum bagi kehidupan masyarakat, dengan para wangsa penegak hukum seperti polisi atau jaksa atau hakim termasuk pengacara dan komisi khusus seperti Komisi Pemberantas Korupsi yang diberi tugas dalam penegakan hukum, dengan para pejabat umum seperti Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai perumus kesepakatan mengenai hak dan kewajiban di antara pihak-pihak yang melakukan perjanjian.³⁸

Bagi kalangan praktisi terutama yang termasuk dalam Panca Wangsa Penegak Hukum seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara termasuk konsultan hukum, dan Pers, hukum dipahami dari sudut kedudukan dan peranan mereka masing-masing. Bagi polisi dan jaksa, hukum lebih dipahami sebagai pemberi arahan dan sekaligus instrumen untuk melakukan investigasi terhadap perilaku yang dinilai menyimpang dan pemberi legitimasi terhadap upaya menempatkan orang yang menjadi target investigasi dalam proses hukum. Bagi hakim, hukum lebih dipahami sebagai pengarah melalui metode berfikir deduktif dan sekaligus pemberi legitimasi untuk melakukan penilaian tentang benar-salahnya atau sah-tidaknya perilaku hukum yang diadili. Bagi pengacara, hukum dipahami sebagai instrumen untuk memperjuangkan kepentingan pihak yang memerlukan jasa mereka dalam berbagai bentuknya. Bagi kalangan Pers, hukum dipahami sebagai pengarah dan sekaligus instrumen untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga masyarakat dan terutama perilaku pejabat negara agar tidak menyimpang dari tujuan yang hendak dicapai. Di samping pemahaman yang bersifat normatif dan fungsional kalangan praktisi tersebut, bukan tidak mungkin berkembang pemahaman hukum sebagai instrumen bagi pemenuhan kepentingan individual yang bersifat pragmatis-ekonomis atau pragmatis-politis dari aktor-aktor praktisi hukum tersebut melalui penggunaan celah atau lobang yang secara tekstual terdapat dalam norma hukum yang ada. Artinya hukum digunakan untuk membenarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan untuk tujuan ekonomis atau politis.

Adanya pemahaman hukum yang demikian tampak semakin terbuka dan bahkan di negara berkembang seperti Indonesia sudah menjadi suatu fenomena yang kongkret. Karenanya pernyataan dari seorang guru besar ilmu hukum dan politik, Bruno Leoni³⁹ relevan untuk dikemukakan :

“It is in the technical discussion concerning law that the fate of our liberty is

being decided. I would prefer to say that this fate (of law and liberty) is also being decided in many other places : in parliaments, on the streets, in the homes, in the minds on menial workers and of well-educated men like scientists and university professors”

Bagian terakhir dari pernyataan Leoni di atas mengisyaratkan bahwa proses dan keputusan hukum dapat terjadi di gedung-gedung negara, ruang pertemuan yang serius atau santai, di jalanan atau di pojok jalan atau dibawah pohon yang agak tersembunyi. Di ruang manapun terutama yang tersembunyi proses dan keputusan hukum itu dilakukan, terbuka adanya perilaku para praktisi hukum yang mengancam nasib dan tujuan hukum itu sendiri. Jika penelusuran dilakukan, maka banyak fakta yang dapat diidentifikasi. Praktik hukum di ruang penegak hukum baik yang transparan maupun tersembunyi dan di ruang terbuka seperti di jalan atau ruang pertemuan atau arena olah raga yang prestisius mencerminkan berbagai fungsi hukum baik dalam kerangka sungguh-sungguh penegakan hukum atau fungsi pragmatis-ekonomis dan pragmatis-politis.

Bagi kalangan ahli hukum sendiri, pemahaman dan pemaknaan terhadap hukum dapat berbeda tergantung pada aliran pemikiran yang dianutnya yaitu antara aliran doktrinal yang mengkonsepkan hukum sebagai normologik atau ilmu tentang norma yang berlandaskan pada logika deduktif dengan aliran non-doktrinal yang mengkonsepkan hukum sebagai nomologik atau ilmu tentang perilaku yang berlandaskan pada realitas sosial.⁴⁰ Bagi aliran pemikiran doktrinal, hukum dimaknakan sebagai kaedah yang bersifat *normatif* dan *pasif*.⁴¹ Sebagai kaedah yang bersifat normatif, hukum hanya mengandung kaedah-kaedah berperilaku yang seyogyanya dilakukan atau yang seharusnya terjadi. Hukum tidak berbicara tentang kenyataan sosial tempat berlangsungnya peristiwa-peristiwa kongkret yang sungguh-sungguh terjadi dalam kehidupan masyarakat. Sebagai kaedah yang pasif, hukum hanya merupakan susunan kata-kata yang terkait dengan keharusan berperilaku tertentu yang tidak mempunyai kekuatan dalam dirinya untuk mendorong perilaku tertentu dan menjatuhkan sanksi. Hal yang dapat dilakukan oleh hukum hanyalah mengharuskan dilakukannya perilaku tertentu dan dijatuhkannya sanksi jika terjadi penyimpangan. Namun hukum sebagai pedoman yang passif dapat berubah menjadi aktif jika ada perangsang yang menggerakkannya. Perangsang itu berupa peristiwa kongkret yang menuntut penerapan kaedah hukum. Sebaliknya tanpa adanya kaedah hukum yang sudah terumuskan sebelumnya, peristiwa kongkret tidak mungkin dilekati dengan akibat hukum tertentu seperti muncul atau hapusnya hak dan kewajiban tertentu.⁴² Oleh karenanya, hukum harus dibuat dengan prosedur yang baku dan kandungan kaedah yang obyektif, tidak memihak, otonom, dan konsisten sehingga dengan mudah dapat diaktifkan ketika terjadi peristiwa-peristiwa kongkret yang memerlukan penyelesaian.⁴³

Perkembangan Hukum Pertanahan

Pemahaman hukum sebagai kaedah normatif atau legalistik ini memunculkan wajah hukum yang di antaranya adalah : *Pertama*, hukum sebagai jabaran dari nilai-nilai moral yang diharuskan untuk diwujudkan terutama nilai keadilan. Keharusan yang ada dalam hukum akan mampu muncul dalam kenyataan alamiah atau dalam peristiwa kongkret jika kaedah dalam hukum berkesesuaian dengan keharusan yang terdapat dalam nilai moral. Dalam perkembangan kehidupan manusia, ada harapan agar keharusan dalam hukum berkesesuaian dengan nilai moral yang berkembang dalam masyarakat sehingga dapat juga terujud dalam perilaku manusia, namun realitanya tidak selalu demikian. Akibatnya ada kesenjangan antara keharusan yang terdapat pada nilai moral dengan yang terdapat dalam rumusan hukum. Bagi sebagian penganut aliran doktrinal, kaedah hukum yang tidak berkesesuaian atau tidak mencerminkan nilai moral seperti nilai keadilan bukanlah hukum. Kent Greenawalt dengan mengutip pandangan Aquinas menyatakan:⁴⁴

“a law that is not just seems to be not law at all. Laws are said to be just when they are ordained to the common good, when lawmaker doesn't exceed its power, when burdens are laid on the subjects suitable to an equality of proportion. On the other hand, the law may be unjust when contrary to human good, lawmaker make the laws beyond the power committed to him, burdens are imposed unequally on the community”.

Kedua, hukum menjelma dalam peraturan perundang-undangan yang diberlakukan oleh kekuasaan di tingkat negara. Suatu norma atau kaedah hanya dipandang dan diakui sebagai hukum jika norma tersebut secara eksplisit menjelma sebagai perintah dari penguasa negara yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Austin sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignjosebroto⁴⁵ menyatakan bahwa “positive law is the command of the sovereign”. Setiap perintah, tanpa memperhatikan substansinya yang datangnya dari penguasa negara dan terwadahi dalam peraturan perundang-undangan dikategorikan sebagai hukum. Hukum yang muncul dari positivisasi perintah penguasa mengandung beberapa karakter yaitu : (1) secara substantif, hukum yang demikian lebih menekankan pada kepastian hukum dalam pengertian adanya kejelasan tentang skenario perilaku yang harus diikuti atau dilaksanakan beserta konsekuensi atau akibat hukum yang akan diterima. Di samping itu hukum mengandung sifat tertentu yaitu umum dalam pengertian berlaku bagi setiap orang tanpa membedakan kedudukan sosial dan perbedaan jender, perumusannya menyandarkan pada konsep yang abstrak yang tidak menunjuk pada peristiwa hukum atau subyek hukum tertentu; (2) secara administratif, hukum yang muncul dari perintah penguasa yang dipositifkan mengandung karakter yaitu : tersusun secara hirarkhis berdasarkan hirarkhi struktur kekuasaan negara yang membentuknya namun tetap ada kekonsistenan kaedah-kaedahnya, hukum

menjadi birokratis-prosedural dalam pengertian pembentukan dan pelaksanaannya diorganisir oleh alat perlengkapan birokrasi negara berdasarkan prosedur baku, jelas dan pasti. Di samping itu, hukum menuntut adanya profesionalisme yaitu orang-orang yang menjalankan tugas pembentukan dan pelaksanaan mempunyai keahlian di bidang yang berkaitan dengan bidang kehidupan yang akan diatur oleh hukum; (3) secara politis, hukum merupakan bagian dari keputusan politik. Oleh karenanya untuk mencegah terjadinya politisasi terhadap substansi hukum dan menjaga keotonoman dari hukum termasuk lelabaganya, kewenangan yang terkait dengan pembentukan, pelaksanaan, dan penyelesaian sengketa atau penyimpangan harus dipisahkan secara tegas agar tidak saling mengintervensi oleh yang satu terhadap yang lainnya.⁴⁶

Ketiga, hukum menjelma dalam hukum-hakim atau “judge made-law” yaitu hukum yang terbentuk melalui keputusan para hakim dalam rangka penyelesaian kasus-kasus hukum tertentu. Hakim tidak semata-mata berfungsi sebagai “corong” dari peraturan perundang-undangan yaitu hanya menerapkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan ke dalam peristiwa hukum yang kongkret, namun juga berfungsi membentuk hukum melalui penemuan hukum yang diterapkan terhadap peristiwa tersebut.⁴⁷ Hukum bentukan hakim dapat digunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan peristiwa kongkret lainnya. Di Indonesia, secara formal hakim tidak mempunyai keterikatan untuk mengikuti keputusan yang dibuat hakim lain sebelumnya, namun kenyataannya tidak sedikit hakim mengikatkan diri dan memberlakukan putusan pengadilan yang ada sebelumnya sebagai dasar menyelesaikan peristiwa kongkret.⁴⁸ Artinya hakim telah menjadikan keputusan hakim sebelumnya sebagai ketentuan hukum yang mengikat.

Bagi aliran pemikiran non-doktrinal, hukum dikonsepkan sebagai sesuatu yang nomologik yaitu pola-pola perilaku yang teratur dan berlangsung dalam pengalaman atau kehidupan sehari-hari warga masyarakat. Hukum dipahami dan dimaknakan sebagai norma yang ditampilkan oleh warga masyarakat dalam interaksi sosial dan bukan norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Sally Ewing menyatakan : “Legal order is understood, not in the legal but in the sociological sense, i.e., as being empirically valid. In this context, legal order assumes a totally different meaning. It refers not to a set of norms of logically demonstrable correctness but rather to a complex of actual determinants of human conduct”.⁴⁹

Dalam nada yang sama Roger Cotteral sebagaimana dikutip oleh William M.Evan menyatakan bahwa hukum hanya ada didalam kehidupan yang empiris sehingga upaya untuk memahami hukum hanya dapat diperoleh melalui data empiris dalam perilaku warga masyarakat. Dalam hal ini Cotteral menulis:

“the nature of law is in empirical conditions wthin which legal doctrine and

institutions exist in particular societies or social condition. Study (of law) aimed at explanation of social phenomena through analysis of systematically organised empirical data must concern itself centrally with understanding law as it is, rather than as it might or it should be”.⁵⁰

Kutipan di atas secara jelas menunjukkan bahwa upaya untuk memahami dan memberikan makna terhadap hukum hanya dapat diperoleh dari dunia nyata atau empiris tempat berlangsungnya perilaku dan hubungan sosial di antara warga masyarakat yang memunculkan hak dan kewajiban. Perilaku hukum yang ditampilkan oleh warga masyarakat bukanlah semata-mata didorong oleh bekerjanya norma dalam peraturan perundang-undangan atau keharusan nilai moral, namun lebih merupakan respon warga masyarakat terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan politik serta kekuatan sosial lain yang mendatangkan pengaruhnya terhadap perilaku mereka.⁵¹ Ambil contoh, kedisiplinan petugas polisi lalu lintas untuk mengarahkan dan menertibkan arus lalu lintas di pagi hari bukanlah semata didorong adanya kewajiban hukum untuk melaksanakan tugas yang demikian, namun lebih didorong oleh kondisi empiris lalu lintas di pagi hari sebagai “jam sibuk” orang berangkat ke tempat kerja atau siswa sekolah berangkat. Begitu juga penjatuhan sanksi pidana sekian tahun oleh hakim terhadap terdakwa bukanlah semata respon hakim terhadap ketentuan hukum yang mengaturnya, namun lebih disebabkan oleh adanya kekuatan sosial yang mendesakkan agar menjatuhkan besarnya sanksi tersebut.

Bagi pengikut aliran non-doktrinal, hukum dapat dicermati dari 2 (dua) tampilan wajah,⁵² yaitu : *Pertama*, hukum tampil sebagai institusi sosial sebagaimana dipahami dan dipraktekkan dalam mengatur dan memelihara ketertiban serta menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat. Tampilan wajah hukum ini tidak ditemukan dalam tulisan-tulisan yang berisi kaedah, namun berupa norma-norma yang terdapat dalam kesadaran hukum masyarakat tempat bekerjanya norma. Adanya mekanisme pasar informal yang mengatur jual beli tanah di antara warga masyarakat dalam lingkungan permukiman informal merupakan contoh tampilan wajah hukum sebagai institusi sosial. Mekanisme informal ini bukan yang terdapat dalam akta Pejabat Pembuat Akta Tanah atau brosur jual beli tanah yang diterbitkan oleh instansi Pemerintah di bidang pertanahan, namun terdapat dalam kesadaran hukum masyarakat yang bersangkutan yang mungkin tidak dipahami oleh orang luar lingkungan masyarakat tersebut. *Kedua*, hukum tampil sebagai perilaku dan interaksi yang teratur dalam kehidupan masyarakat. Perilaku dan interaksi yang teratur di antara warga masyarakat merupakan tampilan aktual dan sekaligus simbolik dari norma hukum yang ada dalam masyarakat. Keberadaan “Pak Ogah” di persimpangan-persimpangan jalan yang mengatur lalu lintas dan masyarakat mematuhi pengaturan yang dilakukan oleh Pak Ogah merupakan ujud simbolik dari

keberadaan hukum.

Meskipun ada perbedaan pemahaman dan pemaknaan terhadap hukum di antara kelompok-kelompok masyarakat, namun pada hakekatnya mengandung karakteristik pokok tertentu, yaitu : *Pertama*, hukum mengandung norma yang menskenariokan prototipe perilaku tertentu yang diwajibkan atau dilarang dalam kehidupan bersama. Dilihat dari daya berlakunya, norma dapat dibedakan antara yang bersifat *imperatif* dan yang bersifat *fakultatif*.⁵³ Norma imperatif berisi skenario perilaku baik berupa perintah maupun larangan melakukan sesuatu tertentu. Perintah atau larangan dalam norma imperatif menekankan pada keharusan untuk diikuti dan pengabaianya akan berdampak pada pemberian sanksi. Perintah untuk mengerjakan sendiri tanah yang dipunyai merupakan suatu keharusan untuk mencegah terjadinya penelantaran tanah dan memberikan hasil yang optimal. Pengabaian terhadap perintah yang wajib ini akan berdampak pada sanksi berupa pembatalan hak atas tanahnya. Norma fakultatif mengandung skenario perilaku yang boleh dilakukan sebagai pilihan untuk melengkapi atau menggantikan norma lain yang direkomendasikan. Ketentuan tentang adanya janji-janji tertentu seperti janji yang memberi kewenangan Pemegang Hak Tanggungan untuk mengelola tanah yang dijaminakan dalam pemberian hak tanggungan sebagaimana diatur dalam UU No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah merupakan ketentuan yang bersifat fakultatif. Pasal 11 ayat (2) UU No.4 Tahun 1996 menentukan :

“Dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan *dapat* dicantumkan janji-janji, antara lain : (c). janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk mengelola obyek Hak Tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi letak obyek Hak Tanggungan apabila debitor sungguh-sungguh cidera janji.”

Penggunaan kata “dapat” mengandung maksud pemberian pilihan antara mencantumkan atau tidak mencantumkan janji tersebut dan bukan suatu keharusan. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (2) tersebut bahwa ketentuan tentang pencantuman janji-janji bersifat fakultatif. Namun jika janji tersebut kemudian dimasukkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan, maka ketentuan yang mengatur janji tersebut berubah menjadi norma yang imperatif yang mengikat para pihak dan pihak ketiga.

Kedua, hukum yang bersifat imperatif mengandung daya pemaksa yang diorganisir oleh suatu kekuasaan. Daya pemaksa dapat diartikan sebagai tiadanya pilihan bagi warga masyarakat untuk memilih perilaku lain kecuali yang sudah diskenariokan dalam norma hukum. Sekali satu norma ditetapkan sebagai norma hukum yang imperatif, warga masyarakat hanya mempunyai satu pilihan yaitu berperilaku sesuai dengan yang sudah skenariokan oleh norma hukum. Tiada

Perkembangan Hukum Pertanahan

pilihan berarti setiap orang dipaksa untuk berperilaku yang sesuai dengan norma. Dalam hal ini, Hart⁵⁴ menulis : “The first sense in which conduct is no longer optional is when one man is forced to do what law tells him, not because he is physically compelled in the sense that his body is pushed or pulled about, but because the law threatens him with unpleasant consequences if he refuse”.

Hart di samping menyatakan tidak adanya pilihan atau kebebasan untuk berperilaku kecuali harus menyesuaikan dengan yang ada dalam norma hukum, juga mengemukakan bahwa daya pemaksa hukum bersumber dari satu konsekuensi tertentu yang tidak menyenangkan yaitu sanksi yang diancamkan terhadap setiap orang yang tidak patuh. Penyimpangan berperilaku tidak dimungkinkan kecuali jika dalam norma hukumnya sendiri dibuka adanya kemungkinan tersebut. Kekuatan sanksi sebagai pencipta daya pemaksa tergantung pada kemampuan dari organisasi kekuasaan yang diberi kewenangan untuk memeroses penjatuhan dan pelaksanaan sanksi dengan seluruh kekuatan sosial yang ada dalam masyarakat yang ikut mendorong penjatuhan sanksi tersebut.⁵⁵ Sanksi akan membangun daya pemaksa hukum yang semakin kuat jika penjatuhan dan pelaksanaan sanksi sungguh-sungguh sejalan dengan harapan masyarakat sehingga memunculkan efek jera baik bagi pelaku yang terkena sanksi untuk tidak mengulangnya maupun bagi warga masyarakat yang lain untuk mematuhi norma hukum.

Ketiga, hukum mengandung daya pengikat bagi warga masyarakat sehingga secara internal memunculkan kesukarelaan mematuhi norma hukum yang berlaku. Berbeda dengan daya pemaksa yang bersumber dari kekuatan eksternal yaitu sanksi, daya pengikat hukum bersumber pada terciptanya kesadaran hukum pada warga masyarakat. Kesadaran hukum merupakan pandangan yang hidup dalam masyarakat tentang norma yang harus dipatuhi.⁵⁶ Pandangan yang hidup tentu dihayati oleh warga masyarakat dan berfungsi sebagai pengarah kepada setiap orang untuk berperilaku atau tidak berperilaku tertentu. Pandangan yang hidup merupakan nilai moral yang mendikotomikan antara perilaku yang benar dan yang salah. Kesadaran hukum menjadi kekuatan internal dalam diri setiap warga masyarakat yang mendorong adanya kesukarelaan untuk mematuhi norma hukum. Jika norma hukum yang berlaku tertanam dalam kesadaran hukum masyarakat, maka kepatuhan terhadap hukum bersifat sukarela. Sebaliknya, jika norma hukum yang ada tidak tertanam dalam kesadaran warga masyarakat maka kepatuhan cenderung terpaksa atau bahkan akan terjadi pembangkangan terhadap norma hukum. Disinilah fungsi sosialisasi dan internalisasi norma hukum harus dijalankan dan keberhasilannya akan menciptakan kesadaran hukum yang baru dalam masyarakat dan sekaligus menciptakan kepatuhan secara sukarela.

2. Tujuan Hukum

Hakekat hukum seperti diuraikan di atas pada prinsipnya terkait dengan

kehidupan bersama manusia sehingga keberadaan hukum berdampingan dengan tujuan yang hendak diwujudkan. Hukum dengan daya pemaksa dan daya pengikatnya akan mendorong perilaku warga masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki bersama. Manusia dalam kebersamaannya dengan yang lain di samping dihadapkan pada pertentangan atau konflik kepentingan juga mendambakan ketertiban dan kedamaian serta keseimbangan. Konflik dan ketertiban merupakan 2 (dua) sisi yang berbeda dalam kehidupan sosial manusia. Konflik mengarahkan kehidupan bersama pada persaingan, pertikaian, dan bahkan peperangan yang berdampak pada keretakan sosial atau instabilitas sosial. Sebaliknya ketertiban mengarahkan kehidupan manusia pada penciptaan hubungan sosial yang harmonis dan damai. Untuk meminimalkan konflik dan memperbesar ketertiban, hukum memberikan peranannya yang penting melalui skenario perilaku yang harus atau tidak boleh dilakukan dan pembagian hak dan kewajiban di antara warga masyarakat.⁵⁷

Minimalisasi konflik dan optimalisasi ketertiban dapatlah dinyatakan sebagai tujuan akhir dari penggunaan hukum sebagai pengatur kehidupan masyarakat. Untuk menjamin terwujudnya tujuan akhir tersebut, norma hukum harus dibentuk dan dilaksanakan dengan mendasarkan nilai-nilai dasar tertentu. Nilai dasar tersebut menjadi pengarah dan acuan dalam berperilaku serta sekaligus berfungsi sebagai ukuran untuk menilai potensi dan realita keberhasilan hukum mencapai tujuan akhirnya. Terjabarkannya atau teraktualisasikannya nilai dasar dalam substansi hukum atau dalam perilaku hukum merupakan tujuan antara yang menentukan peranan hukum menciptakan ketertiban dan meminimalkan konflik. Artinya tujuan akhir dari hukum akan dapat diwujudkan jika nilai dasar hukum dapat dijabarkan dengan tepat.

Ada 3 (tiga) nilai dasar yang berfungsi sebagai pengarah dan acuan dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum, yaitu :

a. Kepastian hukum

Kepastian hukum dimaknakan sebagai adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya.⁵⁸ Kepastian hukum dalam pengertian yang demikian dapat diciptakan baik dalam hukum kebiasaan maupun hukum perundang-undangan negara. Dalam kelompok primer atau tradisional dengan hukum tidak tertulisnya, kepastian hukum diperoleh melalui pitutur atau wejangan dan kontrol informal yang menjadi sarana sosialisasi dan internalisasi norma hukum pada setiap warga masyarakat serta sekaligus menjadi cerminan tentang keberadaan norma hukum itu sendiri. Tokoh penyampai pitutur atau wejangan dan kontrol dari setiap orang merupakan penjamin kepastian hukum yang berlaku dalam masyarakat. Dalam perkembangannya, seiring dengan meluasnya keanggotaan kelompok dan terstrukturnya kekuasaan yang memuncak pada

Perkembangan Hukum Pertanahan

terbentuknya organisasi negara, tuntutan akan kepastian hukum mengalami perubahan bentuknya ke arah yang lebih kongkret tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

Adanya kejelasan skenario perilaku yang berlaku umum dan mengikat semua orang termasuk konsekuensi hukumnya memberikan arahan mengenai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam hubungannya dengan warga masyarakat yang lain dan hak-hak yang dapat diperolehnya. Dengan kejelasan tersebut, setiap orang mempunyai kebebasan untuk melakukan pilihan perilaku antara memenuhi kewajiban dan menjauhi perilaku yang dilarang atau mengingkari kewajiban dan menabrak larangan. Pilihan-pilihan tersebut mempunyai konsekuensinya yang berbeda yaitu terpenuhinya hak-hak tertentu sebagai imbalan pemenuhan kewajiban atau diterimanya sanksi sebagai imbalan terhadap pengingkaran kewajibannya. Dengan kejelasan itu, norma hukum merupakan instrumen yang potensial untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat.

Penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah : *Pertama*, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Perilaku yang berkaitan dengan hubungan hukum antara orang dengan tanah yang memberikan kewenangan disertai kewajiban tertentu kepada orang tersebut untuk menguasai dan menggunakan tanah disatukan dalam konsep “hak atas tanah”. Konseptualisasi dari rangkaian perilaku yang saling terkait akan menciptakan kepastian hukum jika konsep yang digunakan tidak berwayuh arti. Artinya konsep tersebut harus menunjuk pada perilaku tertentu yang secara aktual dapat diidentifikasi. Konsep yang dapat dicontohkan secara perbandingan adalah syarat bagi orang asing mempunyai tanah di Indonesia. Dalam Pasal 42 UUPA ditentukan bahwa orang asing dapat mempunyai hak pakai dengan syarat *berkedudukan di Indonesia*, sedangkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) PP No.41 Tahun 1996 menentukan syarat bahwa orang asing yang *hadir di Indonesia*. Konsep *berkedudukan di Indonesia* jelas menunjuk pada perilaku dari orang asing yang dalam kehidupan sosial sehari-harinya dilakukan di Indonesia sehingga dituntut menetap di Indonesia, sedangkan konsep “*hadir di Indonesia*” menunjuk pada sejumlah perilaku yaitu orang asing hanya singgah di Indonesia dalam perjalanannya dari negaranya ke negara lain atau orang melakukan kunjungan dalam waktu tertentu tetapi bukan untuk menetap di Indonesia atau orang asing berada di Indonesia dalam kerangka menetap di Indonesia. Dari sisi konsepnya, istilah *hadir di Indonesia* mempunyai multimakna sehingga secara yuridis kurang memberikan kepastian hukum, meskipun secara sosiologis-politis penggunaan konsep yang demikian sangat fungsional bagi kelompok masyarakat tertentu.

Kedua, kejelasan hirarkhi kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam sistem hukum sipil, ada hirarkhi peraturan perundang-undangan dan masing-masing hirarkhi hanya dapat dibentuk oleh lembaga yang sudah ditunjuk. Undang-undang hanya boleh dibuat badan legislatif, peraturan pemerintah hanya boleh dibuat oleh lembaga eksekutif secara koordinatif, peraturan presiden hanya dibuat oleh pimpinan eksekutif, peraturan menteri hanya dapat dibuat oleh departemen yang membawahi bidang substansi yang diaturnya. Hirarkhi mengandung konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah hanya dapat dibuat jika peraturan yang lebih tinggi mendelegasikan untuk dibuatnya peraturan tersebut. Kejelasan hirarkhi ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarkhi akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu.

Ketiga, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Secara vertikal, kepastian hukum dapat diwujudkan jika ketentuan dalam peraturan yang lebih rendah dengan lebih tinggi terdapat kesesuaian. Ketidaksesuaian akan menghadapi warga masyarakat pada pilihan-pilihan ketentuan yang berujung pada kebingungan untuk memilih. Akibatnya antara warga masyarakat yang satu dengan lainnya dapat melakukan pilihan ketentuan yang berbeda menurut pertimbangan yang paling menguntungkan bagi dirinya. Kondisi yang demikian menunjukkan tiadanya kejelasan mengenai skenario perilaku yang harus diikuti oleh semua orang.

b. Nilai dasar keadilan.

Keadilan merupakan konsep yang abstrak yang tidak begitu mudah untuk mengkongkretkan dalam suatu rumusan yang dapat memberikan gambaran yang menjadi intinya. Satjipto mengidentifikasi 9 (sembilan) definisi keadilan yaitu : memberikan kepada setiap orang yang seharusnya diterima, memberikan kepada setiap orang yang menurut aturan hukum menjadi haknya, kebajikan untuk memberikan hasil yang telah menjadi bagiannya, memberikan sesuatu yang dapat memuaskan kebutuhan orang, persamaan pribadi, pemberian kemerdekaan kepada individu untuk mengejar kemakmurannya, pemberian peluang kepada setiap orang mencari kebenaran, dan memberikan sesuatu secara layak.⁵⁹ Penulis lain yaitu Sudikno Mertokusumo mengemukakan keadilan sebagai penilaian terhadap perlakuan seseorang terhadap yang lainnya dengan menggunakan norma tertentu sebagai ukurannya.⁶⁰

Keragaman definisi tentang keadilan menunjukkan bahwa upaya untuk

mewujudkan sesuatu dapat disebut adil tidaklah mudah dilakukan sehingga suatu perilaku yang oleh satu kelompok dikatakan adil namun bagi kelompok lain dapat dinilai sebaliknya. Upaya yang dapat dilakukan adalah mendekatkan keputusan hukum pada rasa keadilan yang dihayati oleh masyarakat agar pelaksanaan hukum dapat berkontribusi pada penciptaan ketertiban. Meskipun terdapat keragaman definisinya, namun tidak tertutup kemungkinan untuk mengidentifikasi hakekat dari keadilan. Menurut Satjipto Rahardjo, pada hakekatnya keadilan berkaitan dengan pendistribusian sumber daya yang ada dalam masyarakat.⁶¹ Yang dimaksud sumberdaya antara lain berupa : barang dan jasa, modal usaha, kedudukan dan peranan sosial, kewenangan, kekuasaan, kesempatan, dan sesuatu yang lain yang mempunyai nilai-nilai tertentu bagi kehidupan manusia.

Persoalannya, bagaimana hukum mengatur pendistribusian sumberdaya itu sehingga dapat dinilai adil? Jawabannya mengacu pada aliran pemikiran moral yang dijadikan landasannya. Ada 2 (dua) aliran utama yang dapat dijadikan acuan untuk menyatakan sesuatu itu adil, yaitu: *Utilitarianisme* dan *Deontologikalisme*.⁶²

Aliran utilitarianisme menekankan pada hasil yang dicapai dari pendistribusian sumberdaya. Artinya pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika hasil yang dicapai adalah “*the greatest good for the greatest number*” atau kebaikan yang terbesar bagi jumlah yang terbanyak. Menurut Bill Shaw dan Art Wolfe,⁶³ ada 2 (dua) makna yang dapat ditarik dari prinsip kebaikan yang terbesar bagi jumlah yang terbanyak yang masing-masing memunculkan konsep keadilan yang berbeda, yaitu :

- 1). Dilihat dari perbandingan antara dampak positif dan negatif bagi masyarakat atau individu. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan mempunyai dampak positif jika setiap orang secara sama dapat memperoleh atau menikmati sumberdaya yang ada atau jika sumberdaya yang ada dapat diperoleh atau dinikmati oleh kelompok masyarakat yang secara sosial ekonomi kurang diuntungkan atau jika dapat dinikmati oleh kelompok orang yang mengalami kerugian dari tindakan orang lain.

adanya perbedaan kelompok yang dituju oleh pendistribusian sumberdaya tersebut telah menimbulkan macam keadilan yang ingin dibentuk.⁶⁴ Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif secara sama kepada setiap orang, maka pendistribusian demikian mengarah pada terciptanya *keadilan komutatif*. Disini yang diutamakan adalah kesamaan bagi setiap orang untuk mendapatkan sumberdaya yang didistribusikan. Jika pendistribusian dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif bagi kelompok masyarakat yang secara sosial ekonomi lemah atau kurang diuntungkan, maka arah yang dituju adalah terciptanya *keadilan korektif*. Prinsip yang

dijadikan landasan adalah ketidaksamaan di antara kelompok dalam masyarakat dengan tekanan kelompok yang lemah atau kurang diuntungkan secara sosial ekonomi yang harus diprioritaskan untuk memperoleh sumber daya tersebut. Dalam hal ini, John Rawls menyatakan : *“social and economic inequalities are to be arranged so that the greatest benefit for the least advantaged members”*.⁶⁵ Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk memberikan dampak positif bagi kelompok orang yang mengalami kerugian karena tindakan pihak atau kelompok yang lain, maka pendistribusian diarahkan untuk mewujudkan *keadilan kompensatoris*. Artinya kelompok yang dirugikan itu berhak mendapatkan penggantian atas keuntungan atau kenikmatan yang hilang akibat perbuatan orang lain.

Pilihan macam keadilan yang akan digunakan dalam kondisi yang kongkret tidak mudah dilakukan karena tergantung pada banyak faktor yang dijadikan landasan. Pada akhirnya, realitas sosial yang ada yang menentukan macam keadilan yang harus digunakan. Jika realitas sosial yang ada menuntut adanya kesamaan bagi setiap orang seperti pemberian tanah kepada setiap transmigran dituntut sama luasnya, maka keadilan komutatif yang harus diberlakukan. Dalam realitas yang lain, seperti pendistribusian tanah yang terbatas luasnya sedangkan kelompok masyarakat yang memerlukan banyak, maka keadilan korektiflah yang seharusnya diberlakukan dengan cara memberikan prioritas kepada kelompok petani yang paling lemah untuk mendapatkan tanah tersebut. Dalam kondisi yang lain seperti pemilik tanah yang sangat menggantungkan pendapatan dan kesejahteraannya pada tanah yang dipunyai namun kemudian tanahnya dibebaskan untuk suatu kegiatan pembangunan, maka yang bersangkutan berhak mendapatkan kompensasi yang besarnya setara dengan keadaan sebelum hak atasnya diambilalih sehingga kesejahteraannya tidak mengalami penurunan.⁶⁶

- 2). Dilihat dari perbandingan antara hasil yang diperoleh dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan hasil. Artinya hasil yang diperoleh diupayakan semaksimal mungkin namun di lain pihak biaya yang diperlukan ditekan serendah mungkin. Bill Shaw dan Art Wolfe menyatakan : *“this principle (the greatest good for the greatest number) is oriented toward maximizing the good, e.g. using fewer resources while producing the same or a greater output”*.⁶⁷

Atas dasar makna yang demikian, pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika sumberdaya yang terdistribusi dimanfaatkan dengan memberikan hasil yang maksimal dan menekan biaya seminimal mungkin.

Dengan demikian, hasilnya dapat dinikmati oleh sebanyak mungkin warga masyarakat. Keadilan yang didasarkan pada prinsip efisiensi ini menuntut suatu syarat bahwa orang atau kelompok yang menerima sumberdaya mempunyai kemampuan untuk bertindak efisien sehingga dapat menekan biaya dengan hasil yang maksimal. Artinya pendistribusian sumberdaya disesuaikan dengan kemampuan bertindak efisien dari orang atau kelompok. Mereka yang mampu bertindak efisien akan memperoleh sumberdaya yang lebih besar. Semakin mampu bertindak efisien semakin besar sumberdaya yang dapat diperolehnya. Dengan kata lain, keadilan yang muncul dari makna kedua prinsip aliran utilitarianisme ini adalah *keadilan distributif*. Cerminan dari keadilan ini adalah ketentuan hukum yang dimaksudkan untuk memaksimalkan hasil sektor perkebunan untuk ekspor. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, tanah-tanah perkebunan tidak perlu didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang, namun cukup didistribusikan kepada orang yang mampu mengusahakan tanah secara efisien yaitu pengusaha skala besar. Dari tangan merekalah hasil perkebunan secara maksimal dapat diperoleh untuk menghasilkan devisa yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembanguna.

Aliran Deontologikalisme, sebaliknya, tidak menaruh perhatian pada hasil pendistribusian, namun lebih berkomitmen pada cara atau mekanisme untuk mewujudkan keadilan. Pendistribusian sumberdaya dapat dinyatakan adil jika pelaksanaannya didasarkan pada mekanisme atau prosedur yang baik atau yang standar. Jika mekanismenya sudah adil, maka hasilnya secara otomatis akan adil juga. Mekanisme yang baik akan mendorong terciptanya keadilan. Ungkapan yang sering digunakan oleh pengikut aliran ini adalah : “*tegakkan hukum untuk mencapai keadilan meskipun langit akan jatuh*” atau ungkapan lain yang menggambarkan adanya tekanan pada mekanisme atau prosedur adalah : “*apapun yang terjadi jangan pernah berkata bohong*”. Kedua ungkapan tersebut menunjuk pada pentingnya proses atau cara mewujudkan keadilan melalui penegakan hukum dan kejujuran. Dalam kondisi apapun, hukum yang ada dan diyakini mampu menciptakan keadilan harus ditegakkan. Begitu juga, kejujuran harus diutamakan dan dijadikan sandaran berperilaku agar tercipta perlakuan yang adil bagi orang lain. Namun ungkapan tersebut mengandung aspek ketidakpeduliannya terhadap hasil yang dicapai seperti yang tercermin dalam kata “*meskipun langit runtuh*” atau “*apapun yang terjadi*”. Keadilan yang dinilai sudah tercapai karena prosesnya sudah adil justeru menciptakan kondisi negatif seperti ketidaktertiban atau ketidakbahagiaan.

Menurut pengikut Deontologikalisme, cara atau prosedur dinyatakan adil jika dalam prosedur memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu kelayakan, kebebasan, dan kesamaan kedudukan.⁶⁸ *Kelayakan* artinya prosedur tersebut telah memberikan perlakuan yang sewajarnya kepada setiap orang. Perlakuan yang wajar atau layak dianalogikan dengan seseorang yang memperlakukan orang lain sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri. Jika suatu perlakuan yang andaikan ditujukan kepada dirinya akan menyakitkan atau merugikan, maka hendaknya perlakuan tersebut jangan juga digunakan kepada orang lain. *Kebebasan* bermakna bahwa prosedur harus memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk melakukan pilihan untuk mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh hukum atau prosedur yang ditetapkan oleh norma yang lain untuk mewujudkan kepentingannya. Adanya paksaan untuk mengikuti prosedur tertentu telah menyebabkan adanya mekanisme yang tidak adil, maka hasilnya tentu juga tidak adil. *Persamaan kedudukan* bermakna bahwa dalam prosedur pendistribusian sumberdaya telah menempatkan setiap orang dalam kedudukan dan akses yang sama untuk mendapatkan sumberdaya. Jika dalam prosedur orang-orang tertentu diberi kedudukan dan akses yang lebih dibandingkan dengan yang lain, maka prosedur tersebut harus dinyatakan tidak adil dan secara otomatis hasilnya pun tidak adil.

Deontologikalisme yang menempatkan prosedur lebih penting dibandingkan dengan hasil telah melahirkan *keadilan formal*. Artinya keadilan sudah dinyatakan terwujud jika prosedur yang ditempuh dalam pendistribusian sumberdaya telah sesuai dengan yang ditetapkan dalam norma hukumnya.

Pendikotomian antara keadilan yang menekankan pada prosedur dengan keadilan yang menekankan pada hasil tidak akan mendatangkan dampak positif bagi upaya menciptakan keadilan itu sendiri. Pendistribusian sumberdaya yang dari sisi prosedur sudah dilaksanakan secara layak, memberi kebebasan, dan memberi kedudukan yang sama tidak akan mempunyai makna apapun jika hasilnya dinilai tidak adil oleh masyarakat.⁶⁹ Oleh karenanya baik dari segi prosedur maupun hasil, pendistribusian sumberdaya harus dinilai adil oleh masyarakat. Pemaduan antara keduanya memang harus dilakukan jika keadilan yang ingin dicapai diharapkan berdampak positif bagi kesejahteraan atau kebahagiaan masyarakat. Namun seperti dinyatakan oleh Maria SW Sumardjono, tidak mudah memadukan antara keduanya karena faktor penentunya tidak semata terletak pada permainan logika namun lebih pada hati nurani. Dalam hal ini, Maria SW Sumardjono menyatakan :

“Tidak mudah menentukan pilihan antara memutuskan sesuatu yang secara formal memenuhi syarat (keadilan formal) namun tidak

memenuhi keadilan secara substansial atau mengutamakan terpenuhinya keadilan substansial namun secara formal tidak memenuhi syarat. Barangkali yang dapat dijadikan pedoman adalah suara hati nurani disertai empati kepada nasib orang lain”.⁷⁰

c. Nilai kemanfaatan

Yaitu optimalisasi pencapaian tujuan sosial dari hukum. Setiap ketentuan hukum di samping dimaksudkan untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan sebagai tujuan akhir, juga mempunyai tujuan sosial tertentu yaitu kepentingan-kepentingan yang diinginkan untuk diwujudkan melalui hukum baik yang berasal dari orang peserongan maupun masyarakat dan Negara.

3. Fungsi Hukum

Penggunaan hukum untuk mewujudkan tujuan tertentu menuntut adanya fungsi-fungsi tertentu yang harus dijalankan oleh hukum. Dilihat dari kedudukan dan peranannya, Mulyana W. Kusumah mengemukakan 4 (empat) macam fungsi hukum⁷¹ yang dapat diklasifikasi dalam 2 (dua) kelompok, yaitu : *Pertama*, hukum berfungsi mempertahankan tatanan tertib sosial kehidupan masyarakat dengan cara melakukan kontrol sosial terhadap perilaku manusia. Kontrol sosial melalui hukum dalam kondisi tertentu dijalankan dengan memberikan diskresi yang terlalu luas kepada pemegang kekuasaan. Pemberian diskresi yang luas menyebabkan posisi hukum tidak independen terhadap kekuasaan politik sehingga hukum lebih berkarakter repressif karena tertib sosial yang hendak diciptakan lebih sesuai dengan yang dikehendaki oleh pihak penguasa. Namun kontrol sosial melalui hukum dapat dilakukan dengan membatasi adanya diskresi kepada pemegang kekuasaan dan sebaliknya lebih menekankan pada nilai-nilai atau prinsip-prinsip atau doktrin-doktrin dari hukum sendiri. Pembatasan diskreasi menyebabkan hukum lebih mempunyai otonomi dan tertib sosial yang diciptakan lebih sejalan dengan nilai-nilai dari hukum itu sendiri.

Kedua, hukum berfungsi melakukan perubahan dari suatu kondisi sosial tertentu yang ada ke dalam suatu kondisi sosial yang lain sesuai dengan yang dikehendaki. Kondisi sosial yang baru dapat berasal pihak yang berkuasa dalam negara sehingga perubahan yang terjadi lebih merupakan suatu bentuk rekayasa sosial atau “*social engineering*” karena lebih mencerminkan keinginan atau cita-cita dari pihak penguasa negara. Substansi perubahan sosial dapat juga berasal dari pengembangan nilai-nilai atau prinsip-prinsip atau doktrin-doktrin dari hukum sendiri yang disertai dengan sikap tanggap sosial sehingga perubahan sosial yang terjadi lebih merupakan upaya *emansipatif* atau hasil dari sikap *responsif* hukum terhadap keinginan atau cita-cita yang berkembang dalam masyarakat.

Fungsi hukum untuk melakukan perubahan sosial merupakan

perkembangan dari fungsi hukum yang konvensional. Pada kelompok-kelompok masyarakat yang lebih sederhana, hukum lebih ditekankan pada fungsinya yang konvensional yaitu melakukan kontrol terhadap perilaku warga masyarakat dalam rangka terciptanya tertib sosial. Ketika masyarakat berkembang ke arah yang semakin kompleks dan modern, manusia tidak merasa puas dengan kondisi sosial yang ada termasuk perubahan-perubahannya yang hanya bersifat evolutif. Mereka melakukan berbagai perencanaan untuk melakukan perubahan sosial yang relatif lebih terarah, cepat, dan tertib. Sejalan dengan politik pengembangan perubahan sosial dengan karakter tersebut di atas, hukum kemudian ditempatkan sebagai instrumen untuk mendukung terciptanya perubahan sosial yang terencana tersebut.

Hukum dalam masyarakat yang sedang berkembang seperti Indonesia yang sedang menuntut diri untuk membangun dan mengejar ketertinggalannya dengan masyarakat yang sudah maju mengemban kedua fungsi yaitu di samping sebagai alat kontrol sosial juga semakin digunakan sebagai alat melakukan perubahan sosial. Pemikiran adanya fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial dalam pengertian menjadikan hukum sebagai sarana mewujudkan tujuan sosial tertentu sudah diletakkan oleh Roscoe Pound. Dalam salah satu tulisannya dengan mengutip berbagai pendapat baik dari berbagai aliran dalam hukum maupun ahli ekonomi politik, Roscoe Pound mengemukakan satu sisi dari hukum yaitu penggunaannya bagi pencapaian tujuan sosial tertentu. Dia mengutip, sebagai contoh, pandangan dari ahli ekonomi-politik realis yang menyatakan bahwa hukum mengandung ketentuan yang hanya merupakan kamufase dari keinginan atau kepentingan kelompok sosial yang dominan. Dalam beberapa bagian tulisan tersebut, Roscoe Pound menulis :

“In contemporary juristic thought, it turned our attention from the nature of law to its (social) end or purpose. It attacked the prevailing jurisprudence of conceptions and called for a jurisprudence of realities. Legal doctrines and legal conceptions were to grow out of life, instead of forcing life into legal doctrines and conceptions.....that reality (of law) was to be found in the self-interest of dominant social class of the time and place, imposing its will upon those who are weaker by skillful camouflage of rules and principles”⁷²

Meskipun Roscoe Pound tidak dengan tegas menyatakan adanya penggunaan hukum sebagai alat mencapai tujuan sosial, namun dengan konsep “hukum muncul dari kehidupan sosial”, dan “tujuan sosial” serta “hukum sebagai kamufase dari kepentingan kelompok dominan” tercermin pandangannya tentang fungsi hukum sebagai alat perubahan sosial. Ketika hubungan ekonomi didominasi oleh kelompok tertentu dan menempatkan kepentingannya sebagai tujuan sosial, maka hukum akan dibangun dalam kerangka mewujudkan tujuan

Perkembangan Hukum Pertanahan

yang ditetapkan oleh kelompok dominan tersebut.

Pemikiran hukum sebagai alat melakukan perubahan sosial di Indonesia dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang dalam sebuah tulisannya mengemukakan 2 (dua) fungsi hukum yaitu mempertahankan ketertiban atau keteraturan dan mendorong perubahan sosial tertentu.⁷³ Pandangannya didasarkan pada kebijakan pembangunan hukum yang dirumuskan dalam TAP MPR No.IV/MPR/1973 yang menghendaki pembinaan hukum harus mampu menampung kebutuhan hukum masyarakat yang berkembang ke arah yang semakin modern. Hukum dalam proses pembangunan harus mampu menciptakan ketertiban dan kepastian hukum di samping berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan. Mengapa demikian? Pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial yang terencana dan terarah yang terbuka untuk menciptakan adanya ketidakteraturan sosial. Perubahan dari suatu kondisi sosial tertentu ke arah yang baru cenderung menimbulkan disharmonisasi dan kekacauan sosial karena kemungkinan adanya penolakan masyarakat terhadap kondisi sosial yang baru. Untuk mencegah disharmonisasi sosial itulah, proses perubahan harus diperantarai oleh hukum agar kondisi sosial yang baru dapat diwujudkan tetapi prosesnya berjalan secara tertib melalui kejelasan skenario perilaku yang harus diikuti oleh masyarakat.

Pemanfaatan kedua fungsi hukum yaitu menjaga ketertiban sosial dan melakukan perubahan sosial memang diperlukan, namun antara keduanya sebenarnya berada dalam posisi yang saling berseberangan. Sajipto Rahardjo⁷⁴ menyatakan bahwa ketertiban sosial menghendaki adanya stabilitas dalam masyarakat, sedangkan perubahan sosial menuntut adanya perombakan nilai-nilai sosial termasuk kepentingan dalam kehidupan masyarakat yang mengarah pada terjadinya instabilitas. Namun ada suatu keyakinan sebagaimana dipahami oleh pengikut aliran Fungsionalis bahwa proses perubahan yang diperantarai oleh hukum itu pada akhirnya akan mengarah pada terbentuknya keseimbangan atau stabilitas kondisi sosial yang baru.

B. Pilihan Nilai Sosial dan Kepentingan Dalam Hukum

Bertitik tolak baik dari aliran doktrinal maupun non-doktrinal, norma hukum di samping mengandung skenario berperilaku yang berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang, juga tersirat adanya nilai-nilai sosial tertentu yang menjadi dasar pengembangan norma dan kepentingan tertentu sebagai tujuan yang hendak dicapai. Dalam kehidupan bersama manusia selalu terdapat pedoman berperilaku yang bersifat umum yang dihayati oleh seluruh warga masyarakat yang disebut sebagai nilai-nilai sosial. Bahkan bukan tidak mungkin, nilai sosial

yang tersirat dalam norma hukum merupakan hasil bentukan oleh kelompok yang berkuasa dalam masyarakat. Penciptaan dan penggunaan nilai sosial tertentu dimaksudkan agar perilaku warga masyarakat mengarah pada kepentingan tertentu yang menjadi tujuan dari kehidupan bersama manusia. Setiap kelompok manusia yang hidup bersama menginginkan sesuatu yang hendak diwujudkan, sebagai kepentingan yang menjadi tujuan dari kehidupan bersama.

Antara pengikut aliran doktrinal dengan non-doktrinal berbeda pandangan mengenai kedudukan dari nilai sosial dan kepentingan yang keberadaannya tersirat ataupun tersurat dalam norma hukum tersebut. Bagi aliran doktrinal, nilai dan kepentingan tersebut harus diterima sebagaimana adanya dan tidak perlu dipertanyakan asal kehadirannya. Kajian yang berpijak pada aliran doktrinal lebih ditujukan untuk mengidentifikasi dan memahami nilai sosial yang menjadi landasan dari norma hukum yang ada serta kepentingan sosial tertentu yang ingin diwujudkan. Caranya adalah melakukan abstraksi terhadap norma-norma hukum yang ada sehingga ditemukan asas-asas tertentu dan dari asas inilah diabstraksi lebih lanjut untuk menemukan nilai sosial yang tersirat dalam norma hukum. Hal penting lain bagi aliran doktrinal adalah penggunaan fungsi konvensional dari hukum untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga masyarakat agar secara tertib mengarah pada pencapaian kepentingan yang dikehendaki.

Sebaliknya bagi aliran non-doktrinal, kehadiran nilai sosial dan kepentingan sosial tertentu dalam norma hukum tidak cukup hanya diidentifikasi dan dipahami, namun harus dipertanyakan asal kehadirannya apalagi jika norma hukum yang dikaji berupa peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh institusi negara. Kehadiran nilai sosial tertentu dalam norma hukum bukanlah sesuatu yang “*given*” yang tidak perlu dipertanyakan karena kehadirannya terjadi melalui proses politik yang melibatkan sejumlah kelompok kepentingan dan dengan tujuan tertentu. Pembentuk norma hukum dihadapkan pada pilihan di antara nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat apalagi dalam masyarakat majemuk seperti Indonesia. Bukan tidak mungkin dalam proses menentukan pilihan, pembentuk norma hukum justru terjebak dalam “politik penyederhanaan” sebagaimana dinyatakan oleh James C. Scott.⁷⁵ Menurutnya, negara berkembang dalam kerangka mengejar ketertinggalannya dengan negara yang sudah maju mempunyai kecenderungan untuk menempatkan aparatnya sebagai aktor yang serba tahu dan mengasumsikan nilai sosial yang dipilihnya merupakan cerminan dari nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat pembentukan kebijakan dan norma hukumnya sebagai landasan untuk melakukan pembangunan. Begitu juga, kehadiran kepentingan tertentu yang tersirat dalam norma hukum bukanlah melalui proses tanpa persaingan di antara kelompok yang terlibat dalam penyusunannya.

Upaya untuk mengkaji asal kehadiran dari nilai sosial dan kepentingan sosial tertentu dalam hukum tidak mungkin dilakukan dengan mendasarkan pada

tradisi aliran doktrinal. Dalam pandangan aliran doktrinal yang dogmatis, proses pembentukan hukum hanya ditempatkan sebagai teknis penyusunan isi atau substansi pasal peraturan perundangan. Hukum dipandang sebagai hasil karya dari sekelompok orang yang menguasai teknis perundang-undangan yang ada di lembaga legislatif dan cabang birokrasi di lembaga eksekutif yang diberi kewenangan. Perhatian pembentuk hukum hanya diarahkan untuk menyusun struktur internal hukum yang logis dan konsisten.

Pendekatan dari sisi teknis saja tidak dapat memberikan gambaran yang utuh tentang dinamika pilihan nilai dan kepentingan dalam pembentukan hukum dan perkembangannya, khususnya terhadap hukum yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi. Memandang hukum sebagai hasil pemikiran yang bersifat netral dari orang yang ada dalam lembaga pembentuknya berarti mengabaikan faktor-faktor atau variabel-variabel diluar lembaga pembentuknya seperti tuntutan dari kelompok sosial dan ideologi pembangunan itu sendiri. Padahal seperti dinyatakan oleh Robert Seidmen, faktor-faktor di luar lembaga pembentuk norma hukum merupakan kekuatan sosial yang ikut mempengaruhinya karena perilaku pembentuk norma hukum bukan semata ditentukan oleh norma yang mengatur proses teknis pembentukan hukum namun hasil akumulasi dari sejumlah faktor. Dalam hal ini, Seidmen menyatakan :

“how the lawmakers will act is a function of the rules laid down for their behavior, their sanctions, the entire complex of social, political, ideological, and other forces affecting them and feedback from role-occupants and bureaucracy”.⁷⁶

Proses pembentukan hukum yang ditentukan oleh kekuatan-kekuatan sosial baik di dalam maupun di luar lembaga pembentuknya oleh David M. Trubek digambarkan sebagai “*a part of purposive human action*”. Konsep ini menunjuk pada hukum yang dibentuk dengan sengaja untuk mewujudkan sejumlah tujuan sosial yang merupakan keinginan atau kepentingan dari kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Dalam hal ini, David M. Trubek menulis :

“Modern law is also viewed as an instrument through which *a variety of possible social goals may be achieved*. Thus, it not only release man from the grasp of tradisional norm and value, it also gives him *the means to shape the world* in which he lives. The core conception of legal purposiveness is highly instrumental. It assumes that social life can be shaped *by some social will of, for example, modernizing elites* which brings about development through legal enactment and enforcement”⁷⁷

Pengkaitan hukum dengan keinginan sosial sejumlah elit sebagai tujuan sosial hukum mengandung makna bahwa proses pembentukan hukum dihadapkan pada kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan

seluruh kekuatan sosial yang mendesakkannya dalam proses tersebut. Oleh karenanya, proses pembentukan hukum oleh Schuyt sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo dipandang sebagai pelembagaan konflik kepentingan dari kekuatan sosial politik dalam masyarakat.⁷⁸

Untuk menjembatani kekurangan analisis yang ada dan menjelaskan proses pembentukan hukum yang oleh Mahfud dinyatakan sebagai proses politik dengan kekuatan-kekuatan sosial yang berperan di dalamnya,⁷⁹ pendekatan ekonomi-politik dapat memberikan kontribusi untuk melengkapinya. Melalui perpaduan analisa ekonomi dan politik ini, suatu fenomena seperti produk hukum dan proses pembentukannya dapat dijelaskan secara lebih menyeluruh.⁸⁰ Pendekatan ekonomi-politik memberikan pemahaman mengenai proses pembentukan kebijakan termasuk ketentuan hukum yang mewadahi tidaklah semata-mata bersifat teknik-birokratis untuk menjabarkan tujuan-tujuan dan upaya mewujudkannya dalam kebijakan yang lebih operasional. Proses itu menyangkut penentuan pilihan di antara kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai yang berpotensi mendukung pencapaian tujuan sosial yang ditetapkan dan melakukan kalkulasi terhadap reaksi-reaksi dari kelompok-kelompok sosial termasuk dampak-dampak yang berpotensi terjadi.

Pendekatan ekonomi-politik dalam menjelaskan fenomena yang menjadi obyeknya, mendasarkan pada tiga (tiga) konsep pokok yaitu *nilai sosial*, *kepentingan*, dan *kekuasaan*. Dalam hal ini, Mohtar Mas'ood menulis :

“Untuk memahami proses penciptaan dan redistribusi kekayaan dan kekuasaan itu, analisa ekonomi-politik menekankan pada asumsi bahwa karena kelangkaan sumberdaya, tidak ada kebijakan yang bisa memuaskan semua pihak secara optimal. Pasti ada pihak yang diuntungkan dan yang dirugikan oleh suatu kebijakan pemerintah. Proses pemilihan alternatif inilah yang sangat penting untuk diperhatikan. Analisa baku dalam ekonomi-politik mengharuskan untuk mempertimbangkan variabel nilai (sosial), kepentingan, dan kekuasaan”⁸¹

Nilai sosial dapat didefinisikan sebagai pola pikir yang dibangun atau dibentuk untuk menjadi dasar dan pengarah perilaku anggota komunitas sosial. Pendefinisian ini sejalan dengan yang dirumuskan oleh William M. Evan bahwa :

“ Value (social value) are conceptions of that which is desirable. In each social institutions or subsystems of a society, there are dominant values guiding the respective norms, roles, and organizational components of the structures”.⁸²

Nilai sosial merupakan konsepsi atau pola pikir tertentu yang dibangun dalam suatu komunitas tertentu agar menjadi pengarah atau penuntun bagi pembentukan

norma hukumnya sendiri. Pola pikir tersebut harus disosialisasikan dan diinternalisasi agar menjadi bagian dari sikap dan perilaku anggota komunitas sehingga mengarah pada pencapaian sesuatu kepentingan tertentu yang menjadi tujuan.

Dalam kehidupan bernegara terutama dalam bidang hukum atau pembangunan ekonomi terdapat sejumlah nilai sosial tertentu yang dibangun yang diinginkan menjadi dasar dan pengarah bagi pembentuk hukum atau kebijakan dan masyarakat yang terlibat dalam pelaksanaannya. Dalam pembentukan hukum, ada nilai kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Nilai keadilan masih juga dapat dibedakan antara keadilan komutatif, keadilan distributif, dan keadilan korektif yang masing-masing membawa konsekuensi yang berbeda terhadap pendistribusian sumber daya yang ada.⁸³ Dalam pembangunan ekonomi terdapat nilai persaingan, kebersamaan, efisiensi, dan pemerataan.⁸⁴

Antara nilai-nilai sosial yang satu dengan yang lainnya terutama dalam kondisi tertentu seperti kelangkaan sumberdaya dalam pembangunan ekonomi mempunyai potensi saling bertentangan. Kepastian hukum yang menekankan pada adanya kejelasan tentang skenario perilaku yang harus diikuti oleh setiap orang termasuk konsekuensi hukumnya dapat bertentangan dengan keadilan sosial yang menuntut pendistribusian sumberdaya berdasarkan penilaian masyarakat. Kepastian hukum menuntut suatu perumusan skenario perilaku secara tegas tertulis, sedangkan keadilan sosial lebih mendasarkan pada penilaian tentang apa yang dirasakan adil oleh masyarakat yang cenderung mengalami perubahan.⁸⁵ Keadilan komutatif yang menekankan pada pendistribusian sumberdaya secara sama bagi setiap orang atau kelompok dapat bertentangan dengan nilai kemanfaatan yang menekankan pada terpenuhinya kebutuhan atau kepentingan setiap orang dalam satuan jumlah dan kualitas yang layak karena yang pertama cenderung memberikan akses atau kesempatan yang sama kepada setiap orang sedangkan yang kedua justru cenderung membatasi jumlah orang yang memperoleh akses sehingga kualitas kepentingan yang diperoleh lebih baik.⁸⁶ Begitu juga keadilan komutatif dan keadilan korektif di satu pihak dengan keadilan distributif di lain pihak dapat bertentangan karena yang pertama cenderung mendistribusikan sumberdaya kepada sebanyak mungkin orang termasuk kelompok mayoritas yang lemah secara ekonomi dan politik sedangkan yang kedua hanya mendistribusikan kepada kelompok orang tertentu berdasarkan besarnya peranan yang dijalankan. Pertentangan juga dapat terjadi antara nilai persaingan dan efisiensi di satu pihak dengan nilai kebersamaan dan pemerataan karena yang pertama lebih memberikan prioritas kepada kelompok minoritas yang kuat sedangkan yang kedua lebih memprioritaskan kelompok mayoritas yang lemah.

Adanya pertentangan antar kelompok nilai tersebut menunjukkan adanya perbedaan karakter. Dalam suatu kajiannya tentang pembangunan dalam

masyarakat berkembang, Ankie MM. Hoogvelt mengemukakan adanya 2 (dua) kelompok nilai yang mendasari kebijakan pembangunan ekonomi yang di antara keduanya berada dalam posisi yang saling bertentangan.⁸⁷ Kedua kelompok nilai tersebut adalah : nilai kolektivitas, nilai partikularistik, dan nilai askriptif yang berada dalam satu kelompok, sedangkan kelompok nilai lainnya adalah nilai individualistik, nilai universalitas, dan nilai pencapaian prestasi. Kelompok nilai yang pertama dikategorikan sebagai nilai-nilai tradisional, sedangkan yang kedua dikategorikan sebagai nilai modern.⁸⁸

Nilai kolektivitas lebih memberikan arahan agar kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakatlah yang mendapatkan perhatian dalam pengaturan norma hukum. Nilai kolektivitas didasarkan pada pandangan bahwa keberadaan masyarakat secara keseluruhan lebih penting dibandingkan dengan keberadaan individu. Konsekuensinya nilai kolektivitas kurang memberikan peluang bagi kepentingan individu untuk berkembang karena kepentingan yang terakhir ini harus tunduk atau tersubordinasi terhadap kepentingan bersama atau sebagian besar masyarakat. Sebaliknya *nilai individualistik* memberikan arahan agar perhatian dalam pengaturan norma hukum lebih ditujukan kepada kepentingan individu. Individu dipandang sebagai titik sentral dalam kehidupan masyarakat. Oleh karenanya, norma hukum yang menjabarkan nilai individualistik diarahkan untuk lebih memberikan peluang bagi individu-individu untuk mengembangkan kepentingan dirinya sendiri dengan harapan jika masing-masing orang dapat memaksimalkan kepentingan dirinya maka kepentingan masyarakat secara keseluruhan juga dapat diwujudkan.

Nilai partikularistik memberikan arahan untuk mengembangkan norma hukum yang khusus untuk diberlakukan pada kelompok masyarakat tertentu. Perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi yang ada dalam masyarakat merupakan bagian dari realitas sosial sehingga perbedaan-perbedaan tersebut harus diakui dan mendapatkan pengaturan. Norma hukum yang memberikan pengaturan secara khusus dan diberlakukan bagi kelompok masyarakat tertentu menjadi bagian dari keberadaan dari norma hukum itu sendiri. Sebaliknya *nilai universalitas* memberikan arahan untuk mengembangkan norma hukum yang diberlakukan bagi semua orang. Substansi norma hukum tidak boleh memberikan perhatian kepada perbedaan yang ada terdapat dalam masyarakat. Setiap orang harus ditempatkan dalam kedudukan yang sama dan diberi kesempatan yang sama untuk berperan dalam kehidupan masyarakat. Melalui persamaan kehidupan dalam masyarakat akan berlangsung dengan tertib dan teratur.

Nilai askriptif memberikan arahan agar norma hukum memberikan perlakuan secara berbeda terhadap kelompok dengan ciri-ciri sosial yang tertentu. Pengaturan perlakuan yang berbeda tersebut dapat ditujukan kepada kelompok minoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang kuat atau ditujukan kepada kelompok mayoritas yang secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang

lemah atau kurang diuntungkan. Atau perlakuan berbeda itu ditujukan kepada kelompok etnis tertentu baik yang diuntungkan ataupun yang tidak diuntungkan dalam kegiatan pembangunan. Sebaliknya *nilai pencapaian prestasi* atau nilai "*achievement*" memberikan arahan agar pengembangan norma hukum lebih ditujukan untuk mendorong setiap orang mengembangkan kemampuannya dan dapat berprestasi secara maksimal. Dalam hal ini norma hukum mengatur persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap orang dan sekaligus berfungsi sebagai proses seleksi untuk menguji kemauan dan kemampuan setiap orang untuk berperan dalam kegiatan tertentu. Proses seleksi melalui persyaratan tersebut dimaksudkan agar setiap orang meningkatkan kemampuan dan prestasinya karena dengan kedua aspek inilah eksistensi dirinya dapat diakui.

Pola berpasangan nilai sosial tersebut memberikan peluang pilihan kelompok yang menurut tipologi Toennies antara nilai sosial "*gemeinschaft*" atau yang diterjemahkan dengan *nilai sosial paguyuban* atau tradisional dengan yang "*gesellschaft*" atau disebut *nilai sosial patembayan* atau modern dalam mengembangkan norma hukum. Pilihan yang menekankan nilai sosial paguyuban akan bermakna pada pengurangan atau pengabaian terhadap nilai sosial patembayan. Sebaliknya pilihan pada nilai sosial patembayan akan berarti pengurangan atau pengabaian terhadap nilai sosial paguyuban. Namun demikian, penggunaan kedua kelompok nilai yang saling bertentangan tersebut tetap terbuka untuk dilakukan. Dalam kehidupan sosial masyarakat tertentu, penggunaan kedua kelompok tersebut secara bersamaan sebagai acuan berperilaku sudah diterapkan dalam mengatur kehidupan sosial mereka. Menurut Fred W. Riggs, penggabungan kedua kelompok nilai secara bersamaan sebagai arahan berperilaku dikenal dalam masyarakat yang disebut dengan *masyarakat prismatic*. Masyarakat prismatic ini ditandai oleh adanya *polynormative* yaitu adanya pemberlakuan norma-norma yang bervariasi yang merupakan jabaran dari kelompok nilai yang berbeda.⁸⁹ Pada kegiatan tertentu, norma hukum yang mengaturnya dijabarkan dari nilai sosial patembayan dan untuk bidang yang lain normanya merupakan jabaran dari kelompok nilai sosial paguyuban. Namun dalam satu bidang tertentu terbuka munculnya norma dan perilaku hukum yang merupakan cerminan dari kedua kelompok nilai sosial secara bersamaan. Lebih lanjut dikatakan bahwa adanya konsekuensi tertentu dari pemberlakuan 2 (dua) kelompok nilai secara bersamaan tersebut yaitu : (1) adanya kemungkinan terjadinya apa yang disebut sebagai "*normlessness*" yaitu masyarakat dihadapkan pada kondisi ketidakpastian karena diharuskan melaksanakan kegiatan atas dasar 2 (dua) nilai yang saling bertentangan sehingga berada dalam kondisi keterkejutan sosial.⁹⁰ Akibatnya masyarakat mencari landasan nilainya tersendiri yang dapat mengarah pada ketidak teraturan sosial karena acuan berperilaku dari masing-masing berbeda satu dengan lainnya; (2) kemungkinan konsekuensi lainnya justru memberikan alternatif pilihan nilai sosial yang akan dijadikan dasar untuk mengembangkan

norma dan perilaku hukum sesuai dengan kondisi sosial yang ada dan kepentingan yang hendak diwujudkan.

Potensi saling bertentangan antara kelompok nilai yang satu dengan yang lainnya dapat berlangsung secara nyata dalam kondisi tertentu seperti pembangunan ekonomi yang dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya dana, kemampuan penguasaan teknologi dan manajemen. Oleh karenanya, pilihan nilai sosial yang akan menjadi dasar dan pengarah bagi pengembangan kebijakan dan hukum di bidang pembangunan ekonomi harus dilakukan. Artinya pada periode tertentu kelompok nilai tertentu lebih mendapatkan perhatian untuk diakomodasi, sedangkan dalam lain periode kelompok nilai yang lain yang akan lebih mendapatkan perhatian. Pilihan itu tergantung pada kemauan politik dari pengambil kebijakan dan pembentuk hukum.

Bersamaan dengan penentuan pilihan nilai sebenarnya tercermin juga pilihan kepentingan. Kepentingan dapat diartikan sebagai sesuatu yang ingin diwujudkan dan hal ini terkait dengan kelompok-kelompok sebagai pemilik kepentingan. Pendekatan ekonomi-politik juga menfokuskan pada pilihan kepentingan kelompok yang akan diakomodasi atau diberi prioritas dan kepentingan kelompok yang akan kurang mendapatkan perhatian dalam setiap kebijakan yang diambil.⁹¹ Namun pilihan kepentingan dan kelompok yang akan lebih diuntungkan tergantung pada nilai yang dipilih. Pilihan terhadap nilai sosial modern yang menuntut kemampuan bersaing dan efisiensi serta berprestasi cenderung lebih menguntungkan kepentingan kelompok yang lebih kuat namun merugikan kepentingan kelompok yang lebih lemah. Kelompok yang terakhir berada dalam kondisi ketidakmampuan untuk melakukan persaingan dan berperilaku yang efisien sehingga tidak mampu berprestasi seperti yang diinginkan oleh Negara. Sebaliknya pilihan terhadap nilai sosial tradisional yang mengedepankan kebersamaan dan pemerataan cenderung lebih memenuhi kepentingan kelompok yang lemah. Hukum akan diarahkan untuk memberikan perlakuan khusus bagi kelompok ini sehingga merekalah yang mendapatkan keuntungan dari pilihan nilai tersebut.

Pilihan nilai-nilai dan kepentingan dalam masyarakat yang sedang berkembang dan berusaha mengejar ketertinggalannya melalui kegiatan pembangunan ekonomi merupakan suatu keharusan karena masyarakat ini dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya seperti kurangnya sumber pendanaan, relatif terbatasnya sumberdaya manusia yang berkualitas dan sumberdaya alam seperti tanah. Sejalan dengan posisi dan peranan negara di masyarakat sedang berkembang yang dominan, penentuan pilihan itu tidak diserahkan kepada kekuatan sosial politik yang ada dalam masyarakat, namun dilakukan oleh kekuasaan negara. Negara melalui cabang kekuasaan dan birokrasi merupakan aktor yang intervensionis dan rasional dalam penetapan kebijakan. Sebagai aktor yang intervensionis, negara melakukan pengaturan terhadap pasar baik

menyangkut harga-harga komoditas tertentu yang penting bagi proses produksi dan produk pertanian tertentu yang justru hanya menguntungkan kelompok masyarakat tertentu. Kebijakan intervensi negara dinyatakan oleh Robert H. Bates dalam kajian mengenai kebijakan bidang pertanian sebagai berikut :

“Governments intervene in the market for products in an effort to lower prices. They adopt policies which tend to raise the price of the goods farmers buy. And while they attempt to lower the costs of farm inputs, the benefits of this policy are reaped only by a small minority of the richer farmers. Agricultural policies tend to be adverse to the interests of most producers”.⁹²

Sebagai aktor yang rasional, negara merancang kebijakannya dengan melakukan pilihan nilai-nilai tertentu dalam kerangka pemaksimalan kepentingan tertentu terutama kepentingan negara sendiri. Dalam hal ini, Mohtar Mas'od menulis : “mereka (pengambil kebijakan) adalah aktor yang rasional yaitu aktor yang berusaha memaksimalkan kepentingan sendiri. Premis bahwa para pemimpin menetapkan kebijakan demi keuntungan politik mereka sendiri adalah fondasi pokok model aktor rasional”.⁹³ Artinya dalam proses penentuan pilihan, negara tidak selalu menempatkan diri sebagai wakil dari rakyatnya karena negara dapat mengembangkan nilai-nilai dan kepentingannya sendiri terlepas dari nilai-nilai dan kepentingan yang dihayati dan diinginkan oleh rakyatnya.

Konsekuensi kedudukan negara sebagai aktor penentu pilihan, peranan hukum menjadi sentral tetapi juga berada dalam posisi yang rawan. Peranan yang sentral disebabkan karena hukum tidak hanya menjadi instrumen formal untuk melegitimasi pilihan yang ditetapkan, juga akan menjadi dasar dan kekuatan pengarah baik bagi perilaku birokrasi negara maupun masyarakat agar sejalan dengan nilai-nilai dan kepentingan yang telah dipilih. Dalam hal ini, Seidmen menyatakan: *the policy makers (state) have only a single tool with which to affect the activity of role occupants: (this is) they can promulgate rules*.⁹⁴ Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk mewadahi pilihan nilai-nilai dan kepentingan yang akan diberlakukan dalam pembangunan ekonomi dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mendapatkan dasar legitimasi memberlakukan termasuk kemungkinan memaksakan hukum tersebut kepada masyarakat. Seidmen, dalam tulisannya yang lain, mengemukakan adanya dua arti penting hukum bagi negara dalam menggerakkan proses pembangunan,⁹⁵ yaitu:

1. Ketika negara berusaha untuk melaksanakan pembangunan sebagai cara melakukan perubahan yang terencana, maka prasyarat yang diperlukan adalah perubahan pola perilaku warga masyarakat dan aparat negara ke arah pola perilaku yang mendukung pembangunan. Upaya untuk menciptakan pola perilaku yang baru hanya dapat dilakukan dengan merubah tatanan hukumnya. Dengan demikian tuntutan untuk

meningkatkan kegiatan pembangunan berarti juga tuntutan terhadap perkembangan yaitu pertumbuhan dan perubahan aturan hukumnya;

2. Pembangunan di negara-negara yang terbelakang menuntut terjadinya perubahan dari masyarakat dengan pembagian kerja yang sederhana, keterikatan pada keluarga besar atau suku dan kepentingan bersama atau komunal ke arah pembentukan masyarakat dengan pembagian kerja yang terspesialisasi, hubungan atas dasar kontrak, dan kepentingan individual. Dalam bahasa yang lebih disederhanakan pembangunan menuntut perubahan dari masyarakat yang tradisional ke arah masyarakat yang semakin modern. Pembangunan dalam masyarakat yang terakhir ini akan berlangsung secara baik jika para aktor yang individualistis menjalin kerjasama antara satu dengan lainnya dan ini menuntut adanya koordinasi. Peranan untuk mengkoordinasi inilah yang harus dijalankan oleh negara dan sekali lagi hukum menjadi instrumen untuk mendefinisikan, menciptakan, dan melaksanakan koordinasi sehingga aktifitas para aktor yang berbeda-beda kepentingan dapat terjalin kearah suksesnya pembangunan;
3. Tambahan terhadap arti penting itu dikemukakan oleh David M. Trubek bahwa negara di masyarakat berkembang yang sedang melaksanakan pembangunan cenderung otoriter. Negara menghadapi suatu krisis legitimasi karena di satu sisi mereka dituntut untuk meningkatkan secara cepat kesejahteraan masyarakat yang terbelakang melalui pembangunan ekonomi, namun di lain sisi kegiatan ekonomi yang ada terutama di sektor swasta cenderung tidak terorganisir dengan baik dan tidak efisien sehingga tidak mungkin memotori pembangunan ekonomi untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁹⁶ Oleh karenanya, negara harus menjadi inisiator dan sekaligus aktor dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi dan kebijakan-kebijakannya harus diambil tanpa banyak melibatkan masyarakat. Upaya melegitimasi kebijakan pembangunan terutama pilihan nilai dan kepentingannya tergantung pada kemampuan negara mempolitikasi hukum sesuai dengan keinginan politik penguasa dengan melakukan kooptasi terhadap profesi dan lembaga hukum untuk mencegah terbentuknya substansi hukum yang bertentangan dengan tujuan pembangunan dan sebaliknya hukum selalu berada dalam alur proses pembangunan. Dalam hal ini, David M. Trubek menulis :

“Strategy of legalizing politics can be a two-edged sword : If the legal specialists are hostile to the regime, or if existing law contains rules or principles inconsistent with its goals, legalization will merely produce a new set of conflicts. Thus, it is not enough for the regime to legalize

political issue; it must also politicize the legal system by coopting the profession and neutralizing those aspects of the legal tradition antagonistic to authoritarian ends”⁹⁷

Politisasi terhadap substansi hukum menyebabkan posisi hukum akan sangat tergantung pada nilai dan kepentingan yang ditetapkan oleh penguasa negara. Nilai-nilai akan dipilih dan dijabarkan sejalan dengan kepentingan politik pembangunan. Penentuan substansi hukum sebagai instrumen pembangunan bukanlah suatu proses teknis perumusan pasal-pasal ketentuan yang berlangsung dalam arena bebas hambatan. Perumusannya menyangkut penentuan pilihan nilai dan kepentingan yang berlangsung dalam suatu politik pembangunan dan kondisi sosial masyarakat tertentu. Perbedaan politik pembangunan dan kondisi sosial yang ada akan menyebabkan perbedaan nilai dan kepentingan yang diprioritaskan menjadi substansi hukum.

Pandangan David M. Trubek memang dimaksudkan untuk menggambarkan posisi hukum di negara-negara berkembang yang cenderung otoriter dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan. Indonesia menurut beberapa penulis dikategorikan sebagai negara yang otoriter. Dalam negara yang otoriter, politisasi hukum yang diantaranya melalui kooptasi terhadap profesi dan lembaga hukum serta netralisasi terhadap substansi hukum yang mengandung potensi bertentangan dengan tujuan pembangunan merupakan strategi yang tidak dapat dihindari. Strategi ini dijalankan untuk meningkatkan legitimasi kekuasaan dengan merekayasa hukum yang substansinya mendukung pencapaian tujuan pembangunan.

Namun demikian, politisasi hukum akan menempatkan institusi pembentuk hukum dalam posisi yang dilematis karena pilihan nilai-nilai akan cenderung ditentukan sejalan dengan kepentingan yang ingin diwujudkan penguasa. Di satu sisi, pembentuk hukum dihadapkan pada tuntutan agar responsif terhadap penguasa negara terutama terhadap pilihan nilai dan kepentingan yang diinginkan. Sikap responsif terhadap penguasa negara menyebabkan institusi pembentuk hukum cenderung tidak mandiri karena harus menuruti kemauan penguasa negara yang otoriter.⁹⁸ Di sisi lain, institusi hukum sebagai bagian dari institusi sosial dituntut memperhatikan realitas sosial masyarakat yang menjadi obyek berlakunya hukum. Satjipto Rahardjo dengan ajaran “Hukum Progresif”nya mengemukakan adanya tuntutan agar institusi hukum mengabdikan kepada manusia dalam bentuk kepedulian terhadap kepentingan dan kesejahteraan mereka.⁹⁹ Namun dalam

negara otoriter, institusi hukum berada dalam posisi yang relatif mandiri berhadapan dengan masyarakat. Artinya tuntutan mengabdikan kepada masyarakat tergantung sepenuhnya kepada kemauan dan tafsir yang diberikan oleh institusi hukum kecuali masyarakat diberi peluang untuk memberikan masukan.

Posisi dilematis dari institusi pembentuk hukum ditempatkan oleh penganut aliran Strukturalis sebagai kendala yang dihadapi dalam setiap proses pembentukan hukum. Piers Beirne dan Richard Quinney, dua orang yang dapat dikelompokkan dalam aliran strukturalis, mengemukakan adanya 2 (dua) faktor yang mendatangkan pengaruhnya kepada pembentuk hukum, yaitu : *Pertama*, faktor yang bersifat internal yaitu faktor yang muncul dari lingkungan negara termasuk dari institusi pembentuk hukum seperti sistem kepercayaan atau ideologi tertentu yang secara khusus dibentuk dan ditanamkan kepada seluruh institusi negara termasuk di bidang hukum, pola-pola rekrutmen orang-orang yang ditugasi bidang pembentukan hukum, dan kepentingan institusi pembentuk hukum itu sendiri; *Kedua*, faktor yang bersifat eksternal yaitu faktor yang muncul dari lingkungan masyarakat yang terklasifikasi ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu antara kelompok yang minoritas namun kuat secara ekonomis-politis dan kelompok yang mayoritas namun lemah secara ekonomis dan politis. Antara keduanya terdapat perbedaan mengenai peranan yang dapat dijalankan. Berkenaan dengan kedua faktor tersebut, Piers Beirne dan Richard Quinney menulis:

“All state apparatuses (including legislatures) confront both internal and external constraints. Internal constraints are produced by specialized belief systems, recruitment patterns, and organizational requirements. There is also a broad of external constraints imposed on the state (apparatuses) as it fulfills its twin functions of accumulation and the generation of mass loyalty. In the discharge of these functions, the state must systematically regulate the antagonistic relation between capital and labor in the sphere of direct production, between monopoly capital and small capital, and between skilled and unskilled labor”.¹⁰⁰

Pandangan kedua penulis dikemukakan dalam kerangka memberikan perbandingan terhadap pandangan Instrumentalis. Para pengikut aliran Instrumentalis menekankan bahwa kebijakan pembangunan yang bias pada nilai dan kepentingan tertentu disebabkan pengaruh yang bersifat langsung dari ter subordinasinya aparat negara termasuk pembentuk hukum oleh kelompok tertentu yang dominan dalam masyarakat. Aparat pembentuk hukum selalu berada dalam posisi yang tidak mandiri ketika berhadapan dengan kelompok dominan. Jika kelompok yang dominan adalah pemilik modal maka kebijakan dan ketentuan hukumnya akan diwarnai oleh nilai dan kepentingan mereka. Sebaliknya jika kelompok lain misalnya pekerja yang menempati posisi dominan, maka nilai dan

kepentingan merekalah yang akan mendominasi substansi hukum.

Pandangan kedua penulis justeru memberikan dasar pemikiran bahwa aparat negara pembentuk hukum mempunyai kemandirian yang relatif berhadapan dengan tuntutan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Namun demikian mereka selalu dihadapkan pada adanya hambatan-hambatan yang bersifat struktural yang menjadi faktor penyebab substansi hukum lebih cenderung mengakomodasi nilai dan kepentingan tertentu. Hambatan struktural itu dapat bersumber dari lingkungan internal birokrasi negara sendiri dan berasal lingkungan eksternal yaitu dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Hambatan struktural yang bersifat internal yaitu tuntutan nilai dan kepentingan yang muncul dari negara atau dari cabang birokrasi yang diberi kewenangan di sektor tertentu. Di negara berkembang seperti Indonesia yang sedang mengejar ketertinggalannya di bidang pembangunan ekonomi, kendala internal tersebut meliputi:

1. Orientasi nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi. Negara dunia ke-III yang sedang mengejar ketertinggalan ekonominya dihadapkan secara dilematis pada pilihan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan sebagai dasar dan tujuan pembangunan ekonominya. Pilihan itu ditentukan oleh ideologi pembangunan ekonomi yang menjadi acuannya yang dalam literatur selalu ditempatkan dalam pasangan-pasangan yang saling bertentangan,¹⁰¹ yaitu antara kapitalisme dengan sosialisme atau antara ideologi pertumbuhan dengan pemerataan atau antara sosialisme dengan nasionalisme atau antara kapitalisme negara dengan kapitalisme oleh swasta atau konvergensi dari dua ideologi pembangunan yang ada dengan memberikan tekanan pada aspek-aspek tertentu. Namun bagi penguasa negara berkembang seperti Indonesia, pilihan nilai dan kepentingan harus dilakukan sesuai dengan sikap dan keinginan politik dari rezim yang berkuasa. Pilihan terhadap nilai-nilai tertentu akan mendorong ke arah kepentingan tertentu yang ingin diwujudkan melalui pembangunan ekonomi atau pilihan pada kepentingan tertentu akan memerlukan dukungan dari nilai-nilai tertentu.

Oleh karena itu, jika : a. pilihan lebih ditekankan pada nilai sosial patembayan termasuk sikap rasional, efisien, persaingan, yang sejalan juga dengan keadilan distributif, maka kepentingan yang ingin diwujudkan lebih cenderung pada pencapaian pertumbuhan ekonomi. Untuk itu diperlukan, seperti yang dikatakan oleh O'Donnell, suatu nilai tambahan yaitu ketertiban yang sering dirumuskan dengan stabilitas politik dan sosial untuk menjamin agar proses pencapaian pertumbuhan ekonomi berjalan secara lancar tanpa hambatan yang datangnya dari gerakan protes masyarakat.¹⁰²

b. pilihan lebih ditekankan pada nilai sosial paguyuban termasuk sikap kebersamaan, pemerataan, dan sejalan juga dengan keadilan komutatif atau

keadilan korektif, maka kepentingan yang menjadi orientasinya adalah kesejahteraan masyarakat atau pemerataan kegiatan dan hasil usaha kepada sebanyak mungkin warga masyarakat.

Dalam kondisi negara berkembang yang dihadapkan pada kelangkaan sumber daya seperti modal dan manusia yang terampil, dua kelompok nilai dan kepentingan diatas berada dalam posisi yang saling bertentangan.¹⁰³ Artinya jika pilihan lebih ditekankan kepada pertumbuhan ekonomi maka ada kecenderungan kepentingan akan pemerataan kesejahteraan akan kurang mendapatkan perhatian. Hal ini disebabkan sumberdaya yang ada cenderung lebih terdistribusikan kepada kelompok masyarakat yang minoritas yang mempunyai keterampilan tinggi dan siap melaksanakan kegiatan pembangunan ekonomi. Pembangunan melalui peranan kelompok yang minoritas terlebih dahulu diarahkan untuk memperbesar “kue ekonomi” melalui pertumbuhan ekonomi bersamaan dengan akumulasi modal. Pencapaiannya menuntut pelaku pembangunan ekonomi yang rasional, efisien, dan mampu bersaing dalam meningkatkan peranan dan hasilnya. Sebaliknya jika pilihan lebih ditekankan pada pemerataan kesejahteraan melalui pemberian kesempatan berusaha kepada sebanyak mungkin orang, maka pertumbuhan ekonomi akan kurang mendapatkan perhatian. Hal ini disebabkan sumberdaya yang terbatas akan terdistribusi kepada sebanyak mungkin orang dengan tingkat kemampuan yang relatif rendah sehingga negara harus mensubsidi pembiayaan untuk meningkatkan kemampuan pelaku usaha. Akibatnya, peningkatan produksi akan berjalan lambat dibandingkan dengan penekanan pada pertumbuhan ekonomi.

2. Penanaman sikap loyal kepada semua institusi negara termasuk aparat pembentuk hukum terhadap pembangunan yang disertai dengan sistem insentif dan disinsentif. Kesuksesan pelaksanaan pembangunan ekonomi mempunyai arti yang penting bagi keberlangsungan rezim yang berkuasa. Untuk itu, pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui pendistribusian program-program kepada cabang-cabang birokrasi. Masing-masing cabang birokrasi akan menerima beban peranan dan tugas berdasarkan sektor pembangunan. Dengan kata lain setiap sektor ditangani oleh satu cabang birokrasi baik menyangkut perencanaan, kebijakan, dan landasan hukum maupun pelaksanaannya. Sektoralisasi pembangunan ekonomi yang demikian oleh Mohtar Mas'od dinilai bahwa negara telah melakukan penyesuaian struktur kelembagaan birokrasi dan mekanisme kerjanya dengan dinamika pasar.¹⁰⁴ Hal ini menunjukkan birokrasi negara dibangun sejalan dengan dinamika kapitalisme untuk menyukseskan pembangunan.

Peranan dan tugas sektor yang dibebankan itu berubah menjadi kepentingan yang eksklusif dari masing-masing cabang birokrasi yang mengembannya ketika kesuksesan pelaksanaannya oleh penguasa negara

dikaitkan dengan keberlangsungan status keberadaan cabang birokrasi yang bersangkutan.¹⁰⁵ Sistem pemberian insentif dan disinsentif tampaknya menjadi satu instrumen tersendiri untuk mendorong institusi negara menyukseskan pembangunan. Hal ini mengandung makna bahwa keberhasilan menyukseskan pembangunan akan menjadi dasar diperolehnya pengakuan terhadap keberadaan dan keberlangsungan statusnya dan sebaliknya kegagalan berarti suatu ancaman. Dalam konteks rezim orde baru, menurut Hamish McDonald, pola seperti ini merupakan kelanjutan kebijakan yang sudah dipraktekkan oleh Soeharto sejak menjadi pimpinan militer di Yogyakarta dan Jawa Tengah.¹⁰⁶

Perubahan peranan menjadi kepentingan yang eksklusif telah mengembangkan sikap fanatik di antara cabang-cabang birokrasi. Mereka berusaha menyukseskan peranannya sebagai strategi mempertahankan keberadaannya dengan berbagai cara, termasuk melalui pembentukan hukum yang mendukung kesuksesan pelaksanaan bidang pembangunan yang diembannya. Menurut Ernest Gellhorn dan Barry B. Boyer, sektoralisme pembangunan yang mendorong munculnya sikap fanatik telah menyebabkan:¹⁰⁷ Cabang birokrasi itu didalam menentukan pilihan substansi hukum kurang bersikap netral dan bebas karena telah dibebani oleh orientasi nilai dan kepentingan pembangunan;

Terjadinya persaingan diantara cabang-cabang birokrasi pembentuk hukum yang dapat berakibat kurang menguntungkan bagi perkembangan hukum itu sendiri.

Hambatan struktural yang bersifat eksternal muncul dari dalam masyarakat berupa kondisi pengelompokan sosial yang dikotomis. Kondisi demikian menjadi kendala bagi penentuan pilihan nilai-nilai dan kepentingan dari substansi hukum yang akan dibentuk. Pengelompokan sosial yang dikotomis dapat dilihat dari adanya kelompok-kelompok yang cenderung berada dalam posisi berkonflik. Di antaranya adalah pemilik modal dan pekerja, pelaku ekonomi besar dan pelaku ekonomi kecil, kelompok modern seperti pengusaha yang bergerak di bidang perkebunan, sektor industri, kawasan industri, pengembang perumahan dan kelompok yang tradisional seperti petani kecil, pelaku usaha informal di perkotaan yang cenderung tergusur terus-menerus, masyarakat hukum adat.¹⁰⁸

Dilihat dari keberadaan masing-masing kelompok, mereka dapat ditempatkan sebagai kekuatan sosial yang berusaha memperjuangkan kepentingannya sendiri dengan cara mempengaruhi proses legislasi atau pembentukan hukum. Masing-masing kelompok cenderung menempatkan diri yang oleh Ralf Dahrendorf dikelompokkan sebagai kelompok-kelompok kepentingan¹⁰⁹ atau yang oleh Hans Dieter Evers dan Tilman Schiel disebut sebagai kelompok strategis.¹¹⁰ Kelompok-kelompok tersebut mengembangkan kesadaran tentang perbedaannya dengan kelompok yang lain yang mengancam kepentingannya, merumuskan secara tegas tujuan yang ingin dicapai dan

mengembangkan strategi untuk memperjuangkan kepentingannya terutama dalam kerangka mempengaruhi proses pembentukan kebijakan dan hukum yang terkait dengan kepentingan mereka.

Dari 2 (dua) kelompok hambatan struktural yang telah diuraikan di atas, hambatan yang datang dari internal negara mempunyai pengaruh yang dominan terhadap proses pembentukan hukum. Hal ini di samping disebabkan oleh karena lembaga pembentuk hukum merupakan bagian institusi negara secara keseluruhan, juga karena pembangunan telah berubah dari sekedar sebagai cara menjadi suatu ideologi. Penguasa negara berkembang yang dihadapkan pada keterbelakangan dan kemiskinan bangsa dan negaranya telah menempatkan pembangunan ekonomi sebagai satu-satunya jalan untuk mengentaskan diri dari kondisi tersebut. Pembangunan ekonomi bukan hanya sebagai suatu cara melakukan perubahan dari kondisi keterbelakangan ke arah kondisi kemajuan atau dari kondisi yang tradisional ke arah kehidupan yang lebih modern, namun pembangunan ekonomi sudah berubah statusnya menjadi suatu ideologi baru. Pembangunan sebagai ideologi telah diyakini sebagai satu-satunya dasar dan pengarah bagi perilaku pengambil kebijakan dan pembentuk hukum serta masyarakat secara keseluruhan jika tujuannya dikehendaki dapat dicapai dalam rentang waktu yang direncanakan.

Perubahan pembangunan menjadi suatu ideologi baru di antara ideologi kapitalisme dan sosialisme dapat dicermati dari muncul dan menyebarnya konsep “developmentalism” atau pembangunanisme terutama di negara-negara Dunia Ketiga.¹¹¹ Pembangunanisme merupakan suatu ideologi yang mendorong perilaku semua orang atau kelompok secara organik yaitu melalui pembagian kerja yang jelas, immanen yaitu yang harus dipertahankan keberlangsungannya, yang mengarah pada suatu tujuan tertentu, dan kumulatif yaitu pelaksanaan dan pencapaian tujuannya harus selalu meningkat.¹¹²

Di Indonesia, gagasan tentang pembangunanisme memang belum secara implisit dinyatakan selama era Orde Lama, namun dengan adanya Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun yang dituangkan dalam TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tersirat adanya ideologi pembangunan yang berbasis pada sosialisme meskipun arahnya berbeda dengan ideologi pembangunanisme yang bersumber dari kapitalisme. Pembangunanisme mulai secara eksplisit dikembangkan sejak akhir dekade 1960'an melalui sejumlah kaum intelektual yang lebih menitikberatkan pada kegiatan pembangunan ekonomi dibandingkan dengan persoalan politik. Menurut Mohtar Mas'oed, di antara kaum intelektual pendukung Orde Baru terdapat pertentangan antara yang ingin menitikberatkan pada pembangunan politik yang lebih demokratis dan partisipatoris dengan yang lebih menghendaki pembangunan ekonomi.¹¹³ Kelompok kedua kemudian lebih berpengaruh dan mengembangkan suatu ideologi yang membenarkan pengorbanan pembangunan politik demi untuk menjalankan pembangunan

Perkembangan Hukum Pertanahan

ekonomi. Dalam kaitannya dengan ideologi pembangunanisme ini, Ali Murtopo sebagai salah seorang tokoh Orde Baru menyatakan bahwa pembangunan merupakan suatu keharusan yang harus dilaksanakan melalui modernisasi dengan kecepatan tertentu di semua bidang termasuk perubahan nilai sosial yang menjadi pengarah perilaku masyarakat.¹¹⁴ Tekanan pada keharusan menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi bukan hanya sekedar sarana atau cara untuk mewujudkan keinginan tertentu, namun pembangunan ekonomi sudah ditempatkan sebagai satu-satunya pilihan yang memaksakan perilaku tertentu kepada masyarakat atau dengan kata lain sudah ditempatkan sebagai ideologi. Berkenaan dengan perubahan sikap dan perilaku semua komponen dalam negara sebagai dampak ideologisasi pembangunan, Arief Budiman memberikan gambaran yang tepat yaitu :

“Negara hanya berbicara tentang peningkatan produksi. Negara tidak senang bila rakyatnya berbicara hal-hal diluar pembangunan ekonomi. Tugas rakyat adalah bekerja dan mensukseskan pembangunan ekonomi Negara muncul sebagai sebuah mesin birokrasi yang hanya punya satu tujuan: peningkatan produksi ekonomi. Untuk mengamankan jalannya tujuan ini, negara menjadi otoriter karena pembangunan ekonomi membutuhkan adanya stabilitas politik”.¹¹⁵

Perubahan pembangunan menjadi suatu ideologi tentu menuntut kepatuhan semua aparat lembaga pemerintah termasuk lembaga pembentuk hukum. Pilihan orientasi nilai dan kepentingan dalam pembangunan ekonomi harus menjadi dasar dan acuan dalam proses pembentukan hukum. Pembentuk hukum tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus berpedoman kepada pilihan nilai dan kepentingan tertentu yang ada dalam kebijakan pembangunan ekonomi. Adanya pengaruh yang kuat tersebut menurut David M. Trubek akan menghadirkan pembentuk hukum pada suatu pertentangan antara nilai dasar dalam hukum sendiri dengan nilai yang didesakkan oleh kebijakan pembangunan ekonomi, antara kepentingan untuk menempatkan kesamaan kedudukan bagi semua orang dengan keperluan untuk memberikan perlakuan istimewa kepada kelompok-kelompok tertentu yang diinginkan oleh kebijakan pembangunan ekonomi.¹¹⁶ Untuk itulah, negara melakukan kooptasi terhadap lembaga pembentuk hukum agar mereka mudah mengadaptasi terhadap pilihan nilai dan kepentingan yang menjadi orientasi pembangunan ekonomi.

Pengaruh yang kuat dari faktor internal negara telah menyebabkan pembentuk hukum lebih mendasarkan pada pilihan nilai dan kepentingan dari pembangunan ekonomi dalam mengembangkan substansi hukum. Sebaliknya pembentuk hukum lebih mempunyai kemandirian yang relatif berhadapan dengan kelompok-kelompok masyarakat yang terpolarisasi dalam 2 (dua) kelompok yang saling bertentangan. Artinya pembentuk hukum tidak harus terpengaruh oleh

tuntutan kepentingan yang didesakkan oleh kelompok-kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat. Bahkan seperti dinyatakan oleh David A. Gold, Clarence Y, dan Erik Olin Wright,¹¹⁷ pembentuk hukum seperti halnya penguasa negara secara keseluruhan dapat mengendalikan dan menentukan kelompok yang dikehendaki berpartisipasi dalam pencapaian tujuan pembangunan dan bentuk fasilitas serta jangka waktu fasilitas itu diberikan untuk memelihara keberlangsungan pembangunan dalam jangka panjang. Kelompok-kelompok kepentingan dalam batasan tertentu diberi kesempatan menyampaikan kepentingannya, namun pembentuk hukum tetap menjadi aktor sentral yang mandiri untuk melakukan pilihan antara menolak atau mengakomodasi tuntutan tersebut. Dalam konteks Indonesia, R. William Liddle menulis sebagai berikut :

“central government officials are the key agricultural policymakers. Other significant actors include local officials, organized and unorganized producers, intermediaries, consumers, the press, and intellectual community have also decisive role..... (but) the influence that groups outside the top power holders exert on the decision-making process is often indirect or heavily dependent upon the perceptions, beliefs, and interest of insiders (government officials).¹¹⁸

Tulisan Liddle memperkuat pandangan tentang kedudukan negara Indonesia termasuk lembaga pembentuk hukum yang relatif otonom, yang menurut Alavi sebagaimana dikutip oleh Snyder sudah terbentuk sejak periode kolonial dan semakin diperkuat ketika negara Dunia Ketiga mengalami kemerdekaan.¹¹⁹ Kedudukan yang demikian didasarkan kepada beberapa asumsi, yaitu : (1) negara berkembang yang otoriter cenderung mengembangkan nilai dan kepentingannya sendiri terlepas dari nilai dan kepentingan yang diinginkan oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat; (2) negara dan cabang-cabang birokrasinya merupakan institusi yang aktif dalam memperjuangkan dan mewujudkan kepentingannya dengan cara melakukan intervensi pengaturan terhadap hampir seluruh sektor kehidupan masyarakatnya; (3) meskipun negara bersikap proaktif dan intervensionis, namun ia tetap menyadari keterbatasannya di bidang pendanaan dan sumberdaya manusia yang berkemampuan. Untuk itulah negara membuka diri untuk masuknya partisipasi dari kelompok-kelompok tertentu yang mampu mewujudkan tujuan pembangunannya.

Untuk menentukan kelompok yang akan diberi kesempatan berpartisipasi, institusi pembentuk kebijakan pembangunan termasuk lembaga pembentuk hukumnya melakukan pengklasifikasian terhadap kelompok-kelompok kepentingan berdasarkan potensi kontribusinya bagi pencapaian tujuan pembangunan. Bagi kelompok yang berpotensi memberikan kontribusinya dapat digolongkan sebagai kelompok kontributif, sedangkan kelompok yang berpotensi tidak atau kurang memberikan kontribusi atau bahkan cenderung mendatangkan

Perkembangan Hukum Pertanahan

hambatan dapatlah diklasifikasi sebagai kelompok non-kontributif. Kelompok kepentingan mana yang masuk dalam klasifikasi tersebut tergantung pada pilihan orientasi kepentingan dan nilai dalam pembangunan ekonomi. Jika orientasi kepentingan pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pada pemerataan dengan pilihan nilai sosial paguyuban, maka mayoritas warga masyarakat yang lemah secara ekonomilah yang masuk dalam kelompok kontributif sedangkan kelompok minoritas yang kuat digolongkan sebagai kelompok non-kontributif. Sebaliknya jika orientasi pembangunan ekonomi lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dengan nilai sosial patembayan sebagai pilihannya, maka kelompok masyarakat minoritas mampu bersaing berprestasi dan efisien sebagai kelompok kontributif sedangkan mayoritas yang lemah cenderung ditempatkan dalam kelompok non-kontributif.

Upaya untuk memberikan akses kepada kelompok kontributif dan mengurangi peranan dari kelompok non-kontributif ditempuh dengan mengembangkan strategi-strategi tertentu yang oleh Guillermo A. O'Donnell¹²⁰ dan Alfred Stepan¹²¹ disebut sebagai strategi stasisasi yang cenderung eksklusif dan privatisasi yang cenderung inklusif. Melalui strategi stasisasi, negara melakukan upaya agar kelompok tertentu terutama kelompok non-kontributif tersubordinasi terhadap kemauan dan pengawasan negara. Negara menempatkan kelompok-kelompok masyarakat dibawah kontrol atau pengawasan birokrasi negara untuk mencegah tindakan yang menghambat pencapaian tujuan pembangunan. Untuk itu, negara memberlakukan kebijakan yang eksklusif dengan cara tidak mengakomodasi kepentingan atau tuntutan kelompok tertentu atau menetapkan aturan yang bersifat represif kepada mereka. Sebaliknya melalui strategi privatisasi, negara membuka peluang bagi kelompok kontributif untuk memasuki dan berperan dalam kegiatan sektor tertentu. Dalam hal ini, negara menerapkan kebijakan yang inklusif dengan menetapkan aturan-aturan yang mengakomodasi, mendorong, dan memfasilitasi kegiatan dan kepentingan mereka dalam sektor kegiatan tersebut. Ketika strategi privatisasi dilaksanakan, negara membuka diri untuk menerima pengaruh dari kelompok-kelompok di luar dirinya. Disinilah letak dari pemikiran relativitas kemandirian negara.

C. Perkembangan Pilihan Nilai dan Kepentingan Dalam Hukum

Kehidupan manusia dalam kebersamaannya dengan manusia yang lain membentuk satu sistem yang di dalamnya terdapat unsur-unsur pembentuknya. Unsur-unsur dari sistem kehidupan manusia, jika mengacu kepada pandangan yang dikembangkan oleh Talcott Parsons dan Neil J. Smelser sebagaimana dideskripsikan oleh Doyle Paul Johnson, yaitu ekonomi, politik, budaya, dan

sosial.¹²² Masing-masing subsistem tersebut mempunyai fungsi yang berbeda-beda yang secara bersama-sama menopang keberlangsung dari sistem kehidupan bersama manusia.

Subsistem ekonomi mempunyai fungsi pendorong kemampuan manusia sebagai kelompok untuk beradaptasi terhadap lingkungan fisik alam yaitu dalam kerangka memanfaatkan kekayaan yang terdapat di dalamnya dan lingkungan sosialnya yaitu dalam kerangka membangun interaksi sosial. Fungsi adaptif dari subsistem ekonomi ini dimaksudkan agar manusia dapat memenuhi kebutuhan pokok hidupnya baik untuk dirinya sebagai individu maupun bagi kehidupan kelompoknya. Subsistem politik berfungsi sebagai penentu pilihan kepentingan sebagai tujuan dari sekian banyak kepentingan yang hendak dicapai dalam kehidupan bersama manusia. Masyarakat manusia ditandai oleh, yang salah satu di antaranya adalah, banyaknya keinginan sebagai kepentingan yang ditempatkan sebagai tujuan sehingga perlu adanya penetapan urutan prioritasnya. Di dalam pilihan kepentingan yang menjadi tujuan prioritas terdapat juga pengembangan strategi yang dapat digunakan untuk mewujudkan tujuan yang telah dipilihnya. Subsistem budaya berfungsi mempertahankan pola-pola perilaku yang berlangsung dalam kehidupan bersama manusia baik dalam beradaptasi terhadap lingkungan fisik alam dan sosialnya maupun dalam proses penentuan pilihan tujuan. Fungsi mempertahankan pola perilaku tersebut dilaksanakan oleh subsistem budaya dengan cara melembagakan pola-pola perilaku yang berlangsung menjadi nilai-nilai sosial. Artinya pola-pola perilaku tersosialisasi dan terinternalisasi dalam kesadaran masyarakat yang bersangkutan sehingga setiap manusia dalam kehidupan bermasyarakat terdorong untuk berperilaku yang sama. Penyimpangan terhadap pola perilaku yang berlangsung dan diyakini sebagai cara mewujudkan tujuan tersebut akan dinilai sebagai perilaku yang tidak pantas.

Oleh karenanya, pola perilaku yang sudah terlembaga menjadi nilai sosial dilekati oleh 2 (dua) sifat yang menurut Emile Durkheim disebut sebagai sifat eksternalitas dan memaksa.¹²³ Sifat eksternalitas menunjuk pada keberadaan nilai sosial yang terlepas dari keberadaan individu namun tumbuh dalam kesadaran bersama masyarakat. Konsekuensinya setiap individu menyadari atau tidak, harus memperhatikan nilai sosial yang ada. Sifat memaksa menunjuk pada fungsi dari nilai sosial sebagai pengarah dan sekaligus mengharuskan setiap individu untuk berperilaku seperti yang dituntunkan dalam nilai sosial. Bagi individu tidak mempunyai pilihan lain kecuali harus mengikuti pola perilaku yang sudah terlembaga dalam nilai sosial. Subsistem sosial berfungsi untuk menjamin terintegrasinya hubungan-hubungan yang berlangsung di antara manusia anggota masyarakat sehingga tercipta suatu stabilitas sosial dan ketertiban serta tercegahnya konflik yang mengarah pada disintegrasi. Fungsi integratif dari subsistem sosial ini dilaksanakan dengan membangun norma-norma sosial

Perkembangan Hukum Pertanahan

termasuk norma hukum sebagai jабaran yang operasional dari nilai-nilai sosial. Norma-norma sosial, khususnya norma hukum telah menjadikan dirinya sebagai instrumen untuk memelihara hubungan-hubungan dalam kehidupan bersama manusia agar tetap stabil dan tertib dengan membentuk kekuasaan yang akan mendukung pelaksanaannya dan penetapan sanksi termasuk penjatuhannya bagi yang melanggar.

Kehidupan bersama manusia diyakini tidaklah stagnan namun selalu bergerak dari suatu kondisi ke kondisi yang lain baik yang mengarah pada kondisi yang lebih baik maupun sebaliknya. Perubahan kehidupan manusia tidak terjadi karena adanya perubahan dari keseluruhan subsistem-subsistemnya secara bersamaan. Perubahan tersebut dapat dimulai dari terjadinya perubahan dalam salah satu subsistem tertentu yang akan berimplikasi pada perubahan subsistem lainnya. Perubahan dapat dimulai dari subsistem ekonomi seperti perubahan dari ekonomi subsisten yang bertumpu pada peranan keluarga sebagai penyedia tenaga kerja dan sekaligus konsumen dari hasil produksinya ke arah ekonomi pasar yang bertumpu pada perusahaan berbadan hukum dengan tenaga kerja upahan dan hasilnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pasar sebagai tempat pertemuan antara produsen dan konsumen. Perubahan dapat dimulai dari subsistem politik seperti terjadinya pergantian rezim penguasa yang satu dengan yang lain diikuti dengan perubahan ideologi tertentu atau sistem pemerintahan tertentu sebagai landasannya. Namun dari subsistem manapun perubahan itu dimulai dan berlangsung terutama perubahan yang mendasar, pada akhirnya akan berujung pada perubahan subsistem sosial yaitu norma-norma sosial khususnya norma hukum yang menjadi acuan berperilaku. Dalam hal ini, Astrid S. Susanto dengan mengutip pandangan Karl Mainnheim menyatakan bahwa perubahan masyarakat pada intinya adalah perubahan norma-norma masyarakat.¹²⁴ Menurutnya, perubahan-perubahan yang terjadi dalam subsistem ekonomi atau politik akan menyebabkan terjadinya kondisi sosial yang tidak tertib dan disintegratif yang dapat mengarahkan perubahan pada terjadinya kemunduran dalam kehidupan bersama manusia. Untuk mengarahkan agar perubahan yang terjadi tetap berlangsung secara tertib dan terbentuk reintegrasi atau keseimbangan baru, penyesuaian norma hukum akan mengikuti perubahan dalam subsistem yang lain. Tidak ada masyarakat yang menginginkan perubahan yang berlangsung bergerak ke arah kemunduran namun sebaliknya perubahan itu dikehendaki mengarah pada kemajuan. Untuk itu perubahan norma hukum menjadi syarat utama untuk mencegah kemunduran dan mendorong ke arah kemajuan. Penyesuaian norma hukum sebagai instrumen dalam subsistem sosial dapat didahului oleh adanya perubahan nilai sosial dalam subsistem budaya sebagai landasan dari norma hukum.

Sejalan dengan pandangan Astrid S. Susanto, Satjipto Rahardjo telah menempatkan norma hukum dalam kedudukan yang sentral dan puncak dalam

keberadaan semua subsistem kehidupan bersama manusia tersebut. Dalam hal ini, Satjipto Rahardjo telah merubah susunan hirarkhis dari subsistem-subsistem sebagaimana dikemukakan oleh Parsons dan Smelser. Menurut kedua penulis tersebut,¹²⁵ subsistem-subsistem dari sistem kehidupan manusia tersusun secara hirarkhis yang dimulai dari ekonomi dan seterusnya politik, sosial, dan budaya sebagai ujung atau puncaknya. Susunan yang bersifat hirarkhis tersebut mempunyai pendorong energis.¹²⁶ Artinya pola perilaku yang berlangsung dalam proses adaptasi terhadap lingkungan alam fisik dan sosial akan menentukan pola perilaku pengambilan keputusan dalam menentukan pilihan kepentingan yang menjadi tujuan. Lebih lanjut, pola perilaku tersebut akan menentukan karakter norma hukum yang mengaturnya dan kemudian akan terlembaga menjadi nilai-nilai sosial. Satjipto Rahardjo dengan mengacu pada pandangan Harry C. Bredemeier telah mengubah susunan hirarkhis tersebut dengan menempatkan subsistem sosial dengan norma sosial khususnya norma hukum sebagai intinya dalam kedudukan sentral dan puncak sehingga susunannya menjadi : ekonomi, politik, budaya, dan sosial.¹²⁷ Dalam konteks perubahan, Parsons dan Smelser akan menempatkan perubahan nilai sosial sebagai ujung dari perubahan yang terjadi dalam subsistem yang lain. Artinya semua pola perilaku baru sebagai bentuk dari perubahan yang terjadi dalam subsistem ekonomi atau politik akan terlembaga menjadi nilai sosial baru sebagai pengganti dari nilai sosial lama yang menjadi pengarah dari pola perilaku yang lama. Sebaliknya dengan mendasarkan pada pandangan Satjipto Rahardjo, ujung atau puncak dari perubahan itu adalah penyesuaian norma hukum terhadap perubahan yang terjadi dalam subsistem ekonomi atau politik yang tentunya didahului oleh perubahan nilai sosial yang menjadi basisnya.

Pandangan bahwa subsistem-subsistem dalam sistem kehidupan bersama manusia tersusun secara hirarkhis yang di dalamnya terkandung kekuatan energis, dapat dijadikan dasar untuk mengurai faktor penyebab terjadinya perkembangan dalam pengertian perubahan pilihan nilai sosial dan kepentingan yang menjadi fokus uraian dalam bagian ini, yakni bahwa perubahan pilihan nilai dan kepentingan lebih ditempatkan sebagai akibat dari perubahan yang terjadi dalam subsistem ekonomi. Adalah Karl Marx sebagaimana dideskripsikan oleh Doyle Paul Johnson yang menyatakan bahwa struktur ekonomi terutama pemilikan alat produksi merupakan dasar dari keberlangsungan sistem kehidupan bersama manusia.¹²⁸ Struktur politik, nilai sosial, dan norma hukum dibangun dalam kerangka pemberian dukungan bagi keberlangsungan struktur ekonomi yang berkembang dalam masyarakat. Perubahan struktur pemilikan produksi akan menyebabkan perubahan dalam struktur kekuasaan, nilai-nilai sosial, dan norma hukum sebagai pendukungnya. Pada struktur ekonomi prakapitalis di mana alat produksi dikuasai oleh kaum aristokrat, pemberian hak istimewa kepada mereka yang termasuk kaum aristokrat merupakan nilai sosial yang berkembang. Namun

Perkembangan Hukum Pertanahan

ketika struktur ekonomi dikuasai oleh kaum kapitalis, pemberian perlakuan istimewa kepada seseorang dinilai bertentangan dengan hukum alam. Dalam masyarakat kapitalis berkembang nilai sosial yang mengedepankan persamaan dan kebebasan bagi setiap orang. Fungsinya adalah untuk memberi legitimasi terhadap penguasaan atas barang modal dan tenaga kerja oleh kaum kapitalis. Dengan asumsi bahwa setiap orang mempunyai kesamaan kedudukan dan kemampuan untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dalam hubungan produksi, maka kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian dinilai sebagai hasil yang optimal dapat dicapai dari perjuangan kepentingan masing-masing individu. Oleh karenanya isi kesepakatan harus diakui dan dilaksanakan, meskipun kesepakatan yang tercapai menghasilkan hubungan yang eksploitatif dalam proses produksi.

Dalam perkembangan selanjutnya, beberapa kajian telah menempatkan perubahan sistem ekonomi sebagai penyebab terjadinya perubahan baik pada aspek tertentu dalam subsistem ekonomi maupun dalam subsistem lainnya. Karl Renner mengkaji perubahan dari sistem ekonomi prakapitalis ke sistem ekonomi kapitalis yang menyebabkan terjadinya fungsi kepemilikan atas barang modal. Dalam ekonomi pra-kapitalis, pemilikan atas barang modal berfungsi sebagai dasar yang memberi kewenangan menguasai dan memanfaatkan barang modal untuk dapat menghasilkan kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya. Namun ketika sistem ekonomi kapitalis berlangsung, fungsi pemilikan atas barang modal mengalami perubahan bukan hanya sebagai dasar untuk menguasai dan memanfaatkan barang modal itu saja, namun juga untuk menguasai dan memanfaatkan tenaga kerja upahan yang bekerja pada pemilik barang modal.¹²⁹ Sistem ekonomi kapitalis yang menekankan pada pemilikan modal telah memberi kewenangan kepadanya untuk mengontrol bukan hanya terhadap pemanfaatan barang modal tersebut namun juga memberi kewenangan untuk dilakukannya kontrol oleh manusia pemilik modal terhadap manusia lain yang bekerja padanya. Dalam perubahan-perubahan tersebut terkandung juga perubahan nilai sosial yaitu barang modal yang semula berfungsi sebagai faktor produksi penghasil kebutuhan pokok bersama dari diri pemilik dan keluarganya serta warga lain dalam kelompok kemudian berubah sebagai faktor produksi yang semata untuk memuaskan kepentingan individu pemiliknya dengan mengeksploitasi tenaga kerja upahan yang bekerja padanya.

Kajian Henry Maine yang dilakukan pada awal abad ke XX tentang perubahan dari status ke kontrak sebagai dasar hubungan ekonomi dapat dimasukkan sebagai salah satu kajian yang menempatkan perubahan subsistem ekonomi sebagai pendorong terjadinya perubahan norma hukum terutama hak dan kewajiban dari setiap orang dalam kehidupan bersama manusia.¹³⁰ Pada periode ketika status sosial menjadi dasar dalam hubungan ekonomi, hak dan kewajiban berkenaan dengan pemilikan atas sumber ekonomi ditentukan berdasarkan

kedudukan sosialnya dalam kehidupan kelompoknya. Orang yang mempunyai kedudukan sosial yang tinggi seperti pemimpin atau raja beserta kaum bangsawan mempunyai hak istimewa untuk memiliki dan menikmati hasil dari sumber ekonomi yang ada dalam kelompok. Kelompok ini bukan hanya mempunyai hak istimewa untuk memiliki sumber ekonomi, namun juga dapat memanfaatkan warga masyarakat untuk bekerja pada mereka. Sebaliknya bagi yang kedudukan sosialnya rendah, hak untuk menikmati sumber ekonomi tergantung pada hubungan pengabdian dengan kaum bangsawan. Namun ketika hubungan ekonomi tidak lagi didasarkan pada kedudukan sosial seseorang dan digantikan oleh kontrak, maka hak dan kewajiban berkenaan dengan pemilikan dan pemanfaatan sumber ekonomi lebih didasarkan pada kemampuannya untuk memperjuangkan hak dan kewajiban tersebut melalui kesepakatan dalam kontrak. Hak untuk memiliki dan menikmati sumber ekonomi tidak lagi tergantung pada kedudukannya sebagai raja dan bangsawan atau rakyat biasa. Hak itu akan diperoleh jika yang bersangkutan mempunyai kemampuan bernegosiasi sehingga kepentingannya secara optimal dijadikan isi kontrak. Perubahan dasar dalam hubungan ekonomi yang mendorong perubahan dalam norma hukum didahului oleh adanya perubahan nilai sosial. Ketika hubungan ekonomi ditentukan oleh status sosial setiap orang, nilai sosial yang dihayati oleh masyarakat adalah pemberian perlakuan istimewa terhadap orang yang berstatus sosial tertentu. Nilai sosial yang mengakui adanya perbedaan tersebut menjadi kehilangan daya pemaksanya ketika dalam masyarakat berkembang nilai sosial baru yang mengutamakan adanya kesamaan kedudukan dari setiap orang. Perbedaan yang diakui adalah kemampuannya berprestasi berupa perjuangan untuk memasukkan kepentingannya seoptimal mungkin dalam isi kontrak. Jika dalam kontrak seseorang mendapatkan hak-hak yang lebih dari yang lainnya, maka hak yang lebih itu merupakan hasil prestasinya yang diperoleh dari proses persaingan kepentingannya dengan pihak yang lain.

Kehadiran ekonomi kapitalis dalam lingkungan masyarakat dengan ekonomi subsisten yang dikaji oleh Boeke dapat juga dimasukkan dalam kajian yang menempatkan faktor ekonomi sebagai pendorong dalam perubahan sosial yang lain. Menurut Boeke, kehadiran ekonomi kapitalis bukan hanya telah menghancurkan sistem ekonomi masyarakat yang masih tradisional dan digantikannya dengan sistem ekonomi yang lebih rasional tetapi juga telah menimbulkan perubahan nilai-nilai sosial yang tradisional dan digantikan oleh nilai sosial yang modern. Kajian yang lebih khusus berkenaan dengan pengaruh dari kehadiran sistem ekonomi kapitalis di Indonesia ditemukan dalam beberapa kajian yang di antaranya dilakukan oleh HW Dick yang mengkaji strategi yang dilakukan pelaku ekonomi kapitalis melakukan perubahan terhadap sistem ekonomi di masyarakat Indonesia.¹³¹ Masuknya sistem ekonomi kapitalis telah menyebabkan sejumlah perubahan dalam sistem ekonomi subsisten dari

masyarakat tradisional. Perubahan tersebut di antaranya adalah:¹³² (1) Orientasi produksi yang semula untuk swasembada yaitu memenuhi kebutuhan sendiri dan keluarganya serta bagian yang sangat kecil yang dijual ke pasar. Orientasi yang demikian telah bergeser ke arah produksi yang sebagian besar hasilnya dijual ke pasar. Kegiatan produksi telah dijadikan bagian dari usaha-usaha dagang sehingga setiap kegiatan usaha didorong untuk memaksimalkan hasil produksinya untuk diperjualbelikan di pasar; (2) Organisasi produksi yang semula dilakukan oleh keluarga-keluarga baik sebagai penyelenggara kegiatan produksi maupun sebagai penyedia tenaga kerja yang terlibat di dalamnya. Keberadaan keluarga telah digeser oleh keharusan organisasi produksi yang berbentuk perusahaan-perusahaan yang berbadan hukum dengan tenaga kerja upahan sebagai faktor dalam proses produksi; (3) Sistem pertukaran barang dengan barang sebagai cara untuk saling memenuhi kebutuhan yang tidak dihasilkan oleh keluarga sebagai unit produksi telah mulai ditinggalkan dan digantikan dengan alat pertukaran yang modern yang berupa uang. Setiap keluarga yang berada dalam lingkungan pengaruh kehadiran ekonomi kapitalis dipaksa untuk menjual sebagian besar hasil usahanya ke pasar untuk mendapatkan uang yang akan digunakan untuk membeli barang kebutuhan pokok yang lain. Perubahan dalam pola kegiatan ekonomi di atas juga diikuti dengan terjadinya perubahan kepentingan yang ingin diwujudkan dari proses produksi dan nilai sosial dalam masyarakat yang mempertahankan pola perilaku dalam hubungan produksi yang baru. Kepentingan yang hendak diwujudkan berubah dari semula untuk kebutuhan swasembada menjadi pada pemenuhan kebutuhan pihak ketiga. Sejalan dengan perubahan kepentingan dari kegiatan produksi, nilai sosialnya juga mengalami perubahan dari semula mengutamakan kebersamaan menjadi pemaksimalan kepentingan individu pelaku kegiatan produksi, dari semula penundukan motivasi ekonomi terhadap motivasi sosial berubah menjadi pengutamaan motivasi ekonomi yaitu pemaksimalan keuntungan.¹³³

Uraian mengenai beberapa kajian di atas dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa penempatan subsistem ekonomi sebagai variabel dominan yang menyebabkan perubahan dalam subsistem-subsistem yang lain dalam sistem kehidupan bersama manusia. Meskipun demikian, perubahan ekonomi dapat disebabkan oleh perubahan aspek tertentu dalam kehidupan manusia yang lain seperti perkembangan teknologi.¹³⁴ Artinya penemuan teknologi baru yang lebih maju daya kinerjanya akan menyebabkan perubahan dalam kegiatan ekonomi terutama dalam kemampuan meningkatkan produksinya. Dengan kata lain, penemuan teknologi akan memperkuat terjadinya perubahan dalam kegiatan produksi dengan menghilangkan hambatan-hambatan baik yang berasal dari lingkungan fisik alam itu sendiri maupun dari budaya atau kebiasaan yang mencegah terjadinya peningkatan produksi. Dengan temuan teknologi yang lebih maju, kegiatan ekonomi akan lebih meningkat.

Perkembangan teknologi akan menyebabkan perubahan dalam kegiatan produksi karena adanya beberapa implikasi,¹³⁵ yaitu : (1) Teknologi telah memberikan kemampuan bagi manusia bukan hanya beradaptasi terhadap lingkungan fisik alam namun juga untuk menguasai dan memanipulasinya melalui penggunaan peralatan tertentu yang semakin maju. Kondisi fisik alam seperti apapun yang selama periode sebelumnya ditempatkan sebagai hambatan dapat diatasi oleh kemampuan manusia melalui teknologi yang dikuasainya. Dengan menggunakan peralatan besar kegiatan industri pertambangan batu bara misalnya dapat dilakukan sampai tingkat kedalaman puluhan meter di bawah permukaan bumi. Konsekuensinya tingkat produktivitas kerja manusia mengalami peningkatan dan produksi yang dihasilkannyaupun akan meningkat pula. Penggunaan peralatan tertentu yang tidak hanya sekedar menggunakan tangan semata, industri rokok dapat menghasilkan produksi ribuan batang rokok setiap harinya; (2) Teknologi telah memberikan kemampuan kepada pimpinan suatu perusahaan melakukan kontrol sosial terhadap manusia atau kelompok yang lain dalam rangka mengarahkan agar kegiatan produksi tetap berjalan sesuai dengan rencana. Melalui penggunaan kamera kontrol atau mesin pencatat kehadiran, pimpinan dapat melakukan kontrol terhadap kinerja dan ketepatan waktu dari para pekerja sehingga proses produksi tetap efektif; (3) Teknologi memberikan kemudahan, kecepatan, dan ketepatan dalam pengambilan keputusan untuk mengatasi permasalahan atau hambatan yang terjadi pada proses produksi. Dengan menggunakan ketrampilan yang dimiliki oleh seorang ahli untuk menganalisis dan memberikan cara untuk mengatasi problem yang dihadapi, seorang pimpinan perusahaan akan dapat dengan segera dan tepat mengambil keputusan sehingga proses produksi dapat berlangsung secara normal kembali.

Namun demikian, penemuan dan penggunaan teknologi yang telah mendorong perubahan dalam kegiatan ekonomi menuntut adanya perubahan nilai-nilai sosial yang harus dihayati oleh para penggunanya. Dalam teknologi itu terkandung sejumlah nilai sosial yang harus juga digunakan sebagai acuan berperilaku dalam penggunaan teknologi yang bersangkutan. Dalam penggunaan peralatan “ani-ani” dalam proses panen hasil pertanian dalam masyarakat tradisional terkandung nilai kebersamaan dan ujudnya adalah pengikutsertaan sebanyak mungkin warga masyarakat dalam proses tersebut. Dalam teknologi yang lebih maju dan efektif cara kerjanya terkandung nilai-nilai sosial,¹³⁶ yaitu : (1) Rasionalitas yang memberikan arahan agar kinerja dari setiap orang diorientasikan untuk memaksimalkan hasil yang diperoleh. Untuk itu pengguna teknologi dituntut untuk mengidentifikasi dan merinci faktor-faktor yang menjadi penghambat bagi pencapaian maksimalisasi hasil serta menemukan cara mengatasinya dan menghitung dampak dari cara yang akan digunakan itu terhadap hasil produksinya; (2) Efisiensi yang memberi arahan untuk melakukan kalkulasi perbandingan antara besarnya hasil atau output yang diperoleh dengan masukan

atau input yang diperlukan seperti jumlah tenaga kerja, modal investasi, mesin-mesin, dan waktu produksi yang diperlukan untuk menghasilkan output. Dengan tuntunan berperilaku yang demikian, output yang dihasilkan akan lebih besar dari input yang digunakan; (3) Nilai yang menempatkan sumberdaya alam sebagai obyek yang harus digunakan dan dimanipulasi untuk memaksimalkan hasil yang diperoleh. Pola pikir tradisional yang memandang alam mempunyai hukum kinerjanya sendiri sehingga lingkungan alam tertentu tidak boleh dibuka dan digunakan harus diabaikan dan digantikan oleh pola pikir manusia yang rasional yang dapat menghitung semua dampak dari perilakunya terhadap alam. Ketiga nilai sosial itulah yang harus dihayati oleh para pengguna teknologi baru jika diinginkan efektif dan efisien dalam upaya meningkatkan kegiatan ekonomi dan produksi.

Pembicaraan mengenai perubahan subsistem ekonomi termasuk di dalamnya perkembangan teknologi sebagai faktor dominan terjadinya perubahan nilai-nilai sosial dan norma hukum yang terjadi di negara berkembang seperti Indonesia bukanlah proses perubahan yang berlangsung secara alamiah. Negara seperti yang dinyatakan oleh Robert B. Seidmen mempunyai beban tugas untuk melaksanakan perubahan sosial secara terencana dan terarah melalui apa yang disebut “pembangunan”.¹³⁷ Pembangunan diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk membawa masyarakat kepada perubahan yang direncanakan atau dikehendaki.¹³⁸ Di negara berkembang ditandai oleh ketertinggalan secara ekonomi, pembangunan cenderung lebih diutamakan pada bidang ekonomi, sedang bidang-bidang lain dijalankan dalam rangka pemberian dukungan terhadap pembangunan bidang ekonomi. Bahkan pembangunan tidak hanya menjadi media untuk melakukan perubahan di bidang ekonomi dan bidang lainnya namun telah ditempatkan sebagai sebuah ideologi yang kemudian dikenal dengan istilah pembangunanisme. Oleh karenanya, pembangunan ekonomi di samping mengandung orientasi kepentingan yang menjadi tujuan juga mempunyai nilai-nilai sosial yang menjadi arahan perilaku bagi para pelakunya agar terarah pada pencapaian tujuan.

Masuknya subsistem politik yaitu negara sebagai penentu perubahan dalam bidang ekonomi membawa konsekuensi bahwa perubahan rezim yang berkuasa dalam negara membuka kemungkinan terjadinya perubahan orientasi kepentingan dan nilai dasar yang dijadikan dasar arahan. Perubahan demikian merupakan konsekuensi dari perubahan komitmen ideologi yang dianut yaitu dari komitmen penguasa Orde Lama pada sosialisme kepada komitmen penguasa Orde Baru pada kapitalisme.¹³⁹ Artinya pilihan kepentingan dan nilai sosial dari pembangunan ekonomi sepenuhnya ditentukan oleh rezim yang berkuasa di tingkat negara.

Pembangunan sebagai proses melakukan perubahan termasuk orientasi kepentingan dan pilihan nilai sosial yang menjadi arahan dikehendaki berlangsung dengan tertib dan lancar. Oleh karenanya negara juga berkepentingan untuk

memasukkan perubahan orientasi kepentingan dan nilai sosial tersebut ke dalam substansi hukum. Artinya orientasi kepentingan dan nilai sosial yang baru sebagai pengganti yang lama dijadikan juga pilihan kepentingan dan nilai sosial dari norma hukum yang akan memberikan dukungan terhadap pelaksanaan pembangunan. Ada 2 (dua) alasan yang menyebabkan norma hukum harus menyesuaikan ketentuannya dengan pilihan nilai sosial dan kepentingan yang telah berubah sejalan dengan perubahan ideologi pembangunan ekonomi,¹⁴⁰ yaitu : (1) Pembangunan ekonomi yang mengandung proses perubahan di satu pihak akan menimbulkan kegoncangan atau instabilitas sosial dan di pihak lain perubahan itu diinginkan mengarah pada kondisi yang baru seperti yang direncanakan. Hukum sebagai instrumen yang mempunyai 2 (dua) macam fungsi yaitu kontrol sosial dan rekayasa sosial dinilai dapat mengatasi kondisi yang muncul dalam proses pembangunan tersebut. Melalui fungsi kontrolnya seperti penggunaan sanksinya, norma hukum dapat membelokkan perilaku yang akan menyebabkan terjadinya instabilitas sosial ke jalur perilaku yang mendukung atau minimal tidak menimbulkan gangguan terhadap upaya pencapaian kepentingan yang menjadi tujuan. Melalui fungsi rekayasa sosialnya, hukum dapat menjadi penuntun bagi terciptanya perilaku baik dari warga masyarakat maupun aparat pelaksana pembangunan yang sesuai dengan nilai sosial yang baru; (2) Pembangunan menuntut adanya spesialisasi peranan dari lembaga-lembaga pelaksanaannya dan para pelaku kegiatan ekonomi. Spesialisasi peranan ini dapat menjadi kekuatan penghambat jika perilaku dari mereka yang menjalankan peranan dalam bidang-bidang yang khusus berlangsung menurut keinginan masing-masing sehingga mengarah pada pencapaian kepentingannya sendiri dan bukan kepentingan yang dikehendaki oleh perencana pembangunan. Sebaliknya spesialisasi peranan akan menjadi kekuatan pendukung pencapaian tujuan jika perilaku dari semua pemegang peranan terkoordinasi dengan baik. Hukum dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mengkoordinasikan agar pelaksanaan peranan yang khusus mengarah pada pencapaian tujuan.

Pandangan Seidmen di atas menegaskan bahwa perubahan nilai sosial termasuk kepentingan yang dikehendaki dicapai sebagai akibat dari perubahan dalam kegiatan ekonomi akan diikuti oleh perubahan terhadap norma hukumnya. Namun perubahan norma hukum tidak seketika terjadi bersamaan dengan terjadinya perubahan nilai sosial. Artinya nilai-nilai sosial yang baru tidak dalam waktu yang bersamaan langsung dijadikan acuan untuk membentuk norma hukum yang baru. Lembaga hukum masih memerlukan waktu untuk menganalisis dan mencermati kemungkinan dilakukannya penyesuaian atau pembentukan norma hukum baru sesuai dengan nilai sosial yang baru atau sama sekali tidak melakukan perubahan apapun dalam rumusan norma hukumnya. Kemungkinan pilihan-pilihan tersebut berhubungan dengan adanya 3 (tiga) pandangan, sebagaimana dikemukakan Teubner,¹⁴¹ tentang perubahan hukum sebagai respon terhadap

perubahan yang terjadi di dalam bidang ekonomi dan nilai sosialnya yaitu :

1. Pandangan paham “formalisme hukum” yang menempatkan sebagai sistem yang tertutup dan otonom dengan unsur-unsur yang saling berhubungan satu dengan lainnya untuk menjaga diri dari pengaruh sistem sosial lainnya. Unsur-unsur dari sistem hukum mencakup ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam norma hukumnya itu sendiri, keputusan-keputusan pengadilan, dan doktrin-doktrin hukum yang dihasilkan oleh para ahli di bidang hukum. Menurut paham ini, setiap hukum dibuat dengan sangat konseptual dan komprehensif mencakup semua skenario perilaku yang potensial dapat terjadi di bidang hukum yang dibuatnya. Oleh karenanya sekali hukum dibuat dan diberlakukan maka harus ditegakkan sebagaimana adanya tanpa kemungkinan masuknya intervensi dari sistem sosial politik dan ekonomi. Perubahan yang terjadi dalam sistem ekonomi atau politik atau budaya dengan nilai sosialnya tidak harus direspon oleh sistem hukum dengan melakukan perubahan norma-normanya. Perubahan yang terjadi dalam hukum lebih disebabkan oleh dinamika internal di antara unsur-unsur dalam sistem hukum itu sendiri. Sistem hukum akan melakukan perubahan ketika unsur-unsur dalam dirinya seperti norma-normanya atau keputusan pengadilan atau doktrin hukum tidak lagi mampu memberikan dasar penyelesaian terhadap peristiwa kongkret yang terjadi sehingga memerlukan penyesuaian. Penyesuaian inipun dilakukan bukan dengan mengganti atau merumuskan norma baru namun cukup dilakukan dengan penafsiran yang memperluas makna dari konsep dalam norma atau yurisprudensi atau doktrin hukum yang sudah ada.
2. Pandangan paham “instrumentalis” yang menempatkan hukum sebagai sistem yang terbuka. Norma hukum sebagai instrumen dari subsistem sosial hanya merupakan satu unsur dari sistem kehidupan bersama manusia. Struktur dasar atau bangunan dasar dari sistem kehidupan manusia adalah ekonomi, sedangkan politik dan nilai sosial serta norma hukum hanya superstruktur yang keberadaannya tergantung pada ekonomi sebagai struktur atau bangunan dasarnya. Menurut Karl Renner, salah seorang penganut paham instrumentalis, sebagaimana dikutip oleh Alan Stone, norma hukum terbuka untuk dilakukan perubahan dalam kerangka memenuhi tuntutan perubahan yang terjadi dalam ekonomi. Artinya hukum bukanlah sistem yang otonom namun keberadaannya tergantung pada kondisi yang berkembang dalam bidang ekonomi.¹⁴² Jika aktor-aktor yang mendominasi bidang ekonomi menghendaki perubahan tertentu, maka hukum harus menyesuaikan norma-normanya dengan tuntutan perubahan tersebut. Kata-kata yang menggambarkan ketidakotonoman dan

ketidakberdayaan hukum berhadapan dengan aktor ekonomi adalah : “law is nothing more than a tool of capitalists confidence game designed solely to cover up their interests”.¹⁴³

3. Pandangan yang menempatkan hukum sebagai sistem yang moderat yaitu di satu sisi hukum mampu bersikap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam sistem ekonomi dan politik termasuk nilai-nilai sosial yang berkembang dalam kedua sistem tersebut, namun di sisi lain hukum tetap dapat menjaga keotonoman dirinya sebagai suatu sistem. Pandangan ini dikemukakan oleh Gunther Teubner dengan menganalogikan sistem hukum dengan sistem “autopoietic” dalam kehidupan organisme di bidang biologi. Setiap organisme seperti cacing atau binatang lainnya tidak dapat melepaskan diri dari keberadaannya di lingkungan alam tempatnya hidup dan berkembang biak. Lingkungan alam selalu mengalami perubahan dan organisme itu harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan alam yang terjadi jika ingin mempertahankan keberlangsungan hidupnya. Kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan alam itulah yang disebut dengan sistem “autopoietic”. Prosesnya dilakukan melalui dinamika internal dengan mengembangkan komponen tertentu atau meningkatkan dayakerja dari komponen tertentu yang ada dalam dirinya untuk merespon dan menyesuaikan dengan perubahan tersebut. Hukum sebagai sistem yang moderat dikehendaki mengembangkan dinamika internal sebagaimana kinerja sistem autopoietic dari organisme.¹⁴⁴ Artinya sistem hukum bersikap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam bidang ekonomi termasuk perubahan nilai sosialnya, namun tidak setiap perubahan tersebut harus direspon dengan melakukan perubahan terhadap norma-normanya. Sistem hukum di samping harus melakukan proses menganalisis dan menseleksi perubahan yang terjadi di bidang ekonomi dan nilai sosialnya, juga harus mampu mendorong komponen-komponen yang ada pada dirinya terutama pengadilan yang menghasilkan yurisprudensi-yurisprudensi dan ahli hukum yang akan menghasilkan doktrin-doktrin hukum yang akan menjadi sumber pelengkap terhadap kekurangan dalam norma-norma hukumnya. Dengan kemampuan melengkapi dan menyempurnakan komponen-komponennya, sistem hukum akan mampu bersikap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dengan tidak perlu mengorbankan keotonoman dirinya sebagai suatu sistem.

Meskipun hukum dituntut untuk menyesuaikan atau merubah norma-normanya sejalan dengan nilai sosial yang telah berubah sebagai konsekuensi dari perubahan yang terjadi dalam ekonomi, namun bentuk penyesuaiannya tidak berlangsung secara otomatis karena masih tergantung pada institusi hukum di

tingkat negara. Institusi negara yang akan menilai bentuk perubahan atau penyesuaian yang akan dilakukan. Perubahan itu dapat dilakukan secara mendasar dan menyeluruh namun dapat juga bersifat parsial.¹⁴⁵ Jika pandangan Friedman ini digunakan dalam kerangka sistem hukum sipil, maka perubahan yang mendasar dan menyeluruh berupa pergantian norma-norma hukum yang ada yang dibangun berdasarkan nilai-nilai sosial yang ada sebelumnya dengan norma hukum yang baru berdasarkan nilai-nilai sosial yang baru yang muncul dari perubahan bidang ekonomi. Pergantian tersebut ditujukan baik pada norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang maupun di tingkat peraturan pelaksanaannya. Namun perubahan yang mendasar dan menyeluruh seperti ini cenderung terbatas dilakukan karena banyak kendala seperti keterbatasan waktu dan tenaga serta kemampuan yang tidak mudah diatasi oleh negara.¹⁴⁶ Apalagi bagi negara berkembang yang dituntut dengan keharusan merespon perubahan nilai sosial dalam pembangunan ekonomi sebagai upaya memberi landasan hukum untuk mengarahkan perilaku masyarakat maupun aparat pelaksana pembangunan.

Oleh karenanya, perubahan terhadap norma-norma hukum terutama di negara berkembang cenderung berbentuk perubahan yang parsial. Ada beberapa pola perubahan norma hukum yang parsial, yaitu : Pertama, perubahan dilakukan pada tingkat norma hukum dasar atau pokoknya tetapi tidak diikuti oleh perubahan atau pergantian pada tingkat peraturan pelaksanaannya. Pada sistem hukum sipil yang mengenal hirarkhi peraturan perundang-undangan seperti yang ada di Indonesia, perubahan parsial ini hanya terjadi di tingkat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau pada tingkat Undang-Undang, namun peraturan pelaksanaannya lebih lanjut tidak dilakukan pergantian. Norma hukum dasar atau pokoknya sudah mengalami pergantian sesuai dengan tuntutan nilai sosial yang baru, namun peraturan pelaksanaannya masih didasarkan pada nilai-nilai sosial yang sudah ada dan berlangsung. Pola perubahan parsial yang demikian ini menunjukkan masih berlangsungnya budaya politik hukum yang oleh Clifford Geertz disebut dengan budaya 2 (dua) panggung ¹⁴⁷ yaitu panggung luar sebagai arena tempat pertunjukan berlangsung yang dapat ditonton dan menyenangkan mereka yang menonton, dan panggung dalam sebagai arena yang sesungguhnya dari kehidupan nyata yang diwarnai oleh kesedihan dan berbagai persoalan yang tidak terbuka untuk diketahui oleh penonton. Melakukan perubahan pada tingkat norma hukum dasar atau pokok yang ada dalam Undang-Undang atau TAP MPR sama artinya dengan membangun panggung luar untuk menyenangkan para penuntut perubahan norma hukum. Namun dengan tidak melakukan pergantian peraturan pelaksanaan dan tetap memberlakukan norma hukum yang masih diwarnai oleh nilai-nilai dasar yang lama sama artinya tidak membangun panggung dalam yang menjadi ajang kehidupan masyarakat yang sebenarnya berlangsung. Artinya tanpa adanya pergantian peraturan pelaksanaan berarti tidak

adanya kemauan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat.

Kedua, perubahan hanya terjadi pada tingkat norma hukum dalam peraturan pelaksanaan, sedangkan pada tingkat norma hukum dasar atau pokoknya dibiarkan tidak terjadi pergantian. Pola perubahan parsial yang demikian lebih sesuai dengan proses pembangunan ekonomi yang masih menuntut perubahan dengan cepat sehingga perubahan norma hukumnya dapat dilakukan seiring dengan proses dan nilai sosial yang menjadi arahan dalam pembangunan ekonomi. Bagi negara berkembang yang sedang membangun, pola perubahan parsial ini dapat memberikan beberapa keuntungan, yaitu : (1) perubahan norma hukum dapat secara luwes dilakukan sejalan dengan kepentingan pragmatis pembangunan. Pembangunan hukum dapat dilakukan dalam aspek yang khusus yang memang fungsional untuk mendukung pelaksanaan aspek tertentu dalam pembangunan ekonomi. Konsekuensinya, pembangunan hukum cenderung tidak sistemik dan konseptual karena hanya sekedar merespon kebutuhan pragmatis dari pembangunan ekonomi;¹⁴⁸ (2) perubahan hukum dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan perkembangan nilai dan sikap dalam masyarakat terutama internalisasi dari nilai sosial baru dalam diri masyarakat.¹⁴⁹ Ketika dalam masyarakat muncul tuntutan sebagai perwujudan dari nilai sosial yang baru, maka hukum akan dibentuk baik sebagai norma hukum yang baru maupun sebagai pengganti dari norma hukum yang ada sebelumnya; (3) pemerintah mempunyai peluang untuk melakukan pilihan terhadap ketentuan-ketentuan tertentu dalam norma hukum dasar atau pokok yang akan dikembangkan dalam peraturan pelaksanaannya terutama yang mendukung pelaksanaan pembangunan ekonomi. Sebaliknya terhadap ketentuan yang berpotensi menjadi penghambat terhadap pelaksanaan pembangunan, negara dapat memberlakukan prinsip “policy of non-enforcement”¹⁵⁰ yaitu tidak menjabarkan lebih lanjut dalam peraturan yang operasional. Perubahan atau penyesuaian atau pergantian norma hukum sebagai respon terhadap perubahan dalam bidang ekonomi terutama orientasi kepentingan yang ingin diwujudkan dan nilai-nilai sosial yang mendasari menimbulkan implikasi terhadap terjadinya pergeseran kelompok yang diuntungkan termasuk strategi yang digunakan. Seperti yang dinyatakan oleh Mohtar Mas'ood,¹⁵¹ ketika pemerataan yang menjadi orientasi kepentingan dan nilai kebersamaan ditambah dengan nilai pemberian perlakuan khusus terhadap kelompok masyarakat tertentu sebagai dasar acuan dari pembentukan norma hukum, maka kelompok mayoritas yang secara ekonomi lemah yang akan cenderung diuntungkan. Sebaliknya ketika perubahan hukum terjadi dan menempatkan pertumbuhan ekonomi dengan nilai persaingan sebagai perwujudan dari nilai universalistis, pencapaian prestasi, dan individualistis sebagai dasar acuan pembentukan norma hukum, maka kelompok yang mampu bersaing dan berprestasi mendukung pertumbuhan ekonomi yang cenderung diuntungkan.

Begitu juga dengan strategi yang digunakan untuk mendorong

berperanannya kelompok-kelompok dalam kegiatan ekonomi. Pada periode ketika orientasi kebijakan pembangunan ekonomi lebih dititikberatkan pada pemerataan, maka strategi privatisasi yang inklusif, termasuk aturan hukum yang dihasilkannya diberlakukan kepada warga masyarakat yang mayoritas namun lemah secara ekonomi. Kepentingan merekalah yang mendapatkan prioritas perhatian dalam kebijakan pembangunan dan pengaturan dalam hukum. Kepada warga masyarakat minoritas yang kuat cenderung diterapkan strategi stasisasi dengan kebijakan yang eksklusif.

Sebaliknya pada periode ketika orientasi kebijakan pembangunan ekonomi lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, maka strategi privatisasi dengan kebijakan yang inklusif lebih ditujukan pada warga minoritas yang kuat dan berkemampuan secara ekonomis. Kebijakan pembangunan dan substansi hukum yang terkait lebih banyak mengakomodasi kepentingan mereka. Kelompok warga mayoritas yang lemah secara ekonomi akan menjadi obyek dari strategi stasisasi dengan kebijakan yang eksklusif.

Meskipun secara umum, pengaruh strategi dan pola kebijakan tersebut mempunyai kecenderungan seperti di atas, namun tidak berarti kondisi sebaliknya tidak terjadi. Negara dapat saja menerapkan strategi stasisasi dan kebijakan yang eksklusif terhadap kelompok kontributif, yang berarti kebijakan dan substansi hukum mendatangkan beban yang tidak menguntungkan bagi kepentingan mereka. Begitu pula terhadap kelompok non-kontributif, negara dapat memberlakukan strategi privatisasi dan kebijakan yang inklusif. Hal ini berarti kebijakan pembangunan dan substansi hukum yang terkait mengakomodasi kepentingan kelompok non-kontributif. Hanya saja ini bukan kecenderungan yang umum dan bahkan dipandang sebagai pengecualian yaitu dengan tujuan agar ketidakpuasan yang berkembang di kalangan kelompok tertentu sebagai akibat tekanan atau tindakan represif negara tidak terus meningkat dan menjadi “bom waktu” yang dapat menghancurkan keberlangsung pembangunan yang sedang dilaksanakan.¹⁵² Atau hal tersebut, seperti yang dikemukakan Liddle merupakan cerminan atau perwujudan dari ideologi politik tradisional yang membebankan pada negara suatu cita-cita tentang keadilan atau untuk menunjukkan jiwa populisnya.¹⁵³ Pemberian perhatian kepada kepentingan kelompok non-kontributif dengan sedikit menciptakan aturan yang mengakomodasi bagian kecil dari kepentingan mereka, akan mengurangi sikap berkonfliknya dengan negara sehingga tercipta tatanan dan stabilitas sosial yang kondusif bagi keberlangsungan pembangunan.¹⁵⁴

BAB III

PILIHAN KEPENTINGAN HUKUM PERTANAHAN DAN PERKEMBANGAN STRATEGI PENCAPAIANNYA

Hukum pertanahan yang bersifat nasional baru lahir bersamaan dengan pemberlakuan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sering disebut sebagai Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA. Kelahiran UUPA di satu sisi merupakan kulminasi dari pertentangan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan dalam perkembangan hukum yang mengatur tentang tanah dan dari sisi lain sebagai titik awal perjalanan dari pelaksanaan pilihan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang telah tertuang dalam substansi ketentuannya di tengah-tengah rezim pemerintahan yang bergantian membangun dan melaksanakan kebijakan pembangunan ekonominya.

Penetapan UUPA mengakhiri pertentangan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai yang ada dalam dualisme hukum pertanahan yang berlaku pada saat itu. Dualisme hukum merupakan implikasi dari terjadinya dualisme di bidang ekonomi,¹⁵⁵ yaitu antara ekonomi yang kapitalistis yang menuntut adanya dukungan hukum modern yang universal dengan ekonomi prakapitalis yang tradisional yang didukung oleh norma-norma hukum kebiasaan. Di satu pihak, hukum pertanahan yang bersumber dari kebijakan pemerintah kolonial menekankan pada efisiensi dan individualisme serta keadilan distributif sebagai pilihan nilainya dalam rangka meningkatkan pertumbuhan hasil perkebunan yang bernilai ekspor sebagai sumber pendapatan negara. Negara kolonial merupakan “anak kandung” dan sekaligus sebagai “kendaraan” dari kapitalisme,¹⁵⁶ yaitu suatu paham dalam kegiatan ekonomi yang menekankan pada peranan pemilikan modal (alat produksi dan uang) oleh orang-perseorangan atau perusahaan yang

Perkembangan Hukum Pertanahan

diinvestasikan untuk menghasilkan keuntungan yang sebesar-besarnya atas dasar nilai efisiensi dan persaingan.¹⁵⁷ Dengan pilihan nilai-nilai tersebut, kelompok yang diuntungkan oleh hukum pertanahan kolonial adalah para pelaku usaha yang bertumpu pada modal besar seperti di sektor perkebunan. Di pihak lain, hukum pertanahan yang bersumber pada hukum adat yang berlaku di masing-masing masyarakat hukum adat menekankan pada kebersamaan, kekeluargaan, dan kolektivitas serta keadilan komutatif atau korektif sebagai pilihan nilainya. Pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah diorientasikan pada upaya sebanyak mungkin warga masyarakat yang dapat mempunyai tanah dan menikmati manfaat dari tanah. Pilihan nilai-nilai tersebut sebagai dasar pengaturan menyebabkan semua warga masyarakat diuntungkan.

Dampak dari pertentangan pilihan nilai dan kepentingan antara kedua sistem hukum di atas terhadap pola penguasaan dan pengusahaan tanah digambarkan oleh Mubyarto¹⁵⁸ sebagai berikut : (1) Hukum pertanahan yang berlandaskan pada nilai individualisme, efisiensi, dan keadilan distributif menekankan pengaturan penguasaan tanah dalam skala besar untuk mengimbangi besarnya modal usaha yang diinvestasikan. Hal ini tercermin dalam kebijakan Pemerintah kolonial yang memungkinkan usaha perkebunan dengan luas sampai 3500 Ha.¹⁵⁹ Sebaliknya hukum pertanahan yang berlandaskan pada nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan keadilan komutatif atau keadilan korektif menekankan pada penguasaan tanah yang terbatas atau berskala kecil yang hasilnya cukup memenuhi kebutuhan pangan mereka atau penguasaan tanah yang bersifat subsisten. Di lingkungan masyarakat hukum adat, tempat berlakunya hukum dengan nilai-nilai tersebut berlaku suatu prinsip bahwa luas tanah yang dapat dikuasai dan dimanfaatkan disesuaikan dengan jumlah tenaga kerja yang terdapat dalam masing-masing keluarga.¹⁶⁰ Artinya setiap keluarga tidak secara bebas dan bersaing satu dengan yang lainnya untuk menguasai tanah yang seluas-luasnya, namun banyaknya tenaga kerja yang ada di dalamnya menentukan luas yang dapat dikuasai dan diusahakan. Prinsip ini memungkinkan adanya penyebaran penguasaan tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat dan sekaligus mencegah terjadinya konsentrasi penguasaan tanah yang luas di tangan sejumlah kecil warga masyarakat; (2) Hukum pertanahan yang berlandaskan pada nilai-nilai individualisme, efisiensi, dan keadilan distributif menekankan pada usaha yang dapat menghasilkan produk pertanian untuk pasar internasional sehingga perlu didukung oleh tenaga kerja yang massal dengan pola kerja yang eksploitatif. Sebaliknya hukum pertanahan yang berlandaskan pada kelompok nilai yang lain menekankan pada usaha yang menghasilkan produk pertanian yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan anggota keluarga sendiri sehingga proses produksinya lebih mendasarkan pada tenaga kerja yang ada dalam lingkungan keluarga masing-masing.

Gambaran lain dari adanya 2 (dua) sistem ekonomi yang diikuti oleh

berlakunya dualisme hukum di bidang pertanahan adalah adanya perbedaan akses untuk menguasai dan menggunakan tanah antara 2 (dua) kelompok masyarakat yang mematuhi 2 (dua) hukum yang berbeda.¹⁶¹ Perilaku ekonomi dari kelompok yang didukung oleh hukum pertanahan yang bersumber pada kebijakan pemerintah kolonial cenderung agresif dan dominatif serta rasional untuk melakukan perluasan tanah yang dapat dikuasai dan diusahakan. Sebaliknya perilaku ekonomi kelompok yang didukung oleh hukum yang bersumber dari kebiasaan cenderung passif dan pasrah namun karena besarnya jumlah kelompok ini sehingga sulit untuk sepenuhnya dikuasai oleh kekuatan ekonomi kelompok yang pertama. Akibatnya keduanya berada dalam posisi saling berhadapan yang cenderung sulit untuk diselaraskan sehingga yang agresif dan dominatif lebih diuntungkan.¹⁶²

Pemberlakuan UUPA mengakhiri pertentangan nilai-nilai dan kepentingan dengan cara menjadikan nilai-nilai dan kepentingan tertentu sebagai pilihan substansinya. Pilihan kepentingan yang menjadi tujuan hukum pertanahan nasional tertuang dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA yang mempertegas tujuan politik hukum pertanahan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kepentingan ini bermakna terpenuhinya kebutuhan materiil atau kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pekerjaan, kesehatan dan pendidikan dari seluruh warga masyarakat.¹⁶³ Kemakmuran yang dicita-citakan untuk diwujudkan bukanlah orang-perseorangan atau kelompok dan etnis tertentu atau warga masyarakat di wilayah tertentu, namun kemakmuran seluruh rakyat Indonesia di semua wilayah yang menjadi bagian Indonesia.

Jika dicermati bagian-bagian dari UUPA yang terkait dengan pilihan kepentingan sebagai tujuan yang hendak diwujudkan, maka terdapat 2 (dua) tingkat kepentingan yaitu kepentingan “antara” dan kepentingan “akhir”. Kepentingan antara merupakan kondisi sosial ekonomi tertentu sebagai jembatan untuk terciptanya kepentingan Akhir. Kondisi-kondisi sosial ekonomi sebagai kepentingan Antara tersebut dalam UUPA dirumuskan dalam banyak istilah, yaitu : (1) Dalam bagian “Berpendapat” huruf d dirumuskan bahwa semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” baik secara perorangan maupun secara gotong-royong atau bersama; (2) Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) dirumuskan bahwa wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan; (3) Dalam Penjelasan Umumnya angka I alinea terakhir dinyatakan bahwa salah satu tujuan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat terutama rakyat tani.

Sejumlah istilah yang tercantum dalam UUPA hanya menunjuk pada 2 (dua) kepentingan, yaitu kesejahteraan dan keadilan.¹⁶⁴ Kesejahteraan mencakup kemakmuran sebagai aspek materiil dan kebahagiaan sebagai aspek immateriil. Kemakmuran akan dapat tercipta jika setiap pemilikan dan pemanfaatan tanah dapat memberikan hasil yang dapat memenuhi kebutuhan materiil atau kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, papan, pekerjaan, kesehatan dan pendidikan dari seluruh warga masyarakat.¹⁶⁵ Kebahagiaan menunjuk pada terbentuknya kondisi aman dan tenteram. Aman merupakan suatu kondisi kehidupan yang terhindar dari konflik sosial dan kekacauan politik yang bersumber dari penguasaan dan pemilikan tanah, sedangkan tenteram merupakan kondisi kehidupan yang setiap orang merasa terjamin hak-hak untuk mendapatkan pekerjaan, penghasilan yang layak, mendapatkan hak kepemilikan atas sumberdaya tanah, dan mendapatkan perlindungan khusus bagi warga masyarakat yang lemah (Lampiran Kedua, Bagian A TAP MPRS No.II/MPRS/1960). Kesejahteraan yang dicita-citakan untuk diwujudkan bukanlah orang-perseorangan atau kelompok dan etnis tertentu atau warga masyarakat di wilayah tertentu, namun kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia di semua wilayah yang menjadi bagian Indonesia. Untuk itulah, kesejahteraan harus diikuti dengan keadilan dalam pengertian sumberdaya tanah dan sumberdaya ekonomi lainnya yang mendukung pemanfaatan atau pengusahaan tanah sebagai sarana menciptakan kesejahteraan bersama bagi seluruh rakyat harus terdistribusi kepada sebanyak mungkin rakyat sehingga mereka dapat memiliki dan mengusahakan sendiri tanah sebagai sumber kesejahteraan.

Pilihan kesejahteraan seluruh rakyat dan keadilan merupakan jembatan untuk mewujudkan pilihan kepentingan “akhir” yaitu terbentuknya masyarakat sosialis ala Indonesia atau yang disederhanakan dengan istilah masyarakat adil dan makmur. Dalam UUPA, kepentingan “akhir” ini dinyatakan dalam beberapa bagian yaitu : (1) Dalam Bagian “Menimbang” huruf a dinyatakan bahwa bumi termasuk tanah, air, dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat adil dan makmur; (2) Dalam Pasal 2 ayat (3) dirumuskan bahwa wewenang yang bersumber dari Hak Menguasai dari Negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur; (3) Dalam Penjelasan Umumnya angka I kalimat pertama dari alinea pertama dijelaskan bahwa dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya yang masih bercorak agraris, bumi termasuk tanah, air, dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan.

Masyarakat adil dan makmur yang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.II/MPRS/1960 disebut sebagai

masyarakat sosialis ala Indonesia adalah masyarakat yang didalamnya tidak terjadi lagi penindasan oleh manusia yang satu terhadap manusia yang lainnya dengan menggunakan tanah yang dipunyai sebagai medianya. Di dalamnya juga tidak ada penindasan oleh kelompok warga masyarakat yang kuat terhadap kelompok yang lemah karena setiap keluarga diupayakan untuk mempunyai tanahnya sendiri untuk diusahakan dalam kerangka mencukupi kebutuhan pokok hidup keluarganya baik materiil maupun immateriil.¹⁶⁶

Tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat atau kesejahteraan rakyat yang berujung pada terbentuknya masyarakat adil dan makmur sebagai ujud pilihan kepentingan merupakan antitesis dari tujuan politik hukum pertanahan pemerintah kolonial yang menekankan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi negara dan kemakmuran sebagian kecil warga masyarakat. Sebaliknya pilihan kepentingan tersebut mencerminkan kepentingan yang terdapat dalam hukum yang bersumber dari kebiasaan masyarakat hukum adat meskipun dengan ruang lingkup yang diperluas untuk seluruh bangsa.

Dalam perjalanan UUPA dari sejak pemberlakuannya pada tahun 1960 sampai sekarang dan melewati pergantian rezim pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru dan sekarang dalam Orde Reformasi, pilihan kepentingan yang menjadi orientasi dari hukum pertanahan belum mengalami perubahan. UUPA tidak pernah mengalami perubahan dengan semua orientasi kepentingan dan pilihan-pilihan nilai sosial yang ada sebagai substansinya. Pandangan yang berkembang, sebagaimana penulis amati dan informasi dari narasumber, masih menyatakan bahwa UUPA masih cukup akomodatif untuk merespon perubahan yang terjadi dalam kebijakan pembangunan ekonomi, meskipun demikian konsep-konsep tertentu yang terdapat didalamnya perlu dirumuskan ulang agar terdapat penegasan dan mencegah penyelewengan pemaknaannya.¹⁶⁷

Perubahan yang terjadi lebih terletak pada strategi pencapaian kepentingan yaitu terwujudnya kemakmuran rakyat. Perubahan strategi berhubungan dengan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yang mengalami perubahan dalam 2 (dua) periode rezim penguasa yaitu dari Orde Lama ke Orde Baru. Uraian berikut akan dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu perubahan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi dan implikasinya terhadap pilihan strategi pencapaian kepentingan hukum pertanahan.

A. Orientasi Kebijakan Pembangunan Ekonomi: Dari Pemerataan ke Pertumbuhan Ekonomi

Terjadinya pergantian rezim pemerintahan terutama dari Orde Lama ke Orde Baru telah disertai dengan terjadinya perubahan orientasi kepentingan dan pilihan nilai sosial yang menjadi dasar acuannya dalam kebijakan pembangunan

ekonomi di antara kedua periode tersebut tampaknya telah mendatangkan implikasinya terhadap proses perwujudan kemakmuran seluruh rakyat sebagai orientasi kepentingan dari UUPA dan adanya penekanan pilihan pada kelompok nilai sosial tertentu dalam pembuatan peraturan pelaksanaan UUPA. Kebijakan pembangunan ekonomi rezim Orde Lama yang berorientasi pada kepentingan pemerataan berimplikasi pada strategi untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat, yaitu dengan cara mendistribusikan secara langsung sumberdaya tanah sebagai salah satu faktor produksi kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Hal ini tercermin dalam peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA dalam periode 1960-1966 yang juga lebih cenderung menggunakan kelompok nilai sosial yang tradisional sebagai acuan pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan tersebut.

Sebaliknya kebijakan pembangunan ekonomi rezim Orde Baru sampai sekarang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sebagai kepentingannya. Pilihan pada pertumbuhan ekonomi berimplikasi pada strategi untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat sebagai orientasi kepentingan UUPA, yaitu dengan cara memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk memiliki tanah dengan ketentuan memenuhi persyaratan tertentu yang mengacu pada pencapaian prestasi peningkatan produksi sebagai bentuk kontribusinya bagi pertumbuhan ekonomi. Siapapun yang memenuhi persyaratan tertentu yang ditentukan termasuk kemampuan bersaing dan berperilaku efisien serta berprestasi dalam peningkatan produksi diberi kesempatan untuk dapat mempunyai hak atas tanah. Artinya pendistribusian dan pemberian hak atas tanah tidak langsung ditujukan pada kelompok tertentu, namun setiap orang dapat memperoleh hak atas tanah jika memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut di atas. Menurut kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru, upaya memakmurkan seluruh rakyat tidak harus dengan cara setiap orang diberi dan memiliki tanah hak atas tanah. Tanah diberikan kepada mereka yang memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan dengan harapan dari mereka akan diperoleh dan terbuka sarana-sarana seperti kesempatan kerja dan hasil produksi dalam skala besar yang dapat digunakan untuk memakmurkan seluruh rakyat. Konsekuensi strategi mewujudkan kemakmuran rakyat seperti di atas, pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA lebih didasarkan pada nilai sosial yang modern.

Dalam wacana kebijakan pembangunan ekonomi terdapat pandangan bahwa antara orientasi pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan satu rangkaian proses karena yang satu dapat ditempatkan sebagai tahapan lanjutan dari yang lainnya. Kebijakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pemerataan akan diarahkan juga pada upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan sebaliknya kebijakan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi akan dituntut juga untuk menciptakan pemerataan hasil-hasilnya. Namun dari pendekatan ekonomi-politik, istilah pertumbuhan ekonomi dan pemerataan merupakan pilihan orientasi kebijakan yang selalu dipertentangkan karena adanya

implikasi yang berbeda antara keduanya. Di antara penulis yang menempatkan keduanya dalam posisi yang berlawanan adalah Mubyarto¹⁶⁸ yang mempertentangkan antara ekonomi konglomerat yang berorientasi pada pertumbuhan dengan ekonomi rakyat yang mengandung semangat pemerataan. Begitu juga Mohtar Mas'oed¹⁶⁹ ketika dalam tulisannya menyatakan : “jika terjadi konflik antara nilai (orientasi) pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan, sangat sering nilai pertumbuhan yang dimenangkan“. Dawam Rahardjo¹⁷⁰ juga mengemukakan istilah pertumbuhan sebagai bagian dari pembangunan ekonomi kapitalistik dan populisme sebagai ideologi pembangunan yang berorientasi pada pemerataan.

Pandangan lain menyatakan bahwa keduanya tidak perlu dipertentangkan namun ditempatkan sebagai suatu rangkaian. Istilah pertumbuhan dengan pemerataan atau *growth with equity* dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa antara keduanya dapat dikembangkan secara terpadu dalam suatu rangkaian kegiatan dengan memberikan tekanan pada pertumbuhan ekonomi yang diikuti dengan pemerataan. Namun dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan ekonomi yang nyata, upaya untuk memadukan antara keduanya sulit dilakukan karena jika pertentangan antara keduanya terjadi, maka pertumbuhan ekonomilah yang diprioritaskan dengan mengorbankan pemerataan. Dalam hal ini Maryatmo¹⁷¹ menulis :

“Isu yang pernah ramai dibicarakan adalah pertentangan antara pertumbuhan dan pemerataan. Jika mekanisme pasar berjalan sempurna sebenarnya keduanya tidak perlu dipertentangkan. Pertumbuhan ekonomi akan menghasilkan kesempatan kerja (pemerataan kesempatan kerja), yang selanjutnya akan menetes ke bawah dalam distribusi pendapatan (pemerataan pendapatan). Dalam kenyataannya selama pembangunan berlangsung, pertumbuhan dan pemerataan itu tidak seiring sejalan”.

Dalam kebijakan pembangunan ekonomi di Indonesia baik yang dikembangkan oleh penguasa Orde Lama maupun oleh Orde Baru, keduanya sama-sama dihadapkan pada kondisi-kondisi sosial-ekonomi dan politik yang mengharuskan melakukan pilihan antara orientasi pada pemerataan atau pertumbuhan ekonomi. Pilihan itu telah mendatangkan dampak terhadap strategi pencapaian kemakmuran seluruh rakyat sebagai orientasi kepentingan dari hukum pertanahan dan juga terhadap pilihan kelompok nilai sosial yang digunakan sebagai acuan dalam pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA pada periode rezim pemerintahan yang berbeda.

1. Pemerataan Sebagai Pilihan Periode 1960-1966

Bahwa kebijakan pembangunan ekonomi pada periode 1960-1966 secara normatif berorientasi pada pemerataan dapat ditarik dari fakta dalam TAP MPRS

No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yaitu :

- a. Penetapan sosialisme ala Indonesia sebagai landasan ideologi pembangunan ekonomi dalam kerangka mewujudkan masyarakat sosialis Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Bagian “Menimbang” butir 2 TAP MPRS :

“Pembangunan Nasional Semesta Berencana adalah pembangunan dalam masa peralihan, yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau Masyarakat Sosialis Indonesia di mana tidak terdapat penindasan atau penghisapan atas manusia oleh manusia”.

Bagian Menimbang tersebut menegaskan bahwa rencana pembangunan 8 (delapan) tahun yang dirancang dalam TAP MPRS tersebut merupakan rencana dalam masa peralihan yaitu dari ekonomi yang kapitalistik ke pembangunan ekonomi sosialis.¹⁷² Kapitalisme yang menjadi ideologi pembangunan ekonomi baik pada masa kolonial maupun sampai dekade 1950'an dinilai telah mendatangkan kesengsaraan bagi rakyat Indonesia. Hal ini sudah lama dinyatakan oleh Soekarno bahwa :

“kapitalisme menyebabkan berkembangnya kapitaalaccumulatie, kapitaal-concentratie, kapitaalccentralisatie, dan industrieel reserve-armee, yang menyebarkan kesengsaraan...Kapitalisme melahirkan imperialisme yang bersifat dan berasas monopolistik : merebut tiap-tiap akar perusahaan, pertukangan atau perdagangan atau pelayaran (yg dijalankan rakyat) Indonesia, menggagahi (merebut dan menguasai) semua alat perekonomian Indonesia, menggagahi segala economisch leven atau kehidupan ekonomi (rakyat) Indonesia”.¹⁷³

Atas dasar itulah, rencana pembangunan ekonomi 8 (delapan) tahun didasarkan pada ideologi sosialisme Indonesia. Dengan landasan demikian, kebijakan pembangunan ekonomi diorientasikan pada:¹⁷⁴ (1). Terciptanya keadilan sosial yaitu suatu kondisi berkembangnya sikap dan kemauan untuk mendistribusikan sumberdaya ekonomi yang ada kepada sebanyak mungkin rakyat secara merata. Sumberdaya ekonomi yang ada tidak boleh dikuasai oleh sekelompok kecil warga masyarakat, namun harus diberikan kepada warga masyarakat sehingga mereka memiliki dan menjalankan kegiatan usahanya sendiri untuk memenuhi kebutuhan pokoknya;

(2). Terciptanya kesejahteraan masyarakat yang ditandai oleh adanya rasa aman atau selamat, tenteram, dan makmur lahir-bathin. Kondisi aman tercipta jika warga masyarakat dalam hidup kesehariannya tidak

dihadapkan pada gangguan atau bahaya-bahaya sosial tertentu seperti konflik sosial dan kekacauan politik. Kehidupan masyarakat yang aman akan mampu mendorong kelancaran proses dan peningkatan produksi serta pendistribusian barang kebutuhan pokok masyarakat. Kondisi tenteram ditandai oleh terjaminnya hak setiap warga mendapatkan pekerjaan, penghasilan yang layak, akses mendapatkan sumberdaya ekonomi, dan adanya perlakuan khusus bagi warga masyarakat yang lemah secara sosial-ekonomi. Makmur merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan pokok dari setiap warga baik dari hasil produksinya sendiri ataupun yang dihasilkan oleh warga yang lain;

(3). Terciptanya aktivitas warga masyarakat atas dasar asas kekeluargaan dan kegotong-royongan. Asas kekeluargaan menunjuk pada suatu kesadaran untuk mengerjakan segala sesuatunya oleh semua dan untuk semua di bawah satu pimpinan serta dibawah pengawasan seluruh warga masyarakat. Prinsip ini mengarahkan untuk lebih mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan bersama daripada orang-perseorangan atau kelompok tertentu. Untuk itu, antara pimpinan dengan bawahan, antara pemilik usaha dengan pekerja bersatu padu melaksanakan kegiatan produksi dengan mengutamakan kewajiban untuk bekerja bagi kepentingan bersama dan bukan tuntutan pada hak semata. Asas kegotong-royongan merupakan suatu kesadaran atau semangat untuk mengerjakan dan menanggung secara bersama-sama akibat dari kegiatan usaha yang dilaksanakan. Apabila kegiatan usaha mengalami kerugian, maka kerugian itu harus ditanggung bersama antara pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan tersebut. Sebaliknya apabila kegiatan usaha mendatangkan keuntungan, maka semua pihak yang terlibat dalam kegiatan usaha itu harus mendapatkan bagiannya sesuai dengan posisi, tanggung-jawab, dan sumbangan karyanya dalam kegiatan tersebut;

(4). Adanya pengakuan terhadap hak milik orang perseorangan atas sumberdaya ekonomi, namun dalam penggunaan atau pemanfaatannya dibatasi oleh kepentingan bersama. Artinya orang perseorangan yang memiliki sumberdaya ekonomi harus memanfaatkannya sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat pada diri si pemilik dan kepada warga masyarakat yang lain baik secara langsung maupun tidak langsung. Manfaat yang langsung berupa kesempatan untuk terlibat dalam proses kegiatan usaha sehingga dapat memperoleh upah atau keuntungan tertentu. Manfaat yang tidak langsung berupa ketersediaan barang kebutuhan pokok masyarakat yang dihasilkan dari pemanfaatan sumberdaya ekonomi tersebut.

- b. Perombakan struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dari pola penguasaan yang terpusat di tangan sekelompok kecil orang ke arah pola yang menyebar. Struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dan kegiatan usaha sampai dekade 1950'an masih terpusat di tangan sebagian kecil warga masyarakat baik investor asing maupun investor nasional termasuk penguasa feodal.¹⁷⁵ Di tingkat pengambil kebijakanpun masih terdapat perbedaan antara yang menginginkan tetap berpijak pada ideologi kapitalisme dengan konsekuensi penguasaan ekonomi secara terpusat oleh sekelompok kecil orang dengan yang menginginkan langsung memasuki sosialisme dengan konsekuensi harus terjadi perombakan struktur penguasaan ekonomi.¹⁷⁶ Kebijakan pembangunan ekonomi sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPRS No.II/MPRS/1960 dapat ditempatkan sebagai upaya pengakhiran terhadap perbedaan pandangan dengan menempatkan sosialisme sebagai ideologi dengan konsekuensi harus dilakukan perombakan struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dan kegiatan usaha terutama di sektor kegiatan ekonomi primer yaitu sektor pertanian.

Dorongan dilakukan perombakan struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dan kegiatan usaha dapat dicermati dari fakta-fakta dalam TAP MPRS No. II/MPRS/ 1960 tersebut, yaitu : (1). Pernyataan dalam Bagian “Menimbang” butir 5 yang menegaskan bahwa syarat pokok untuk melaksanakan pembangunan ekonomi adalah pembebasan rakyat dari pengaruh kolonialisme, imperialisme, feodalisme, dan kapitalisme. Kolonialisme dan imperialisme merupakan pola pikir dan tindakan yang menekankan pada upaya menguasai dan mengeksploitasi sumberdaya ekonomi yang dipunyai suatu kelompok atau suatu bangsa dengan menjajah secara politik untuk kepentingan pihak penjajah. Feodalisme dan kapitalisme merupakan pola pikir dan tindakan yang menekankan upaya penguasaan sumberdaya ekonomi secara terpusat pada sekelompok kecil orang dan menempatkan kelompok mayoritas sebagai alat produksi yang tereksplotasi untuk memaksimalkan keuntungan yang diperoleh penguasa feodal dan pemilik modal!¹⁷⁷Pembebasan rakyat di samping berarti tuntutan untuk mengakhiri feodalisme dan kapitalisme yang telah menyebabkan terjadinya penguasaan sumberdaya ekonomi yang terpusat tersebut dan tereksplotasinya warga masyarakat yang mayoritas, juga mengandung tuntutan untuk membagikan sumberdaya ekonomi kepada sebanyak mungkin warga masyarakat;

(2). Ketentuan Pasal 4 ayat (3) TAP MPRS No.II/MPRS/1960 yang menempatkan landreform sebagai basis pembangunan ekonomi dan bagian mutlak dari revolusi. Landreform mengandung semangat penataan struktur

penguasaan sumberdaya ekonomi dari penguasaan yang terpusat di tangan sekelompok kecil orang ke penguasaan yang menyebar kepada sebanyak mungkin orang. Penempatan landreform sebagai basis berarti perombakan struktur penguasaan sumberdaya ekonomi menjadi syarat pokok dan merupakan langkah awal yang harus dilakukan dalam kerangka mewujudkan masyarakat sosialis Indonesia. Struktur penyelenggaraan usaha harus dirombak dari kegiatan usaha yang hanya dijalankan oleh sekelompok kecil orang menuju kegiatan usaha yang dijalankan oleh mayoritas rakyat secara gotong royong. Sumber pembiayaan harus mengalami perombakan dari yang bersumber pada modal asing kepada sumber pembiayaan dari dalam negeri terutama yang sudah dipunyai oleh warga masyarakat sendiri sebagai pelaku usaha. Perombakan itu pun harus dilaksanakan dengan segera sesuai dengan penempatan landreform sebagai bagian mutlak dari revolusi. Kesenjangan perombakan struktur penguasaan sumberdaya ekonomi menjadi inti dari revolusi sehingga rakyat yang mayoritas dapat segera menguasai, memiliki, dan menjalankan kegiatan usahanya sendiri.

- c. Pemberian kesempatan kepada kekuatan nasional untuk menguasai dan menjalankan kegiatan ekonomi yang mencerminkan adanya semangat pemerataan. Ada 3 (tiga) kelompok kekuatan nasional yang diberi peranan utama dalam kegiatan ekonomi, yaitu : (1). Warga masyarakat yang mayoritas yang harus ditempatkan sebagai pemilik dan sekaligus sebagai pelaksana utama kegiatan usaha. Pasal 5 ayat (3) TAP MPRS No.II/MPRS/1960 menentukan : “untuk mengembangkan daya produksi guna kepentingan masyarakat dalam rangka ekonomi terpadu, perlu diikutsertakan rakyat dalam pengerahan semua modal dan potensi (funds and forces) dalam negeri, dimana kaum buruh dan tani memegang peranan yang penting”. Pengikutsertaan rakyat sebagai pemilik dan pelaku utama mempunyai makna strategis dalam kerangka meningkatkan semangat berusaha dan berproduksi dari rakyat. Hal ini ditegaskan oleh Soekarno dalam Pidato Arahan yang disampaikan pada Sidang Dewan Perancang Nasional yang kemudian dimasukkan sebagai lampiran TAP MPRS No.II/MPRS/1960 sebagai berikut :

“Sebagai manusia, petani (juga pekerja, nelayan, dan rakyat dengan peran-peran yang berbeda dalam kegiatan usaha) mempunyai harapan dan rasa gembira serta rasa kecewa. Mereka harus yakin bahwa bekerja adalah untuk masa depannya. Mereka tak akan gembira bekerja jika mereka (hanya) mengerjakan atau memburuh tanahnya orang lain atau kalau mereka tidak mendapat upah atau bagian yang layak”.¹⁷⁸

(2). Penunjukan dan penempatan koperasi sebagai salah satu pelaku usaha utama dapat dicermati dari beberapa fakta, yaitu : (a) ketentuan Pasal 6 ayat (2) TAP MPRS No.II/ MPRS/1960 yang menekankan agar memberikan tempat yang utama bagi koperasi-koperasi untuk ikutserta dalam pelaksanaan kegiatan usaha. Pemberian tempat utama menunjukkan bahwa koperasi harus dapat menjadi tumpuan bagi pengembangan kegiatan usaha di semua sektor. Koperasi bukan hanya sekedar pelengkap, namun diberi peranan bagi kemajuan perekonomian negara; (b) penegasan mengenai 3 (tiga) macam kedudukan dari koperasi yaitu sebagai alat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi terpinpin, sendi kehidupan ekonomi bangsa Indonesia, dan dasar untuk mengatur perekonomian rakyat.¹⁷⁹ Sebagai alat, koperasi harus menjalankan peranan yang sesuai dengan arahan kebijakan pembangunan ekonomi yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sebagai sendi, koperasi harus menjadi tempat atau wadah utama bagi warga masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan usaha termasuk upaya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri sebagai anggota dari koperasi. Sebagai dasar, prinsip atau asas kekeluargaan dan kebersamaan yang melandasi kegiatan usaha harus dijadikan landasan bagi pengembangan kegiatan usaha sebagai bagian dari strategi mewujudkan masyarakat sosialis Indonesia; (c) adanya arahan untuk menempatkan koperasi sebagai sarana untuk membawa kemajuan dan meningkatkan kesejahteraan serta daya beli masyarakat desa melalui berbagai bangunan koperasi.¹⁸⁰ Peranan demikian hanya mungkin dijalankan jika koperasi menempatkan diri sebagai pelopor dalam melakukan perubahan ke arah yang lebih maju masyarakat desa dan menjadikannya sebagai wadah bersama bagi masyarakat desa dalam menjalankan kegiatan usaha.

(3). Penunjukan badan usaha milik negara sebagai pelaku usaha utama yang di antaranya dapat dicermati dari fakta-fakta : (a) ketentuan Pasal 5 ayat (2) TAP MPRS No.II/MPRS/1960 yang menekankan negara untuk menguasai dan jika perlu memiliki kegiatan usaha yang vital bagi perkembangan perekonomian nasional dan kebutuhan hidup rakyat banyak. Ada 2 (dua) istilah yang menunjukkan posisi dan peranan Negara yaitu menguasai dan memiliki. Istilah menguasai menunjuk pada fungsi publik negara untuk mengatur dan mengarahkan kegiatan usaha agar berlangsung ke arah pembentukan masyarakat sosialis Indonesia, sedangkan istilah memiliki mengandung makna bahwa negara melalui badan usaha yang dibentuknya berfungsi sebagai pelaku kegiatan usaha di bidang-bidang yang vital bagi pengembangan perekonomian nasional dan kebutuhan hidup rakyat banyak; (b) ketentuan Pasal 6 ayat (3) dan (4) TAP MPRS No.II/MPRS/1960 yang menempatkan pemerintah melalui badan usaha

yang dibentuknya untuk melakukan kegiatan usaha di bidang impor barang kebutuhan pokok rakyat, bahan penolong bagi industri vital dan ekspor bahan-baku tertentu serta kegiatan usaha di bidang angkutan yang vital

2. Pertumbuhan Ekonomi Sebagai Pilihan Periode 1967 - 2005

Kepentingan yang hendak diwujudkan, dalam periode ini, sebenarnya secara formal tidak mengalami perubahan karena rezim penguasa yang baru tidak pernah melakukan revisi atau perubahan terhadap UUPA sebagai induk dari hukum pertanahan nasional. Konsekuensinya, ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yang dipertegas dalam Penjelasan Umumnya Angka I huruf a dari alinea terakhir yang memuat tujuan hukum agraria nasional masih berlaku dan tidak mengalami perubahan. Kemakmuran rakyat dalam arti terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat masih tetap menjadi orientasi kepentingan yang harus diwujudkan oleh hukum pertanahan.

Meskipun secara formal tidak mengalami perubahan, namun pergantian rezim penguasa Orde Lama (periode 1960-1966) ke penguasa Orde Baru telah diikuti oleh terjadinya perubahan orientasi kepentingan atau bahkan pilihan nilai sosial sebagai acuan dari kebijakan pembangunan ekonomi. Perubahan orientasi ini telah berpengaruh terhadap pengembangan strategi dan tahapan dalam pencapaian kemakmuran rakyat. Jika orientasi kebijakan pembangunan ekonomi penguasa Orde Lama lebih menekankan pada pemerataan penguasaan sumberdaya ekonomi dan pelaksanaan kegiatan usaha kepada sebanyak mungkin orang, maka sebaliknya orientasi kebijakan pembangunan ekonomi penguasa Orde Baru lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi ditandai oleh peningkatan secara kuantitatif atau jumlah produksi nasional dan kegiatan usaha yang menghasilkan produksi tersebut. Pada tingkat substansi kebijakan, orientasi pada pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari fakta-fakta, yaitu :

- a. Adanya kecenderungan penetapan angka capaian produksi nasional dan kegiatan usaha sebagai tarjet yang harus diupayakan peningkatannya. Pembangunan ekonomi diasumsikan akan mengalami keberhasilan jika kegiatan usaha yang dilakukan dapat memberikan kontribusi produksi yang terus meningkat. Peningkatan produksi membuka kemungkinan bagi negara dan pelaku usaha mengakumulasi pendapatan yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan berikutnya termasuk perluasan kegiatan usaha dan pemerataan hasilnya. Asumsi yang dicetuskan oleh aliran modernisme ini diyakini oleh perancang kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru sebagai cara untuk memacu dan mempercepat pengentasan kehidupan ekonomi bangsa dari keterbelakangan. Dalam hal

Perkembangan Hukum Pertanahan

ini, Riwanto Tirtosudarmo merangkum pemikiran “Tim Berkeley” sebagai kelompok perancang kebijakan tersebut dalam kalimat :

“Berbagai kebijakan ekonomi yang diambil Pemerintah haruslah bermuara pada pertumbuhan ekonomi (peningkatan produksi), karena tanpa peningkatan produksi yang cukup tinggi tidak mungkin dilakukan pembangunan bidang-bidang lainnya. Pemerataan pendapatan, pengurangan kemiskinan dan program peningkatan sosial lainnya hanya mungkin dilakukan jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat dicapai.”¹⁸¹

Oleh karena itu, sejak Repelita Pertama Pemerintah telah merencanakan angka peningkatan produksi nasional beserta besarnya investasi yang diperlukan untuk kegiatan usaha yang akan berperan dalam peningkatan produksi tersebut. Pada Repelita Pertama sudah direncanakan peningkatan produksi nasional secara keseluruhan sebesar 7% setiap tahun dan pada Repelita-Repelita berikutnya direncanakan dalam prosentase yang lebih rendah yaitu pada angka 5% sebagaimana tersaji dalam Tabel 6

Tabel 6
Rencana Peningkatan Produksi dalam Setiap REPELITA
Untuk Sektor-Sektor tertentu dan Nasional

SEKTOR & NASIONAL	PENINGKATAN PRODUKSI PER TAHUN DARI SETIAP REPELITA (%)					
	I	II	III	IV	V	VI
Pangan	9,3	5,1	4,3	4	3,2	2,5
Perkebunan	18	3,9	7,4	-	6,7	4,2
Industri	18	13	11	9,5	8,5	9,4
Pertambangan Umum	6	10	4	2,4	0,4	2,6
MIGAS	10	8	6,4	7,6	3	0,3
Bangunan	-	9,2	9	5	-	-
NASIONAL	7	7,5	6,5	5	5	6,2

Sumber : Lampiran Keppres masing-masing Repelita

Dengan tarjet peningkatan produksi setiap tahun sebesar yang direncanakan tersebut, Pemerintah dapat mengupayakan untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat dan peningkatan pendapatan negara sendiri. Dengan rencana peningkatan produksi di bidang pangan terutama beras sebesar di atas, jumlah nominal produksi beras yang dihasilkan harus diupayakan peningkatan terus menerus untuk mengurangi ketergantungan pada beras impor. Bahkan pada Repelita IV, produksi beras yang dihasilkan melampaui angka yang direncanakan sehingga Indonesia mencapai swasembada beras. Namun secara keseluruhan, angka peningkatan produksi untuk setiap Repelitanya, kecuali pada Repelita IV,

mengalami penurunan seperti tersaji dalam Tabel 7.

Tabel 7
Rencana Peningkatan Produksi Beras dan Devisa

REPELITA	BERAS (Juta ton)		DEVISA Pertahun (%)
	Nominal duksi (awal- akhir)	Besarnya Pe ningkatan Se lama Pelita	
I	10,52 – 15,42	4,9	6,56
II	14,45 – 18,18	3,73	10,5
III	17,50 – 20,60	3,1	11,2
IV	23,46 – 28,62	5,16	10
V	28,40 – 31,30	2,9	11,2
VI	31,96 – 34,61	2,65	-

Sumber : Lampiran Keppres masing-masing Repelita

Hal ini sejalan dengan rencana untuk merubah struktur perekonomian dari yang semula bertumpu pada sektor pertanian menjadi bertumpu pada sektor industri sehingga sumberdaya ekonomi yang ada terutama tanah pertanian cenderung dikonversi penggunaannya untuk memenuhi kebutuhan tanah bagi industri. Begitu juga, dengan rencana peningkatan produksi perkebunan, industri tertentu, dan pertambangan MIGAS sebesar seperti dalam Tabel 6, Pemerintah merencanakan adanya peningkatan devisa setiap tahun dari masing-masing Repelita sehingga jumlahnya melebihi kebutuhan dana impor barang yang diperlukan bagi pembangunan. Sektor-sektor tersebut merupakan penghasil produk ekspor yang berfungsi untuk meningkatkan jumlah devisa yang dimiliki negara.

Untuk mewujudkan rencana peningkatan produksi nasional setiap Repelita sebesar dalam Tabel 6, ketersediaan dan dukungan dana investasi dalam jumlah yang besar merupakan syarat utama yang harus dipenuhi. Oleh karena itu, dari Repelita ke Repelita rencana kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mendukung pencapaian peningkatan produksi terus ditingkatkan. Jika rencana kebutuhan dana investasi baik untuk penciptaan kegiatan usaha maupun sarana dan prasarana yang diperlukan untuk mendukung kegiatan usaha seperti jalan, saluran irigasi, pelabuhan pada Repelita Pertama hanya sebesar Rp 1,420 Trilyun, maka dalam Repelita-Repelita berikutnya terus meningkat menjadi Rp 11,415 Trilyun pada Repelita Kedua, Rp 42,835 Trilyun pada Repelita Ketiga, Rp 145,224 Trilyun pada Repelita Keempat, Rp 239,1 Trilyun pada Repelita Kelima, dan Rp 660,1 Trilyun pada Repelita Keenam. Dengan rencana peningkatan besaran dana investasi tersebut, jumlah kegiatan usaha di berbagai bidang diharapkan akan mengalami peningkatan.

Perkembangan Hukum Pertanahan

- b. Adanya kecenderungan untuk melibatkan pelaku-pelaku usaha yang mempunyai kemampuan menjalankan kegiatan usaha. Rencana peningkatan produksi dan ketersediaan dana investasi yang besar tidak mungkin dapat diupayakan dan disediakan sendiri oleh Pemerintah, namun harus melibatkan pelaku-pelaku usaha swasta yang berkemampuan baik dari penyediaan modal maupun penguasaan manajemen dan teknologi. Artinya pencapaian peningkatan produksi hanya mungkin dapat diupayakan melalui pelibatan pelaku-pelaku usaha swasta berskala besar yang memenuhi syarat berkemampuan di bidang-bidang tersebut.

Untuk itu, sejak Repelita Pertama, Pemerintah sudah merencanakan untuk melibatkan peranan pelaku usaha swasta besar meskipun dalam jumlah yang relatif kecil, yaitu baru sekitar 25% dari keseluruhan dana investasi yang direncanakan. Repelita Pertama merupakan tahapan membangun kepercayaan dunia usaha untuk berinvestasi sehingga Pemerintah harus mengambil peranan yang lebih besar. Namun dalam Repelita-Repelita berikutnya, peranan usaha swasta semakin meningkat dan bahkan dalam Repelita Kelima mereka sudah diproyeksikan mempunyai peran dominan sebagaimana terbaca dalam Tabel 8.

Tabel 8
Perbandingan Rencana Peranan Pemerintah dan Swasta

REPELITA	RENCANA KEBUTUHAN INVESTASI	INVESTASI PEMERINTAH	INVESTASI SWASTA
I	Rp 1,420 Trilyun	75%	25%
II	Rp 11,415 Trilyun	47%	53%
III	Rp 42,835 Trilyun	51%	49%
IV	Rp 145,224 Trilyun	54%	46%
V	Rp 239,1 Trilyun	45%	55%
VI	Rp 660,1 Trilyun	27%	73%

Sumber : Lampiran Keppres masing-masing Repelita

Proyeksi penurunan peranan Pemerintah di satu pihak dan peningkatan peranan pelaku usaha swasta terutama berskala besar menunjukkan ideologi kapitalisme telah mendasari pembangunan ekonomi. Artinya pembangunan ekonomi harus semakin bertumpu pada peranan pelaku usaha swasta terutama yang berkemampuan baik modal maupun penguasaan manajemen penyelenggaraan usaha dan teknologi yang diperlukan untuk meningkatkan produksi.

Untuk mendukung peningkatan peranan pelaku usaha swasta, Pemerintah mengembangkan lembaga pembiayaan seperti perbankan untuk menyediakan kredit yang diperlukan. Dari data yang ada sejak Repelita Pertama sampai Tahun 2003, jumlah kredit Bank yang sudah diberikan kepada pelaku usaha swasta

sebesar Rp 381,5 Trilyun. Dari jumlah tersebut, sebagian besar diberikan kepada kelompok pengusaha berskala besar, sedangkan sisanya terbagi kepada kelompok pelaku usaha kecil dan menengah. Jika dilihat dari kredit yang diterima oleh masing-masing unit usaha, terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara kredit yang diterima oleh masing-masing unit usaha berskala besar dengan yang berskala kecil-menengah sebagaimana tersaji dalam Tabel 9

Tabel 9
Jumlah kelompok Usaha, Kredit yang Diberikan dan Besarnya
Kontribusi terhadap Produksi Nasional Selama 6 Pelita -2003

KELOMPOK USAHA	Jumlah Pelaku Usaha	Jumlah Total Kredit yang Diberikan	Rerata Kredit per Unit Usaha	Kontribusi Produksi Nasional
Kecil	39.121.350 (99,85%)	Rp 127,502 T (33%)	Rp 3,259 Milyar	Rp 23,09 T (22%)
Menengah	55.437 (0,14%)	Rp 47,398 T (13%)	Rp 854,988 Milyar	Rp 17,58 T (17%)
Besar	2.005 (0,01%)	Rp 206,60 T (54%)	Rp 103,042 Trilyun	Rp 63,84 T (61%)
TOTAL	39.178.792	Rp 381,5 Trilyun	-	Rp 104,51 T

Sumber : Rudjito, 2004, Polemik Pembiayaan UMKM, dalam Koran Bisnis Indonesia, Selasa, 12 Oktober, halaman 4; Kompas, 2004, Depperindag Targetkan Pertumbuhan Industri 8% Tahun 2005-2009, Rabu, 11 Agustus, halaman 13

Pemberian kredit yang lebih besar kepada kelompok pelaku usaha berskala besar tidak terlepas dari kebijakan pembangunan yang menginginkan peranan mereka yang memenuhi syarat kemampuan modal serta penguasaan manajemen dan teknologi dalam rangka peningkatan produksi. Keinginan demikian didukung oleh fakta bahwa kontribusi kelompok pelaku usaha besar terhadap produksi nasional jauh lebih besar yaitu 61% dibandingkan dengan kelompok pelaku usaha kecil dan menengah yaitu 39%. Bahkan jika dilihat dari per-unit usahanya, kontribusi pelaku usaha kecil-menengah tidak lebih dari 1% daripada kontribusi yang diberikan oleh pelaku usaha besar. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian kesempatan kepada mereka yang memenuhi syarat kemampuan untuk melakukan kegiatan usaha dan memperoleh kredit merupakan bagian dari strategi mewujudkan orientasi pertumbuhan ekonomi.

Penitikberatan pada pertumbuhan ekonomi sebagai pilihan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi penguasa Orde Baru berimplikasi pada strategi pencapaian kemakmuran seluruh rakyat sebagai tujuan dari hukum pertanian nasional. Perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah sebagai upaya untuk melakukan pemerataan pemilikan tanah dinilai sebagai strategi yang tidak akan mampu mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi. Bahkan strategi

Perkembangan Hukum Pertanahan

yang demikian justru dinilai sebagai penghambat terhadap pertumbuhan ekonomi karena tidak memacu setiap orang untuk bersaing dalam berprestasi. Pemberian tanah kepada petani yang biasa dengan sistem ekonomi pertanian yang subsisten tidak akan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi peningkatan produksi yang dikehendaki oleh kebijakan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan ekonomi tidak pernah tercapai sebagaimana diasumsikan oleh pembentuk kebijakan, maka kemakmuran rakyat tidak akan pernah dapat dicapai.

Kemakmuran rakyat dapat dicapai bukan dengan cara membagi-bagikan tanah secara langsung kepada setiap petani atau kepada sebanyak mungkin orang, namun strategi pencapaiannya dapat diupayakan dengan memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk memperoleh dan mempunyai tanah dengan syarat tertentu yaitu mereka mampu mengembangkan kegiatan usaha melalui penguasaan dan penggunaan tanah serta bersaing untuk berprestasi dalam peningkatan produksi. Melalui strategi yang demikian, di satu sisi setiap orang sudah diberi kesempatan yang sama untuk memperoleh dan mempunyai tanah, namun kesempatan untuk sungguh-sungguh dapat menguasai dan mempunyai tanah akan terseleksi berdasarkan kemampuan mereka memenuhi persyaratan dan prestasinya dalam meningkatkan produksi dari penggunaan tanah yang diperolehnya. Melalui strategi yang demikian pula, kesempatan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat dapat diupayakan melalui ketersediaan kesempatan kerja dan peningkatan produksi oleh mereka yang memenuhi persyaratan tersebut di atas.

Untuk mendukung strategi seperti di atas, kebijakan pembangunan ekonomi telah meletakkan prinsip-prinsip tertentu yaitu efisiensi dan efektivitas penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah sebagai basis utama dan sekaligus sebagai acuan dalam pembentukan peraturan pelaksanaan UUPA tanpa perlu merubah atau merevisi asas-asas yang terdapat dalam UUPA itu sendiri. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau TAP MPR No.IV/MPR/1973, dalam Bab IV D huruf a butir 12 dinyatakan bahwa : „salah satu aspek pembangunan ekonomi ialah penggunaan tanah dan oleh karena itu demi peningkatan efisiensinya perlu diadakan perencanaan penggunaan tanah“. Begitu juga dalam TAP MPR No.IV/MPR/1978 Bab IV.D. Bagian Umum butir 20 dan Bagian Ekonomi, Pertanian huruf d dinyatakan :

“Agar pemanfaatan tanah sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, maka di samping menjaga kelestariannya perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah“.

“Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah dan perdesaan. Dalam hubungan ini diperlukan

langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata“.

Kutipan dari TAP MPR tersebut memberikan gambaran tentang adanya perubahan basis strategi dalam pembangunan hukum bidang pertanahan sebagai implikasi dari perubahan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yaitu efisiensi penggunaan tanah serta menata kembali dan mengendalikan secara efektif penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Perubahan ini tidak lagi menekankan pada perombakan struktur penguasaan tanah melalui landreform, namun lebih menekankan pada penataan agar penggunaan tanah lebih efisien yaitu memaksimalkan hasil yang diperoleh dengan menekan biaya serendah mungkin dan agar penggunaan tanah lebih efektif yaitu berhasil guna memberikan dukungan langsung terhadap pencapaian pertumbuhan ekonomi yaitu peningkatan jumlah kegiatan usaha atau investasi dan hasil produksinya. Efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah diharapkan dapat memberikannya terhadap pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berdampak lebih lanjut terhadap kemakmuran rakyat. Di sektor pertanian, efisiensi dan efektivitas itu diupayakan melalui revolusi hijau yang menekankan pada penggunaan teknologi kimia seperti pupuk non-organik dan teknologi biologi seperti bibit unggul, yang kesemuanya merupakan bentuk kapitalisasi usaha untuk meningkatkan produksi pertanian.¹⁸² Asumsi yang dibangun bahwa kemakmuran rakyat hanya dapat diwujudkan jika pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dan oleh karenanya tanah sebagai salah faktor produksi harus digunakan secara efisien dan efektif untuk mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi.

Dengan orientasi dan basis yang demikian, strategi yang dikembangkan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat bukan dengan mendistribusikan penguasaan dan pemilikan sumberdaya ekonomi seperti halnya tanah secara merata kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Strateginya adalah pemberian fasilitas untuk menguasai dan memiliki tanah kepada setiap orang yang mampu secara efisien dan efektif menggunakannya untuk pengembangan kegiatan usaha. Meskipun setiap orang diberi kesempatan yang sama untuk menguasai dan memiliki tanah, namun mereka yang efisien dan efektiflah yang akan lebih banyak memanfaatkan atau diberi kesempatan tersebut. Di sektor pertanian, mereka adalah petani kaya dan tuan tanah yang dapat mengembangkan kegiatan usaha dengan memanfaatkan revolusi hijau sebagai sarana meningkatkan produksi.¹⁸³ Peningkatan jumlah kegiatan usaha lebih lanjut akan berdampak pada peningkatan jumlah lapangan kerja yang dapat disediakan bagi masyarakat dan peningkatan hasil produksi bagi pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dan sumber pendapatan nasional.¹⁸⁴

B. Strategi Pencapaian Kepentingan Hukum Pertanahan: Dari Penyebaran ke Pengkonsentrasian Penguasaan Tanah

Orientasi kebijakan pembangunan ekonomi mempunyai implikasi terhadap pengembangan strategi pencapaian tujuan hukum pertanahan yaitu kemakmuran seluruh rakyat melalui penguasaan tanah. Rezim Orde Lama yang berorientasi pada kepentingan pemerataan lebih memilih strategi mendistribusikan secara langsung sumberdaya tanah sebagai salah satu faktor produksi kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Hal ini tercermin dalam peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA dalam periode 1960-1966 yang juga lebih cenderung menggunakan kelompok nilai sosial yang tradisional sebagai acuan pembentukan peraturan-peraturan pelaksanaan tersebut.

Sebaliknya kebijakan pembangunan ekonomi rezim Orde Baru sampai sekarang yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi lebih memilih untuk tidak mendistribusikan sumberdaya tanah kepada sebanyak mungkin orang namun sebaliknya memilih mengkonsentrasikan penguasaan tanah di tangan kelompok pelaku usaha berskala besar. Caranya adalah dengan memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk memiliki tanah dengan ketentuan memenuhi persyaratan tertentu yang mengacu pada pencapaian prestasi peningkatan produksi sebagai bentuk kontribusinya bagi pertumbuhan ekonomi. Siapapun yang memenuhi persyaratan yang ditentukan termasuk kemampuan bersaing dan berperilaku efisien serta berprestasi dalam peningkatan produksi diberi kesempatan untuk dapat mempunyai hak atas tanah. Artinya pendistribusian dan pemberian hak atas tanah tidak langsung ditujukan pada kelompok tertentu, namun setiap orang dapat memperoleh hak atas tanah jika memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut di atas. Menurut kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru, upaya memakmurkan seluruh rakyat tidak harus dengan cara setiap orang diberi dan memiliki tanah hak atas tanah. Tanah diberikan kepada mereka yang memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan dengan harapan mereka akan mengembangkan kegiatan usaha yang akan menyediakan lapangan kerja dan hasil produksi yang dibutuhkan oleh seluruh rakyat.

1. Penyebaran Penguasaan Tanah Periode 1960-1966

Upaya untuk menyebarkan penguasaan dan pemilikan tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat dilakukan melalui perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah. Perombakan struktur penguasaan tanah dari yang terpusat menjadi pola penguasaan tanah yang menyebar dengan cara melakukan pembatasan-pembatasan dalam pemilikan tanah dan mendistribusikannya kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Pendistribusian tanah secara merata dinilai sebagai strategi yang langsung dapat memenuhi kebutuhan pokok masyarakat. Perombakan dari pola penguasaan

tanah yang kapitalistik yang menempatkan tanah hanya sebagai alat pemaksimalan kepentingan individu pemegang haknya ke arah pola pengusahaan tanah yang koperatif yang menempatkan tanah sebagai alat pemenuhan kepentingan bersama.

Untuk mendukung pelaksanaan perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah sebagai strategi untuk menciptakan pemerataan, peraturan pelaksanaan UUPA lebih banyak diarahkan pada bidang landreform. Prioritas pembentukan hukum pertanahan lebih diberikan pada bidang landreform dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain yaitu Pengurusan Hak Atas Tanah, Pendaftaran Tanah, dan Tata Guna Tanah sebagaimana tertuang dalam Tabel 10 .

Tabel 10
Jumlah Peraturan Perundang-undangan Menurut Bidang
Hukum Pertanahan Periode 1960-1966

Hirarkhi Peraturan	Landreform	Pendaftaran Tanah	Pengurusan Hak Tanah	Tata Guna Tanah
Undang-Undang	4	-	1	2
Peraturan Pemerintah	2	1	3	-
Keppres	3	-	2	-
Peraturan Menteri	10	15	4	-
Keputusan Menteri	12	5	10	-
Instruksi Presiden	-	-	1	-
S.E. Menteri	9	1	7	-
	40	22	28	2

Sumber : Kumpulan Peraturan Perundang-undang Bidang Pertanahan

Data di atas menunjukkan bahwa bidang landreform mendapat pengaturan lebih banyak dibandingkan dengan bidang-bidang yang lain. Bahkan beberapa peraturan perundang-undangan di bidang yang lain dimaksudkan juga untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan bidang landreform. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah pada periode 1960-1966 untuk melakukan restrukturisasi penguasaan tanah dalam kerangka pemerataan pemilikan terutama tanah pertanian dan upaya mendahulukan kepentingan bersama, meskipun penjabarannya dalam kaedah-kaedah hukum dihadapkan pada proses politik yang didalamnya terdapat persaingan kepentingan yang menyebabkan ketentuan-ketentuan hukumnya dinilai kurang revolusioner. Di samping itu, prioritas pengaturan lebih banyak di bidang landreform menunjukkan bahwa struktur penguasaan tanah yang ada masih pincang dan tidak merata. Tanah masih terkonsentrasi penguasaannya di kelompok tertentu sehingga belum memungkinkan untuk dijadikan landasan bagi upaya penciptaan kemakmuran bersama dari seluruh rakyat. Struktur penguasaan tanah yang pincang hanya akan melanggengkan hubungan yang eksploitatif yang merugikan kepentingan kelompok masyarakat yang secara sosial-ekonomi lemah. Penguasaan tanah yang terkonsentrasi pada sekelompok kecil orang harus ditata-

Perkembangan Hukum Pertanahan

ulang agar tercipta struktur penguasaan yang lebih seimbang dan merata. Restrukturisasi inilah yang harus didorong dengan memberikan prioritas penjabaran nilai dan asas yang memberikan perlakuan khusus bagi mereka yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah yang sempit.

Penataan struktur penguasaan dan pemilikan sebagai pilihan kepentingan dari hukum pertanahan tidak terlepas dari peranan Soekarno sebagai pimpinan Negara, partai politik, dan militer. Soekarno, sebagaimana dinyatakan di atas, telah menempatkan ideologi sosialisme ala Indonesia sebagai dasar membangun masyarakatnya termasuk bidang ekonomi dan kebijakan pertanahan. Pilihan ini merupakan manifestasi penolakannya terhadap kapitalisme beserta imperialisme dan kolonialisme sebagai anak kandungnya termasuk penolakannya terhadap investasi asing langsung. Implikasinya pada kebijakan pertanahan adalah adanya tekanan pada penempatan landreform sebagai program prioritas. Dalam pidatonya dengan judul “Jalannya Revolusi Kita”, Soekarno¹⁸⁵ menyatakan bahwa landreform di satu pihak sebagai kebijakan yang akan mengakhiri hak-hak asing, konsesi-konsesi asing atas tanah, dan feodalisme, di lain pihak untuk memperkuat dan memperluas pemilikan tanah oleh seluruh rakyat terutama kelompok masyarakat yang lemah secara sosial ekonomi seperti petani tidak bertanah atau bertanah sempit dan buruh tani. Pandangan Soekarno telah ditempatkan sebagai landasan kebijakan yang menempatkan landreform sebagai basis pembangunan ekonomi dan bagian mutlak dari revolusi. Implikasinya, struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang masih terkonsentrasi pada sekelompok kecil warga masyarakat harus ditata ulang ke arah yang lebih menyebar. Tanah harus terbagi kepada sebanyak mungkin warga masyarakat sebagai upaya pengembangan kegiatan usaha dalam skala kecil-menengah. Di samping itu, kebijakan pertanahan harus mendukung pemberian peranan utama kepada koperasi dan perusahaan negara sebagai representasi dari kepentingan bersama warga masyarakat dalam pengembangan kegiatan usaha.

Partai politik merupakan aktor lain yang berperan dalam pengambilan kebijakan pertanahan baik di tingkat lembaga legislatif maupun eksekutif terutama di instansi yang berwenang di bidang pertanahan. Di tingkat lembaga legislatif, partai politik terbagi dalam 3 (tiga) kelompok yaitu yang berbasis Nasionalis kiri dan kanan, Agama, dan Komunis (NASAKOM) yang saling bersaing untuk mempengaruhi kebijakan pertanahan yang terwadahi dalam undang-undang. Di tingkat birokrasi pemerintah terjadi juga pengelompokan berdasarkan ideologi partai yang diikutinya sehingga antara kelompok birokrasi yang satu dengan yang saling bersaing untuk mempengaruhi kebijakan pertanahan, yang notabene merupakan perpanjangan dari persaingan di tingkat partai politik. Ketiga kelompok partai menempatkan diri sebagai representasi dari kelompok masyarakat yang berbeda. Partai yang berbasis Nasionalis kiri dan komunis menempatkan diri sebagai representasi dari kelompok masyarakat yang lemah

secara sosial ekonomi seperti petani tidak bertanah, petani bertanah sempit, dan buruh tani, sedangkan partai yang berbasis Nasionalis kanan dan Agama lebih menempatkan diri sebagai representasi dari kelompok masyarakat yang kuat secara sosial ekonomi seperti petani bertanah luas.¹⁸⁶

Secara umum, peranan partai yang merepresentasikan kelompok petani miskin lebih besar pada periode ini karena adanya kesesuaian orientasi perjuangannya dengan pandangan Soekarno yang menjadi acuan dari kebijakan pertanahan. Hal ini dapat dicermati dari keberhasilan pembentukan UU No.2/1960 yang menekankan adanya jaminan perlindungan dan hak kelompok petani miskin terutama para petani penggarap dalam perjanjian bagi hasil tanah pertanian. Begitu juga, keberhasilan menetapkan batas maksimum pemilikan tanah pertanian sebagaimana ditentukan dalam UU No.56/1960 dan prosedur pengambilalihan tanah kelebihan dan absentee untuk dibagikan kepada masyarakat dengan cara pembayaran harga tanah yang menguntungkan mereka sebagaimana diatur dalam PP No.224/1961 jo. PP No.41/1964.

Namun demikian, kelompok partai yang merepresentasikan kelompok petani bertanah luas juga mampu menjalankan peranannya mempengaruhi substansi tertentu kebijakan pertanahan. Di antaranya adalah dasar penentu batas maksimum pemilikan tanah pertanian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 UU No.56/1960 yaitu luas batas maksimum ditetapkan berdasarkan tingkat kepadatan penduduk masing-masing daerah tingkat II Kabupaten dan jumlah anggota keluarga sebanyak 7 orang dengan ketentuan kelebihan setiap orang dari jumlah tersebut mendapatkan tambahan 10%. Dengan dasar tersebut, petani pemilik tanah yang luas lebih diuntungkan karena masih memungkinkan untuk memiliki tanah pertanian yang luas yaitu 5 ha sampai 20 ha. Begitu juga, ketentuan PP No.224/1961 jo. PP No.41/1964 yang memberi peluang bagi PNS/ABRI melalui hukum pengecualian memungkinkan mereka untuk tetap memiliki tanah pertanian secara absentee meskipun sudah pensiun dari aktivitas pelayanan publik. Artinya birokrasi pemerintah sebagai bagian dari pengambil kebijakan pertanahan di samping memperjuangkan kepentingan kelompok petani bertanah luas sebagai pendukung partai yang diukuti juga memperjuangkan kepentingan dirinya dengan memanfaatkan kewenangan yang dipunyai.

Institusi militer yang pada periode sebelumnya terutama pada tahun 1959 mempunyai peranan dalam penetapan kebijakan pertanahan dan yang telah diuntungkan tampaknya telah memberikan peranannya secara passif yaitu secara diam-diam mendukung perjuangan kepentingan dari partai yang merepresentasikan kelompok petani bertanah luas dan kebijakan pembangunan ekonomi yang menempatkan perusahaan negara sebagai pelaku utama. Institusi militer pada periode 1950'an telah mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan nasionalisasi perusahaan perkebunan asing dan menempatkan tanah-tanah perkebunan berada dalam pengelolaannya.¹⁸⁷ Kesempatan mengelola tanah

perkebunan secara potensial mendatangkan keuntungan bagi institusi militer sehingga tidak ingin melepaskannya dengan diserahkannya kepada perusahaan negara yang dikelola oleh kalangan sipil di pemerintahan. Hal ini menjadi faktor pendorong terjadinya konflik antara birokrasi militer dengan birokrasi sipil dan partai komunis Indonesia selama periode Orde Lama.¹⁸⁸

Namun upaya untuk mewujudkan pemerataan pemilikan tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat tidaklah berlangsung secara lancar. Kelompok masyarakat yang sudah menguasai tanah yang luas sebagai sumber kehidupan ekonomi dan simbol dari status sosial mereka melakukan perlawanan untuk menggagalkan pelaksanaannya. Data dari penelitian yang ada menunjukkan bahwa pemilik tanah berusaha untuk menggagalkan melalui cara memanipulasi data pemilikan tanahnya¹⁸⁹ dan memperlambat proses pelaksanaan pengambilan tanah kelebihan dan absentee oleh Panitia Landreform.¹⁹⁰ Manipulasi data pemilikan tanah yang seharusnya dilaporkan dilakukan dengan memindahkan hak milik tanahnya kepada saudara atau orang-orang dekatnya dan diakui telah terjadi sebelum berlakunya ketentuan landreform. Dengan penggunaan waktu pemindahan hak yang mundur, kelebihan tanah dari maksimum dan pemilikan tanahnya secara absentee akan terhindar dari pengambilalihannya oleh pemerintah untuk dijadikan obyek landreform. Upaya lain yang dilakukan adalah mempengaruhi kinerja panitia landreform melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalamnya sehingga proses pengambilan tanah kelebihan dan absentee serta pendistribusiannya kepada warga masyarakat yang berhak tidak segera dapat dilakukan.

2. Pengkonsentrasian Penguasaan Tanah Periode 1967-2005

Pergantian rezim kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru pada tahun 1967 diikuti dengan penilaian terhadap strategi pencapaian kepentingan dalam hukum pertanahan nasional. Perombakan struktur penguasaan dan pemilikan tanah sebagai upaya untuk melakukan pemerataan pemilikan tanah dalam periode Orde Lama dinilai sebagai strategi yang tidak akan mampu mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi. Bahkan strategi yang demikian justru dinilai sebagai penghambat terhadap pertumbuhan ekonomi karena tidak memacu setiap orang untuk bersaing dalam berprestasi. Pemberian tanah kepada petani yang biasa dengan sistem ekonomi pertanian yang subsisten tidak akan dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi peningkatan produksi yang dikehendaki oleh kebijakan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan ekonomi tidak pernah tercapai sebagaimana diasumsikan oleh pembentuk kebijakan, maka kemakmuran rakyat tidak akan pernah dapat dicapai.

Kemakmuran rakyat dapat dicapai bukan dengan cara membagi-bagikan tanah secara langsung kepada setiap petani atau kepada sebanyak mungkin orang, namun strategi pencapaiannya diupayakan dengan memberikan kesempatan

kepada setiap orang untuk memperoleh dan mempunyai tanah dengan syarat tertentu yaitu mereka mampu mengembangkan kegiatan usaha melalui penguasaan dan penggunaan tanah serta bersaing untuk berprestasi dalam peningkatan produksi. Melalui strategi yang demikian, di satu sisi setiap orang sudah diberi kesempatan yang sama untuk memperoleh dan mempunyai tanah, namun kesempatan untuk sungguh-sungguh dapat menguasai dan mempunyai tanah akan terseleksi berdasarkan kemampuan mereka memenuhi persyaratan dan prestasinya dalam meningkatkan produksi dari penggunaan tanah yang diperolehnya. Melalui strategi yang demikian pula, kesempatan untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat dapat diupayakan melalui ketersediaan kesempatan kerja dan peningkatan produksi oleh mereka yang memenuhi persyaratan tersebut di atas.

Untuk mendukung strategi seperti di atas, kebijakan pembangunan ekonomi telah meletakkan prinsip-prinsip tertentu yaitu efisiensi dan efektivitas penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah sebagai basis utama dan sekaligus sebagai acuan dalam pembentukan peraturan pelaksanaan UUPA tanpa perlu merubah atau merevisi asas-asas yang terdapat dalam UUPA itu sendiri. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau TAP MPR No.IV/MPR/1973, dalam Bab IV D huruf a butir 12 dinyatakan bahwa :

“salah satu aspek pembangunan ekonomi ialah penggunaan tanah dan oleh karena itu demi peningkatan efisiensinya perlu diadakan perencanaan penggunaan tanah“.

Begitu juga dalam TAP MPR No.IV/MPR/1978 Bab IV.D. Bagian Umum butir 20 dan Bagian Ekonomi, Pertanian huruf f dinyatakan :

“Agar pemanfaatan tanah sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat serta dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, maka di samping menjaga kelestariannya perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah“.

“Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah dan perdesaan. Dalam hubungan ini diperlukan langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata“.

Kutipan dari TAP MPR tersebut memberikan gambaran tentang adanya perubahan basis strategi dalam pembangunan hukum bidang pertanahan sebagai implikasi dari perubahan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yaitu efisiensi

Perkembangan Hukum Pertanahan

penggunaan tanah serta menata kembali dan mengendalikan secara efektif penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah. Perubahan ini tidak lagi menekankan pada perombakan struktur penguasaan tanah melalui landreform, namun lebih menekankan pada penataan agar penggunaan tanah lebih efisien yaitu memaksimalkan hasil yang diperoleh dengan menekan biaya serendah mungkin dan agar penggunaan tanah lebih efektif yaitu berhasil guna memberikan dukungan langsung terhadap pencapaian pertumbuhan ekonomi yaitu peningkatan jumlah kegiatan usaha atau investasi dan hasil produksinya. Efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah diharapkan dapat memberikan dukungannya terhadap pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berdampak lebih lanjut terhadap kemakmuran rakyat. Di sektor pertanian, efisiensi dan efektivitas itu diupayakan melalui revolusi hijau yang menekankan pada penggunaan teknologi kimia seperti pupuk non-organik dan teknologi biologi seperti bibit unggul, yang kesemuanya merupakan bentuk kapitalisasi usaha untuk meningkatkan produksi pertanian.¹⁹¹ Asumsi yang dibangun bahwa kemakmuran rakyat hanya dapat diwujudkan jika pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dan oleh karenanya tanah sebagai salah faktor produksi harus digunakan secara efisien dan efektif untuk mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi.

Dengan orientasi dan basis yang demikian, strategi yang dikembangkan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat bukan dengan mendistribusikan penguasaan dan pemilikan sumberdaya ekonomi seperti halnya tanah secara merata kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Strateginya adalah pemberian fasilitas untuk menguasai dan memiliki tanah kepada setiap orang yang mampu secara efisien dan efektif menggunakannya untuk pengembangan kegiatan usaha. Meskipun setiap orang diberi kesempatan yang sama untuk menguasai dan memiliki tanah, namun mereka yang efisien dan efektiflah yang akan lebih banyak memanfaatkan atau diberi kesempatan tersebut. Di sektor pertanian, mereka adalah petani kaya dan tuan tanah yang dapat mengembangkan kegiatan usaha dengan memanfaatkan revolusi hijau sebagai sarana meningkatkan produksi.¹⁹² Peningkatan jumlah kegiatan usaha lebih lanjut akan berdampak pada peningkatan jumlah lapangan kerja yang dapat disediakan bagi masyarakat dan peningkatan hasil produksi bagi pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat dan sumber pendapatan nasional.¹⁹³

Pilihan kepentingan hukum pertanahan seperti di atas tidak terlepas dari peranan aktor inti dalam rezim Orde Baru, sedangkan kelompok-kelompok masyarakat hanya dapat menjalankan peranan yang tidak langsung. Hal ini sesuai dengan kedudukan pemerintah yang relatif otonom berhadapan dengan kelompok-kelompok masyarakat. Artinya aktor-aktor inti dalam rezim dapat mengambil keputusan berdasarkan pilihan kepentingan yang ditetapkan sendiri tanpa terpengaruh oleh tuntutan-tuntutan yang didesakkan kelompok-kelompok masyarakat. Tuntutan dari masyarakat akan diakomodasi secara selektif

kesesuaiannya atau dukungannya terhadap pilihan kepentingan yang ditetapkan oleh aktor-aktor inti.

Kelompok aktor inti merupakan koalisi antara militer dan teknokrat.¹⁹⁴ Di pihak militer adalah tokoh-tokoh di Angkatan Darat baik yang menjadi unsur pimpinan di institusi militer sendiri maupun yang dikaryakan di departemen-departemen kunci pemerintahan. Teknokrat adalah para pemikir yang diangkat dan ditugaskan sebagai pimpinan di departemen-departemen tertentu terutama yang pemikirannya sejalan dengan pilihan kepentingan yang ingin dicapai oleh pimpinan pemerintahan. Para aktor inti berpandangan bahwa Indonesia dihadapkan pada krisis ekonomi yang berat sebagai akibat gagalnya pembangunan ekonomi yang dilaksanakan rezim Orde Lama yang mendasarkan pada ideologi sosialisme ala Indonesia. Oleh karena itu, para aktor inti ini mengambil pandangan antitesis dengan mengalihkan ideologi pembangunan ekonomi pada kapitalisme.¹⁹⁵

Dengan pilihan ideologi pembangunan ekonomi yang demikian tersebut, para aktor inti memandang bahwa pilihan kepentingan hukum pertanahan sebagai salah satu pendukung kegiatan pembangunan ekonomi tidak lagi diarahkan pada penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah melalui program landreform. Menurut mereka, penataan struktur tersebut merupakan kebijakan radikal yang akan menimbulkan beberapa implikasi, yaitu:¹⁹⁶ (a) terjadinya penentangan oleh pemilik tanah luas yang selama masa peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru telah menjadi mitra militer dalam menumpas partai komunis beserta pendukungnya, sedangkan kemitraan tersebut masih diperlukan untuk menghadapi sisa-sisa para pendukung partai komunis. Oleh karenanya, kebijakan pertanahan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan pemilik tanah luas sebagai mitra militer; (b) akan menjauhkan rezim dari dukungan pelaku usaha swasta besar yang justeru diharapkan peranannya. Pilihan ideologi kapitalisme menuntut peranan pelaku usaha yang efisien dan rasional terutama asing yang sangat diperlukan dalam kondisi keterbatasan modal dalam negeri. Oleh karenanya, kebijakan pertanahan yang diambil harus memberikan dukungan dan daya tarik bagi kehadiran mereka. Pilihan penataan struktur pemilikan tanah melalui landreform yang dinilai berlandaskan pada ideologi sosialisme tidak akan memberikan dukungan terhadap peranan pelaku usaha besar dan sebaliknya justeru akan menyebabkan mereka lari dari Indonesia karena sulitnya memperoleh tanah; (c) terhambatnya proses pencapaian pertumbuhan ekonomi yang menjadi pilihan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi. Landreform hanya akan menciptakan pelaku usaha dalam skala menengah-kecil dengan penguasaan tanah yang tidak luas sehingga kegiatan usahanya cenderung tidak efisien dan tidak produktif. Akibatnya, harapan pemberian kontribusi dari kebijakan pertanahan terhadap pertumbuhan ekonomi tidak mungkin dapat diwujudkan; (d) terganggunya kepentingan internal militer sendiri terutama penguasaan mereka atas tanah-tanah perkebunan yang diperoleh negara dari kebijakan nasionalisasi perusahaan-

perusahaan perkebunan asing sejak tahun 1958. Landreform yang mengharuskan pembagian tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat dinilai pada akhirnya akan berimbas pada tuntutan agar tanah-tanah perkebunan yang dikuasai institusi negara juga dijadikan obyek pembagian tanah.

Penolakan kelompok aktor inti terhadap penataan struktur pemilikan dan penguasaan tanah berarti mereka menempatkan kebijakan pertanahan sebagai sektor pendukung terhadap upaya mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang menjadi orientasi dari pembangunan ekonomi yang berlandaskan ideologi kapitalisme. Keputusan kelompok aktor inti inilah yang menjadi dasar acuan bagi pengambil kebijakan pertanahan baik di tingkat birokrasi pemerintah yang berwenang di bidang tersebut maupun di tingkat legislatif yang sudah dikuasai oleh pendukung rezim Orde Baru. Mereka dituntut mengembangkan kebijakan yang melemahkan atau bahkan meniadakan kelembagaan yang mendukung penataan struktur pemilikan tanah seperti penghapusan Pengadilan Landreform dan menempatkan landreform sebagai tugas rutin atau biasa pemerintah. Sebaliknya mereka dituntut untuk mendukung pertumbuhan ekonomi seperti percepatan dan kemudahan perolehan tanah bagi usaha besar, penafian hak ulayat masyarakat hukum adat dan semua aspek yang terkait.

Kelompok aktor di luar koalisi inti hanya mempunyai peranan yang tidak langsung dalam memberikan pandangan penyeimbang yang hanya akan diakomodasi melalui proses seleksi kesesuaian atau kontribusinya terhadap pencapaian pilihan kepentingan yang ditetapkan oleh kelompok aktor inti. Di antara mereka ini adalah :

- a. Kelompok akademisi yang berusaha memberikan pandangan sebagai alternatif melalui seminar atau diskusi atau media cetak. Di antaranya adalah : (1) kajian melalui seminar pada tahun 1977 berkenaan dengan Permendagri No.15/1975 yang mengatur pembebasan tanah sebagai bagian untuk mempercepat dan mempermudah pengadaan tanah dalam rangka mendukung peningkatan jumlah kegiatan usaha dan produksi. Melalui seminar ini, para akademisi bersama dengan kelompok peserta lain menyatakan bahwa Permendagri tersebut baik secara formal maupun materiil batal dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.¹⁹⁷ Secara formal, Menteri tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan peniadaan atau pengurangan terhadap hak warga masyarakat karena hal-hal yang demikian merupakan porsi kewenangan lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Pembebasan atau pengadaan tanah merupakan tindakan yang mengurangi atau meniadakan hak atas tanah warga masyarakat sehingga pengaturannya bukan dalam bentuk Peraturan Menteri namun dalam wadah Undang-Undang. Secara materiil, substansi ketentuan Permendagri No.15/1975 kurang memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat yang

tanahnya terkena karena daya tawar mereka cenderung lemah berhadapan dengan pemerintah, sedangkan Panitia Pembebasan yang seharusnya berada dalam posisi independen namun justru partisan terhadap kepentingan pihak yang memerlukan tanah dan tidak adanya lembaga banding yang independen seperti pengadilan yang dapat digunakan oleh warga masyarakat untuk mengajukan keberatan terhadap besarnya ganti kerugian. Di samping itu dalam seminar ini direkomendasikan agar pelaksanaan pembebasan tanah hanya digunakan untuk sungguh-sungguh bagi kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan komersial seperti pengadaan tanah untuk kepentingan swasta;

(2) Lontaran kajian salah seorang guru besar hukum tanah dan arsitek pembentukan UUPA, Boedi Harsono, dalam satu Seminar 1994 berkenaan dengan jangka waktu 30 tahun untuk HGB dan 30-35 tahun bagi HGU sebagai bentuk tanggapan kritis atau “counter” terhadap pandangan para pelaku usaha bahwa jangka waktu tersebut tidak kompetitif dan menuntut Pemerintah untuk memberikan jangka waktu 100 tahun. Menurutnya, jangka waktu 30-35 tahun merupakan waktu yang layak karena telah memberikan kontribusinya bagi pencapaian tujuan pembangunan baik di sektor perkebunan maupun industri dan perumahan. Di samping itu, penentuan 30-35 tahun merupakan satu bentuk pertanggung-jawaban pemerintah kepada generasi bangsa yang akan datang untuk ikutserta menilai dan memutuskan kelayakan penggunaan tanah bagi kegiatan usaha yang bersangkutan ketika dilakukan perpanjangan dan pembaharuan;

(3) Lontaran pandangan kritis seorang ahli hukum tanah, Maria SW Sumardjono, yang menjadi staf ahli dan bahkan kemudian menjadi wakil kepala Badan Pertanahan Nasional baik dalam diskusi-diskusi maupun melalui media cetak tentang perlunya pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan dorongan agar Pemerintah tidak perlu khawatir bahwa pengakuan tersebut akan menimbulkan hambatan bagi pelaksanaan pembangunan. Dalam salah satu tulisannya, Maria SW Sumardjono¹⁹⁸ menulis: “sudah saatnya (bagi Pemerintah) untuk menentukan sikap yang proporsional terhadap masalah yang cukup peka yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat”. Artinya jika hak ulayat itu memang masih berlangsung dengan menggunakan ukuran obyektif sebagai kriteria penilaian, maka hendaknya pengakuan dan perlakuan yang sama terhadap hak ulayat tersebut harus diberikan. Pandangan ini dikemukakan sebagai bentuk “counter” terhadap pandangan dominan di lingkungan internal Pemerintah yang didukung oleh akademi tertentu lainnya yang mengkhawatirkan bahwa pengakuan tersebut akan membahayakan kegiatan

pembangunan karena pengakuan hanya akan membangunkan “singa tidur”. Pengakuan hanya akan membentuk kesadaran masyarakat hukum adat terhadap hak ulayatnya yang akan berimplikasi pada tuntutan-tuntutan yang akan mengganggu penyediaan tanah bagi pembangunan.

- b. Kelompok pelaku usaha melalui organisasi profesinya seperti Real Estate Indonesia atau organisasi pengusaha lainnya yang dilontarkan dalam seminar-seminar atau pandangan akademisi tertentu atau melalui wakil-wakil mereka di Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁹⁹ Di antara tuntutan yang mereka ajukan berkenaan dengan jangka waktu HGB dan HGU serta kemudahan pemilikan tanah bagi Warga Negara Asing termasuk kemungkinan pemberian Hak Milik. Mereka menilai jangka waktu HGB dan HGU yang ada kurang memberikan jaminan bagi keberlangsungan kegiatan usaha dan kalkulasi keuntungan yang dapat diperoleh. Jangka waktu 30-35 tahun dinilai kurang memberikan daya saing bagi upaya menarik investor terutama asing karena di negara lain di kawasan Asia seperti Cina yang memberikan jangka waktu hak atas tanah langsung 100 tahun.²⁰⁰ Di samping itu, kelompok ini menilai larangan bagi Warga Negara Asing mempunyai Hak Milik kurang memberikan dukungan bagi pengembangan kegiatan usaha di sektor industri properti sedangkan pasar properti bagi orang asing dinilai sangat potensial.²⁰¹ Menurut mereka, Pemerintah minimal harus memberikan kemudahan bagi Warga Negara Asing untuk membeli dan memiliki tanah berikut bangunan rumahnya di Indonesia.
- c. Lembaga Swadaya Masyarakat
Lembaga ini atau yang disingkat LSM telah memainkan peranannya dalam kerangka pemberdayaan masyarakat baik secara sosial-ekonomi maupun politik di tengah-tengah kebijakan pemerintah lebih diarahkan pada kepentingan yang dibangun sendiri yang tidak mencerminkan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat.²⁰² Jika perkembangan peranan Lembaga ini dicermati, sejak dekade 1970'an sampai pertengahan dekade 1990'an, mereka lebih banyak bergerak dalam upaya pemberdayaan masyarakat agar lebih menjadi mandiri di bidang sosial-ekonomi dan pendampingan masyarakat dalam menghadapi konflik mereka dengan Pemerintah ataupun dengan perusahaan swasta termasuk dalam bidang pertanahan.²⁰³ Kemudian pada pertengahan dekade 1990'an, ada kecenderungan baru peranan LSM dengan memasuki tuntutan reformasi kebijakan bidang pertanahan.²⁰⁴ Di antara tuntutan mereka adalah seperti Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mengajukan pembentukan Lembaga Arbitrase Tanah atau Lembaga Peradilan Agraria sebagai jalan keluar bagi penyelesaian konflik struktural

antara masyarakat pemilik dengan Pemerintah dan perusahaan swasta yang terus meningkat tanpa menciptakan perubahan terhadap kehidupan masyarakat. Di Era Reformasi, peranan LSM dalam mengajukan tuntutan semakin meningkat yang di antaranya diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) agar Pemerintah mengembalikan harkat, martabat, dan kedaulatan masyarakat hukum adat melalui kebijakan pengakuan hak ulayat mereka.²⁰⁵ Tuntutan ini memperkuat kajian kritis kalangan akademisi yang menuntut hal yang sama. Di samping itu, pada tahun 2000 terbentuk Kelompok Studi Pembaharuan Agraria dengan komponen kalangan akademisi IPB dan UGM, Konsorsium Pembaharuan Agraria, dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) yang secara sistematis merumuskan agenda pembaharuan kebijakan agraria yang diharapkan menjadi keputusan politik di tingkat lembaga politik tertinggi negara, yang hasilnya kemudian disampaikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001 agar menjadi salah satu keputusan lembaga tertinggi negara tersebut. Kelompok ini juga setelah melakukan evaluasi melalui diskusi-diskusi menolak terhadap kebijakan pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Perpres No.36/2005 yang dinilai berpotensi mendatangkan tindakan represif bagi warga masyarakat pemilik tanah dalam pengadaan tanah bagi pembangunan.

Terhadap tuntutan yang diajukan oleh kelompok-kelompok di luar koalisi aktor inti tersebut, pembentuk kebijakan dan hukum pertanahan sangat lamban serta bersifat kompromistis dan politis, yang uraiannya disajikan dalam bagian sub-bab ini dan sub-bab berikutnya.

Strategi menjadikan tanah sebagai pendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus sebagai jalan meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak selalu dapat diwujudkan. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan contoh di sektor perkebunan dan pembangunan perumahan. Untuk mendukung peningkatan produksi di sektor perkebunan, dengan mendasarkan pada syarat-syarat yang telah ditentukan, tanah perkebunan dikuasai oleh perusahaan perkebunan berskala besar. Dalam rangka memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat, perusahaan perkebunan besar diwajibkan untuk memberikan sebagian tanah perkebunannya kepada petani-petani tertentu melalui program Perkebunan Inti Rakyat dengan harapan peningkatan produksi tetap dapat diupayakan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat petani yang menjadi peserta juga dapat dicapai. Namun upaya memadukan kepentingan dari dua kelompok yang berbeda tersebut tidak mudah dilaksanakan karena adanya dominasi dan monopoli oleh perusahaan perkebunan terhadap petani peserta sehingga

Perkembangan Hukum Pertanahan

upaya menciptakan kesejahteraan petani tidak tercapai dan bahkan berkembang hubungan yang eksploitatif. Begitu juga pemberian tanah kepada perusahaan pengembang untuk meningkatkan produksi rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar masyarakat justru menciptakan elitisasi permukiman karena kelompok masyarakat yang berpenghasilan menengah-bawah tidak dapat menjangkau harga jual rumah.

BAB IV

PERKEMBANGAN PILIHAN NILAI SOSIAL DALAM HUKUM PERTANAHAN

UUPA sebagai ketentuan pokok hukum pertanahan nasional mengakomodasi 2 (dua) kelompok nilai sosial sebagai dasar yaitu patembayan atau modern dan paguyuban atau tradisional. Penggunaan nilai sosial modern dimaksudkan untuk mendorong pemanfaatan tanah semakin produktif, sedangkan penggunaan nilai sosial tradisional diarahkan untuk menjaga agar penguasaan dan pemilikan tanah tetap terdistribusi secara merata. Pemanfaatan tanah didorong untuk dilaksanakan dengan menggunakan teknologi yang semakin modern, namun kemajuan dalam usaha pemanfaatan tanah tersebut tetap tidak menyebabkan terjadinya kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah di antara kelompok-kelompok masyarakat. Individualisasi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai ciri kemodernan suatu masyarakat diakui dan diakomodasi, namun individualisasi itu hendaknya tidak menyebabkan kepentingan sosial atau umum terabaikan dengan melekatkan fungsi sosial terhadap pemilikan tanah oleh individu. Pengusahaan tanah boleh dijalankan melalui bentuk-bentuk perusahaan baik yang modern maupun koperasi, namun tanggung jawab dan manfaat dari pelaksanaan kegiatan usaha tersebut harus dipikul dan dinikmati bersama oleh semua kelompok masyarakat terutama yang terlibat langsung dalam kegiatan usaha. Prinsip persamaan digunakan sebagai acuan untuk mendistribusikan sumberdaya tanah namun tetap terbuka untuk mengakomodasi perlakuan khusus bagi kelompok masyarakat yang secara sosial-ekonomi lemah.

Pengakomodasian 2 (dua) kelompok nilai sosial secara bersamaan mencerminkan pemahaman mendalam dari pembentuk UUPA tentang kemajemukan kondisi sosial ekonomi bangsa Indonesia. Kemajemukan ditandai oleh adanya perbedaan kesadaran hukum atau budaya hukum atau nilai sosial yang

Perkembangan Hukum Pertanahan

berbeda di antara kelompok-kelompok yang ada. Konsekuensinya, norma hukum yang mengatur hubungan hukum antara subyek yaitu individu atau kelompok atau bangsa dengan obyek yaitu sumberdaya tanah di samping harus mengandung persamaan dan sekaligus persaingan juga harus membuka adanya perbedaan pengaturan. Norma hukum yang hanya mendasarkan nilai sosial modern yang menekankan pada persamaan memang dapat mendorong kelompok tertentu mencapai kemajuan, namun juga berpotensi menyebabkan kelompok yang lain mengalami kemunduran atau keteringgalan sosial ekonomi karena ketidakmampuannya bersaing. Sebaliknya norma hukum yang mendasarkan pada nilai sosial tradisional yang menekankan pada perbedaan dan perlakuan khusus tidak mendorong setiap individu atau kelompok berkeaktivitas maju.

Dalam konteks pemikiran seperti di atas, sikap bijak dan komprehensif pembentuk UUPA dengan mengakomodasi 2 (dua) kelompok nilai sosial harus dipahami dan dijadikan dasar dalam pembangunan hukum pertanahan secara keseluruhan. Dengan memadukan kedua kelompok nilai sosial secara bersamaan ke dalam prinsip-prinsip atau asas-asasnya telah menempatkan UUPA, dengan meminjam konsep Riggs dan Hoogvelt, sebagai hukum prismatic. Hal ini dapat dicermati dari asas-asasnya yang sebagian merupakan jabaran nilai sosial modern dan sebagian lainnya jabaran nilai sosial tradisional seperti tersaji dalam tabel 11 di bawah ini.

Tabel 11
Nilai-Nilai Sosial dan Asas-Asas dalam UUPA

Aspek Nilai Sosial	KELOMPOK NILAI SOSIAL DAN JABARAN ASASNYA	
	Paguyuban/Tradisional dan Asas	Patembayan/Modern dan Asas
Orientasi Kepentingan	Kepentingan Bersama dengan asas : - Hak Bangsa (Ps 1 (2)+(3)) - Hak Menguasai Negara (Ps 2) - Pengakuan Hak Ulayat (Ps 3) - Bentuk Usaha Koperasi (Ps 12 (1)) - Hak Berfungsi Sosial (Ps 6)	Kepentingan Individu dg asas : Pengakuan hak individu (Ps 4 (1) + Ps 9 (2)) Pemaksimalan kepentingan diri dalam berusaha (Ps 10 (1) jo. Penj. Umum II (7))
Sifat Substansi Nilai	Partikularistik dengan asas : - Perbedaan perlakuan atas dasar perbedaan keadaan sosial ekonomi dan keperluan hukumnya (Ps 12 (2)) - Perbedaan perlakuan atas dasar status pelaku usaha : swasta & negara (Ps 13 (2)) - Perbedaan perlakuan berupa pengurangan/peniadaan akses memiliki tanah (Ps 7 jo 17 dan Ps 10 jo Penjelasan Umum II butir (7))	Universalistik dengan asas : Persamaan bagi semua orang mempunyai tanah (Ps 4 (1) + Ps 9) Persamaan kewajiban mengusahaan dan memelihara tanah (Ps 10 (1) + Ps 15)

Subyek yang Dituju	Akriptif Penunjukan orang sebagai penerima perlakuan khusus positif : orang yg lemah secara ekonomi (Ps 11 (2), pelaku usaha yg berorientasi pada kepentingan bersama (Ps 12 (1) + Ps 13 (3)) - Orang yg menerima perlakuan khusus negatif : yang kuat secara ekonomi seperti pemilik tanah luas (Ps 7 jo.17) dan pemilik tanah absentee (Ps 10 jo. Penj.Umum II (7))	Pencapaian Prestasi Dorongan bagi semua orang utk memaksimalkan hasil usahanya melalui intensitas pengusahaan (Ps 10 (1)) Dorongan bagi semua badan usaha untuk meningkatkan produksinya (Ps 13 (1))

Sumber : UUPA

Meskipun UUPA sudah memberikan dasar agar hukum pertanahan nasional dikembangkan dengan menggunakan kedua kelompok nilai sosial dalam rangka pencapaian kemakmuran seluruh kelompok masyarakat, namun dalam realitanya karena pengaruh dari kebijakan pembangunan ekonomi, hukum pertanahan yang menjadi peraturan pelaksanaan UUPA di periode yang berbeda lebih mendasarkan pada kelompok nilai sosial tertentu. Pada periode Orde Lama, hukum pertanahan dikembangkan dengan lebih mendasarkan pada nilai sosial tradisional untuk mendukung penyebaran penguasaan dan kepemilikan tanah yang diperlukan untuk mensukseskan kebijakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pemerataan. Sebaliknya di periode Orde Baru sampai tahun 2005, hukum pertanahan lebih mendasarkan pada nilai sosial modern untuk mendukung pengkonsentrasian penguasaan dan kepemilikan tanah yang diperlukan untuk mewujudkan kebijakan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Perubahan pilihan nilai sosial dari yang tradisional pada periode Orde Lama ke yang modern pada Orde Baru sampai tahun 2005 diuraikan dengan mengkaji asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam hukum pertanahan sebagai peraturan pelaksanaan UUPA di kedua periode yang berbeda tersebut. Teknis penguraian dan pembahasannya dilakukan secara berpasangan dari masing-masing nilai sosial tradisional dan modern.

A. Perubahan dari Nilai Sosial Kolektivitas ke Individualitas

Asas-asas dan norma-norma dari peraturan perundang-undangan pada periode Orde Lama cenderung merupakan jabaran dari nilai sosial kolektivitas, namun sebaliknya pada periode Orde Baru sampai tahun 2005 lebih cenderung sebagai jabaran dari nilai sosial individualitas. Nilai sosial kolektivitas memang diperlukan oleh pemerintah Orde Lama yang sedang mengupayakan terciptanya pemerataan penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi melalui

pengembangan usaha berskala kecil-menengah sehingga tanah tidak terkonsentrasi pada sejumlah kecil warga masyarakat namun menyebar kepada sebanyak mungkin warga masyarakat. Dengan demikian, setiap orang mempunyai tanah sendiri sebagai modal utamanya dan mengusahakannya sendiri dalam rangka berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi bangsa. Begitu juga sebaliknya, nilai sosial individualitas diperlukan oleh pemerintah Orde Baru untuk mendukung terdistribusinya tanah kepada individu-individu tertentu yang memenuhi persyaratan berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi.

1. Asas-Asas dan Norma-Norma Penjabaran Nilai Kolektivitas

Nilai kolektivitas atau kebersamaan ditempatkan sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan pada periode 1960-1966. Nilai kebersamaan yang menekankan pada kepentingan bersama dari seluruh masyarakat terjabarkan dalam beberapa asas yang kemudian menjadi dasar dari beberapa ketentuan. Asas-asas sebagai penjabaran dari nilai kebersamaan dan penjabarannya dalam kaedah hukum, yaitu :

a. Asas larangan eksploitasi dalam hubungan hukum pengusahaan dan penguasaan tanah.

Eksplotasi merupakan suatu bentuk penghisapan sesuatu seperti hasil kegiatan atau keuntungan yang diperoleh dari suatu kegiatan bagi kepentingan individu tertentu. Setiap hubungan hukum yang terjadi di antara 2 (dua) pihak atau lebih dengan perbedaan daya tawar karena adanya perbedaan kedudukan sosial ekonomi mempunyai kecenderungan terjadinya eksploitasi keuntungan atau hasil oleh pihak yang mempunyai daya tawar yang kuat terhadap yang yang lemah. Hubungan hukum yang eksploitatif hanya memberikan keuntungan kepada pihak yang secara sosial ekonomi kuat dan menimbulkan kerugian bagi pihak yang lemah. Dalam hubungan hukum yang demikian, kepentingan individu lebih diutamakan dan bukan kepentingan bersama semua pihak yang terikat dalam hubungan hukum tersebut. Kondisi ini jelas bertentangan dengan nilai kebersamaan yang lebih menempatkan kepentingan bersama. Larangan eksploitasi dalam hubungan hukum ini tercermin dalam peraturan-peraturan, yaitu :

1). Penghapusan Hubungan Eksploitatif Dalam Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian

Perjanjian Bagi Hasil merupakan suatu bentuk hubungan hukum antara pemilik tanah yang tidak mampu atau tidak berkesempatan untuk mengusahakan atau mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertanian dengan petani penggarap yang hanya mempunyai tenaga untuk mengusahakan atau mengerjakan tanah pertanian tersebut dengan ketentuan hasil yang diperoleh akan dibagi kepada mereka berdua.

Praktik perjanjian bagi hasil yang berlangsung menurut hukum adat

mengandung eksploitasi yaitu ketidakseimbangan hak dan kewajiban antara pemilik tanah dengan petani penggarap. Masuknya unsur eksploitasi dalam hukum adat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal adalah individualisasi kepemilikan tanah yang semakin kuat dan kepadatan penduduk. Individualisasi telah menempatkan tanah lebih pada fungsi ekonomisnya sebagai sarana pemaksimalan kepentingan pemiliknya.²⁰⁷ Kepadatan penduduk telah disertai dengan semakin banyaknya jumlah petani tidak bertanah sehingga semakin meningkatkan persaingan untuk mendapatkan tanah garapan.²⁰⁸ Bersamaan dengan persaingan yang tinggi, berkembang nilai “mendahulukan selamat” di kalangan petani miskin untuk tetap mendapat kebutuhan minimum fisiologis dari pengusahaan tanah kepunyaan orang lain meskipun harus membayar mahal dan mendapatkan hasil sedikit.²⁰⁹ Faktor eksternal adalah kapitalisasi sektor perkebunan oleh penguasa kolonial yang mendorong setiap hubungan penguasaan dan penggunaan tanah hanya dilihat dari maksimalisasi keuntungan bagi diri sendiri.²¹⁰ Kapitalisasi kemudian terinternalisasi dalam diri pemilik tanah golongan bumi putera dalam bentuk eksploitasi petani penggarap yang bertentangan dengan nilai kebersamaan yang menjadi ciri hukum adat.

Oleh karenanya, sesuai dengan nilai kebersamaan yang menjadi acuan pembangunan hukum pertanahan periode 1960-1966, hubungan hukum yang eksploitatif harus dicegah. Asas ini kemudian dikongkretkan dalam norma hukum yang tertuang dalam UU No.2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, yaitu :

(a). Ketentuan yang dimaksudkan mengakhiri praktik pembagian hasil seperti maro atau mertelo dan lainnya yang merugikan petani penggarap dan menggantikan dengan imbalan pembagian hasil yang lebih adil bagi petani penggarap dan pemilik tanah. Dalam Penjelasan Umum UU No.2/1960 nomor (5) dinyatakan :

“dalam menyusun peraturan bagi hasil diusahakan didapatnya imbalan yang sebaik-baiknya antara kepentingan pemilik dan penggarap karena yang menjadi tujuan bukanlah mendahulukan kepentingan golongan yang satu daripada yang lainnya tetapi akan memberi dasar untuk mengadakan pembagian hasil yang adil dan menjamin kedudukan hukum yang layak bagi penggarap”

Kutipan di atas pada prinsipnya ingin menempatkan kepentingan semua pihak secara layak dan bukan suatu hubungan hukum yang hanya menguntungkan salah satu pihak dengan mengorbankan kepentingan pihak lainnya. Untuk menjamin terwujudnya kepentingan bersama, UU No.2/1960

memberi pedoman bahwa imbangan pembagian hasil harus adil dan layak bagi pemilik tanah dan petani penggarap dengan memperhatikan jenis tanaman. Imbangan yang dinilai adil dan layak adalah 1 : 1 untuk tanaman padi dan 2 bagian bagi penggarap dan 1 bagian bagi pemilik untuk tanaman palawija. Kalau di daerah-daerah sudah terdapat praktik pembagian hasil yang memberikan bagian yang lebih layak kepada penggarap maka praktik pembagian hasil itulah yang harus dilembagakan menjadi ketentuan. Pembedaan ini dimaksudkan agar kehidupan petani penggarap yang lemah secara ekonomi lebih terangkat dengan pemberian bagian yang lebih besar dibandingkan dengan pemilik. Di samping itu petani penggarap merupakan kelompok orang yang secara intensif dan aktif terlibat secara langsung dalam pengerjaan atau pengusahaan tanah pertanian sehingga sesuai dengan prinsip “tanah untuk petani yang menggarap” mereka pantas mendapatkan bagian yang sama atau lebih besar.

(b). Ketentuan yang dimaksud mengakhiri praktik yang mewajibkan petani penggarap membayar seluruh atau sebagian besar biaya produksi dan mengharuskan adanya tanggung jawab bersama terhadap biaya produksi.

Dalam praktik, karena lemahnya posisi tawar yang terkait dengan berbagai faktor petani penggarap menanggung seluruh atau sebagian besar biaya produksi. Suatu penelitian Fakultas Pertanian Universitas Indonesia tahun 1958 menyatakan adanya beban biaya produksi yang semakin eksploitatif yang dikenakan oleh pemilik tanah kepada petani penggarap yang besarnya tergantung pada pilihan komposisi pembagian hasil usaha tanah pertaniannya.²¹¹ Jika pembagian hasilnya ditetapkan maro atau 1 : 1 maka beban biaya produksi seperti biaya untuk penyediaan benih dan tenaga kerja untuk semua kegiatan usaha tani sepenuhnya ditanggung oleh petani penggarap. Jika pemilik tanah memberikan kontribusi berupa penyediaan bibit dan sebagian biaya tenaga kerja, maka komposisi pembagian hasil diberlakukan mertelo yaitu 2 bagian untuk pemilik dan 1 bagian untuk penggarap. Jika pemilik tanah menanggung seluruh biaya dari proses produksi yang didalamnya tidak termasuk tenaga kerja penggarap, maka komposisi pembagian hasil diberlakukan merapat atau merolimo yaitu 3 atau 4 bagian bagi pemilik dan 1 bagian untuk petani penggarap.

Fakta di atas menunjukkan usaha pemilik tanah memaksimalkan keuntungan bagi dirinya dengan memberikan beban kewajiban yang lebih besar kepada petani penggarap atau memperbesar bagian hasil yang menjadi haknya. Jika pemilik harus memberikan kontribusi biaya produksi, maka biaya itu harus dibayar kembali beserta keuntungannya dari hasil yang

diperoleh. Semakin besar kontribusi biaya dari pemilik tanah, semakin besar jumlah bagian hasil yang ditetapkan sebagai haknya. Konsekuensinya bagian yang diterima oleh petani penggarap tidak pernah mampu mencukupi kebutuhan pokok hidupnya sehingga mereka cenderung mempertahankan kebutuhannya melalui lingkaran hutang yang tidak pernah berakhir.²¹²

Untuk itulah, Pasal 1 huruf d UU No.2/1960 menentukan seluruh biaya produksi ditanggung bersama dengan cara diambilkan dari hasil produksinya. Semua biaya termasuk zakat yang harus dibayar dikurangkan pada hasil panen dan sisanya dibagi kepada pemilik tanah dan penggarap menurut pedoman seperti diuraikan sebelumnya. Semua biaya itu dikalkulasi menurut nilai atau harga yang sebenarnya sehingga tidak ada upaya memanipulasi harga oleh pihak-pihak. Dengan demikian, kepentingan bersama para pihaklah yang menjadi ukuran dan bukan kepentingan individu tertentu.

(c). Ketentuan yang dimaksud mengakhiri ketidakpastian jangka waktu perjanjian bagi hasil dan menentukan jangka waktu yang pasti sehingga ada kepastian jaminan keberlangsungan sumber penghidupan petani penggarap sekalipun dalam tarap yang minimal. Praktik mengenai jangka waktu ditentukan oleh kemauan pemilik tanah. Setelah selesai penanaman, pemilik tanah dapat saja memutuskan untuk tidak memberikan perpanjangan perjanjian. Untuk mendapatkan perpanjangan waktu, petani penggarap harus mau menerima persyaratan yang bersifat eksploitatif.²¹³ Perpanjangan perjanjian bagi hasil merupakan instrumen bagi pemilik tanah untuk membebankan kewajiban yang berat jika petani penggarap masih menginginkan tanah garapan.

Untuk menjamin keberlangsungan perjanjian bagi hasil sehingga petani penggarap memperoleh kepastian keberlangsungan sumber nafkah bagi keluarganya, UU No.2/1960 menentukan jangka waktu perjanjian minimal 3 (tiga) tahun untuk tanah sawah dan minimal 5 (lima) tahun bagi tanah pertanian kering. Jangka waktu tersebut tidak dapat diputuskan karena misalnya peralihan hak milik atas tanahnya kepada pihak lain kecuali jika petani penggarap tidak mengerjakan tanah secara intensif atau tidak menyerahkan bagian hasilnya kepada pemilik. Dengan demikian, petani penggarap memperoleh jaminan kepastian jangka waktu sehingga menumbuhkan semangat mengerjakan tanah garapannya secara intensif dan meningkatkan produksinya yang berdampak pada peningkatan kemampuannya memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Bahkan

andaikata jangka waktunya sudah berakhir namun di atas tanah masih terdapat tanaman yang belum seluruhnya dipanen maka perjanjian itu tetap berlangsung sampai panenannya habis.

Ketentuan-ketentuan UU No.2/1960 di atas menunjukkan keseriusan pemerintah melaksanakan penataan hak dan kewajiban dalam perjanjian bagi hasil tanah pertanian sebagai salah satu langkah awal untuk melaksanakan program landreform secara keseluruhan. Pemberian prioritas pengaturan tentang hubungan hukum penggarapan tanah hampir dilakukan oleh negara-negara yang melaksanakan landreform. Hal ini mengandung beberapa maksud,²¹⁴ yaitu :

(a). Untuk menata distribusi hak dan kewajiban antara pemilik tanah dengan petani penggarap ke arah yang lebih seimbang. Beban biaya produksi yang harus ditanggung oleh penggarap lebih ringan dan lebih lanjut akan berdampak pada peningkatan taraf kehidupan keluarga petani penggarap. Metode yang digunakan seperti Taiwan, Pilipina, dan Indonesia sama yaitu beban biaya produksi ditanggung bersama dengan cara diambilkan dari hasil produksi pertaniannya, sedangkan bagian hasil yang dibagikan kepada pemilik tanah dan petani penggarap sebesar 50 : 50 dari hasil bersih.²¹⁵ Perbedaannya adalah peraturan perundang-undangan di Taiwan lebih tegas menetapkan beban biaya produksi yang harus ditanggung bersama sebesar 25% dari seluruh hasil dan karena dalam praktiknya biaya itu ditanggung oleh petani penggarap sehingga penggaraplah yang menerima 25% tersebut.²¹⁶ Dengan penataan yang demikian, suatu rintisan ke arah terciptanya suatu kondisi sosial ekonomi masyarakat secara keseluruhan yang lebih seimbang sudah dilaksanakan. Kondisi sosial ekonomi petani penggarap akan semakin makmur dan pemilik tanah dituntut untuk sedikit berkorban sehingga kepentingan bersama di antara merekalah yang lebih diutamakan. Kesenjangan antara petani kaya dengan petani penggarap akan semakin mengecil.

(b). Penataan hubungan hukum penggarapan tanah sebagai prioritas merupakan langkah strategis untuk mencegah keinginan petani-petani kaya berspekulasi dan mencari keuntungan dengan cara memiliki tanah seluas-luasnya dan menyerahkan penggarapannya kepada petani-petani miskin dengan imbalan 60% - 70% dari hasil panenannya menjadi hak pemilik tanah. Keinginan berspekulasi tidak boleh terus berkembang dan harus ditata sehingga separuh atau lebih dari hasil panen akan diberikan kepada petani penggarap. Artinya pemilik tanah pertanian yang luas yang tidak mampu mengerjakan sendiri namun menyerahkan kepada petani penggarap diharapkan semakin tidak menguntungkan. Dengan demikian secara psiko-

sosial petani pemilik akan terdorong untuk melepaskan sebagian dari hak atas tanahnya untuk didistribusikan kepada petani-petani penggarap.

Keseriusan Pemerintah untuk melaksanakan penataan distribusi hak dan kewajiban yang lebih proporsional dapat dicermati secara yuridis dari intensitas campur tangan pengaturan yang tidak lagi menempatkan perjanjian bagi hasil sebagai hubungan hukum keperdataan seperti perjanjian-perjanjian pada umumnya dan menjadikannya sebagai obyek hukum publik. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan khusus dalam hal terjadi pembangkangan pemilik tanah untuk mematuhi UU No.2 Tahun 1960. Artinya, jika pemilik tanah tidak mau melaksanakan perjanjian bagi hasil seperti yang ditentukan dalam UU tersebut, maka Pemerintah memberlakukan ketentuan khusus, yaitu : (a). Imbangan pembagian hasil yang bersifat khusus sebagai suatu bentuk sanksi terhadap ketidakpatuhan terutama pemilik tanah yang mempunyai tanah 2 Ha atau lebih pada ketentuan imbangan pembagian hasil yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Imbangan pembagian hasil yang khusus diatur dalam PMPA No.4 Tahun 1964 tentang Penetapan Imbangan Khusus Dalam Perjanjian Bagi Hasil yang ditindak-lanjuti oleh Keputusan Menteri Agraria No.8 Tahun 1964 tentang Cara Pemungutan Bagian Hasil yang Harus Diserahkan Kepada Pemerintah.²¹⁷ Menurut PMPA No.4/1964, pemilik tanah yang tidak melaksanakan imbangan pembagian hasil yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah diberi sanksi dengan pemberlakuan imbangan khusus yaitu 60% dari hasil panen diserahkan kepada petani penggarap, 20% diberikan kepada pemilik tanah, dan 20% menjadi hak pemerintah melalui Panitia Landreform yang akan menjadi sumber pendapatan bagi Yayasan Dana landreform. Untuk mendukung pemberlakuan imbangan khusus ini, Keputusan Menteri Agraria No.8/1964 meminta aparat kepolisian melaksanakan pemberian sanksi tersebut. Pelibatan aparat kepolisian untuk mencegah adanya pembangkangan lebih lanjut dan menghadapi perlawanan pemilik tanah. Pelibatan ini juga menunjukkan bahwa perjanjian bagi hasil tanah pertanian tidak lagi bersifat keperdataan namun ketidakpatuhan pemilik tanah sudah dimasukkan sebagai perbuatan kriminal. Bahkan kriminalisasi dalam Pasal 15 UU No.2/1960 diperluas dengan menjadikan sebagai perbuatan pelanggaran pidana yaitu perjanjian bagi hasil tanah pertanian yang diadakan tidak dalam bentuk tertulis di hadapan Kepala Desa, pemberian sesuatu seperti sromo²¹⁸ dari calon penggarap kepada pemilik tanah, dan suatu pembayaran tertentu yang berfungsi sebagai ijon dari pemilik kepada penggarap untuk mengikat agar bagian penggarap nantinya dijual kepada pemilik tanah.

(b). Penempatan Camat berdasarkan kekuatan UU sebagai wakil atau

pemegang kuasa dari pemilik tanah untuk mengadakan perjanjian bagi hasil dengan petani penggarap. Pasal 15 UU No.2/1960 menentukan :

“Jika pemilik tidak bersedia mengadakan perjanjian bagi hasil menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini, sedangkan tanahnya tidak pula diusahakan secara lain, maka Camat atas usul Kepala Desa berwenang untuk, atas nama pemilik mengadakan perjanjian bagi hasil tanah yang bersangkutan”

Pemberian wewenang kepada Camat tersebut dapat ditafsirkan sebagai suatu bentuk pemberian kuasa atas dasar ketentuan undang-undang kepada seseorang, atas nama pemilik tanah untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu. Dengan ketentuan ini, penolakan pemilik tanah untuk tidak melakukan hubungan hukum dengan seseorang, yang dalam rezim hukum perdata sangat mungkin terjadi karena merupakan bagian dari prinsip kebebasan berkontrak, tidak mempunyai makna apapun karena Camat dapat langsung karena hukum bertindak sebagai pemegang kuasa dari pemilik untuk mengadakan perjanjian bagi hasil dengan petani penggarap.

Semua ketentuan yang terkait dengan perjanjian bagi hasil itu menunjukkan sulitnya mewujudkan kepentingan bersama melalui sebagai cerminan dari nilai kebersamaan menjadi acuan berperilaku dalam konteks perjanjian bagi hasil tanah pertanian sehingga pemerintah harus melakukan intervensi yang bersifat otoriter dan mengkriminalkan perilaku yang secara perdata bebas untuk dilakukan.

- 2). Penghapusan Hubungan Eksploitatif Dalam Jual Gadai Tanah Pertanian.
Jual gadai tanah atau gadai tanah atau penggadaian tanah merupakan suatu bentuk transaksi pemindahan atau penyerahan tanah dengan menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai dengan ketentuan pihak yang menyerahkan tanah dapat menarik kembali tanah dengan cara menebusnya yaitu membayarkan kembali sejumlah uang yang pernah diterimanya.²¹⁹ Pihak yang menyerahkan tanah adalah pemilik tanah yang berkedudukan sebagai penjual gadai atau penggadai, sedang pihak yang menerima penyerahan dan memberikan pembayaran uang adalah pemilik uang yang berstatus sebagai pembeli gadai atau pemegang gadai.

Jual gadai tanah bukanlah perjanjian hutang dengan jaminan tanah, namun suatu perjanjian penyerahan tanah dengan pembayaran uang secara tunai. Dengan penyerahan itu, pembeli gadai tidak berhak untuk memiliki tanah itu namun ia hanya berhak memanfaatkan tanah dan menikmati hasilnya selama belum ditebus oleh penjual gadai. Apabila pembeli gadai menghendaki, ia dapat menjual hak gadainya itu kepada pihak lain sehingga konsekuensinya ada pembeli gadai atau pemegang gadai yang baru.

Sebaliknya penjual gadai berhak untuk memperoleh kembali tanahnya dengan menebusnya namun ia tidak dapat dipaksa untuk menebusnya. Hak untuk menebus sepenuhnya ada pada pihak penjual gadai dan dapat beralih kepada ahli warisnya sehingga hak menebus tidak pernah berakhir meskipun ada kesepakatan jangka waktu tertentu bagi penjual gadai untuk menebusnya. Dalam hal ini, pembeli gadai hanya dapat menuntut pengakhiran jual gadai dengan cara meminta kepada penjual gadai untuk menjual secara lepas tanahnya dan pembeli gadai akan menambah sejumlah uang tunai sebagai kekurangan harga tanahnya.²²⁰

Jual gadai tanah merupakan suatu bentuk perkembangan kelembagaan hubungan ekonomi yang rasional berorientasi pada pencarian keuntungan ditengah masyarakat tradisional yang diwarnai oleh nilai kebersamaan atau kegotong-royongan. Dengan meminjam istilah Hayami dan Kikuchi yang berdasarkan pada pandangan Samuel Popkin, jual gadai tanah dengan karakter seperti diuraikan di atas merupakan suatu rasionalisasi hubungan ekonomi yang mengandung eksploitasi melalui tata cara tradisional yang bersifat tolong-menolong.²²¹ Artinya dalam hubungan gadai tanah sebenarnya terkandung motivasi maksimalisasi keuntungan pribadi dari pembeli gadai namun motivasi tersebut tersembunyi atau terbungkus dalam bentuk hubungan sosial tolong-menolong. Pemilik uang yang berstatus sebagai pembeli gadai bertindak sebagai penolong bagi pemilik tanah sebagai penjual gadai yang dalam keadaan terdesak sangat memerlukan uang tunai, namun dibalik tindakan menolong itu terkandung motivasi keuntungan bagi dirinya sendiri dalam bentuk pemanfaatan tanah dan hasilnya selama penjual gadai belum mampu menebusnya.

Motivasi pemaksimalan keuntungan pribadi ini tampak jelas dari adanya ketentuan bahwa penjual gadai hanya boleh menebus setelah minimal dilakukan satu kali panen dan bahkan diperjanjikan penebusan baru dapat dilakukan setelah lewat 3 atau 5 tahun.²²² Bukti lain adanya motivasi tersebut adalah penolakan dari pembeli gadai seperti yang terjadi di daerah Klaten untuk dilakukan penebusan sebelum jangka waktu jual gadai yang sudah disepakati berakhir.²²³ Intinya semakin lama tanah gadai tidak ditebusnya, apalagi ada tambahan kebutuhan uang tunai baru, maka semakin besar keuntungan pribadi pemegang gadai yang dapat diperoleh dari hasil tanah yang digadaikan.

Motivasi pemaksimalan keuntungan diri sendiri mendorong pemilik uang yang kuat secara sosial ekonomi melakukan eksploitasi terhadap pemilik tanah yang lemah secara sosial ekonomi. Bentuk eksploitasinya

bahwa pembeli gadai telah menikmati hasil-hasil tanah yang nilainya berlipat ganda dibandingkan dengan jumlah uang yang dibayarkan kepada penjual gadai. Sebaliknya penjual gadai selama belum boleh atau belum mampu menebusnya harus kehilangan sumber pendapatan yang seharusnya diperoleh dari tanah yang digadaikan. Hal ini berarti di satu pihak pembeli gadai dapat terus memupuk keuntungan dari hasil tanah yang diperolehnya sedangkan di lain pihak penjual gadai harus mengalami kerugian dan kemerosotan kehidupan ekonomi keluarganya karena di samping sudah kehilangan sumber nafkah keluarganya juga masih harus menanggung beban menyediakan uang untuk menebus tanah yang digadaikan.

Kondisi yang eksploitatif ini bertentangan dengan nilai kebersamaan yang menjadi acuan pembangunan hukum pertanahan periode 1960-1966. Karena itu, Pasal 7 UU No.56/1960 menentukan semua jual gadai tanah yang telah berlangsung 7 (tujuh) tahun atau lebih pada waktu berlakunya UU No.56/ 1960 harus diakhiri dengan cara mengembalikan tanah yang digadaikan kepada penjual gadai atau pemiliknya dalam waktu 1 (satu) bulan setelah panen dilakukan tanpa perlu dibayarkan uang tebusan. Artinya uang tebusan yang seharusnya dibayarkan kembali oleh penjual gadai sudah dianggap terbayar dari hasil tanah yang sudah dinikmati oleh pembeli gadai.

Anggapan sudah terbayar itu menurut Penjelasan Umum UU No.56/1960 nomor (9) b didasarkan pada pertimbangan yaitu : (a) Hasil tanah yang sudah dinikmati oleh pembeli gadai selama 7 tahun/ lebih sudah melebihi jumlah uang yang pernah dibayarkan beserta bunga dan keuntungannya; (b) Penentuan jangka waktu 7 tahun merupakan angka rata-rata yang menurut perhitungan hasil tanah sudah dapat melunasi uang beserta bunga dan keuntungan yang seharusnya dibayar pemilik tanah. Artinya angka 7 tahun merupakan jangka waktu yang dinilai adil baik dari sisi kepentingan penjual gadai dan pembeli gadai. Bagi penjual gadai berarti dapat menguasai dan mengusahakan kembali sendiri tanahnya sehingga dapat menjadi sumber nafkah keluarganya, sedangkan bagi pembeli gadai berarti kepentingannya sudah terpenuhi juga. Jika jangka waktu gadai belum berlangsung 7 tahun, penjual gadai dapat menebusnya dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung berdasarkan Rumus :

$$\frac{(7 + 0,5) \text{ Waktu Berlangsungnya Gadai}}{7} \times \text{Uang gadai}$$

b. Asas usaha menguntungkan kepentingan bersama.

Hukum pertanahan di samping mendorong kegiatan usaha yang memanfaatkan tanah oleh orang-perseorangan dengan mendistribusikan tanah pertanian melalui program landreform, juga mendorong kegiatan usaha bersama yaitu semua bentuk usaha yang dijalankan oleh lebih dari satu orang atau oleh sejumlah orang secara bersama-sama.²²⁴ Melalui usaha bersama, sejumlah orang akan berbagi beban, tanggungjawab, dan manfaat dari kegiatan usaha yang dijalankan. Asas ini tercermin dalam ketentuan yang menempatkan :

1). Koperasi Sebagai Pelaku Usaha Utama

Ketentuan dalam PMPA No.11/1962 jo Pasal 31 UU No.19/1960 yang memberikan peranan utama kepada koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha atau bentuk usaha yang bersendikan semangat kegotong-royongan tanpa memperdulikan bentuk organisasi perusahaannya.²²⁵ Bentuk usaha ini diharapkan memberikan dampak positif bagi pencapaian kepentingan bersama dan bukan sebagai sarana bagi kepentingan orang-perseorangan atau golongan tertentu.

Koperasi merupakan suatu perkumpulan orang-orang yang bergabung secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dan sosial yang sama melalui organisasi perusahaan yang dimiliki, dijalankan, dan diawasi bersama.²²⁶ Hal ini menunjukkan adanya 2 (dua) fungsi koperasi yaitu : (a) pemenuhan kebutuhan sosial orang-orang yang secara bersama belajar mengembangkan kemampuan, kreativitas, dan kepercayaan dirinya; (b) pemenuhan kebutuhan ekonomi mereka melalui kegiatan usaha yang bersifat komersial untuk mendapatkan keuntungan seperti memproduksi barang, jual beli barang kebutuhan para anggota dan masyarakat, simpang-pinjam uang, dan usaha-usaha lain yang semuanya dijalankan dan diawasi bersama oleh mereka.²²⁷

Dengan 2 (dua) fungsinya di atas disatu pihak koperasi berwatak sosial namun tidak komunistis yang cenderung meniadakan eksistensi orang perseorangan dan di lain pihak koperasi tidak berwatak laissez faire yang menempatkan orang-perseorangan bersaing antara satu dengan lainnya untuk memaksimalkan keuntungan bagi dirinya tanpa memperhatikan kepentingan bersama.²²⁸ Koperasi sebagai lembaga ekonomi harus memacu diri untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya sehingga semakin banyak keuntungan yang dapat dinikmati para anggotanya. Dalam watak sosialnya, koperasi sebagai perkumpulan dari orang-orang harus memberikan perlakuan khusus bagi para anggotanya seperti harga barang yang lebih rendah, cara pembayaran pinjaman kredit yang tidak memberatkan para anggota dan bunga yang rendah, serta pembagian dari keuntungan yang diperoleh secara proporsional berdasarkan jasa dan

peranannya.²²⁹

Dengan watak sosial dan ekonomi yang demikian, koperasi mempunyai misi yang sangat penting bagi pembangunan ekonomi sebagai pengganti dari bentuk perseroan terbatas yang kapitalistik.²³⁰ Hal tersebut mengandung makna bahwa koperasi bukan hanya pendamping dari badan hukum swasta yang berbentuk perseroan terbatas dalam melaksanakan kegiatan usaha namun justru menjadi pelaku utama. Oleh karenanya, Pasal 1 PMPA No.11/1962 menentukan : “HGU untuk perusahaan kebun besar diberikan kepada badan-badan hukum yang berbentuk koperasi atau bentuk-bentuk lainnya yang bersendikan gotong-royong dan bermodal nasional penuh”.

Ketentuan di atas menunjukkan tekad kebijakan pertanahan pemerintah untuk menempatkan koperasi sebagai pelaku utama dalam menjalankan usaha perkebunan dengan tujuan untuk :

(1) mencegah dilakukan pengusahaan tanah perkebunan berskala besar oleh badan hukum swasta secara kapitalistik yang lebih menekankan pada pemenuhan kepentingan individu-individu pemilik modal dan menimbulkan hubungan kerja yang eksploitatif yang merugikan kepentingan bersama masyarakat;

(2) mendorong agar pengusahaan perkebunan berskala besar lebih banyak mendatangkan manfaat bagi kepentingan bersama rakyat. Koperasi sebagai perkumpulan orang-orang yang berkarakter sosial dan ekonomi memberikan peluang kepada warga masyarakat yang menjadi anggotanya untuk memperoleh bagian dari setiap keuntungan yang diperoleh dari usaha perkebunan besar yang dikelolanya.

Untuk mendukung peranan koperasi dalam penciptaan kemakmuran bersama melalui usaha perkebunan skala besar, pemerintah dapat menyerahkan tanah-tanah perkebunan yang semula dikelola oleh Perusahaan Perkebunan Negara kepada koperasi. Penyerahan ini dilakukan jika tanah-tanah perkebunan tertentu sudah tidak perlu lagi diusahakan oleh Pemerintah karena produksinya tidak lagi menyangkut kebutuhan seluruh masyarakat Indonesia atau produksinya tidak lagi strategis untuk mendukung kegiatan usaha yang lain atau tidak perlu lagi dijalankan secara monopolistik oleh negara atau peranannya tidak lagi penting bagi perekonomian negara atau berdasarkan pertimbangan lain yang ditentukan oleh Pemerintah.²³¹ Ketentuan ini tentu dapat memperkuat posisi dan peranan koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perkebunan berskala besar yang berorientasi pada kepentingan bersama dan sekaligus menempatkan koperasi sebagai pengganti badan-badan usaha yang

- kapitalistik seperti perseroan terbatas.
- 2). **Perusahaan Negara Sebagai Pelaku Utama**
 Ketentuan yang memberi peranan Perusahaan-Perusahaan Negara (PN) untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang pertanahan yang menghasilkan kebutuhan pokok warga masyarakat atau pendapatan negara. Pemberian peranan kepada PN sebagai pelaku utama dalam pemenuhan kepentingan bersama rakyat ditegaskan Pasal 4 ayat (2) UU No.19/1960 yaitu pengutamaan pada produk kebutuhan rakyat serta penciptaan ketenangan dan kesenangan kerja dalam perusahaan. Upaya mewujudkan misi utamanya tersebut, menurut ketentuan Pasal 5 UU No.19/1960, PN bekerjasama dengan perusahaan daerah dan swasta yang mempunyai modal nasional progresif. Maksud modal nasional yang progresif adalah pemiliknya bersedia untuk menggunakan modal yang dipunyai bagi penyelenggaraan kegiatan usaha sesuai dengan politik pembangunan ekonomi yang berorientasi pada penciptaan masyarakat sosialis ala Indonesia di mana semua kegiatan usaha tidak semata-mata untuk memaksimalkan keuntungan individu pemilik modal perusahaan namun untuk juga menjalankan fungsi sosial bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Menurut Soekardono²³² kerjasama tersebut merupakan suatu keharusan dan ujudnya berupa pembentukan Gabungan Perusahaan Sejenis atau GPS yaitu perusahaan-perusahaan yang usaha pokoknya sama dan/atau hasil usahanya sama dan/atau mempergunakan bahan pokok yang sama. Untuk itu dibentuk Dewan Pengurus GPS yang keanggotaannya berasal dari perusahaan-perusahaan yang sejenis yang tergabung, namun ketuanya harus berasal dari Perusahaan Negara. Hal ini dimaksudkan agar kegiatan usaha yang dijalankan oleh GPS tetap dapat diorientasikan pada pencapaian pemenuhan kebutuhan rakyat dalam bidang usaha yang dilakukan sebagai bagian dari penciptaan masyarakat sosialis ala Indonesia atau masyarakat adil dan makmur.

Dengan misi seperti di atas, Perusahaan Negara dilekati oleh 2 (dua) watak yaitu ekonomi dan sosial seperti halnya koperasi. Watak ekonomi PN tercermin dari keharusan untuk menjalankan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip efisiensi dan produktivitas yang sebesar-besarnya. Baik Perusahaan Negara yang bergerak pada kegiatan pelayanan jasa dan umum maupun kegiatan usaha untuk pemupukan pendapatan negara, menurut Penjelasan Pasal 4 UU No.19/1960, harus dijalankan untuk memaksimalkan keuntungan dengan meminimalkan biaya. Dengan keuntungan yang diperolehnya, perusahaan negara di satu pihak dapat memelihara keberlangsungan kegiatan usahanya dan di pihak lain dapat memberikan kontribusinya kepada pendapatan Negara.

Watak sosial PN tercermin dari :

(a) tujuan penyelenggaraannya harus mengutamakan kebutuhan rakyat serta ketenteraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan. Secara eksternal, PN dituntut menghasilkan suatu produk yang menjadi kebutuhan pokok masyarakat. Keberadaan dan peranan PN bagi masyarakat hanya diukur dari kemampuannya menghasilkan dan menyediakan produk yang menjadi kebutuhan hidup seluruh masyarakat. Secara internal, penyelenggaraan PN harus berdampak terhadap kesejahteraan para pekerjaannya dalam bentuk jaminan sosial dan pendidikan, pemberian jasa produksi, dan pensiun yang kesemuanya harus diambilkan dari keuntungan perusahaan. Pemenuhan jaminan tersebut diharapkan menciptakan iklim dan suasana kerja yang baik yang secara otomatis akan berdampak terhadap keberlangsungan usaha dan peningkatan produksi;

(b) keharusan menyisihkan dan menyerahkan 55% dari keuntungan yang diperoleh kepada pemerintah sebagai sumber pendapatan negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) a UU No.19/1960. Kegiatan usaha yang dijalankan oleh PN di sektor kehutanan, pertambangan, dan perkebunan merupakan bagian dari Kelompok Program B dalam Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana.²³³ Kelompok Program B merupakan rencana pembangunan ekonomi yang mempunyai peranan strategis untuk menghasilkan dana yang diperlukan bagi rencana pemerataan pembangunan (Kelompok Program A). Dengan kata lain, Program B diharapkan menjadi pengkontribusi dana untuk melaksanakan pembangunan ekonomi dalam Program A. Untuk itulah, PN dituntut memberikan kontribusi pada pendapatan negara sebesar 55% dari keuntungan yang diperolehnya. Kontribusi sebesar itu akan digunakan untuk kepentingan yang langsung terkait dengan pemerataan kebutuhan rakyat.

Untuk mendukung peranan PN tersebut, Pemerintah memberlakukan kebijakan, yaitu : Pertama, penunjukan Perusahaan Perkebunan Negara atau PPN untuk menguasai dan mengusahakan tanah-tanah perkebunan serta tanah-tanah pekarangan yang terkena tindakan nasionalisasi berdasarkan UU No.86/1958 jo. butir 2 Penjelasan Umumnya UU No.19/1960.

Penunjukan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria (KMPA) No.8 Tahun 1963 yang memberikan penegasan penyerahan tanah-tanah tersebut kepada PPN dan memberikan jaminan status hak atas tanahnya. Untuk tanah-tanah perkebunan diberikan kepada PPN yang sudah menguasai dengan HGU, sedangkan untuk tanah-tanah pekarangan diberikan kepada PN lainnya yang sudah menguasainya

bagi penyelenggaraan tugas atau kegiatan usahanya dengan Hak Guna Bangunan (HGB).

Persyaratan yang harus dipenuhi oleh PPN atau PN yang menerima HGU atau HGB yaitu : (a) PPN atau PN harus segera menyerahkan Daftar Keterangan Persil tanah yang sudah dikuasai dan diusahakan sehingga dapat segera dipastikan luas areal tanah yang akan diberikan kepadanya; (b) Areal tanah yang akan diberikan tidak termasuk tanah yang sudah diduduki oleh rakyat. Ini sesuai dengan kebijakan penyelesaian pendudukan tanah oleh rakyat sebagaimana ditentukan dalam UU No.51/1960 jo. Surat Edaran Menteri Pertanian dan Agraria No.Sekra.9/2/4, tanggal 4 Mei 1962, tanah-tanah yang sudah diduduki oleh rakyat akan diprioritaskan untuk diberikan kepada rakyat yang memang sudah menguasai. Persyaratan ini akan mencegah PN terlibat sengketa dengan rakyat yang akan mengganggu penyelenggaraan kegiatan usahanya; (c) HGU dan HGB yang diberikan supaya segera didaftarkan agar terdapat kepastian status hak atas tanahnya. Selama belum didaftarkan, tanah-tanah yang sudah dikuasai dan diusahakan diberi status Hak Pakai.

Kedua, pemberian Hak Pengelolaan (HPL) kepada PN untuk mendukung secara lebih intensif pelaksanaan misi sosialnya yaitu pemberian pelayanan publik seperti penyediaan kebutuhan pokok masyarakat. HPL bukan hak atas tanah namun merupakan bentuk khusus dari Hak Menguasai Negara (HMN). Perbedaan, HMN mengandung kewenangan untuk seluruh wilayah Indonesia, sedangkan HPL hanya mengandung kewenangan pada lingkup yang terbatas yaitu seluas tanah yang diberikan.

Pola pendelegasian kewenangan seperti dimaksud merupakan kelanjutan dari pola yang sudah diberlakukan dan dilaksanakan berdasarkan PP No.8/1953 yaitu pemberian Hak Beheer (Hak Penguasaan) kepada instansi pemerintah, yang di antara tujuannya adalah untuk lebih mengintensifkan pelaksanaan tugas pelayanan publik. Hak Beheer yang demikian inilah berdasarkan PMA No.9/1965 dikonversi menjadi HPL dengan kewenangan, yaitu : (a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan sesuai dengan tujuan pemberiannya; (b) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugas dari instansi pemerintah atau perusahaan negara; (c) Pemegang HPL untuk pertama kali menyerahkan dan memberikan bagian-bagian tanah HPL tersebut kepada warga masyarakat yang berstatus Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dengan Hak Pakai dan jangka waktu 6 (enam) tahun serta luas masing-masing bagian maksimal 1000 M².

Pemberian HPL dengan kewenangan publik seperti di atas kepada PN bukan untuk kepentingan diri pemegang haknya namun lebih dimaksudkan

untuk memenuhi kepentingan warga masyarakat yang menjadi tujuan dari kegiatan usahanya. Jika satu PN ditugaskan untuk melakukan kegiatan di bidang penyediaan papan seperti perumahan bagi kelompok masyarakat yang lemah secara ekonomi, maka kepadanya diberikan HPL yang kemudian disusun rencana peruntukan dan penggunaannya sehingga pembangunan penyediaan rumah bagi warga masyarakat dapat diwujudkan. Suatu PN diberi HPL untuk melaksanakan pengembangan areal pertanian yang kemudian bagian-bagian tanahnya didistribusikan kepada masyarakat petani yang memenuhi syarat.

Bahwa pemberian HPL kepada PN lebih dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat disimak dari kewenangan publik yang terkandung di dalamnya yaitu : “menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya”. Tanah HPL direncanakan peruntukan dan penggunaannya yang diikuti dengan pembuatan kapling-kapling tanah yang siap pakai untuk dibangun atau layak untuk diusahakan oleh warga masyarakat. Rencana peruntukan dan penggunaan tanah, berdasarkan kewenangan kedua tersebut di atas, harus disesuaikan dengan atau harus dalam kerangka pelaksanaan misi baik ekonomi maupun sosial pelayanan publik yang dibebankan kepada perusahaan negara yang bersangkutan.

c. Asas pembatasan peranan perusahaan swasta yang berbentuk perseroan terbatas (PT) dalam penyelenggaraan usaha di bidang pertanian.

PT merupakan badan hukum yang di dalamnya terdapat perkumpulan modal oleh sejumlah orang yang digunakan untuk menjalankan kegiatan usaha secara kapitalistik yang diorientasikan pada pemaksimalan keuntungan bagi diri masing-masing pemilik modal. Perusahaan yang berbentuk PT dipandang sebagai cerminan dari kapitalisme liberal oleh swasta dan dalam era paska-kemerdekaan ditempatkan dalam posisi yang berlawanan dengan ideologi politik pembangunan ekonomi yang sosialis yang ingin dikembangkan oleh Konstitusi Indonesia.²³⁴ Pertentangan antara kedua ideologi politik ekonomi yang berlangsung dalam era 1950'an kemudian dipertegas oleh TAP MPRS No.II/MPRS/ 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Pertama 1960-1969. TAP MPRS tersebut menetapkan suatu ideologi politik pembangunan ekonomi yang sosialis ala Indonesia yang lebih memberikan peranan utama kepada badan hukum koperasi dan perusahaan negara.

Kebijakan pembangunan ekonomi periode 1960-1966 membuka kemungkinan bagi perusahaan swasta yang berbadan hukum Indonesia seperti PT untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang pertanian baik

secara mandiri maupun sebagai mitra dari perusahaan negara dan dalam skala usaha yang luas. Namun demikian pemberian peranan tersebut disertai dengan persyaratan bahwa perusahaan swasta nasional tersebut harus menjadi bagian dari instrumen revolusi.²³⁵ Artinya modal yang dipunyai oleh perusahaan swasta harus digunakan secara progresif yaitu diabdikan pada pencapaian kepentingan bersama dan bukan diorientasikan pada pemaksimalan kepentingan individu pemiliknya. Modal nasional tidak boleh digunakan sebagai instrumen untuk mengeksploitasi sesama rakyat sebagaimana yang terjadi dalam perusahaan swasta yang dijalankan secara kapitalistik.²³⁶ Bahkan menurut kebijakan pembangunan ekonomi, perusahaan swasta nasional berbentuk PT secara berangsur-angsur mendasarkan kegiatan usahanya pada prinsip kebersamaan atau kegotong-royongan antara pimpinan dan karyawan dalam proses produksi.²³⁷

Pemberian peranan yang relatif terbatas kepada PT apalagi yang bermodal asing dalam usaha bidang pertanian sejalan dengan kebijakan pembangunan ekonomi yang cenderung membatasi masuknya investasi asing ke Indonesia. Jika pembangunan ekonomi memerlukan modal asing maka menurut Pasal 7 TAP MPRS No. II/MPRS/ 1960, masuknya modal asing tidak boleh bertentangan dengan Manifesto Politik atau MANIPOL. Dalam MANIPOL²³⁸ dinyatakan bahwa kehadiran modal asing di Indonesia memang masih diperlukan namun kehadirannya hendaknya tunduk terhadap ketentuan hukum yang berlaku yaitu kehadirannya lebih diinginkan dalam bentuk pemberian kredit atau pinjaman dan bukan dalam bentuk kehadiran perusahaan swasta asing yang menjalankan kegiatan usaha di Indonesia.²³⁹ Bagi perusahaan swasta yang berbadan hukum asing atau bermodal asing yang sudah ada di Indonesia dan tidak terkena tindakan nasionalisasi tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya. Namun mereka tetap ditempatkan dalam pengawasan pemerintah dan secara berangsur-angsur harus dikurangi perannya sehingga pada akhirnya peran mereka diambilalih oleh perusahaan negara atau koperasi.²⁴⁰

Asas pembatasan peranan perusahaan swasta yang berbentuk PT tercermin dalam ketentuan-ketentuan hukum pertanian selama periode 1960-1966, yaitu :

- 1). **Pelibatan Pemerintah Dalam Manajemen Perusahaan Swasta**
Kemungkinan adanya keikutsertaan Pemerintah dalam penyelenggaraan kegiatan usaha di perusahaan besar swasta ditentukan dalam PMA No.4 Tahun 1961 tentang Konversi Hak-Hak Concessie dan Sewa Untuk Perusahaan Kebun Besar merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap manajemen perusahaan. Keikutsertaan pemerintah ini ditujukan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan swasta besar yang Hak Concessie dan Hak Sewanya harus dikonversi menjadi HGU. Caranya dengan menetapkan

Perkembangan Hukum Pertanahan

persyaratan konversi, yaitu luas tanahnya di atas 25 hektar, sisa jangka waktunya di atas 5 tahun, tanahnya masih diusahakan sendiri secara aktif dan baik serta teratur, dan harus dibuka kemungkinan ikutsertanya Pemerintah dalam manajemen perusahaan terutama jika perusahaan swasta tersebut bermodal asing baik sebagian ataupun seluruhnya (Pasal 5 huruf b PMA No.4/1961).

Tujuan keikutsertaan Pemerintah adalah untuk mengontrol dan mencegah terjadinya penyelenggaraan kegiatan usaha dalam perusahaan swasta berbadan hukum Indonesia yang bermodal asing di bidang pertanahan yang bertentangan dengan tujuan terciptanya masyarakat sosialis ala Indonesia yang intinya kemakmuran bersama dan bukan hanya kemakmuran pemilik perusahaan. Pilihan cara keterlibatan Pemerintah dapat melalui pemilikan sebagian saham dari perusahaan swasta yang bermodal asing atau pembentukan Gabungan Perusahaan Sejenis seperti yang ditentukan dalam UU No.19/1960 tentang Perusahaan Negara dan menempatkan wakil pemerintah sebagai pimpinan Dewan Pengurus Gabungan Perusahaan Sejenis tersebut.

- 2). **Penggantian Pengusahaan Kapitalistik Menjadi Pengusahaan Koperatif**
Pemerintah mendorong perubahan semangat dari pengusahaan yang kapitalistik menjadi pengusahaan yang koperatif. Pengusahaan yang kapitalistik lebih menekankan pada pemaksimalan kepentingan individu sebagai orientasinya tanpa memperhatikan dampaknya bagi kepentingan bersama. Sebaliknya pengusahaan yang koperatif lebih menekankan pada prinsip kekeluargaan atau kegotong-royongan. Lampiran Kedua dari TAP MPRS No.II/MPRS/1960 menentukan unsur-unsur semangat kekeluargaan atau kegotong-royongan, yaitu : (a) Pelaksanaan kegiatan usaha dilakukan secara bersama oleh semua komponen yang terlibat dalam proses produksi dan hasilnya diperuntukkan bagi semuanya. Kegiatan usaha dalam satu perusahaan bukanlah karya dari orang-orang tertentu saja tapi merupakan jalinan dari karya sejumlah orang berdasarkan pembagian peranan yang berbeda. Pembagian peranan bukanlah suatu pengisolasian individu-individu dalam suatu rutinitas karya, namun sebagai proses pengintensifan karya individu sebagai bagian dari karya bersama. Karena kegiatan usaha dilakukan oleh semua, hasilnya harus diperuntukkan bagi semua komponen yang terlibat dalam karya bersama sesuai dengan berat-ringannya peranan yang dijalankan; (b) Kegiatan usaha bersama harus dijalankan di bawah pimpinan yang mampu mengkoordinir dan mengarahkan semua komponen dalam proses produksi sehingga mampu meningkatkan produksi. Antara pimpinan dan yang dipimpin bersatu padu dalam menjalankan kegiatan usaha dan tidak boleh ada yang merasa lebih penting antara pemimpin

dengan yang dipimpin. Antara pimpinan dan yang dipimpin harus terdapat keterbukaan tentang perkembangan dari kegiatan usaha. Semuanya mempunyai peranan yang penting dalam mensukseskan karya bersama tersebut; (c) Adanya kesadaran untuk menanggung dan berbagi secara bersama semua risiko atau keuntungan yang diperoleh dari kegiatan usaha bersama. Tidak boleh ada yang harus diberi beban menanggung risiko lebih besar daripada yang lain terhadap kerugian yang diderita dalam karya bersama. Begitu juga tidak boleh ada yang lebih mengutamakan kepentingan dirinya daripada kepentingan semuanya ketika terdapat keuntungan yang diperoleh dari karya bersama tersebut; (d) Adanya pengawasan oleh semuanya terhadap pelaksanaan kegiatan usaha bersama. Pimpinan mengawasi kinerja dari yang dipimpin dan sebaliknya yang dipimpin melakukan pengawasan terhadap kinerja dari pemimpin. Pengawasan bersama oleh semua untuk semua itu dimaksudkan agar kegiatan usaha tidak hanya dapat meningkatkan produksi namun juga dapat meningkatkan kesejahteraan semua orang yang terlibat dalam karya bersama tersebut.

Keharusan untuk menjalankan kegiatan usaha secara koperatif atau berdasarkan asas kekeluargaan atau kegotong-royongan bagi perusahaan swasta yang berbentuk PT ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) PMPA No.11 Tahun 1962 yaitu “jika badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, maka cara pengusahaan kebun yang bersangkutan haruslah bersifat koperatif, sesuai dengan Sosialisme Indonesia dan ketentuan UUPA”. Keharusan tersebut jelas merupakan suatu bentuk pembatasan terhadap kebebasan perusahaan berbentuk PT dalam menjalankan kegiatan usaha. Para pemilik modal dalam PT tidak lagi mempunyai kebebasan untuk hanya mementingkan diri sendiri dengan memaksimalkan keuntungan yang dapat diterimanya karena adanya kewajiban untuk berbagi keuntungan yang diperolehnya dengan pihak-pihak yang terkait dengan proses produksi. Para pemilik modal dan pimpinan perusahaan tidak lagi mempunyai kebebasan untuk menempatkan para pekerja hanya sebagai alat produksi yang dapat dieksploitasi untuk meningkatkan produksi karena adanya keharusan untuk menempatkan semua komponen yaitu pimpinan, pemilik modal, dan pekerja dalam kedudukan yang sama pentingnya dalam menjalankan kegiatan usaha. Pimpinan perusahaan tidak lagi mempunyai kebebasan untuk menjalankan pengawasan yang bersifat satu arah terhadap para pekerja karena adanya keharusan bagi pekerja untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja pimpinan dan keharusan bagi pimpinan untuk dikontrol oleh pekerja.

Cara yang ditempuh untuk mewujudkan pengusahaan yang koperatif tersebut adalah : Pertama, pemberian kesempatan bagi pekerja dan

Pemerintah Daerah (Pemda) untuk memiliki saham dari perusahaan. Hal ini ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d PMPA No.11/1962:

“Pemerintah Daerah dan buruh tani serta tani yang menjadi pekerja tetap pada perusahaan harus diikutsertakan dalam perusahaan sebagai pemegang saham dengan perbandingan jumlah saham 25% untuk Pemerintah Daerah, 25% untuk buruh dan tani, dan 50% untuk pengusaha swasta”.

Kesempatan memiliki saham bagi pekerja tetap dan pemda dengan besaran masing-masing 25% merupakan bagian dari upaya membangun kebersamaan dalam menjalankan kegiatan usaha dan pembagian hasilnya. Melalui pemilikan saham tersebut pekerja dapat ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan dan arah perusahaan serta melakukan pengawasan terhadap jalannya kegiatan usaha melalui Rapat Umum Pemegang Saham. Secara ekonomi, pekerja di samping mendapatkan upah dan insentif lainnya dalam kedudukannya sebagai tenaga kerja juga akan memperoleh bagian dari keuntungan yang diperoleh perusahaan. Begitu juga pemberian kepemilikan saham kepada Pemda dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada Pemda mendapatkan keuntungan perusahaan swasta yang menjalankan kegiatan usaha di daerahnya yang implikasi lanjutannya adalah peningkatan kemampuan Pemda untuk melaksanakan program pembangunannya. Pemberian saham kepada pekerja dan Pemda sudah harus diselesaikan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak HGU diperoleh dan pelanggaran terhadap kewajiban ini dapat dikenakan sanksi pencabutan atau pembatalan hak atas tanahnya.

Untuk mendukung pemberian kesempatan pemilikan saham perusahaan kepada pekerja dan Pemda terdapat kewajiban dan larangan, yaitu :

(a). Perusahaan harus menerbitkan saham dalam lembar dengan nilai nominal yang kecil dan semua saham atas nama. Lembar saham yang demikian memungkinkan semakin banyak jumlah pekerja yang dapat memiliki saham perusahaan dan berarti semakin banyak jumlah pekerja yang dapat terlibat dalam penentuan kebijakan dan pengawasan perusahaan sehingga kebersamaan dapat lebih teraktualisasikan. Penerbitan saham atas nama lebih menjamin kedudukan dan perlindungan pekerja dibandingkan dengan jika diterbitkan dalam saham atas tunjuk. Hal tersebut disebabkan saham atas nama hanya dapat diperalihkan melalui mekanisme tertentu sehingga penguasaan atas saham oleh pihak lain tidak secara otomatis menunjukkan kepemilikannya atas saham tersebut;

(b). Perusahaan dilarang untuk menerbitkan saham-saham khusus yang mengandung pemberian hak-hak istimewa kepada pemilik atau pemegang

saham. Larangan ini dimaksudkan untuk mencegah pemberian hak istimewa yang bersifat individualistis kepada orang tertentu yang bertentangan dengan suasana kebersamaan yang ingin diciptakan dalam penyelenggaraan kegiatan usaha;

(c). Penyetoran uang saham oleh pekerja dan Pemda dapat dilakukan secara angsuran dari bagian keuntungan perusahaan yang diterima mereka. Artinya meskipun pekerja dan Pemda belum menyetor uang pembelian saham kepada perusahaan, mereka sudah berhak menerima bagian keuntungan yang diperoleh perusahaan. Keuntungan itulah yang kemudian digunakan oleh pekerja untuk membayar angsuran pembelian saham. Kewajiban ini merupakan beban berat yang harus ditanggung perusahaan bagi terciptanya kebersamaan dan keberlangsungan berusaha serta peningkatan produksi.

Dalam perkembangannya, pemberian kesempatan pemilikan saham kepada pekerja tetap dan Pemda dinilai justru menjadi penghambat bagi penciptaan semangat kerja karena mereka mendapatkan sesuatu tanpa melakukan usaha apapun. Kebijakan tersebut telah menempatkan Pemerintah sebagai seorang “sinterklas” yang memberikan sesuatu tanpa orang yang diberi melakukan suatu usaha apapun. Oleh karenanya, Pemerintah melalui Deklarasi Ekonomi 1963 mengembangkan kebijakan “sistem kompetisi prestasi” yang di samping dapat mempertahankan semangat kekeluargaan atau kegotong-royongan juga mendorong semangat berprestasi dari pekerja dan pimpinan dalam penyelenggaraan kegiatan usaha. Semangat berprestasi dimaksudkan mendorong pekerja berprestasi dalam peningkatan produksi dan keuntungan perusahaan. Sebagai imbalan jika prestasi itu tercapai, mereka berhak mendapatkan insentif dalam persentase tertentu dari keuntungan perusahaan.

Untuk mengkonkretkan kebijakan baru tersebut, Pemerintah melalui PMPA No.2 Tahun 1964 tentang Perubahan PMPA No.11/1962 menghapus kewajiban bagi perusahaan swasta berbentuk PT untuk memberikan pemilikan saham bagi pekerja dan Pemda secara otomatis dan gratis. Perusahaan, menurut Pasal 1 ayat (4) huruf a PMPA No.2/1964, hanya berkewajiban mencegah terkonsentrasinya pemilikan saham di tangan sekelompok kecil orang dan sebaliknya berkewajiban memberi kesempatan kepada sebanyak mungkin warga masyarakat termasuk pekerja tetap dan Pemda untuk memiliki saham perusahaan. Caranya, mereka dapat membeli saham melalui prosedur yang berlaku umum.

Sebagai pengganti untuk mewujudkan kebersamaan antara perusahaan, pekerja, dan pemda adalah kewajiban bagi perusahaan untuk membagikan keuntungan bersih perusahaan kepada pekerja tetap dan petani tetap sebesar 25%

Perkembangan Hukum Pertanahan

serta kepada pemda sebesar 25% (Pasal 1 ayat (4) huruf b PMPA No.2/1964). Ketentuan ini mendorong adanya kebersamaan dalam lingkup yang lebih luas yaitu di samping pembagian keuntungan kepada pekerja tetap juga kepada petani tetap. Kelompok petani tetap adalah mereka yang secara terus-menerus mengadakan perjanjian dengan perusahaan untuk menyerahkan tanah untuk ditanami tanaman tertentu yang diperlukan oleh perusahaan atau yang menyerahkan hasil tanah untuk diolah oleh perusahaan. Pemberian keuntungan kepada pemerintah daerah memang tidak terdapat penjelasan tentang orientasinya, namun dapat diduga dimaksudkan sebagai sarana membangun kebersamaan dengan masyarakat di sekitar perusahaan dengan asumsi pemerintah daerah akan menggunakannya untuk kepentingan masyarakat di daerahnya.

Untuk mendukung terwujudnya pembagian keuntungan tersebut, suatu panitia khusus harus dibentuk di tiap perusahaan swasta berbentuk PT dengan anggota : 1 (satu) orang wakil perusahaan yang bertindak sebagai ketua, 1 (satu) orang wakil pekerja tetap, 1 (satu) orang wakil petani tetap, dan 1 (satu) orang wakil pemerintah daerah (Pasal 1 ayat (5) PMPA No.2/1964). Panitia bertugas menetapkan besarnya keuntungan yang akan dibagi dan cara pembagiannya. Untuk itu panitia harus mengetahui besarnya keuntungan riil yang diperoleh perusahaan. Jika di antara anggota panitia tidak terdapat kesepakatan tentang besarnya keuntungan yang harus dibagi, maka keputusan tentang besarnya keuntungan diserahkan kepada Menteri Pertanian dan Agraria.

Kedua, dalam kerangka menjaga konsistensi dan memperkuat prinsip kekeluargaan atau kegotong-royongan dalam perusahaan swasta yang berbentuk perseroan terbatas, dianut prinsip retroaktif atau pemberlakuan surut semua peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang dan yang akan dibentuk jika berhubungan dengan perusahaan swasta terutama yang mendapatkan HGU. Pemberlakuan prinsip retroaktif ini dapat dicermati dari ketentuan Pasal 10 PMPA No.11/1962 yaitu : “hak guna usaha yang diberikan berdasarkan Peraturan ini (PMPA No.11/1962) dengan sendirinya akan tunduk pula pada syarat-syarat yang di kemudian hari akan ditetapkan oleh Pemerintah.” Syarat-syarat yang akan ditetapkan kemudian terbuka kemungkinannya berkaitan dengan upaya memperkuat prinsip kegotong-royongan. Hal tersebut mengandung makna semakin berkurangnya kebebasan dari perusahaan swasta mengembangkan orientasi pemaksimalan kepentingan dirinya dan sebaliknya semakin didorong ke arah penguatan nilai kebersamaan.

Pemberlakuan prinsip retroaktif memang bertentangan dengan prinsip umum yang berlaku yang menyatakan bahwa hukum hanya berlaku bagi peristiwa atau perilaku yang terjadi setelah hukum itu diberlakukan untuk menjamin adanya kepastian hukum. Begitu juga, substansi ketentuan hukum yang diberlakukan surut cenderung memberikan beban yang memberatkan bagi peristiwa yang sudah ada dan hal yang demikian jelas bertentangan dengan prinsip bahwa dalam masa

peralihan hendaknya diberlakukan substansi ketentuan hukum yang meringankan atau menguntungkan bagi subyek peristiwa yang sudah ada.

Namun secara ekonomi-politik, pemerintah harus melakukan pilihan dengan memberlakukan prinsip retroaktif untuk mengurangi dan menghapus kegiatan usaha yang kapitalistik dan sebaliknya mendorong kegiatan usaha yang kooperatif. Hal ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam bagian Menimbang dari PMPA No.11/1962 yaitu :

“untuk menjamin pengusahaan yang sebaik-baiknya daripada perusahaan-perusahaan kebun besar sebagai alat produksi yang penting bagi perekonomian Negara dan untuk menghindarkan dilakukannya cara kapitalistik dan yang bertentangan dengan sosialisme Indonesia perlu diadakan ketentuan-ketentuan dan ditetapkan syarat-syarat dalam pemberian hak guna usaha kepada pengusaha-pengusaha swasta nasional”

Bagian Menimbang PMPA tersebut mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha di bidang pertanahan yang bersifat kapitalistik yang lebih mengutamakan kepentingan individu pemilik perusahaan atau pimpinannya tidak lagi diinginkan terus berlangsung. Hal ini mencerminkan sikap Soekarno yang telah lama dan berulang-ulang dinyatakan bahwa kapitalisme telah menyebabkan kesengsaraan rakyat.²⁴¹ Sebagai antitesisnya, pemerintah mengembangkan kebijakan bahwa penyelenggaraan kegiatan usaha di bidang pertanahan harus dilakukan oleh koperasi dan perusahaan negara atau secara kooperatif yang berlandaskan pada kekeluargaan jika masih dilaksanakan oleh perusahaan swasta.

Perubahan dari kegiatan usaha yang kapitalistik menjadi yang kooperatif dikehendaki berlangsung serentak dan bukan secara bertahap. Dalam bahasa yang khas pada periode 1960-1966, perubahan itu harus berlangsung dalam iramanya revolusi, seperti dinyatakan Soekarno²⁴² pada tanggal 17-8-1960 :

“Tanpa tedeng aling-aling memang saya akui bahwa kita merombak tetapi juga kita membangun! Kita membangun dan untuk itu kita merombak. Kita membongkar dan kita menjebol! Semua itu untuk dapat membangun. Revolusi adalah menjebol dan membangun. Membangun dan menjebol. Revolusi adalah “build tomorrow” dan “reject yesterday”. Revolusi adalah “construct tomorrow”, “pull down yesterday”.

Perubahan itu harus dilakukan secepat mungkin dan serentak. Perusahaan swasta yang masih menyelenggarakan usaha yang kapitalistik harus segera disesuaikan dan mengadopsi penyelenggaraan kegiatan usaha yang kooperatif. Untuk mendukung perubahan tersebut, secara yuridis prinsip retroaktif digunakan sebagai landasan. Peraturan perundang-undangan yaitu PMPA No.11/1962 yang mengatur penyelenggaraan kegiatan usaha yang kooperatif harus diberlakukan

Perkembangan Hukum Pertanahan

surut. Dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak berlakunya PMPA tersebut, semua perusahaan swasta yang masih menyelenggarakan kegiatan usaha yang kapitalistik, menurut Pasal 14 PMPA tersebut, harus sudah menyesuaikan dan mengadopsi penyelenggaraan yang koperatif dan jika terjadi pengabaian terhadap ketentuan tersebut maka HGU nya akan dicabut tanpa pemberian ganti kerugian berupa apapun. Begitu juga semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang masih akan dibentuk yang mengandung syarat-syarat HGU, termasuk syarat yang memberikan dukungan dan penguatan terhadap penyelenggaraan yang koperatif, menurut ketentuan Pasal 10 PMPA No.11/1962 harus diberlakukan surut juga.

Ketiga, Perusahaan swasta yang diberi HGU dilarang melaksanakan kegiatan usaha yang masih mencerminkan semangat pengutamaan kepentingan individu pemegang hak atas tanahnya semata dan melemahkan semangat kekeluargaan atau kegotong royongan dalam kegiatan usaha. Ada 2 (dua) bentuk perilaku yang berpotensi melemahkan semangat kekeluargaan, yaitu :

(a). Tindakan penelantaran tanah yang sudah diberikan haknya dengan cara tidak mengusahakannya secara layak menurut norma yang berlaku, tidak menjaga mutu atau kualitas kesuburan tanah, dan tidak melakukan peremajaan tanaman atau penanaman baru yang setiap tahun dituntut seluas 5% dari luas tanah yang diberikan. Tindakan penelantaran tanah hanya mencerminkan kepentingan diri subyek pemegang hak, namun mengabaikan prinsip fungsi sosial hak atas tanah. Perusahaan harus memanfaatkan tanah secara baik sehingga semua komponen dalam perusahaan secara koperatif akan terlibat dan hasilnya terutama berupa keuntungan akan lebih besar dan dapat dinikmati secara bersama oleh pemilik dan pimpinan perusahaan serta pekerja dan pemerintah daerah. Sebaliknya jika perusahaan menelantarkan tanah maka semangat kegotong-royongan akan melemah dan keuntungannya yang dapat dinikmati bersama akan menurun. Oleh karenanya, Pasal 4 ayat (3) PMPA No.11/1961 menentukan bahwa jika tindakan perusahaan swasta yang mengarah pada penelantaran tanah berlangsung dalam waktu 3 tahun sejak hak atas tanahnya diberikan, maka hak atas tanahnya akan dicabut tanpa disertai pemberian ganti kerugian berupa apapun;

(b). Perilaku yang mengarah pada terjadinya perantaraan penguasaan dan pengusahaan tanah. Artinya perusahaan swasta pemegang hak atas tanah hanya berfungsi sebagai perantara untuk mendapatkan hak atas tanah namun penguasaan dan pengusahaan tanahnya diserahkan kepada pihak ketiga. Di antaranya dilakukan melalui hubungan sewa-menyewa tanah atau menyerah-pakaikan tanah itu kepada pihak lain. Perilaku perantaraan atau “makelaran” tersebut di samping bertentangan dengan prinsip kewajiban mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang dipunyai juga lebih mencerminkan kepentingan diri pemegang hak. Dengan

menyewakan atau menyerah-pakaikan sebagian atau seluruh tanahnya kepada pihak lain, perusahaan swasta pemegang hak atas tanah akan mendapatkan keuntungan finansial yang bukan keuntungan langsung yang diperoleh dari kegiatan usahanya sendiri. Keuntungan tersebut tentu relatif lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang didapat jika pengusaha tanahnya dilakukan sendiri. Konsekuensinya, keuntungan sebagai sarana mewujudkan kebersamaan tidak dapat secara optimal diusahakan. Oleh karenanya, Pasal 5 ayat (2) PMPA No.11/1961 melarang perjanjian perantaraan pengusaha tanah seperti yang dilakukan oleh persewaan atau serah-pakai tanah. Apabila tindakan perantaraan itu terjadi melalui bentuk perjanjian apapun, maka konsekuensinya perjanjian tersebut batal demi hukum karena tidak terpenuhi syarat obyektif perjanjian yaitu kausa yang halal.

2. Asas-Asas dan Norma-Norma Penjabaran Nilai Individualistik

Nilai sosial individualistik merupakan pola pikir yang lebih menekankan pada kepentingan individu orang baik sebagai orang-perorangan maupun badan hukum dibandingkan pada kepentingan bersama. Nilai individualistik di satu sisi memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk memaksimalkan kepentingan individu dirinya berkenaan dengan penguasaan dan pemilikan serta penggunaan tanah. Namun dari sisi lainnya, nilai ini mendorong setiap orang bersaing satu dengan lainnya untuk mendapatkan kesempatan tersebut. Bagi yang mampu bersaing akan mendapatkan kesempatan menguasai dan memiliki sesuai dengan yang diinginkan, namun bagi yang tidak mampu bersaing akan kehilangan kesempatan menguasai tanah.

Penggunaan nilai individualistik sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan berlangsung bersamaan dengan terjadinya pergantian rezim dari Orde Lama ke Orde Baru. Hal ini tercermin dalam ketentuan-ketentuan hukum pertanahan selama Orde Baru dan Orde sesudahnya yang mengandung asas-asas yang merupakan jabaran nilai individualistik, yaitu:

a. Asas liberalisasi penguasaan dan pemilikan tanah.

Liberalisasi menunjuk pada pemberian kebebasan kepada setiap orang untuk menguasai dan memiliki tanah sesuai dengan kemampuan yang dipunyai. Bagi mereka yang mempunyai kemampuan dapat menguasai dan memiliki tanah sesuai dengan yang diinginkan meskipun dalam batas-batas tertentu yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan seperti ketentuan batas maksimum yang ditentukan bagi perorangan atau kebutuhan nyata yang diperlukan untuk mendukung kegiatan usaha yang dilakukan bagi badan hukum serta dengan tujuan yang dapat mendukung pemberian kontribusi prestasi bagi

orientasi kebijakan pembangunan ekonomi.

Pada awal pemerintahan Orde Baru, asas ini sebenarnya sudah mulai diterapkan dalam pengembangan substansi hukum pertanahan meskipun secara sangat terbatas, yaitu terutama diarahkan untuk menghapuskan atau memperlemah ketentuan yang mencerminkan nilai kebersamaan. Dalam perkembangannya secara tahap demi tahap, asas kebebasan semakin mewarnai substansi hukum pertanahan dan pada tahun 1990'an bersamaan dengan terjadinya deregulasi kebijakan pembangunan ekonomi asas ini semakin dijadikan landasan bagi pengembangan hukum pertanahan.

Perkembangan penggunaan asas liberalisasi dalam pembentukan hukum pertanahan dapat dicermati dari fakta-fakta sebagai berikut :

1). Pelemahan dan Penghapusan Bentuk Perlakuan Khusus

Pemerintah Orde Baru terus mengupayakan penghapusan atau pelemahan terhadap kebijakan pertanahan yang memberikan perlakuan khusus kepada kelompok masyarakat yang lemah secara ekonomi dan koperasi. Pemerintah menilai kebijakan yang mengandung pemberian perlakuan khusus sebagai penghambat bagi upaya pemberian kesempatan kepada setiap orang untuk menguasai dan memiliki tanah sesuai dengan kemampuan memenuhi persyaratan yang ditentukan dan pembiayaan untuk mengusahakannya. Kebijakan yang memberikan perlakuan khusus yang perlu ditinjau ulang dan diperlemah pelaksanaannya adalah program landreform. Pemerintah tidak menghapus peraturan landreform namun juga tidak berusaha melaksanakannya secara intensif sehingga program ini menjadi semacam “mati-suri”. Pemerintah Orde Baru membangun persepsi di kalangan masyarakat bahwa UUPA dan Program Landreform merupakan bagian dari doktrin yang dikembangkan oleh Partai Komunis Indonesia yang memberi legitimasi terhadap tindakan sepihak yang dilakukan oleh Barisan Tani Indonesia.²⁴³ Padahal gerakan sepihak dengan mengambil alih tanah-tanah para tuan tanah yang dilakukan oleh petani lebih disebabkan oleh berlarut-larutnya mekanisme pelaksanaan landreform sebagai akibat dari berbagai upaya yang dilakukan oleh para pemilik tanah luas untuk menghambat pelaksanaan landreform.²⁴⁴

Pemati-surian program landreform dicermati dari sejumlah peraturan yaitu : Pertama, penempatan penyelenggaraan program landreform sebagai bagian dari “tugas rutin pemerintahan” baik di tingkat pusat maupun di daerah. Pasal 2 ayat (2) Keppres No.55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Landreform menetapkan bahwa pelaksanaan landreform ditugaskan kepada Mendagri serta para Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, dan Kepala Desa sebagai salah satu dari tugas rutin atau harian yang sama kedudukannya dengan tugas rutin yang lainnya. Landreform tidak lagi menjadi program prioritas sebagaimana

dilaksanakan pada periode 1960-1966 yang menempatkannya sebagai basis dari pembangunan ekonomi dan bagian pokok dari revolusi yang harus dilaksanakan.

Penempatan sebagai tugas rutin atau harian pemerintahan membawa beberapa konsekuensi, yaitu :

(a). Kedudukannya disejajarkan dengan tugas-tugas rutin lainnya yang tidak perlu diistimewakan seperti periode Orde Lama. Panitia Landreform yang pernah ada dan berkedudukan sebagai pelaksana khusus sudah dihapus dan digantikan dengan suatu Panitia Pertimbangan Landreform (PPL). PPL bukan sebagai pelaksana namun hanya berfungsi sebagai pemberi saran dan pertimbangan kepada pejabat pelaksana. Unsur-unsur dari program landreform seperti pembagian tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat cenderung diabaikan karena di samping bertentangan dengan semangat untuk memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk menguasai tanah sesuai dengan kemampuannya, juga menjadi penghambat bagi mereka yang mampu berprestasi seperti pelaku usaha berskala besar untuk berkontribusi bagi pencapaian tujuan pembangunan ekonomi Orde Baru melalui pengusahaan tanah dalam luasan yang sesuai dengan kemampuan modalnya;

(b). Pemerintah tidak lagi menyediakan sumber pendanaan khusus terutama untuk mendukung pembiayaan awal pelaksanaan landreform sebagaimana pernah dilakukan pada periode 1960-1966 melalui Yayasan Dana Landreform sebagai penghimpun dana dari berbagai sumber baik dari pemberian hak atas tanah dan hasil sewa tanah yang dibayar oleh calon petani penerima redistribusi tanah maupun sumber-sumber lain yang tidak mengikat dan mengelolanya secara tersendiri. Pasal 11 Keppres No.55 Tahun 1980 menentukan bahwa segala pembiayaan yang menyangkut pelaksanaan landreform baik di tingkat pusat sampai daerah dan desa dibebankan pada anggaran yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sumbangan Yayasan Dana Landreform yang kemudian diganti menjadi Sumbangan Dana Pelaksanaan Landreform tetap dipungut terutama terhadap program “landreform gaya baru” yang disebut sebagai landreform swadaya masyarakat. Namun Sumbangan tersebut harus langsung disetorkan ke Rekening Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara dan pengelolaannya harus mengikuti aturan main yang berlaku bagi dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Peraturan Kepala Badan Pertanahan No.1 Tahun 1992 tentang Tatacara Pemungutan Uang Pemasukan Tanah-Tanah Obyek Landreform). Perubahan ini bermakna bahwa dana yang dulu merupakan sumber khusus pembiayaan landreform telah menjadi bagian dari sumber pendapatan Negara. Hal tersebut

menunjukkan melemahnya perhatian Pemerintah untuk melaksanakan landreform.

Kedua, adanya keengganan Pemerintah untuk melibatkan diri secara langsung sebagai perantara dalam pembayaran ganti kerugian tanah obyek landreform yang diwarisi dari periode sebelumnya. Keengganan Pemerintah tampak dari ketentuan yang mengharuskan adanya pembayaran langsung ganti rugi dari petani penerima redistribusi kepada bekas pemilik tanah.²⁴⁵ Pemerintah tidak ingin lagi terlibat sebagai mediator dalam pembayaran ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah obyek landreform dengan mengabaikan ketentuan PP No.224 Tahun 1961 yang menuntut peranan aktif Pemerintah dalam pembayaran ganti kerugian tersebut.

Pelibatan diri Pemerintah dinilai oleh rezim Orde Baru terlalu memberikan beban yang berat pada anggaran keuangan Negara. Untuk mengurangi beban berat tersebut, petani penerima diharuskan membayar langsung ganti rugi kepada bekas pemilik tanah. Di samping itu, strategi pembayaran langsung itu dapat mencegah Pemerintah berhadapan langsung dan membangun konflik dengan petani kaya yang menjadi salah satu pendukung utama Orde Baru. Dalam kaitannya dengan ini, Mohtar Mas'oed menulis :

“Melaksanakan landreform dan program-program yang bertujuan meredistribusi kekayaan hanya akan menjauhkan para pendukung Orde Baru yang menganggap rezim itu sebagai antitesa dari program yang (dinilai) diilhami komunis. Para pemilik tanah di perdesaan yang antikomunis adalah sekutu penting tentara yang harus dipertahankan karena masih harus menanganinya para pendukung Orde Lama”²⁴⁶

Ketidakinginan Pemerintah Orde Baru untuk berkonflik langsung dengan para pendukungnya, di samping mengurangi beban anggaran, telah mendorong pengembangan strategi pembayaran langsung ganti kerugian dari petani penerima kepada bekas pemilik tanah. Pada awal pemerintahan Orde Baru, para bekas pemilik tanah yang tanahnya telah dijadikan obyek landreform mengajukan tuntutan kepada Pemerintah untuk memilih, yaitu antara segera dilakukan pelunasan pembayaran ganti rugi yang besarnya lebih tinggi dari yang telah ditentukan atau Surat Keputusan pendistribusian tanah dicabut dan tanahnya dikembalikan kepada bekas pemiliknya. Tuntutan tersebut terus diajukan oleh bekas pemilik tanah termasuk melalui saluran kelembagaan di Dewan Perwakilan Rakyat.²⁴⁷ Terhadap tuntutan tersebut, Pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Keputusan Mendagri No.SK.16/DDAT/Agr /68 menegaskan untuk tidak mencabut pendistribusian tanah yang sudah terjadi dan pembayarannya ditempuh

dengan cara langsung seperti tersebut di atas meskipun besarnya belum memuaskan para bekas pemilik tanah.

Dalam perkembangannya, Pemerintah telah merubah semangat landreform sebagai media pemerataan pemilikan tanah menjadi landreform sebagai bagian dari upaya mendapatkan sumber pendapatan dan mendapatkan tanah untuk fasilitas umum secara gratis. Pemerintah melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1991 tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya, mengembangkan program landreform “gaya baru” yaitu landreform secara swadaya. Tanah yang dijadikan obyek bukanlah tanah kelebihan dari batas maksimum atau tanah absentee atau tanah-tanah yang dikuasai langsung Negara, namun obyeknya adalah tanah-tanah perkebunan yang sudah dikuasai masyarakat karena HGUnya sudah berakhir atau tanah-tanah yang sudah dikuasai warga masyarakat namun dianggap sebagai tanah Negara.

Tujuan landreform gaya baru bukan untuk pemeratakan pemilikan tanah namun dimaksudkan, yaitu :

(a) untuk menata lingkungan fisik tanah yang sudah dikuasai oleh warga masyarakat sehingga lebih teratur dan yang lebih penting adalah diperolehnya secara cuma-cuma sebagian dari tanah tersebut untuk digunakan sebagai sarana jalan, saluran irigasi, dan kawasan lindung serta fasilitas umum;

(b) untuk mengembangkan sumber pendapatan Pemerintah karena, seperti yang ditentukan dalam Pasal 8 sampai Pasal 13, di samping semua biaya operasional dari penataan penguasaan dan lingkungan fisik tanah sepenuhnya dibebankan kepada warga masyarakat yang menguasai tanah, juga mereka dikenakan pembayaran uang sewa selama menguasai tanah, uang pemasukan kepada Negara, dan biaya administrasi serta biaya pendaftaran tanah dan biaya pembinaan pengelolaan tanah. Warga masyarakat yang diikutsertakan dalam program landreform ini bukan mendapatkan fasilitas keringanan biaya namun sebaliknya justru diwajibkan membayar semua biaya sebagaimana dalam pemberian hak atas tanah pada umumnya.

- 2). Kebebasan penguasaan tanah secara konsentratif.
Hukum pertanahan pada periode ini juga diwarnai oleh ketentuan-ketentuan yang memberi kebebasan penguasaan tanah secara konsentratif kepada kelompok masyarakat yang memenuhi persyaratan prosedur dan pembiayaan yang ditetapkan. Penguasaan secara konsentratif adalah suatu kondisi dimana sekelompok kecil orang menguasai sebagian besar bidang-

bidang tanah yang tersedia. Kelompok minoritas ini menguasai mayoritas bidang tanah didasarkan pada kemampuan mereka memenuhi persyaratan prosedur dan pembiayaan yang diharuskan. Sebaliknya kelompok yang mayoritas karena tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditentukan hanya dapat menguasai tanah sempit atau bahkan sama sekali tidak menguasai tanah.

Ketentuan yang mengandung pemberian kebebasan ini adalah : Pertama, ketentuan yang memperbolehkan setiap orang menguasai dan memiliki tanah meskipun melebihi batas maksimum pemilikan tanah atau menyebabkan pemilikan tanah secara absentee. Pembolehan ini dilakukan dengan menggunakan celah kelemahan atau redefinisi konsep dari ketentuan-ketentuan yang ada. Melalui kedua cara tersebut, proses penguasaan tanah yang konsentratif berlangsung. Kedua cara yang dimaksud adalah :

(a). Pemanfaatan celah kelemahan UU No.56/1960 yang hanya melarang pemilikan yang melampaui batas atas tanah pertanian dengan status Hak Milik ditambah tanah yang diperoleh dari Perjanjian Bagi Hasil, Gadai Tanah dan perjanjian sewa tanah pertanian. Ketentuan ini mempunyai celah yaitu pemilikan tanah pertanian dengan status HGU dan Hak Pakai tidak termasuk dalam larangan tersebut.

Celah kelemahan tersebut memberi kesempatan kepada setiap orang yang mampu memenuhi persyaratan mempunyai tanah secara konsentratif dengan cara sebagian dari tanah pertanian sampai batas maksimum yang dimungkinkan dipunyai dengan Hak Milik dan sebagian lainnya dipunyai dengan HGU dan Hak Pakai. Celah UU No.56/1960 ini yang digunakan oleh Pemerintah Orde Baru untuk membentuk kebijakan melalui Permendagri No.15/1974 yang membuka pemilikan tanah pertanian secara konsentratif. Pasal 2 Permendagri menentukan bahwa setiap orang terutama yang sudah mempunyai tanah melebihi batas maksimum diberi pilihan untuk mengakhiri pemilikan yang melampaui batas maksimum dengan memindahkan hak atas tanah kelebihanannya kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subyek hak atau mengajukan permohonan suatu hak atas tanah yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu HGU dan Hak terhadap kelebihan tanahnya.

Dengan mengacu pada ketentuan tersebut, penguasaan tanah pertanian yang merupakan gabungan antara Hak Milik dengan HGU atau Hak Pakai secara eksplisit tidak dilarang. Hal ini secara a contrario berarti pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum diperbolehkan jika sebagian sampai batas maksimum dipunyai dengan Hak Milik dan selebihnya dari batas maksimum dipunyai dengan HGU atau Hak Pakai. Meskipun secara

yuridis tidak dilarang, pola pemilikan yang demikian jelas bertentangan dengan semangat pemerataan yang dikehendaki oleh kebijakan pembangunan ekonomi Pemerintah Orde Lama. Sebaliknya jika dikaji dari semangat individualistik yang menjadi salah satu pilihan nilai yang melandasi pembangunan hukum pertanahan Orde Baru, maka pola gabungan penguasaan tanah antara Hak Milik dengan HGU atau Hak Pakai tersebut merupakan salah satu bentuk pemberian kebebasan bagi setiap orang untuk menguasai dan mempunyai tanah secara konsentratif.

Permendagri No.15/1974 ini tampaknya mengandung kompromi kepentingan antara Pemerintah dengan pemilik tanah pertanian luas. Bagi Pemerintah, pilihan-pilihan penyelesaian itu merupakan bagian dari upaya untuk mencegah adanya kekecewaan dari pemilik tanah luas yang merupakan salah satu pendukung berdirinya rezim Orde Baru terutama untuk melawan Partai Komunis Indonesia. Sebaliknya bagi pemilik tanah luas, pilihan yang diberikan Pasal 2 masih relatif menguntungkan karena tidak segera dilakukan pengambilalihan tanah kelebihannya menjadi tanah obyek landreform. Hal ini sekaligus menunjukkan melemahnya komitmen Pemerintah Orde Baru untuk melaksanakan landreform dengan memberikan pilihan yang memungkinkan pemilik tanah luas tetap menguasai tanah melampaui batas maksimum.

(b). Redefinisi Pemilikan tanah secara absentee melalui perluasan kelompok masyarakat yang dikecualikan dan pemberian makna baru dari konsep bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya.

Perluasan kelompok masyarakat yang dikecualikan untuk tetap mempunyai tanah pertanian secara absentee adalah penambahan kelompok baru selain yang sudah disebut dalam PP No.224/1961. Kelompok baru yang dimaksud ditetapkan dalam PP No.4/1977 yaitu : para pensiunan PNS/ABRI dan para janda pensiunan PNS/ABRI. Kelompok pensiunan PNS/ABRI dan janda mereka yang memenuhi syarat prosedur dan pembiayaan diberi kebebasan untuk mempunyai tanah secara absentee bukan hanya terhadap tanah yang sudah dipunyai atau yang diterima dari warisan ketika bertugas namun diberi kesempatan sesuai dengan kemampuannya untuk menambah tanah yang dipunyai secara absentee melalui pembelian 2 (dua) tahun menjelang pensiun. PNS/ABRI yang berkemampuan diberi kebebasan untuk melakukan pembelian tanah dan memilikinya secara absentee dengan ketentuan : luas tanah yang dipunyai secara absentee tidak lebih dari 2/5 (dua perlima) dari batas luas maksimum pemilikan tanah pertanian yang ditetapkan untuk daerah yang bersangkutan. Di samping itu, Pasal 4 ayat (1) PP. No.4/1977 menentukan agar tanah yang dipunyai secara absentee dapat tetap dibagi-hasilkan agar

dapat memberikan kontribusi prestasi bagi peningkatan produksi pertanian yang dilarang masih terbuka kemungkinan untuk terus dipunyai dan tidak perlu diambilalih oleh Pemerintah untuk dijadikan obyek landreform.

Redefinisi berkenaan dengan pemilikan tanah absentee dilakukan terhadap dua aspek, yaitu :

(1) redefinisi status tanah yang terkena larangan pemilikan tanah secara absentee yaitu hanya terbatas pada tanah dengan status Hak Milik, sedangkan tanah dengan status HGU atau Hak Pakai tidak terkena larangan tersebut. Redefinisi ini ditentukan dalam Pasal 3 Permendagri No.15/1974 yang memberi kemungkinan bagi pemilik tanah absentee untuk merubah status Hak Milik yang dipunyai secara absentee menjadi HGU atau Hak Pakai sehingga tidak terkena larangan;

(2) redefinisi terhadap konsep bertempat tinggal di kecamatan tempat letak tanahnya dari definisi yang bersifat sosial menjadi hanya bersifat administratif. Bertempat tinggal di kecamatan letak tanah secara sosial berarti pemilik tanah harus melakukan aktivitas sosial kesehariannya di kecamatan yang bersangkutan sehingga dikenal oleh masyarakat di lingkungan tersebut. Bertempat tinggal di kecamatan letak tanah secara administratif berarti pemilik tanah cukup membuktikannya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) di kecamatan tersebut. Perubahan definisi tersebut berlangsung di tingkat praktik sehingga dengan hanya mempunyai KTP seorang sudah bebas dari larangan pemilikan tanah secara absentee dan mempunyai tanah menurut kemampuannya di manapun letaknya.

Pengembangan peraturan perundang-undangan yang memuat cara-cara seperti di atas merupakan implikasi dari politik pembangunan hukum pertanahan yang mendasarkan pada nilai individualistik yang menuntut adanya pemberian kebebasan kepada setiap orang untuk mempunyai tanah sesuai dengan kemampuannya dan syarat-syarat yang ditentukan. Konsekuensinya secara sistimatis, ketentuan-ketentuan yang berpotensi menjadi penghambat seperti larangan pemilikan tanah yang melampaui batas dan absentee mulai dilemahkan melalui ketentuan yang memberikan terobosan ke arah terjadinya penguasaan tanah secara konsentratif.

Kedua, ketentuan-ketentuan yang mendorong ke arah semakin bebasnya mekanisme peralihan hak atas tanah sebagai bagian dari upaya agar di samping setiap orang dapat secara lebih mudah memperoleh dan menguasai tanah yang diinginkan sesuai dengan kemampuannya tanpa perlu dikontrol oleh Pemerintah. Mekanisme yang semakin bebas dapat

dicermati dari ketentuan peralihan hak atas tanah yang tidak lagi memerlukan Izin Pemindahan Hak.

Lembaga Izin mengharuskan setiap peralihan hak atas tanah seperti jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiat, penyertaan tanah sebagai modal, dan bentuk perbuatan hukum lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain harus mendapatkan Izin Pemindahan Hak sebelum dilakukan pendaftaran peralihan haknya. Tujuannya adalah mengontrol agar subyek penerima peralihan hak atas tanah tetap menggunakannya sesuai dengan atau tidak bertentangan dengan kepentingan yang hendak diwujudkan oleh Pemerintah. Dalam perkembangannya, keharusan adanya Izin Pemindahan Hak bagi peralihan mengalami perubahan yaitu dari semula semua peralihan hak atas tanah harus mendapatkan ijin kemudian hanya peralihan hak atas tanah tertentu yang diharuskan.

Pada periode 1960-1966, Izin Pemindahan Hak diharuskan bagi setiap peralihan hak atas tanah apapun tanpa memperhatikan luas dan bidang tanah yang sudah dipunyai oleh pihak penerima peralihan. Semua Hak Milik atas tanah baik pertanian maupun pekarangan, HGU, HGB, dan Hak Pakai yang diperalihkan dari perorangan atau badan hukum kepada perorangan dan/atau badan hukum yang lain harus dimohonkan Izin Pemindahan Hak sebagai syarat untuk dapat dilakukan pendaftaran peralihan haknya. Menurut PMA. No.14 Tahun 1961 tentang Permintaan dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah, Izin Pemindahan Hak merupakan bagian dari instrumen program Landreform. Artinya lembaga Izin ini dimaksudkan untuk mencegah tidak dilanggarnya ketentuan yang terkait dengan bidang landreform yang akan mengakibatkan gagalnya proses pemerataan pemilikan tanah. Dengan keharusan bagi semua peralihan hak atas tanah apapun untuk dimohonkan Izin, tidak ada celah yang dapat digunakan oleh siapapun untuk menerobos ketentuan landreform. Hal ini ditentukan dalam Pasal 5 ayat (3) jo. Pasal 7 PMA. No. 14 Tahun 1961 dan bahkan ditegaskan dalam Keputusan Menteri Agraria No.Sk.3/Ka/1962 yang menetapkan bahwa permohonan Izin Pemindahan Hak harus ditolak jika peralihan tersebut melanggar atau bertentangan dengan ketentuan, yaitu : UUPA seperti tidak dipenuhinya syarat sebagai subyek hak atas tanah yang diterimanya, UU No.56/1960 seperti berkenaan dengan larangan pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum atau larangan pemecahan tanah yang menyebabkan kurang dari 2 hektar, dan PP No.224/1961 seperti larangan pemilikan tanah secara absentee.

Pada periode 1967 sampai sekarang terjadi perubahan berkenaan dengan fungsi Ijin dan ruang kebebasan memeralihkan hak atas tanah, yaitu :

(a). Izin Pemindahan Hak sudah tidak lagi berfungsi sebagai instrumen

kesuksesan program landreform, namun dikaitkan dengan kepentingan politis dan ekonomi Pemerintah. Tanah disadari oleh Pemerintah bukan hanya terkait dengan persoalan yuridis saja namun juga terkandung potensi-potensi yang dapat berpengaruh terhadap kondisi politik dan perekonomian Negara.

Pelekatan fungsi pokok baru terhadap Izin Pemindahan dan pelemahan terhadap fungsi sebagai instrumen landreform dapat dicermati dari Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam negeri No.BA.11/38/70 tertanggal 7 Nopember 1970 perihal Peraturan Menteri Dalam Negeri No.Sk.59/DDA/1970. Dalam salah satu bagiannya dinyatakan :

“bahwa untuk pemindahan hak atas tanah-tanah tertentu masih diperlukan izin dari instansi agraria adalah karena persoalannya tidak hanya menyangkut segi-segi yang bersifat yuridis saja yang pertimbangannya dapat ditugaskan kepada para Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, melainkan karena menyangkut juga segi-segi politis dan ekonomis di mana instansi-instansi agraria menurut bidang tugasnya yang berwenang untuk mempertimbangkannya”.

Pertimbangan yuridisnya adalah mencegah terjadinya peralihan hak atas tanah yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah orde yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pertimbangan politisnya adalah mencegah munculnya konflik yang bersumber dari peralihan hak atas tanah yang akan mengganggu keberlangsungan rezim penguasa dengan mengarahkan agar peralihan hak atas tanah tidak menimbulkan gangguan sosial politik. Pertimbangan ekonomis yaitu mendorong agar peralihan itu dapat memberikan kontribusi prestasi terhadap peningkatan produksi pangan dan perkebunan serta industri dan perumahan. Juga mencegah terjadinya penguasaan tanah yang bersifat spekulatif yang hanya akan menghambat penggunaan tanah sebagai faktor produksi yang lebih produktif.

(b). Pemerintah cenderung memperlonggar kontrolnya dengan memberi kebebasan atau tanpa ijin terjadinya peralihan hak atas tanah terutama yang tidak mempunyai pengaruh terhadap kebijakan pembangunan ekonomi. Sebaliknya terhadap peralihan hak atas tanah yang berpengaruh terhadap kebijakan pembangunan ekonomi tetap diharuskan adanya ijin pemindahan.

Dalam kebijakan awal pemerintahan Orde Baru seperti tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) Permendagri No. Sk.59/DDA/1970, peralihan hak atas tanah yang harus dimintakan izin adalah : (1). Peralihan Hak Milik atas

Tanah pertanian dan HGU dalam kerangka menjamin ketersediaan tanah bagi peningkatan produksi pangan dan hasil perkebunan yang bernilai ekspor dan khusus untuk HGU untuk menjamin bonafiditas penerima tanah dalam menjalankan kegiatan usaha perkebunan; (2) Peralihan HGB dan Hak Pakai atas tanah bangunan kepada badan hukum dalam kerangka menjamin bahwa tanahnya memang sungguh-sungguh digunakan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan usaha seperti industri dan perumahan; (3) Peralihan Hak Milik atas tanah bangunan serta HGB dan Hak Pakai yang diperoleh dari Negara kepada perorangan jika penerima peralihan tersebut sudah mempunyai 5 (lima) bidang tanah bangunan atau pekarangan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah secara spekulatif yang menyebabkan tanah tidak dimanfaatkan secara produktif sehingga merugikan kepentingan pembangunan ekonomi terutama untuk mendukung pembangunan sektor industri dan perumahan. Menurut Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No.BA.11/38/70 di atas, peralihan hak kepada perorangan yang sudah mempunyai 5 bidang tanah tetap dapat dilakukan jika tanahnya dimanfaatkan secara produktif untuk mendukung kegiatan usaha tersebut di atas.

Kebijakan di atas menunjukkan Izin Pemindahan Hak sungguh-sungguh masih digunakan untuk mengarahkan agar tanah yang diperalihkan jatuh ke tangan pihak yang mempunyai kemampuan memanfaatkannya untuk kegiatan-kegiatan yang produktif dalam bidang-bidang yang disebutkan di atas. Dalam kerangka penanaman modal, fungsi Izin Pemindahan Hak untuk mengarahkan penerima peralihan hak memanfaatkan tanahnya bagi kegiatan-kegiatan usaha yang produktif sudah disatukan ke dalam Izin Lokasi atau Izin Perolehan Tanah.

Dalam perkembangannya sejalan dengan semangat liberalisasi terutama setelah Indonesia memasuki era Globalisasi tahun 1990'an yang menuntut kegiatan ekonomi termasuk penguasaan sumberdaya tanah sebagai faktor produksi diserahkan kepada mekanisme pasar, kontrol pemerintah terhadap peralihan hak melalui Ijin Pemindahan mulai diperlonggar. Semula dengan mengacu Pasal 98 ayat (1) Permennag/Ka.BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24/1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Pasal 34 ayat (7) dan (8) serta Pasal 54 ayat (2), ayat (9) dan ayat (10) PP No.40/1996, Pemerintah tampaknya mengambil kebijakan untuk melepaskan kontrolnya terhadap peralihan hak atas tanah dengan tidak mengharuskan adanya Izin Pemindahan Hak. Kedua PP di atas hanya mengharuskan Ijin Pemindahan terhadap peralihan Hak Pakai di atas tanah Negara serta HGB dan Hak Pakai di atas tanah Hak Milik atau HPL, sedangkan peralihan Hak Milik, HGU, dan HGB yang diperoleh dari Negara tidak perlu lagi Ijin Pemindahan.

Kebijakan di atas kemudian dinilai merugikan kepentingan pembangunan ekonomi negara, khususnya di sektor pertanian (perkebunan, perikanan dan bidang pertanian lainnya). Oleh karenanya, pemerintah melalui Permennag/Ka BPN No.9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan merevisi kebijakan di atas. Terhadap peralihan hak atas tanah yang digunakan badan hukum tertentu untuk pelayanan sosial-keagamaan-perekonomian seperti Hak Milik yang dipunyai Badan Hukum dan pengembangan usaha pertanian seperti HGU, dan Hak Pakai Tanah Pertanian tetap diharuskan adanya Ijin Pemindahan.

Sebaliknya, Pemerintah telah melepaskan fungsi kontrolnya dengan tidak mengharuskan lagi adanya Izin Pemindahan Hak terhadap peralihan hak atas tanah tertentu yaitu :

- (1). Hak Milik baik atas tanah pertanian maupun pekarangan yang dipunyai oleh perorangan;
- (2). HGB baik yang dipunyai oleh perorangan maupun badan hukum, dan;
- (3). Hak Pakai atas tanah pekarangan atau bangunan yang diperoleh dari Negara baik yang dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan Asing maupun yang dipunyai oleh badan hukum.

Pelepasan fungsi kontrol Pemerintah terhadap peralihan Hak Milik, HGB, dan Hak Pakai atas tanah Pekarangan tersebut mengisyaratkan ketidak-tertarikan lagi Pemerintah terlibat langsung melakukan pengawasan terhadap ketentuan bidang landreform. Pemerintah tidak mau lagi menggunakan kekuasaan kontrolnya untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah terpusat melebihi batas maksimum yang ditentukan dan absentee, bahkan sekalipun mengarah pada penguasaan yang spekulatif. Pelepasan kontrol oleh Pemerintah tersebut kemudian diikuti dengan pembentukan “Self-Control System” atau kontrol yang dijalankan oleh warga masyarakat terutama oleh penerima peralihan hak sendiri dengan cara cukup membuat pernyataan bahwa peralihan tersebut tidak akan menimbulkan pemilikan tanah yang melampaui batas maksimum dan tanah absentee. Sistem Kontrol Diri Sendiri melalui pembuatan pernyataan tersebut ditentukan dalam Pasal 99 Permennag No.3 Tahun 1997, yaitu :

“Sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah (oleh PPAT), calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah dan pemegang hak atas tanah absentee. Apabila

pernyataan sebagaimana dimaksud tidak benar, maka tanah kelebihan dan absentee tersebut menjadi obyek landreform dan bersedia menanggung semua akibat hukumnya”.

Melalui ketentuan ini, Pemerintah telah melimpahkan fungsi kontrolnya kepada calon penerima peralihan hak termasuk pertanggungjawaban atas kebenaran dari pernyataan yang dibuatnya. Apabila pernyataan itu tidak benar maka yang bersangkutan harus bertanggungjawab baik secara perdata yaitu pembatalan terhadap peralihan maupun secara pidana karena adanya pemberian keterangan palsu. Artinya pelimpahan kontrol sebagai implikasi “politik minimalis tanggungjawab”²⁴⁸ yang diterapkan oleh Pemerintah telah diikuti oleh kriminalisasi terhadap perilaku pembuatan pernyataan jika isi pernyataannya tidak benar atau palsu.

Pelepasan fungsi kontrol Pemerintah tersebut telah memungkinkan setiap orang membeli tanah yang luasnya sesuai dengan kemampuannya. Baik perorangan maupun badan hukum bebas untuk membeli tanah dengan status hak apapun termasuk hak yang tidak mungkin dapat dipunyai oleh orang atau badan hukum yang bersangkutan.²⁴⁹ Warga Negara Asing (WNA) yang tidak boleh mempunyai Hak Milik atau HGU atau HGB dimungkinkan untuk membeli hak-hak atas tanah tersebut dengan Akte Jual Beli oleh dan dihadapan PPAT. Begitu juga badan hukum yang tidak boleh mempunyai Hak Milik diperbolehkan untuk membeli Hak Milik tersebut dengan Akte Jual Belinya. Mereka hanya diwajibkan untuk mengajukan permohonan perubahan status hak atas tanah bersamaan dengan permohonan pendaftaran peralihan haknya. Melalui permohonan tersebut, Hak Milik atau HGU atau HGB yang dibeli oleh WNA akan dirubah menjadi Hak pakai. Begitu juga Hak Milik yang dibeli oleh badan hukum akan dirubah menjadi hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh badan hukum seperti HGU atau HGB atau Hak Pakai.

Menurut mekanisme yang normal sebagaimana diatur dalam Permennag/Ka BPN No.21/1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, peralihan hak atas tanah kepada pihak yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak hanya dapat dilakukan melalui mekanisme, yaitu : (1). Sebelum dilakukan peralihan, pemilik tanah harus mengajukan permohonan perubahan status hak yang akan diperalihkan menjadi hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh pembeli (penerima peralihan); (2). Adanya keputusan perubahan status hak; (3). Pelaksanaan peralihan hak atas tanah yang baru dari pemilik kepada pembeli dengan dibuatkan Akte Jual Beli atau Akte Peralihan lainnya; (4). Permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanahnya ke Kantor Pertanahan.

Perkembangan Hukum Pertanahan

Namun dengan kebijakan yang diatur Permennag/Ka BPN No.9/1999, mekanismenya lebih disederhanakan yaitu :

(1). peralihan Hak Milik atau HGU atau HGB dilakukan terlebih dahulu kepada WNA atau Hak Milik kepada badan hukum dengan dibuatkan Risalah Lelang jika dilakukan melalui pelelangan atau akta PPAT jika dilakukan melalui pemindahan hak seperti jual beli. Dengan demikian hak atas tanahnya seperti Hak Miliknya sudah berpindah kepada WNA atau badan hukum;

(2). setelah itu, bersamaan dengan proses pendaftaran peralihan haknya diajukan juga permohonan perubahan status Hak Milik menjadi HGB atau Hak Pakai dengan melampirkan Risalah Lelang atau Akte Jual Beli dari PPAT sehingga dalam sertifikatnya sudah tercantum status hak atas tanah yang baru.²⁵⁰

Penyederhanaan mekanisme peralihan hak atas tanah tertentu kepada pihak yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak menyiratkan adanya kebebasan dalam melakukan peralihan hak. Setiap pemegang Hak Milik dapat menjualnya kepada siapapun termasuk subyek hak yang tidak memenuhi syarat atau setiap orang dapat membeli tanah dengan status hak atas tanah apapun termasuk yang tidak dapat dimilikinya. Syaratnya, setelah akta peralihannya dibuat dan hak atas tanahnya beralih diajukan permohonan perubahan status hak atas tanah yang sesuai atau yang dapat dipunyai. Penyederhanaan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA dan dapat dikategorikan sebagai peralihan hak yang batal demi hukum. Namun era globalisasi dengan prinsip kebebasannya menuntut mekanisme yang lebih bebas dan mudah seperti di atas.

b. Asas Pemaksimalan Kepentingan Individu Pemegang Hak

Nilai individualistik sebagai acuan berperilaku di antaranya memunculkan perilaku memaksimalkan kepentingan dirinya di atas kepentingan bersama. Pemaksimalan kepentingan diri berarti perilaku individu diarahkan pada upaya untuk mendatangkan keuntungan bagi dirinya sekalipun upaya tersebut menyebabkan kerugian bagi kepentingan bersama. Pemaksimalan kepentingan diri sebagai dasar pembangunan hukum pertanahan berarti ketentuan-ketentuannya lebih banyak memberi peluang bagi subyek hak untuk memanfaatkan tanah sebagai sumber keuntungan bagi dirinya dan kurang mengembangkan ketentuan yang diarahkan untuk melindungi kepentingan bersama masyarakat.

Pemaksimalan kepentingan diri pemegang hak dapat dicermati dari beberapa ketentuan yaitu :

- 1). Perubahan fungsi sosial hak atas tanah ke arah fungsi individual.
Ketentuan-ketentuan hukum pertanahan telah mendorong perubahan fungsi hak atas tanah tertentu dari sebagai sarana pelayanan publik (fungsi sosial) menjadi sebagai sarana sumber pendapatan bagi diri subyek haknya (fungsi individual). Fungsi sebagai sarana pelayanan publik semakin melemah dan terabaikan, sebaliknya fungsi sebagai sumber pendapatan semakin menguat. Perubahan tersebut secara dialogis dapat diungkapkan dalam kalimat :
“jika tanah yang dipunyai dapat diperuntukkan untuk memaksimalkan kepentingan diri pemegang hak, mengapa harus diperuntukkan bagi pelayanan atau kepentingan masyarakat”.

Terbentuknya ketentuan yang merubah fungsi hak atas tanah tidak terlepas dari ideologi dalam kebijakan pembangunan ekonomi yang mendorong ke arah rasionalisasi pemanfaatan tanah sehingga pertimbangan untung-rugi bagi diri sendiri lebih mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ada 2 (dua) macam hak atas tanah yang didorong dan telah mengalami perubahan fungsinya, yaitu :

Pertama, Hak Pengelolaan (HPL) dari semula sebagai sarana untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan tugas instansi Pemerintah atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) dalam memberikan pelayanan publik menjadi sarana pemaksimalan kepentingan diri subyek haknya. Pada periode 1960-1966, HPL lebih ditekankan pada fungsi untuk mendukung pelaksanaan tugas dari pemegang haknya yaitu pemenuhan kepentingan warga masyarakat atau badan hukum Indonesia yang harus terlayani oleh instansi pemerintah atau BUMN/D pemegang HPL. Agar semakin banyak warga masyarakat atau badan hukum yang terlayani kepentingannya, luas tanah yang diserahkan dan diberikan haknya ditentukan maksimum 1.000 M2. Dengan luas tanah tersebut berarti banyak kapling tanah yang tersedia dari tanah HPL sehingga semakin banyak juga warga masyarakat atau badan hukum yang dipenuhi kebutuhannya akan tanah.

Pada periode 1967 sampai sekarang, fungsi HPL mengalami pergeseran ke arah fungsi individual yaitu sebagai sumber pendapatan pemegang haknya. Pasal 3 Permendagri No.5/1974 jo. Pasal 1 Permennag No.1/1977 tentang Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Tanah Hak Pengelolaan dan Pendaftarannya, telah merubah substansi kewenangan pemegang HPL, yaitu :

- (a). Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- (b). Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan usahanya;

(c). Menyerahkan bagian-bagian dari tanah kepada pihak ketiga dengan ketentuan : jangka waktu, luas, dan uang pemasukan ditentukan oleh perusahaan pemegang HPL serta pemberian hak atas tanahnya kepada pihak ketiga dilakukan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyerahan bagian-bagian tanah HPL, menurut Permendagri No.5/1974 jo. Pasal 3 Permendagri No.1/1977, kepada pihak ketiga dilakukan dengan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah.

Dari substansi kewenangan di atas, ada 2 (dua) perubahan mendasar dari HPL, yaitu :

(a) perubahan fungsi dari sebagai sarana melaksanakan tugas pada periode Orde Lama menjadi sarana melaksanakan usaha pemegang haknya. Perubahan konsep tersebut jelas mengandung makna bahwa penggunaan tanah HPL mengarah sebagai sarana menjalankan kegiatan usaha yang didasarkan pada pertimbangan untung-rugi. Penggunaan tanah HPL tidak lagi diperuntukkan bagi upaya memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat, namun lebih diarahkan untuk memaksimalkan keuntungan yang dapat diperoleh pemegang haknya. Suatu kegiatan usaha tentu tidak menghendaki terjadinya kerugian tetapi sebaliknya mengupayakan diperolehnya keuntungan.;

(b) perubahan cara atau alas hak penyerahan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dari semula dalam bentuk hubungan hukum publik yaitu pemberian hak oleh pemegang HPL menjadi dalam bentuk hubungan hukum keperdataan yaitu perjanjian penyerahan penggunaan tanah. Jika penyerahan dilakukan dengan pemberian hak berarti pemegang HPL berkedudukan sebagai pelayan publik, sebaliknya dengan menggunakan perjanjian berarti pemegang HPL menempatkan diri sebagai pihak yang berkedudukan sama sejajar dengan warga masyarakat yang diberi tanah. Melalui perjanjian, pemegang HPL dapat melakukan negosiasi tentang hak dan kewajiban dan dalam kedudukannya yang dominan mempunyai kesempatan memaksimalkan kepentingan dirinya. Pemegang HPL yang memanfaatkan tanah untuk kegiatan usaha tentu memanfaatkan perjanjian penyerahan sebagai sarana untuk memaksimalkan keuntungan yang dapat diperolehnya.

Dalam perkembangannya terutama pada tahun 1990'an, penempatan HPL sebagai sarana mendapatkan keuntungan bagi pemegang hak semakin dominan. Hal ini dapat dicermati dari fakta-fakta yaitu :

(a). Praktik yang menjadikan tanah HPL sebagai obyek kerjasama melakukan usaha tertentu antara pemegang HPL dengan pihak ketiga dalam

rangka perolehan sumber pendapatan baru. Oleh karenanya, Pasal 1 jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan memasukkan HPL yang dikerjasamakan pemanfaatannya dengan pihak ketiga sebagai obyek Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dengan pajak sebesar 25% . Ketentuan ini mengisyaratkan adanya pengakuan dan pembenaran telah terjadinya praktik penggunaan tanah HPL sebagai obyek perjanjian kerjasama usaha. Pembenaran tersebut kemudian semakin diperkuat oleh kebijakan negara dalam PP No.6/2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang memperbolehkan tanah HPL sebagai aset Negara/Daerah untuk disewakan atau dikerjasamakan pemanfaatan atau dengan cara bangun-guna-serah atau bangun-serah-guna dalam kerangka memaksimalkan keuntungan bagi pemegang hak dan negara.²⁵¹

(b). Adanya kemungkinan pemberian HPL kepada badan hukum yang kegiatan pokoknya menjalankan usaha yang berorientasi pada perolehan keuntungan. Pasal 67 Permennag/Ka BPN No.9 Tahun 1999 menentukan bahwa HPL dapat diberikan kepada selain instansi Pemerintah dan BUMN/D yang di antaranya berbentuk PT Persero. Pemberian kesempatan kepada PT.Persero untuk mempunyai HPL menunjukkan bahwa penggunaannya memang diorientasikan pada pemaksimalan keuntungan dari PT tersebut. Hal ini menunjukkan telah terjadinya perubahan HPL dari sebagai sarana pelayanan publik menjadi sepenuhnya sebagai sarana pencarian keuntungan bagi diri pemegang haknya.

Kedua, perubahan fungsi Hak Pakai yang dipunyai instansi Pemerintah dan BUMN/D dari semula sebagai sarana melaksanakan tugas pelayanan publik menjadi sebagai sarana mendapatkan keuntungan. Pemberian Hak Pakai kepada instansi Pemerintah dan BUMN/D dimaksudkan bukan untuk kepentingan pemegang haknya, namun kepentingan warga masyarakat yang harus dilayaninya. Oleh karenanya, Hak Pakai tersebut tidak dapat dijadikan obyek peralihan hak seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, pemberian dengan wasiyat, dan penyertaan modal dalam satu perusahaan serta tidak dapat dijadikan jaminan hutang karena akan merugikan kepentingan masyarakat yang berhak menerima pelayanan dari penggunaan Hak Pakai yang bersangkutan.

Dalam perkembangan selama pemerintahan Orde Baru, fungsi Hak Pakai dari instansi Pemerintah mengalami pergeseran penggunaannya yang tidak lagi berkaitan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dapat disimak dari fakta-fakta, yaitu :

Perkembangan Hukum Pertanahan

(a) Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan No. 530.3-3346 tertanggal 18 Oktober 1991 yang memungkinkan Hak Pakai instansi Pemerintah dipergunakan untuk penyelenggaraan kegiatan usaha oleh BUMN atau BUMD yang berada dibawah kewenangan instansi Pemerintah yang bersangkutan seperti dinyatakan dalam kalimat :

“Apabila terhadap bidang-bidang tanah untuk keperluan dinas yang dipergunakan untuk BUMN dan BUMD dikehendaki Hak Pakai dengan jangka waktu selama dipergunakan, dapat diberikan sepanjang Hak Pakai tersebut diatasnamakan Departemen atau Pemerintah Daerah yang bersangkutan (yang membawahi BUMN dan BUMD), bukan atas nama BUMN dan BUMD itu sendiri”.

Kemungkinan penggunaan tanah Hak Pakai instansi Pemerintah oleh BUMN/D untuk mendukung kegiatan usahanya telah membuka peluang pergeseran fungsi Hak Pakai tersebut ke arah yang lebih bersifat komersial;

(b). Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan No.530.22-134 tertanggal 9 Januari 1991 memberi arahan agar tanah-tanah yang dipunyai dan terdaftar sebagai aset instansi Pemerintah, meskipun di atasnya terdapat bangunan yang dipunyai dan digunakan oleh perorangan atau badan hukum swasta, tetap akan diberikan kepada instansi Pemerintah yang bersangkutan dengan status hak yang sesuai seperti Hak Pakai. Hubungan hukum antara instansi Pemerintah dengan warga masyarakat yang menggunakan tanah dilakukan dengan perjanjian antara keduanya. Kalimat dalam Surat Edaran tersebut menyatakan :

“Apabila di atas tanah tersebut (berasal dari konversi hak barat yang dipunyai instansi Pemerintah dan berakhir haknya) berdiri bangunan milik perseorangan atau badan hukum swasta, tanahnya tetap diberikan kepada Instansi Pemerintah pemegang hak semula. Adapun hubungan hukum (antara instansi tersebut) dengan pemilik bangunan dan penyelesaiannya didasarkan kepada perjanjian antara kedua belah pihak”

(c). PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagai pelaksanaan dari UU No.1/2005 tentang Perbendaharaan Negara mempertegas kemungkinan pemanfaatan tanah Hak Pakai instansi pemerintah sebagai sumber pendapatan bagi pemegang Hak. Pasal 20 sampai Pasal 31 telah memberikan pilihan pemanfaatan tanah Hak Pakai instansi pemerintah secara komersial yaitu disewakan kepada pihak ketiga, kerjasama pemanfaatan dengan siapapun termasuk dijadikan penyertaan modal dalam perusahaan swasta, di kerjasamakan dalam bentuk bangun-

guna-serah atau bangun-serah-guna. Cara beragam ini memberi pilihan yang paling optimal memberikan keuntungan kepada pemegang haknya.

Perintah dalam Surat Edaran dan ketentuan dalam PP di atas mencerminkan kebijakan yang membuka kemungkinan bagi Instansi Pemerintah memasuki arena persaingan berhadapan dengan warga masyarakat yang seharusnya dilayani dalam mendapatkan hak atas tanah. Surat Edaran di atas menegaskan ketidakmungkinan tanah yang tercatat sebagai aset Negara untuk diberikan kepada warga masyarakat meskipun secara realita sudah dikuasai dan dimanfaatkan oleh warga masyarakat. Kebijakan yang diambil adalah tanah tersebut tetap diberikan kepada instansi Pemerintah. Warga masyarakat hanya dapat terus menguasai dan memanfaatkan dengan cara mengadakan perjanjian tertentu dengan instansi pemerintah yang dinyatakan sebagai pemegang hak.

Penempatan diri sebagai pesaing dari warga masyarakat tentu didorong oleh suatu tujuan yang tidak hanya semata memaksimalkan tugas pelayanannya kepada masyarakat namun terbuka dimotivasi oleh tujuan yang bersifat komersial. Artinya tanah yang diberikan dengan Hak Pakai tersebut kepada instansi Pemerintah terbuka untuk digunakan bagi tujuan perolehan keuntungan ekonomis. Kemungkinan tersebut semakin terbuka jika pemilik bangunan di atas tanah tersebut adalah badan hukum swasta yang menjalankan kegiatan usaha. Antara badan hukum swasta pemilik bangunan dengan instansi Pemerintah pemegang Hak Pakai atas tanah diadakan perjanjian kerjasama usaha sebagai bentuk penyelesaian kepentingan di antara keduanya. Jika penyelesaian yang demikian yang ditempuh, maka telah terjadi pergeseran fungsi Hak Pakai instansi Pemerintah ke arah penggunaan yang komersial bagi pemaksimalan keuntungan.

Kebijakan untuk merubah fungsi Hak Pakai instansi Pemerintah memang bukanlah kebijakan pertanahan yang pokok dan dominan. Namun bagaimanapun juga, kehadiran kebijakan melalui Surat Edaran dan PP menunjukkan keinginan politik Pemerintah untuk membuka kemungkinan tanah-tanah Hak Pakai yang dipunyai instansi Pemerintah untuk digunakan bagi kegiatan yang mendatangkan keuntungan ekonomis bagi instansi yang bersangkutan.

Penuangan kebijakan dalam Surat Edaran atau UU dan PP Sektorial menunjukkan bahwa pembukaan kemungkinan adanya perubahan orientasi penggunaan tanah ke arah yang bersifat komersial dilakukan dengan tidak perlu merubah ketentuan yang ada dalam UUPA, namun lebih didasarkan pada pertimbangan pragmatis dan kebutuhan yang berkembang terutama tuntutan internal dari kalangan birokrasi pemerintah untuk mendapatkan sumber penghasilan termasuk dari setiap pemilikan tanah.

Secara yuridis, kebijakan melalui Surat Edaran dan UU beserta PP sektoral bertentangan dengan ketentuan UUPA dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Namun dari sudut kepentingan ekonomi-politik pembangunan yang mendatangkan tuntutan bagi instansi pemerintah untuk menggali sumber pendapatan, penuangan dalam Surat Edaran dan PP merupakan cara yang paling aman tanpa perlu diketahui oleh publik. Fenomena demikian menunjukkan adanya penerapan politik “dua ruang” yaitu ruang dalam dan ruang luar dalam pembangunan hukum di Indonesia khususnya di bidang hukum pertanahan. Pada tingkatan UUPA sebagai ujud dari ruang luar yang terbuka adanya kontrol dari masyarakat, ketentuan hukum khususnya Hak Pakai Tanpa Batas Waktu dibiarkan dalam karakternya yang egaliter untuk kepentingan pelayanan kepada masyarakat. Namun pada tingkatan peraturan perundang-undangan yang operasional seperti Peraturan Menteri atau Surat Edaran sebagai ujud dari ruang dalam telah berlangsung suatu perubahan diam-diam karakter dari Hak Pakai tersebut ke arah yang tidak lagi menggambarkan karakternya yang egaliter namun telah mengarah pada pengembangan karakter Hak Pakai Tanpa Batas Waktu yang bersifat komersial bagi pemaksimalan kepentingan instansi yang bersangkutan.

2). Penempatan Tanah Sebagai Obyek Komoditi.

Ketentuan-ketentuan yang mendorong dan menempatkan tanah sebagai obyek komoditi yaitu sebagai barang yang dapat diperdagangkan. Tanah dalam hubungannya dengan keberadaan manusia mengandung banyak dimensi yaitu keagamaan, sosial, politik, dan ekonomis.²⁵² Dimensi keagamaan menyadarkan kesakralan hubungan manusia dengan tanah sebagai salah satu anugerah Tuhan yang paling berharga bagi kehidupan manusia dan bagi kelompok masyarakat tertentu sebagai penghubung antara manusia yang masih hidup dengan roh-roh para leluhur.

Dimensi sosial memberikan pemahaman tentang fungsi tanah bagi keberlangsungan kehidupan bersama manusia sehingga tercipta suatu hubungan yang sangat kuat antara manusia dengan tanah. Hubungan yang kuat tercermin dalam ungkapan masyarakat Jawa seperti “sedumuk batuk senyari bumi yen perlu ditohi pati” yang menggambarkan sangat berharganya tanah sebarang luasnya sehingga harus dipertahankan dengan taruhan nyawa atau ungkapan masyarakat Batak yaitu “Uissi la pernah merigat” dan “Ulos na so boi maribak” yang pada intinya menggambarkan tanah sebagai pakaian atau kekayaan yang tidak pernah habis-habisnya memberikan sumber hidup bagi manusia.

Dimensi politik memberikan pemahaman fungsi tanah sebagai pendukung dan sekaligus obyek bagi keberlangsungan suatu kekuasaan

tertentu. Penguasaan atas kawasan tanah tertentu merupakan faktor pendukung terhadap eksistensi suatu kekuasaan dan oleh karenanya tanah menjadi obyek persaingan di antara kelompok-kelompok masyarakat untuk memperolehnya sebagai bagian dari upaya memperbesar kekuasaannya. Dimensi ekonomi menyadarkan fungsi tanah sebagai faktor produksi yang memberikan hasilnya bagi pemenuhan kebutuhan manusia.

Dalam kelompok masyarakat yang semakin modern, tanah lebih cenderung ditempatkan dalam dimensi ekonomi semata yang bukan hanya sebagai faktor produksi namun dikembangkan fungsi baru yaitu sebagai sarana investasi.²⁵³ Nilai kegunaan tanah di samping ditentukan oleh jenis-jenis dan jumlah produksi yang dihasilkan bagi pemenuhan berbagai kebutuhan manusia, juga ditentukan oleh jumlah investasi dana yang digunakan dalam perolehan dan penyediaan tanah yang kemudian menempatkannya sebagai barang dagangan yang harus diperalihkan dari individu yang satu ke yang lainnya. Peralihan tanah inilah yang menentukan potensi keuntungan yang dapat diperoleh oleh setiap individu yang melakukan. Semakin sering tanah dipindahtangankan atau diperalihkan atau diperdagangkan kepada banyak individu, maka semakin tinggi nilai yang dilekatkan kepada tanah dan itu berarti semakin tinggi potensi keuntungan yang dapat diperoleh oleh individu dari peralihan hak atas tanah tersebut.

Dengan demikian, penempatan tanah sebagai komoditi atau barang dagangan merupakan konsekuensi dari fungsi baru tanah sebagai sarana investasi. Pengaturan komoditisasi tanah dalam hukum pertanahan tidak terlepas dari kedudukannya sebagai instrumen bagi pencapaian orientasi kebijakan pembangunan ekonomi yaitu pertumbuhan produksi dalam bidang-bidang tertentu seperti perumahan, industri, dan perkebunan. Upaya mengejar pertumbuhan produksi di sektor-sektor utama di atas memerlukan ketersediaan dan penguasaan tanah yang harus didukung dana yang besar untuk memperolehnya. Dana yang besar inilah yang tidak mungkin sepenuhnya ditanggung oleh Negara sehingga keterlibatan pemilik modal besar swasta sangat diperlukan baik di tingkat pra-produksi seperti perolehan dan penyediaan tanah matang yang siap digunakan maupun di tingkat proses untuk menghasilkan produksi yang sudah dirancang.

Pelibatan pemilik modal besar tidak mungkin berlangsung secara otomatis tanpa adanya pamrih keuntungan yang dapat diperoleh dari keterlibatan tersebut. Oleh karenanya, hukum pertanahan sebagai salah satu instrumen kebijakan pembangunan ekonomi harus mengembangkan substansi yang akomodatif terhadap tuntutan adanya potensi keuntungan yang dapat diperoleh oleh investor. Potensi keuntungan itu merupakan

bentuk insentif individual yang dapat dijamin melalui peraturan perundang-undangan untuk mendorong keterlibatan pemilik modal besar dalam penyediaan tanah. Cara yang ditempuh untuk menjamin insentif individual tersebut adalah memungkinkan mereka mendapatkan keuntungan dari setiap peralihan tanahnya kepada pihak lain yang memerlukan tanah. Dalam bahasa yang lebih tegas, pemberian kesempatan untuk memperdagangkan tanah merupakan bentuk kompensasi kesediaan mereka dalam perolehan dan penyediaan tanah yang menuntut modal yang besar.

Pengaturan komoditisasi tanah dalam hukum pertanahan, pada awal historisnya lebih dimaksudkan sebagai bentuk pemberian insentif individual bagi investor di bidang usaha penyediaan tanah yang sangat diperlukan sebagai sarana bagi peningkatan produksi di sektor perumahan, industri, dan perkebunan. Namun demikian dalam perkembangannya terutama dalam dekade 1990'an, komoditisasi tanah telah menjadi suatu bidang usaha tersendiri sebagai sumber pemaksimalan kepentingan individu pemegang hak atas tanah. Perubahan tersebut tampak dari kebijakan Negara yang mewajibkan pembayaran pajak penghasilan dari penjualan tanah dan bea perolehan hak atas tanah untuk dikenakan terhadap komoditisasi tanah seperti peralihan hak atas tanah.

Pembolehan komoditisasi tanah ditentukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Di bidang pembangunan perumahan yaitu : PP. No.29 Tahun 1974 yang kemudian diganti dengan PP. No.12 Tahun 1988 tentang Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional, Permendari No.5/1974, Permendagri No.3/1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, Instruksi Presiden No.5 Tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh yang Berada di Atas Tanah Negara. Di bidang pembangunan industri, yaitu : Permendagri No.5/1974, Keppres No.41/1996 sebagai pengganti Keppres No.53/1989 tentang Kawasan Industri, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.18/1989 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Kawasan Industri yang kemudian diganti dengan Permennag No.2 Tahun 1997 tentang Perolehan Izin Lokasi dan HGB Bagi Perusahaan Kawasan Industri dan Perusahaan Industri.

Beberapa peraturan di atas menentukan 2 (dua) pola pengkomoditian tanah oleh perusahaan baik di bidang perumahan maupun industri yang berusaha dalam usaha penyediaan dan penjualan tanah, yaitu :

Pertama, Pemberian kewenangan kepada perusahaan memperdagangkan kapling-kapling tanah di lingkungan yang sudah tersedia infrastruktur kepada warga masyarakat yang memerlukan tanah

atau perusahaan industri. Pasal 5 ayat (7) b Permendagri No.5/1974 dan Pasal 13 Permendagri No.3/1987 mewajibkan Perusahaan swasta untuk menjual kapling tanah dan/atau berikut bangunan kepada warga masyarakat untuk perumahan dan perusahaan industri untuk usaha Kawasan Industri atau kepada pihak ketiga lainnya. Perusahaan-perusahaan di bidang Kawasan Industri dan Perumahan sejak semula sudah diberi kewenangan menjalankan usaha penjualan atau perdagangan tanah dan mendapatkan keuntungan darinya. Untuk sampai tahap penjualan tanah, perusahaan-perusahaan telah melakukan kegiatan perolehan, pematangan dan pemecahan tanah dalam Kapling Siap Bangun (KASIBA) atau Kapling Industri Siap Bangun (KISBA), serta fasilitas sosial dan umum. Biaya-biaya yang digunakan untuk semua kegiatan tersebut dimasukkan sebagai komponen harga jual dari tanah atau tanah berikut bangunan, termasuk keuntungan sebagai komponen yang harus ada dalam setiap kegiatan usaha.

Pembolehan memperdagangkan tanah memenuhi 2 (dua) kepentingan, yaitu kepentingan pemerintah untuk meningkatkan produksi sektor perumahan dalam kerangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan tanah berikut rumah dan kepentingan perusahaan untuk mendapatkan keuntungan dari kegiatan usahanya. Obyek yang dikomoditikan adalah Kapling Industri Siap Bangun yaitu pecahan-pecahan dari tanah keseluruhan yang sudah dilengkapi jaringan infrastruktur yang sudah siap di atasnya didirikan bangunan industri oleh perusahaan-perusahaan industri sesuai dengan jenis dan skala industri yang hendak dijalankan.

Bagi Perusahaan Pembangunan Perumahan, obyek komoditinya berupa tanah beserta bangunan dan dilarang hanya mengkomoditikan tanahnya saja. Hal ini secara eksplisit ditentukan dalam :

(a). Pasal 5 Permendagri No.5/1974 yaitu :

“ayat (7) : tanah-tanah yang dikuasai oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan dengan HGB atau Hak Pakai dapat dipindahkan haknya berikut rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang berada di atasnya kepada pihak-pihak lain yang memerlukannya, kecuali apabila Perusahaan tersebut bermodal swasta maka pemindahan hak tersebut merupakan suatu kewajiban.

“ayat (9) : penyerahan (pemindahan) tanah kepada pihak yang memerlukan sebagai yang dimaksud dalam ayat (7) Pasal ini hanya dapat dilakukan dalam keadaan (bangunan rumah) sudah selesai dibangun sesuai dengan rencana pembangunan proyek”

Kalimat “hanya dapat dilakukan dst” menunjukkan adanya syarat wajib dalam penjualan tanah berikut bangunan rumahnya. Artinya perusahaan

dilarang untuk menjual komponen tanahnya saja karena jika perusahaan hanya menjual komponen tanahnya saja maka hal tersebut bertentangan dengan kegiatan usaha pokoknya yaitu menjual tanah berikut bangunan rumah.

(b). Pasal 18 UU No.12 Tahun 1985 tentang Rumah Susun menentukan bahwa bangunan Rumah Susun yang telah dibangun, baru dapat dijual untuk dihuni setelah mendapatkan Izin Layak Huni dari Pemerintah Daerah setempat. Pasal ini mengisyaratkan bahwa penjualan tersebut hanya dapat dilakukan di samping bangunan rumah susunnya harus sudah dibangun dan dikeluarkan Izin Layak Huni, juga penjualan harus mencakup benda dan tanah kepemilikan bersama.

(c). Pasal 14 UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menegaskan larangan untuk menjual kapling tanah tanpa bangunan rumah. Ayat 1 dari Pasal 14 menentukan badan usaha di bidang pembangunan perumahan yang membangun lingkungan siap bangun dilarang menjual kapling tanah matang tanpa rumah.

Terhadap larangan tersebut terdapat pengecualian yaitu dibolehkannya penjualan tanah tanpa bangunan rumah. Pengecualian tersebut terutama dimaksudkan untuk menyediakan kapling tanah bagi golongan menengah-bawah. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan : (a) Pasal 5 ayat (7) Permendagri No.5/ 1974 bahwa bagi Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional (Perum Perumnas) dapat menjual tanah tanpa rumah karena misinya untuk membangun perumahan menengah-bawah; (b). Pasal 14 ayat (2) UU No.4/1992 yang menentukan bahwa dengan memperhatikan kebutuhan setempat, badan usaha di bidang pembangunan perumahan yang membangun lingkungan siap bangun dapat menjual kapling tanah matang ukuran kecil dan sedang tanpa rumah”

Pertimbangannya adalah kesesuaiannya dengan kemampuan atau daya beli golongan menengah-bawah. Dengan harga tanah saja diharapkan mereka dapat mempunyai tanah, sedangkan pembangunan rumahnya dapat disesuaikan dengan kemampuan keuangan mereka masing-masing. Untuk mendukung kebijakan kebijakan pengecualian tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Perumahan Rakyat melakukan kontrol harga tanah termasuk harga rumahnya jika obyek yang dijual adalah tanah berikut bangunan rumahnya. Meskipun demikian, Pemerintah tetap memberikan perhatian pada kepentingan perusahaan mendapatkan keuntungan. Caranya adalah:

(a). Pemerintah memperbolehkan penjualan kapling tanah matang dalam ukuran yang lebih kecil. Semula berdasarkan Surat Keputusan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) No. 28/SK/BKPM/IX/ 1974,

kapling tanah bagi rumah murah atau sederhana ditetapkan seluas antara 100 M2-120 M2 dengan luas bangunan minimal 45 M2, namun kemudian dengan Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.5/KPTS/1995, luas kapling tanah matang untuk rumah tipe sangat sederhana dan sederhana diturunkan menjadi 54 M2 bagi bangunan rumah tipe 21, 60 M2 bagi bangunan rumah tipe 27, dan 72 M2 bagi bangunan rumah tipe 36. Perubahan ukuran luas kapling tanah matang yang hampir separuh dari ukuran luas sebelumnya berarti proporsi tanah dari luas keseluruhan yang diperuntukkan bagi kapling tanah matang untuk rumah sederhana lebih sedikit lagi yaitu hampir separuhnya.²⁵⁴ Kelebihan bagian tanah yang seharusnya diperuntukkan bagi kapling tanah matang untuk tipe rumah sederhana dapat dialihkan bagi kapling bagi rumah menengah dan mewah untuk meningkatkan keuntungan yang dapat diperoleh.

(b). Jika perusahaan harus menjual tanah dengan harga dikontrol pemerintah, peluang perusahaan mendapatkan keuntungan tetap terbuka yaitu melalui pembangunan rumahnya. Menurut ketentuannya, pembangunan rumahnya dapat dilakukan melalui kesepakatan antara perusahaan pembangunan perumahan dengan calon pembeli yang harganya tentunya berdasarkan kesepakatan di antara mereka, terlepas dari kontrol pemerintah. Melalui perjanjian tersebut, potensi untuk mendapatkan keuntungan dari perusahaan terbuka.

Kedua, Kemungkinan memperdagangkan tanah atau tanah berikut bangunan tidak langsung kepada warga masyarakat atau perusahaan industri yang memerlukannya namun menjual kepada pihak yang ingin berinvestasi dalam bentuk kepemilikan tanah dan rumah atau properti. Mereka membeli properti bukan untuk ditempati sendiri namun tujuannya untuk dijual kembali dalam kerangka mendapatkan keuntungan.

Pola kedua ini jauh lebih liberal karena tanah telah ditempatkan sebagai barang dagangan yang dapat dijual setiap saat dari individu (investor) yang satu kepada individu (investor) lainnya sesuai dengan keinginan memaksimalkan keuntungan dirinya. Pola komoditisasi tanah yang demikian dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan melalui penggunaan konsep baik eksplisit maupun implisit, yaitu:

(a) Pasal 14 Keppres No.41 Tahun 1996 menentukan :”Perusahaan Kawasan Industri yang telah menyediakan prasarana, sarana dan fasilitas penunjang lain dapat mengalihkan kepada Perusahaan Pengelolaan Kawasan Industri sesuai dengan ketentuan yang disepakati bersama”;

(b) Surat Edaran Mendagri No.593/7583/Agr tertanggal 19 Desember 1983

yang memberikan persetujuan kepada PERUM PERUMNAS untuk menyerahkan penggunaan Kapling Tanah Matang kepada pihak ketiga c.q. Perusahaan Pembangunan Perumahan swasta;

(c) Pasal 6 ayat (6) b Permendagri No.5/1974 menentukan : “tanah-tanah yang dikuasai oleh Industrial Estate dengan HGB atau Hak Pakai dapat dipindahkan kepada para pengusaha industri atau pihak-pihak lain yang memerlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”;

(d) Pasal 13 ayat (2) Permendagri No.3 Tahun 1987 menentukan : “tanah-tanah yang telah dikuasai oleh Perusahaan (Pembangunan Perumahan) dengan Hak Guna Bangunan, wajib dipindahkan haknya berikut bangunan/rumah yang ada di atasnya kepada pihak lain dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai”;

(e) Pasal 6 huruf d.3 PP. No.12 Tahun 1988 tentang PERUM PERUMNAS menentukan : “menyerahkan (memindahkan) bagian-bagian dari pada tanah tersebut berikut rumah/bangunannya dan/atau memindah-tangankan (menjual) tanah yang sudah dimatangkan berikut prasarananya kepada pihak ketiga.

Penjualan tanah kepada pihak-pihak yang disebut di atas seperti Perusahaan Pengelolaan Kawasan Industri, Perusahaan Pembangunan Perumahan Swasta, pihak lain atau pihak ketiga merupakan pihak yang membeli tanah bukan untuk digunakan atau ditempati sendiri. Mereka adalah pihak atau investor yang membeli properti untuk dijual kembali kepada pihak lain yang berminat baik yang berkedudukan sebagai investor ataupun orang yang sungguh-sungguh akan menggunakan sendiri (End-Users). Perusahaan Pengelolaan Kawasan Industri sebagai pihak yang membeli Kawasan Industri secara keseluruhan bukanlah pihak yang langsung ingin menggunakan tanah untuk mendukung kegiatan usaha industri namun akan menjualnya kembali kepada Perusahaan Industri. Begitu juga penjualan tanah dari PERUM PERUMNAS kepada Perusahaan Pembangunan Perumahan Swasta yang akan menjualnya kembali kepada pihak lain atau kepada Pemakai Akhir. Penjualan kepada pihak lain atau pihak ketiga dapat menunjuk pada 2 (dua) kelompok orang yang berbeda yaitu:

(a) Perorangan dan badan hukum yang sungguh-sungguh memerlukan tanah untuk langsung digunakan sebagai tempat tinggal atau usahanya atau;

(b) Perorangan dan badan hukum yang membeli tanah sebagai investasi

yang akan dijual kembali.

Penjualan tanah atau tanah berikut bangunan kepada pihak-pihak dalam kerangka investasi jelas akan memperpanjang mata rantai perdagangan tanah. Hal ini akan berimplikasi pada besarnya harga jual tanah karena setiap mata rantai perdagangan akan menaikkan harga tanah dengan memasukkan komponen keuntungan yang ingin diperolehnya. Semakin panjang atau banyak mata rantai perdagangan tanah karena pihak yang membelinya bukanlah Pemakai Akhir namun para investor atau pedagang tanah, maka akan semakin tinggi harga yang dilekatkan pada tanah. Ketika tanah atau tanah berikut bangunan sungguh-sungguh dibeli oleh Pemakai Akhir, harganya sudah sedemikian tinggi sehingga dapat terjadi di luar jangkauan daya beli mereka.

Praktik komoditisasi tanah seperti di atas didukung oleh peraturan perundang-undangan sektoral yang memperbolehkan digunakannya Perjanjian Perikatan Jual Beli sebagai dasar menjual tanah atau tanah berikut bangunan rumahnya, sebelum nantinya dilakukan jual beli yang sesungguhnya dengan Akte Jual Beli. Ada 2 (dua) peraturan perundang-undangan sektoral yaitu Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat atau Kepmenpera No.11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun dan Kepmenpera No.9/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah. Kedua peraturan ini dimaksudkan mengatur penjualan rumah, namun secara teknis-yuridis penjualan rumah tidak mungkin berdiri sendiri, terlepas dari penjualan tanah tempat berdirinya bangunan rumahnya. Seseorang yang menjual rumah mesti sekaligus menjual tanahnya sehingga peraturan perundang-undangan sektoral yang mengatur jual beli rumah berimplikasi juga pada pengaturan jual beli tanah tempat berdirinya bangunan rumah.

Dilihat dari eksistensi benda yaitu tanah berikut rumah yang menjadi obyek, praktek komoditisasi tanah yang dilakukan oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan dapat terjadi dalam 2 (dua) cara, yaitu:

(a) Penjualan atau pembelian tanah yang dilakukan setelah semua proses pembangunan perumahan itu sudah selesai. Tanah yang akan dijual sudah matang yaitu sudah dipecah-pecah dalam kapling-kapling siap pakai termasuk infrastruktur yang mendukung keberlangsungan lingkungan permukiman dan bangunan rumah sebagaimana diinginkan sudah tegak berdiri. Intinya tanah dan bangunan yang akan menjadi obyek komoditi untuk masing-masing calon-calon pembeli sudah nyata ada;

(b) Penjualan tanah berikut rumah yang dilakukan pada saat proses pembangunan perumahan masih sedang berlangsung. Tanahnya masih

dalam proses pematangan dan kapling-kapling yang akan dijual masih dalam bentuk gambar denah serta bentuk dan konstruksi bangunannya hanya diketahui dari brosur yang dibuat oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan.

Pola penjualan tanah yang kedua di atas lebih umum dilakukan yang disebut sebagai penjualan pra-proyek atau “Pre-Project Selling” dan intinya mengandung pemesanan kapling tanah dan bangunan yang masih akan dibangun. Karena pemesanan itu biasanya diikuti dengan pembayaran sebagian dari harga tanah berikut bangunan sebagai uang muka atau pengikat, maka praktek yang demikian disebut juga sebagai pembelian secara inden yang menurut Maria SW Sumardjono dapat dibenarkan karena dikenal dalam hukum adat meskipun pengaturannya tidak tunduk pada hukum pertanahan nasional, namun tunduk pada rezim hukum perjanjian perdata.²⁵⁵

Menurut kedua Kepmenpera di atas, penjualan pra-proyek atau pembelian secara inden baru boleh dilakukan jika dipenuhi syarat,²⁵⁶ yaitu: sebelum melakukan pemasaran perdana atau melakukan penjualan pra-proyek Rumah Susun, Perusahaan Pembangunan Perumahan wajib melaporkan kepada Bupati/Walikotamadya dengan tembusan kepada Menteri Negara Perumahan Rakyat dengan melampirkan : Surat Persetujuan Izin Prinsip dan Izin Lokasi, Surat Keterangan dari Kantor Pertanahan tentang penguasaan tanah oleh Perusahaan yang akan dijadikan tempat mendirikan rumah, dan Surat Izin Mendirikan Bangunan, dan gambar denah pertelaan rumah atau rumah susun yang akan dibangun dan telah mendapat pengesahan dari Pemerintah Daerah.

Untuk memberikan jaminan terhadap pihak-pihak dalam jual beli tanah berikut bangunan secara inden tersebut, kedua Kepmenpera tersebut mewajibkan penggunaan Perjanjian Perikatan Jual Beli yang Aktanya sudah terstandar. Namun secara yuridis-akademis, penggunaan Perjanjian Perikatan Jual Beli dalam perjanjian yang obyeknya tanah berikut bangunan belum nyata-nyata ada masih menimbulkan pandangan pro-kontra,²⁵⁷ yaitu :

(a) Pihak yang mendukung tampaknya ingin mengajukan suatu logika bahwa jual beli tanah berikut bangunan secara inden atau pra-proyek merupakan suatu praktik yang sudah berlangsung dalam kebiasaan masyarakat. Keharusan untuk menggunakan bentuk Perjanjian Perikatan Jual Beli dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi pihak sebelum mereka memasuki perjanjian jual beli yang sesungguhnya dengan Akta Jual Beli. Pertimbangannya bahwa meskipun obyeknya pada saat Perjanjian Perikatan Jual Belinya dibuat belum ada namun nantinya pasti akan ada. Menurut pendukung pandangan ini, selama obyek jual belinya

masih dalam proses dibangun, perjanjiannya hendaknya mengikuti rezim hukum perjanjian perdata yaitu dalam bentuk Perjanjian Perikatan Jual Beli.

(b). Bagi yang menentang tampaknya ingin berlogika bahwa suatu ketentuan hukum dibuat tentu untuk dipatuhi oleh masyarakat yang melakukan hubungan hukum yang diatur. Pasal 18 UU No.12 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Pasal 26 ayat (1) UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, dan Pasal 5 ayat (9) Permendagri No.5 Tahun 1974, yang menentukan bahwa penjualan tanah berikut bangunan rumahnya hanya boleh dilakukan ketika obyek tersebut sudah terbangun dan nyata-nyata ada. Oleh karenanya, Boedi Harsono, seperti dikutip oleh Maria SW Sumardjono,²⁵⁸ menyatakan bahwa penjualan dengan pra-proyek rumah susun berikut tanah hak bersamanya melanggar peraturan di atas sebagai ketentuan yang wajib dipatuhi. Ketentuan di atas mendorong agar perjanjian jual belinya dapat langsung dilakukan dengan mengikuti mekanisme yang ditentukan dalam rezim hukum pertanahan yaitu dibuatkannya Akta Jual Beli oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan demikian, asas nyata, tunai, dan terang dapat dipenuhi sehingga tanah berikut bangunan dan hak kepemilikannya dapat diserahkan dan beralih kepada pihak pembeli seketika pada saat penandatanganan Akta Jual Belinya. Membiarkan keberlangsungan praktek penjualan pra-proyek yang obyeknya tanah melalui Perjanjian Perikatan Jual Beli mempunyai implikasi, yaitu :

(a) Ketentuan UU No.12 Tahun 1985, UU No.4 Tahun 1992, dan Permendagri No.5 Tahun 1974 di atas lebih ditempatkan sebagai ketentuan fakultatif yang dapat diabaikan jika pihak-pihak menghendaki lain. Artinya peraturan perundang-undangan dibuat memang bukan untuk ditaati namun untuk disimpangi tergantung pada keinginan para pihak;

(b) Pihak pembeli belum mendapatkan perlindungan hukum sepenuhnya sebagai pemilik hak atas tanah berikut bangunannya selama jual belinya masih berbentuk Perjanjian Perikatan Jual Beli. Perlindungan hukum sebagai pemilik baru diberikan ketika jual beli tersebut sudah memenuhi asas nyata, tunai, dan terang.

Pandangan-pandangan yang cenderung dikhotomis di atas ditengahi oleh pandangan yang moderat yang mencoba mengakomodasi kebutuhan praktek bisnis tetapi tidak mebiarkan hukum yang mengaturnya menjadi terabaikan. Maria SW Sumardjono,²⁵⁹ dalam hal ini, berpendapat selama penggunaan Perjanjian Perikatan Jual Beli hanya untuk mewadahi

pemesanan tanah berikut bangunannya yang nyata-nyata belum ada dengan mengutip uang muka atau inden tetap dapat dibenarkan sebagai bagian dari hukum perjanjian perdata. Namun jika obyek jual belinya sudah nyata-nyata ada seperti bangunannya sudah selesai dan sudah bersertifikat serta sudah layak dihuni, maka jual belinya harus dilakukan dengan perjanjian yang bersifat nyata, tunai, dan terang sebagaimana dianut oleh hukum pertanahan nasional.

Penulis sependapat dengan pandangan yang terakhir di atas, namun dengan catatan bahwa penggunaan Perjanjian Perikatan Jual Beli sesungguhnya ditempatkan sebagai perjanjian ad-interim atau sementara untuk melindungi kepentingan pihak-pihak sampai tanah berikut bangunan rumahnya sudah selesai terbangun. Artinya ketika obyeknya sudah nyata-nyata ada, maka jual belinya harus segera ditempuh melalui perjanjian yang nyata, tunai dan terang dengan dibuatkannya Akta Jual Beli oleh dan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Persoalannya, peraturan perundang-undangan sektoral yang diberlakukan oleh Menteri Perumahan Rakyat yang telah disebutkan di atas, di samping memuat ketentuan yang mendorong pengakhiran perjanjian perikatan jual beli dan menindaklanjuti dengan pembuatan dan penandatanganan Akta Jual Belinya di hadapan dan oleh PPAT, juga ketentuan yang membuka kemungkinan bagi pihak pembeli yang belum menjadi pemilik hak atas tanah untuk menjualnya kembali kepada pihak ketiga dan pihak ketiga menjualnya lagi kepada pembeli yang baru.

Ketentuan yang mendorong pengakhiran perjanjian jual beli dan menindaklanjuti dengan Akta Jual beli terdapat dalam lampiran Kepmenpera No.9/KPTS/M/1995 angka IX, yaitu Akta Jual Beli harus ditandatangani oleh penjual dan pembeli jika rumah telah selesai dibangun dan siap dihuni, pembeli sudah membayar lunas harga dan kewajiban lain, dan sertifikat hak atas tanah sudah terbit atas nama penjual. Keharusan tersebut dimaksudkan agar hak atas tanahnya dapat segera beralih kepada pihak pembeli sebagai pemilik baru.

Ketentuan yang membuka kemungkinan bagi pemesan dan pembeli yang belum menjadi pemilik untuk menjual kembali atau sebelum dibuatkan Akta Jual Beli terdapat dalam Lampiran Kepmenpera No.11/KPTS/1994 angka III butir 5.4.4) dan 5) untuk Rumah Susun dan Lampiran Kepmenpera No.9/KPTS/M/ 1995 angka VIII, yaitu :

“Sebelum lunasnya pembayaran atas harga jual Satuan Rumah Susun yang dibelinya, pemesan tidak dapat mengalihkan atau menjadikannya sebagai jaminan utang tanpa persetujuan tertulis dari Perusahaan Pembangunan Perumahan”.

“Selama belum dilaksanakannya jual beli di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tanpa persetujuan tertulis dari pihak penjual, pihak pembeli tidak dibenarkan untuk mengalihkan tanah dan bangunan rumah kepada pihak ketiga. Penjual dapat menyetujui secara tertulis kepada pembeli untuk mengalihkannya apabila pembeli bersedia membayar biaya administrasi sebesar 2,5% dari harga jual pada transaksi yang berlangsung”.

Ketentuan di atas mengandung klausula yang membuka kemungkinan bagi pembeli atau pemesan untuk menjual kembali kepada pihak lain dan seterusnya dengan syarat, yaitu:

(a) yang bersangkutan mendapat persetujuan tertulis dari penjual atau perusahaan pembangunan perumahan, yang mengandung pemberian kuasa yang bersifat mutlak untuk menjual kembali tanah berikut bangunannya. Hal ini dapat dicermati dari tanggung jawab terhadap konsekuensi yang muncul dari penjualan kembali tersebut termasuk perolehan keuntungan sepenuhnya berada di tangan dan dinikmati oleh pembeli yang menjual kembali tersebut;

(b) membayar biaya administrasi sebesar 2,5% (dua setengah persen) dari harga penjualan tanah berikut bangunan atau 1% (satu persen) dari harga penjualan Satuan Rumah Susun.

Ketentuan di atas memberi landasan hukum bagi kemungkinan terjadinya rangkaian penjualan atau perdagangan tanah berikut bangunan rumah oleh orang yang belum berstatus sebagai pemilik dengan menggunakan dasar kuasa mutlak yang termuat dalam persetujuan tertulis yang diberikan oleh perusahaan pembangunan perumahan sebelum akhirnya tanah berikut bangunan rumah dibeli oleh orang yang sungguh-sungguh ingin menghuninya atau End-User. Dengan demikian, obyek penjualan atau perdagangan tersebut bukanlah hak atas tanahnya karena hak atas atasnya memang belum pernah berpindah tangan kepada pembeli dan masih berada di tangan perusahaan pembangunan perumahan sebagai penjual. Obyek yang dijual kembali tersebut adalah hak kepemilikan ekonomis atau nilai manfaat ekonomis dari tanah berikut bangunan rumahnya beserta keuntungan yang diperoleh dari penjualan kembali tersebut. Jika penjualan kembali disetujui untuk dilakukan oleh pembeli dan begitu juga oleh pembeli berikutnya, maka penandatanganan Akta Jual Beli oleh dan di hadapan PPAT dilakukan oleh perusahaan pembangunan perumahan dengan pembeli terakhir yang berstatus sebagai End-User.

B. Perubahan Dari Nilai Sosial Partikularistik ke Universalistik

Nilai partikularistik memberikan arahan untuk mengakomodasi perbedaan perlakuan terhadap kelompok subyek yang berbeda. Terhadap kelompok subyek tertentu diberikan perlakuan khusus, sedangkan terhadap kelompok subyek lainnya tidak diberi perlakuan khusus. Atau terhadap kelompok subyek yang berbeda sama-sama diberikan perlakuan khusus namun bentuknya yang berbeda. Kelompok yang satu diberi perlakuan khusus yang bersifat negatif yaitu berupa pengurangan atau peniadaan hak atas tanah yang dipunyai, sedangkan yang lainnya mendapatkan perlakuan khusus yang bersifat positif yaitu berupa pemberian atau penambahan hak atas tanah.

Nilai universalistik menekankan pada pemberian kesamaan kedudukan dan kesamaan mendapatkan kesempatan dan perlakuan kepada setiap orang. Tekanan pada kesamaan mengandung makna bahwa tidak terdapat kelompok subyek hukum tertentu yang diberi perlakuan khusus. Setiap orang baik perseorangan maupun badan hukum ditempatkan dalam kedudukan yang sama dengan kesempatan dan perlakuan yang sama.

Masing-masing nilai sosial tersebut telah digunakan sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan pada periode yang berbeda. Nilai partikularistik dijadikan dasar untuk mengembangkan hukum pertanahan pada periode Orde Lama, sebaliknya nilai universalistik lebih mendapatkan tempat sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan pada periode Orde Baru. Perbedaan nilai sosial yang digunakan telah menghasilkan norma-norma hukum yang berbeda yang di dalamnya terkandung asas-asas hukum yang berbeda.

1. Asas-Asas dan Norma Jabaran Nilai Sosial Partikularistik

Hukum pertanahan periode Orde Lama lebih diwarnai oleh asas-asas yang menekankan pada perbedaan perlakuan terhadap kelompok subyek hukum yang berbeda. Terhadap kelompok subyek tertentu diberikan perlakuan khusus yang positif dan kelompok yang lainnya diberikan perlakuan khusus yang negatif. Asas-asas hukum yang terkandung dalam ketentuan-ketentuan beberapa peraturan pelaksanaan UUPA, yaitu :

a. Asas perbedaan perlakuan berdasarkan perbedaan peranan yang dijalankan.

Orientasi kebijakan pembangunan ekonomi Orde Lama yang menekankan pada pemerataan, yang di antaranya adalah pemerataan manfaat atau hasil yang diperoleh dari pemanfaatan tanah dalam kerangka kesejahteraan atau kemakmuran sebanyak mungkin warga masyarakat, menuntut peranan subyek

badan hukum tertentu untuk mewujudkannya. Tuntutan peranan demikian menimbulkan konsekuensi pada kemungkinan adanya perbedaan perlakuan kepada badan-badan hukum dengan peranan yang berbeda tersebut. Badan hukum yang kegiatan usahanya mendukung terwujudnya pemerataan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat mendapatkan perlakuan khusus positif. Sebaliknya badan hukum yang kegiatan usahanya justru menjadi penghambat bagi terciptanya pemerataan tersebut mendapatkan perlakuan khusus negatif.

Bentuk-bentuk perlakuan khusus yang diberikan kepada subyek-subyek hukum berdasarkan perbedaan peranan tersebut adalah :

- 1). Penempatan badan hukum pendukung pemerataan sebagai subyek Hak Milik

Hak Milik atas tanah dalam pemikiran UUPA di samping ditempatkan sebagai sumber kesejahteraan atau kemakmuran rakyat yang tidak dibatasi jangka waktu dan menjadi induk dari hak-hak atas tanah lainnya dengan kewenangan yang penuh, juga ditempatkan sebagai identitas kenasionalan atau kebangsaan. Oleh karenanya, Hak ini hanya diberikan kepemilikannya kepada subyek hukum berupa orang-perseorangan yang berstatus WNI Tunggal, sedangkan subyek berupa badan hukum pada prinsipnya tidak dimungkinkannya mempunyai Hak Milik. Pertimbangannya, hanya perseorangan WNI yang menjadi unsur kenasionalan atau kebangsaan dari sebuah negara dan perseorangan WNI yang harus diprioritaskan kesejahteraannya melalui pemberian hak atas tanah dengan karakter khusus yaitu tanpa batas waktu dan induk dari hak-hak lainnya serta mengandung kewenangan penuh.

Meskipun demikian, UUPA membuka kemungkinan pemberian hak milik kepada badan hukum tertentu yang mempunyai peranan penting dalam peningkatan pemerataan kesejahteraan baik dalam bidang ekonomi maupun sosial seperti pelayanan kepada orang jompo atau anak yatim dan keagamaan sebagai bagian dari kesejahteraan immateriil. Untuk mengkonkretkan kemungkinan itu, Pemerintah Orde Lama memberlakukan kebijakan melalui PP No.38/1963 yang menunjuk badan hukum tertentu yang mendapatkan perlakuan khusus berupa pemberian Hak Milik yang harus digunakan sebagai sarana untuk melaksanakan tugas dan usahanya yaitu pemerataan kesejahteraan warga masyarakat. Penjelasan Umum PP No.38/1960 menyatakan :

“penunjukan badan-badan hukum itu (sebagai pemegang hak milik) haruslah merupakan suatu pengecualian....Berhubung dengan itu maka badan-badan yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah ini terbatas pada badan-badan hukum yang untuk menunaikan tugas dan usahanya yang tertentu benar-benar memerlukan tanah dengan hak milik.”

Dari kebijakan yang ada dalam PP tersebut, badan hukum yang diberi Hak Milik harus menggunakannya yaitu : (a) untuk mendukung pelaksanaan tugasnya secara lebih efektif menyediakan dana yang diperlukan bagi pemerataan kegiatan usaha terutama oleh badan usaha yang berlandaskan pada prinsip kegotong-royongan; (b) sebagai sarana melaksanakan kegiatan usahanya yang hasilnya akan dinikmati secara bersama-sama oleh semua pihak yang terlibat dalam usaha dan warga masyarakat sekitarnya; (c) sebagai sarana dan sekaligus mendukung pelaksanaan tugas memberikan pelayanan publik berupa pemeliharaan anak-anak yatim atau orang-orang jompo; (d) sebagai sarana dan sekaligus mendukung pelaksanaan tugas meningkatkan kesejahteraan spritual dan pendidikan warga masyarakat.

- 2). Penunjukan Koperasi Sebagai Pelaku Utama Semua Skala Usaha
Badan hukum yang berperan dalam pemerataan kesejahteraan diberi prioritas untuk menjalankan kegiatan usaha baik dalam skala menengah-kecil maupun dalam skala besar. Untuk mendukung pemberian peranan menjalankan usaha menengah-kecil, badan-badan hukum yang dimaksud diberi kesempatan untuk :
 - (a). Menjadi penerima tanah-tanah obyek landreform sebagaimana ditentukan dalam PMPA No.24 Tahun 1963 tentang Pembagian Tanah Untuk Tanaman Keras. Syaratnya tanah yang tersedia tidak habis dibagi kepada petani penerima dan sisa luas tanahnya tidak lebih dari 5 hektar. Ketentuan ini mendorong koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha berskala kecil menengah tergantung pada sisa luas tanah yang dapat diberikan kepada koperasi. Penunjukan badan hukum yang peranannya memeratakan kegiatan usaha dan hasil-hasilnya (koperasi) sebagai penerima distribusi tanah obyek landreform merupakan suatu keistimewaan karena pendistribusian tanah pada prinsipnya ditujukan kepada subyek orang perseorangan;
 - (b). Menjadi pihak penggarap tanah pertanian dalam perjanjian bagi hasil sebagaimana ditentukan dalam Keputusan Menteri Muda Agraria (KMMA) No.SK/ 322/KA/1960 tentang Pedoman Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil. Penunjukan tersebut merupakan suatu keistimewaan karena prinsip yang dianut dalam UU No.2 Tahun 1960 bahwa pihak yang dapat menjadi penggarap adalah orang perseorangan yang tidak bertanah atau bertanah sempit. Namun dalam KMMA tersebut telah memberikan kesempatan kepada badan hukum (koperasi) untuk ditunjuk sebagai pihak penggarap. Syaratnya adalah terdapat tanah pertanian yang oleh pemiliknya tidak diusahakan atau tidak dibagihasilkan. Hal ini berarti koperasi diberi

kesempatan menjalankan kegiatan usaha pertanian berskala kecil menengah tergantung pada luas tanah pertanian yang tersedia untuk diusahakan oleh koperasi melalui perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

Untuk mendukung peranan menjalankan usaha skala besar, badan hukum yang dimaksud telah ditunjuk:

(a). melalui kebijakan yang tertuang dalam PMPA No.11/ 1962, badan hukum (koperasi) ditunjuk sebagai satu-satunya pelaku usaha yang diberi HGU untuk menjalankan usaha perkebunan skala besar;

(b). melalui KMPA No.8/1963, badan hukum (Perusahaan Negara) ditunjuk sebagai satu-satunya badan hukum yang akan melanjutkan kegiatan usaha perkebunan besar yang berasal dari perusahaan perkebunan asing yang terkena tindakan nasionalisasi.

3). Pembatasan Peranan Usaha Swasta Besar

Perusahaan swasta besar yang berbentuk Perseroan Terbatas yang orientasinya pemaksimalan kepentingan dirinya mendapatkan perlakuan khusus yang bersifat negatif. Mereka tidak mempunyai kebebasan lagi untuk memaksimalkan kepentingan dirinya berkenaan dari kegiatan usahanya. Ketentuan yang ditujukan secara khusus kepada perusahaan swasta ini terdapat dalam Pasal 2 PMPA No.11 Tahun 1962 jo. PMPA No.2 Tahun 1964 tentang Perubahan PMPA No.11 Tahun 1962. Pasal tersebut menentukan bahwa perusahaan-perusahaan swasta yang berbentuk perseroan terbatas dalam menjalankan kegiatan usahanya harus bersifat kooperatif. Artinya perusahaan swasta tersebut harus menjalankan kegiatan usaha yang bertentangan dengan watak yang secara inheren melekat pada dirinya yaitu memaksimalkan pencarian keuntungan bagi dirinya sendiri. Perusahaan swasta tidak boleh menjalankan kegiatan usaha hanya semata bagi pemaksimalan kepentingan dirinya. Perusahaan swasta didorong untuk melakukan usaha yang hasilnya dapat memberikan manfaat bagi kepentingan perusahaan dan kepentingan pekerja serta masyarakat yang berada di wilayah kerja perusahaan tersebut.

b. Asas perbedaan perlakuan berdasarkan perbedaan status sosial-ekonomi subyek hukum.

Status sosial ekonomi menunjuk pada stratifikasi atau penjenjangan orang-perseorangan dalam kelompok sosial atas dasar kepemilikan sumberdaya ekonomi berupa tanah.²⁶⁰ Stratifikasi atas dasar kepemilikan tanah ini menghasilkan pola pengelompokan vertikal berupa tuan tanah, pemilik tanah kaya, pemilik tanah sedang, pemilik tanah miskin.²⁶¹ Jika struktur sosial vertikal ini dikaitkan dengan struktur penguasaan tanahnya, maka periode sebelum tahun 1960 diwarnai oleh

Perkembangan Hukum Pertanian

pola penguasaan tanah yang cenderung sentripetal yaitu terkonsentrasinya penguasaan tanah pada sejumlah kecil subyek hak. Konsekuensinya terdapat kesenjangan penguasaan tanah antara subyek hak badan hukum dengan subyek hak perorangan dan kesenjangan antar subyek hak perorangan.

Kesenjangan antara subyek badan hukum dengan perorangan menunjukkan angka penguasaan yang sangat tinggi. Perusahaan-perusahaan perkebunan swasta di Jawa dan Sumatera, dua pulau yang menjadi pusat perkebunan, masing-masing menguasai tanah rata-rata 909 Ha dan 2.059 Ha, sedangkan warga masyarakat perorangan di Jawa dan Sumatera hanya menguasai tanah 0,8 Ha dan 0,64 Ha.²⁶² Kesenjangan antar subyek perorangan ditunjukkan oleh data yang dihimpun oleh Kementerian Agraria pada tahun 1957 sebagaimana dikutip oleh Ina E. Slamet²⁶³ yang tersaji dalam tabel 12 di bawah ini.

Tabel 12
Jumlah Pemilik tanah Berdasarkan Kategori Kepemilikan
Di Jawa, Sulawesi, dan Nusantara 1957 (Orang)

DAERAH	0,1-1 Ha	1,1-5 Ha	5,1-10 Ha	10-20 Ha	>20 Ha
Jawa	8.218.222 (89,76%)	898.727 (9,82%)	32.334 (0,35%)	4.770 (0,05%)	1.314 (0,02%)
Sulawesi & Nusatenggara	538.788 (76,35%)	148.675 (21,07%)	13.123 (1,86%)	3.618 (0,52%)	1.443 (0,2%)
TOTAL	8.757.010 (88,80%)	1.047.402 (10,62%)	45.457 (0,46%)	8.388 (0,09%)	2.757 (0,03%)

Sumber : Diedit dari Ina E. Slamet, 1965, halaman 45

Kesenjangan ditunjukkan oleh data bahwa jumlah tuan tanah dan petani kaya yang hanya berjumlah sekitar 0,57 % mampu menguasai rata-rata di atas 7,5 Ha., sedangkan mayoritas keluarga petani yang miskin berjumlah sekitar 88,80% hanya menguasai tanah rata-rata kurang dari 1 Ha dan bahkan di antara kelompok petani miskin, ada sekitar 78% yang hanya menguasai tanah kurang dari 0,5 Ha. Data lain, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Umum UU. No.56 Tahun 1960 butir (1), menunjukkan bahwa sekitar 60% dari keluarga petani tidak mempunyai tanah dan mereka hanya menjadi buruh tani atau penyewa atau penggarap tanah kepunyaan orang lain.

Sejalan dengan orientasi pemerataan dalam kebijakan pembangunan ekonomi periode 1960-1966 dan semangat populis UUPA, Pemerintah Orde Lama berupaya mengakhiri kesenjangan penguasaan tanah tersebut melalui kebijakan yang memberikan perlakuan berbeda terhadap kelompok subyek dengan status sosial ekonomi yang berbeda tersebut, yaitu :

- 1). Perlakuan khusus negatif terhadap pemilik tanah lapisan atas
Perlakuan khusus negatif tersebut berupa pengambilalihan oleh Pemerintah sebagian tanah yang dimiliki pemilik tanah lapisan atas tersebut. Mereka diwajibkan untuk menyerahkan sebagian tanah terutama yang melebihi batas maksimum kepada pemerintah untuk nantinya didistribusikan kepada kelompok pemilik tanah miskin. Untuk mendukung perlakuan khusus negatif tersebut, Pemerintah melalui Pasal 1 ayat (2) UU No.56/1960 menetapkan batas maksimum sebagai batasan luas tertinggi pemilikan dan penguasaan tanah khususnya pertanian oleh setiap keluarga dengan memperhatikan tingkat kepadatan penduduk dan jenis tanahnya.

Tabel 13
Luas Maksimum Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian Berdasarkan
Tingkat Kepadatan Penduduk dan Jenis Tanah Pertanian

TINGKAT KEPADATAN	JENIS ANAH PERTANIAN	
	Sawah (Ha)	Tegalan (Ha)
Tidak Padat (< 50 or/per Km2)	15	20
Kurang Padat (51-250 or/perKm2)	10	12
Cukup Padat (251-400 or/perKm2)	7,5	9
Sangat Padat (>400 or/per Km2)	5	6

Sumber : Pasal 1 ayat (2) dan Lampiran 1 Undang-Undang No.56/1960

Penetapan angka luas sebagai batasan maksimum dalam Tabel di atas secara eksplisit menunjukkan batas tertinggi penguasaan dan pemilikan tanah yang diperbolehkan untuk setiap kategori daerah. Tujuannya adalah mencegah kelompok pemilik tanah lapisan atas menguasai dan memiliki tanah seluas-luasnya sesuai dengan keinginan dan kemampuannya, sebaliknya memberi kesempatan kelompok pemilik tanah sempit atau tanpa tanah menguasai dan memiliki tanah. Dalam hal ini, Penjelasan Umum UU No.56 Tahun 1960 angka (2) dan (3) menyatakan :

“bahwa ada orang-orang yang mempunyai tanah yang berlebih-lebihan, sedang yang sebagian besar lainnya tidak mempunyai atau tidak cukup tanahnya adalah terang bertentangan dengan asas sosialisme Indonesia yang menghendaki pembagian yang merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, agar ada pembagian yang adil dan merata pula dari hasil tanah-tanah tersebut Berhubung dengan itu dalam rangka pembangunan masyarakat yang sesuai dengan asas sosialisme Indonesia, memandang perlu adanya batas maksimum tanah pertanian yang boleh dikuasai satu keluarga.”

Berdasarkan batasan maksimum tersebut, kelompok petani lapisan atas yang mempunyai tanah melampaui batas maksimum yang ditetapkan untuk daerah tempat letak tanahnya wajib menyerahkan kepada pemerintah yang akan dibagikan kepada kelompok yang mempunyai tanah sempit atau tanpa tanah.

- 2). Perlakuan khusus positif terhadap kelompok lapisan bawah. Perlakuan khusus positif berupa pemberian hak prioritas memperoleh dan mempunyai tanah serta jaminan mendapatkan penghasilan yang layak dari tanah pertanian. Perlakuan khusus ini tercermin dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UU No.56 Tahun 1960 dan Pasal 8 dan Pasal 10 PP No.224 Tahun 1961, yang rinciannya sebagai berikut :

- a). Pemberian hak prioritas memperoleh tanah obyek landreform.

Pemberian hak prioritas ini dimaksudkan menambah luas tanah yang mereka miliki atau merubah statusnya dari petani penggarap menjadi petani pemilik tanah sehingga mengurangi kesenjangan dan mendorong terjadinya pemerataan pemilikan tanah pertanian. Untuk daerah-daerah yang termasuk kategori padat dengan luas tanah yang tersedia tidak sebanding dengan jumlah kelompok petani miskin, pemberian hak prioritas ditujukan untuk menjadikan mereka sebagai petani pemilik dengan luas tanah 1 (satu) hektar. Sebaliknya di daerah-daerah yang tidak padat yang luas tanahnya masih cukup tersedia, pemberian hak prioritas tersebut ditujukan untuk memberikan tanah seluas di atas 1 (satu) hektar sampai mencapai batas minimal 2 (dua) hektar.

Untuk mendukung ketersediaan tanah yang dapat didistribusikan kepada kelompok petani lapisan bawah atau miskin ini sebagai pemegang hak prioritas, Pemerintah Orde Lama memperluas obyek tanah yang akan didistribusikan di samping tanah kelebihan batas maksimum dan tanah absentee, juga obyek tanah baru, yaitu : Pertama, tanah yang dikuasai langsung Negara yaitu tanah yang kewenangan Negara untuk mengaturnya bersifat langsung sehingga Negara dapat merencanakan dan menempatkannya sebagai obyek landreform tanpa perlu melakukan pengambilalihan haknya dari siapapun. Kelompok tanah yang demikian meliputi tanah-tanah hutan atau tanah lain yang belum dibuka namun bukan bagian dari hak ulayat, tanah yang belum diberikan dengan hak tertentu kepada siapapun, tanah-tanah hak barat seperti Hak Erfpacht yang jangka waktunya telah berakhir, dan tanah-tanah yang haknya sudah dinyatakan hapus seperti tanah Pertikelir.²⁶⁴

Komitmen untuk menjadikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara terutama tanah-tanah di kawasan hutan yang bukan bagian hak ulayat sebagai obyek landreform terdapat dalam PERPPU No.29 Tahun

1960 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi. Pembagian tanah melalui program transmigrasi kepada golongan petani miskin terutama yang didatangkan dari daerah padat penduduknya yang ketersediaan tanah untuk didistribusikan kepada warga masyarakat relatif terbatas dapat ditempatkan sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan landreform. Pasal 11 PERPU No.29/1960 menentukan pembagian tanah melalui transmigrasi diprioritaskan secara berurutan kepada : petani yang tidak mempunyai tanah sendiri, buruh tani yang menghendaki mempunyai tanah sendiri, petani yang mempunyai tanah tapi tidak lebih dari 1 (satu) hektar, lulusan perguruan pertanian atau pendidikan kursus pertanian atau pelatihan pertanian, lulusan pendidikan militer yang siap disalurkan kepada masyarakat di luar ketentaraan, veteran-veteran pejuang, dan pengungsi sebagai akibat kekacauan di daerahnya. Urutan tersebut menunjukkan adanya prioritas kepada kelompok petani miskin yang berasal dari daerah yang sangat padat.

Penunjukan bekas tanah partikelir dan Hak Erfpacht sebagai obyek landreform ditentukan dalam menurut KMPA No.30/Ka/1962 dan SE MPA No.1208/PLP/1963. Pendistribusiannya kepada lapisan petani miskin dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu : (1) kelompok tanah yang sudah pernah diberikan kepada kelompok petani dengan Hak Pakai, maka kepadanya dapat langsung diberikan Hak Milik tanpa perlu didahului dengan Izin Mengerjakan Tanah dengan syarat : uang wajib tahunannya sudah dibayar dan yang bersangkutan termasuk sebagai kelompok yang memenuhi syarat sebagai penerima redistribusi tanah. Jika yang bersangkutan tidak memenuhi kedua syarat tersebut, maka Hak Pakainya harus diakhiri setelah 2 (dua) tahun sejak dikeluarkannya SE MPA No.1208/PLP/1963 tanggal 17 April 1963 dan tanahnya akan didistribusikan kepada warga masyarakat lain yang memenuhi syarat tersebut di atas; (2) kelompok tanah yang sudah diduduki oleh masyarakat, penyelesaiannya tetap mengacu pada ketentuan Pasal 8 dan Pasal 9 PP No.224/1961. Jika mereka yang menduduki tanah memenuhi syarat sebagai penerima redistribusi tanah, maka tanah didistribusikan kepadanya dengan didahului dengan Izin Mengerjakan Tanah. Sebaliknya jika mereka tidak memenuhi syarat, maka penguasaan yang bersangkutan atas tanah tersebut harus diakhiri dan selanjutnya akan didistribusikan kepada warga masyarakat yang memenuhi syarat.

Kedua, tanah swapraja atau bekas swapraja sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 PP No.224 Tahun 1961. Kelompok tanah ini tersebar di daerah-daerah yang di wilayahnya terdapat kerajaan baik yang sampai Indonesia merdeka masih berkuasa secara otonom maupun kekuasaan rajanya sudah tidak ada lagi. Tanah-tanah swapraja atau bekas swapraja ini

tersebar dari Sumatera, Jawa, Bali, Lombok, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi, Maluku dan bahkan di Papua. Tanah swapraja atau bekas swapraja merupakan bagian dari wilayah kerajaan yang tidak dimiliki secara individual oleh keluarga kerajaan. Penguasaan dan penggunaannya berada di tangan-tangan petugas kerajaan dan warga masyarakat.

Tanah swapraja atau bekas swapraja terutama hak dan kewenangannya atas tanah dinyatakan hapus oleh UUPA melalui Diktum Keempatnya dan menempatkan tanahnya di bawah Hak Menguasai Negara secara langsung.²⁶⁵ Oleh karenanya, Pemerintah melalui Pasal 4 PP No.224/1961 menempatkan sebagian tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja sebagai obyek landreform untuk menambah luas tanah yang dapat didistribusikan kepada warga masyarakat sehingga semakin banyak warga masyarakat yang dapat mempunyai tanahnya sendiri. Tanah swapraja atau bekas swapraja diperuntukkan bagi 3 (tiga) kepentingan yaitu sebagian untuk kepentingan Pemerintah, sebagian lagi untuk kepentingan kelompok orang yang dirugikan oleh penghapusan tanah swapraja seperti mereka yang diberi kewenangan oleh raja untuk mengurus tanah tersebut, dan sebagian lain ditempatkan sebagai obyek landreform yang akan didistribusikan kepada kelompok petani miskin.

Ketiga, tanah-tanah perusahaan perkebunan yang ditelantarkan karena ditinggalkan oleh pemiliknya selama perang kemerdekaan dan kemudian telah diduduki oleh rakyat. Terhadap tanah-tanah ini, sikap instansi-instansi Pemerintah selama dekade 1950'an cenderung mendua yaitu di satu pihak ada yang ingin mengembalikan tanah-tanah perusahaan perkebunan tersebut kepada para pemiliknya yang berkewarganegaraan asing dan di pihak lain ada yang menghendaki agar tanah-tanah tersebut dikuasai oleh Pemerintah untuk didistribusikan kepada kelompok petani miskin yang telah menduduki tanah tersebut. Sikap mendua tersebut disebabkan adanya Persetujuan Keuangan dan Perekonomian Konferensi Meja Bundar yang mengandung ketentuan yang saling bertentangan. Pasal 1 ayat (3)b memberi peluang kepada rakyat untuk menguasai dan mengusahakan bagian-bagian tanah perkebunan yang telah ditinggalkan oleh pemilik, sedangkan Pasal 4 memberi peluang kepada pemilik dan pengusaha perkebunan untuk mendapatkan kembali tanah-tanah yang telah ditinggalkan atau untuk memperpanjang atau memperbaharui atau meminta hak yang baru.

Secara politis, ada tekanan dari negara Belanda terhadap Indonesia untuk mengembalikan tanah-tanah perkebunan tersebut, namun tekanan politis lainnya justru muncul dari masyarakat dan kalangan buruh perkebunan agar tanah-tanah perkebunan tersebut dibagikan kepada mereka.²⁶⁶ Antara kedua kelompok yang berbeda pandangannya terus

bersaing dalam mewujudkannya sampai kemudian Pemerintah pada tanggal 13 Pebruari 1956 semasa pemerintahan Kabinet Burhanuddin Harahap, secara sepihak membatalkan Perjanjian Meja Bundar. Melalui tuntutan yang terus dilakukan oleh para buruh perkebunan, Pemerintah dua tahun kemudian dengan UU. No.86 Tahun 1958 yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1958 melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan perkebunan asing dan menempatkan tanahnya dalam kekuasaan langsung Negara.

Paska-Nasionalisasi, tanah-tanah bekas perkebunan kepunyaan pengusaha asing masih menimbulkan konflik antara perusahaan negara yang diberi kewenangan untuk mengelola dengan rakyat tani yang telah menduduki dan mengusahakan bagian-bagian tertentu tanah perkebunan. Di satu pihak, perusahaan perkebunan negara dituntut oleh pemerintah untuk mengusahakannya sebagai upaya memberikan sumber pendapatan bagi negara, namun di lain pihak setelah dinasionalisasi, rakyat terus menduduki dan mengusahakannya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.²⁶⁷

Untuk mengatasi konflik baru tersebut dan terutama untuk mencegah berkembangnya pendudukan terhadap tanah-tanah perkebunan, Pemerintah memberlakukan Peraturan Penguasa Militer No.Prt/PM/014/1957 yang kemudian diganti dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Peperpu/ 011/1958 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Pemiliknya atau Kuasanya. Peraturan tersebut merupakan ketentuan yang transisional dalam kondisi Negara darurat dan berakhir berlakunya pada tanggal 16 desember 1960. Oleh karenanya pemerintah kemudian memberlakukan Undang-Undang atau UU No.51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya sebagai penggantinya.

UU No.51/1960 mencoba mengkompromikan antara kepentingan perusahaan perkebunan negara termasuk di dalamnya kepentingan negara mendapatkan sumber pendapatan dengan kepentingan rakyat yang sangat memerlukan tanah. Kedua kelompok kepentingan tersebut merupakan bagian dari upaya untuk membangun masyarakat adil dan makmur atau masyarakat sosialis ala Indonesia. Perusahaan perkebunan negara merupakan bagian dari sumber pendapatan negara sebagaimana yang telah terjadi pada periode-periode sebelumnya namun dengan semangat kebersamaan, sedangkan pemenuhan kebutuhan tanah rakyat juga menjadi bagian dari upaya penciptaan masyarakat adil dan makmur tersebut. Proses kompromi dilakukan melalui musyawarah yang diprakarsai oleh Menteri Agraria dengan memperhatikan : kepentingan pemakai tanah, kepentingan masyarakat lokal, dan luas tanah yang sungguh-sungguh diperlukan oleh

perusahaan perkebunan negara

Untuk itu, Menteri Pertanian dan Agraria melalui Surat Edarannya No. Sekra./9/2/4 tanggal 4 Mei 1962 dan Instruksi Presiden No. 022 Tahun 1964 memberikan pedoman bagi penyelesaian tanah-tanah perkebunan yang diduduki rakyat. Pada intinya ada 2 pilihan yang dapat dilakukan oleh Kantor Agraria di daerah yaitu : (1) Jika tanah perkebunan yang diduduki rakyat, yang notabene petani miskin, diperlukan untuk perluasan usaha perkebunan dalam kerangka peningkatan produksi yang diperlukan bagi pemenuhan kebutuhan rakyat atau ekspor sebagai penghasil devisa, maka tanah tersebut harus diserahkan kepada perusahaan perkebunan negara. Namun demikian, rakyat yaitu kelompok petani miskin yang telah menduduki tanah harus tidak boleh dirugikan dengan cara dicarikan tanah pengganti di tempat lain atau ditransmigrasikan sehingga kesempatan bagi mereka untuk mempunyai tanah pertanian tetap dapat dipenuhi; (2) Jika tanah yang diduduki rakyat tersebut tidak diperlukan untuk perluasan usaha perkebunan untuk tujuan seperti di atas, maka tanah tersebut dijadikan obyek pendistribusian tanah untuk dibagikan kepada kelompok petani miskin yang sungguh-sungguh mengusahakan sendiri tanah tersebut.

b). Jaminan penghasilan layak atau cukupan.

Pemberian perlakuan khusus berupa hak prioritas mendapatkan tanah pertanian pada akhirnya harus mengarah pada peningkatan kesejahteraan hidup kelompok lapisan bawah. Hal ini dapat dicapai jika pemberian tanah dapat menjamin diperolehnya penghasilan yang layak atau minimal “cukupan” dari tanah pertaniannya untuk menghidupi keluarganya. Langkah ke arah itu adalah :

Pertama, untuk menjamin penghasilan yang layak, sebagaimana Pasal 8 UU No.56 Tahun 1960, setiap keluarga petani diupayakan mempunyai tanah pertanian minimal 2 (dua) Ha. Penghasilan layak diperoleh jika hasil pertanian dapat memenuhi kebutuhan hidup dasar dalam tingkatan yang wajar dan tidak berlebih-lebihan namun berada di atas kebutuhan minimal yang meliputi kebutuhan sandang, pangan, perumahan, jaminan kesehatan, pendidikan, dan jaminan hari tua.²⁶⁸ Hasil pertanian yang demikian dapat dicapai jika setiap keluarga petani mempunyai dan mengusahakan tanah minimal 2 Ha. Berdasarkan perhitungan dengan asumsi penggunaan teknologi pertanian yang tradisional, tanah seluas 2 (dua) hektar dapat menghasilkan sebanyak 2,4 ton beras. Menurut Masri Singarimbun dan Penny, rata-rata produksi tanah pertanian pada tahun 1960 sebesar 1,2 ton beras setiap hektar dalam setiap kali panen.²⁶⁹ Jika tanah yang dipunyai merupakan tadah hujan maka produksi sebesar di atas merupakan penghasilan dalam waktu 1 (satu) tahun, sedangkan jika beririgasi tanah

pertanian akan dapat ditanami 2 (dua) kali dalam setahun sehingga penghasilan keluarga petani tersebut akan 2 (dua) kali lipat. Penghasilan sebesar tersebut dinilai dapat memenuhi kebutuhan hidup dasar dari keluarga petani secara layak apalagi jika tanahnya beririgasi.²⁷⁰

Upaya mewujudkan pemilikan tanah pertanian sampai batas minimal 2 (dua) Ha bagi setiap keluarga petani tidaklah mudah karena:

(1) kecenderungan terjadinya persebaran pendudukan yang tidak merata sehingga daerah tertentu mengalami kepadatan penduduk yang sangat tinggi, sebaliknya ada wilayah-wilayah yang sangat jarang penduduknya sehingga tingkat kepadatannya begitu sangat rendah. Untuk wilayah atau daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tidak padat, pemilikan tanah pertanian 2 hektar dapat segera diupayakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku sehingga penghasilan yang layak dapat diupayakan;

(2) ketidakseimbangan antara luas tanah yang tersedia didistribusikan dengan jumlah warga lapisan penduduk miskin. Pada tahun 1960, ada sekitar 8,7 juta keluarga petani miskin yaitu mempunyai tanah kurang dari 1 (satu) hektar yang di antaranya ada sekitar 6,8 juta keluarga yang hanya mempunyai tanah kurang dari 0,5 (setengah) ha dan ini belum termasuk keluarga petani yang hanya bekerja sebagai buruh tani atau sebagai penggarap tanah kepunyaan orang lain. Sementara itu, data tentang luas tanah yang dapat diidentifikasi untuk dijadikan obyek landreform di Jawa, Sulawesi, dan Nusantara hanya sebesar 1 (satu) juta Ha.²⁷¹ Jika tanah tersebut didistribusikan kepada masing-masing keluarga sebesar 1 ha. untuk melengkapi kepemilikan tanah 2 (dua) ha., maka hanya sekitar 1,9 juta keluarga petani miskin yang dapat memperolehnya.

Oleh karenanya upaya untuk menjamin penghasilan layak bagi semua lapisan petani miskin memerlukan langkah yang intensif dan kesungguhan dari pemerintah. Di antaranya terhadap petani yang sudah mempunyai tanah pertanian seluas 2 (dua) ha. baik yang sudah dimiliki sendiri maupun yang diterima dari pendistribusian dilarang untuk menjual kembali tanah tersebut. Larangan dalam Pasal 9 UU No.56/1960 ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pemilikan tanah pertanian kurang dari 2 (dua) hektar yang akan terganggunya pencapaian penghasilan yang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.

Kedua, untuk menjamin diperolehnya penghasilan yang cukup sebagai jaminan kehidupan yang paling minimal, setiap keluarga petani miskin, menurut Pasal 10 ayat (1) PP No.224/1961, diupayakan mempunyai dan mengusahakan tanah minimal 1 (satu) ha. Pemilikan tanah pertanian

seluas 1 hektar itu akan memberikan hasil pertanian yang menurut Masri Singarimbun dan Penny dapat memenuhi kebutuhan hidup dalam tingkat yang “cukupan”²⁷² karena hasilnya hanya cukup memenuhi kebutuhan pokok yang minimal. Ukuran kebutuhan pokok minimal, menurut James C. Scott lebih bersifat fisiologis yaitu jaminan pangan dalam satu tahun dan kebutuhan sandang-perumahan seadanya serta sedikit biaya untuk penanaman berikutnya.²⁷³

Upaya lain mewujudkan penghasilan yang cukup ini, seperti tercantum dalam Pasal 9 UU No.56/1960 berupa :

(1). Larangan bagi pemilik tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) Ha untuk menjual sebagian dari tanahnya tersebut. Penjualan sebagian itu akan menyebabkan semakin sempitnya luas tanah pertanian yang dipunyainya yang akan berdampak pada penurunan tingkat kemakmuran hidupnya dan bukan tidak mungkin penurunan itu akan sampai mencapai di bawah tingkat kehidupan yang “cukupan”. Kondisi yang demikian bukan hanya menurunkan tingkat kemakmuran pemiliknya juga akan semakin mempersulit pencapaian cita-cita kemakmuran bagi sebagian besar keluarga petani. Penjualan kepemilikan tanah pertanian yang kurang 2 (dua) ha. ini diperbolehkan jika keseluruhan tanah tersebut dijual sehingga dengan demikian bekas pemiliknya sudah siap untuk alih-profesi di luar sektor pertanian. Peralihan seluruh tanah tersebut dapat dilakukan kepada 2 (dua) orang dengan syarat pembeli sudah mempunyai 2 (dua) Ha tanah pertanian atau dengan pembelian tersebut yang bersangkutan mempunyai tanah seluas 2 (dua) hektar;

(2). Keharusan bagi 2 (dua) orang yang pada waktu mulai berlakunya UU No.56/1960 memiliki secara bersama-sama tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar untuk menyerahkan tanah kepada salah satu di antara mereka. Tujuannya agar hasil tanah pertaniannya dapat dinikmati secara penuh oleh salah seorang saja dengan ketentuan si penerima harus memberikan kompensasi kepada orang bersedia menyerahkan senilai dari tanah yang menjadi bagiannya. Dengan penyerahan kepada salah seorang di antara pemiliknya, maka pemilik yang melepaskan kepemilikannya itu harus beralih profesi di luar sektor pertanian. Jika mereka bersepakat untuk menjualnya kepada pihak lain, maka pihak pembelinya sudah harus mempunyai tanah seluas 2 (dua) Ha atau dengan pembelian tersebut luas tanah yang dipunyai menjadi 2 (dua) Ha.

c. Asas perbedaan perlakuan berdasarkan kedekatan fisik Pemilik dengan tanah

Kedekatan fisik dimaksudkan antara subyek pemilik dengan tanahnya

berada dalam lokasi atau tempat yang saling berdekatan. Kedekatan ini ditunjukkan oleh adanya kesamaan wilayah yang menjadi domisili subyek pemilik dengan lokasi letak tanahnya. Jika lokasi letak tanah berada di wilayah tertentu, maka subyek pemilik harus juga berdomisili di wilayah yang sama. Tujuannya adalah mendorong secara berkesinambungan kehadiran subyek pemilik di atas tanahnya sehingga terdapat intensitas pengusahaan agar diperoleh hasil yang optimal. Adanya kedekatan secara fisik tersebut mendorong keterlibatan secara aktif keluarga pemilik dalam pengusahaan tanah baik secara langsung seperti ikutsertanya seluruh anggota keluarga pemilik dalam penyelenggaraan kegiatan usaha pertaniannya maupun keterlibatan secara tidak langsung seperti terbatas dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kegiatan usaha pertanian dengan menggunakan tenaga kerja di luar anggota keluarga.

Kedekatan secara fisik antara pemilik dengan tanah merupakan prinsip hukum yang dikenal dalam hukum adat. Seorang warga yang ingin mempunyai tanah dengan hak tertentu disyaratkan agar yang bersangkutan berada di lokasi tempat tanahnya dan mengusahakannya secara intensif. Kehadiran dan intensitas pengusahaan yang terus menerus mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu : secara yuridis menjadi dasar bagi subyek pemilik memelihara dan memperkuat hubungan hukum antara dirinya dengan tanahnya sehingga tercipta hak atas tanah yang semakin kuat, secara sosial sebagai pemberitahuan kepada warga masyarakat sekitarnya tentang adanya hubungan hukum antara si subyek dengan tanahnya, dan secara ekonomis memberi motivasi untuk mengoptimalkan hasil yang diperoleh.²⁷⁴

Kedekatan secara fisik dengan ketiga fungsinya tersebut menjadi dasar keberlangsungan hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh subyek. Jika subyek berusaha mempertahankan kehadirannya yang ditandai oleh adanya intensitas pengusahaan tanahnya, maka hubungan hukumnya dengan tanah akan semakin menguat. Jika semula hubungan hukum tersebut berstatus sebagai Hak Utama Mengusahakan, maka hubungan hukum tersebut akan meningkat menjadi Hak Pakai dan akan menguat menjadi Hak Milik. Sebaliknya jika subyek tidak mempertahankan kehadirannya yang ditandai dengan tidak diusahakannya tanah dan bahkan sampai membelukar, maka hubungan hukumnya akan melemah dan bahkan kemudian hilang haknya. Dengan kata lain, terpenuhinya atau tidak kedekatan secara fisik antara pemilik dengan tanah mempunyai konsekuensi yang berbeda yaitu menguatnya hak atas tanah jika subyek berupaya memelihara hubungan tersebut yang ditandai oleh intensitas pengusahaan atau melemah dan hilangnya hak atas tanah jika subyek tidak berupaya memelihara yang ditandai oleh membelukarnya tanah.

Kedekatan secara fisik antara pemilik dengan tanah diadopsi dalam kebijakan pertanahan dan digunakan sebagai dasar pemberian perlakuan khusus yang negatif kepada subyek yang tidak memelihara kehadiran dalam bentuk tidak berdomisili di wilayah tempat letak tanahnya. Hal ini tertuang dalam PP

No.224/1961 jo PP 41/1964. Bentuk perlakuan khusus negatif berupa pengakhiran hak atas tanahnya dan pengambilalihan tanahnya oleh Negara. Dasar pertimbangannya subyek yang tidak memelihara kehadiran karena tidak berdomisili di wilayah tanahnya dinilai tidak mengusahakan tanah secara efisien dan bahkan berpotensi menciptakan hubungan eksploitatif. Penjelasan Pasal 3 PP No.224/1961 menyatakan :

“Pasal ini mengatur tentang pemilikan tanah oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan. Pemilikan yang demikian menimbulkan penggarapan tanah yang tidak efisien misalnya tentang penyelenggaraannya, pengawasannya, dan pengangkutan hasilnya. Juga dapat menimbulkan sistem-sistem penghisapan, misalnya orang-orang yang tinggal di kota memiliki tanah di desa-desa, yang digarapkan kepada para petani di desa-desa dengan sistem sewa atau bagi hasil.”

Namun demikian, saat atau waktu pemberian perlakuan khusus negatif terdapat perbedaan antara mereka yang berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil atau PNS/ABRI dengan yang bukan. Kebijakan pertanahan periode Orde Lama menetapkan : Pertama, berdasarkan Pasal 3b PP No.41/1964, setelah lewat 1 (satu) tahun sejak yang bersangkutan pensiun dari PNS/ABRI jika dalam waktu 1 (satu) tahun tersebut yang bersangkutan tidak memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain atau yang bersangkutan tidak pindah domisili ke wilayah tempat letak tanahnya; Kedua, bagi subyek yang non-PNS/ABRI, pemberian perlakuan khusus negatif tersebut ditentukan sebagai berikut : (1) setelah lewat 14 bulan yaitu sampai 31 Desember 1962 bagi subyek hak yang tidak berdomisili di wilayah tempat letak tanahnya pada saat berlakunya PP No.224/1961 dan dalam waktu tersebut yang bersangkutan tidak memindahkan haknya kepada orang lain atau yang bersangkutan pindah domisili ke wilayah letak tanahnya; (2) setelah lewat 3 tahun sejak kepindahan subyek hak ke luar wilayah tempat letak tanahnya jika kepindahannya sepengetahuan kepala desa dan camat setempat; (3) setelah lewat 2 tahun sejak kepeindahannya ke luar wilayah tempat letak tanahnya jika kepindahannya tanpa sepengetahuan kepala desa dan camat setempat.

2. Asas-Asas dan Norma Jabaran Nilai Universalistik

Nilai universalistik mendorong pada penempatan setiap subyek hukum dalam kedudukan yang sama dan pemberian akses yang sama. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan periode 1967- 2005 lebih didominasi oleh asas-asas yang merupakan jabaran nilai universalistik sebagaimana dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan, yaitu :

a. Asas kesamaan akses menjalankan usaha di bidang pertanahan.

Kegiatan usaha di bidang pertanahan merupakan usaha yang

pelaksanaannya sangat tergantung dari ketersediaan tanah seperti pertanian termasuk perkebunan, usaha pembangunan perumahan, dan usaha penyediaan tanah bagi industri. Asas ini memberikan kesempatan yang sama kepada subyek hak terutama badan hukum mempunyai hak atas tanah sebagai tempat menjalankan kegiatan usaha di bidang pertanahan dengan persyaratan yang telah ditetapkan. Keberadaan asas dalam peraturan perundang-undangan dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan, yaitu :

- 1). Pemberian akses yang sama bagi semua kelompok pelaku usaha.

Semua pelaku usaha yang berbadan hukum yaitu perusahaan negara, koperasi, dan perusahaan swasta baik yang bermodal nasional maupun asing diberi kesempatan mempunyai tanah sebagai tempat menjalankan kegiatan usaha di bidang pertanahan. Hal ini dapat dicermati dari pemberlakuan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU. No.6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagai langkah paling awal dari penguasa Orde Baru. Kedua UU tersebut mengembalikan peran perusahaan swasta termasuk yang bermodal asing dan menempatkan mereka sebagai salah satu pilar bersama-sama dengan perusahaan Negara dan koperasi dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Ketentuan ini merupakan penjabaran Pasal 43 TAP MPRS No.XXIII/ MPRS/1966 sebagai pembaharuan kebijakan pembangunan ekonomi. Untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat di antara ketiganya, TAP MPRS tersebut membagi peranan di antara ketiganya yaitu perusahaan Negara bergerak dalam bidang kegiatan usaha yang produksinya menyangkut hajat hidup orang banyak dan pelayanan publik, koperasi lebih di arahkan untuk mewadahi pelaku-pelaku usaha yang kecil, dan perusahaan swasta bergerak dalam kegiatan usaha selain yang sudah ditangani oleh perusahaan Negara dan koperasi. Dengan pembagian peranan tersebut, ketiganya dapat dikembangkan secara sinergis ke arah pencapaian pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan yang memberi kesempatan yang sama kepada ketiga pilar pelaku usaha lebih lanjut tertuang dalam Permendagri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Dalam Permendagri ini ditentukan, yaitu :

- (a). Setiap perusahaan yang berbadan hukum baik berbentuk Perseroan Terbatas tanpa memperhatikan sumber modal usahanya nasional atau asing maupun Perusahaan Negara dan koperasi dan diberi kesempatan mempunyai HGU bagi pengembangan usaha di bidang perkebunan (Pasal 2 ayat (1) a Permendagri No.5/ 1974). Kepada masing-masing kelompok badan hukum pelaku usaha tersebut pada prinsipnya diberi kesempatan untuk menjalankan usaha di bidang perkebunan sesuai dengan kemampuan baik modal maupun manajemen dan teknologi yang dipunyai. Namun

Perkembangan Hukum Pertanahan

sebagai langkah awal terutama pengembangan usaha perkebunan berskala besar yaitu 5 ha ke atas, Pemerintah menetapkan kebijakan sebagaimana tertuang dalam SKB Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, dan Menteri Kehakiman No. 39 Tahun 1982 - No.70/Kpts/Um/2/1982 No.M.01.UM.01.06. Th.1982 agar ketiga kelompok badan hukum mengembangkan kegiatan usaha bersama melalui kepemilikan saham dalam satu Perseroan Terbatas. Tujuannya agar mereka saling bersinergi sehingga pelaku usaha swasta yang bermodal besar dapat berbagai kemampuannya kepada yang lebih lemah yaitu perusahaan negara dan koperasi. Komposisi kepemilikan saham di antara ketiganya ditentukan secara bertahap terutama sesuai dengan perkembangan kemampuan masing-masing kelompok terutama yang lebih lemah seperti tercantum dalam Tabel 14 di bawah ini

Tabel 14
Persentase Pemilikan Saham Pelaku Usaha Lemah Dalam
Perseroan Terbatas di Bidang Perkebunan Berdasarkan Luas Tanah
dan Jangka Waktu Berusaha

Luas Tanah (Ha)	5 Th I	5 Th. Ke II	5 Th Ke III	5 Th ke IV
< 250 Ha	25%	50%	75%	> 75%
250 – 500	10%	50%	75%	> 75%
500-5.000	10%	25%	50%	> 50%
> 5.000	-	-	Min.20%	-

Sumber : Pasal 1 ayat (2) huruf A,B,dan C SKB Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, Menteri Kehakiman No.39 Tahun 1982 - No.70/Kpts/Um/2/1982 – No.M.01.UM.01.06.Th.1982

(b). Pemberian akses yang sama kepada semua kelompok pelaku usaha dalam usaha bidang pembangunan perumahan ditentukan dalam Pasal 5 Permendagri No.5/1974. Untuk perusahaan swasta yang bermodal asing disertai dengan syarat harus membentuk usaha patungan dengan perusahaan bermodal nasional. Perusahaan Negara yang diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan usaha di bidang perumahan ini adalah Perusahaan Umum Pembangunan Perumahan Nasional atau PERUM PERUMNAS. Bagi koperasi, kesempatan untuk terlibat dalam pembangunan perumahan dipertegas dalam Permendagri No.2/1984 jo. SKB Menteri Koperasi dan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.02/SKB/M/X/1987-No.01/SKB/M/10/1987. Sesuai dengan kemampuan permodalannya, koperasi diberi kesempatan untuk melakukan pembangunan perumahan yang sederhana dan murah terutama bagi kebutuhan para anggotanya.

(c). Kesempatan kepada semua pelaku usaha di bidang Industrial Estate yaitu bidang usaha yang bergerak di bidang penyediaan, pengadaan, dan pematangan tanah bagi keperluan perusahaan-perusahaan industri ditentukan dalam Permendagri No.5/1974 jo. Keppres No.53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri yang kemudian diubah dengan Keppres No.41 Tahun 1996. Kegiatan usaha di bidang Industrial Estate di samping memerlukan dukungan dana modal yang besar, juga memerlukan penguasaan teknologi yang mampu mendukung pelaksanaan kegiatan usaha industri yang bersih lingkungan.. Pada mulanya berdasarkan ketentuan Pasal 6 Permendagri No.5/1974, pembangunan Industrial Estate atau Kawasan Industri hanya diberikan kesempatannya kepada perusahaan negara baik yang berbentuk Perusahaan Umum atau Perusahaan Perseroan sebagai usaha rintisan penyediaan kawasan industri yang dapat mendukung pengembangan usaha industri. Namun sejalan dengan perubahan struktur perekonomian yang semakin mengarah pada peningkatan sektor industri, kebutuhan tersedianya kawasan industri semakin meningkat pula. Oleh karenanya, melalui Keppres No.53 Tahun 1989 yang kemudian diubah dengan Keppres No.41 Tahun 1996, perusahaan swasta baik yang bermodal nasional maupun yang bermodal asing dan koperasi mulai diberi kesempatan untuk menjalankan kegiatan usaha penyediaan kawasan industri. Pasal 8 Keppres menentukan Perusahaan Kawasan Industri dapat berbentuk : Badan Usaha Milik Negara /Daerah, Koperasi, Perusahaan Swasta Nasional, Perusahaan Penanaman Modal Asing, dan badan usaha patungan di antara perusahaan-perusahaan tersebut.

2). Penghapusan ketentuan yang memberi perlakuan khusus.

Kebijakan pemberian perlakuan khusus negatif kepada perusahaan swasta besar serta perlakuan khusus positif kepada koperasi dan perusahaan negara yang diterapkan pada periode sebelumnya dinilai oleh Pemerintah Orde Baru bertentangan dengan nilai universalistik yang menekankan pada kesamaan kedudukan dan akses. Oleh karenanya melalui Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian No.8 Tahun 1969 2/Pert/OP/8/1969, Pemerintah menghapus ketentuan Pasal 1 PMPA No.11/1962 yang memuat pemberian perlakuan khusus tersebut. Penghapusan tersebut didasarkan pada pertimbangan,²⁷⁵Yaitu :

(a) Pasal 1 dinilai bertentangan dengan pola dasar kebijakan pembangunan ekonomi dalam TAP MPRS No.XXIII/MPRS/ 1966, yang mewajibkan pemberian kesempatan yang sama kepada ketiga pilar pembangunan ekonomi yaitu swasta, perusahaan negara, dan koperasi dalam pengembangan kegiatan usaha yang lebih rasional dan efisien. Pamarjinalan perusahaan swasta dan pengistimewaan koperasi dinilai

sebagai bentuk pengabaian terhadap prinsip-prinsip ekonomi yang rasional demi untuk menegakkan ideologi politik sosialis. Konsekuensinya, iklim yang mendukung pembangunan ekonomi tidak dapat dikembangkan dan peranan perusahaan swasta yang potensial secara ekonomi tidak dioptimalkan;²⁷⁶

(b) Pemberian peranan yang berlebihan kepada koperasi dan pengabaian terhadap perusahaan swasta tidak akan dapat memberikan dukungan terhadap upaya pencapaian pertumbuhan ekonomi yang menjadi orientasi kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru.

Dengan demikian, penghapusan terhadap ketentuan Pasal 1 PMPA No.11/1962 telah membuka jalan bagi penyelenggaraan pembangunan ekonomi yang lebih rasional dengan jalan memberikan kesempatan kepada semua kelompok pelaku dalam pembangunan ekonomi. Bahkan untuk memberikan keyakinan kepada perusahaan swasta terutama swasta nasional, dalam ketentuan Pasal 44 TAP MPRS No.XXIII/MPRS/1966 yang dipertegas dalam Pasal 4 UU No.6/1968 dinyatakan adanya pemberian kebebasan kepada perusahaan swasta nasional untuk bergerak di semua bidang usaha yang tidak menyangkut hajat hidup orang banyak dan tidak strategis yang dijalankan oleh perusahaan Negara.

3). Penempatan badan hukum Indonesia bermodal asing sebagai subyek HGU dan HGB

Kebijakan ini ditegaskan dalam Pasal 14 UU No.1/1967 yang menyatakan bahwa untuk keperluan perusahaan-perusahaan bermodal asing dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Tujuannya adalah memberikan kesempatan yang sama terutama kepada perusahaan swasta bermodal asing untuk mempunyai HGU atau HGB sebagai tempat melakukan usaha. Secara ekonomi-politik, kebijakan ini mempunyai makna yang penting karena kebijakan pada periode sebelumnya tidak memungkinkan pemberian HGU atau HGB kepada perusahaan berbadan hukum Indonesia yang bermodal asing. Pemerintah Orde Lama menempuh kebijakan yang menutup penanaman modal asing dan lebih menginginkan masuknya modal asing dalam bentuk pinjaman. Bahkan dalam UUPA sendiripun kemungkinan pemberian HGU atau HGB kepada perusahaan bermodal asing itu hanya diatur dalam Pasal 55 ayat (2) UUPA yang berfungsi sebagai pasal peralihan, yang semangatnya akan menghapus eksistensi dan peranan perusahaan swasta yang kapitalistik. Sebaliknya Pemerintah Orde Baru yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi sangat memerlukan dukungan perusahaan swasta terutama yang bermodal asing. Oleh karenanya, Pemerintah Orde Baru pada awal berkuasanya sudah menetapkan kebijakan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada

perusahaan swasta bermodal asing mempunyai HGU dan HGB seperti yang diberikan kepada perusahaan negara dan koperasi.

Meskipun badan hukum Indonesia bermodal asing sudah dijamin untuk mempunyai HGU dan HGB, namun Pemerintah tidak juga segera melaksanakan kebijakan tersebut dengan memberikan HGU atau HGB karena pertimbangan sosial politik yang berkembang pada awal pemerintahan Orde Baru. Pada tahap awal, Pemerintah hanya memberikan kesempatan kepada badan hukum Indonesia bermodal asing menggunakan tanah HGU dan HGB melalui usaha patungan.²⁷⁷ Usaha Patungan merupakan usaha bersama antara badan hukum bermodal asing dengan badan hukum bermodal nasional.²⁷⁸ Usaha Patungan dibentuk berdasarkan Perjanjian Dasar Usaha Patungan antara keduanya dan tidak berstatus sebagai badan hukum sehingga kepadanya tidak dapat diberikan HGU atau HGB. Menurut Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keppres No.23/ 1980, HGU dan HGB tersebut hanya dapat diberikan kepada badan hukum Indonesia yang bermodal nasional, yang kemudian diserahkan-pakaikan kepada usaha patungan melalui Perjanjian Serah Pakai Tanah sebagai bagian dari Perjanjian Dasar Usaha Patungan. Dengan demikian, melalui usaha patungan tersebut badan hukum bermodal asing dapat menggunakan tanah HGU atau HGB.

Strategi berupa pemberian kesempatan untuk menggunakan tanah HGU atau HGB dan belum langsung memberikan hak tersebut kepada badan hukum bermodal asing ditempuh berdasarkan pertimbangan tertentu yaitu :

(a). Adanya kekhawatiran mayoritas masyarakat yang diwujudkan dalam protes massal pada dekade 1970'an akan didominasinya perekonomian Indonesia oleh pemodal asing termasuk juga pemodal WNI keturunan seperti yang terjadi pada periode kolonial. Pemerintah menyadari dan memahami bahwa mayoritas masyarakat terutama pelaku usaha pribumi merasa khawatir akan terjadinya penjajahan ekonomi oleh pemodal asing yang berakibat pada peminggiran peranan usaha golongan pribumi;²⁷⁹

(b). Keinginan Pemerintah mendorong agar antara pemodal asing termasuk pemodal WNI keturunan di satu pihak dengan pemodal pribumi di pihak lain mempunyai posisi tawar yang sama sehingga terbentuk saling ketergantungan dan sekaligus saling menguntungkan melalui usaha patungan. Pemodal asing yang mempunyai kelebihan kemampuan modal, manajemen, dan teknologi tidak mendominasi perekonomian karena kegiatan usahanya masih tergantung pada kesediaan pemodal nasional untuk menyerahkan tanah HGU atau HGB yang dipunyai pada usaha patungan. Sebaliknya pemodal nasional sebagai pemegang HGU atau HGB akan menerima kompensasi berupa Nilai Pengganti Pemanfaatan Tanah yang digunakan sebagai penyertaan modal dalam usaha patungan.²⁸⁰ Melalui

penyertaan modal, pemodal nasional dapat terlibat langsung dalam manajemen perusahaan sehingga di samping mendapatkan manfaat ekonomis berupa keuntungan juga memperoleh kesempatan menyerap pengetahuan manajemen dan teknologi.²⁸¹

Untuk menjamin kepastian ketersediaan tanah dan melindungi penggunaannya oleh usaha patungan, ada ketentuan bagi pemodal nasional sebagai pemegang HGU atau HGB, yaitu : (a). Selama HGU atau HGB diserahkan-pakaian tidak boleh dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan. Penjaminan tanah hak tersebut akan melemahkan posisi dari usaha patungan karena harus berhadapan dengan kemungkinan akan terkena ketentuan eksekusi Hak Tanggungan; (b). Sebagian atau seluruh tanah HGU atau HGB selama diserahkan-pakaian tidak boleh diperalihkan baik melalui cara yang langsung seperti jual beli, tukar-menukar dan hibah maupun tidak langsung seperti penggunaan kuasa mutlak yang berdasarkan Instruksi Mendagri No.14/1982 dilarang atau bentuk-bentuk penyelundupan hukum lainnya;

(c). Pemodal nasional sebagai pemegang HGU atau HGB yang juga berstatus sebagai pemilik saham dalam usaha patungan dilarang untuk memeralihkan sahamnya kepada pihak lain. Larangan ini dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan pemanfaatan tanah oleh usaha patungan. Peralihan saham kepada pihak lain akan menyebabkan pemisahan antara subyek yang memegang HGU atau HGB dengan subyek pemilik saham usaha patungan. Pemisahan tersebut dapat memperlemah pemberian perlindungan pada pemanfaatan tanah oleh usaha patungan karena pemodal nasional yang lama sebagai pemegang HGU atau HGB dapat secara diam-diam menjamin atau memeralihkan haknya kepada pihak lain.

Dalam perkembangannya, sejalan dengan liberalisasi di bidang ekonomi seperti tertuang dalam PP No.17/1992 yang membuka kemungkinan terjadinya penanaman modal asing secara penuh atau 100% di samping tetap adanya usaha patungan, Pemerintah mulai memberi kesempatan bagi badan hukum bermodal asing mempunyai HGU atau HGB baik langsung atas nama badan hukum Indonesia bermodal asing tersebut maupun atas nama usaha patungannya. Pemberian HGU atau HGB kepada usaha patungan, menurut Pasal 1 ayat (1) Keppres No.34 Tahun 1992 sebagai pengganti Keppres No.23/1980, sejalan dengan perubahan status Perusahaan Patungan yang semula hanya didasarkan pada Perjanjian Dasar Usaha Patungan kemudian disyaratkan harus berbentuk Badan Hukum Indonesia. Jika Badan Hukum Indonesia yang merupakan wadah usaha patungan berkedudukan di Indonesia, maka kepadanya dapat diberikan HGU atau HGB dengan sifat dan ciri „dapat dijadikan jaminan“ dan „dapat

diperalihkan“ sebagaimana ditentukan dalam UUPA. Artinya ada upaya untuk mengembalikan sifat dan ciri dari HGU dan HGB yang diberikan dalam kerangka pelaksanaan usaha patungan.

b. Asas kesamaan kesempatan menguasai dan mendapatkan hak tertentu atas tanah yang dikuasai Negara.

Perkembangan kebutuhan akan tanah dan pola pemanfaatan tanah sudah sedemikian rupa sehingga bukan hanya tanah yang dikuasai Negara yang diperebutkan untuk dikuasai dan dimintakan hak atas tanahnya namun juga terhadap tanah-tanah yang baru dibentuk atau terbentuk seperti tanah timbul atau reklamasi. Tanah-tanah yang dikuasai Negara tersebut, pada periode 1960-1966 diprioritaskan untuk dijadikan obyek landreform dan didistribusikan kepada kelompok masyarakat belum mempunyai tanah atau bertanah sempit. Namun sejak tahun 1967, tanah-tanah tersebut terbuka untuk dikuasai dan dimintakan haknya oleh siapapun dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan dan mekanisme yang telah ditetapkan. Asas yang memberikan kesempatan yang sama untuk menguasai dan mendapatkan hak tertentu kepada setiap orang tersebut tercermin dari beberapa ketentuan, yaitu :

- 1). Penempatan tanah yang dikuasai Negara sebagai obyek persaingan. Kebijakan untuk menempatkan tanah yang dikuasai Negara sebagai obyek persaingan sudah diberlakukan sejak tahun 1973 melalui Permendagri No.5 Tahun 1973 tentang Tata Cara Permohonan Hak Atas Tanah yang kemudian diubah dan diperkuat dengan Permennag/Ka BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Kedua Peraturan tersebut jelas menempatkan tanah-tanah yang dikuasai Negara sebagai obyek yang terbuka bagi siapapun untuk menguasai dan mendapatkan hak atas tanah tertentu. Tanah-tanah tersebut tidak diprioritaskan untuk diberikan kepada kelompok masyarakat tertentu. Setiap subyek hak baik perseorangan maupun badan hukum mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi “Pemohon“ hak atas tanah tersebut dengan memenuhi persyaratan - persyaratan yang ditentukan.

Pemberian kesempatan yang sama bermakna bahwa setiap orang harus aktif bersaing satu dengan lainnya untuk mendapatkan tanah yang dikuasai Negara. Di dalam kesamaan terkandung semangat agar setiap orang aktif berusaha mendapatkan tanah termasuk bersaing memenuhi persyaratan yang ditentukan. Ini berbeda dengan kebijakan periode Orde Lama yang justru mendorong Negara berperan aktif membagi-bagikan tanah kepada mereka yang memerlukan dan tidak menempatkan tanah sebagai obyek persaingan.

Persaingan mendapatkan tanah yang dikuasai Negara melibatkan semua

kelompok subyek yaitu antara perorangan yang tidak mampu dengan yang kuat, antara perorangan berstatus WNI dengan yang WNA, antara badan hukum yang berorientasi pada keuntungan dengan yang nirlaba, antara badan hukum publik seperti instansi pemerintah dengan badan hukum swasta, antara rakyat perorangan dengan instansi pemerintah atau badan usaha milik negara/daerah atau swasta. Dalam persaingan, setiap subyek hak menuntut dirinya berjuang memenuhi persyaratan yang ditentukan. Subyek yang dapat memenuhi persyaratan, dialah yang akan mendapatkan tanah dengan menyingkirkan subyek lainnya yang tidak mampu bersaing. Adapun persyaratan yang dimaksud adalah :

a) Persyaratan prosedur

Prosedur merupakan mekanisme yang harus ditempuh untuk mendapatkan hak atas tanah yang terdiri dari pengajuan permohonan dengan memenuhi standar formulir berkenaan dengan identitas pemohon dan keterangan tentang tanah baik yang akan dimohon maupun yang sudah dipunyai, pemeriksaan keterangan yang berkenaan data fisik dan data yuridis termasuk pemeriksaan oleh Panitia Pemeriksaan dan pengukuran, pengambilan keputusan penolakan atau pengabulan permohonan. Jika permohonan itu ditolak, menurut ketentuan Pasal 8 ayat (2), Pasal 19, Pasal 27, Pasal 30, dan Pasal 31 Permendagri No.5 Tahun 1973, pemohon dapat mengajukan banding kepada Menteri Dalam Negeri. Dalam Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria No.DLB.8/26/8/1973 tertanggal 9 Agustus 1973 perihal Pelaksanaan Permendagri No.5 Tahun 1973 ditentukan bahwa permohonan banding sudah harus diajukan dalam waktu 3 bulan sejak diterimanya Surat Keputusan Penolakan Permohonan Hak oleh pemohon. Jika jangka waktu tersebut terlampaui, hak mengajukan banding menjadi gugur. Selama dalam proses banding, tanah yang dimohon itu ditempatkan dalam status Qou. Artinya selama belum ada keputusan banding, tanah harus tetap dalam keadaan semula yaitu tidak boleh diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain atau tidak boleh ada kegiatan administratif yang memproses adanya permohonan lain terhadap tanah tersebut.

Dalam perkembangannya, sejalan dengan pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara, terhadap keputusan penolakan pemberian hak dapat diajukan gugatan pembatalan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara karena keputusan pemberian hak atau penolakan pemberian hak merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini memang tidak mendapatkan pengaturan dalam Permennag/Ka.BPN No.9 Tahun 1999 namun sesuai dengan logika hukum bahwa semua keputusan pejabat tata usaha negara termasuk keputusan pemberian atau penolakan pemberian hak dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Persyaratan prosedur di atas harus dipenuhi oleh siapapun yang ingin

mendapatkan hak atas tanah yang dikuasai Negara. Tanpa mengajukan permohonan dan mendapatkan keputusan pemberian hak, seseorang tidak akan mendapatkan hak atau tidak akan mendapatkan pengakuan hak dari negara. Seseorang yang secara fisik menguasai dan memanfaatkan tanah namun tidak berupaya mengajukan permohonan hak atas tanah untuk memperkuat status penguasaannya, maka yang bersangkutan tidak akan mendapatkan penguatan terhadap status penguasaan tanahnya. Bahkan tanah yang dikuasai tersebut terbuka kemungkinan diberikan haknya kepada pihak lain karena yang terakhir ini mampu memenuhi persyaratan prosedur yaitu mengajukan permohonan dan mendapatkan keputusan pemberian hak atas tanah.

b) Persyaratan Biaya.

Sejumlah biaya yang harus dibayar oleh pemohon hak atas tanah merupakan dana yang diperoleh pemerintah. Pemungutan biaya ini dari waktu ke waktu telah mengalami perubahan intensitas dan fungsinya. Pada periode 1960-1966, biaya-biaya tersebut hanya mencakup uang pemasukan pada negara sebesar harga tanah yang dihitung menurut pedoman tertentu namun pedoman yang dimaksud belum pernah dikeluarkan sampai terjadi pergantian rezim penguasa, sumbangan yayasan dana landreform sebesar 50% dari uang pemasukan, dan uang pengganti biaya pembuatan formulir yang diperlukan untuk pengajuan permohonan dan pengambilan keputusan. Biaya yang dipungut tersebut di samping untuk membiayai pekerjaan yang terkait dengan pemberian hak atas tanah, juga sebagian besar digunakan untuk mendukung pelaksanaan landreform.

Pada periode Orde Baru, pemungutan biaya permohonan dan pemberian hak atas tanah sudah menjadi bagian dari politik akumulasi pendapatan negara. Hal ini dapat dicermati dari peraturan perundang-undangan yang mendorong intensitas pemungutannya seperti Surat Edaran Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.4/96/4/73 tertanggal 11 April 1973 perihal Peningkatan Pemasukan Keuangan Negara Di Bidang Agraria, yang kemudian diperkuat oleh Permendagri No.1 Tahun 1975 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan, Uang Wajib Tahunan dan Biaya Administrasi Pemberian Hak-Hak Atas Tanah Negara. Kedua peraturan mendorong upaya peningkatan tertib administrasi pengenaan biaya-biaya permohonan dan pemberian hak atas tanah sebagai bagian dari intensifikasi penerimaan negara terutama dari pelaksanaan tugas bidang pertanahan. Intensifikasi semakin meningkat pada era reformasi di samping dengan memasukkan pungutan biaya pemberian hak atas tanah sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak berdasarkan PP No.46/2002, juga dengan menjadikan perolehan tanah dari negara sebagai obyek pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

berdasarkan UU No.21/1997 jo. UU No.20/2000.

Secara keseluruhan, biaya-biaya yang dikenakan terhadap permohonan dan pemberian hak atas tanah adalah : Pertama, biaya penyelesaian permohonan hak atas tanah terutama untuk pekerjaan Panitia A untuk permohonan Hak Milik, HGB, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan atau Panitia B untuk permohonan HGU serta biaya pengukuran tanah yang dimohon. Sebagian besar dari biaya ini sudah harus dibayar dimuka dalam bentuk uang persekot sebesar 75% dari seluruh biaya yang sudah ditetapkan dan sisanya dibayar sampai dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberian atau Penolakan Pemberian Hak.²⁸² Pada awalnya biaya pekerjaan Panitia A atau B diibandingkan, namun di era reformasi besarnya biaya tersebut ditetapkan secara lebih rasional berdasarkan rumus : Nilai Klasifikasi Luas Tanah x Jumlah anggota Panitia x 2 kali Upah Minimum Regional untuk Panitia A atau 8 kali Upah Minimum untuk Panitia B.²⁸³ Mengenai Nilai Klasifikasi Luas Tanah ditentukan secara gradasi berdasarkan luas tanah yang dimohon seperti tertuang dalam Tabel 15

Tabel 15
Nilai Klasifikasi Luas Tanah Untuk Panitia A dan B

Panitia	Klasifikasi Luas Tanah		Nilai
	Pertanian (Ha)	Pekarangan (M2)	
A	< 2	< 600	1
	2 – 5	600 – 5.000	1,5
	> 5	> 5000	3
B	5 – 25		1
	25 – 200		2
	200 – 3.000		3
	3.000 – 5.000		4
	> 5.000		5

Sumber : Pasal 7 dan Pasal 8 PP No.46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.

Contoh : Seorang memohon Hak Milik atas tanah pekarangan seluas 700 M2, jumlah Panitia A sebanyak 3 orang, dan upah minimum regional Rp750.000, maka biaya Panitia yang harus dibayar pemohon : $1,5 \times 3 \text{ orang} \times (2 \times \text{Rp } 750.000) = \text{Rp } 6.250.000,-$

Jika yang dimohon HGU seluas 250 Ha, maka biaya Panitia B yang harus dibayar adalah : $3 \times 3 \text{ orang} \times (8 \times \text{Rp } 750.000) = \text{Rp } 54.000.000,-$

Kedua, Uang Pemasukan pada Negara yang dibayarkan oleh pemohon ketika permohonan hak atas tanahnya sudah dikabulkan sebagai suatu bentuk pengakuan atau semacam „recoqnisi“ yang besarnya ditentukan berdasarkan perhitungan yang rasional. Rasionalisasi tersebut dapat dicermati dari penentuan besarnya yang menggunakan rumus dengan

komponen yaitu persentase tertentu (%) x luas tanah yang dimohon x harga tanah. Harga tanah dihitung pada M2 (meter persegi) untuk permohonan selain HGU yang besarnya tergantung pada harga yang berlaku di masyarakat, sedangkan harga tanah untuk HGU dihitung per Ha yang besarnya ditentukan oleh Pemerintah yaitu Rp 150.000,- untuk Jawa-Sumatera dan Rp 100.000 untuk daerah-daerah lain berdasarkan Permennag No.4/1998.

Besarnya persentase yang menjadi dasar perhitungan uang pemasukan selalu mengalami perubahan dari sejak tahun 1968 sampai sekarang seperti yang tercantum dalam tabel 16 di bawah ini. .

Tabel 16
Persentase Penentu Besarnya Uang Pemasukan Menurut
Peraturan Perundang-undangan yang pernah berlaku

Macam Hak Atas Tanah	Besarnya % x (Luas Tanah x Harga Tanah perM2/ha./NJOP)				
	SE Dir jen Ag raria 68	SE Dir jen Ag- raria 73	Permen dagri 1/ 1975	Permennag 4/1998	PP No.46/2002
Hak Milik	70%	70%	60%	-2%=luas 2-5ha.atau 200 – 600M2 -4%=luas 600-2000M -5%= > 5 ha. -6%= > 2.000 M2	- 2 permil bagi tanah pertanian - 2% bagi tanah non pertanian
HGU >30 Th		30%x70 %	0,5x60%	-0,5%= 5-25 ha -0,75%= 25-3.000 ha -2,5%:3000-10000 ha -3,75%= > 10.000 ha	1,5 permil
25 Th		1,4x21%	0,8x30%	Jk waktu xHasil hitu 35 ngan di atas	1,5 permil x Jk waktu : 35
HGB 30 Th	50%	1.5x70%	0.5x60%	-1%= 200 – 600 M2 -2%= 600 – 2.000 M2 -3%= > 2.000 M2	1%
20 Th		1/3 x70%	0,6x30%	Jk waktu x Hasil hitu 30 ngan di atas	1% x Jk waktu : 30
H.Pakai -Dg waktu	25%	1/6 x70%	Sama dg HGB	-0,75%= 200-600 M2 -1,5%= 600-2.000 M2 -2,5%= > 2.000 M2	-1 permil bagi tanah pertanian -0,75% bagi non pertanian
-Tanpa			Sama HM	0%	-
HPL	-	-	1/4x60%	-	-

Sumber : Masing-masing Peraturan Perundang-undangan ²⁸⁴

Jika tabel di atas dicermati, persentase sebagai dasar perhitungan uang pemasukan untuk Hak Milik selalu lebih besar dibandingkan dengan HGU atau HGB. Secara yuridis, hal tersebut berkaitan dengan kedudukan Hak

Milik sebagai hak atas tanah yang terkuat, tanpa batas waktu dan terpenuhi sehingga dinilai wajar jika uang pemasukannya pada negara harus lebih besar. Namun dari sisi politik pembangunan ekonomi, penentuan persentase yang selalu lebih rendah untuk HGU dan HGB berkaitan dengan upaya pemerintah menjadikan kedua hak sebagai sarana mendorong peningkatan produksi di sektor perkebunan, industri dan perumahan.

Aspek lain yang dapat dicermati dari tabel di atas adalah kecenderungan terjadinya penurunan besarnya persentase pengenaan uang pemasukan dari waktu ke waktu dan berdasarkan PP No.46/2002 maksimum hanya sebesar 2% dibandingkan dengan peraturan sebelumnya yang sampai mencapai maksimum 6%. Namun hal ini tidak bermakna telah terjadi penurunan intensitas politik akumulasi pendapatan negara karena pemerintah pada saat yang bersamaan telah memberlakukan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan untuk mempertahankan tingkat pendapatan negara dari pemberian hak atas tanah.

Ketiga, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagai pajak yang dikenakan kepada setiap perolehan hak atas tanah berdasarkan UU. No.21 Tahun 1997 yang diamendemen dengan UU.No.20 Tahun 2000 yang mulai diberlakukan secara efektif pada tanggal 1 Juli 1998. Menurut Pasal 7 UU No.20/2000 jo.PP No.113/2000, setiap orang yang memperoleh hak atas tanah baik melalui peralihan hak maupun berdasarkan keputusan pemberian hak dari Negara dikenakan BPHTB sebesar 5% dari nilai tanah jika nilainya melebihi Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak yang besarnya ditetapkan secara regional atas usulan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dengan maksimal sebesar Rp 60 juta.

Pemberlakuan BPHTB ini memang menimbulkan pungutan ganda terutama bagi pemberian hak atas tanah dengan luas di atas 200 M2 untuk tanah pekarangan atau di atas 2 ha untuk tanah pertanian dan di atas 5 ha untuk HGU. Menurut Permennag/ Ka.BPN No.4/1998, pemberian hak atas tanah dengan luas tersebut harus membayar uang pemasukan pada negara. Apabila nilai dari tanah yang diperoleh tersebut melebihi Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak yang ditetapkan, maka terhadap perolehan tanah yang sama diharuskan juga membayar BPHTB.

Keempat, Biaya Administrasi yang mencakup biaya pengganti cetak formulir yang diperlukan dan pekerjaan administratif. Biaya ini dikenakan bagi pemberian hak atas tanah yang tidak dikenakan uang pemasukan kepada Negara. Semula dengan Surat Edaran Dirjen Agraria tanggal 22 April 1968 besarnya ditentukan Rp1.500,- yang disesuaikan menjadi Rp10.000,- berdasarkan Surat Edaran Dirjen Agraria tanggal 11 April 1973. Namun dengan Permendagri No.1/1975, biaya administrasi ditetapkan sebesar 1% dari jumlah uang pemasukan kepada Negara dengan

ketentuan minimal Rp 10.000,- dan maksimal sebesar Rp 100.000,-. Sejak diberlakukannya Permennag/Ka.BPN No.4/1998, biaya Administratif tidak boleh dipungut lagi untuk menghindari adanya beban biaya yang tinggi bagi warga masyarakat yang memperoleh hak atas tanah dari Negara.

Kelima, Sumbangan Dana Yayasan Landreform, yang oleh pemerintah Orde Baru terus dipungut sampai tahun 1998 meskipun program landreformnya tidak lagi dilaksanakan. Baru kemudian berdasarkan Permennag No.4/1998, Sumbangan Dana Yayasan Landreform ini tidak dipungut lagi karena pemerintah sudah memungut pajak BPHTB.

Semua persyaratan prosedur dan terutama pelunasan semua biaya permohonan dan pemberian hak atas tanah harus dibayar dalam jangka waktu sebagaimana yang tercantum Surat Keputusan Pemberian Haknya. Perpanjangan jangka waktu untuk melunasi biaya tersebut dapat diajukan disertai dengan alasan sebelum berakhirnya jangka waktu pelunasan yang ditetapkan. Jika perpanjangan diberikan maka kepada yang bersangkutan dikenakan denda sebesar biaya administrasi.

Dengan demikian meskipun setiap orang diberi kesempatan untuk mengajukan permohonan mendapatkan hak atas tanah, namun penggunaan kesempatan tersebut tergantung dari kemampuan setiap orang untuk memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan kesesuaian antara status pemohon dengan macam hak yang dimohon, syarat mekanisme yang harus diikuti, dan persyaratan biaya yang harus dibayar. Jika persyaratan yang ditentukan dipenuhi, maka hak atas tanahnya dapat diberikan. Sebaliknya ketidakmampuan memenuhi syarat tersebut akan menjadi kendala bagi kesempatan memperoleh hak dari Negara.

2). Penetapan Tanah Timbul dan Reklamasi Sebagai Tanah Dikuasai Negara

Kebijakan ini diambil sebagai bagian dari strategi pemerintah untuk memperbesar luas tanah yang dikuasai Negara yang dapat dijadikan obyek persaingan sesuai dengan asas persamaan bagi semua orang. Kebijakan ini tertuang dalam SE Mennag/Ka.BPN No.410-1293, tertanggal 9 Mei 1996 perihal Penertiban Status Tanah Timbul dan Reklamasi. Tanah timbul merupakan endapan tanah yang terjadi secara alamiah dalam waktu yang lama di bagian-bagian tertentu di wilayah perairan seperti pinggir laut atau sungai atau danau sehingga menjadi wilayah daratan yang dapat dimanfaatkan. Dalam hukum adat terdapat prinsip bahwa hak prioritas untuk menguasai, memiliki, dan memanfaatkan tanah tersebut diberikan kepada pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah timbul tersebut.²⁸⁵ Prinsip demikian merupakan cerminan dari nilai partikularistik yang memberikan hak prioritas kepada orang tertentu dan bukan kepada setiap orang.

Perkembangannya terdapat pergeseran prinsip terhadap hak prioritas

atas tanah timbul. Suatu yurisprudensi menyatakan bahwa hak prioritas atas tanah timbul diberikan kepada pemilik tanah yang berdampingan atau berbatasan jika tanah timbul tersebut tidak terlalu luas dan sebaliknya jika tanahnya sangat luas maka hak prioritasnya berada di tangan masyarakat secara keseluruhan²⁸⁶ Yurisprudensi ini membuka adanya kemungkinan pemberlakuan nilai universalistik sebagai landasan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada setiap orang untuk mendapatkan hak atas tanah timbul tersebut. SE Mennag/Ka BPN tertanggal 9 Mei 1996 di atas merupakan suatu upaya penegasan bahwa semua tanah timbul tanpa memperhatikan luasnya dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai Negara. Diktum Ketiga SE tersebut menyatakan bahwa :

(a) Tanah-tanah timbul secara alami seperti di delta, tanah pantai atau situ, endapan tepi sungai, pulau-pulau dan tanah timbul secara alami lainnya dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh Negara;

(b) Penguasaan atau pemilikan serta penggunaannya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Ka.BPN sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penempatan semua tanah timbul dalam Hak Menguasai Negara merupakan langkah awal bagi pemberlakuan nilai universalistik dalam pengaturan penguasaan dan penggunaannya selanjutnya. Artinya Negara dapat memberikan kesempatan kepada siapapun untuk mengajukan permohonan hak atas tanah timbul tersebut dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan. Secara implisit bagian kedua Diktum Ketiga SE menentukan penguasaan, pemilikan dan penggunaannya diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Permennag/Ka.BPN No.9/1999 sebagai dasar hukum pemberian hak atas tanah Negara.

Reklamasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk membentuk areal tanah baru dengan cara melakukan pengeringan atau penimbunan terhadap bagian dari wilayah tertentu yang tertutup perairan atau wilayah yang secara kondisi alamiahnya tidak dapat digunakan bagi hunian manusia seperti di tepi sungai atau danau atau pantai atau situ sehingga menjadi bagian yang menyatu dengan bagian tanah yang telah ada. Reklamasi dari sisi historis status hukum tanahnya dapat dibedakan dalam 2 (dua) kelompok yaitu : (1) Wilayah tertentu yang tertutup perairan atau wilayah yang secara alamiah tidak layak dihuni, yang tanahnya sejak semula memang berstatus sebagai wilayah yang dikuasai langsung Negara; (2) Wilayah tertentu yang tanahnya semula berstatus sebagai tanah hak yang dipunyai oleh warga masyarakat namun karena proses alamiah seperti abrasi pantai, longsor, gempa bumi, dan pergeseran

tempat atau “land sliding” tanahnya musnah atau tidak dapat lagi digunakan secara wajar. Dalam hukum adat, musnahnya tanah mengakibatkan hapusnya hak atas tanahnya dan bila suatu saat tanah tersebut terbentuk kembali maka hak prioritas untuk menguasai dan memanfaatkan tetap diberikan kepada orang yang mempunyai tanah sebelumnya.²⁸⁷ Sebaliknya SE Mennag/ Ka.BPN tertanggal 9 Mei 1996 di atas menetapkan sebagai tanah dikuasai langsung Negara.

Dengan demikian, reklamasi dapat dilakukan oleh siapapun di kawasan yang dikuasai langsung Negara dan di atas bekas tanah hak yang sudah musnah. Artinya setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk melakukan reklamasi di atas tanah-tanah tersebut dan bahkan bekas pemilik tanah yang sudah musnah tidak diberi hak prioritas untuk melakukan reklamasi. Secara implisit Diktum Pertama SE di atas menyatakan bahwa bekas pemegang hak yang tanahnya sudah musnah tidak dapat meminta ganti rugi kepada siapapun dan tidak berhak menuntut apabila di kemudian hari di atas bekas tanah tersebut dilakukan reklamasi.

Meskipun reklamasi dapat dilakukan oleh siapapun namun tanah hasil reklamasi tetap dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai Negara. Untuk mendapatkan hak atas tanah, yang bersangkutan mempunyai hak prioritas mengajukan permohonan hak dengan memenuhi persyaratan prosedur dan pembayaran biaya yang ditentukan. Namun jika yang bersangkutan tidak menggunakan hak prioritasnya, maka terbuka bagi siapapun untuk mengajukan permohonan hak atas tanah hasil reklamasi tersebut.

C. Perubahan Dari Nilai Askriptif ke Pencapaian Prestasi

Nilai askriptif dan nilai prestasi merupakan pasangan nilai ketiga yang mewarnai pembentukan peraturan pertanahan di dua periode yang berbeda. Nilai askriptif yang menjadi pilihan nilai pada periode 19601-966 memberi arahan pengaturan subyek yang selayaknya mendapat perlakuan khusus negatif atau positif. Yang dimaksud subyek adalah perorangan atau badan hukum dengan kondisi sosial ekonomi tertentu yang mendapatkan perlakuan khusus negatif atau positif.

Sebaliknya nilai pencapaian prestasi (“achievement”) yang digunakan pada periode 1967 - 2005 lebih memberi arahan pada setiap orang untuk mengutamakan prestasi atau hasil yang dicapai. Orang yang ingin memperoleh sesuatu hendaknya mengandalkan kemampuannya berprestasi dan bukan atas dasar kondisi sosial ekonominya mendapatkan sesuatu. Artinya peraturan pertanahan dikembangkan ke arah yang mendorong terwujudnya prestasi tertentu. Prestasi yang dimaksud tentu terkait dengan pilihan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi pada

periode rezim Orde Baru yaitu pertumbuhan ekonomi. Dalam hal ini, Mc.Andrew, sebagaimana dikutip oleh Ikdhal Kasim dan Endang Suhendar,²⁸⁸ menyatakan sejak Orde Baru kebijakan pertanahan lebih dititikberatkan pada upaya mendukung pertumbuhan ekonomi yang cepat.

1. Asas-Asas dan Norma Jabaran Nilai Askriptif

Dari ketentuan hukum pertanahan selama periode 1960-1966 dapat diidentifikasi asas-asas hukum yang merupakan cerminan nilai askriptif, yaitu :

a. Penempatan Kelompok Subyek Tertentu Penerima Perlakuan Khusus Negatif

Asas ini memberi arahan agar kelompok subyek tertentu terutama yang penguasaan tanahnya tidak sejalan dengan tujuan menciptakan pemerataan pemilikan tanah ditetapkan sebagai penerima perlakuan khusus negatif yaitu diambilnya tanahnya oleh pemerintah untuk didistribusikan kepada kelompok subyek yang ditetapkan sebagai penerima perlakuan khusus positif. Keberadaan asas ini dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

1). Penentuan Batas Maksimum Penguasaan dan Pemilikan Tanah.

Ketentuan yang memberi batasan maksimum penguasaan dan pemilikan tanah memberi indikasi bahwa kelompok subyek dengan kriteria tertentu ditetapkan sebagai penerima perlakuan khusus negatif. Kriteria yang digunakan adalah pemilikan tanahnya melampaui batas maksimum yang ditetapkan sebagaimana sudah diatur dalam UU No.56/1960. Namun jika ketentuan Pasal 1 ayat (2) UU tersebut dicermati, kriteria untuk menentukan kelompok subyek sebagai pemilik tanah yang melampaui batas maksimum tampaknya sangat bervariasi. Hal ini disebabkan UU tersebut menggunakan beberapa variabel sebagai dasar menetapkan batas maksimum pemilikan tanah pertanian. Jika penetapan didasarkan pada variabel tingkat kepadatan penduduk per kabupaten/kota, jumlah anggota keluarga, dan jenis tanah pertanian, maka dijumpai 42 klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah pertanian seperti dapat dicermati dalam tabel 17 di bawah, dengan rincian : untuk tanah sawah terdapat 23 klasifikasi dan tanah tegalan berjumlah 19 klasifikasi.

Jika dasar penetapan ditambah satu variabel lagi yaitu kombinasi pemilikan tanah sawah dengan tegalan, maka jumlah klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah pertanian akan bertambah banyak lagi. Tambahan satu variabel tersebut akan menambah jumlah klasifikasi tergantung pada hasil perhitungan terhadap luas tanah sawah dan tegalan yang dimiliki oleh setiap keluarga petani. Setiap kombinasi pemilikan tanah sawah dan tegalan dengan luas yang berbeda antara keduanya akan menghasilkan klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah yang berbeda. Sebagai contoh : A mempunyai tanah pertanian di daerah kurang padat dengan komposisi sawah seluas 10 hektar dan tegalan seluas 12 hektar.

Karena yang akan dipertahankan secara utuh adalah tanah sawah dan batas maksimum tanah sawah adalah 10 hektar, maka klasifikasi batas maksimum tanah yang tetap dapat dimiliki oleh A adalah 10 hektar sawah itu saja sedangkan 12 hektar tanah tegalan harus diserahkan kepada kepada Pemerintah.²⁸⁹

Tabel 17
Klasifikasi Batas Maksimum Pemilikan Tanah Pertanian Berdasarkan Tingkat
Kepadatan Penduduk, Jumlah anggota Keluarga dan Jenis Tanah

Tingkat Kepadatan Penduduk	Jumlah anggota keluarga (Orang)	Klasifikasi Batas Maksimum	
		Sawah (Ha)	Tegalan (Ha)
Tidak Padat	7	15	} 20
	8	16,5	
	9	18	
	10	19,5	
	11/lebih	20 ha	
Kurang Padat	7	10	12
	8	11	13,2
	9	12	14,4
	10	13	15,6
	11	14	16,8
	12/lebih	15	18
Cukup Padat	7	7,5	9
	8	8,25	9,9
	9	9	10,8
	10	9,75	11,7
	11	10,5	12,6
	12/lebih	11,25	13,5
Sangat Padat	7	5	6
	8	5,5	6,6
	9	6	7,2
	10	6,5	7,8
	11	7	8,4
	12/lebih	7,5	9

Sumber : Modifikasi dari Rumusan Pasal 1 ayat (2) UU No.56/1960

Contoh lain : A di daerah kurang padat mempunyai sawah 13 ha dan tegalan 15 ha, maka dengan langkah perhitungan seperti di atas ditemukan klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah seluas 9,4 ha. Ini berarti 15 hektar tanah tegalan dan 3,6 ha tanah sawah harus diserahkan kepada Pemerintah. Contoh lain : A di daerah yang kurang padat mempunyai tanah sawah 6 ha dan tegalan 8 ha, maka dengan langkah perhitungan yang sama diperoleh klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah seluas 10,8 ha yang meliputi 6 ha sawah dan 4,8 ha tegalan. Tanah yang harus diambilalih oleh Pemerintah adalah 3,2 ha tanah tegalan.

Klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah pertanian yang sangat

variatif tersebut menunjukkan adanya kelonggaran bagi kelompok petani kaya dan tuan tanah. Hal ini tidak terlepas dari proses politik yang harus dilalui oleh UU No.56 Tahun 1960 yang di dalamnya berlangsung persaingan kepentingan antara kelompok petani kaya dan tuan tanah dengan kelompok petani miskin melalui partai-partai politik yang mewakili masing-masing kelompok.²⁹⁰

Kelompok petani miskin diwakili oleh Partai Komunis Indonesia menuntut agar semua tanah pertanian dikerjakan atau diusahakan sendiri oleh pemiliknya. Mereka menuntut agar tanah petani kaya dan tuan tanah yang tidak mampu diusahakan sendiri namun diusahakan oleh petani penggarap harus diambil oleh negara untuk dibagikan kepada petani penggarap dan petani miskin lainnya.²⁹¹ Mereka juga menuntut pembatasan pemilikan tanah sampai luas yang memungkinkan tersedianya tanah yang luas untuk didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang sehingga menambah jumlah petani yang bertanah.

Kelompok petani kaya dan tuan tanah didukung oleh Partai Nasional Indonesia atau PNI dan partai politik yang berbasis Islam menolak pembatasan pemilikan tanah. Mereka menuntut batas luas maksimum tersebut tidak hanya seluas tanah yang dapat dikerjakan atau diusahakan sendiri oleh pemiliknya.²⁹² Artinya batas maksimum itu ditentukan lebih luas dari sekedar yang dapat diusahakan atau dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Pertimbangannya bahwa hubungan pengusahaan tanah dengan petani penggarap tidak pernah terjadi hubungan yang eksploitatif²⁹³ dan hak milik atas tanah merupakan hak yang suci amanah dari Tuhan yang dapat diwariskan kepada anak-anaknya.²⁹⁴ Penggunaan dasar tersebut sebenarnya bertentangan dengan substansi ajaran agama sendiri yang mengamanatkan penguasaan tanah kepada semua manusia dan bukan hanya bagi kelompok tertentu.²⁹⁵

Persaingan antara kedua kelompok di atas tampaknya lebih didominasi oleh kelompok petani kaya yang dapat dicermati dari ketentuan yang menggunakan beberapa variabel untuk menentukan batas maksimum sehingga menghasilkan klasifikasi batas maksimum pemilikan tanah yang sangat variatif yang memberi peluang untuk tetap menguasai tanah yang luas. Jika variabel-variabel tersebut dicermati maka tampak membuka peluang bagi petani kaya untuk mempertahankan pemilikan tanah yang luas, yaitu :

Pertama, luas tanah yang ditetapkan sebagai batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian masih cukup tinggi dibandingkan dengan rata-rata luas penguasaan tanah mayoritas petani yaitu kurang dari 0,5 Ha dan bahkan terdapat petani tidak bertanah dalam jumlah yang cukup besar yaitu 60% dari seluruh petani yang ada. Penetapan batas

maksimum seluas 5 Ha. sawah atau 6 Ha. tegalan di daerah yang sangat padat seperti di Jawa masih 10 (sepuluh) kali lipat dibandingkan dengan rata-rata luas pemilikan tanah yang ada. Dengan luas maksimum tersebut, petani kaya dan tuan tanah yang bertempat tinggal di daerah sangat padat masih dapat memperoleh penghasilan yang lebih dari sekedar layak bagi kehidupan keluarganya meskipun tidak seluruh tanahnya dikerjakan sendiri.²⁹⁶

Jika luas batas maksimum tersebut dibandingkan dengan batas maksimum di negara-negara Asia yang terkenal sebagai pelopor landreform seperti Taiwan, Korea Selatan, dan Jepang, maka batas maksimum di Indonesia relatif masih tinggi. Taiwan berdasarkan “Land-To-The Tiller Act” Tahun 1953 menetapkan batas maksimum sebesar 3 (tiga) Ha untuk sawah dan 6 (enam) Ha untuk tegalan.²⁹⁷ Korea Selatan berdasarkan undang-undang landreform yang dibuat setelah selesainya Perang Dunia ke II menetapkan batas maksimum seluas 3 (tiga) Ha tanpa dibedakan antara tanah pertanian sawah dan tegalan.²⁹⁸ Jepang berdasarkan “Imperial Ordinance No.621-1946 on Owner Farmer Establishment Special Measures Law” menentukan 7.35 acres atau sekitar 3.4 Ha sebagai batas maksimum pemilikan tanah tanpa membedakan jenis tanah pertanian.²⁹⁹

Namun batas maksimum di Indonesia masih di bawah batas maksimum yang ditetapkan di negara yang secara politik dihadapkan pada penolakan para tuan tanah yang sangat kuat seperti Pakistan yang berdasarkan “the Martial Law Regulation No.115 of 1972” menetapkan batas maksimum seluas 150 acres atau sekitar 70 Ha untuk tanah beririgasi dan 300 acres atau sekitar 130 Ha bagi tanah tak beririgasi, namun dengan undang-undang baru 1977 batas maksimum tersebut dirubah menjadi 100 acres atau sekitar 46 Ha dan 200 acres atau sekitar 93 Ha. Jumlah tersebut masih sangat tinggi dibandingkan tuntutan masyarakat yang menghendaki batas maksimum seluas 13 acres atau sekitar 6 Ha dan sekaligus menunjukkan ketidakmampuan pemerintah menghadapi tekanan dari tuan tanah dan pemilik tanah kaya.³⁰⁰

Perbandingan di atas bermaksud menunjukkan bahwa sikap pembentuk UU No.56/1960 berada di tengah antara negara yang mampu menekan petani kaya dan tuan tanah dengan negara yang sama sekali tidak mampu menghadapi tekanan dari kelompok yang kuat secara ekonomi dan politik tersebut. Di satu sisi, pembentuk UU membatasi pemilikan tanah sampai batas tertentu sesuai dengan tingkat kepadatan penduduk daerahnya namun dari sisi yang lain masih membuka peluang bagi pemilik tanah kaya dan tuan tanah untuk mempertahankan kepemilikan tanahnya dalam jumlah yang relatif masih luas dibandingkan dengan rata-rata kepemilikan tanah di daerah tersebut. Sikap kompromistis ini memang berpotensi mengurangi

luas tanah yang dapat diambil dari petani kaya dan tuan tanah dan sekaligus mengurangi luas tanah yang dapat dibagikan kepada petani miskin sehingga jumlah petani yang dapat menerima lebih sedikit dengan luas tanah yang dapat diterima lebih sempit.

Kedua, penempatan faktor tingkat kepadatan penduduk per-kabupaten sebagai dasar untuk menentukan batas luas maksimum menunjukkan adanya pertimbangan yang rasional tetapi di dalamnya terkandung pemberian perlindungan kepada kelompok petani kaya untuk tetap dapat menguasai dan memiliki tanah yang luas. Tingkat kepadatan penduduk dihitung dengan membagi luas wilayah kabupaten/kota terhadap jumlah penduduknya sehingga diperoleh rata-rata jumlah orang dalam setiap Km²nya. Jumlah rata-rata inilah yang digunakan sebagai penentu tingkat kepadatan penduduk setiap kabupaten. Dengan penghitungan tersebut, pembentuk UU No.56/ 1960 tampaknya bermaksud untuk menentukan daya tampung atau kemampuan suatu daerah untuk menampung jumlah penduduk dan kegiatannya. Wilayah suatu kabupaten yang luas dengan jumlah penduduk yang banyak diasumsikan mempunyai kemampuan menampung yang berbeda dibandingkan dengan kabupaten yang mempunyai wilayah yang sama luasnya namun jumlah penduduknya lebih sedikit. Suatu kabupaten dengan wilayah yang luas namun penduduknya sedikit diasumsikan mempunyai daya tampung yang besar dan juga diasumsikan dapat mendistribusikan tanah pertanian yang lebih luas dibandingkan dengan kabupaten yang mempunyai daya tampung yang lebih kecil. Dengan asumsi demikian, batas luas maksimum harus berbeda antara kabupaten dengan daya tampung yang lebih besar dengan yang lebih kecil.

Penentuan batas maksimum yang didasarkan pada tingkat kepadatan penduduk di atas mengandung kelemahan tertentu, yaitu :

(a) Penghitungan tingkat kepadatan penduduk seperti di atas mengasumsikan bahwa seluruh tanah dalam wilayah kabupaten dapat digunakan untuk usaha pertanian sehingga dapat didistribusikan kepada warga masyarakat. Asumsi demikian bertentangan dengan realita tentang perbedaan tingkat kemampuan tanah karena adanya perbedaan tingkat kemiringan dan letak ketinggian tanah dari permukaan laut yang menyebabkan perbedaan fungsi. Tanah dengan kemiringan 40% atau lebih tidak dapat digunakan sebagai tempat melakukan kegiatan usaha apapun. Bahkan untuk lereng di bawah 40%pun tidak seluruhnya dapat digunakan untuk kegiatan usaha dan hanya tanah yang terletak di ketinggian tertentu yang dapat digunakan melakukan kegiatan usaha.³⁰¹ Realita demikian mengisyaratkan bahwa tidak semua bagian tanah dapat difungsikan untuk tanah pertanian sehingga tidak semua bagian tanah di kabupaten dapat

didistribusikan. Suatu kabupaten dengan tingkat kepadatan yang rendah tidak berarti mampu mendistribusikan tanah pertanian yang lebih luas dibandingkan kabupaten dengan tingkat kepadatan yang tinggi. Hal ini tergantung pada seberapa luas bagian tanah dalam wilayah kabupaten yang potensial untuk usaha pertanian.

Kelemahan tersebut menunjukkan perhitungan tingkat kepadatan penduduk seperti di atas bukanlah perhitungan tanpa kepentingan tertentu. Perhitungan ini secara implisit bertujuan memberi peluang bagi petani kaya untuk menguasai tanah pertanian yang luas. Jika ketentuan batas maksimum sungguh-sungguh dimaksudkan untuk menyediakan tanah yang dapat didistribusikan kepada sebanyak mungkin warga masyarakat, maka batas maksimum seharusnya ditetapkan berdasarkan luas tanah yang secara potensial dapat digunakan untuk usaha pertanian dan bukan didasarkan pada seluruh luas tanah yang terdapat di setiap kabupaten;

(b). Penentuan batas maksimum seperti di atas juga mengasumsikan bahwa kondisi demografis di tiap wilayah kabupaten cenderung statis. Artinya dalam jangka waktu tertentu secara kuantitatif jumlah penduduk tidak akan mengalami perubahan dan warga masyarakat diasumsikan mempunyai keterikatan yang kuat dan sakral dengan lingkungan fisik dan sosialnya sebagaimana kondisi masyarakat tradisional. Dalam keterikatan yang kuat dan sakral, lingkungan fisik alam tidak hanya berfungsi sebagai sumber ekonomi bagi pemenuhan kebutuhan hidup mereka namun bagian-bagian tertentu dari lingkungan alam seperti kawasan hutan tertentu berfungsi sebagai penghubung antara dunia manusia yang profan dengan dunia sakral tempat bersemayamnya roh-roh nenek moyang. Lingkungan sosial memberikan tempat yang kondusif bagi setiap orang untuk mengembangkan jati dirinya sebagai makhluk sosial melalui bangunan pola interaksi yang baik dan saling terikat di antara mereka. Dengan asumsi demikian, kemungkinan terjadinya mobilitas geografis penduduk antar daerah relatif kecil terjadi, sedangkan perubahan demografis yang bersifat internal seperti kelahiran yang akan berdampak pada perubahan tingkat kepadatan penduduk sebagai dasar perubahan batas maksimum diasumsikan terjadi dalam rentang waktu yang relatif lama.

Asumsi kestabilan mobilitas geografis dan jumlah penduduk di tiap daerah kabupaten memberikan legitimasi untuk membedakan luas batas maksimum bagi daerah-daerah dengan tingkat kepadatan yang berbeda. Semakin rendah tingkat kepadatan penduduknya semakin tinggi batas luas maksimum pemilikan tanah yang diberlakukan. Asumsi kestabilan demografis di semua daerah tampaknya tidak sesuai dengan realita terutama karena adanya perbedaan perkembangan kondisi sosial masyarakat di tiap

daerah. Realita yang ada memang menunjukkan adanya kelompok masyarakat yang tradisional yang masih mempunyai keterikatan yang sangat kuat terhadap lingkungan alam tempat tinggalnya sehingga mobilitas geografis bagi mereka hanya berkisar di wilayah lingkungan alamnya. Namun ada kelompok-kelompok masyarakat di tiap-tiap daerah yang semakin terbuka membangun interaksi sosial dengan kelompok lain dari daerah yang berbeda sehingga bagi mereka mobilitas geografis merupakan kondisi yang sangat terbuka untuk terjadi. Keterikatan kelompok yang terakhir ini terhadap lingkungan alam tempat tinggalnya semakin melemah. Mobilitas geografis penduduk antar wilayah semakin terbuka untuk terjadi yang tentunya akan berdampak pada terjadinya perubahan tingkat kepadatan penduduknya. Wilayah yang semula tidak padat berubah menjadi kurang padat dan bukan tidak mungkin menjadi cukup padat dan sangat padat. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah restrukturisasi penguasaan dan pemilikan tanah harus dilakukan kembali. Keluarga petani yang menurut status tingkat kepadatan penduduk sebelumnya sudah menguasai dan memiliki tanah sampai batas 15 Ha atau 20 Ha harus melepaskan sebagian tanahnya untuk diambilalih oleh negara dan didistribusikan kepada warga masyarakat sesuai dengan ketentuan yang ada. Bagi pemilik tanah, perubahan dan restrukturisasi yang berulang-ulang dapat menimbulkan beban psiko-sosial yang tidak mudah diatasi dan dapat memicu konflik antara pemilik tanah dengan pemerintah.

Ketiga, faktor jumlah anggota keluarga yang digunakan sebagai dasar penetapan batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah mengandung potensi untuk lebih menguntungkan kelompok masyarakat yang secara ekonomi kuat dan sekaligus mengurangi potensi luas tanah yang dapat diambilalih oleh negara untuk didistribusikan kepada kelompok petani miskin. Menurut ketentuan Pasal 2 UU No.56/1960, batas maksimum pemilikan tanah pertanian diberlakukan bagi penguasaan dan pemilikan oleh satu keluarga dengan anggota sebanyak 7 (tujuh) orang. Namun dalam Pasal 2 tersebut masih terdapat tambahan ketentuan bahwa apabila jumlah anggota keluarga lebih dari 7 (tujuh) orang, maka setiap tambahan 1 (satu) orang diberi peluang menambah luas tanah sebesar 10% dari batas maksimum yang berlaku bagi daerah yang bersangkutan dengan ketentuan prosentase tambahannya secara keseluruhan tidak lebih dari 50% dengan luas tanah keseluruhan tidak lebih dari 20 Ha. Jika kondisinya memungkinkan Menteri Agraria dapat memberikan tambahan melebihi 20 Ha. dengan luas maksimal tambahannya adalah 5 Ha lagi. Namun di sisi lain ketentuan tersebut memberikan batasan dan ukuran bagi pemberian perlakuan khusus negatif kepada kelompok petani kaya dan tuan tanah jika tanah yang dikuasai dan dimiliki melampaui batas yang ditentukan tersebut.

2). Keharusan Berdomisili di Kecamatan Tempat Letak Tanah

Ketentuan yang mengharuskan pemilik tanah pertanian berdomisili atau bertempat tinggal di wilayah kecamatan menjadi ukuran untuk mendikhotomiskan pemilik tanah pertanian antara yang tempat tinggalnya dekat dengan yang jauh dari lokasi tanah yang dipunyai. Pemilik tanah yang domisilinya dikategorikan jauh akan ditempatkan sebagai subyek yang akan mendapatkan perlakuan khusus negatif berupa keharusan mengakhiri pemilikan tanahnya dengan menyerahkannya kepada Pemerintah untuk dijadikan obyek landreform.

Kedekatan atau kejauhan secara fisik tersebut ditentukan berdasarkan wilayah kecamatan. Pemilik tanah yang berdomisili di wilayah kecamatan tempat letak tanahnya dikategorikan sebagai subyek yang dekat secara fisik dengan lokasi tanahnya, sebaliknya pemilik yang berdomisili di luar wilayah kecamatan tempat letak tanahnya dikelompokkan sebagai subyek yang jauh secara fisik dengan lokasi tanahnya. Pemilik tanah dinyatakan berdomisili di wilayah Kecamatan ditentukan berdasarkan kegiatan sosial sehari-harinya dan bukan oleh faktor administratif seperti tercatat dalam daftar penduduk di wilayah kecamatan tertentu atau kepemilikan kartu tanda penduduk. Dalam SE Menteri Pertanian dan Agraria No.III Tahun 1963 terdapat arahan bahwa berdomisili di kecamatan berarti orang tersebut berumah tangga dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat sehari-harinya di kecamatan letak tanahnya. Istilah “berumah-tangga” menunjuk pada kondisi secara sosial bahwa yang bersangkutan tinggal menetap di wilayah kecamatan, sedangkan “menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat” menunjuk pada aktivitas kesehariannya dijalankan di wilayah kecamatan tersebut seperti memenuhi kewajiban-kewajiban sebagaimana yang dijalankan oleh warga lainnya, dikenal dan mengenal warga masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya.

Dengan mendasarkan pada SE tersebut, pemilik tanah dinyatakan tidak berdomisili di kecamatan tempat letak tanahnya jika :

(a) yang bersangkutan tidak tinggal menetap dan tidak menjalankan kewajiban-kewajiban sosial di lingkungan yang dinyatakan sebagai tempat tinggalnya. Termasuk juga dalam kelompok ini adalah pemilik rumah peristirahatan di luar kecamatan yang sebagian tanah digunakan untuk kegiatan pertanian atau berkebun atau beternak. Dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No.Sekra.9/1/2, tanggal 5 Januari 1961 dan SE Menteri Agraria No.Sekra.9/4/7, tanggal 12 Desember 1961 ditentukan terhadap rumah peristirahatan harus dilakukan penetapan luas tanah yang berfungsi sebagai pekarangan dan untuk kegiatan pertanian. Pemilik tetap dapat memiliki

Perkembangan Hukum Pertanahan

terhadap bagian tanah pekarangan namun pemilik dinyatakan tidak berhak atas bagian yang ditetapkan sebagai tanah pertanian. Data pemilik tanah yang termasuk kelompok ini tersebar di berbagai desa³⁰² seperti di Indramayu bahwa sekitar 30% atau 6.010 orang;³⁰³

(b) pemilik tanah pindah domisili atau meninggalkan kecamatan dan sampai lewat waktu 3 tahun tidak pernah kembali lagi dengan syarat kepindahannya atas seijin pejabat berwenang setempat;

(c) pemilik tanah yang pindah domisili atau meninggalkan kecamatan dan sampai lewat waktu 2 tahun tidak pernah kembali lagi jika kepindahannya tanpa seijin pejabat berwenang setempat;

(d) pemilik tanah yang berstatus sebagai PNS/ABRI yang tidak pindah ke kecamatan letak tanahnya setelah memasuki masa pensiun;

(e) Pemilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan letak tanahnya dan tanah tersebut

3). Keharusan Perseroan Terbatas Menjalankan Kegiatan Usaha Secara Koperatif.

Perseroan Terbatas merupakan bentuk badan hukum yang kegiatan usahanya berorientasi pada pemaksimalan keuntungan yang dapat diperoleh bagi pemilik perusahaan. Namun Pasal 2 PMPA No.11 Tahun 1962 menentukan : “jika badan hukum (yang menjalankan usaha perkebunan besar) berbentuk Perseroan Terbatas, maka cara pengusahaan yang bersangkutan haruslah bersifat koperatif.” Ketentuan ini mempunyai makna bahwa perusahaan swasta harus menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan orientasi yang bertentangan dengan watak yang ada pada dirinya. Penyelenggaraan kegiatan usaha secara koperatif berarti orientasinya bukan pada pemaksimalan kepentingan diri sendiri pemiliknya, namun pada pemenuhan kepentingan bersama unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan kegiatan usaha, termasuk kelompok masyarakat yang ada di sekitar perusahaan tersebut. Perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas di sektor perkebunan besar harus diorientasikan pada kepentingan bersama antara pemilik perusahaan dengan pekerja dan masyarakat sekitarnya dalam bentuk keharusan memberikan 50% sahamnya atau 50% dari keuntungan yang diperolehnya kepada pekerja dan pemerintah daerah tempat domisili perusahaan tersebut.

b. Asas Penempatan Kelompok Subyek Tertentu Penerima Perlakuan Khusus Positif

Kelompok subyek ini mendapat hak prioritas memperoleh hak atas tanah tertentu atau menjalankan kegiatan usaha tertentu. Kelompok subyek ini mempunyai ciri-ciri, yaitu :

- 1). Badan hukum pemegang peranan penting dalam perekonomian Negara. Sejalan dengan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pemerataan, ada badan-badan hukum tertentu yang diberi kedudukan dan peranan yang utama untuk menjalankan kegiatan usaha termasuk hak-hak atas tanah yang menjadi tempatnya. Badan-badan hukum yang dimaksud adalah :

Pertama, koperasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (3) jo. Lampiran A angka III, butir 27 yang menempatkannya sebagai alat dan sendi atau dasar untuk melaksanakan perekonomian rakyat. Koperasi sebagai subyek yang mendapatkan perlakuan khusus positif berupa penunjukan sebagai pelaku ekonomi dalam skala kecil, menengah, dan besar adalah :

(a). Bank Koperasi Tani dan Nelayan (BKTN)³⁰⁴ yang berperanan dalam simpan-menyimpan uang dan pemberian kredit kepada petani dan nelayan, juga dalam pelaksanaan landreform, yaitu sebagai tempat menyimpan uang ganti kerugian yang harus dibayarkan kepada pemilik tanah yang dijadikan obyek landreform yang terdiri dari 10% dari ganti kerugian berupa dan Surat Hutang Land Reform (SHLR) sebesar 90%. BKTN juga berfungsi sebagai penerima pembayaran harga tanah dari petani penerima redistribusi tanah dalam rangka landreform.

(b). Koperasi-koperasi pertanian, menurut Pasal 17 PP No.224/1961, yang memenuhi kriteria, yaitu berada di perdesaan, keanggotaannya terdiri dari buruh tani dan pemilik alat pertanian serta pemilik tanah pertanian yang luasnya kurang 2 (dua) hektar, dan pengurusnya terdiri dari petani-petani yang sudah mengerjakan tanahnya sendiri secara aktif. Kriteria demikian, menurut Penjelasan Umum PP No.60/1959, dimaksudkan untuk mencegah masuknya tuan tanah dan petani kaya yang tidak mengerjakan sendiri secara aktif tanah pertaniannya menjadi pengurus koperasi. Koperasi-Koperasi Pertanian ini mempunyai peranan menyalurkan kredit dari BKTN dan menerima angsuran pengembalian kredit. Koperasi juga menjadi penghimpun petani-petani pemilik tanah kurang dari 1 hektar dalam suatu manajemen perusahaan bersama sehingga produktivitasnya lebih meningkatkan. Namun penempatan tanah dalam perusahaan bersama tersebut tidak menghapus status hak milik dari masing-masing petani. Hal ini mempunyai makna penting dalam suasana persaingan politik yang

sangat tinggi antara Partai Komunis Indonesia yang strategi besarnya berupaya menghapus kepemilikan tanah individual dan menyatukan tanah dalam kepemilikan bersama³⁰⁵ dengan Partai-Partai yang berbasis nasionalis dan agama yang mempertahankan kepemilikan individu. Penegasan demikian memberi keyakinan kepada petani pemilik tanah bahwa penghimpunan tanah dalam pengusahaan bersama bukan strategi untuk menghapus hak kepemilikan atas tanahnya. Terakhir Koperasi Pertanian menjadi penghimpun buruh-buruh tani yang akan menjadi penggarap tanah pertanian yang oleh pemerintah dibagi-hasilkan kepada koperasi. Keputusan Menteri Muda Agraria No.SK/322/KA/1960 tentang Pelaksanaan UU No.2/1960 telah menempatkan koperasi pertanian sebagai penggarap tanah pertanian melalui perjanjian bagi hasil dengan syarat mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang yaitu Bupati. Penempatan koperasi sebagai penggarap bermakna bahwa koperasi dapat memberi pekerjaan kepada buruh tani yang menjadi anggotanya dan dengan demikian baik koperasi maupun anggotanya dapat memperoleh sumber pendapatan.

(c). Koperasi yang menjalankan kegiatan usaha dalam skala menengah dan besar. Pemberian prioritas ini dilakukan melalui 2 (dua) pola yaitu : (1) pengusahaan tanah dilakukan secara koperatif dalam wadah koperasi namun kepemilikan hak atas tanah diserahkan kepada para individu yang menjadi anggotanya. PMPA No.24 Tahun 1963 menentukan petani penerima tanah obyek redistribusi yang penggunaannya untuk usaha tanaman keras atau usaha tambak dan luasnya antara 2 -5 Ha harus menyatukan pengusahaannya dalam wadah koperasi. Hak milik atas tanah dari masing-masing anggota dapat dipisahkan dengan tanda batas fisik yang jelas seperti tanggul atau tanpa pemisahan batas fisik seperti itu namun terdapat suatu tanda tertentu yang dapat menunjuk hak kepemilikan dari masing. Tujuannya adalah menempatkan areal tanah dalam kesatuan pengusahaan yang secara ekonomis dapat dipertanggungjawabkan; (2) pemilikan dan pengusahaan tanah berada langsung di tangan koperasi. Artinya hak atas tanahnya diberikan kepada koperasi dan pengusahaannya dijalankan sendiri koperasi sebagai subyek hak sebagaimana ditentukan dalam PP No.38 Tahun 1963 dan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.11 Tahun 1962. PP No.38 Tahun 1963 yang dalam Pasal 3nya memberikan kesempatan kepada koperasi untuk mempunyai Hak Milik atas Tanah dan luasnya sesuai dengan ketentuan batas luas maksimum pemilikan tanah yang ditetapkan untuk masing-masing daerah kabupaten. Hal ini berarti memberikan kesempatan kepada koperasi bukan hanya untuk menjalankan usaha berskala menengah namun juga berskala besar di atas

tanah yang berstatus Hak Milik. Di daerah yang sangat padat, skala usahanya hanya sampai pada skala menengah yaitu sampai luas 5 (lima) hektar untuk sawah atau 6 (lima) hektar untuk pertanian kering, sedangkan di daerah yang cukup padat dan tidak padat usaha yang dapat dijalankan dalam skala besar yaitu lebih dari 5 (lima) hektar atau 6 (enam) hektar sampai 15 (lima belas) hektar atau 20 (dua puluh) hektar. PMPA No.11 Tahun 1962 yang dalam Pasal 1 menunjuk koperasi sebagai pelaku usaha perkebunan besar dengan HGU yang luasnya dapat di atas 25 hektar.

Kedua, Perusahaan-Perusahaan Negara yang mempunyai peranan dalam perekonomian Negara dan pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat, yaitu :

(a). Bank-Bank Pemerintah yang mempunyai peranan memelihara kesehatan dan kestabilan sistem moneter, mengawasi peredaran uang, dan melancarkan kegiatan produksi, distribusi, dan perdagangan melalui fungsi intermediasinya dalam mengakumulasi dana tabungan masyarakat dan menyalurkannya kepada pelaku-pelaku ekonomi. Fungsi-fungsi intermediasi juga dijalankan oleh bank-bank swasta yang sudah ada pada waktu itu. Namun sejalan dengan ideologi pembangunan ekonomi yaitu sosialisme Indonesia yang menempatkan perusahaan negara dan koperasi sebagai pelaku utama, perlakuan khusus positif berupa pemberian kesempatan untuk mempunyai tanah dengan Hak Milik, sebagaimana ditentukan dalam PP No.38 Tahun 1963 hanya ditujukan kepada bank-bank pemerintah, sedangkan bank-bank swasta tidak diberikan kesempatan yang sama.

(b). Perusahaan-perusahaan Perkebunan Negara, oleh KPMA No.8 Tahun 1963 jo. Penjelasan Umum angka 2 UU No.19 Tahun 1960 ditunjuk dan diberi kewenangan untuk meneruskan penyelenggaraan usaha perkebunan besar yang berasal dari perkebunan swasta asing yang terkena nasionalisasi. Usaha perkebunan besar yang dijalankan oleh Perusahaan Perkebunan Negara, seperti juga bidang kehutanan dan pertambangan merupakan Program Pembangunan B yang ditempatkan sebagai sumber pendapatan Negara untuk membiayai pembangunan sosial dan ekonomi. Untuk itu, Pasal 18 ayat (2) UU No.19 Tahun 1960 mengharuskan Perusahaan Perkebunan Negara menyetorkan 55% dari seluruh keuntungan yang diperoleh setiap tahunnya kepada Negara.

(c). Perusahaan negara yang diberi tugas untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat melalui pemanfaatan tanah yang diberikan kepadanya. Kebutuhan pokok seperti penyediaan tanah untuk perumahan rakyat atau untuk usaha pertanian yang akan dijalankan oleh rakyat dapat ditempuh

proses penyediaannya oleh satu perusahaan negara tertentu. Untuk itu, kepada perusahaan Negara yang demikian dapat diberi Hak Pengelolaan dengan kewenangan khusus untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya tersebut sesuai dengan tugas yang dibebankan kepadanya sehingga pencapaiannya dapat lebih efektif. Hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 7 dan Pasal 6 PMA No.9 Tahun 1965 jo. Penjelasan Umum nomor 8 PP No.8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Pasal-Pasal tersebut pada intinya menjadi dasar penunjukan badan hukum lain yang mempunyai tugas pelayanan publik sebagai pemegang Hak Pengelolaan yang akan menggunakannya untuk melaksanakan tugasnya terutama dalam rangka pemenuhan kebutuhan warga masyarakat yang menjadi lingkup tugasnya.

2). Kelompok petani miskin

Warga masyarakat perorangan yang termasuk dalam kelompok petani miskin yaitu petani yang tidak bertanah dan bertanah sempit. Menurut ketentuan Pasal 8 dan Pasal 10 PP No.224 Tahun 1961, warga masyarakat perorangan yang termasuk kelompok subyek yang mendapat perlakuan khusus berupa hak prioritas untuk memperoleh dan mempunyai tanah pertanian yang menjadi obyek landreform adalah : Pertama, petani yang mempunyai hubungan dekat dengan tanah yang didistribusikan yang secara berurutan terdiri dari : petani penggarap yang lebih dari 3 tahun sudah mengerjakan tanah yang menjadi obyek landreform yang didistribusikan tersebut dan buruh tani yang secara tetap atau terus-menerus mengerjakan tanah yang bersangkutan; Kedua, petani yang mempunyai hubungan kerja dengan bekas pemilik tanah obyek landreform yang secara berurutan terdiri dari : petani yang bekerja secara tetap pada bekas pemilik tanah, petani yang menggarap tanah yang menjadi obyek landreform yang didistribusikan kurang dari 3 tahun, dan petani yang menggarap tanah bekas pemilik tanah yang tidak menjadi obyek landreform yang didistribusikan; Ketiga, petani yang tidak mempunyai hubungan baik dengan tanahnya maupun dengan bekas pemilik tanah yang secara berurutan terdiri dari : petani penggarap yang tanahnya oleh Pemerintah diberi peruntukan lain, petani penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar, petani pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar, buruh tani lainnya.

Ketiga kelompok petani di atas merupakan warga perorangan yang menempati urutan prioritas mendapatkan tanah pertanian dari program landreform. Namun Pemerintah menyadari bahwa pada periode itu belum banyak tanah pertanian obyek landreform yang tersedia untuk dibagikan kepada kelompok petani miskin yang mayoritas jumlahnya. Oleh karenanya di antara kelompok petani yang menempati urutan prioritas

tersebut masih dibagi dalam kelompok yang diutamakan. Artinya pada masing-masing urutan kelompok petani misalnya kelompok petani yang sudah menggarap tanah yang bersangkutan lebih dari 3 tahun terdapat sub-kelompok yang diutamakan untuk menerima yang secara berurutan terdiri dari : petani yang mempunyai hubungan keluarga sampai 2 (dua) derajat dengan bekas pemilik tanah, petani sebagai veteran, petani sebagai janda pejuang, dan petani korban bencana alam. Di antara kelompok yang diutamakan, terdapat orang yang ditempatkan lebih diutamakan, yaitu petani yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah yang kurang dari 1 hektar.

2. Asas-Asas dan Norma Jabaran Nilai Pencapaian Prestasi

Penggunaan nilai Pencapaian Prestasi sebagai dasar pengembangan hukum pertanahan membawa konsekuensi adanya seleksi terhadap setiap permohonan hak atas tanah berdasarkan potensi kemampuan yang dipunyai untuk mendukung pencapaian prestasi pertumbuhan ekonomi. Nilai universalistik memang membuka kesempatan kepada setiap orang untuk mengajukan mempunyai hak atas tanah melalui permohonan kepada Negara, namun pemberiannya oleh Negara dikaitkan dengan potensi kemampuan prestasi yang dapat dikontribusikan terhadap orientasi kebijakan pembangunan ekonomi tersebut. Pemohon yang mempunyai potensi berprestasi dipertimbangkan untuk didahulukan pemberiannya dibandingkan dengan pemohon yang tidak memenuhi persyaratan berprestasi tersebut.

Bahwa pengembangan substansi hukum pertanahan pada periode Orde Baru cenderung didasarkan pada upaya mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi terutama berupa peningkatan produksi dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan hukum pertanahan yang mengandung asas-asas, yaitu :

a. Asas pengembangan usaha bidang pertanahan dalam skala besar

Pengembangan usaha dalam skala besar tampaknya merupakan suatu keharusan sebagai implikasi dari kebijakan untuk mempercepat peningkatan produksi. Orientasi demikian tidak mungkin dapat dicapai melalui pengembangan usaha kecil-menengah karena adanya kelemahan-kelemahan,³⁰⁶ yaitu : (1) rendahnya kemampuan modal yang mereka miliki, rendahnya kualitas produksi yang dihasilkan sehingga diragukan kemampuan bersaingnya, rendahnya akses ke pusat pemasaran, dan rendahnya penguasaan teknologi yang diperlukan untuk peningkatan produksi; (2) dengan kelemahan dalam semua aspek, kelompok usaha kecil menengah masih memerlukan pembinaan yang menuntut kesediaan pengorbanan dana pembinaan. Pemerintah dalam keterbatasan sumber pendanaan yang dipunyai tentu hanya mampu memberikan pembinaan dalam aspek tertentu. Oleh karenanya peranan swasta besarlah yang diharapkan untuk berperanserta

melakukan pembinaan.³⁰⁷ Dengan demikian kegiatan usaha berskala besar menjadi tumpuan bagi pencapaian peningkatan produksi sehingga keberadaan dan peranannya merupakan suatu keharusan. Dengan kemampuannya di bidang permodalan, penguasaan teknologi dan manajemen yang lebih maju, kelompok usaha ini dapat memberikan kontribusinya bagi pencapaian peningkatan produksi.

Ketentuan hukum pertanahan yang menunjukkan kecenderungan pada pengembangan usaha skala besar, yaitu :

1). Pengembangan Usaha Melalui Penanaman Modal

Kecenderungan pada penanaman modal dapat dicermati dari politik pembangunan hukum Orde Baru yang pada saat awal berkuasanya langsung memberlakukan 2 (dua) Undang-Undang Penanaman Modal yaitu UU No.1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan UU No.6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Pengembangan usaha melalui penanaman modal menuntut peranan pelaku usaha yang berbentuk badan hukum baik perseroan terbatas (PT) maupun badan usaha milik negara (BUMN) dan koperasi. Kewajiban berbentuk badan hukum ditegaskan dalam kedua UU Penanaman Modal tersebut³⁰⁸ dan beberapa peraturan pelaksanaannya di bidang pertanahan, yaitu :

(a). Keppres No.23/1980 yang menegaskan bahwa badan hukum bermodal asing hanya dapat melakukan usaha di Indonesia melalui usaha patungan dengan badan hukum bermodal nasional dengan ketentuan tanah HGU dan HGB yang akan digunakan oleh usaha patungan diberikan kepada badan hukum bermodal nasional. Bahkan dalam Keppres No.34/1992 sebagai penggantinya lebih menegaskan lagi bahwa usaha patungan harus diselenggarakan melalui bentuk Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

(b). Bagi pengembangan usaha pembangunan perumahan dan kawasan industri, kewajiban berbentuk badan hukum ditegaskan dalam Permendagri No.5/1974 tentang Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Perusahaan Pembangunan Perumahan yaitu suatu perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di bidang pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar di atas suatu areal tanah yang akan merupakan suatu kesatuan lingkungan permukiman yang dilengkapi dengan prasarana-prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat yang menghuninya. Pasal 5 ayat (2) Permendagri No.5/ 1974 menegaskan subyek hak yang dapat diberi tanah untuk usaha di bidang pembangunan perumahan adalah badan-badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Modal dari badan-badan hukum tersebut dapat berasal dari modal dalam negeri atau modal asing atau modal Pemerintah atau

Pemerintah Daerah atau perusahaan campuran antara modal nasional dan asing. Dengan demikian, usaha pembangunan perumahan yang dilakukan oleh perorangan tidak diperbolehkan. Jika dalam praktik ada usaha yang dijalankan perorangan, ditegaskan dalam Surat Edaran Dirjen Agraria Depdagri No. BTU.6/20/6-78 tertanggal 1 Juni 1978 perihal Penertiban Terhadap Perusahaan Pembangunan Perumahan, maka perusahaan tersebut harus memilih antara membentuk badan hukum perseroan terbatas atau bergabung dengan perseroan terbatas yang telah menjalankan kegiatan usaha yang sama. Pilihan perubahan tersebut diberi batas waktu 3 (tiga) bulan dari sejak tanggal Surat Edaran Dirjen Agraria di atas. Apabila perubahan yang dipilih adalah membentuk perseroan terbatas tersendiri, maka terhadap tanah-tanah yang sudah dipunyai harus diajukan permohonan hak baru sesuai dengan bentuk perusahaan yang baru. Jika pilihannya bergabung dengan perseroan terbatas yang sudah ada, maka aset tanah dapat dijadikan modal penyertaan dalam perseroan terbatas dan menjadi bagian dari harta kekayaan dari perseroan terbatas tersebut.

Perusahaan Kawasan Industri (Industrial Estate) yaitu suatu perusahaan yang menjalankan kegiatan usaha dalam bidang penyediaan, pengadaan, dan pematangan tanah bagi keperluan usaha-usaha industri, yang merupakan suatu lingkungan yang dilengkapi dengan prasarana-prasarana umum yang diperlukan. Perusahaan Kawasan Industri yang kegiatan pokok usahanya menyediakan kapling-kapling tanah dalam suatu kawasan tertentu yang diperlukan oleh perusahaan industri, dituntut harus berbentuk Badan Hukum Indonesia (Pasal 6 ayat (2) Permendagri No.5/1974). Pada mulanya Perusahaan Kawasan Industri diharuskan badan hukum yang seluruh modalnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah baik yang disebut sebagai Perusahaan Umum atau PERUM atau Perusahaan Perseroan atau PERSERO. Namun perkembangannya sesuai dengan kebijakan untuk memberi peranan yang lebih besar kepada swasta, maka badan hukum yang bermodal swasta nasional atau asing atau campuran antara keduanya diberi kesempatan untuk menjalankan usaha penyediaan kawasan industri (Pasal 1 angka 3 jo. Pasal 8 Keppres No.53/1989 tentang Kawasan Industri).

(c). Bagi pengembangan usaha di bidang perkebunan, keharusan berbentuk badan hukum ditegaskan dalam beberapa peraturan, yaitu : Pertama, Peraturan Bersama Mendagri dan Menteri Pertanian No. 2/Pert/OP/8/1969 No.8 Tahun 1969 yang menghapus hak prioritas koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perkebunan besar dan secara implisit memberikan peranan baik kepada koperasi maupun perusahaan swasta yang berbentuk perseroan terbatas untuk berkiprah dalam bidang usaha

perkebunan besar; Kedua, Kepmendagri No.Sk.32/ DDA/1970 yang mengatur secara khusus pemberian tanah-tanah HGU kepada BUMN baik tanahnya sudah dikuasai oleh BUMN maupun yang masih diduduki oleh rakyat dengan syarat harus menyelesaikan tanah-tanah yang diduduki rakyat sebelum melakukan pendaftaran HGUnya. Permendagri ini pada prinsipnya lebih menekankan usaha perkebunan dilakukan oleh badan hukum (BUMN) daripada dilakukan oleh rakyat perorangan; Ketiga, SKB Mendagri, Menteri Pertanian, dan Menteri Kehakiman No. 39/1982-No. 70/Kpts/Um/2/1982-No.M.01-UM.01.06 TH.1982 yang menegaskan bahwa tanah-tanah perkebunan asal konversi hak barat yang haknya sudah berakhir akan diberikan kepada perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas dengan HGU baru dengan syarat : semua saham perseroan terbatas tersebut harus atas nama yang pemilikannya oleh perseorangan Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia yang sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia. Intinya Surat Keputusan Bersama ini lebih memprioritaskan pemberian HGU kepada perusahaan yang berbentuk badan hukum dibandingkan kepada perorangan.

2). **Keharusan Ketersediaan Modal Besar dan Tanah yang Luas**

Keharusan berbentuk badan hukum berkonsekuensi pada persyaratan besarnya modal yang harus disediakan dan skala luas tanah yang harus digunakan. Kedua persyaratan tersebut dinilai mempunyai peranan yang menentukan terhadap potensi besarnya prestasi yaitu peningkatan produksi yang diharapkan. Semakin besar modal yang tersedia dan semakin luas tanah yang dimanfaatkan semakin tinggi harapannya untuk berkontribusi bagi peningkatan produksi di masing-masing bidang usaha.

Persyaratan besarnya modal usaha terkait dengan badan hukum yang harus mempunyai kekayaan tersendiri terpisah dari kekayaan para pemiliknya dan dapat melakukan perbuatan hukum yang mandiri dengan semua pertanggungjawaban akibatnya terhadap pihak ketiga. Artinya jika perusahaan tersebut dalam melakukan perbuatan hukum harus menanggung kewajiban pembayaran tertentu terhadap pihak lain, maka kewajiban tersebut harus dapat dipenuhi dari harta kekayaan termasuk modal usaha yang dipunyai perusahaan. Oleh karenanya perusahaan yang berbadan hukum harus mempunyai modal yang relatif besar sebagai jaminan terpenuhinya hak-hak pihak ketiga dan sebagai upaya preventif digunakannya badan hukum itu sebagai sarana melakukan spekulasi oleh pengusaha yang tidak beriktikak baik dengan memanfaatkan pertanggungjawaban terbatas dari perusahaan berbadan hukum tersebut.³⁰⁹ Untuk itu, pendirian perusahaan berbadan hukum tertentu disyaratkan adanya modal dasar, modal ditempatkan, dan modal disetor yang masing-

masing sebesar minimal 25%, 25%, dan 50%.³¹⁰ Besarnya modal dinilai berpengaruh terhadap bonafiditas perusahaan dan berdampak pada kesediaan dan rasa percaya pihak ketiga untuk melakukan hubungan hukum dan menyalurkan kreditnya untuk mendukung kegiatan usaha perusahaan

Pemerintah Orde Baru, sebagai upaya mendukung pertumbuhan ekonominya sejak awal sudah menekankan pada persyaratan ketersediaan modal yang relatif besar bagi perusahaan berbadan hukum dan bahkan disertai dengan penyediaan insentif tertentu sebagai perangsang persaingan menyediakan modal yang besar. Di antara peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan jumlah modal usaha yang relatif besar antara lain : Pertama, Intruksi Presidium Kabinet No.06/EK/IN/1/1967 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kebijaksanaan Penanaman Modal Asing Di Indonesia, yang menuntut kesediaan penanam modal asing dalam bidang usaha yang produksinya dapat menambah devisa negara atau dapat menghemat devisa untuk import, menyediakan modal usaha dalam 2 tahun pertama minimal sebesar US\$ 2,5 juta dengan fasilitas pembebasan pajak perseroan dan pajak deviden selama 3 tahun atau minimal sebesar US\$ 15 juta dengan tambahan waktu pembebasan kedua pajak tersebut. Dalam perkembangannya melalui Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 1992, persyaratan besarnya modal usaha dikaitkan dengan keharusan untuk melepaskan kepemilikan sahamnya kepada badan hukum yang bermodal nasional. Semakin besar modal usaha yang disediakan maka semakin sedikit persentase kepemilikan saham yang harus dilepaskan kepada perusahaan yang bermodal nasional. Perusahaan yang bermodal minimal sebesar US\$ 2 juta maka 51% dari nilai sahamnya sudah harus dialihkan kepada perusahaan bermodal nasional sampai jangka waktu 20 tahun sejak beroperasi secara komersial. Perusahaan bermodal minimal US\$ 50 juta maka hanya diharuskan mengalihkan pemilikan sahamnya kepada perusahaan bermodal nasional sebesar 20% sampai jangka waktu 20 tahun sejak beroperasi secara komersial. Pada tahun 1995 diberlakukan UU No.8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang di dalamnya menentukan suatu persyaratan bahwa badan hukum yang akan menjual sahamnya melalui Pasar Modal harus menyediakan Modal Disetor minimal sebesar Rp 3 Milyar. Bahkan bagi perusahaan yang melakukan kegiatan usaha Pasar Modal, menurut Surat Keputusan Menteri Keuangan No.1199/KMK.010/1991, minimal harus menyediakan modal sebesar Rp 7,5 Milyar.

Kedua, Surat Keputusan Badan Koordinasi Penanaman Modal (SK BKPM) No.28/SK/BKPM/IX/1974 mensyaratkan modal badan hukum di bidang pembangunan perumahan sebesar Rp 50 juta bagi perusahaan PMDN dan US\$ 1 juta bagi perusahaan PMA. Bahkan untuk meyakinkan

ketersediaan dana yang disyaratkan tersebut, Pasal 5 angka 6 e Permendagri No.5/1974 mensyaratkan agar sebagian dari modal usahanya tersebut disimpan di Bank yang ditunjuk oleh Gubernur sebagai jaminan adanya bonafiditas untuk melaksanakan kegiatan usahanya. Dengan cara demikian ada kepastian bahwa peningkatan produksi di bidang perumahan yang dibutuhkan oleh masyarakat dapat dipenuhi.

Keharusan kegiatan usaha dijalankan oleh perusahaan berbentuk badan hukum membawa konsekuensi juga terhadap luas tanah yang diperlukan. Dibandingkan dengan kebutuhan tanah dari perusahaan perorangan, kegiatan usaha oleh perusahaan berbadan hukum memerlukan dukungan ketersediaan tanah yang lebih luas sesuai dengan besarnya kemampuan permodalan yang dipunyai. Besarnya skala luas tanah yang dibutuhkan tentu mempunyai implikasi terhadap potensi besarnya produksi yang dapat dihasilkan. Semakin luas tanah yang dimanfaatkan semakin tinggi kapasitas kegiatan usaha dan besarnya produksi yang dihasilkan sehingga kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi semakin besar juga.

Tekanan pada pengembangan usaha oleh perusahaan berbadan hukum dengan kebutuhan tanah yang relatif luas dapat dicermati dari substansi peraturan perundang-undangan pertanahan pada periode Orde Baru yang di satu pihak menekankan pada batas minimum luas tanah yang dimanfaatkan dan di lain pihak penetapan batas maksimum luas tanah cenderung diabaikan. Dengan ketentuan minimal diharapkan mendorong perusahaan berkontribusi prestasi bagi peningkatan produksi. Dengan ketentuan batas maksimum yang diabaikan, perusahaan berbadan hukum dapat menjalankan kegiatan usaha di atas tanah yang seluas-luasnya sesuai dengan rencana kerja dan kemampuan modal usaha yang dipunyai. Jika mereka mampu menjalankan kegiatan usaha di atas tanah yang luas, maka kontribusi prestasinya akan lebih besar lagi bagi pertumbuhan ekonomi.

Luas minimal tanah merupakan batasan terendah bagi terlaksananya suatu kegiatan usaha oleh perusahaan berbadan hukum yang berdaya guna. Artinya kegiatan usaha oleh perusahaan tersebut akan dapat memberikan kontribusinya yang berarti jika didukung oleh ketersediaan tanah yang luasnya di atas batas minimal yang ditetapkan. Kegiatan usaha yang dijalankan dengan luas tanah kurang dari batas minimal tersebut dinilai tidak akan memberikan kontribusi prestasi yang berarti bagi pencapaian tujuan pembangunan. Batas luas minimal yang ditentukan bervariasi tergantung pada bidang kegiatan usaha yang dijalankan, yaitu :

(a). Bagi perusahaan pembangunan perumahan sebagaimana diatur dalam SK BKPM No.28/SK/BKPM/IX/1974 tanggal 12 September 1974, batas minimal tanah seluas 10 Ha., sedangkan luasnya tidak ditetapkan secara

tegas kecuali dengan menggunakan patokan “kebutuhan nyata” dari perusahaan dalam menyelenggarakan usaha pembangunan perumahan. Dalam realitanya, luas maksimum itu dapat mencapai sampai 6000 Ha sebagaimana pembangunan perumahan Bumi Serpong Damai dan bahkan untuk pembangunan perumahan berskala kota Jonggol Indah yang kemudian dibatalkan Izin lokasinya mencapai 30.000 Ha.

(b). Bagi Perusahaan Kawasan Industri (PKI) sebagaimana dalam Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri dan direvisi dengan Keppres No.98 Tahun 1993, batas minimal luas tanah ditentukan 10 Ha bagi perusahaan industri yang meningkatkan statusnya menjadi PKI. Pasal 8 ayat (2) Keppres No.98/1993 menentukan : “Perusahaan Industri yang memiliki tanah seluas minimal 10 hektar di lokasi yang diperuntukkan bagi kegiatan industri sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta sudah atau akan segera membangun industri di atas tanah tersebut dapat diberi izin usaha sebagai PKI.” Bagi PKI yang sejak semula didirikan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha tersebut, batas minimal luas tanah semula ditentukan 50 ha.³¹¹ Dan diberikan dalam status HGB Induk Parsial. Dengan luas minimal ini, kegiatan usaha Kawasan Industri masih dapat dijalankan untuk memberikan kontribusi prestasi bagi pembangunan industri.

(c). Bagi badan hukum di bidang usaha pertanian dengan tanah berstatus HGU pada umumnya menurut Pasal 5 ayat (1) PP. No.40 Tahun 1996 ditentukan minimal 25 ha. Namun dalam peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur kegiatan usaha perkebunan oleh perseroan terbatas, batasan minimal luas tanah bagi usaha perkebunan cenderung diabaikan atau tidak ditentukan secara tegas. Dalam Surat Keputusan Bersama Mendagri, Menteri Pertanian, dan Menteri Kehakiman No. 39 Tahun 1982 No.70/Kpts/Um/2/1982 No.M.01.UM.01. 06 TH. 1982 ditentukan bahwa bagi perusahaan perseroan terbatas yang pemilikan sahamnya terbagi kepada perusahaan golongan ekonomi lemah dapat memiliki tanah HGU dengan luas antara 250 sampai lebih dari 5.000 Ha.

Untuk menjamin ketersediaan dan penguasaan tanah yang luas bagi perusahaan berbadan hukum, ketentuan perundang-undangan selama periode Orde Baru bertumpu pada penggunaan konsep-konsep yang dapat ditafsirkan secara fleksibel dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan tanah yang diperlukan perusahaan berbadan hukum. Konsep-konsep fleksibel yang dimaksud adalah : (a). Kebutuhan Nyata untuk menyelenggarakan kegiatan usaha. Maksudnya tanah yang diberikan kepada perusahaan harus disesuaikan dengan kebutuhan yang nyata bagi

penyelenggaraan dari masing-masing kegiatan usaha. Konsep ini digunakan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Permendagri No.5/1974 :

“Penetapan luas tanah yang boleh dikuasai dan dipergunakan oleh Perusahaan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah atas pertimbangan yang diberikan oleh Departemen atau pejabat yang mewakili Departemen yang bidangnya membawahi usaha perusahaan yang bersangkutan dengan mengingat kebutuhan nyata menyelenggarakan usaha tersebut dan kemungkinan perluasannya di kemudian hari”.

(b). Luas Tanah yang benar-benar diperlukan untuk penyelenggaraan usaha yang direncanakan seperti tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) a Permendagri No.5/1974 :

“Sementara menunggu diperolehnya izin usaha atau persetujuan Presiden atau Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Pusat, jika diperlukan tanah yang luas, Gubernur dapat mencadangkan tanah yang diperlukan untuk kepentingan perusahaan atau calon investor seluas yang akan benar-benar diperlukan untuk penyelenggaraan usaha yang direncanakan”.

(c). Pemberian Tanah Menurut Kebutuhan seperti tercantum dalam Pasal 12 Permendagri No.3 Tahun 1987 yaitu kepada perusahaan yang berusaha di bidang pembangunan perumahan, yang bentuknya harus badan hukum, dapat diberikan hak atas tanah yang luasnya menurut kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan Agraria yang berlaku.

(d). Luas tanah yang paling berdayaguna yaitu luas tanah yang diberikan harus mampu memberikan dukungan bagi upaya memaksimalkan hasil produksinya. Konsep ini digunakan dalam pemberian tanah dengan status HGU kepada badan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (3) PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu:

“Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan HGU kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdayaguna di bidang yang bersangkutan”.

Konsep-konsep di atas mempunyai yang sama yaitu kelonggaran luas tanah yang dapat dikuasai dan dimanfaatkan oleh perusahaan berbadan hukum. Dengan konsep demikian, Pemerintah Orde Baru memberikan

arahan kepada pejabat yang berwenang untuk sungguh-sungguh mempertimbangkan kebutuhan nyata akan tanah atau luas tanah yang paling berdayaguna kepada perusahaan perseroan terbatas atau berbadan hukum. Bagi perusahaan, penggunaan konsep tersebut memberikan jaminan untuk diperolehnya tanah dalam luas berapapun yang sungguh-sungguh diperlukan untuk melaksanakan suatu kegiatan usaha tertentu. Faktor yang digunakan untuk menentukan luas tanah yang menjadi kebutuhan nyata adalah rencana proyek atau kegiatan usaha serta besar dan sumber pembiayaan. Besarnya modal usaha dan kejelasan sumber pembiayaannya merupakan jaminan akan diusahakan atau digunakannya tanah secara efektif atau jaminan tidak terjadinya penelantaran tanah atau penguasaan tanah yang spekulatif. Dengan demikian, pemberian tanah yang sesuai dengan kebutuhan nyata akan sungguh-sungguh digunakan secara berdayaguna sehingga kontribusi prestasinya bagi peningkatan produksi dapat secara maksimal diwujudkan.

Dalam perkembangannya pasca Orde Baru, ada upaya untuk menentukan secara tegas batas luas maksimum yang diberikan kepada perusahaan. Upaya ini dilakukan melalui Permennag/Ka.BPN No.2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, yang menentukan bahwa keseluruhan luas tanah yang dapat dikuasai oleh perusahaan termasuk anak-anak perusahaan yang merupakan satu group tidak boleh lebih dari luas sebagaimana tersaji dalam Tabel 18 di bawah ini.

Tabel 18
Batas Luas Maksimum Yang Dapat Dikuasai Oleh
Perusahaan Untuk Setiap Propinsi dan Indonesia
Berdasarkan Kegiatan Usahanya

Kegiatan Usaha	Propinsi	Indonesia	Papua
Pembangunan : Perumahan Resort/Hotel	400 Ha	4.000 Ha	800 Ha
	200 Ha	2.000 Ha	400 Ha
Kawasan Industri	400 Ha	-	800 Ha
Perkebunan Besar Komoditas Tebu Komoditas lain	60.000 Ha	150.000 Ha	120.000 Ha
	20.000 Ha	100.000 Ha	40.000 Ha
Tambak P.Jawa Tamb.Luar Jawa	100 Ha	1.000 Ha	-
	200 Ha	2.000 Ha	400 Ha

Sumber : Pasal 4 Permennag/Ka.BPN No.2/1999

Penentuan batas luas maksimum tanah yang dapat dikuasai oleh perusahaan seperti di atas menunjukkan adanya keinginan politik untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah secara berlebih-lebihan oleh badan hukum. Namun demikian dengan luas maksimum yang mencapai ratusan hektar dan bahkan puluhan ribu hektar tersebut tampaknya belum

mampu mencegah proses terjadinya konsentrasi penguasaan tanah di tangan sekelompok subyek hak tertentu. Bahkan ketentuan yang menetapkan batas luas maksimum tersebut mempertegas pembolehan penguasaan tanah yang konsentratif pada perusahaan berbadan hukum.

Penentuan batas maksimal yang luas merupakan implikasi dari pilihan nilai “pencapaian prestasi”. Artinya pemberian kesempatan kepada perusahaan menguasai tanah dalam skala besar tersebut didasarkan pada harapan agar mereka berkontribusi pada pencapaian peningkatan produksi. Untuk itu, Pemerintah menindaklanjuti dengan ketentuan yang menuntut perusahaan segera melakukan kegiatan perolehan tanah sehingga penyelenggaraan kegiatan usaha dapat segera dilaksanakan. Ketentuan-ketentuan yang menuntut kesegeraan tersebut adalah : (a). Pasal 11 ayat (2) Permendagri No.5 Tahun 1974 menentukan bahwa perusahaan yang sudah diberi izin perolehan tanah harus sudah dapat memperoleh dan menguasai tanah yang ditunjuk dalam batas waktu yang ditetapkan dalam surat izinnya. Apabila tanahnya sudah diperoleh, maka harus segera diajukan permohonan hak atau pendaftaran peralihan haknya. Tujuannya jelas yaitu agar perusahaan dapat segera menguasai tanah dan segera memulai kegiatan usahanya sehingga dapat memberikan kontribusi prestasinya meningkatkan produksinya.

(b). Pasal 5 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.18 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Kawasan Industri menentukan bahwa proses perolehan tanah yang akan menjadi lokasi harus sudah diselesaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak diterbitkan izin lokasi dan apabila terdapat alasan yang dapat diterima, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang untuk paling lama 1 tahun lagi. Artinya perpanjangan tersebut tidak secara otomatis diberikan sehingga jangka waktu 2 tahun merupakan pedoman kesegeraan.

(c). Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 4 ayat (1) Permennag/Ka.BPN No.2 Tahun 1993 tentang Tatacara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal menentukan bahwa proses perolehan tanah yang luasnya ditetapkan dalam Izin Lokasi harus diselesaikan dalam waktu 12 bulan. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang satu kali untuk paling lama 12 bulan. Menurut Kepmennag/Ka.BPN No.22 Tahun 1993 yang menjadi peraturan pelaksanaan Permennag menentukan bahwa perpanjangan jangka waktu tersebut dapat dipertimbangkan untuk diberikan jika luas tanah yang sudah diperoleh atau dikuasai sudah mencapai 25% dari keseluruhan tanah yang ditetapkan dalam Izin Lokasi dan berdasarkan penilaian instansi yang

berwenang perusahaan mempunyai kemampuan untuk melanjutkan kegiatan usahanya.

(d) Pasal 5 Permennag/Ka.BPN No.2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi menentukan jangka waktu perolehan tanah secara bertingkat berdasarkan luas tanah yang disetujui dalam Izin Lokasi yaitu : Luas tanah sampai 25 hektar diberi waktu 1 tahun, luas tanah 25 - 50 hektar diberi waktu 2 tahun, luas tanah di atas 50 hektar diberi waktu 3 tahun. Jangka waktu untuk memperoleh dan menguasai tanah tersebut dapat diperpanjang untuk masing-masing luas 1 tahun lagi jika tanah yang sudah dikuasai mencapai lebih 50% dari luas yang ditetapkan. Jika dalam waktu yang ditentukan perolehan tanah tidak dapat diselesaikan maka perusahaan diberi kesempatan untuk melaksanakan kegiatan usahanya hanya di atas tanah yang sudah diperoleh dengan kemungkinan menambah luas tanah yang diperlukan. Jika perusahaan tidak memilih melaksanakan kegiatan usaha, maka tanah yang sudah dikuasai harus dialihkan kepada perusahaan lain yang mampu melaksanakan kegiatan usaha.

Perubahan ketentuan tentang batas waktu perolehan tanah dari semula 2 tahun kemudian menjadi 1 tahun dan berubah lagi menjadi 3 tahun menunjukkan perkembangan intensitas kepentingan Pemerintah untuk mendorong kesegeraan penyelesaian perolehan tanah dan kesegeraan pelaksanaan kegiatan usaha sehingga kontribusi prestasinya bagi peningkatan produksi dapat segera diwujudkan. Semula untuk mendorong kesegeraan tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (4) Permendagri No.5 Tahun 1974, Pemerintah menyandarkan pada pemberian sanksi berupa peringatan dan pembatalan izin usahanya sebagai instrumen pemaksa. Namun penggunaan sanksi seperti pembatalan izin usaha dinilai counterproductive karena justru akan mengganggu kesegeraan perolehan tanah dan pelaksanaan kegiatan usahanya. Oleh karenanya, instrumen yang kemudian digunakan untuk mendorong kesegeraan ditekankan pada pemberian insentif berupa fasilitas bantuan untuk memperoleh tanah yang akan dibahas dalam sub Bab B. dan kemungkinan pemberian kesempatan untuk terus melakukan kegiatan perolehan tanah sambil menjalankan kegiatan usaha di atas tanah yang sudah diperoleh.

b. Asas Optimalisasi Pemanfaatan Tanah

Asas ini memberikan arahan agar tanah digunakan sedemikian rupa berdasarkan pedoman teknis dari pemerintah sehingga dapat memberikan hasil yang tinggi. Sesuai dengan kedudukan tanah sebagai salah satu faktor penunjang pokok keberhasilan pembangunan ekonomi, hasil yang tinggi dari pemanfaatan tanah tidaklah ditentukan berdasarkan keinginan subyek hak namun diarahkan

Perkembangan Hukum Pertanahan

oleh Pemerintah sesuai dengan proyeksi hasil rencana pembangunan ekonomi. Artinya setiap pemanfaatan tanah diarahkan untuk mendukung pencapaian proyeksi hasil rencana pembangunan ekonomi seperti di bidang pertanian baik pangan maupun perkebunan, industri, dan perumahan.

Melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun atau REPELITA, Pemerintah Orde Baru setiap lima tahun telah menyusun suatu rencana lima tahunan yang di antaranya memuat proyeksi hasil sektor pembangunan. Proyeksi hasil tersebut tentu diupayakan pencapaiannya melalui berbagai cara termasuk instrumentasi hukum pertanahan yang menjadi salah satu faktor penunjangnya. Dalam Keppres dari setiap REPELITA dapat dicermati proyeksi hasil yang direncanakan untuk sektor pertanian, industri, dan perumahan seperti tersaji dalam Tabel 19 di bawah ini.

Tabel 19
Proyeksi Hasil Sektor Pertanian, Industri, dan Perumahan
Dalam Setiap REPELITA

REPELITA	Proyeksi Tingkat Pertumbuhan Hasil		
	Pertanian (Pangan) (juta ton)	Industri (%)	Perumahan (Unit)
I	Awal Pelita = 10,52 Akhir Pelita = 15,42	12,98	300.000
II	Awal Pelita = 14,45 Akhir Pelita = 18,18	13,70	90.000
III	Awal Pelita = 17,5 Akhir Pelita = 20,57	11,4	150.000
IV	Awal Pelita = 23,46 Akhir Pelita = 28,62	9,5	300.000
V	-	8,5	450.000
VI	Awal Pelita = 31,3 Akhir Pelita = 34,6	9,4	500.000

Sumber : Lampiran dari Keppres masing-masing REPELITA

Tingkat pertumbuhan hasil ketiga sektor yang diproyeksikan dalam Tabel di atas menuntut ketersediaan tanah dan setiap bidang tanah yang disediakan untuk masing-masing kegiatan harus dimanfaatkan secara optimal untuk mendukung pencapaian proyeksi hasil yang direncanakan. Untuk itulah, instrumentasi hukum pertanahan mempunyai peranan yang penting terutama melalui pengaturan kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap subyek hak dalam memanfaatkan tanahnya. Penggunaan asas pemanfaatan tanah secara optimal dalam hukum pertanahan dapat dicermati dari ketentuan yang mewajibkan :

1). Pemanfaatan Tanah Secara Layak

Kewajiban pemanfaatan atau pengusahaan tanah secara layak untuk semua kegiatan usaha disertai dengan sanksi tertentu bagi yang tidak melaksanakannya. Kelayakan pemanfaatan tanah pertanian diukur dari

kesesuaiannya dengan pedoman teknis pengusahaan tanah yang sudah ditetapkan oleh instansi yang berwenang, sedangkan kelayakan pemanfaatan tanah untuk kegiatan usaha industri atau perumahan dilihat kesesuaiannya dengan rencana tata ruang atau tujuan yang ditetapkan dalam surat keputusan pemberian haknya.

Pada periode 1960-1966, kelayakan pemanfaatan atau pengusahaan tanah juga menjadi persyaratan bagi perusahaan yang sudah menguasai dan mempunyai hak atas tanah seperti bagi pemegang HGU perkebunan besar yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.11 Tahun 1962. Perbedaannya terletak pada semangat yang melandasi yaitu :

(a). Pada periode 1960-1966, kelayakan sebagai cara untuk meningkatkan produksi lebih ditempatkan sebagai sarana untuk memberikan perlakuan khusus bagi kelompok pekerja di perusahaan dan pemerintah daerah yang akan menerima 50% dari keuntungan hasil peningkatan produksi sehingga yang diutamakan bukan kepentingan pengusaha namun kepentingan bersama dari seluruh komponen yang terlibat dalam proses produksi dan masyarakat di daerah tempat lokasi perusahaan. Jika kelayakan pengusahaan tanah dapat terus dijaga keberlangsungannya berarti hasil produksinya akan terus mengalami peningkatan sehingga keuntungan yang dapat dinikmati oleh kelompok-kelompok di atas secara bersama-sama menjadi lebih besar. Sebaliknya kelayakan sebagai cara peningkatan produksi pada periode Orde Baru sampai sekarang, lebih ditempatkan sebagai sarana pemberian kontribusi prestasi bagi pencapaian target-target peningkatan produksi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Bahwa upaya pemberian kontribusi prestasi tersebut kemudian memberikan keuntungan juga bagi perusahaan yang memanfaatkan tanah secara layak atau mendatangkan kerugian pada pekerja di perusahaan lebih ditempatkan sebagai side-effect atau dampak sampingan yang harus dipahami dan diterima;

(b). Implikasi dari perbedaan semangat tersebut adalah pada pengembangan substansi hukumnya. Pada Periode 1960-1966, substansi hukum yang berkaitan dengan syarat kelayakan itu cenderung lebih tegas dan lugas. Artinya kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh perusahaan pemegang HGU perkebunan besar seperti jangka waktu kegiatan usaha sudah harus dimulai dan kewajiban untuk melakukan peremajaan tanaman atau penanaman baru ditentukan dengan tegas yaitu dalam waktu 3 tahun sejak pemberian HGUnya. Apabila dalam jangka waktu 3 tahun tersebut kegiatan usaha termasuk kegiatan penanaman baru dan peremajaan tanaman belum dimulai maka HGU akan langsung dicabut tanpa ada pemberian ganti kerugian. Jangka waktu 3 tahunan tersebut akan menjadi

patokan dalam melakukan evaluasi terhadap kinerja pemanfaatan tanah oleh perusahaan. Artinya, jika dalam 3 tahun pertama perusahaan sudah memanfaatkan tanahnya secara layak namun pada 3 tahun berikutnya justru terjadi pelanggaran terhadap kewajiban tersebut, maka ketentuan pencabutan HGU akan diberlakukan. Sebaliknya, pengembangan substansi hukum berkenaan dengan kelayakan pemanfaatan tanah, pada periode 1967 sampai sekarang cenderung kurang tegas dan lugas karena Pemerintah tampaknya dihadapkan pada tarik-menarik kepentingan. Di satu pihak Pemerintah memang dituntut untuk mengupayakan peningkatan produksi melalui pemanfaatan tanah secara layak sebagai cara meningkatkan kontribusi prestasi perusahaan, namun di lain pihak peningkatan produksi tersebut sangat tergantung pada partisipasi dan kontribusi dari perusahaan-perusahaan swasta berbadan hukum yang memang mempunyai kemampuan modal, penguasaan teknologi dan manajemen yang harus mendapatkan perhatian Pemerintah.

Adanya tarik-menarik kepentingan tersebut menuntut Pemerintah untuk dapat memainkan peranannya secara baik termasuk penguangannya dalam substansi hukum sehingga kepentingan untuk mewujudkan peningkatan produksi melalui peningkatan kontribusi prestasi dari badan hukum pelaku usaha tetap dapat diusahakan dan minat mereka memberikan kontribusi prestasinya tetap dapat dipelihara. Kondisi demikian menyebabkan substansi hukum lebih dikembangkan dalam bentuk “permainan penguluran waktu” untuk mendorong perusahaan memanfaatkan atau mengusahakan tanah secara layak. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan tenggang waktu yang cenderung lebih lama dalam bentuk masa pembinaan, peringatan-peringatan, dan kesempatan memperlalihkan tanahnya kepada pihak lain. Tenggang waktu yang lebih lama tentu dimaksudkan agar perusahaan mempunyai waktu yang lebih longgar untuk melakukan persiapan dan mengatasi persoalan yang menjadi hambatan bagi pemanfaatan tanah secara optimal atau layak. Di samping itu, kekurangan substansi hukum juga tampak dari ketentuan yang memberikan penggantian kerugian sebagai akibat penghapusan hak atas tanahnya jika memang tanahnya harus dinyatakan sebagai tanah terlantar. Penelantaran tanah merupakan suatu pelanggaran terhadap kewajiban yang sudah seharusnya tidak diberikan insentif penggantian kerugian, namun demikian Pemerintah memang dituntut untuk memelihara minat perusahaan swasta berpartisipasi dalam peningkatan kontribusi prestasinya bagi pencapaian tujuan pembangunan.

Untuk menentukan pemanfaatan tanah telah dilakukan secara layak, pemerintah menggunakan ukuran yang berbeda antara usaha di bidang pembangunan perumahan, pembangunan kawasan industri, dan usaha

perkebunan. Untuk bidang pembangunan perumahan, Pasal 12 Pemendagri No.5 Tahun 1974 menentukan bahwa pemanfaatan tanah dinyatakan layak jika perusahaan sudah memanfaatkannya sesuai dengan rencana kegiatan yang sudah disetujui. Dalam SK Badan Koordinasi Penanaman Modal No.28/SK/ BKPM/ IX/1974 lebih lanjut ditegaskan bahwa pemanfaatan tanah dinyatakan sesuai dengan rencana kegiatan jika Perusahaan Pembangunan Perumahan dapat membangun sebanyak 300 unit rumah dari setiap 10 hektar tanah yang dikuasai dengan komposisi tipe rumah, luas bangunan dan kapling, dan harga jual sebagaimana tersaji dalam Tabel 20 di bawah ini

Tabel 20
Komposisi Tipe dan Jumlah Unit Rumah
Dalam Setiap 10 Hektar

Tipe Rumah	Luas Bangunan	Luas Maksimum Tanah	Harga Jual Maksimum	Jumlah rumah per 10 ha.
Murah	Minimum 45 M2	120 M2	Rp 2 juta	180 unit
Menengah	Maksimum 120 M2	240 M2	Rp 6 juta	90 unit
Besar/Mewah	300 M2	-	-	30 unit

Sumber : Diolah dari ketentuan SK BKPM No.28/SK/BKPM/IX/1974

Ketentuan yang mengharuskan terbangun rumah sebanyak 300 unit per 10 hektar dengan luas bangunan dan tanah dengan imbangen 6 : 3 : 1 menunjukkan keinginan politik pemerintah mendorong perusahaan untuk membangun tipe rumah yang dapat ditempati secara layak oleh setiap keluarga dan mendukung pencapaian jumlah ketersediaan rumah sebagaimana diproyeksikan hasilnya dalam REPELITA. Kelayakan rumah untuk ditempati tampak dari ketentuan yang mengharuskan luas bangunan minimal 45 M2 atau tipe rumah 45 dengan maksimum luas tanah 120 M2. Artinya dengan jumlah anggota keluarga inti minimal 5 orang maka ukuran bangunan dan tanah seluas tersebut masih memungkinkan adanya tambahan kamar untuk memenuhi kebutuhan keluarga yang bersangkutan. Ketentuan yang mengharuskan terbangunnya 300 unit rumah dari setiap 10 hektar tanah merupakan suatu bentuk upaya pengoptimalan penggunaan tanah dalam kerangka pemenuhan kebutuhan rumah masyarakat.

Namun dalam perkembangannya, tekanan pada pengejaran target jumlah rumah yang dibangun terutama untuk tipe rumah yang murah atau sederhana lebih mendapatkan prioritas perhatian dibandingkan dengan kelayakan untuk ditempati. Hal ini tampak dari SKB Mendagri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perumahan Rakyat No.648-384

Tahun 1992 No.739/KPTS/1992 No.09/KPTS/ 1992 tentang Pedoman Pembangunan Perumahan dan Permukiman Dengan Lingkungan Hunian yang Berimbang, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Perumahan Rakyat No.4/KPTS/BKP4N/ 1995. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut telah merubah tipe rumah murah menjadi 2 (dua) kelompok yaitu tipe Rumah Sangat Sederhana dengan luas bangunan antara 21 M2 sampai 36 M2 dan tipe Rumah Sederhana dengan luas bangunan antara 36 M2 sampai 70 M2. Kedua tipe rumah murah atau sederhana tersebut dapat dibangun di atas tanah dengan luas minimal 54 M2 sampai 200 M2. Untuk tipe Rumah Menengah dan Mewah tidak ditentukan ukuran luas bangunannya namun ukuran luas tanahnya ditentukan antara 200 M2 sampai 600 M2 untuk tipe Rumah Menengah dan antara 600 M2 sampai 2.000 M2 untuk tipe Rumah Mewah

Perubahan tersebut memang memungkinkan pembangunan perumahan terutama untuk tipe Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana dalam jumlah yang lebih besar dengan cara mengoptimalkan pemanfaatan tanah dalam ukuran kapling yang lebih sempit yaitu 54 M2 untuk tipe Rumah Sangat Sederhana (tipe 21) dan 90 M2 atau 100 M2 untuk tipe Rumah Sederhana (tipe 36 atau tipe 45). Artinya, dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya yang mengharuskan minimal bangunan rumah tipe 45, ketentuan yang baru yang memperbolehkan bangunan minimal tipe 21 atau tipe 36 membuka kemungkinan terbangunnya rumah dalam jumlah yang lebih banyak yaitu antara 1,5 (satu setengah) atau 2 (dua) kali lipat. Dengan demikian potensi bagi upaya pencapaian proyeksi jumlah rumah terutama untuk tipe rumah murah yang direncanakan semakin terbuka untuk dapat tercapai.

Namun perubahan tersebut membuka kemungkinan pembangunan tipe Rumah Menengah dan Mewah dengan luas bangunan yang lebih besar dari 120 M2. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan yang membuka kemungkinan pembangunan kedua tipe rumah ini di atas tanah seluas minimal 200 M2 sampai 2.000 M2. Kemungkinan tersebut dapat menyebabkan terjadinya pemanfaatan tanah yang kurang optimal dalam pencapaian keseluruhan proyeksi jumlah rumah yang direncanakan karena dari luas tanah yang dikuasai hanya dapat terserap untuk pembangunan tipe Rumah Menengah dan Mewah. Oleh karenanya untuk mencegah ketidak-optimalan pemanfaatan tanah tersebut, sejak Repelita Kelima diberikan arahan bahwa jumlah rumah yang direncanakan untuk dibangun sebesar 450.000 unit harus terbagi pada : 67% atau 300.000 unit merupakan rumah tipe 36 dan 22% atau 100.000 unit merupakan rumah tipe 42 sampai tipe 70 serta 11% atau 50.000 unit merupakan Kapling Siap Bangun dengan luas kapling yaitu 50 M2, 60 M2, dan 72 M2 untuk dibangun rumah tipe 21.³¹²

Bahkan dalam Repelita Keenam, dari jumlah rumah yang diproyeksikan terbangun sebesar 500.000 unit, semuanya merupakan bangunan Rumah Inti, Rumah Sangat Sederhana, dan Rumah Sederhana³¹³ Arahan tersebut jelas menunjukkan adanya keinginan untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah yang dikuasai oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan untuk membangun tipe dan jumlah rumah yang sudah ditentukan oleh Pemerintah melalui Repelita dan bukan berdasarkan pada keinginan dari Perusahaan. Namun demikian sejalan dengan semangat liberalisasi yang ditandai dengan berbagai Paket Kebijakan Deregulasi termasuk di bidang perumahan, maka Perusahaan Pembangunan Perumahan Swasta selalu berupaya untuk membangun tipe Rumah Menengah dan Mewah yang jauh lebih menguntungkan dengan memanfaatkan ketentuan SKB Mendagri, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perumahan Rakyat tersebut di atas.³¹⁴

Bagi Perusahaan Kawasan Industri yang sudah disediakan dan diberikan tanah, kelayakan pemanfaatan tanah ditentukan dari kemampuannya melaksanakan kewajiban menyediakan Kapling Industri Siap Bangun beserta bangunan prasarana, sarana, dan fasilitas penunjang yang dapat digunakan oleh perusahaan-perusahaan industri yang akan berinvestasi. Semula Pasal 12 Keppres No.53 Tahun 1989 mengharuskan Perusahaan membangun Kapling Industri Siap Bangun beserta prasarana, sarana, dan fasilitas penunjangnya di atas tanah seluas minimal 60% dari luas tanah yang disediakan atau dicadangkan. Kemudian berdasarkan Pasal 12 Keppres No.98 Tahun 1993, luas minimal tersebut dirubah menjadi 20% dari luas tanah yang disediakan dengan luas tanah minimal 20 hektar. Terakhir, Keppres No.41 Tahun 1996 menghapuskan ketentuan minimal persentase dan luas tanah yang harus dibangun. Keppres No.41 Tahun 1996 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1997 tentang Perolehan Izin Lokasi dan Hak Guna Bangunan Bagi Perusahaan Kawasan Industri dan Perusahaan Industri hanya menentukan bahwa tanah HGB yang digunakan untuk membangun Kapling Industri Siap Bangun beserta prasarana, sarana, dan fasilitas penunjangnya harus merupakan satu hamparan tanah yang dapat ditata dan dikembangkan sebagai satu kesatuan yang dapat dipakai untuk lokasi perusahaan-perusahaan industri dan sarana lingkungannya sesuai dengan Rencana Tapak Kawasan Industri. Dari ketentuan ini hanya dapat diperkirakan bahwa luas tanah yang digunakan minimal sama dengan luas tanah yang ditentukan Keppres 98 Tahun 1993.

Ketentuan tentang minimal luas tanah yang disediakan untuk Kapling Industri Siap Bangun itu menunjukkan keinginan untuk mengembangkan Kawasan Industri sebagai bagian dari strategi mempercepat pengembangan

usaha di sektor industri. Dengan batas minimal tersebut, dalam suatu Kawasan Industri diharapkan dapat disediakan Kapling Industri Siap Bangun yang cukup banyak. Semakin banyak tanah yang sudah dapat dikuasai oleh Perusahaan Kawasan Industri, maka diharapkan semakin banyak bagian dari tanah yang disediakan untuk Kapling Industri Siap Bangun. Hal ini berarti instrumentasi hukum pertanahan sebagai salah satu faktor pendukung bagi percepatan pembangunan industri dapat memberikan kontribusinya.

Bagi usaha bidang perkebunan yang telah menerima HGU baik dalam rangka penanaman modal sebagaimana ditentukan Keppres No.34 Tahun 1992 maupun dalam rangka pemberian HGU pada umumnya sebagaimana ditentukan PP. No.40 Tahun 1996, kelayakan pengusahaan tanah ditentukan berdasarkan kesesuaiannya dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan oleh instansi teknis di bidang perkebunan. Pasal 4 Keppres No.34 Tahun 1992 dan Pasal 12 PP No.40 Tahun 1996 dengan tegas mensyaratkan kelayakan pengusahaan tanah perkebunan sehingga dapat memberikan hasil usaha yang optimal.

Syarat kelayakan dalam pengusahaan dan pemanfaatan tanah mempunyai peranan yang sangat penting sebagai bagian dari upaya mengoptimalkan kontribusi prestasi dari kegiatan usaha di bidang pembangunan perumahan, kawasan industri dan perkebunan terhadap peningkatan produksi. Begitu pentingnya syarat kelayakan tersebut, Pemerintah telah memberikan perhatian yang terus menerus dari waktu ke waktu untuk mengawasi dan mendorong agar syarat kelayakan tersebut dipenuhi atau dilaksanakan oleh perusahaan subyek hak atas tanah. Hal ini dapat dicermati dari adanya sejumlah instruksi, keputusan, dan suatu Peraturan Pemerintah yang telah ditetapkan sejak tahun 1973 sampai periode pasca Orde Baru. Peraturan-peraturan tersebut adalah :

(a) Instruksi Mendagri No. 21 Tahun 1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah Yang Melampaui Batas yang disertai dengan Surat Edaran Dirjen Agraria No.Ba.10/6/10/73, teranggal 1 Oktober 1973 yang menjelaskan latar belakang dari larangan tersebut;

(b) Instruksi Mendagri No.2 Tahun 1982 tentang Penertiban Tanah Di Daerah Perkotaan yang Dikuasai Oleh Badan Hukum/Perorangan yang Tidak Dimanfaatkan/ Ditelantarkan, yang kemudian disertai dengan Surat Edaran Dirjen Agraria No.593/650/AGR tertanggal 30 Januari 1982 yang menjelaskan maksud Penertiban tersebut;

(c) Keputusan Mendagri No.268 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Penertiban/ Pemanfaatan Tanah yang Dicadangkan Bagi dan

atau dikuasai Oleh Perusahaan-Perusahaan;

(d) Surat Keputusan Menteri Pertanian No.167/ Kpts/KB.110/3/90 tentang Pembinaan dan Penertiban Perkebunan Besar Swasta Khususnya Kelas IV dan Kelas V;

(e) Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka BPN No.1 Tahun 1994 tentang Inventarisasi Penguasaan Tanah oleh Badan Hukum/Perorangan;

(f) Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No.2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Tanah Terlantar, Tanah kelebihan dan Tanah Absentee;

(g) Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;

(h) Permennag/Ka.BPN No.3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.

Rangkaian peraturan perundang-undangan di atas merupakan respon pemerintah terhadap kecenderungan perilaku perusahaan berbadan hukum yang tidak segera memanfaatkan seluruh tanah yang sudah diberikan. Pemerintah khawatir kecenderungan tersebut akan mengganggu pencapaian peningkatan produksi di masing-masing usaha sehingga perlu dilakukan penertiban.³¹⁵ Dalam Bagian Menimbang huruf a, Keputusan Mendagri No.268 Tahun 1982 dinyatakan bahwa penertiban pemanfaatan tanah yang dikuasai perusahaan-perusahaan dimaksudkan untuk menunjang terwujudnya delapan jalur pemerataan dalam pembangunan ekonomi. Modal untuk menciptakan pemerataan tersebut hanya dapat dipenuhi jika pemanfaatan tanah oleh perusahaan-perusahaan dapat dilakukan seoptimal mungkin sehingga mendukung peningkatan pertumbuhan ekonomi yaitu peningkatan produksi yang akan menjadi bahan pemerataan. Dalam Lampiran Keppres No.7 Tahun 1979 tentang Repelita Ketiga dinyatakan bahwa sumberdaya yang ada, termasuk tanah dikerahkan untuk meningkatkan produksi dan pendapatan nasional, yang berarti melalui pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi akan dapat diciptakan sumber dana yang semakin meningkat untuk mendukung usaha pemerataan;³¹⁶

Kecenderungan perusahaan-perusahaan belum memanfaatkan tanah dapat dicermati dari fakta, yaitu³¹⁷ adanya pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan jenis dan sifat tanah atau tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau tidak sesuai dengan rencana peruntukan tanah yang

Perkembangan Hukum Pertanian

ditentukan dalam Rencana Tata Ruang. Akibatnya adalah :

(a). pemanfaatan tanah tidak dapat memberikan hasil yang optimal di bidang yang direncanakan dan;

(b) terjadinya spekulasi penguasaan tanah yang menempatkan tanah sebagai komoditas semata dan bukan sebagai faktor produksi yang harus didayagunakan secara optimal.

Kondisi demikian tentu dinilai tidak menguntungkan bagi upaya mendorong pemanfaatan tanah yang kontributif terhadap tujuan pembangunan ekonomi. Untuk itu, pemerintah mengembangkan 2 strategi yaitu :

- a). Melaksanakan pengawasan dan penertiban yang ditujukan untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah yang melampaui batas kebutuhan nyata bagi pelaksanaan usahanya. Untuk itu, Instruksi Mendagri No.21/1973 memerintahkan kepada Gubernur Kepala Daerah untuk melakukan pengawasan yang intensif terhadap peralihan atau pembebasan hak atas tanah terutama yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan agar luas tanah yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan usahanya dan dapat segera dimanfaatkan.

Terhadap tanah-tanah yang sudah dikuasai namun tidak segera dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan sesuai dengan tujuan pemberian izin usaha dan hak atas tanahnya harus dilakukan tindakan penertiban. Penertiban pada prinsipnya dimaksudkan untuk mendorong agar tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan-perusahaan segera dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya sehingga dapat segera memberikan kontribusi prestasinya secara optimal bagi peningkatan produksi atau penyediaan kapling industri siap bangun atau pemenuhan kebutuhan rumah masyarakat.

Penertiban dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan , yaitu : Pertama, tahap pembinaan yaitu pemberian kesempatan kepada perusahaan-perusahaan yang menguasai untuk segera memanfaatkan atau mengusahakan tanahnya sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh instansi yang berwenang. Bagi Perusahaan Pembangunan Perumahan dan Perusahaan Kawasan Industri harus segera melakukan kegiatan pematangan tanah menjadi kapling siap bangun atau kapling industri siap bangun dan mendirikan bangunan rumahnya. Bagi Perusahaan Perkebunan harus segera melakukan pematangan tanah dan penanaman tanaman perkebunan yang sudah direncanakan dan disetujui oleh Pemerintah. Kesempatan untuk segera memanfaatkan atau mengusahakan tanah itu diberikan dalam jangka waktu tertentu. Menurut Kepmendagri No.268 Tahun 1982, kesempatan pematangan tanah diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak tanah

dikuasai atau 6 tahun sejak Izin Pembebasan Tanah diberikan dan kesempatan untuk mendirikan bangunan rumah diberikan untuk jangka waktu 8 tahun sejak diperolehnya Izin Mendirikan Bangunan atau 10 tahun sejak diperolehnya Izin Pembebasan Tanah. Dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian atau SK Mentan No.167/Kpts/ KB.110/3/90, Perusahaan Perkebunan Swasta Besar yang sudah harus terkena tindakan penertiban dibedakan dalam 2 (dua) kelompok yaitu : Perkebunan Kelas IV dan Kelas V. Jangka waktu pemberian kesempatan untuk memperbaiki kegiatan usaha perkebunan ke arah yang lebih baik bagi Perkebunan Kelas IV dan kesempatan untuk meningkatkan status kelasnya bagi Perkebunan Kelas V menjadi Kelas IV ditentukan oleh Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I atau Propinsi. Namun kemudian dengan diberlakukannya PP. No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, pemberian kesempatan untuk memanfaatkan tanah bagi pembangunan perumahan atau kawasan industri atau mengusahakan tanah perkebunan besar ditetapkan untuk jangka waktu 12 bulan.

Kedua, tahap pemberian peringatan-peringatan untuk segera memanfaatkan tanah jika dalam tahap pembinaan belum menunjukkan adanya kegiatan pemanfaatan atau pengusahaan tanah. Dalam Kepmendagri No.268/1982 tidak terdapat pengaturan mengenai tahapan ini, namun dalam SK Mentan No.167/Kpts/KB.110/3/90 ditentukan baik bagi Perkebunan Kelas IV maupun Kelas V diberi peringatan 3 (tiga) kali yang masing-masing untuk jangka waktu 6 bulan untuk segera memanfaatkan tanahnya. Dengan berlakunya PP. No.36/1998 diadakan perubahan yang berlaku bagi semua perusahaan yaitu dalam hal pembinaan tidak menunjukkan adanya kegiatan pemanfaatan atau pengusahaan tanah, maka kepadanya diberikan peringatan sebanyak 3 (tiga) kali dengan masing-masing peringatan untuk jangka waktu 12 bulan untuk memanfaatkan atau mengusahakan tanahnya.

Ketiga, tahap pengambilan tindakan hukum, yaitu penetapan sebagai tanah ditelantarkan dan penghapusan hak atas tanah serta penempatan tanah dibawah kekuasaan langsung Negara. Dalam Kepmendagri, pengambilan tindakan hukum ini segera dilaksanakan setelah terlewatinya jangka waktu yang telah ditentukan. Artinya jika dalam waktu yang ditentukan perusahaan belum melakukan kegiatan pematangan tanah dan mendirikan bangunan, maka seketika terlewati waktu tersebut tanah langsung dinyatakan dikuasai langsung oleh Negara. Dalam SK Mentan ditentukan dengan terlewatinya waktu peringatan yang ketiga kalinya, maka atas permintaan Menteri Pertanian HGU dari Perusahaan Perkebunan Besar Swasta dicabut. Namun kemudian dengan berlakunya PP.No.36/1998, sebelum dilakukan tindakan hukum, kepada Perusahaan masih diberi

kesempatan dalam waktu 3 (tiga) bulan untuk memeralihkan tanah yang dikuasai kepada pihak lain. Jika kesempatan ini tidak dimanfaatkan, maka barulah diambil tindakan hukum yaitu pernyataan sebagai tanah terlantar dan hapusnya hak atas tanahnya. Kepada Perusahaan bekas pemegang hak atau pihak yang menguasai diberi penggantian sebesar nilai perolehan tanah beserta biaya-biaya yang dikeluarkan untuk mematangkan tanah dan membangun fasilitas lingkungan.

Jika tahapan-tahapan penertiban di atas dicermati maka tampak adanya kondisi dilematis yang dihadapi Pemerintah yaitu memaksa perusahaan-perusahaan untuk segera memanfaatkan tanahnya atau membiarkan perusahaan tidak segera memanfaatkannya sesuai dengan tujuan pemberian hak atau sesuai dengan kegiatan usaha yang sudah disetujui. Kondisi dilematis mengandung makna bahwa jika Pemerintah memaksa perusahaan untuk segera memanfaatkan tanah sedangkan perusahaannya sendiri tidak siap maka perusahaan harus diberi sanksi pembatalan hak atas tanahnya dan berarti pemerintah akan kehilangan perusahaan yang potensial memberikan kontribusi prestasinya. Sebaliknya jika terlalu memberikan kelonggaran, maka optimalisasi pemanfaatan atau pengusahaan tanah tidak akan segera dapat dilaksanakan. Oleh karenanya, Pemerintah mengambil sikap moderat melalui permainan ulur-waktu seperti penciptaan tahap pembinaan dan tahap pemberian peringatan yang sampai tiga kali dengan harapan akan adanya kegiatan-kegiatan yang dimulai sebagai langkah awal untuk melaksanakan optimalisasi pemanfaatan atau pengusahaan tanah.

- b). Melakukan intervensi terhadap perjanjian antar pelaku usaha seperti dalam Perjanjian Dasar Usaha Patungan dengan memberlakukan ketentuan hukum pemaksa yang harus menjadi bagian dari Perjanjian Dasar tersebut. Tujuannya adalah menjamin keberlangsungan kegiatan usaha patungan sehingga dapat berkontribusi pada peningkatan produksi.

Keppres No.23 Tahun 1980 menentukan bahwa Perjanjian Dasar Usaha Patungan yang diadakan antara Penanam Modal Asing dengan Penanam Modal Nasional di samping mengandung muatan sebagaimana perjanjian pada umumnya seperti hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang mencerminkan hasil kesepakatan para pihak, juga memuat klausula khusus yang diharuskan oleh Keppres No.23/ 1980, yaitu :

(1) Serah-pakai tanah HGU yang dipunyai oleh Peserta Indonesia kepada Usaha Patungan. Artinya Peserta Indonesia sebagai pemegang HGU menyerahkan tanahnya untuk dipakai oleh Usaha Patungan dalam menjalankan kegiatan usahanya;

(2) Kewajiban bagi Usaha Patungan untuk memanfaatkan atau

mengusahakan tanah yang diserahkan-pakaikan itu sesuai dengan kelayakan usaha;

(3) Jika Usaha Patungan tidak mengusahakan tanah secara layak, maka Peserta Indonesia dapat membatalkan serah-pakai tanah setelah mendapatkan izin dari Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal atau Ketua BKPM. Hal ini berarti Peserta Indonesia tidak boleh membatalkan perjanjian serah-pakai tanah jika tidak mendapatkan izin pejabat di atas. Namun sebaliknya menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) a Keppres No.23/1980, jika Peserta Indonesia tidak membatalkan janji serah-pakai sedangkan tanahnya sudah dinilai tidak dimanfaatkan secara layak, maka Pemerintah dapat menyatakan Usaha Patungan itu berakhir. Dengan kata lain, Pemerintah diberi kewenangan menyatakan pembatalan Perjanjian Dasar Usaha Patungan yang menyebabkan berakhirnya Perjanjian tersebut.

Pembatalan suatu perjanjian sebenarnya merupakan suatu tuntutan keperdataan yang dapat dilakukan oleh salah satu pihak atau pihak ketiga yang berkepentingan jika salah satu syarat sahnya perjanjian yang bersifat subyektif tidak terpenuhi atau kewajiban yang telah disepakati gagal dilaksanakan seperti usaha patungan tidak memanfaatkan tanah secara layak. Secara keperdataan, dalam kondisi demikian, Peserta Indonesia mempunyai hak dan kebebasan sepenuhnya untuk memintakan atau tidak memintakan pembatalan terhadap perjanjian serah-pakai tanah atau Perjanjian Dasar Usaha Patungan. Namun oleh Keppres No.23/1980, hak meminta pembatalan tidak sepenuhnya diberikan kepada Peserta Indonesia karena adanya keharusan meminta izin dari Ketua BKPM sebelum membatalkan perjanjian. Ketua BKPM dapat mempertimbangkan dari segi kepentingan pembangunan ekonomi untuk memberikan izin atau menolak memberikan izin. Sebaliknya jika Pemerintah memandang usaha patungan memang sudah tidak kontributif lagi, Pemerintah secara langsung dapat menyatakan batalnya perjanjian tersebut tanpa persetujuan Peserta Indonesia.

Adanya intervensi Pemerintah berkenaan dengan pembatalan perjanjian, jika dikaji dari segi hukum perjanjian, menimbulkan pertanyaan tentang dasar hukum atau alas hak yang membenarkan intervensi yang demikian. Analisis dari sisi hukum akan mengarah pada doktrin bahwa hukum yang muncul dari perjanjian atas dasar asas kebebasan berkontrak harus tunduk pada hukum yang bersifat memaksa.³¹⁸ Artinya ketentuan yang mengharuskan adanya izin terlebih dahulu dari Ketua BKPM sebelum membatalkan perjanjian atau ketentuan yang memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk menyatakan batalnya suatu perjanjian harus ditempatkan

sebagai ketentuan hukum yang memaksa. Dengan demikian, kewenangan tersebut dapat digunakan dengan mengenyampingkan kewenangan para pihak yang muncul dari perjanjian.

Namun dari sisi pendekatan ekonomi-politik, keharusan adanya izin atau kewenangan secara langsung membatalkan lebih dilihat dari fungsi kontributifnya yaitu sebagai suatu bentuk pilihan instrumen untuk mempertahankan atau menghentikan pemanfaatan tanah tertentu oleh Usaha Patungan atas dasar kontribusi prestasinya terhadap pencapaian peningkatan produksi. Jika menurut penilaian Pemerintah suatu bidang tanah sudah dimanfaatkan secara layak atau Usaha Patungan masih berpotensi untuk memanfaatkannya secara layak untuk menambah hasil produksi, maka Pemerintah dapat mencegah keinginan Peserta Indonesia untuk membatalkan perjanjian dengan cara tidak memberikan izin. Sebaliknya jika menurut penilaian Pemerintah kontribusi prestasi pemanfaatan tanah oleh Usaha Patungan sudah tidak dapat diharapkan lagi meskipun Peserta Indonesia tidak berkeinginan untuk membatalkan perjanjian, maka Pemerintah dapat langsung menyatakan batalnya perjanjian yang ada.

2). Kewajiban Intensitas Pengusahaan Tanah

Ketentuan-ketentuan yang mendorong intensitas pengusahaan tanah untuk lebih meningkatkan kemampuan produktivitas tanah sehingga kontribusi prestasi hasilnya lebih meningkat. Ketentuan ini lebih terkait dengan kebijakan Pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan yang menjadi ukuran keberhasilan dan sekaligus basis legitimasi bagi keberlangsungan rezim penguasa Orde Baru. Pengalaman terjadinya penurunan produksi beras pada awal Repelita Kedua yang berakibat pada terjadinya kenaikan harga telah menimbulkan pergolakan politik nasional yang menurunkan legitimasi rezim penguasa.³¹⁹ Peningkatan produksi pangan terutama beras di samping menjadi ukuran keberhasilan Pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan minimal pemenuhan kebutuhan pokok, juga secara politik menjadi basis perolehan dukungan masyarakat terutama perkotaan yang mempunyai pandangan yang kritis. Peningkatan produksi dan ketersediaan pangan dengan harga yang terkontrol oleh pemerintah menjadi syarat bagi stabilisasi politik sebagai dasar membangun kepercayaan untuk masuknya investasi ke Indonesia.³²⁰ Harga pangan yang terkontrol dan terjangkau oleh masyarakat menjadi sumber subsidi bagi dunia usaha karena tidak dihadapkan pada tuntutan upah yang tinggi namun cukup dalam jumlah yang memenuhi kebutuhan pokok terutama pangan yang sudah dikontrol oleh Pemerintah. Faisal Basri dalam tulisannya menyatakan : “dengan harga pangan yang

murah, rezim otoriter Orde Baru bisa menekan upah buruh sehingga menjadi salah satu daya tarik utama bagi pemodal domestik maupun asing menyemut di industri-industri padat karya yang pada umumnya berorientasi pada produksi ekspor”.³²¹

Dari sisi yang lain, kebijakan demikian menuntut pengorbanan petani sebagai produsen pangan terutama padi dalam bentuk nilai tukar petani cenderung rendah.³²² Nilai pendapatan petani yang diperoleh dari produksi beras masih lebih rendah dibandingkan dengan pengeluaran petani untuk membiayai hidup dan proses produksi. Namun Pemerintah Orde Baru berkepentingan untuk terus berupaya meningkatkan produksi pangan dengan dukungan dari berbagai sektor termasuk kelembagaan seperti Koperasi Unit Desa dan Badan Logistik yang akan menampung dan menyalurkan serta sekaligus mengontrol harga pangan.³²³

Dukungan dari hukum pertanahan terhadap upaya meningkatkan produksi pangan tampak dari adanya kebijakan yang merevitalisasi kelembagaan yang ada namun didasarkan pada semangat nilai baru yaitu pencapaian prestasi. Kebijakan yang dimaksud adalah :

- a). Pengembangan program pencetakan sawah sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden atau Keppres No. 54 Tahun 1980. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengubah fungsi tanah dari yang semula sebagai tanah pertanian kering atau tanah dalam kawasan hutan menjadi tanah pertanian sawah beririgasi dengan menyediakan jaringan irigasi. Dengan demikian, tanah yang menjadi obyek kebijakan ini, yaitu :
 - (1) Tanah yang sudah dipunyai oleh masyarakat dengan hak atas tertentu yang terletak di area yang ditetapkan sebagai lokasi pencetakan sawah;
 - (2) Tanah yang berstatus dikuasai langsung oleh Negara baik yang sudah dibuka atau masih berupa kawasan hutan yang kemudian dibuka untuk dijadikan tanah pertanian sawah yang beririgasi. Hasil percetakan sawah dari tanah yang dikuasai langsung Negara ini kemudian diberikan secara urutan prioritas kepada petani yang belum mempunyai tanah pertanian atau petani yang dimukimkan kembali atau petani transmigran;
 - (3) Tanah yang berstatus sebagai tanah Hak Ulayat yang ditetapkan sebagai lokasi pencetakan sawah.

Kebijakan pencetakan sawah ini memang tidak dimaksudkan untuk menata struktur penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian, namun fokus utamanya adalah penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar lebih produktif sehingga dapat memberikan kontribusi prestasi terhadap peningkatan produksi pangan. Hal ini dapat dicermati dari beberapa fakta

yang terdapat dalam Keppres 54/1980, yaitu : Pertama, dilihat dari latar belakang yang mendorong pembentukan kebijakan ini adalah menyediakan tanah pertanian sawah dalam jumlah yang lebih banyak lagi yang dapat digunakan untuk mendorong pertumbuhan produksi pangan terutama mewujudkan program swasembada pangan yang sudah mulai dirancang sejak Repelita Ketiga sebagaimana tertuang dalam Lampiran Keppres No.7 Tahun 1979. Latar belakang yang demikian dapat dicermati dari Bagian Menimbang a dan b dari Keppres No.54/1980 yang menyatakan :

“a. Bahwa untuk memenuhi kebutuhan akan pangan terutama beras dalam rangka swasembada pangan serta untuk meningkatkan pendapatan para petani dipandang perlu mengusahakan penambahan areal pertanian persawahan yang ada dengan cara pencetakan sawah baru”

“b. bahwa untuk penambahan areal pertanian persawahan tersebut mutlak diperlukan tersedianya tanah yang menurut kemampuan serta kemungkinannya dapat dijadikan areal pertanian persawahan”.

Meskipun dalam Bagian Menimbang di atas terdapat tujuan untuk meningkatkan pendapatan petani, namun hal tersebut bukanlah tujuan yang pokok dan hanya berstatus sebagai tujuan lanjutan. Tujuan pokoknya adalah penambahan jumlah tanah pertanian sawah yang pada Pelita Ketiga telah ditargetkan pencetakan sawah sebesar 350.000 hektar ³²⁴ sebagai sarana untuk mewujudkan peningkatan produksi pangan dengan tujuan akhirnya adalah swasembada pangan.

Kedua, meskipun ada pemberian tanah hasil pencetakan sawah terutama yang dilakukan di atas tanah yang dikuasai langsung Negara kepada petani, namun proses pemberiannya tidak melalui jalur khusus seperti program landreform dengan fasilitas yang diberikan kepada petani penerima. Pemberiannya melalui prosedur umum yang berlaku dalam pemberian hak atas tanah dengan segala konsekuensi adanya kewajiban yang harus dipenuhi oleh petani penerima sebagaimana kewajiban warga masyarakat yang menerima pemberian hak atas tanah. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) Keppres No.54/1980 yang menyatakan :”dalam hal tanah yang ditetapkan sebagai daerah lokasi pencetakan sawah berstatus sebagai tanah Negara, maka pemberian hak atas tanah yang bersangkutan kepada petani dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Ketentuan ini mengisyaratkan tentang tiadanya keistimewaan dalam pemberiannya kepada petani penerima.

Ketiga, adanya tekanan agar tanah pertanian hasil pencetakan sawah hanya boleh digunakan untuk kegiatan pertanian sawah dan tidak boleh

digunakan untuk kegiatan lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 Keppres No.54/1980 dan penyimpangan hanya dimungkinkan jika penggunaan untuk kegiatan lain tersebut lebih memberikan peluang kontribusi prestasi yang lebih besar bagi pembangunan. Tekanan demikian jelas dimaksudkan untuk mencegah pengurangan areal tanah pertanian sawah yang sudah diproyeksikan untuk mengupayakan pencapaian swasembada pangan. Setiap biaya yang dikeluarkan untuk mencetak sawah harus dapat mengembalikan biaya tersebut dalam bentuk hasil produksi pangan yang terus meningkat. Namun dalam perkembangannya, tanah pertanian persawahan yang beririgasi teknis banyak yang dialihfungsikan untuk mendukung kegiatan usaha di bidang industri dan terutama pembangunan perumahan. Pengalih-fungsian tanah pertanian tersebut telah menimbulkan penyusutan luas tanah pertanian sawah yang beririgasi. Menurut data resmi dari Pemerintah, penyusutan tanah pertanian sawah beririgasi teknis menjadi tempat lokasi kegiatan industri dan pembangunan perumahan sejak tahun 1986, 1 tahun setelah tercapainya swasembada beras, sampai tahun 1996 mencapai lebih dari 500.000 hektar dengan rata-rata setiap tahunnya terjadi pengurangan sebanyak 50.000 hektar.³²⁵ Pengurangan tersebut berjalan ke arah yang terbalik dengan kebutuhan tanah pertanian beririgasi teknis untuk tetap dapat mempertahankan pencapaian swasembada pangan sesuai dengan pertambahan jumlah penduduk. Proyeksi kebutuhan tanah pertanian persawahan pada akhir PJP II sebesar 11,2 juta hektar, sedangkan yang masih ada sampai tahun 1995 seluas 7,8 juta hektar yang di antaranya 4,5 juta hektar merupakan persawahan beririgasi teknis.

Keempat, tanah yang terletak di daerah lokasi pencetakan sawah yang sudah ditetapkan baik yang dimiliki oleh warga masyarakat maupun yang berstatus hak ulayat harus diikutsertakan terlepas dari pemiliknya atau masyarakat hukum adat yang mempunyai setuju atau tidak setuju. Hal ini menunjukkan bahwa pencetakan sawah merupakan “compulsory program” yang bagi warga masyarakat ataupun masyarakat hukum adat tidak terdapat pilihan lain kecuali harus mengikuti. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penolakan oleh warga masyarakat dan sebaliknya menjamin terlaksananya intensitas pengusahaan tanah sehingga peningkatan produksi dapat diupayakan secara optimal. Dalam hal pemilik tanah atau masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat tidak menyetujui, maka pencetakan sawah tetap harus dilaksanakan. Camat melalui Keppres No.54/1980 diberi kewenangan menguasai tanah kepunyaan warga masyarakat yang tidak setuju tanpa perlu merubah status kepemilikannya untuk langsung ditempatkan sebagai obyek program pencetakan sawah. Begitu juga terhadap tanah Hak Ulayat yang masyarakat hukum adatnya belum

menyetujui akan langsung dilaksanakan pencetakan sawah di atasnya. Hal ini memperkuat pemikiran bahwa yang dipentingkan bukan menata struktur pemilikan tanah pertanian namun ketersediaan tanah pertanian persawahan yang secara intensif dimanfaatkan untuk meningkatkan produksi.

Kelima, pemberian kewenangan kepada Pemerintah termasuk Camat untuk atas nama pemilik tanah atau masyarakat hukum adat yang tidak menyetujui untuk menyerahkan pengusahaan tanah pertanian hasil pencetakan kepada seseorang yang bersedia mengerjakan tanah tersebut. Untuk tanah yang berstatus Hak Ulayat, status pihak yang mengerjakan tergantung pada substansi persetujuan dari masyarakat hukum adat. Artinya jika masyarakat hukum adat tidak setuju melepaskan tanah tersebut, maka pihak yang ditunjuk untuk mengerjakan diberi status sebagai penggarap yang bersifat turun temurun, sebaliknya jika setuju melepaskan maka kepada pihak yang ditunjuk untuk menggarap diberi hak milik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya tanah tersebut harus dilepaskan dan tidak lagi menjadi bagian dari Hak Ulayat. Untuk tanah yang dipunyai oleh warga masyarakat yang tidak menyetujui sebagai peserta pencetakan sawah, penyerahan kepada pihak penggarap didasarkan pada hubungan hukum bagi hasil. Dari konstruksi hubungan hukum pengusahaan tanah seperti di atas yang sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah menunjukkan bahwa fokus perhatiannya bukan terhadap status kepemilikan atas tanah tersebut. Perhatian Pemerintah bukan terhadap siapa yang harus memiliki tanah, namun lebih mencurahkan perhatiannya terhadap pengusahaan atau pemanfaatan tanah sehingga dapat segera memberikan kontribusi prestasinya bagi peningkatan produksi pangan. Siapapun yang memiliki tidak menjadi perhatian karena aspek yang lebih penting bahwa tanah hasil pencetakan sawah itu harus dikerjakan oleh siapapun.

- b). Program penertiban dan peningkatan pelaksanaan perjanjian bagi hasil tanah pertanian yang ditetapkan dalam Instruksi Presiden atau Inpres No. 13 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No.2/1960 dan SKB Mendagri dan Menteri Pertanian No.211 Tahun 1980-No.714/Kpts/Um/9/1980. Pengembangan program ini sebenarnya bukanlah dimaksudkan untuk meningkatkan pelaksanaan landreform dalam pengertian menata hubungan hukum pengusahaan tanah di antara pemilik tanah dan penggarap, namun lebih dipicu oleh politik pembangunan ekonomi yang mencanangkan program swasembada beras. Secara yuridis, Inpres dan Peraturan pelaksanaannya tersebut di atas memang disebut sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang No.2 Tahun 1960, namun secara politis sebenarnya lebih ditempatkan sebagai pelaksanaan dari TAP MPR

No.IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Keputusan Presiden No.7 Tahun 1979 tentang Repelita Ketiga, yang di dalamnya mencanangkan program Delapan Sukses yang di antaranya di bidang swasembada pangan. Untuk mensukseskan program tersebut, semua upaya harus dilakukan termasuk pemanfaatan realitas sosial yang berlangsung dalam masyarakat yaitu masih banyaknya pengusahaan tanah pertanian melalui perjanjian bagi hasil. Oleh karenanya, Inpres hanya menjadi salah satu alat, dengan merevitalisasi lembaga perjanjian bagi hasil yang diatur dalam UU No.2/1960, untuk memberikan kontribusi prestasi bagi program swasmbada pangan.

Tekanan seperti di atas dapat dicermati dari fakta mengenai waktu kelahiran Inpres serta orientasi dari penertiban dan peningkatan pelaksanaan perjanjian bagi hasil tanah pertanian yang lebih ditekankan pada upaya peningkatan produksi beras. Dilihat dari sisi waktunya, Inpres ini diberlakukan dalam tahun kedua dari Repelita Ketiga yang mencanangkan program swasembada pangan. Dalam Diktum Kedua dari Inpres tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan penertiban dan peningkatan harus sudah dimulai pada musim tanam bulan Oktober 1980. Artinya Pemerintah dan Pemerintah Daerah sampai Camat dan Kepala Desa hanya mempunyai 1 (satu) bulan untuk mempersiapkan pelaksanaannya termasuk penyediaan anggaran oleh Departemen Dalam Negeri yang diperlukan bagi pembiayaannya. Hal ini mencerminkan bahwa penertiban dan peningkatan tersebut lebih bersifat proyek untuk mempercepat upaya peningkatan produksi pangan khususnya beras. Jika dalam pelaksanaannya harus menata juga hubungan hukum penggarapan tanah pertanian antara pemilik dan petani penggarap, maka hal tersebut lebih ditempatkan sebagai cara untuk mendukung kelancaran pelaksanaan proyek.

Bahwa proyek ini diorientasikan pada peningkatan produksi pangan terutama beras ditegaskan dalam Bagian Menimbang Inpres yang menyatakan :

”dalam rangka usaha meningkatkan produksi pangan dan pemerataan hasilnya secara adil, perlu ditertibkan dan ditingkatkan pelaksanaan UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil sesuai dengan perkembangan masyarakat tani dan kemajuan teknologi serta sarana pengusahaan tanah untuk produksi pangan”

Kalimat “usaha meningkatkan produksi pangan dan pemerataan hasilnya secara adil” merupakan rumusan standar yang sejalan dengan orientasi kebijakan pembangunan ekonomi, yaitu mendahulukan pertumbuhan produksi terutama pangan dan baru kemudian dilakukan upaya pemerataan kepada seluruh masyarakat dalam kerangka stabilitasasi

politik rezim yang berkuasa. Bagian Menimbang di atas tidak secara eksplisit memuat orientasi kepentingan para pihak terutama petani penggarap yang terlibat dalam perjanjian bagi hasil. Hal ini jelas berbeda dengan UU No.2/ 1960 yang secara langsung dimaksudkan melindungi kepentingan petani penggarap melalui ketentuan yang menjamin hak-haknya sama dengan pemilik tanah dan menata pembagian hasilnya yang lebih seimbang sesuai dengan kontribusi masing-masing dalam proses produksi. Perbedaan ini menegaskan bahwa secara filosofis Inpres memang tidak dimaksudkan sebagai pelaksanaan dari UU No.2/1960, namun lebih sebagai pelaksanaan dari kebijakan pembangunan ekonomi pemerintahan Orde Baru.

Untuk mendukung pencapaian peningkatan produksi pangan terutama beras, dalam Inpres beserta lampirannya dan SKB Mendagri dan Menteri Pertanian sebagai pelaksanaan dari Inpres diberi arahan, yaitu : Pertama, semua perjanjian bagi hasil tanah pertanian yang masih berlangsung pada saat berlakunya Inpres ini, seperti yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (5), harus diperbaharui dan disesuaikan dengan ketentuan dalam Inpres. Pembaharuan perjanjian berarti perjanjian yang sudah berlangsung harus diakhiri terlebih dahulu dan kemudian dibuat perjanjian baru sesuai dengan arahan dalam Inpres. Perintah pengakhiran perjanjian tersebut menunjukkan bahwa ketentuan Inpres berkedudukan sebagai hukum yang memaksa sehingga perjanjian yang didasarkan kesepakatan antara pemilik tanah dan petani penggarap harus tunduk pada perintah Inpres tersebut. Selain itu, keharusan dilakukan pembaharuan mengandung makna bahwa perjanjian yang sudah berlangsung dinilai tidak kontributif bagi pencapaian tujuan peningkatan produksi pangan sehingga perlu dilakukan penyesuaian dengan arahan yang baru;

Kedua, adanya tekanan agar pengusahaan tanah disesuaikan dengan kemajuan teknologi dan sarana pengusahaan tanah untuk produksi pangan. Artinya cara dan sarana berproduksi yang selama ini digunakan oleh petani penggarap seperti penggunaan peralatan bercocok tanam dan panen serta bibit dan pupuk dinilai tidak akan memberikan kontribusi pada percepatan prestasi yaitu peningkatan produksi pangan sebagaimana direncanakan oleh Pemerintah. Oleh karena itu, Pasal 2 ayat (1) Lampiran Inpres No.13/1980 menegaskan salah satu bentuk utama dari penertiban dan peningkatan perjanjian bagi hasil adalah keharusan untuk dilakukan penyesuaian dengan perkembangan masyarakat tani yang dituntut semakin rasional dan kemajuan teknologi serta sarana pengusahaan tanah untuk produksi pangan. Penyesuaian ini tentu menuntut ketersediaan benih, pupuk, dan sarana produksi lainnya yang lebih baik dan produktif dan sekaligus menuntut kapitalisasi usaha pertanian yaitu kemampuan petani penggarap untuk

menyediakan dana yang diperlukan bagi pengadaan sarana produksi baru. Hanya dengan pemenuhan tuntutan seperti di atas, kegiatan usaha pertanian oleh petani penggarap akan dapat memberikan kontribusinya terhadap peningkatan produksi pangan terutama beras;

Ketiga, danya dorongan kepada petani penggarap untuk termotivasi mengusahakan peningkatan produksi pangan dengan cara memberikan penghargaan khusus terhadap kinerjanya jika secara optimal dapat meningkatkan produksi beras melampaui hasil rata-rata tanah pertanian di masing-masing daerah atau kecamatan. Penghargaan khusus itu diwujudkan dalam bentuk, yaitu :

(a) Adanya penghitungan khusus mengenai biaya produksi yang harus ditanggung bersama yaitu ditetapkan maksimum sebesar 25% dari hasil kotor yang diperoleh. Dengan penetapan oleh Pemerintah tersebut, besarnya biaya produksi ditentukan secara pasti sehingga ada jaminan ketersediaan dan terpenuhinya semua biaya yang dikeluarkan untuk proses produksi. Jaminan tersebut tentu akan memberikan dorongan semangat bagi petani penggarap untuk sungguh-sungguh mencurahkan tenaga, waktu dan biaya bagi usaha pertaniannya;

(b) Adanya komposisi pembagian hasil yang dimaksudkan untuk memberikan insentif kepada petani penggarap jika hasil produksi berasnya melampaui rata-rata hasil produksi beras di daerah atau kecamatan yang bersangkutan. Komposisi bagian hasil, dalam hal hasil produksinya sama atau kurang dari rata-rata hasil produksi beras adalah 1: 1 dari hasil bersih yaitu setelah dikurangi biaya produksi maksimum sebesar 25%-nya. Namun jika hasil produksi berasnya melampaui rata-rata hasil produksi di daerah atau kecamatan tersebut, maka ada 2 (dua) komposisi bagian hasil yang diterapkan, yaitu : untuk produksi yang sejumlah sama dengan hasil rata-rata dibagi dengan menggunakan perbandingan 1:1 setelah dikurangi biaya, sedangkan jumlah produksi selebihnya dari hasil rata-rata dibagi dengan perbandingan : 80% untuk petani penggarap dan 20% untuk pemilik tanah. Dengan pemberlakuan 2 (dua) komposisi tersebut, diharapkan adanya dorongan motivasi bagi petani penggarap untuk mengupayakan peningkatan produksi terutama beras.

BAB V

PERUBAHAN KELOMPOK DIUNTUNGKAN DALAM HUKUM PERTANAHAN

Perbedaan pilihan kepentingan beserta nilai-nilai sosial pendukungnya dalam dua periode yang berbeda menuntut keterlibatan peran serta kelompok masyarakat yang berbeda dan sekaligus yang akan diuntungkan. Pilihan pemerataan ekonomi sebagai kepentingan yang hendak diwujudkan menuntut keterlibatan kelompok masyarakat yang mampu menghayati nilai sosial peguyuban /tradisional dan sekaligus kelompok inilah yang akan lebih diuntungkan. Sebaliknya pilihan pertumbuhan ekonomi sebagai kepentingan menuntut keterlibatan kelompok masyarakat yang mampu menghayati nilai sosial patembayan/modern dan sekaligus akan menempatkan kelompok ini dalam posisi yang lebih diuntungkan.

Pernyataan di atas tampaknya didukung oleh ketentuan-ketentuan hukum pertanahan di kedua periode yang berbeda. Pemerintah Orde Lama yang menetapkan pemerataan ekonomi termasuk penyebaran secara merata pemilikan sumberdaya tanah sebagai pilihan kepentingan beserta nilai tradisional sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan cenderung lebih memberikan keuntungan kepada kelompok masyarakat mayoritas yang lemah secara sosial ekonomi yaitu pelaku usaha kecil-menengah yang bersifat subsisten.³²⁶ Dari sisi jenis keadilan bermakna bahwa hukum pertanahan periode Orde Lama lebih menitikberatkan pada penciptaan keadilan korektif atau diskriminasi positif, yaitu mendorong pendistribusian sumberdaya tanah kepada sebanyak mungkin warga masyarakat yang lemah secara sosial ekonomi.

Sebaliknya, Pemerintah Orde Baru yang menetapkan pertumbuhan ekonomi termasuk pengkonsentrasian pemilikan sumberdaya tanah sebagai

Perkembangan Hukum Pertanahan

pilihan kepentingan beserta nilai modern sebagai dasar pembentukan hukum pertanahan cenderung lebih menempatkan mereka yang kuat secara sosial ekonomi (pelaku usaha berskala besar) sebagai kelompok masyarakat yang diuntungkan. Dari sisi jenis keadilan berarti hukum pertanahan periode Orde Baru lebih diarahkan pada penciptaan keadilan distributif yaitu mengarahkan agar sumberdaya tanah lebih diberikan atau dikonsentrasikan penguasaannya pada mereka yang mampu mengusahakan secara efisien dan produktif.

Kebijakan untuk mensinergikan kedua kelompok yaitu antara yang kuat (pelaku usaha berskala besar) dengan yang lemah secara sosial ekonomi (pelaku usaha subsisten) dalam suatu kegiatan usaha yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi tampaknya kurang memberikan hasil yang optimal. Kebijakan pengembangan usaha Perkebunan Inti Rakyat (PIR), yang dimaksudkan untuk di satu pihak pemeratakan pemilikan tanah perkebunan namun dalam waktu bersamaan dikehendaki dapat menciptakan peningkatan produksi perkebunan. Kepentingan pemerataan memang dapat diciptakan dengan pendistribusian tanah kepada keluarga petani yang menjadi pesertanya atau yang disebut sebagai petani plasma. Bahkan 70% dari seluruh tanah perkebunan yang diusahakan melalui PIR diberikan kepada petani plasma, sedangkan sisanya 30% tanah diusahakan sendiri oleh Perusahaan Inti yaitu perusahaan yang menjadi semacam bapak angkat dari petani plasma. Namun pencapaian peningkatan produksi yang menjadi tujuan dari Perusahaan Inti sulit diwujudkan. Hal ini disebabkan upaya peningkatan produksi sebagian besar disandarkan pada usaha kelompok petani plasma yang lebih menghayati budaya subsisten yaitu memproduksi lebih dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya daripada untuk orientasi pasar.³²⁷ Keberhasilannya sangat ditentukan oleh kemampuan Pemerintah mendorong perubahan perilaku kelompok masyarakat yang tradisional dari yang berorientasi pada kepentingan bersama dan pertimbangan emosional ke perilaku yang individualistik dan rasional.³²⁸ Namun disinilah kendalanya karena tidak mudah merubah perilaku masyarakat yang didasarkan pada nilai tradisional ke arah perilaku yang modern. Mereka yang berperilaku atas dasar kepentingan bersama dan pertimbangan emosional cenderung tidak mampu berprestasi meningkatkan produksi.

Uraian berikut akan menunjukkan perbedaan kelompok yang diuntungkan sebagai implikasi dari perbedaan pilihan kepentingan beserta nilai sosial yang menjadi dasar pembentukan hukum pertanahan di kedua periode yang berbeda yaitu Orde Lama (1960-1966) dan Orde Baru (1967) sampai 2005.

A. Kelompok Diuntungkan Periode 1960-1966

Pada periode ini, hukum pertanahan sebagai instrumen kebijakan pembangunan ekonomi lebih diarahkan untuk mendukung pemerataan ekonomi,

yang pencapaiannya menuntut peran-serta sebanyak mungkin warga masyarakat. Untuk itu, tanah sebagai faktor produksi utama harus dapat didistribusikan secara merata kepada sebanyak mungkin orang baik warga perseorangan maupun badan hukum yang kegiatan usahanya mewadahi kepentingan bersama warga masyarakat. Pelibatan sebanyak mungkin warga masyarakat menjadi ukuran bagi keberhasilan pencapaian tujuan tersebut dan sekaligus memberi kesempatan mereka menikmati hasil yang diperolehnya.

Dari fakta-fakta yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan bidang pertanahan selama periode 1960-1966 dapat dikemukakan kelompok masyarakat baik perorangan maupun badan hukum yang diuntungkan dan bentuk keuntungan yang diperolehnya sebagai berikut :

1. Kelompok warga masyarakat perseorangan.

Warga masyarakat perseorangan yang diuntungkan adalah mereka yang jumlahnya mayoritas namun secara sosial ekonomi berada dalam posisi yang lemah. Penempatan sebanyak mungkin orang perseorangan sebagai pelaku atau produsen utama dalam proses berproduksi dengan mendistribusikan pemilikan tanah sebagai faktor produksi kepada mereka. Mereka tidak hanya dituntut untuk menghasilkan produksi yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya sendiri, namun juga kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Kelompok orang perseorangan yang diberi peranan dan sekaligus sebagai kelompok yang diuntungkan terdiri dari :

a. Kelompok petani tuna-tanah dan bertanah sempit.

Kedua kelompok tersebut ditempatkan sebagai kelompok prioritas penerima pendistribusian tanah dalam program landreform. Jumlah kelompok ini sebegitu besar sehingga Pemerintah melalui Pasal 8 PP No.224/1961 harus menyusun urutan prioritasnya secara hirarkhis dalam 2 (dua) kelompok yaitu : Pertama, kelompok petani yang mempunyai hubungan dengan pengusahaan tanah atau dengan bekas pemilik tanah yang terdiri dari : (1) Petani penggarap yang secara tetap 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, yaitu mereka yang mengabdikan pada bekas pemilik tanah namun bukan dalam kaitannya dengan penggarapan tanah; (4) Petani penggarap yang belum sampai 3 (tiga) tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; (5) Petani penggarap yang mengerjakan tanah yang tetap dipunyai oleh bekas pemilik. Dalam hal tanah kelebihan batas maksimum di samping ada bagian tanah diambil oleh Pemerintah dan ada tanah yang tetap dipunyai oleh pemiliknya. Petani kelompok ini adalah mereka yang menggarap tanah yang tetap dimiliki oleh pemilik tanah kelebihan batas maksimum; Kedua, kelompok petani yang tidak mempunyai hubungan dengan pengusahaan tanah yang didistribusikan ataupun dengan bekas pemiliknya yang

Perkembangan Hukum Pertanahan

terdiri dari : (1) Petani penggarap tanah bekas swapraja yang oleh Pemerintah digunakan untuk kepentingan lain selain pertanian; (2) Petani penggarap yang tanah garapannya kurang dari 0,5 hektar; (3) Petani pemilik yang luas tanah yang dimiliki kurang dari 0,5 hektar; (4) Petani atau buruh tanah lainnya.

Dalam tiap-tiap hirarkhi kelompok prioritas tersebut terdapat perorangan yang harus diutamakan untuk mendapatkan tanah dan menjalankan usaha pertanian. Mereka secara hirarkhi ditetapkan sebagai berikut : (1) Petani yang mempunyai ikatan keluarga sampai dua derajat dengan pemilik tanah; (2) Petani yang terdaftar sebagai veteran pejuang; (3) Petani yang berstatus janda pejuang kemerdekaan yang gugur; (4) Petani yang menjadi korban kekacauan.

Penekanan pada pelaksanaan landreform pada periode 1960-1966 sebagai upaya menciptakan pemerataan pemilikan tanah khususnya tanah pertanian mencerminkan keinginan Pemerintah, yaitu:

(1) Untuk menempatkan orang perseorangan sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan terutama di sektor pertanian karena landreform pada prinsipnya berorientasi pada penataan struktur penguasaan tanah pertanian dari yang bercorak sentripetal atau memusat ke arah struktur yang bersifat sentrifugal. Struktur yang membiarkan sebagian besar areal tanah pertanian dikuasai oleh sekelompok kecil orang ke arah struktur yang memberikan akses kepada sebanyak mungkin orang-perseorangan untuk mempunyai tanah. Mereka yang menguasai tanah yang luas dikurangi tanahnya, sebaliknya mereka yang semula tidak mempunyai tanah atau hanya bertanah sempit diberi atau ditambah luas pemilikan tanah sehingga menjadi petani bertanah yang layak untuk menghidupi keluarganya;

(2). Untuk menempatkan mereka yang termasuk kelompok prioritas dan diutamakan sebagai pihak yang diuntungkan. Keluarga petani tidak bertanah atau bertanah sempit diberi prioritas untuk mempunyai tanah sebagai faktor produksi yang dapat diusahakan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok mereka. Inilah bentuk keuntungan yang dapat dinikmati oleh mereka. Mereka yang semula hanya dapat memenuhi kebutuhan hidup pokok dari upah yang diterima sebagai buruh tani atau dari bagian hasil yang relatif kecil dari tanah garapan kepunyaan orang lain, kemudian menjadi produsen kebutuhan hidup pokok mereka dari tanah pertanian yang dipunyai sendiri. Bentuk keuntungan yang hanya berupa kemampuan memenuhi kebutuhan hidup pokok ini memunculkan penilaian bahwa landreform lebih berorientasi pada pembentukan petani subsisten yang biasa dikenal dalam sistem ekonomi tertutup yaitu produksi yang hanya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan dirinya.³²⁹ Namun kondisi demikian memang harus ditempatkan sebagai konsekuensi dari pilihan pemerataan dengan nilai kebersamaan dan pemberian perhatian khusus kepada kelompok petani yang secara sosial ekonomi lemah. Pilihan-pilihan tersebut menghambat munculnya

inovasi atau ide-ide terobosan mengenai cara berproduksi yang lebih produktif menghasilkan di luar pemenuhan kebutuhan hidup pokoknya.³³⁰

Di samping keuntungan yang berupa hasil produksi bagi pemenuhan kebutuhan hidup sendiri, ada beberapa keuntungan lain yang diberikan kepada kelompok prioritas untuk menerima pendistribusian tanah berupa fasilitas tertentu berkenaan dengan pemberian tanahnya. Di antara fasilitas-fasilitas itu adalah :

- 1). Penetapan harga tanah yang relatif rendah.

Kewajiban membayar harga tanah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 ayat (2) PP No.224/1961, dibebankan kepada petani penerima redistribusi tanah yang besarnya sama dengan jumlah ganti kerugian yang dibayarkan kepada bekas pemilik tanah yang dijadikan obyek landreform. Hal ini sesuai dengan prinsip yang dianut bahwa pembiayaan pelaksanaan landreform ditanggung oleh masyarakat terutama petani penerima tanah dan Pemerintah hanya menjadi perantara dengan menyediakan dana awal yang digunakan terutama untuk membayar ganti kerugian kepada bekas pemilik tanah. Sebagai penggantinya, petani penerima akan membayar harga tanah yang diterimanya kepada Pemerintah sebesar yang dibayarkan oleh Pemerintah kepada bekas pemilik ditambah biaya administrasi sebesar 10% yang kemudian oleh PP No.41/1964 diubah menjadi 6%.

Untuk memberikan beban yang lebih meringankan petani penerima, Pemerintah menggunakan rata-rata hasil bersih per ha./pertahun dari tanah yang bersangkutan selama 5 (lima) tahun terakhir sebagai dasar perhitungan harga tanah yang kemudian dikalikan dengan angka-angka tertentu yang kelipatannya ditentukan secara degressif. Dengan gabungan antara rata-rata hasil bersih perhektar/pertahun dengan sistem degressif tersebut, besarnya harga tanah dihitung dengan cara :

Rata-rata hasil bersih x Angka kelipatan tertentu secara menurun

Angka kelipatan tertentu tersebut menurut SE Menteri Pertanian dan Agraria No.Ka. 40/9/33 tanggal 15 Maret 1962 ditentukan sebesar yaitu : 10 kali untuk setiap hektar bagi 5 ha. pertama sebagai angka yang diasumsikan menghasilkan perhitungan harga tanah yang sesuai dengan Nilai Nyatanya, 9 kali untuk setiap hektar bagi 5 ha. kedua sampai keempat, dan 7 kali untuk setiap hektar bagi 5 ha. kelima dan seterusnya.

Dengan penggunaan rumus seperti di atas, harga untuk seluruh tanah yang dijadikan obyek landreform di satu Daerah tertentu akan lebih rendah dari Nilai Nyata tanah-tanah tersebut. Dengan nilai yang lebih rendah tersebut, beban petani penerima tanah redistribusi tentunya lebih ringan.³³¹ Besarnya harga tanah yang relatif lebih rendah tersebut memang di satu pihak kurang menguntungkan bagi bekas pemilik tanah. Namun seperti

yang dikemukakan dalam Surat Edaran Menteri Pertanian dan Agraria No.Ka.40/9/33 tanggal 15 Maret 1962, hal tersebut merupakan bentuk pengorbanan yang harus diberikan oleh pemilik tanah kelebihan dan absentee demi terciptanya kebersamaan dan pemerataan pemilikan tanah. Dengan perhitungan contoh tersebut di atas, harga tanah perhektar, jika diasumsikan kelas tanahnya sama, yang harus dibayar oleh petani penerima hanya sebesar Rp 223.500,- dan jika ditambah dengan biaya administrasi sebesar 6% maka hanya ada tambahan Rp 13.410,- sehingga beban petani penerima masih relatif lebih ringan yaitu sebesar Rp 236.910,-. Jika penentuan harga tanah didasarkan pada Nilai Nyata, maka harga tanah yang harus dibayar Petani Penerima adalah sebesar Rp 300.000,- perhektar dan jika ditambah 6% uang administrasi maka beban keseluruhannya lebih berat yaitu sebesar Rp 318.000,-

2). Pemberian alternatif pilihan cara pelunasan harga tanah.

Pilihan cara pelunasan harga tanah yang disediakan yaitu dengan pembayaran tunai atau angsuran selama 15 tahun dengan pengenaan bunga sebesar 3% setahun. Kemungkinan pembayaran secara angsuran tersebut, apalagi ditentukan untuk jangka waktu 15 tahun merupakan fasilitas tersendiri yang dapat memperingan beban dari petani penerima tanah. Hal ini tidak terlepas dari kedudukan Pemerintah yang menempatkan diri sebagai perantara dan menjamin pembayaran ganti rugi kepada bekas pemilik tanah melalui uang tabungan dan Surat Hutang Landreform. Dengan adanya jaminan dari Pemerintah tersebut dan pemberian jangka waktu 15 tahun untuk mengangsur merupakan suatu bentuk subsidi tidak langsung berupa kelonggaran waktu yang diberikan kepada petani penerima. Di samping itu bunga sebesar 3% bukanlah bunga tetap yang dihitung dari besarnya harga tanah ditambah 6% biaya administrasi, namun menurut Penjelasan Pasal 15 PP No.224/1961 bunga 3% dihitung dari sisa harga tanah yang belum dibayar. Dengan perhitungan bunga yang demikian, besarnya bunga yang disamping relatif rendah juga memperingan beban pembayaran yang harus dipenuhi oleh petani penerima.

3). Percepatan pemberian Hak Miliknya kepada petani penerima.

Percepatan ini dilakukan dengan mengurangi atau memperpendek jangka waktu Izin Mengerjakan Tanah. Menurut Pasal 14 ayat (1) PP No.224/1961, setiap petani yang akan menerima tanah obyek landreform terlebih dahulu diberi Izin Mengerjakan Tanah untuk selama 2 (dua) tahun dan selama itu pula harus membayar semacam uang sewa sebesar 1/3 (sepertiga) dari hasil panen atau uang senilai sepertiga tersebut. Namun kemudian dalam rangka mengurangi beban petani yang akan menerima,

Pemerintah melalui Instruksi Menteri Pertanian dan Agraria No.2050/PLPA/1962 tanggal 20 Nopember 1962 memperpendek jangka waktu mengerjakan tanah menjadi hanya 1 tahun saja. Dengan perpendekan jangka waktu tersebut berarti petani penerima dapat segera mendapatkan kepastian hukum berkenaan dengan kedudukannya sebagai pemegang Hak Milik Atas Tanah, minimal sudah terdapat Surat Keputusan Pemberian Hak Miliknya sebagai landasan untuk dilakukan pendaftaran dan sekaligus lahirnya Hak Milik. Dengan perpendekan jangka waktu tersebut, petani penerima dapat berkurang bebannya dalam membayar semacam uang sewa sebesar 1/3 tersebut sehingga justeru dapat direncanakan untuk digunakan membayar angsuran harga tanahnya.

b. Kelompok petani penggarap tanah.

\ Landreform di samping dimaksudkan untuk menata struktur pemilikan tanah juga menata ulang hak dan kewajiban di antara orang-orang dalam hubungan hukum penggarapan tanah pertanian. Tujuan yang kedua tersebut sama pentingnya dengan tujuan yang pertama dan bahkan penataan ulang hubungan penggarapan tanah justeru menjadi tindakan awal yang dilakukan sebelum menata struktur penguasaan dan pemilikan tanah pertanian yang lebih merata.

Di beberapa negara yang melaksanakan landreform seperti Taiwan dan Philipina, penataan hubungan penggarapan tanah ditempatkan sebagai langkah pertama sebelum program penataan penguasaan tanah dilakukan. Di Taiwan, Pemerintah memberlakukan program pengurangan harga sewa tanah atau "Measures for Land Rent Reduction" yang antara lain menentukan bahwa 25% dari hasil panen diberikan kepada petani penggarap atau penyewa, sedangkan 75% sisanya dibagi dua antara petani penggarap dan pemilik tanah dengan perbandingan 62,5% : 37,5%.³³² Di Philipina, pemberlakuan "Agricultural Land Reforms Code" di antaranya mengatur program pengurangan besarnya harga sewa tanah dari semula 50% : 50% dari hasil kotor menjadi 75% untuk petani penggarap dan 25% pemilik tanah yang dihitung dari hasil bersih.³³³ Tujuannya disamping untuk lebih menyeimbangkan hak dan kewajiban antara pemilik tanah dengan petani penggarap juga untuk membangun suatu penilaian bahwa mempunyai tanah di luar kemampuan mengusahakannya sendiri tidak menguntungkan dan sekaligus sebagai sarana bagi petani penggarap untuk dapat mengumpulkan modal yang pada saatnya nanti yaitu ketika diberlakukan program penataan pemilikan, tanah dapat digunakan untuk membeli tanah-tanah yang digarapnya dari para pemiliknya.

Program penataan hubungan penggarapan tanah pertanian yang diberlakukan melalui UU No.2/1960, mendahului UUPA, merupakan langkah politik dan yuridis yang sama dengan tujuan pokok yang hampir sama yaitu menyeimbangkan hak dan kewajiban di antara pemilik tanah dan petani

penggarap. Bagi petani penggarap, penyeimbangan itu secara yuridis mempunyai makna yang menguntungkan karena dari hubungan yang semula cenderung bersifat eksploitatif berubah pada suatu harapan terciptanya hubungan yang lebih menghargai secara proporsional curahan tenaga dan biaya yang telah digunakan. Bahkan di dalam Keputusan Menteri Muda Agraria No.SK/322/KA/1960 tentang Pelaksanaan UU No.2 Tahun 1960, yang dalam Lampirannya huruf A nomor 6 ditegaskan bahwa komposisi bagian hasil yang ditentukan bagi penggarap sebesar 50% untuk tanaman padi atau $\frac{2}{3}$ untuk tanaman palawija yang dihitung dari hasil bersih merupakan batasan minimal. Artinya ada semangat untuk memberikan bagian yang lebih besar kepada petani penggarap dengan meletakkan pedoman bahwa penentuan imbalan bagi hasil bagi petani penggarap oleh Pemerintah Daerah dapat ditetapkan lebih tinggi lagi.

Ketentuan yang demikian, secara ekonomi-politik, merupakan implikasi dari kepentingan pemerataan dengan nilai yang menekankan pada pemberian perhatian secara khusus terhadap kelompok masyarakat yang lemah secara sosial ekonomi. Artinya petani penggarap melalui ketentuan di atas telah ditempatkan sebagai pihak yang memperoleh keuntungan berupa imbalan bagian hasil yang lebih menghargai curahan tenaga dan biaya yang telah mereka gunakan. Untuk mendukung diperolehnya keuntungan yang potensial tersebut, ada ketentuan yang memberikan fasilitas berupa jaminan tertentu, yaitu :

1). Jaminan tetap diperolehnya tanah garapan.

Jaminan ini diberikan oleh hukum pertanahan termasuk jika pemilik tanah menolak untuk melaksanakan perjanjian bagi hasil menurut ketentuan UU No.2/1960. Jaminan tersebut diberikan oleh Pasal 14 UU tersebut yang menentukan bahwa Kepala Kecamatan atas usulan dari Kepala Desa diberi kewenangan untuk atas nama pemilik, meskipun tanpa kuasa apapun dari pemilik, mengadakan perjanjian bagi hasil tanahnya. Ketentuan ini secara yuridis menimbulkan pertanyaan mengenai keabsahan perjanjian antara Camat dengan petani penggarap. Dakaji dari sisi hukum perjanjian perdata, ketentuan tersebut mengisyaratkan ketidak-pedulian atau pengabaian terhadap salah satu syarat sahnya perjanjian yaitu adanya kata sepakat dari pemilik benda cq. tanah baik secara langsung maupun tidak langsung seperti melalui pemberian kuasa kepada pihak lain dalam suatu perjanjian. Karena adanya pengabaian terhadap salah satu syarat subyektif, perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Berlainan halnya dengan hukum tata pemerintahan yang membuka kemungkinan dilakukannya pola perjanjian yang demikian dengan ketentuan : tujuannya demi kemanfaatan umum atau mencegah adanya kerugian bagi kepentingan bersama dan dengan tetap menjunjung keadilan bagi pihak-pihak.³³⁴ Artinya kalau penolakan pemilik tanah untuk membagihasilkan tanahnya menurut UU No.2/1960 berpotensi ke arah terjadinya penelantaran tanah karena tidak

juga dikerjakan sendiri atau tidak juga diusahakan secara lain seperti ditentukan dalam Pasal 14 tersebut dan hal yang demikian dapat merugikan kepentingan bersama, maka dalam kondisi demikian Pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mencegah penelantaran dan timbulnya kerugian bagi kepentingan bersama dengan kewenangan yang diberikan oleh UU untuk mengadakan perjanjian bagi hasil mengenai tanah tersebut dengan petani penggarap tertentu. Dalam hal ini, bagian hasil yang menjadi hak pemilik tetap diberikan sesuai dengan ketentuan UU sehingga asas keadilan tetap dijunjung tinggi dan bukan untuk merampas hak atas bagian hasil dari pemilik tanah.

Pandangan yang demikian tampaknya yang menjadi dasar legitimasi bagi ketentuan Pasal 14 UU No.2/1960. Hal ini dapat dicermati dari Penjelasan Pasal 14 yang menyatakan bahwa pemberian kewenangan kepada Camat dalam hal tanah itu dibiarkan kosong tidak tergarap atau ditelantarkan sehingga tidak memberikan hasil yang dapat bermanfaat bagi upaya melengkapi sandang-pangan rakyat. Di samping itu dalam Penjelasan Pasal tersebut juga dinyatakan bahwa meskipun Camat mengambil tindakan demikian, kepentingan pemilik tanah terutama untuk mendapatkan bagian hasil yang menjadi haknya tetap dilindungi karena perjanjian bagi hasilnya dilaksanakan sesuai dengan UU No.2/1960.

Namun dengan terjadinya perjanjian yang dilakukan oleh Camat atas nama pemilik, kepentingan petani penggarap sebagai pihak yang ditempatkan untuk mendapatkan perlakuan khusus tetap terjamin. Mereka tetap dapat memperoleh tanah garapan meskipun pemilik tanahnya menolak untuk melaksanakan perjanjian sesuai dengan UU No.2/1960. Pemberian kewenangan kepada Camat menjadi sarana untuk tetap terpenuhinya kepentingan petani penggarap dalam memperoleh tanah garapan.

2). Jaminan tidak terjadinya hubungan eksploitatif.

Jaminan ini diberikan dengan cara menempatkan perjanjian bagi hasil tanah pertanian di bawah pengawasan pemerintah dan tidak diserahkan kepada persaingan keinginan atau praktek kebiasaan yang berpotensi melemahkan posisi petani penggarap. Ketentuan tentang mekanisme, bentuk perjanjian, jangka waktu, dan hak-kewajiban para pihak sudah ditentukan dalam UU No.2/1960 sehingga tidak ada ruang bagi terjadinya persaingan keinginan atau praktek kebiasaan yang merugikan kepentingan petani penggarap. Ketentuan-ketentuan yang sifatnya memaksa tersebut merupakan suatu bentuk jaminan bagi terpenuhinya kepentingan petani penggarap untuk mendapatkan suatu imbalan bagian hasil yang menguntungkan.

3) Pemberian bagian hasil lebih besar.

Pemberian insentif kepada petani penggarap terutama untuk tanaman padi berupa imbalan bagian hasil yang lebih besar daripada yang ditetapkan dalam pedoman. Insentif tersebut diberikan ketika pemilik tanah menolak untuk menggunakan imbalan bagi hasil yang ditetapkan oleh Bupati. Hal ini ditentukan dalam PMPA No.4 Tahun 1964 tentang Penetapan Perimbangan Khusus Dalam Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil. Dalam hal terjadi penolakan seperti di atas oleh pemilik tanah, maka Bupati memberlakukan ketentuan perimbangan khusus dengan memberikan kepada petani penggarap imbalan yang lebih menguntungkan yaitu sebesar 60% dari hasil bersih, sedangkan sisanya yaitu 20% diberikan kepada pemilik tanah dan 20%-nya lagi diserahkan kepada Pemerintah yang akan menjadi sumber pendapatan Yayasan Dana Landreform.

c. Kelompok buruh tani dan petani tetap perusahaan perkebunan.

Penempatan kelompok ini sebagai pihak yang diuntungkan merupakan konsekuensi dari politik pembangunan ekonomi yang menolak penyelenggaraan kegiatan usaha termasuk dalam bidang perkebunan yang berskala besar yang bersifat kapitalistik namun diharuskan untuk menyelenggarakan kegiatan usahanya secara koperatif. Penyelenggaraan usaha di bidang pertanahan seperti perkebunan yang sudah dilakukan oleh perusahaan berskala besar tetap diperbolehkan namun karakter usahanya harus disesuaikan dengan semangat sosialisme ala Indonesia yang tidak menghendaki adanya hubungan yang eksploitatif dalam perusahaan berskala besar tersebut namun sebaliknya harus mendasarkan pada semangat kebersamaan dan pemberian perhatian yang khusus terhadap buruh tani dan petani yang bekerja di perusahaan tersebut sebagai pihak yang lemah. Keharusan yang diatur dalam PMPA No.11 Tahun 1962 jo. PMPA No. 2 Tahun 1964 tidak memberi keleluasaan kepada perusahaan perseroan terbatas yang kapitalistik untuk menjalankan usahanya semata-mata memaksimalkan kepentingan diri pemilik modal dalam perusahaan.

Ketentuan demikian telah memberikan peluang kepada pihak-pihak yang lemah seperti buruh tani dan petani yang bekerja di perusahaan tersebut untuk mendapatkan keuntungan dan fasilitas tertentu. Pada awalnya sebagaimana ditentukan dalam PMPA No.11/1962, para buruh tani dan petani yang bekerja di perusahaan perkebunan besar diberi hak untuk memiliki saham perusahaan yang secara keseluruhan sebesar 25% yang berbentuk saham atas nama sehingga tidak mudah untuk diperalihkan. Untuk mempermudah pelaksanaan pemilikan saham tersebut, beberapa fasilitas kemudahan diberikan yaitu:

(1) Penyetoran saham oleh buruh tani dan petani tersebut dapat dilakukan secara angsuran dari keuntungan yang diperoleh dari kepemilikan saham dalam perusahaan tersebut. Dengan kata lain, untuk memiliki saham perusahaan, mereka

tidak perlu mengeluarkan dana sendiri karena pembelian saham dibayar dari keuntungan yang diberikan perusahaan. Disini berlaku prinsip dari perusahaan bagi kepentingan pekerja dan bukan dari pekerja bagi keuntungan perusahaan;

(2) Keuntungan dari kepemilikan saham sudah harus dibayarkan oleh perusahaan meskipun buruh tani dan petani yang bekerja di dalamnya belum melunasi uang pembelian sahamnya.

Namun pemberian fasilitas yang demikian mendapatkan evaluasi dan dinilai tidak memberikan daya tarik bagi perusahaan untuk menjalankan kegiatan usaha di sektor perkebunan yang memang padat modal. Pemilikan saham oleh buruh tani dan petani yang bekerja di dalamnya menyebabkan kurang bebasnya manajemen perusahaan membangun kebijakan. Oleh karena itu setelah adanya Deklarasi Ekonomi yang diumumkan oleh Pemerintah pada pertengahan tahun 1963 sebagai awal perhatian Pemerintah untuk melaksanakan pembangunan ekonomi secara lebih serius, pada awal tahun 1964 yaitu pada 6 Januari 1964 Pemerintah memberlakukan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/964 yang merubah pemberian fasilitas kepada buruh tani dan petani. Pemilikan saham tidak lagi diberlakukan namun ada fasilitas lain yaitu 25% dari keuntungan yang diperoleh perusahaan harus dibagikan kepada buruh tani dan petani yang bekerja. Agar perhitungan besarnya keuntungan yang akan dibagikan semua pihak, suatu Panitia Bersama dengan anggota terdiri dari wakil pengusaha, buruh/petani, dan Pemerintah dibentuk untuk melakukan perhitungan dan menentukan cara pembagiannya. Dengan demikian, kepentingan buruh tani dan petani yang bekerja di perusahaan dapat dilindungi.

d. Kelompok petani yang menduduki tanah perkebunan.

Pendudukan tanah-tanah perkebunan yang terjadi selama tahun 1950'an lebih didasarkan pada alasan kebutuhan tanah untuk diusahakan sebagai sumber penghidupan. UU No.51/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya dan S.E. Menteri Pertanian dan Agraria No.Sekra.9/2/4 tanggal 4-5-1962 perihal Pedoman Penyelesaian Pendudukan Tanah Perkebunan, membuka kemungkinan mereka yang menduduki tanah untuk tetap menguasai dan memanfaatkan tanah yang bersangkutan. UU tersebut memberi pilihan penyelesaian yaitu dilakukan musyawarah atau langsung menyerahkan tanah kepada yang menduduki.

Penjelasan Umum angka 5 UU No.51/1960 menekankan untuk tidak melihat pendudukan tanah-tanah perkebunan oleh warga masyarakat secara hitam-putih atau salah dan benar, namun hendaknya dilihat dari berbagai aspek baik yuridis maupun sosial dan pembangunan dalam berbagai bidang. Lebih jelas dalam Penjelasan Umum tersebut dinyatakan :

Perkembangan Hukum Pertanahan

Pemerintah menginsyafi bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah (terutama yang berlangsung selama perang kemerdekaan dan sesudahnya) memerlukan tindakan-tindakan dalam lapangan yang luas yang mempunyai bermacam-macam aspek yang tidak saja terbatas pada bidang agraria dan pidana melainkan juga lapangan-lapangan sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain-lainnya”.

Kutipan di atas menunjukkan sikap Pemerintah pada periode tersebut untuk tidak hanya menilainya dari sisi aturan hukumnya semata karena secara yuridis tindakan pendudukan tanah perkebunan jelas merupakan perbuatan yang salah dan itu berarti mereka harus mengosongkan tanah yang diduduki atau terkena sanksi pidana.

Pendekatan yuridis memang dapat menyelesaikan masalah pendudukan tanahnya, namun belum menyelesaikan penyebab dari kelompok perorangan melakukan pendudukan tanah perkebunan yaitu kebutuhan mereka akan tanah untuk dijadikan sumber nafkah. Faktor kebutuhan akan tanah tidak mungkin dapat diselesaikan dengan hanya mengusir mereka dari tanah yang diduduki. Kondisi yang demikian inilah yang disadari oleh Pemerintah sehingga penyelesaiannya menurut SE Menteri Pertanian dan Agraria No.Sekra.9/2/4 tanggal 4 Mei 1962 terutama terhadap pendudukan tanah yang terjadi sampai pertengahan dekade 1950'an dilakukan dengan cara, yaitu : (1) jika tanah yang diduduki tersebut sungguh-sungguh diperlukan bagi perluasan usaha perkebunan, penyelesaiannya dilakukan dengan musyawarah agar kepentingan mereka yang menduduki tanah dan perusahaan perkebunan sama-sama mendapat perhatian. Di antara pilihan yang dapat ditawarkan dalam musyawarah adalah tanah tetap diusahakan oleh perorangan yang sudah menduduki namun mereka ditempatkan sebagai unit-unit usaha dari perusahaan perkebunan sehingga jenis tanamannya disesuaikan dengan usaha perusahaan perkebunan. Jika pilihan di atas tidak disetujui oleh para pihak, maka diusahakan adanya tanah pengganti untuk memenuhi kebutuhan tanah dari kelompok perorangan yang harus mengosongkan tanah yang diduduki; (2) jika tanah yang diduduki tidak diperlukan untuk perluasan perkebunan, maka tanah tersebut langsung diberikan kepada kelompok yang menduduki tanah.

Pedoman penyelesaian dalam SE Menteri Pertanian dan Agraria di atas telah memberikan alternatif-alternatif yang menempatkan kelompok perorangan yang menduduki tanah sebagai kelompok yang diuntungkan. Artinya, alternatif manapun yang digunakan, mereka tetap akan memperoleh tanah baik tanah perkebunan yang telah diduduki dan diusahakan maupun tanah pengganti yang dapat dipunyai dan digunakan sebagai sumber hidup. Pilihan yang serba menguntungkan tersebut kemudian didukung oleh Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.SK. 37/Ka/1964 yang memerintahkan agar tanah-tanah perkebunan yang sudah diduduki oleh rakyat dikeluarkan dari daftar tanah-tanah

perkebunan yang penguasaan dan pengelolaannya akan diserahkan kepada perusahaan perkebunan negara.

2. Koperasi

Kedua badan hukum ini merupakan pihak yang diuntungkan dari hukum pertanian periode 1960-1966. Hal ini berkaitan dengan karakter penyelenggaraan kegiatan usahanya yang ditujukan untuk kepentingan bersama masyarakat.

Koperasi sebagai badan hukum yang menjalankan kegiatan usaha berdasarkan asas kekeluargaan atau kegotong-royongan mendapatkan fasilitas berupa kemudahan untuk memperoleh tanah sebagai sarana pengembangan kegiatan usahanya. Kemudahan tersebut diberikan melalui beberapa cara, yaitu :

a. Koperasi sebagai penerima tanah obyek landreform.

Penempatan sebagai subyek penerima tanah redistribusi bagi pengembangan usaha tertentu ditegaskan dalam PMPA No.24 Tahun 1963 tentang Pembagian Tanah Yang Sudah Ditanami Tanaman Keras dan Tanah Yang Diusahakan Tambak sebagai pelaksanaan Pasal 12 ayat (2) PP No.224/1961. Dalam Peraturan ini ditentukan bahwa jika tanah obyek landreform yang penggunaannya untuk usaha tanaman keras yaitu tanaman berumur lebih dari 5 (lima) tahun dan hasilnya dapat dipungut lebih dari 2 (dua) kali atau untuk tambak, tidak habis dibagikan kepada orang perorangan yang termasuk kelompok prioritas dan yang diutamakan dan luas sisa yang tidak terbagi maksimal 5 (lima) hektar, tanah tersebut diprioritaskan untuk diberikan kepada koperasi dengan Hak Pakai. Pemberian prioritas tersebut merupakan bentuk kemudahan yang memungkinkan koperasi menjalankan kegiatan usaha di bidang perkebunan tanaman keras atau usaha pertambakan dalam skala kecil-menengah.

b. Koperasi sebagai penggarap tanah pertanian.

Penempatan koperasi sebagai penggarap tanah pertanian berarti koperasi diperbolehkan sebagai subyek yang dapat melakukan perjanjian bagi hasil tanah pertanian dengan pihak pemilik tanah. Penempatan koperasi sebagai petani penggarap ditentukan dalam Lampiran Keputusan Menteri Muda Agraria No.SK/322/KA/1960 tentang Pedoman Pelaksanaan UU No.2/1960. Dalam Lampiran Keputusan tersebut huruf B angka 4 ditentukan bahwa koperasi tani atau koperasi desa dapat diberi izin oleh Bupati untuk menjadi penggarap terhadap tanah pertanian dengan ketentuan : tanah diserahkan untuk digarap merupakan tanah yang oleh pemiliknya tidak dikerjakan dan tidak pula dibagihasilkan kepada perorangan tertentu atau tanah tersebut cenderung dibiarkan terlantar. Di samping itu, pemberian izin tersebut harus didasarkan pada pertimbangan bahwa penggarapan oleh koperasi akan memberikan manfaat bagi kepentingan umum atau kepentingan masyarakat desa. Terlepas dari persyaratan tersebut, pemberian

peluang yang sekaligus suatu bentuk kemudahan kepada koperasi mendapatkan tanah bagi pengembangan kegiatan usaha di bidang pertanian pangan tentu akan memberikan manfaat kepada warga masyarakat yang menjadi anggota koperasi secara bersama-sama baik berupa kesempatan mengusahakan tanah dan menikmati hasil yang diperoleh dari tanah.

c. Koperasi sebagai subyek Hak Milik.

Menempatkan koperasi sebagai subyek Hak Milik atas tanah dimaksudkan agar koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha di atas tanah yang haknya tidak dibatasi oleh satuan waktu tertentu. Penempatan koperasi sebagai Subyek Hak Milik ditentukan dalam PP. No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini ditentukan bahwa selain Bank-Bank Pemerintah dan Lembaga Sosial-Keagamaan, Perkumpulan Koperasi Pertanian dapat diberi Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya sesuai dengan batas maksimum pemilikan tanah yang ditetapkan. Ketentuan demikian memberi kemudahan bagi Perkumpulan Koperasi Pertanian untuk mendapatkan tanah pertanian dengan status Hak Milik dan dalam luas maksimum yang sudah ditetapkan di masing-masing Daerah Kabupaten dan sekaligus mengembangkan kegiatan usaha di bidang pertanian khususnya pangan.

d. Koperasi sebagai pelaku usaha perkebunan skala besar.

Penunjukan koperasi sebagai pelaku usaha berskala besar ditentukan dalam PMPA No.11 Tahun 1962 yang dalam Pasal 1 menentukan bahwa HGU untuk pekebunan besar diberikan kepada badan hukum yang berbentuk koperasi atau bentuk-bentuk lainnya yang bersendikan gotong royong dan bermodal nasional. Ketentuan ini telah memberikan kemudahan bagi koperasi untuk mendapatkan tanah dalam skala luas yang dapat digunakan bagi pengembangan usaha perkebunan besar.

Keistimewaan yang diberikan koperasi seperti disebutkan di atas merupakan suatu kekhususan dari prinsip umumnya. Menurut PP No.224/1961, subyek penerima tanah redistribusi pada prinsipnya adalah orang perorangan yang termasuk dalam kelompok prioritas dan yang diutamakan, namun dalam pendistribusian tanah dengan penggunaan tertentu seperti yang diatur dalam PMPA No.24/1963 diberikan ketentuan pengecualian terhadap koperasi untuk menjadi subyek penerima tanah redistribusi. Begitu pula, menurut Pasal 2 ayat (2) UU No.2/1960, menentukan bahwa prinsipnya badan hukum dilarang untuk menjadi penggarap tanah pertanian dalam perjanjian bagi hasil, namun dalam Pasal tersebut diberikan suatu “escape-clausule” yang memungkinkan badan hukum tertentu diberi izin menjadi penggarap sebagaimana ditegaskan dalam Keputusan Menteri Muda Agraria No.SK/322/KA/ 1960, yaitu koperasi tani atau

koperasi desa yang anggotanya terdiri dari petani-petani di desa yang bersangkutan.

Pemberian kemudahan yang dilakukan melalui ketentuan terobosan terhadap asas hukumnya menunjukkan keistimewaan dari kedudukan koperasi sehingga diberi kemudahan untuk mendapatkan tanah dan sekaligus menjalankan kegiatan usaha yang dari sisi pemilikan tanah diperuntukkan bagi orang perorangan. Hal ini dapat dipahami karena koperasi bukan badan hukum yang melakukan kegiatan usaha demi untuk memaksimalkan bagi kepentingan dirinya sebagai pelaku usaha namun keuntungan yang didapat pada akhirnya akan dinikmati oleh warga masyarakat yang menjadi anggotanya. Jika koperasi melalui kemudahan mendapatkan tanah ditempatkan sebagai pihak yang diuntungkan, maka keuntungan yang diperoleh akan terbagi kepada seluruh anggotanya sesuai dengan asas kekeluargaan atau kegotong-royongan yang menjadi dasar usahanya.

3. Perusahaan Negara

Perusahaan Negara (PN) yang statusnya sebagai badan hukum dengan seluruh modalnya berasal dari Pemerintah ditempatkan juga sebagai pihak yang diuntungkan dalam pengembangan hukum pertanahan pada periode 1960-1966. Penempatannya sebagai pihak yang diuntungkan adalah sejalan dengan misi yang diembannya baik dalam kerangka pelayanan publik seperti pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat maupun sebagai pelaksana kegiatan usaha yang hasilnya akan digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan ekonomi yang menjadi perantara ke arah terciptanya masyarakat sosialis Indonesia. Dalam kerangka mendukung terwujudnya misi dan peranannya tersebut, kepada PN diberi 2 (dua) macam fasilitas, yaitu :

Pertama, kemudahan untuk mendapatkan tanah yang diperlukan dalam menjalankan kegiatan usaha dan misi yang diembannya. Kemudahan itu dilaksanakan melalui cara-cara, yaitu :

a. PN sebagai pelanjut perusahaan asing yang dinasionalisasi.

Bagi perusahaan yang menjalankan kegiatan usaha di sektor perkebunan atau industri tertentu dan sektor perbankan diberikan tanah dengan cara menunjuk mereka sebagai pengelola tanah-tanah kepunyaan perusahaan-perusahaan Asing yang terkena tindakan nasionalisasi. Penunjukan tersebut merupakan suatu bentuk kemudahan untuk mendapatkan tanah yang cukup luas dan sudah siap diusahakan karena di atasnya sudah terdapat tanaman yang dapat dikembangkan dan bangunan yang dapat digunakan.

Penunjukan dilakukan dengan Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.8 Tahun 1963 tentang Pemberian Hak Atas Tanah Bekas Milik Perusahaan Belanda Kepada Perusahaan-Perusahaan Negara dan Bank-Bank Negara, yang sebenarnya merupakan pemberian landasan formal kepada perusahaan-perusahaan Negara dan Bank-Bank Negara yang sebelumnya sudah menguasai

secara fisik tanah-tanah tersebut. Dengan Surat Keputusan tersebut, Pemerintah secara formal menyerahkan tanah-tanah beserta penegasan status haknya. Untuk tanah-tanah perkebunan diserahkan pengelolaannya kepada Perusahaan Perkebunan Negara dengan status HGU, sedangkan tanah-tanah pekarangan sesuai dengan penggunaannya diberikan kepada Perusahaan-Perusahaan Negara dan Bank-Bank Negara yang sudah menguasainya dengan status HGB dan bahkan kepada Bank-Bank Negara terbuka kemungkinan untuk diberikan dengan Hak Milik.

Dalam kerangka penyerahan tanah dan pemberian status haknya, masing-masing perusahaan Negara dan Bank Negara diharuskan untuk menyerahkan Daftar Keterangan Tanah-Tanah yang sudah dikuasai sebagai syarat untuk dilaksanakan pendaftaran hak atas tanahnya. Syarat ini sebenarnya sudah harus dipenuhi pada akhir tahun 1963 sehingga pada akhir tahun itu juga HGU dan HGB atau bahkan Hak Miliknya dapat lahir. Menurut ketentuannya, tidak terpenuhinya syarat tersebut sehingga pendaftaran hak atas tanahnya tidak dapat dilaksanakan akan menyebabkan batalnya Surat Keputusan Pemberian Haknya. Namun melalui beberapa Keputusan baik dari Menteri Pertanian dan Agraria No.37/1964 maupun Keputusan Menteri Agraria No. 27/1964 dan No.4/1965, pemenuhan syarat tersebut diperpanjang sampai 31 Juli 1965. Selama pendaftarannya belum dilaksanakan, tanah-tanah tersebut tetap diberikan penguasaannya kepada masing-masing perusahaan Negara dan Bank Negara dengan status Hak Pakai.

Dengan kata lain, Perusahaan Negara dan Bank Negara telah diberikan kemudahan untuk memperoleh tanah dengan memberikan penguatan terhadap tanah-tanah yang sudah dikuasai dan diusahakan. Penguasaan dan pengusahaan tanah tersebut tetap dibiarkan berlangsung meskipun perusahaan Negara dan Bank Negara itu tidak segera memenuhi persyaratan yang diharuskan bagi lahirnya suatu hak atas tanah. Pembiaran ini merupakan suatu fasilitas agar kegiatan usaha atau kegiatan pelayanan publik yang dilaksanakan di atas tanah tersebut tidak terganggu.

b. PN sebagai subyek HPL.

Bagi Perusahaan Negara yang bergerak dalam pelayanan masyarakat dapat diberi tanah dengan hak yang khusus dan luas tanah yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang dilayani seperti di bidang perumahan rakyat atau usaha pertanian rakyat. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 yang Pasal 7 menentukan bahwa kepada badan-badan lain, selain instansi Pemerintah, yang untuk melaksanakan tugasnya memerlukan penguasaan tanah yang dikuasai langsung Negara dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) dengan kewenangan yang bersifat publik. Istilah badan-badan lain tidak terdapat penjelasan lebih lanjut. Namun disimak dari substansi

kewenangan yang dilekatkan pada HPL yang lebih dimaksudkan menunjang pelaksanaan tugas pelayanan publik, maka dapat dimasukkan ke dalam istilah tersebut adalah Perusahaan Negara terutama yang mengemban misi pemberian pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf dan ayat (2) UU. No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara.

Kepada Perusahaan-Perusahaan Negara yang demikian bukan hanya dapat diberi tanah seluas yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pelayanan publiknya kepada masyarakat, namun juga diberi suatu status hak yang khusus yaitu Hak Pengelolaan. Kekhususannya bahwa Hak Pengelolaan lebih mempunyai sifat publik sehingga dapat dikatakan sebagai bentuk khusus dari Hak Menguasai Negara. Hal ini dapat dicermati dari isi kewenangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 yaitu merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, yang mendukung pelaksanaan tugasnya serta menyerahkan bagian-bagian dari tanah yang masing-masing luasnya maksimum 1.000 M2 kepada pihak ketiga dengan memberikan hak atas tanah tertentu yaitu Hak Pakai. Dengan kemudahan mendapatkan tanah yang diperlukan, Perusahaan Negara dapat lebih mengefektifkan pelaksanaan tugasnya memenuhi kebutuhan masyarakat seperti perumahan ataupun tanah pertanian yang dilakukan melalui program transmigrasi.

Kedua, jaminan ketersediaan tanah bagi Perusahaan-Perusahaan Industri Negara tertentu yang produksinya berkaitan dengan kebutuhan sandang-pangan masyarakat namun kelancaran produksinya tergantung pada tanaman-tanaman tertentu sebagai bahan bakunya. Perusahaan yang dimaksud misalnya industri gula atau industri kain yang di satu sisi harus terus dijaga keberlangsungan produksinya karena menyangkut kebutuhan pokok masyarakat, namun dari sisi lain keberlangsungan produksinya sangat tergantung pada ketersediaan tanaman-tanaman tertentu dalam jumlah yang cukup sebagai bahan bakunya seperti tanaman tebu untuk industri gula dan tanaman yang menghasilkan serat yang diperlukan industri kain. Lebih lanjut, ketersediaan tanaman tertentu tersebut masih juga tergantung pada ketersediaan tanah dalam luasan yang cukup yang dapat digunakan untuk menghasilkan tanaman yang dimaksud.

Kedudukan perusahaan industri tersebut bagi pemenuhan kebutuhan sandang-pangan masyarakat yang begitu penting dan strategis, penyediaan tanahnya tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada upaya dari perusahaan industri Negara yang bersangkutan karena luasnya tidak akan dapat mendukung ketersediaan tanaman dalam jumlah yang cukup. Untuk itulah, Pemerintah membantu memfasilitasi untuk menjamin ketersediaan tanah seluas yang diperlukan dengan melibatkan warga masyarakat pemilik tanah di daerah kerja perusahaan industri yang bersangkutan. Jaminan tersebut, sebagaimana ditentukan dalam UU No.38 Tahun 1960 yang kemudian disempurnakan dengan UU No.20 Tahun 1964, diwujudkan dalam bentuk :

Perkembangan Hukum Pertanahan

- a. Pembentukan Panitia di tingkat Daerah kabupaten yang akan membantu menyusun rencana penyediaan tanah dan Panitia Desa yang akan menjadi perantara dalam melaksanakan musyawarah dengan warga masyarakat pemilik tanah;
- b. Pemberlakuan sistem bergiliran dalam penyediaan tanah di antara desa-desa yang termasuk dalam daerah kerja perusahaan dan di antara kelompok pemilik tanah di tiap-tiap desa yang terkena giliran. Sistem bergiliran ini dimaksudkan untuk tidak memberatkan warga masyarakat pemilik tanah sehingga baru setelah beberapa tahun akan terkena giliran. Sistem giliran bukan keputusan yang bersifat sepihak dari Pemerintah namun ditetapkan secara musyawarah dalam waktu yang cukup wajar antara Panitia Desa dengan para pemilik tanah. Hasilnya musyawarah dituangkan dalam suatu Penetapan Panitia Desa yang menjadi pedoman bersama;
- c. Penyerahan tanah untuk ditanami tanaman tertentu dilakukan oleh pemilik tanah yang terkena giliran melalui suatu bentuk hubungan hukum tertentu atau suatu perjanjian tertentu dengan perusahaan industri seperti perjanjian sewa-menyewa. Penyerahan tanah dilakukan sesuai dengan kesepakatan dalam musyawarah dan bahkan jika pemilik tanah mengingkari untuk menyerahkan sebagaimana yang sudah tertuang dalam Penetapan Panitia Desa dapat dikategorikan sebagai perbuatan pidana. Penyerahan tanahnya dilakukan atas dasar keputusan Pengadilan meskipun pihak pemilik tanah masih melakukan upaya banding.

Dengan ketentuan seperti di atas, ketersediaan tanah yang diperlukan bagi perusahaan industri penghasil kebutuhan pokok sandang-pangan masyarakat dapat dijamin dalam luas yang cukup dan tepat waktu sehingga kegiatan produksi dapat terus dilaksanakan. Agar jaminan ketersediaan tanah yang difasilitasi oleh Pemerintah juga didukung oleh warga masyarakat pemilik tanah, maka UU No.38/1960 jo. UU No.20/1964 menentukan 2 hal yaitu :

- a. Pemberian perhatian terhadap kepentingan pemilik yang telah bersedia berkorban yaitu pemberian uang sewa yang layak sebesar hasil yang diperoleh dari tanaman yang biasa ditanam oleh pemiliknya sendiri seperti ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UU No.20/1964;
- b. Pengembangan tanggungjawab sosial perusahaan atau “corporate social responsibility” bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah kerjanya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UU No.38/1960 dan penjelasannya. Bentuk dari tanggungjawab sosial tersebut adalah pengangkatan pekerja dari warga masyarakat setempat dan pembangunan fasilitas sosial dan umum yang diperlukan oleh masyarakat setempat.

B. Kelompok Diuntungkan Periode 1967-2005

Perubahan orientasi kepentingan dari instrumentasi hukum pertanahan pada periode 1967 sampai 2005 yaitu ke arah pemberian dukungan bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi yang diikuti dengan penempatan nilai universalistik, pencapaian prestasi, dan individualistik sebagai dasar pengembangan substansi hukumnya telah menyebabkan terjadinya perubahan kelompok yang diuntungkan. Pengejaran pertumbuhan kegiatan usaha dan produksi dalam waktu yang relatif cepat sebagaimana direncanakan dalam setiap Repelita menuntut peranan kelompok masyarakat yang berbeda. Kelompok orang perorangan yang mayoritas namun kemampuannya menjalankan kegiatan ekonomi masih lemah, koperasi yang masih dihadapkan pada keterbatasan kemampuannya, dan perusahaan negara yang hanya diorientasikan pada pelayanan publik, semuanya dinilai tidak akan dapat dijadikan sandaran utama bagi percepatan peningkatan kegiatan usaha dan produksi barang yang diperlukan masyarakat atau untuk ekspor sebagai penghasil devisa negara.

Penempatan nilai universalistik, pencapaian prestasi, dan individualistik sebagai pilihan sebenarnya tidak memberikan keistimewaan tertentu kepada kelompok tertentu untuk lebih diuntungkan dibandingkan dengan yang lainnya. Nilai-nilai tersebut hanya memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk saling bersaing dalam memenuhi persyaratan baik administratif seperti keharusan berbadan hukum maupun permodalan yang diperlukan dalam menjalankan kegiatan usaha. Penetapan persyaratan-persyaratan demikian dimaksudkan agar mereka yang menjalankan kegiatan usaha dapat memberikan kontribusinya terhadap pencapaian pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, pihak yang diuntungkan dari pilihan nilai-nilai di atas adalah mereka yang mampu bersaing memenuhi persyaratan-persyaratan berbadan hukum dan permodalan.

Perusahaan swasta yang besar jelas lebih mampu memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut karena mereka melakukan kegiatan usaha dalam suatu wadah badan hukum terutama berbentuk perseroan terbatas dengan dukungan modal yang relatif besar seperti telah diuraikan dalam sub-bab sebelumnya. Oleh karenanya secara lebih tegas, pihak yang diuntungkan adalah perusahaan-perusahaan swasta yang besar bukan karena adanya perhatian atau perlakuan khusus yang sengaja diberikan oleh pemerintah namun disebabkan oleh kemampuan mereka memenuhi persyaratan yang ditentukan. Bentuk keuntungan yang mereka terima bukan hanya berupa kesempatan untuk menjalankan kegiatan usaha namun juga berupa berbagai fasilitas yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan pertanahan sebagai bagian dari daya tarik bagi untuk menjalankan usaha di Indonesia.

Di samping itu, Pemerintah Indonesia bukanlah pihak yang netral namun justru menempatkan dirinya sebagai pihak yang berkepentingan bagi pencapaian

pertumbuhan ekonomi. Keberhasilan pembangunan ekonomi tidak semata-mata tergantung pada peranan perusahaan swasta besar, juga tergantung pada peranan yang dijalankan oleh Pemerintah sendiri terutama dalam menyediakan prasarana dan sarana yang diperlukan untuk mendukung kelancaran kegiatan usaha di berbagai sektor utama seperti pertanian, industri, dan pembangunan perumahan. Untuk mampu menjalankan perannya tersebut, Pemerintah memerlukan fasilitas-fasilitas pendukung yang di antaranya bersumber dari peraturan perundang-undangan pertanahan. Dengan demikian, pihak lain yang diuntungkan secara tidak langsung dari pilihan kepentingan dan nilai-nilai tersebut adalah instansi Pemerintah sebagai pelaksana pembangunan dan penyedia prasarana-sarana pendukung kegiatan ekonomi tersebut.

Hal ini tidak berarti bahwa selama periode ini hukum pertanahan terutama yang terkait dengan struktur penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah tidak menaruh perhatian pada pemberian fasilitas-fasilitas tertentu kepada kelompok perorangan mayoritas yang lemah. Perhatian terhadap kepentingan kelompok ini juga diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang memberikan penguatan terhadap penguasaan tanah oleh mereka, seperti sejak tahun 1974 ada penyediaan rumah murah bagi kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah yang harganya ditempatkan di bawah kontrol Pemerintah meskipun kemudian terjadi penyempitan luas tanah yang disediakan perkapling. Adanya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) pada awal dekade 1980'an untuk lebih memberikan jaminan kepastian hukum dengan fasilitas biaya yang murah. Pada pertengahan dekade 1990'an pemberian kesempatan kepada pemilik Rumah Sederhana atau Sangat Sederhana yang tanahnya berstatus HGB atau Hak Pakai untuk meningkatkan statusnya menjadi Hak Milik dengan biaya yang murah. Namun ketentuan-ketentuan yang demikian lebih tepat ditempatkan sebagai pemberian “tetesan” pemerataan dari kebijakan pokok pengejaran pertumbuhan kegiatan usaha dan produksi. Tujuannya lebih dimaksudkan untuk mengurangi tekanan kekecewaan kelompok masyarakat mayoritas yang dituntut untuk terus berkorban bagi keberhasilan pembangunan melalui pelepasan atau pembebasan hak atas tanah yang mereka punyai bagi keperluan pembangunan.

Pada Era Reformasi yaitu pasca keruntuhan rezim Orde Baru, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dinilai sebagai bentuk pengakomodasian terhadap pandangan Akademisi dan Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat tertentu yang pro-pemberdayaan kepentingan kelompok masyarakat yang cenderung terpinggirkan dalam kebijakan pertanahan. Namun peraturan perundang-undangan tersebut justru menyembunyikan kepentingan kelompok utama yang diuntungkan atau hanya sebatas sebagai pernyataan politik karena tidak diikuti dengan penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih operasional.

Diantara peraturan perundang-undangan ini adalah : (1) Permennag/Ka

BNP No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang tampaknya mengakomodasi pandangan yang sebelumnya telah disuarakan dan diperjuangkan oleh Akademisi tertentu³³⁵ untuk secara obyektif mengakui keberadaan Hak Ulayat. Permennag/Ka BPN memang memberikan landasan bagi pengakuan Hak Ulayat yang lebih lanjut menyerahkan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pemberian pengakuan. Namun pemberian pengakuan yang dikehendaki dalam Permennag/Ka BPN itu masih bersifat setengah hati karena bagian-bagian dari tanah Hak Ulayat yang sudah diberikan kepada perusahaan swasta untuk usaha perkebunan besar tidak boleh lagi ditempatkan sebagai bagian dari wilayah Hak Ulayat, sehingga harapan untuk memberikan perlindungan yang sepenuhnya terhadap kepentingan kelompok yang terpinggirkan tersebut cenderung tidak dapat dipenuhi; (2) TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang memberikan landasan politik bagi pengembangan hukum pertanahan yang lebih memberikan perhatian pada kepentingan kelompok mayoritas yang lemah. Namun TAP MPR yang merupakan hasil perjuangan dari Kelompok Studi Pembaharuan Agraria³³⁶ yang didukung oleh sejumlah anggota MPR pada waktu itu tampaknya belum dijadikan landasan politik hukum yang secara aktual dapat mendorong perubahan hukum pertanahan ke arah yang lebih memperhatikan kepentingan kelompok masyarakat di luar kelompok utama yang diuntungkan dalam hukum pertanahan.

Instrumentasi hukum pertanahan sebagai pengatur ketersediaan tanah yang diperlukan untuk mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi sudah mulai dilakukan sejak Repelita Pertama. Hal ini dapat dicermati dari peraturan perundang-undangan bidang pertanahan yang ditetapkan sebagai pemberian fasilitas atau kemudahan bagi kelompok pelaku utama kegiatan ekonomi yang kemudian terus dikembangkan dalam tahun-tahun berikutnya sejalan dengan semakin tingginya kebutuhan tanah untuk mendukung peningkatan jumlah kegiatan ekonomi. Uraian berikut akan difokuskan pada 2 (dua) kelompok utama yang diuntungkan beserta fasilitas-fasilitas yang diberikan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan pertanahan selama periode 1967 sampai 2005, yaitu :

1. Perusahaan-Perusahaan Swasta Besar

Perusahaan-perusahaan swasta besar sebagai pihak yang dapat memenuhi persyaratan dan sekaligus mampu berprestasi dalam pencapaian peningkatan kegiatan usaha dan produksi telah menempatkan diri sebagai pihak yang diuntungkan. Keuntungan tersebut berupa pemberian fasilitas-fasilitas tertentu seperti jaminan ketersediaan dan perolehan tanah yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usahanya, kemudahan dan jaminan yang terkait dengan pemberian hak atas tanahnya, dan yang terkait dengan kegiatan pengusahaan atau

pemanfaatan tanah. Lebih lanjut, fasilitas-fasilitas tersebut diuraikan sebagai berikut :

a. Jaminan ketersediaan dan perolehan tanah

Jaminan ini diberikan melalui pemberian keputusan pencadangan tanah dan perizinan lokasi beserta perolehan tanah yang ditetapkan dan diberikan oleh pemerintah daerah. Keputusan pencadangan tanah merupakan suatu bentuk penetapan yang dimaksudkan untuk memberikan suatu kepastian tentang ketersediaan tanah yang diperlukan. Perizinan lokasi dan perolehan tanah merupakan pemberian kewenangan kepada subyek-subyek tertentu seperti perusahaan-perusahaan swasta besar untuk melakukan suatu perbuatan dalam kerangka perolehan tanah di lokasi yang ditunjuk dan sekaligus berfungsi sebagai kontrol agar perbuatan subyek yang diberi kewenangan mengarah pada pencapaian tujuan yang dikehendaki.

Keputusan Pencadangan Tanah sudah ditentukan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yaitu : Permendagri No.5 Tahun 1974 tentang Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan sebagai dasar yang bersifat umum, peraturan yang berlaku khusus bagi penanaman modal adalah Permendagri No.5 Tahun 1977 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah serta Izin Bangunan dan Izin Undang-Undang Gangguan Untuk Keperluan Perusahaan yang Mengadakan Penanaman Modal yang kemudian diganti dengan Permendagri No. 3 Tahun 1984 dan diganti lagi dengan Permendagri No. 12 Tahun 1984, peraturan yang berlaku khusus bagi perumahan adalah Permendagri No.2 Tahun 1984 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, yang kemudian diganti dengan Permendagri No. 3 Tahun 1987, peraturan yang berlaku khusus bagi pembangunan Kawasan Industri adalah Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.18 Tahun 1989 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Kawasan Industri. Pada tahun 1992 diberlakukan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1992 tentang Tata Cara Bagi Perusahaan Untuk Memperoleh Pencadangan Tanah, Izin Lokasi, Pemberian, Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Atas Tanah serta Penerbitan Sertifikatnya, yang tampaknya lebih dimaksudkan sebagai dasar hukum yang bersifat umum. Namun kemudian dengan adanya kebijakan deregulasi pada tahun 1993 terutama dengan Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal, pencadangan tanah tidak diperlukan lagi sebagai langkah mengurangi birokratisasi dalam bidang perizinan.

Keputusan pencadangan tanah menjadi titik awal dari keinginan untuk memberikan kepastian baik bagi perusahaan swasta besar maupun bagi pemerintah. Bagi perusahaan, keputusan pencadangan tanah merupakan jaminan awal akan ketersediaan tanah yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usaha.

Pencadangan tanah memberi kepastian bahwa kegiatan usahanya akan dapat dijalankan di lokasi yang diinginkan dengan luas yang diperlukan bagi penyelenggaraan usahanya. Begitu juga bagi Pemerintah, pencadangan tanah memberikan kepastian bahwa perusahaan yang diberi jaminan ketersediaan tanah diyakini dapat mendukung peningkatan kegiatan usaha dan produksi.

Sesuai dengan fungsi pokoknya sebagai pemberi jaminan kepastian akan ketersediaan tanah yang diperlukan untuk mendukung kegiatan usaha yang sungguh-sungguh berdampak pada pertumbuhan ekonomi, keputusan pencadangan tanah hanya diberikan kepada perusahaan yang dalam kegiatan usahanya memerlukan tanah yang luas. Pasal 10 ayat (2) Permendagri No.5 Tahun 1974 menentukan :

“Sementara menunggu diperolehnya izin usaha (bagi perusahaan non-penanaman modal) atau persetujuan Presiden atau Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Pusat , jika diperlukan tanah yang luas, maka Gubernur Kepala Daerah dapat mencadangkan tanah yang diperlukan untuk kepentingan perusahaan atau calon penanam modal seluas yang akan benar-benar diperlukan untuk penyelenggaraan usaha yang direncanakan”

Pengkaitan antara pemberian pencadangan tanah dengan keperluan tanah yang luas mempunyai makna di samping pemberian kepastian oleh pemerintah kepada perusahaan akan ketersediaan tanah yang diperlukan, juga penilaian bahwa pencadangan tanah berpotensi memberikan dukungan bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi

Ukuran mengenai keperluan tanah yang luas yang mengharuskan adanya pencadangan tanah semula diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan khusus seperti di atas. Jika dalam peraturan perundang-undangan khusus di atas tidak menentukan ukuran yang pasti, maka ukurannya lebih diserahkan kepada pertimbangan dari Pemerintah Daerah untuk menilainya berdasarkan realitas yang ada. Namun jika peraturan perundang-undangan khusus seperti bidang penanaman modal dan pembangunan perumahan menetapkan ukuran yang tegas, maka ketentuan itulah yang digunakan sebagai patokan.

Bagi perusahaan yang melakukan penanaman modal di bidang pembangunan perumahan atau industri, Permendagri No.5 Tahun 1977 membuka kesempatan untuk diberikan pencadangan tanah jika kegiatan usahanya memerlukan tanah seluas di atas 0,5 hektar bagi usaha yang terletak di wilayah kotamadya dan ibukota kabupaten atau seluas di atas 10 hektar bagi kegiatan usaha yang terletak di luar kedua wilayah tersebut. Bahkan bagi pembangunan perumahan, Pasal 9 jo. Pasal 2 ayat (2) dan (3) Permendagri No.3 Tahun 1987 menetapkan bahwa pencadangan tanah diberikan jika keperluan tanahnya seluas minimal 15 (lima belas) Ha.

Khusus di bidang usaha pembangunan perumahan, ada penambahan fungsi

Perkembangan Hukum Pertanahan

dari pencadangan tanah di samping sebagai pemberi jaminan kepastian ketersediaan tanah juga berfungsi sebagai pemberian izin untuk melakukan kegiatan perolehan tanah. Pasal 11 ayat (1) Permendagri No.3 Tahun 1987 menentukan :

“Selama belum diperoleh penetapan izin lokasi atau izin pencadangan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 9, perusahaan yang bersangkutan tidak diperkenankan untuk melakukan pembelian atau pembebasan tanah dan lain-lain kegiatan yang mengubah penguasaan tanah baik secara fisik maupun yuridis”

Jika ketentuan di atas dipahami secara *a contrario*, maka jika perusahaan pembangunan perumahan sudah memperoleh salah satu izin yaitu izin lokasi atau izin pencadangan tanah, kegiatan perolehan tanah yaitu pembelian atau pembebasan tanahnya sudah dapat dilakukan. Adanya penambahan fungsi tersebut juga dapat disimak dari adanya perubahan konsep yang digunakan dan pelekatan batas waktu berlakunya. Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, konsep yang digunakan adalah keputusan pencadangan tanah yang menunjukkan adanya penetapan penyediaan tanah di suatu lokasi tertentu oleh Gubernur yang dicadangkan sebagai tempat bagi kegiatan usaha dari perusahaan yang diberi dan nantinya akan ditetapkan dalam izin lokasi. Namun dalam Pasal 9 Permendagri No.3 Tahun 1987 dirubah dengan menggunakan konsep “Izin Pencadangan Tanah” yang tidak hanya sekedar menetapkan penyediaan tanah untuk dicadangkan bagi kegiatan usaha yang akan dilakukan nanti namun juga seperti yang ditentukan dalam Pasal 11 ayat (1) sudah memberikan perkenan kepada perusahaan yang diberi izin tersebut untuk melakukan kegiatan perolehan tanah. Untuk itu oleh Pasal 9 ayat (3), Izin Pencadangan Tanah tersebut diberi jangka waktu berlaku selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk paling lama 6 (enam) bulan lagi. Implikasi dari perubahan tersebut jelas adalah pemberian fasilitas tambahan berupa jadwal waktu yang lebih awal untuk memulai kegiatan perolehan tanah dan jika digabungkan dengan jangka waktu izin lokasinya maka perusahaan mempunyai kelonggaran waktu yang lebih banyak untuk melakukan kegiatan perolehan tanah.

Dalam perkembangannya, terutama melalui Paket Kebijakan Deregulasi bulan Juli 1992 yang ingin menyederhanakan perizinan, pemerintah tampaknya ingin mengatur secara lebih tegas mengenai pencadangan tanah ini. Hal ini dilakukan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1992 yang dalam Pasal 2 menentukan bahwa pencadangan tanah masih tetap diperlukan bagi : semua kegiatan usaha yang dilakukan melalui proses penanaman modal, kegiatan usaha non-penanaman modal yang memerlukan tanah seluas di atas 0,5 (setengah) Ha, dan kegiatan usaha di bidang pembangunan perumahan yang memerlukan tanah seluas di atas 15 (lima belas) Ha. Di samping

itu, Surat Keputusan Pencadangan Tanah menjadi syarat bagi perusahaan untuk mengajukan permohonan izin lokasi sehingga menghilangkan kerancuan fungsi pencadangan tanah dengan izin lokasi seperti yang terdapat dalam Permendagri No.3 Tahun 1987.

Paket Kebijakan Dereglasi Juli 1992 dinilai masih birokratisnya perizinan di bidang pertanahan. Oleh karenanya melalui Paket Kebijakan Dereglasi Bulan Oktober 1993 Pemerintah mulai menata perizinan di bidang pertanahan dengan meniadakan lembaga pencadangan tanah. Hal ini diatur dalam Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1993 yang tidak mencantumkan lagi keharusan pencadangan tanah. Peniadaan lembaga pencadangan tanah memang lebih menyederhanakan dan mempercepat perizinan di bidang pertanahan karena mekanismenya langsung dapat meminta izin lokasi tanpa didahului oleh keputusan pencadangan tanah. Namun peniadaan tersebut menimbulkan kekhawatiran di kalangan perusahaan swasta besar akan terjaminnya ketersediaan tanah yang diperlukan bagi penyelenggaraan kegiatan usahanya.

Pemerintah tampaknya menyadari kekhawatiran tersebut sehingga dalam Kepmennag/Ka BPN No.22 Tahun 1993 diberi pedoman agar setiap Pemerintah Daerah Kabupaten menyiapkan 3 (tiga) macam sarana yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten dan jika belum ada harus disediakan penggantinya berupa Pola Dasar Daerah yang mengandung arahan peruntukan tanah, Peta-peta yang berisi Rencana Persediaan, Peruntukan dan Penggunaan Tanah serta kemampuan tanah, dan Peta Kontrol sebagai pemantau wilayah yang sudah diberikan izin lokasi atau belum. Dengan sarana tersebut, setiap kegiatan usaha yang berpotensi mendukung pertumbuhan ekonomi akan dijamin ketersediaan tanah di lokasi yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten atau Pola Dasar Pembangunan Daerah yang mengandung rencana peruntukan tanah. Kesesuaiannya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau Arahan Peruntukan Tanah inilah yang menjadi sarana penjamin ketersediaan tanah. Jika dalam Rencana atau Arahan tersebut masih terbuka untuk dilakukan kegiatan usaha baru, maka jaminan ketersediaan tanah dapat diberikan.

Penetapan Lokasi dan Perolehan Tanah merupakan 2 (dua) konsep yang menunjuk pada kondisi yang berbeda yaitu penetapan lokasi dimaksudkan untuk menunjuk dan menetapkan letak tanah yang akan dijadikan tempat mendirikan atau melakukan kegiatan usaha serta luas tanah yang boleh dikuasai dan digunakan oleh perusahaan, sedangkan perolehan tanah menunjuk pada kegiatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan dan menguasai tanah yang akan digunakan.

Semula Permendagri No.5 Tahun 1974 dan Permendagri No.5 Tahun 1977 membedakan keduanya sebagai kegiatan yang berdiri sendiri. Penetapan lokasi dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dengan memperhatikan rencana pembangunan yang ada di masing-masing daerah, sedangkan kegiatan

perolehan tanah dilakukan oleh perusahaan yang memerlukan tanah yang tidak selalu memerlukan izin kecuali jika tanah yang diperlukan luas. Artinya jika tanah yang diperlukan tidak luas, perusahaan dapat melakukan perolehan tanah tanpa perlu ada pengarah dan kontrol pemerintah. Sebaliknya jika tanah yang diperlukan luas, maka diperlukan izin dari pemerintah agar lebih terarah dan terkontrol.

Dalam perkembangannya, Permendagri No.3 Tahun 1984 yang kemudian diganti Permendagri No.12 Tahun 1984, penetapan lokasi dan perolehan tanah disatukan dalam satu perizinan yaitu Izin Lokasi dan Pembebasan/Pembelian Tanah. Pasal 4 ayat (1) Permendagri No.12 Tahun 1984 menentukan : “dalam rangka pelayanan dan penyelesaian perizinan melalui sistem pelayanan tunggal, wewenang pengeluaran atau pemberian Izin Lokasi dan Pembebasan/Pembelian Tanah dikeluarkan oleh Ketua BKPMMD atas nama Gubernur”. Penyatuan kedua kegiatan itu dalam satu perizinan terus diakomodasi oleh peraturan perundang-undangan yang berikutnya. Bahkan kemudian sejak diberlakukannya Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1993 yang kemudian diganti dengan Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1999 terjadi penyederhanaan istilah menjadi hanya Izin Lokasi yang didalamnya terdapat penetapan luas tanah yang dapat dikuasai, letak tepat tanah yang akan dijadikan tempat kegiatan usaha, dan pemberian perkenan untuk melakukan kegiatan perolehan tanah baik melalui pembelian maupun pembebasan tanah.

Batasan luas tanah yang diharuskan adanya Izin Pembebasan/Pembelian Tanah selalu mengalami perubahan yang menunjukkan dinamisnya pemikiran pemerintah. Semula berdasarkan Permendagri No.5/1977 batasan luas tanah ditentukan minimal 0,5 Ha jika terletak di kotamadya atau ibukota kabupaten dan 10 Ha jika terletak di luar lokasi tersebut. Di sektor pembangunan perumahan, menurut Permendagri No.3/1987, batasan luas tanah tidak ditentukan minimalnya. Jika tanah yang diperlukan tidak lebih dari 15 ha ijin lokasinya diberikan oleh bupati, antara 15 200 hektar jika diberikan Gubernur, dan Gubernur dengan persetujuan Mendagri jika luasnya di atas 200 hektar. Namun berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3/ 1992 yang kemudian dikuatkan oleh Permennag/Ka BPN No.2/1993 sebagai penggantinya, semua perusahaan yang menjalankan kegiatan baik melalui penanaman modal maupun non-penanaman modal dengan luas tanah berapapun harus memohon Izin Lokasi. Pasal 2 ayat (2) Permennag/Ka.BPN menentukan :

“dalam mengajukan permohonan izin lokasi sebagaimana dimaksud ayat (1), pemohon melampirkan rekaman surat persetujuan penanaman modal bagi PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) atau Surat Pemberitahuan Persetujuan Presiden bagi PMA (Penanaman Modal Asing) atau Surat Persetujuan Prinsip dari Departemen teknis bagi Non-PMDN/PMA”

Namun kemudian berdasarkan Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1999, Izin Lokasi hanya disyaratkan bagi perusahaan yang berencana melakukan kegiatan usaha melalui proses penanaman modal terutama yang memerlukan tanah di atas 25 hektar bagi usaha bidang pertanian atau di atas 1 hektar bagi usaha non-pertanian. Hal ini ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) huruf f:

“setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai Izin Lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal yang bersangkutan, kecuali dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yaitu : (f). tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal tidak lebih dari 25 hektar untuk usaha pertanian atau tidak lebih dari 10.000 m² untuk usaha bukan pertanian”.

Dengan demikian, Izin Lokasi hanya diperlukan bagi kegiatan usaha yang dilakukan melalui penanaman modal dengan luas tanah di atas 25 ha bagi usaha pertanian atau 1 ha bagi usaha non-pertanian, sedangkan bagi perusahaan penanaman modal yang hanya memerlukan tanah yang luasnya di bawah 25 hektar atau kurang dari 1 hektar atau perusahaan non penanaman modal tidak memerlukan Izin Lokasi namun harus menyampaikan pemberitahuan tentang rencana perolehan tanahnya.

Perubahan yang terakhir ini dimaksudkan untuk menarik minat kembali dan memberikan motivasi kepada perusahaan-perusahaan penanam modal yang telah berencana melakukan kegiatan usaha di Indonesia namun terhenti karena kekurangan modal sebagai akibat krisis yang terjadi.³³⁷ Bagi perusahaan yang berencana melakukan kegiatan usaha non-penanaman modal tidak diwajibkan mempunyai Izin Lokasi lagi. Hal ini mengandung makna bahwa mereka mempunyai kebebasan melakukan proses perolehan tanahnya tanpa perlu bantuan dari Pemerintah.

Izin Lokasi mempunyai fungsi yang berbeda bagi pemerintah dan bagi perusahaan yang diberi. Bagi Pemerintah, Izin lokasi berfungsi sebagai pengarah mengenai letak tepat tanah dan luas tanah yang dapat dibeli atau dibebaskan dan dikuasai serta digunakan sebagai tempat melakukan kegiatan, sebagai kontrol agar perolehan tanah diselesaikan dalam waktu yang telah ditetapkan, dan sebagai kontrol agar kegiatan usahanya dapat segera dilaksanakan sehingga kontribusinya bagi peningkatan kegiatan usaha dan produksi dapat segera dapat diwujudkan. Bagi perusahaan yang diberi, Izin Lokasi berfungsi sebagai pemberi dasar adanya kewenangan untuk melakukan proses perolehan tanah dan yang penting sebagai landasan untuk mengajukan permohonan mendapatkan bantuan kemudahan dan percepatan dalam proses perolehan tanahnya.

Proses perolehan tanah oleh perusahaan-perusahaan pemegang Izin Lokasi

dapat dilakukan melalui 2 (dua) jalur yaitu melalui perantara Pemerintah dan melalui hubungan hukum langsung dengan warga masyarakat pemilik tanah. Perusahaan diberi kebebasan untuk memilih salah satu jalur berdasarkan pertimbangan dari masing-masing perusahaan. Kedua jalur menyediakan adanya bantuan dari pemerintah, meskipun pemberian bantuan bagi perolehan tanah melalui perantara Pemerintah lebih intensif dibandingkan dengan jalur yang kedua.

Perolehan tanah melalui perantara Pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) lembaga, yaitu Pencabutan Hak Atas Tanah atau Pembebasan Hak Atas Tanah. Pencabutan Hak sebagaimana diatur UU No.20 Tahun 1961 merupakan kegiatan perolehan tanah dengan cara mengambil tanah kepunyaan suatu pihak oleh Negara secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanahnya menjadi hapus tanpa yang bersangkutan melakukan suatu pelanggaran atau lalai dalam melakukan suatu kewajiban hukum dengan memberikan ganti kerugian, sedangkan pembebasan tanah sebagaimana diatur dalam Permendagri No.15 Tahun 1975 merupakan kegiatan perolehan tanah dengan cara melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau yang menguasai tanah dengan memberikan ganti kerugian yang ditentukan secara musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.³³⁸

Penggunaan Pencabutan Hak Atas Tanah oleh perusahaan swasta dibuka kemungkinannya oleh UU No.20 Tahun 1961 sendiri yang kemudian dalam periode Orde Baru lebih dipertegas oleh Inpres No.9 Tahun 1973 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, namun dengan semangat yang berbeda. Hal ini dapat dicermati dari perubahan status dari ketentuan yang menjadi landasan bagi kemungkinan perusahaan swasta menggunakan Pencabutan Hak. Menurut UU No. 20 Tahun 1961, penggunaan Pencabutan Hak oleh perusahaan swasta hanya merupakan pengecualian terhadap prinsip bahwa Pencabutan Hak hanya diperuntukkan bagi keperluan usaha-usaha Negara yang menurut kebijakan pembangunan ekonomi pada periode 1960-1966 selalu berorientasi bagi perwujudan kepentingan bersama rakyat atau sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengecualian terhadap kemungkinan penggunaan Pencabutan Hak oleh perusahaan swasta disimpulkan dari Penjelasan Umum UU No.20 Tahun 1961 angka (4) huruf b, yaitu :

“Umumnya (secara prinsip) pencabutan hak diadakan untuk keperluan usaha-usaha Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah) karena menurut Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria hal itu hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum. Tetapi biarpun demikian, ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini tidak menutup kemungkinan untuk, sebagai pengecualian, mengadakan pula pencabutan hak guna pelaksanaan usaha-usaha swasta, asal usaha itu benar-benar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin diperoleh tanah yang diperlukan melalui persetujuan dengan yang

empunya serta usaha swasta tersebut rencananya harus disetujui Pemerintah dan sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana”

Penjelasan Umum di atas menyatakan bahwa kepentingan umum adalah kegiatan atau usaha-usaha yang dijalankan oleh Negara melalui Pemerintah atau Pemerintah Daerah demi mewujudkan kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama rakyat. Karena Pencabutan Hak hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan pengertian kepentingan umum adalah usaha-usaha yang dilaksanakan oleh Negara, maka dalam UU ini ditentukan bahwa Pencabutan Hak pada prinsipnya hanya boleh digunakan oleh Pemerintah. Dari kata-kata sebagai pengecualian dan asal dapat disimpulkan bahwa Perusahaan swasta pada prinsipnya tidak diperbolehkan untuk menggunakan Pencabutan Hak kecuali jika memenuhi persyaratan tertentu yaitu :

(a). Usaha perusahaan swasta itu benar-benar dapat mendatangkan dampak positif bagi kepentingan bersama rakyat, sedangkan tanah yang diperlukan tidak dapat diperoleh melalui cara musyawarah atau persetujuan dengan pemilik tanah;

(b). Usaha yang dilakukan perusahaan swasta harus disetujui oleh Pemerintah dan harus sesuai dengan pola pembangunan nasional semesta berencana.

Dengan persyaratan-persyaratan seperti di atas, perusahaan swasta tidak mungkin menjalankan kegiatan usahanya hanya untuk mencari keuntungan bagi dirinya sendiri. Perusahaan swasta, sesuai dengan pola pembangunan semesta berencana sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPRS No.II/MPRS/1960, bukanlah pihak yang ditunjuk sebagai pelaku utama dalam menjalankan kegiatan produksi karena koperasi dan perusahaan Negara yang ditunjuk sebagai pelaku utama. TAP MPRS tersebut menentukan 2 kebijakan yang berbeda yaitu di satu sisi mendorong terjadinya proses “negeranisasi” dan “koperasisasi” kegiatan usaha dengan menempatkan perusahaan negara dan koperasi sebagai pelaku utama, sedangkan di sisi lain mendorong “deswastanisasi” dengan mengurangi dan bahkan meniadakan peranan perusahaan swasta besar. Jika perusahaan swasta masih diberi peranan, maka kebijakan tersebut lebih bersifat transisional sampai perusahaan Negara dan koperasi dapat mengambilalih kegiatan produksi tersebut. Selama pemberian peranan transisional tersebut berlangsung, kegiatan usahanya harus diarahkan untuk mengabdikan pada pemenuhan kepentingan bangsa, negara dan kepentingan bersama rakyat.

Ada 3 (tiga) kebijakan dalam TAP MPRS di atas beserta seluruh lampirannya yang tidak memungkinkan perusahaan swasta menjalankan kegiatan usaha untuk mencari keuntungan hanya bagi dirinya dan sebaliknya mendorong ke arah pemenuhan kepentingan rakyat bersama, yaitu : Pertama, perusahaan swasta diseleksi dan diklasifikasi berdasarkan kemampuan modal dan keahlian yang

dimiliki. Bagi perusahaan swasta yang mempunyai kemampuan modal dan keahlian serta tidak menggantungkan pada fasilitas dari Negara diberi kesempatan untuk melanjutkan usahanya namun harus tunduk pada program dan rencana yang disusun oleh Pemerintah untuk membangun ekonomi sosialis ala Indonesia yaitu tidak adanya eksploitasi yang kuat seperti pemilik terhadap pekerja yang lemah dan keuntungan yang diperoleh dinikmati secara bersama oleh seluruh pihak yang terlibat dalam proses produksi dan masyarakat di sekitarnya.³³⁹ Bagi perusahaan swasta yang tidak mempunyai kecukupan modal namun mempunyai insiatif, pengalaman yang cukup, dan keahlian dapat dimasukkan menjadi bagian dari perusahaan Negara. Pemimpin dan karyawannya diangkat dalam perusahaan Negara yang mewadahnya.³⁴⁰ Sebaliknya perusahaan swasta yang tidak mempunyai kemampuan modal dan keahlian serta hanya dapat menjalankan kegiatan usaha dari pemberian fasilitas dan perlindungan Pemerintah sudah selayaknya tidak diberi lagi hak untuk hidup karena di samping akan memberi beban yang berat bagi Negara juga hanya akan merampas alokasi dana yang seharusnya dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat.³⁴¹

Kedua, kegiatan usaha oleh perusahaan swasta yang diberi kesempatan melanjutkan usahanya secara berangsur-angsur harus berlandaskan pada prinsip kegotong-royongan dan kekeluargaan. Dalam Lampiran TAP MPRS tersebut dinyatakan:³⁴² “perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan sebagaimana Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 beserta Penjelasannya adalah haluan pembangunan di bidang (usaha oleh) swasta”. Artinya perusahaan swasta yang diberi hak hidup tidak boleh menjalankan kegiatan usahanya secara kapitalistik untuk semata-mata mengejar kepentingan dirinya sendiri.

Ketiga, semua kekuatan ekonomi termasuk perusahaan swasta ditempatkan sebagai alat revolusi untuk mewujudkan ekonomi sosialis ala Indonesia. Oleh karenanya, mereka tidak boleh lagi menguasai secara dominan sumber-sumber ekonomi dan tidak boleh lagi berlangsung kegiatan produksi dengan cara mengeksploitasi rakyat demi hanya untuk kepentingan diri sendiri. Sebaliknya mereka harus menjalankan kegiatan usaha yang diorientasikan pada pengabdian bagi kepentingan rakyat bersama.³⁴³

Dengan persyaratan dan kebijakan terhadap perusahaan swasta seperti di atas, pemberian kemungkinan kepada mereka untuk menggunakan Pencabutan Hak sebagai cara untuk memperoleh tanah pasti di dalam kerangka untuk mewujudkan kepentingan bangsa-negara dan kepentingan rakyat bersama. Tanah yang diperoleh melalui Pencabutan Hak pasti digunakan untuk kegiatan usaha yang mendatangkan manfaat dan keuntungan bagi seluruh rakyat.

Pada periode Orde Baru, kemungkinan penggunaan Pencabutan Hak oleh perusahaan swasta mengalami perubahan dari landasan hukum yang berstatus sebagai pengecualian menjadi ketentuan hukum yang biasa beserta semangat yang mendasari. Perusahaan swasta ditempatkan dalam kedudukan yang sama seperti

instansi Pemerintah sehingga keduanya dapat menggunakan Pencabutan Hak sebagai cara memperoleh tanah yang diperlukan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) Inpres No.9 Tahun 1973 yaitu :

“Yang berhak menjadi subyek atau pemohon untuk mengajukan permintaan pencabutan hak atas tanah adalah instansi-instansi Pemerintah atau Badan-Badan Pemerintah maupun usaha-usaha swasta, segala sesuatunya dengan memperhatikan persyaratan untuk dapat memperoleh sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku”.

Penempatan perusahaan swasta dalam kedudukan yang sama dengan instansi Pemerintah berkonsekuensi bahwa penggunaan Pencabutan Hak oleh perusahaan Swasta tidak lagi berstatus sebagai ketentuan pengecualian dengan persyaratan tertentu, namun sebagai ketentuan yang secara otomatis memberikan hak kepada perusahaan swasta. Pasal 3 ayat (2) Inpres No.9/1973 hanya menentukan syarat yaitu rencana proyek usahanya harus disetujui oleh Pemerintah atau Pemda sesuai Rencana Pembangunan yang ada. Pemerintah melalui REPELITA menetapkan bidang-bidang usaha yang perlu didorong pertumbuhannya melalui peranan perusahaan swasta terutama melalui penanaman modal. Salah satu daya tarik yang diciptakan adalah pemberian hak untuk menggunakan Pencabutan Hak sebagai cara memperoleh tanah.

Meskipun Inpres No.9 Tahun 1973 dan UU No.20 Tahun 1973 sama-sama memasukkan kepentingan pembangunan sebagai unsur dari kepentingan umum, namun keduanya mengacu pada semangat yang berbeda dengan konsekuensi yang berbeda terhadap kepentingan perusahaan swasta. UU No.20 Tahun 1961 mengacu pada TAP MPRS No.II/MPRS/1960 yang didasari oleh semangat pemerataan dengan konsekuensi pemberian peranan kepada perusahaan swasta besar yang relatif terbatas dan harus tunduk pada upaya kepentingan bersama rakyat, sebaliknya Inpres No.9 Tahun 1973 mengacu pada TAP MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Keppres yang mengatur masing-masing REPELITA yang didasari semangat pertumbuhan ekonomi dengan konsekuensi pemberian peranan yang relatif besar kepada perusahaan swasta yang besar. Oleh karenanya, pemberian kesempatan kepada perusahaan swasta besar untuk menggunakan Pencabutan Hak merupakan fasilitas yang disamping sebagai sarana memaksimalkan kepentingan individu perusahaan swasta yang bersangkutan juga untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Jika ketentuan UU No.20 Tahun 1961 dicermati, Pencabutan hak bukanlah cara perolehan tanah yang dapat dikatakan cepat dan murah karena pelaksanaannya memerlukan waktu dan tuntutan pemberian perlindungan yang cukup tinggi terhadap warga masyarakat pemilik tanah. Dari segi mekanismenya, Pencabutan Hak memerlukan waktu yang lama karena harus ada Keputusan Presiden terlebih dahulu agar pihak yang memerlukan tanah dapat menguasai dan

menggunakan tanahnya, kecuali jika dalam keadaan mendesak yang memungkinkan tanah dapat dikuasai terlebih dahulu tanpa perlu menunggu adanya Keputusan Presiden. Dari segi kegiatan yang dijadikan dasar untuk dilakukan Pencabutan hak, UU No.20 Tahun 1961 bersifat selektif. Artinya kegiatan tersebut sungguh-sungguh berdampak terhadap kepentingan bersama rakyat, kepentingan bangsa, dan Negara. Tanpa adanya dampak yang sungguh-sungguh dapat terwujud terhadap kepentingan-kepentingan tersebut, cara perolehan tanah melalui Pencabutan Hak tidak mungkin dapat dilakukan.

Dari segi kepentingan pemilik tanah dan tanggungjawab Pemerintah, UU No.20 Tahun 1961 bersifat protektif dan akuntabel. Artinya Pemerintah dituntut sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan bukan hanya pihak yang memiliki tanah namun juga kepentingan pihak-pihak yang menguasai dan menggantungkan hidupnya terhadap tanah seperti pihak penggarap tanah atau yang menempati tanah. Pihak-pihak tersebut harus mendapatkan perlindungan dari Pemerintah dalam kerangka pencabutan hak. Penjelasan Umum UU No.20 Tahun 1961 angka (5) dan Penjelasan Pasal 1 menegaskan bahwa selain ganti rugi tanah yang diberikan kepada pemilik tanah, Pemerintah dituntut bertanggung jawab untuk menyediakan tanah garapan pengganti kepada pihak penggarap yang tanahnya dicabut dan tanah yang dapat ditempati bagi pihak yang menempati tanah yang dicabut.

Agar ganti ruginya sungguh-sungguh layak, penetapan besarnya di samping harus didasarkan pada nilai yang nyata atau sebenarnya dari tanah yaitu bukan harga umum yang merupakan harga yang “dicatut” atau harga yang sudah memasukkan unsur perolehan keuntungan namun bukan juga harga yang murah yang akan berdampak pada penurunan kesejahteraan pemiliknya. Di samping itu, proses penetapannya dilakukan oleh suatu panitia secara partisipatif melalui keanggotaannya yang di samping berasal dari unsur pemerintah juga dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Penjelasan Pasal 4 UU No.20/1961, Panitia harus bersikap akomodatif terhadap pandangan dari masyarakat dengan mengharuskan adanya dengar pendapat dari tokoh masyarakat dan wakil rakyat tani.

Dengan mekanisme serta sifat selektif, protektif, dan akuntabel dari ketentuan UU No.20 Tahun 1961 seperti di atas, Pencabutan Hak sebenarnya bukanlah fasilitas yang memberi kemudahan dan percepatan, kecuali jika dapat menggunakannya melalui cara keadaan yang mendesak. Oleh karena itu, Inpres No.9/1973 memberi tekanan dan perhatian khusus bagi kemungkinan penggunaan Pencabutan Hak melalui cara keadaan yang mendesak dengan persyaratan yang lebih akomodatif terhadap kepentingan pembangunan termasuk yang dilakukan oleh perusahaan swasta. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 Inpres No.9/1973 yang menentukan :

“Dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah yang

bersangkutan, maka penguasaan atas tanah dalam keadaan yang sangat mendesak sebagaimana dimaksud Pasal 6 UU No.20 Tahun 1961 dapat dilakukan apabila kepentingan umum menghendaki adanya :

- a. penyediaan tanah diperlukan dalam keadaan sangat mendesak dimana penundaan pelaksanaannya dapat menimbulkan bencana alam yang mengancam keselamatan umum;
- b. penyediaan tanah sangat diperlukan dalam suatu kegiatan pembangunan yang oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah maupun masyarakat luas pelaksanaannya dianggap tidak dapat ditunda-tunda lagi.

Penggunaan cara yang mendesak oleh perusahaan swasta sehingga tanahnya dapat dikuasai terlebih dahulu sebelum diperolehnya Keputusan Presiden dimungkinkan jika keterlibatan perusahaan swasta diperlukan untuk mengatasi bencana alam yang mengancam keselamatan umum atau usaha yang dilakukan merupakan kegiatan pembangunan yang dianggap tidak dapat ditunda pelaksanaannya. Syarat terakhir ini merupakan unsur baru yang oleh Inpres ditambahkan pada pengertian keadaan yang mendesak yang tidak terdapat dalam UU No.20 Tahun 1961. Tambahan unsur baru tersebut menyebabkan penggunaan Pencabutan Hak sebagai fasilitas yang disediakan baik bagi instansi Pemerintah maupun perusahaan swasta menjadi lebih menarik dan memberi kemudahan. Dengan penggunaan istilah dianggap, suatu kegiatan pembangunan yang tidak dapat ditunda tidak harus nyata-nyata ada atau pasti akan berdampak sungguh-sungguh terhadap kepentingan umum, namun cukup berdasarkan anggapan atau perkiraan subyektif dari Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah. Jika berdasarkan anggapan atau perkiraan subyektif suatu kegiatan pembangunan tidak dapat ditunda, Pemerintah dapat mengeluarkan penetapan untuk dilakukan penguasaan terlebih dahulu terhadap tanah yang diperlukan oleh perusahaan swasta.

Inpres No.9 Tahun 1973 sebagai produk hukum dari Pemerintah Orde Baru yang berobsesi untuk mensukseskan pertumbuhan ekonomi oleh siapapun yang mampu berkontribusi termasuk perusahaan swasta yang ternyata memenuhi persyaratan yang ditetapkan, telah berupaya menjadikan Pencabutan Hak sebagai salah satu bentuk fasilitas yang lebih menarik dan memudahkan. Namun bagaimanapun penggunaan Pencabutan Hak masih dihadapkan pada persyaratan-persyaratan lain yang dari sisi pertimbangan efisiensi kurang menarik.

Oleh karena itu, Pemerintah Orde Baru sejak awal sudah melakukan eksplorasi pengembangan cara perolehan tanah yang lebih cepat dan efisien. Dirjen Agraria Depdagri, sebagai respon terhadap permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dalam menyediakan tanah yang dibutuhkan oleh badan-badan hukum baik swasta maupun pemerintah sendiri, telah mengeluarkan SE. No.Ba/5/281/5, tanggal 28 Mei 1969 kepada para Gubernur yang intinya berisi

Perkembangan Hukum Pertanahan

arahan kemungkinan penggunaan cara pembebasan atau pelepasan hak oleh badan hukum untuk mendapatkan tanah yang diperlukan. Arahan ini kemudian diperkuat oleh SE Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.12/108/12/75 tertanggal 3 Desember 1975, yang kemudian diangkat sebagai substansi dari Permendagri No.15/1975 tentang Tatacara Pembebasan Tanah. Baik SE maupun Permendagri tersebut telah menetapkan Pembebasan Tanah sebagai pilihan cara memperoleh tanah yang dapat digunakan oleh perusahaan swasta. Hal ini ditegaskan dalam Permendagri No.2/1976 yang memberikan akses kepada perusahaan swasta menggunakan Pembebasan Tanah. Bagian Menimbang huruf b dan c Permendagri No.2/1976 yaitu :

“b. untuk merangsang pihak swasta dalam pelaksanaan pembangunan dipandang perlu adanya bantuan fasilitas dari pemerintah yang berbentuk jasa-jasa pembebasan tanah rakyat dalam rangka penyediaan tanah, untuk pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial;

“c. Dalam pelaksanaan kebijaksanaan penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan pembangunan dengan jalan pembebasan tanah rakyat selain memperhatikan segi-segi ekonomi dan yuridis, hendaknya diperhatikan aspek-aspek sosial politis dan psikologis serta hankamnas, demi untuk kelancaran pelaksanaan pembangunan”.

Bagian Menimbang di atas menegaskan 2 (dua) tujuan dari pemberian fasilitas berupa penggunaan Pembebasan Tanah yaitu ketersediaan tanah yang diperlukan oleh perusahaan swasta sebagai tujuan antara dan kelancaran pelaksanaan pembangunan sebagai tujuan akhir yang sekaligus menjadi kepentingan Pemerintah.

Sebagai suatu fasilitas, penggunaan Pembebasan Tanah oleh perusahaan swasta jelas memberikan kemudahan dan kelancaran dalam proses perolehan tanahnya. Kemudahan dan kelancaran proses tersebut yaitu : Pertama, pelaksanaan pembebasan tanahnya dilakukan oleh suatu Panitia yang dibentuk oleh Gubernur yang keanggotaannya berasal dari unsur pemerintah saja yaitu Kepala Kantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya sebagai Ketua sekaligus anggota, seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten yang ditunjuk oleh Bupati atau Walikota, Kepala Kantor IPEDA/IREDA, wakil dari instansi yang membidangi kegiatan usaha yang dilakukan oleh swasta, wakil dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten atau Kotamadya, Kepala Kecamatan, Kepala Desa atau Lurah, dan seorang pejabat dari Kantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya. Artinya, perusahaan swasta telah diberi kesempatan untuk memanfaatkan lembaga pemerintah yaitu Panitia Pembebasan Tanah dalam mempermudah dan memperlancar perolehan tanah yang diperlukan bagi penyelenggaraan kegiatan

usahanya.

Kedua, kedudukan dan peranan Panitia yang sentral dan dominan namun tidak netral atau memihak kepada salah satu pihak yaitu perusahaan swasta yang memerlukan tanah berpotensi untuk lebih menguntungkan salah satu pihak yaitu perusahaan swasta. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan-ketentuan yaitu :

(a) Pasal 3 huruf b Permendagri No.15/1975 yang cenderung menempatkannya sebagai wakil pihak perusahaan swasta yang memerlukan tanah. Pasal 3 huruf b tersebut menentukan bahwa tugas Panitia adalah mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan atau tanaman. Rumusan ketentuan ini memberikan pemahaman bahwa Panitia tidak melakukan perundingan atau musyawarah dengan perusahaan swasta namun hanya dengan pemilik tanah saja. Dengan demikian, Panitia merupakan juru runding yang mewakili perusahaan swasta yang memerlukan tanah.

Pemahaman yang demikian diperkuat oleh ketentuan Pasal 6 ayat (1) Permendagri No.15/1975 bahwa dalam mengadakan penaksiran besarnya ganti rugi, Panitia harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik tanah. Musyawarah tidak dilakukan antara pihak yang memerlukan tanah yaitu perusahaan swasta dengan para pemilik tanah dan Panitia berada dalam posisi di antara keduanya. Namun Pasal-Pasal tersebut telah menempatkan Panitia dalam posisi yang tidak netral dan lebih menempatkannya sebagai wakil dari pihak yang memerlukan tanah. Ketidak-netralan tersebut tentu akan berdampak bahwa dalam proses perundingan atau musyawarah Panitia akan lebih cenderung membela kepentingan pihak perusahaan swasta yang diwakilinya. Kecenderungan yang demikian semakin diperkuat oleh ketentuan Pasal 12 yang menentukan honorarium yang besarnya 1,5% (satu setengah persen) diambilkan dari jumlah harga taksiran ganti rugi yang disediakan oleh perusahaan swasta yang memerlukan tanah. Di samping itu, biaya transportasi dan lain-lain sepenuhnya ditanggung juga oleh perusahaan swasta yang bersangkutan. Dengan kata lain ketentuan Pasal 15 yang didukung oleh Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (1) telah membuka peluang terbangunnya hubungan jasa atau ikatan emosional antara Panitia dengan perusahaan swasta yang memerlukan tanah. Terbangunnya hubungan jasa yang dapat berlanjut pada kemunculan ikatan emosional berarti menciptakan adanya saling ketergantungan antara keduanya dalam memenuhi kepentingan masing-masing. Panitia akan berjuang membela kepentingan perusahaan swasta berhadapan dengan pemilik tanah, termasuk agar pelaksanaannya dapat sesingkat mungkin sebagaimana dituntut oleh Pasal 6 ayat (4) Permendagri No.15/1975. Sebaliknya perusahaan swasta akan berusaha memenuhi kebutuhan pendanaan yang diperlukan oleh Panitia dalam proses pembebasan tanahnya.

(b). Panitia mempunyai peranan yang sentral dalam menentukan besarnya ganti kerugian atas tanah dan bangunan atau tanaman yang akan dibayarkan kepada

pemilik tanah. Pasal 6 ayat (1) Permendagri No.15/1975 memang mengharuskan Panitia melakukan musyawarah dengan para pemilik tanah dalam menentukan besarnya ganti kerugian. Artinya keinginan para pemilik tanah yang diutarakan dalam proses musyawarah seharusnya menjadi faktor penentu dalam penetapan ganti kerugian. Namun ketentuan Pasal 6 ayat (3) justru menganulir kemungkinan tersebut dengan menentukan bahwa besarnya ganti kerugian yang akan dibayarkan ditetapkan oleh kesepakatan internal di antara anggota Panitia dan jika di antara anggota Panitia terdapat perbedaan taksiran maka yang digunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing anggota. Faktor-Faktor yang dijadikan dasar pertimbangan oleh Panitia adalah : di samping kehendak para pemilik tanah yang disampaikan dalam musyawarah, juga harga umum setempat yang ditetapkan secara berkala oleh suatu Panitia Daerah Kabupaten. Bahkan dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No.Ba.12/108/12/75 tanggal 3 Pebruari 1975 dalam angka III dinyatakan bahwa Panitia dalam menetapkan ganti kerugian harus juga memperhatikan besarnya anggaran yang disediakan untuk pembebasan tanah oleh pihak yang memerlukan tanah. Dengan faktor-faktor yang dijadikan dasar saling bertentangan seperti antara kehendak pemilik tanah dengan anggaran dari perusahaan swasta dan ketergantungan honorarium dari anggaran tersebut, Panitia tentu berpotensi untuk lebih mendasarkan ganti kerugian pada anggaran yang disediakan oleh pihak yang memerlukan tanah dan bukan pada kehendak dari pemilik tanah.

(c). Panitia mempunyai kewenangan untuk terus memberlakukan keputusannya mengenai besarnya ganti kerugian yang telah ditetapkan meskipun ditolak oleh para pemilik tanah. Pasal 8 ayat (1) Permendagri menentukan bahwa Panitia setelah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakan yang diajukan oleh para pihak termasuk para pemilik tanah, dapat mengambil pilihan salah satu di antara 2 (dua) sikap yaitu : tetap bertahan pada keputusan yang telah diambil atau menyampaikan surat penolakan tersebut kepada Gubernur untuk dimintakan keputusannya. Pasal ini tidak mengharuskan Panitia untuk menyampaikan penolakan para pemilik tanah itu kepada Gubernur karena Panitia mempunyai kewenangan tetap bertahan pada keputusan besarnya ganti kerugian yang telah diambilnya. Jika sikap yang demikian yang diambil oleh Panitia, maka para pemilik tanah dipaksa untuk menerima ganti kerugian yang tidak menguntungkan bagi kepentingan diri mereka. Ketentuan represif tersebut tampaknya menjadi bagian dari upaya mempercepat atau memperlancar perolehan tanah melalui pembebasan tanah.

Ketiga, Meskipun baik Permendagri No.15/1975 maupun Permendagri No.2/1976 tidak menentukan dengan tegas kemungkinan kehadiran aparat keamanan, namun Surat Edaran Dirjen Agraria Departemen Dalam Negeri No. Btu.1/581/1/78 tanggal 31 Januari 1978 perihal Biaya Panitia Pembebasan Tanah

mengisyaratkan kehadiran aparat keamanan sebagai bagian dari pelaksanaan pembebasan tanah. Hal ini tersirat dalam angka 4 e dari Surat Edaran tersebut yang menentukan bahwa sebagian dari biaya operasional sebesar 1,5 (satu setengah persen) digunakan untuk membayar uang harian dari petugas yang menjalankan fungsi pengamanan pelaksanaan pembebasan. Artinya di luar keanggotaan yang secara yuridis ditentukan, kehadiran unsur petugas keamanan memang dikehendaki sebagaimana dinyatakan dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria di atas. Apalagi jika proses pembebasan tanah tersebut berkembang menjadi sengketa pertanahan yang strategis dan mengarah pada timbulnya keresahan dalam masyarakat, maka menurut Surat Edaran Mendagri No.181.1/7944/ AGR, tanggal 7 September 1981 perihal Larangan Penggunaan Personal ABRI Untuk Pelaksanaan Pembebasan/Pengosongan Tanah Milik Rakyat kehadiran aparat keamanan khususnya anggota ABRI secara tegas diperlukan. Kehadiran aparat keamanan dalam pelaksanaan pembebasan tanah dimaksudkan dalam kerangka pengamanan terhadap proses yang ada, namun bukan tidak mungkin justru berpotensi ke arah yang memberikan tindakan represif terhadap warga pemilik tanah dalam kerangka mempercepat atau memperlancar penyelesaian pembebasan tanah.

Di samping penggunaan lembaga Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah, perolehan tanah oleh perusahaan swasta dapat juga dilakukan melalui hubungan hukum yang langsung dengan pemilik tanah seperti pembelian atau pelepasan hak yang dalam prosesnya tetap mendapat bantuan dari Pemerintah Daerah. Pembelian tanah atau jual beli tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang berupa penyerahan tanah oleh penjual kepada pembeli untuk selamalamanya pada saat mana pihak pembeli menyerahkan harganya kepada penjual, yang seketika itu juga hak atas tanahnya beralih dari penjual kepada pembeli.³⁴⁴ Menurut hukum pertanahan, jual beli tanah harus dibuatkan Akta Jual Beli oleh dan dihadapan PPAT yang diikuti dengan pendaftaran peralihannya. Cara perolehan tanah melalui jual beli dilakukan jika status haknya sama dengan status hak yang dapat dipunyai oleh perusahaan swasta sebagai badan hukum seperti HGU atau HGB atau Hak Pakai. Namun jika status hak dari tanah yang akan diperoleh tidak dapat dipunyai oleh perusahaan swasta berbadan hukum dan jika perolehan tanahnya diinginkan melalui jual beli, maka status haknya dimohonkan perubahan terlebih dahulu menjadi hak atas tanah yang sesuai dan kemudian diikuti dengan pembuatan aktanya oleh dan di hadapan PPAT.

Pelepasan hak merupakan perbuatan hukum untuk menyerahkan kembali hak atas tanahnya kepada Negara sehingga menjadi tanah yang langsung dikuasai Negara untuk kemudian diberikan hak atas tanah tertentu kepada perusahaan swasta yang bersangkutan. Pada mulanya seperti tertuang dalam SE Dirjen Agraria Depdagri No. Ba/5/281/5 tanggal 28 Mei 1969, pelepasan hak boleh dilakukan dengan Akta Di bawah Tangan yang dikuatkan oleh Kepala Desa yang

Perkembangan Hukum Pertanahan

bersangkutan atau dilegalisasi oleh Camat atau Notaris, atau dengan Akta Otentik yang dibuat oleh Notaris, atau jika pihak-pihak menghendaki dilakukan dengan Akta yang dibuat Kepala Agraria Daerah dengan disaksikan oleh Kepala Desa yang bersangkutan atau jika tanahnya luas disaksikan oleh Camat dan Kepala Kantor Pendaftaran Tanah. Pernyataan pelepasan hak yang dilakukan di hadapan Kepala Kantor Agraria Daerah lebih menguntungkan karena dengan keterlibatan instansi agraria sejak awal, hal-hal yang dapat menjadi hambatan dan persyaratan yang diperlukan dalam pemberian hak atas tanahnya nanti sudah dapat diberitahukan terlebih dahulu sehingga memperlancar proses perolehan tanah dan hak atas tanahnya.

Oleh karenanya dalam perkembangannya, pelepasan hak lebih ditekankan untuk dibuat di hadapan Kepala Kantor Agraria Daerah, meskipun Akta pelepasan yang dibuat oleh Camat dan Notaris masih tetap dimungkinkan. Hal ini ditegaskan dalam SE Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.12/108/12/75 tertanggal 3 Pebruari 1975 perihal Pelaksanaan Pembebasan Tanah sebagai pedoman pelaksanaan Permendagri No.15/1975. Dalam SE tersebut angka XI nomor 2 dinyatakan : “pelaksanaan pelepasan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan akta pelepasan yang dibuat di hadapan Kepala Subdit Agraria Kabupaten atau Kotamadya dan Camat Kepala Kecamatan atau Notaris setempat”.

Adanya tekanan pada pelepasan hak di hadapan Kepala Kantor Agraria Daerah dapat dicermati dari penempatan dalam urutan yang lebih awal. Bahkan dalam perkembangannya selanjutnya sebagaimana ditentukan dalam Kepmennag/Ka BPN No.21/1994 tentang Tatacara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal telah terjadi penekanan hanya dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Pasal 13 Kepmennag tersebut menentukan :

“Penyerahan atau pelepasan hak atas tanah untuk keperluan perusahaan dalam rangka pelaksanaan Izin Lokasi dilakukan oleh pemegang hak atau kuasanya dengan pernyataan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang dibuat di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.” Dengan ketentuan ini berarti pernyataan pelepasan hak tidak lagi diberi pilihan dan hanya dilakukan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan.

Baik proses perolehan tanah oleh perusahaan swasta pemegang Izin Lokasi dilakukan melalui cara pembelian maupun cara pelepasan hak, keduanya ditempatkan di bawah pengawasan Pemerintah Daerah. Untuk itu, perusahaan harus menyampaikan pemberitahuan mengenai pelaksanaan perolehan tanahnya kepada Pemerintah Daerah sehingga dapat dilakukan pengawasan dan jika diperlukan dapat memberikan bantuan agar proses musyawarah mengenai harga atau ganti kerugiannya dapat berjalan lancar. Pasal 11 ayat (3) Permendagri No.5/1974 menentukan :

“Pelaksanaan pembelian atau pembebasan (pelepasan) hak serta penguasaan tanah-tanahnya dilakukan atas dasar musyawarah dengan pihak-pihak yang mempunyai (tanah), di bawah pengawasan Bupati atau Walikota Kepala Daerah yang bersangkutan. Jika dalam pelaksanaannya dijumpai kesulitan, maka Bupati atau Walikota memberikan bantuan untuk mengatasinya dengan memperhatikan kepentingan kedua belah pihak”.

Pemberian bantuan untuk memperlancar penyediaan tanah oleh Pemerintah kepada perusahaan swasta, bahkan dalam Surat Edaran Mendagri No.SJ.16/10/41 tertanggal 19 Oktober 1976, ditempatkan sebagai suatu kewajiban agar perusahaan swasta dapat sungguh-sungguh berpartisipasi dalam memberikan kontribusinya terhadap pembangunan ekonomi. Namun demikian, Surat Edaran Mendagri tersebut juga menegaskan bahwa kewajiban memberikan bantuan tersebut baru mempunyai daya berlaku untuk dilaksanakan apabila proses musyawarah antara perusahaan swasta dengan para pemilik tanah mengalami kemacetan. Artinya selama proses musyawarah di antara pihak-pihak tersebut masih berlangsung secara lancar dan tidak terjadi kemacetan yang menghambat proses perolehan tanah, Bupati atau Walikota tidak dibenarkan melakukan campur tangan.

Pola pemberian bantuan oleh Bupati atau Walikota seperti di atas disadari memang kurang dapat membantu secara efektif bagi perusahaan swasta untuk segera memperoleh tanah sehingga dapat segera juga melaksanakan kegiatan usahanya. Oleh karenanya, Pemerintah terus mengembangkan bentuk-bentuk upaya pemberian bantuan yang dinilai lebih efektif, yang di antaranya adalah penggunaan Acara Pembebasan Tanah oleh perusahaan swasta sebagaimana diatur dalam Permendagri No.15 Tahun 1975 jo. Permendagri No.2 Tahun 1976. Bantuan berupa penggunaan Acara Pembebasan Tanah sebagaimana telah diuraikan sebelumnya memang lebih efektif. Namun dalam perkembangannya, Pembebasan Tanah apalagi yang dilaksanakan bagi kepentingan perusahaan swasta telah menimbulkan reaksi yang negatif karena banyaknya ekses yang tidak menguntungkan masyarakat pemilik tanah yang terkena. Dalam Seminar-seminar yang diselenggarakan dalam tahun 1977-1978 sudah dikemukakan adanya indikasi penurunan tingkat kesejahteraan bekas pemilik tanah karena ganti rugi kurang memadai dan tidak adanya upaya untuk memulihkan hilangnya pekerjaan yang diakibatkan oleh pembebasan tanah.³⁴⁵ Di samping itu, juga ada penilaian secara yuridis ketidaksahan Permendagri karena dari hirarkhi peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri bukanlah wadah yang tepat untuk mengatur suatu materi yang terkait dengan pengambilalihan hak rakyat.

Namun demikian, sampai pertengahan dekade 1980'an penggunaan Acara Pembebasan Tanah untuk kepentingan perusahaan swasta masih terus dilaksanakan. Baru pada tahun 1989 melalui Keputusan Kepala BPN No.18/1989

tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Kawasan Industri ditegaskan agar perolehan tanah oleh perusahaan swasta dilakukan lagi melalui musyawarah langsung dengan pihak pemilik tanah. Hal ini ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b :

“Dalam pelaksanaan pembebasan tanah dimaksud dalam Pasal 4, perusahaan (swasta) wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut : pembebasan tanah atau pembelian tanah dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi atau santunan yang dibayarkan”.

Ketentuan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut tidak lagi membuka kemungkinan bagi perusahaan swasta untuk menggunakan ketentuan Pembebasan Tanah sebagaimana diatur dalam Permendagri No.15/1975 jo. Permendagri No.2/1976. Peraturan perundang-undangan yang sebelumnya seperti Permendagri No.3/1987 masih memberikan kemungkinan tersebut seperti dalam Pasal 10 yang menentukan bahwa perusahaan dapat melakukan pembelian tanah secara langsung atau pembebasan tanah dengan bantuan Panitia Pembebasan Tanah sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No.2/1976.

Meskipun proses perolehan tanah oleh perusahaan swasta dikembalikan pada cara musyawarah langsung dengan pihak pemilik tanah baik dalam bentuk perbuatan hukum pembelian maupun pelepasan hak, namun Pemerintah tetap berupaya memberikan bantuan pengawasan demi kelancaran perolehan tanahnya. Hal ini dilakukan melalui Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No.580.2-5568.DIII, tanggal 6 Desember 1990 yang dalam angka 2 nya mengharuskan agar di setiap Kabupaten dibentuk suatu “Tim Pengawasan dan Pengendalian Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta” . Dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional ini ditegaskan bahwa pembebasan tanah oleh perusahaan swasta dilakukan secara langsung dengan pemilik tanah atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan dengan pertimbangan pembebasan tersebut merupakan perbuatan hukum yang bersifat keperdataan. Pemerintah hanya berperan untuk mencegah terjadinya ekses-ekses negatif yang akan merugikan kedua pihak. Peranan Pemerintah tersebut dilaksanakan oleh Tim yang dibentuk dengan anggota : Kepala Kantor Pertanahan, seorang Kepala Seksi di Kantor Pertanahan, seorang dari Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten atau Kotamadya, seorang wakil dari Dinas Pekerjaan Umum, dan Camat.

Kedudukan dan tugas Tim menyerupai tugas Panitia Pembebasan Tanah kecuali tidak sebagai juru runding yang mewakili kepentingan perusahaan swasta, namun semangatnya masih dalam kerangka membantu perusahaan swasta memperoleh tanah seperti yang diinginkan. Hal ini tercermin dari tugas yang di antaranya adalah : (1) Membantu kelancaran pelaksanaan pembebasan tanah

dengan memperhatikan kepentingan para pihak; (2) Memberikan petunjuk kepada para pihak dalam rangka menciptakan suasana musyawarah untuk mencapai kesepakatan; (3) Meneliti pemenuhan persyaratan-persyaratan yang ditetapkan dalam Izin Lokasi dan pembebasan tanah oleh perusahaan swasta; (4) Mencegah ikut campurnya pihak ketiga seperti kuasa atau perantara yang dapat merugikan kepentingan para pihak; (5) Mencegah dilakukannya pembebasan tanah tanpa dilandasi Izin Lokasi dan bilamana perlu memberikan peringatan atau larangan; (6) Menyaksikan pembayaran ganti kerugian kepada pemilik.

Tugas di atas sebenarnya secara tekstual memberikan perhatian kepada perusahaan swasta dan pemilik, namun jika dikaji dari semangat yang melatarbelakangi yaitu sebagai bentuk bantuan dalam kerangka memperlancar perolehan tanah bagi pembangunan ekonomi, maka orientasinya lebih pada pemenuhan kebutuhan perusahaan swasta akan tanah. Semangat kearah memperlancar perolehan tanah bagi perusahaan swasta semakin diperkuat oleh Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No.580-2-3071, tanggal 23 September 1991 yang menentukan bahwa biaya operasional bagi pelaksanaan tugas Tim sepenuhnya ditanggung oleh perusahaan swasta yang melakukan pembebasan tanah. Artinya hubungan jasa atau ikatan emosional antara Tim dengan perusahaan swasta yang bersangkutan sangat mewarnai hubungan di antara keduanya sehingga ada potensi kecenderungan Tim membela kepentingan perusahaan swasta.

Di samping adanya Tim khusus sebagai fasilitator, beberapa fasilitas lain yang dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan dan mempercepat proses perolehan tanah oleh perusahaan swasta adalah : Pertama, Izin Lokasi di samping sebagai pemberi kewenangan untuk melakukan kegiatan perolehan tanah, juga dilekati beberapa fungsi penting yang lain yaitu sebagai pemberi kewenangan monopoli membeli atau membebaskan tanah dan pemberi hak prioritas mendapatkan tanah. Pemberian kewenangan monopoli kepada pemegang Izin Lokasi dilakukan secara tidak langsung yaitu dalam bentuk larangan kepada pihak-pihak lain untuk membeli tanah-tanah yang sudah tercantum dalam Izin Lokasi yang sudah diberikan kepada perusahaan swasta tertentu. Larangan ini memang hanya dituangkan dalam SE Kepala Badan Pertanahan Nasional No.580.2-5568.DIII, tanggal 6 Desember 1990 yang menugaskan kepada Tim Pengawasan dan Pengendalian Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta untuk mencegah dilakukannya pembebasan tanah tanpa dilandasi Izin Lokasi dan bilamana perlu memberikan peringatan atau larangan. Kemudian larangan tersebut lebih dipertegas dalam SE Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 580-2-3071, tanggal 23 September 1991 dan diulangi lagi dengan SE No.460-3697, tanggal 26 Desember 1995. SE tersebut didasarkan pada pertimbangan telah terjadinya penguasaan tanah di lokasi yang ditunjuk dalam Izin Lokasi oleh perorangan atau perusahaan yang tidak mempunyai Izin lokasi dengan maksud

melakukan spekulasi penguasaan tanah yang kemudian dijual kepada perusahaan swasta pemegang Izin. Akibatnya perusahaan pemegang Izin Lokasi mengalami kerugian karena harus membeli atau membebaskan tanah dengan harga yang lebih tinggi dibandingkan jika membeli langsung dari pemiliknya semula. Kondisi demikian dapat menimbulkan keengganan perusahaan swasta berinvestasi di Indonesia karena tingginya harga tanah. Untuk itulah dalam SE No.580-2-3071 tanggal 23 September 1991 dinyatakan :“terhadap kegiatan seperti itu (penguasaan tanah tanpa Izin Lokasi) perlu dilakukan penertiban yaitu tidak akan diberikan suatu hak apapun dan kepada perorangan atau perusahaan yang melanggar ketentuan yang berlaku perlu diberi sanksi”.

Dikaji dari dasar hukumnya, larangan tersebut memang tidak mempunyai kekuatan mengikat karena suatu ketentuan yang berisi larangan atau pembatasan terhadap kebebasan warga masyarakat harus termuat dalam undang-undang. Namun pembangunan hukum yang demikian dikategorikan sebagai materialisasi pembentukan hukum yaitu hukum dibentuk atas dasar pertimbangan pragmatis untuk merespon kebutuhan dan perubahan yang terjadi dalam proses pembangunan merupakan fenomena yang lazim terjadi dalam negara yang sedang membangun. Menyadari lemahnya dasar hukum terhadap larangan tersebut, dalam Surat Edarannya No.460-3697 tanggal 26 Desember 1995, Menteri Negara Agraria memerintahkan kepada : (1) Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan untuk tidak menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah bagi perusahaan yang memperoleh tanah dalam lokasi tertentu tanpa izin lokasi; (2) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), termasuk Camat sebagai PPAT Sementara untuk tidak membuat Akta Peralihan Hak atas tanah bagi perusahaan yang memperoleh tanah tanpa Izin Lokasi.

Perintah tersebut dimaksudkan agar pemanfaatan tanah berada dalam kontrol Pemerintah sesuai dengan rencana tata ruang yang ada. Namun secara potensial, perintah untuk tidak membuatkan akta peralihan atau tidak memberikan keputusan pemberian hak yang diajukan oleh perusahaan tanpa izin lokasi dapat menimbulkan pemahaman bahwa tanah yang tercantum dalam Izin Lokasi hanya dapat dijual atau diperalihkan kepada perusahaan swasta pemegang Izin Lokasi. Artinya, perintah tersebut berpotensi memberi kewenangan monopolistik dengan menempatkan pemegang izin lokasi sebagai satu-satunya pihak yang dapat membeli tanah dan menempatkan izin lokasi sebagai instrumen menekan pemilik tanah untuk hanya menjual kepada pemegang izin lokasi seperti pemblokiran terhadap tanah yang pemiliknya tidak melepaskan hak atas tanahnya. Sebaliknya bagi pemilik tanah, perintah tersebut berpotensi membatasi wewenang keperdataannya seperti menjual atau memeralihkan kepada siapapun selain pemegang Izin Lokasi.³⁴⁶

Ekses-ekses dari kewenangan monopolistik pemegang Izin Lokasi, setelah memasuki era reformasi, disadari oleh Pemerintah sehingga kemudian berusaha

untuk menghapus larangan yang kemudian dipahami sebagai pemberian kewenangan monopoli. Hal ini dilakukan dengan mengatur kembali mengenai Izin Lokasi sebagaimana tertuang dalam Permennag/Ka BPN No.2/1999. Pasal 8 Permennag di samping mempertegas masih dapat dilaksanakannya hak keperdataan seperti menjual kepada siapapun dari pemilik tanah, juga memberikan kewajiban kepada perusahaan pemegang Izin untuk menghormati hak-hak masyarakat disekitar lokasi yang ditunjuk selama belum dibebaskan. Artinya Permennag ini menghapus pemberian kewenangan monopolistik yang sebelumnya diberikan secara tidak langsung. Namun demikian, Pemerintah tetap berupaya untuk memberikan jaminan agar perolehan tanah yang diperlukan oleh perusahaan swasta pemegang Izin Lokasi tetap dapat diberikan. Hanya saja cara yang ditempuh lebih bersifat persuasif yaitu melalui lembaga konsultasi antara instansi pemberi izin lokasi dengan warga masyarakat yang tanahnya akan menjadi lokasi kegiatan usaha sebelum izin lokasinya diberikan.

Konsultasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (4) dan (5) dimaksudkan untuk mensosialisasikan rencana penanaman modal dan keperluan tanah di lokasi yang ditunjuk dan usulan dari masyarakat pemilik tanah tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam perolehan tanah termasuk cara mengatasi kesulitan yang timbul dalam pelaksanaan perolehan tanah nantinya. Dengan demikian, konsultasi tetap merupakan satu bagian cara untuk menjajagi kemungkinan lancar-tidaknya proses perolehan tanahnya jika izin lokasi diberikan kepada perusahaan swasta. Artinya upaya untuk memberikan bantuan memperlancar perolehan tanah tidak hanya dilakukan oleh Tim Pengawasan dan Pengendalian Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta, namun bantuan itu juga sudah dimulai oleh instansi-instansi daerah sebelum izin lokasinya diberikan.

Di samping sebagai pemberi kewenangan monopolistik yang kemudian dihapuskan, Izin Lokasi juga berfungsi sebagai pemberi hak prioritas kepada pemegangnya untuk mendapatkan tanah dalam hal sebagian dari tanah yang tercantum dalam Izin Lokasi menjadi obyek landreform. Artinya jika suatu areal tanah tertentu sudah dijadikan obyek landreform namun kemudian tanah-tanah tersebut dimasukkan menjadi bagian dari tanah yang tercantum dalam Izin Lokasi yang akan diberikan kepada perusahaan swasta, maka tanah tersebut diprioritaskan untuk diberikan kepada pemegang Izin lokasi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) Kepmennag/Ka BPN No.21 Tahun 1994 yang menentukan :

“Untuk pemindahan HGB dan pendaftarannya, Izin Lokasi berlaku sebagai Izin Pemindahan Hak dan dimana perlu berlaku pula sebagai Izin Pengeluaran (tanah) dari Obyek Landreform dan izin atau fatwa lain yang menurut ketentuan yang berlaku diperlukan dalam pemindahan HGB atas tanah Negara”.

Izin Pengeluaran tanah dari sebagai obyek landreform berarti tanah tersebut

tidak perlu lagi dijadikan obyek landreform yang akan dibagikan kepada mereka yang berhak. Dengan Izin tersebut Pemerintah Daerah sebagai pelaksana harian dari landreform harus lebih memprioritaskan untuk diberikan kepada perusahaan swasta pemegang Izin Lokasi dengan mengalahkan warga masyarakat calon penerima tanah obyek landreform.

Kedua, untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan swasta untuk dapat menguasai tanah yang diperlukan sebelum dilakukan pernyataan pelepasan hak melalui ketentuan yang memungkinkan diadakan “Perjanjian Kesediaan Menyerahkan atau Melepaskan Hak Atas Tanahnya”. Hal ini ditentukan dalam Pasal 13 ayat (2) Kepmennag/Ka BPN No.21 Tahun 1994 :

“Apabila diperlukan sebelum dilaksanakan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dengan membuat pernyataan pelepasan hak--, dapat diadakan perjanjian kesediaan menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah yang berisi kesempatan bahwa, dengan menerima ganti kerugian, pemegang hak bersedia menyerahkan tanah haknya menjadi tanah negara untuk kemudian diberikan kepada perusahaan dengan hak atas tanah yang sesuai dengan keperluan perusahaan menjalankan usahanya”.

Ketentuan ini memang tidak jelas arah yang dimaksud, namun suatu perjanjian yang dibuat sebelum dibuatkan pernyataan pelepasan haknya di hadapan Kepala Kantor Pertanahan dapat diduga maksudnya adalah untuk memungkinkan perusahaan swasta menguasai tanah lebih awal sehingga dapat melakukan pekerjaan persiapan dalam rangka menjalankan kegiatan usahanya.

Ketiga, pemberian kemudahan dan percepatan memperoleh dan menguasai tanah melalui penyederhanaan mekanisme peralihan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 93 dan Pasal 94 ayat (2) 2 a jo. Pasal 95 ayat (2) Permennag/Ka BPN No.9/1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, yang penjelasannya telah diuraikan dalam bagian akhir dari sub-bab A. Intinya, penyederhanaan memungkinkan perusahaan berbadan hukum Indonesia atau berbadan hukum Asing untuk melakukan peralihan hak milik atas tanah atau HGB terlebih dahulu dengan dibuatkan akta peralihan seperti Risalah Lelang jika diperoleh dari pelelangan atau Akta PPAT jika dilakukan melalui pemindahan hak seperti jual beli. Kemudian bersamaan dengan pendaftaran peralihan haknya diajukan juga permohonan perubahan status hak miliknya menjadi HGB atau Hak Pakai dan dari HGB menjadi Hak Pakai. Dengan penyederhanaan tersebut berarti ada percepatan bagi perusahaan swasta untuk menguasai tanah yang diperlukan karena segera dapat dikuasai dengan dibuatkan Akta Jual Belinya.

b. Jaminan pemberian hak atas tanah.

Di samping ketersediaan tanah dan jaminan perolehannya, pemberian hak atas tanah juga ditempatkan sebagai faktor daya tarik bagi setiap perusahaan untuk berpartisipasi dalam pengembangan kegiatan usaha. Oleh karena itu, di samping adanya ketentuan umum pemberian hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Permendagri No.6 Tahun 1972 dan Permendagri No. 5 Tahun 1973, aspek-aspek tertentu dari pemberian hak atas tanah terutama yang terkait dengan bidang pembangunan tertentu diatur tersendiri secara khusus. Aspek-aspek yang diatur secara khusus yang dapat menjadi daya penarik bagi pengembangan kegiatan usaha tersebut adalah :

1). Percepatan pemberian hak atas tanah.

Pengaturan untuk mempercepat proses pemberian hak atas tanah untuk menjamin kepastian hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang yang memenuhi persyaratan untuk berpartisipasi dalam pengembangan kegiatan usaha seperti halnya perusahaan swasta. Percepatan proses dilakukan dengan cara menentukan batas waktu bagi instansi yang berwenang untuk menyelesaikan penerbitan surat keputusan pemberian hak dan pendelegasian kewenangan kepada instansi di daerah atau badan-badan khusus tertentu.

Penetapan batas waktu sebagai cara mempercepat penerbitan surat keputusan dan sertipikat hak atas tanah pada mengalami perkembangan. Pada mulanya, seperti diatur dalam Permendagri No.5/1973, Pemerintah tidak menetapkan secara tegas batas waktu penyelesaiannya. Artinya Instansi Agraria yang berwenang tidak dituntut untuk menyelesaikannya dalam batasan waktu tertentu. Namun kemudian pada awal Repelita Keempat melalui Permendagri No.12/1984 sebagaimana tercantum dalam lampirannya terutama bagi perusahaan penanam modal, Pemerintah menetapkan batas waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari bagi penerbitan surat keputusan pemberian haknya sejak diterimanya persyaratan secara lengkap dan ditambah 14 hari lagi untuk proses penerbitan sertifikatnya.

Penetapan batasan waktu secara keseluruhan yang 44 (empat puluh empat) hari tersebut, terutama yang penyelesaian permohonan hak atas tanah dilakukan oleh Instansi Agraria di daerah, memang belum dapat dikatakan sebagai batas waktu yang ideal. Bahkan untuk bidang pembangunan perumahan seperti diatur dalam Permendagri No.3/1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Perumahan, masih ditetapkan batas waktu yang lebih lama yaitu 6 (enam) bulan karena prosesnya masih sentralistik oleh Pemerintah pusat. Begitu juga dengan pembangunan Kawasan Industri sebagaimana diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan No.18/1989 yang proses

penyelesaiannya masih sentralistik menetapkan batasan waktu sekitar 3 (tiga) bulan dengan rincian : 2 (dua) bulan digunakan oleh instansi daerah untuk menyelesaikan rekomendasi dan pertimbangan yang diperlukan bagi pengambilan keputusan oleh pusat dan 1 (satu) bulan untuk proses keputusan pemberian haknya.

Oleh karenanya, pada akhir Repelita Kelima sejalan dengan tuntutan deregulasi, Pemerintah mulai menetapkan batas waktu yang lebih pendek. Hal ini dituangkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3/1992 yang di antaranya mengatur penyelesaian permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh perusahaan swasta baik yang melalui penanaman modal maupun bukan menetapkan batasan waktu paling lambat 24 (dua puluh empat) hari kerja jika kewenangan penyelesaiannya berada di Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kanwil BPN dan 54 (lima puluh empat) hari kerja jika penyelesaiannya oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Batasan waktu tersebut ditambah 7 (tujuh) hari kerja untuk penyelesaian sertifikat hak atas tanahnya. Perubahan ini jelas memperpendek jangka waktu penyelesaian yang berarti mempercepat proses pelayanan pemberian hak atas tanah dan sertifikasinya yang secara keseluruhan hanya memerlukan waktu 1 (satu) bulan jika oleh Kanwil BPN di daerah dan 2 (dua) bulan jika oleh BPN pusat.

Jangka waktu tersebut masih dinilai kurang menjadi daya tarik sehingga dilakukan perubahan melalui Permennag No.2/1993 yang menetapkan jangka waktu yang lebih pendek lagi dalam penyelesaian permohonan hak yaitu : 17 (tujuh belas) hari kerja jika kewenangan pemberian haknya berada di tangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya, 20 (dua puluh) hari kerja untuk HGB atau 22 (dua puluh dua) hari kerja untuk HGU jika kewenangan pemberian haknya berada di tangan Kanwil BPN, dan 32 (tiga puluh dua) hari kerja jika kewenangannya berada di Kepala PBN pusat. Jangka waktu tersebut ditambah 7 (tujuh) hari kerja untuk penyelesaian sertifikat hak atas tanahnya.

Dalam hal perusahaan swasta memperoleh hak atas tanah melalui cara pemindahan hak baik yang didahului dengan permohonan perubahan status hak terlebih dahulu maupun yang tidak, penetapan batas waktu sebagai upaya percepatan pelayanannya diatur dalam Kepmennag/Ka.BPN No.21/1994 tentang Tatacara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal. Dalam Kepmennag ini ditentukan bahwa permohonan perubahan status hak atas tanah yang akan dibeli oleh perusahaan dalam rangka penanaman modal harus sudah diselesaikan paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja bagi tanah yang sudah bersertifikat sejak diterimanya permohonan secara lengkap dan 20 (dua puluh) hari kerja bagi tanah yang belum bersertifikat. Setelah itu langsung dibuatkan Akta

Jual Belinya oleh dan di hadapan PPAT dan segera diajukan permohonan pendaftaran peralihan hak yang harus diselesaikan paling lambat dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan pendaftaran peralihan secara lengkap. Kepmennag/Ka BPN No.21/1994 juga menetapkan batas waktu penyelesaian perpanjangan hak atas tanahnya yaitu jika permohonannya sudah disertai dengan berkas secara lengkap dan luas tanahnya sama, maka penyelesaian permohonan tersebut ditetapkan maksimal 12 (dua belas) hari kerja jika kewenangannya berada di tangan Kepala Kantor Pertanahan, 12 (dua belas) hari kerja untuk HGU atau 15 (lima belas) hari kerja untuk HGB jika kewenangannya berada di tangan Kakanwil BPN, dan 22 (dua puluh dua) hari kerja jika berada di tangan Kepala PBN pusat. Jika berkas permohonan belum lengkap dan/atau luas tanahnya mengalami perubahan, maka batas waktu penyelesaiannya ditambah 5 (lima) hari kerja lagi untuk melengkapi berkas-berkas dan melakukan pengukuran ulang.

Permennag/Ka BPN No.2/1993 kemudian digantikan oleh Permennag/Ka BPN No.2/1999, namun dalam peraturan yang terakhir ini tidak menetapkan batasan waktu penyelesaian permohonan hak atas tanah dan tidak juga menyatakan bahwa Permennag/Ka BPN No.2/1993 dihapus secara keseluruhan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ketentuan tentang batasan waktu penyelesaian permohonan hak terutama bagi perusahaan yang akan menyelenggarakan kegiatan usaha melalui penanaman modal masih berlaku ketentuan dalam Permennag/Ka BPN No.2 Tahun 1993 dan Kepmennag/Ka BPN No.21/1994 masih berlaku sampai adanya peraturan perundang-undangan yang menggantinya.

Upaya mempercepat proses pemberian hak atas tanah dengan cara menetapkan batas waktu penyelesaian disertai dengan pendelegasian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah atau instansi agraria di daerah atau badan khusus di daerah. Pendelegasian bermakna sebagai upaya memperpendek rangkaian mekanisme penyelesaiannya. Hal ini sudah dilakukan sejak akhir Repelita Kedua melalui Permendagri No.5/1977 yang kemudian diganti dengan Permendagri No.12/1984 dan diperbaharui lagi dengan Permennag/Ka BPN No.2/1993 bagi pemberian hak atas tanah kepada perusahaan penanaman modal. Pemberian hak atas tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di atas memang dimaksudkan sebagai bentuk pemberian fasilitas dan daya penarik dengan cara menyimpang dari ketentuan yang diatur dalam Permendagri No.6/1972 tentang Pelimpahan Pemberian Hak Atas Tanah. Dengan demikian, ketentuan untuk mempercepat pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan pendelegasian kewenangan yaitu :

(a) Pada akhir Repelita Kedua melalui Permendagri No.5/1977, Pemerintah sudah mendelegasikan kewenangan pemberian HGB atau Hak Pakai berapapun luasnya kepada Gubernur, sedangkan pemberian HGU masih menjadi kewenangan Pemerintah pusat. Artinya HGU terutama yang diberikan kepada perusahaan perkebunan besar masih perlu dikontrol oleh Pemerintah pusat karena sektor ini masih menjadi sumber produksi ekspor dan pendapatan bagi Negara. Menurut ketentuan yang diatur dalam Permendagri No.6/1972, Gubernur hanya berwenang memberikan HGB untuk luas tanah yang tidak lebih dari 2.000 M²;

(b) Pada awal Repelita Keempat, Pemerintah pusat mulai bersedia mendelegasikan kewenangan pemberian HGU kepada daerah dalam luasan tertentu melalui Permendagri No.12/1984. Di dalamnya ditentukan bahwa pemberian HGU dengan luas <100 (kurang seratus) hektar dilakukan oleh Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD) atas nama Gubernur sesuai dengan prinsip “sistem pelayanan tunggal” bagi penanaman modal. Menurut ketentuan yang umum sebagaimana Permendagri No.6/1976, Gubernur hanya berwenang memberikan HGU untuk tanah yang luasnya tidak lebih dari 25 Ha. Untuk kewenangan pemberian HGB atau Hak Pakai tetap sepenuhnya menjadi kewenangan daerah Propinsi, namun pemberiannya didelegasikan kepada Ketua BKPMMD atas nama Gubernur.

Di samping itu, pada Repelita Keempat, ada kebijakan pendelegasian kewenangan pemberian HGB kepada perusahaan yang menjalankan kegiatan usaha pembangunan perumahan yang dilakukan bukan melalui penanaman modal. Kebijakan tersebut diatur dalam Permendagri No.2/1984 dan kemudian diganti dengan Permendagri No.3/1987. Semula dengan permendagri No.2/1984, pemberian HGB yang diperlukan bagi kegiatan usaha pembangunan perusahaan dengan luas tanah tidak lebih dari 5 Ha dilakukan oleh Gubernur, namun kemudian diubah menjadi tidak lebih dari 15 Ha. dengan Permendagri No.3 / 1987.

(c) Kemudian bersamaan dengan dikeluarkannya Kebijakan Deregulasi Oktober 1993, Pemerintah mulai mendelegasikan kewenangan secara lebih luas lagi berkenaan dengan pemberian hak dalam rangka penanaman modal. Kebijakan deregulasi memberikan kemungkinan untuk pemenuhan kebutuhan hak atas tanah dengan luasan tertentu cukup diberikan oleh pemerintah daerah termasuk di tingkat kabupaten atau kotamadya. Hal ini dilakukan melalui Permennag No.2/1993 yang di dalamnya ditentukan : (1) Pemberian HGB dengan luas tanah tidak lebih dari 5 (lima) hektar diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya; (2) Pemberian

HGB dengan luas di atas 5 (lima) hektar tetap masih menjadi kewenangan Kakanwil BPN; (3) Pemberian HGU yang menjadi Kakanwil BPN mengalami perubahan yaitu untuk luas tanah yang tidak lebih dari 200 (dua ratus) hektar, sedangkan untuk luas tanah di atasnya tetap menjadi kewenangan Kepala BPN pusat.

Namun dalam perkembangannya setelah memasuki periode reformasi, ada upaya untuk menata kembali pendelegasian kewenangan yang dimaksudkan sebagai fasilitas percepatan perolehan hak atas tanah ke arah pengaturan yang sama baik bagi perorangan maupun bagi perusahaan yang menyelenggarakan kegiatan usaha melalui penanaman modal ataupun non-penanaman modal. Penataan kembali pendelegasian kewenangan pemberian hak tersebut diatur dalam Permennag/Ka BPN No.3/1999 yang isinya disajikan dalam Tabel 21 di bawah ini.

Tabel 21
Pemberian Hak Atas tanah dan Pejabat yang Berwenang

Hak Atas Tanah	Pejabat Yang Berwenang		
	Kepala Kantor Pertanahan	Kakanwil BPN	Kepala BPN Pusat
HM Pertanian	< 2 ha.	> 2 ha.	-
HM Pekarangan	< 2.000 M2	2001- 5000 M2	> 5.000 M2
HGB	< 2.000 M2	2000-150.000 M2	> 15 ha.
HGU	-	< 200 ha.	> 200 ha.
H.Pakai Pertanian	< 2 ha.	> 2 ha.	-
H.Pakai Pekarangan	< 2.000 M	2000-150.000 M2	> 15 ha.

Sumber : Permennag/Ka BPN No.3 Tahun 1999

Ketentuan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Surat Edaran Mennag/Ka BPN No.110-591, tanggal 19 Pebruari 1999 angka 1 ditempatkan sebagai satu-satunya pedoman pendelegasian kewenangan pemberian hak untuk berbagai tujuan. Hal ini dilakukan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 Permennag/Ka.BPN No.3/1999 dengan menyatakan tidak berlaku Permendagri No.6/1972 dan semua ketentuan yang berisi pendelegasian kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti Pasal 7 ayat (3) Permennag/Ka BPN No.2/1993.

Dengan penataan pendelegasian kewenangan tersebut, instansi pertanahan di tingkat Kabupaten atau Kota yaitu Kantor Pertanahan mempunyai kewenangan untuk memberikan semua hak atas tanah dengan luas tanah tertentu sebagaimana terlihat dalam tabel kecuali untuk HGU.

Artinya permohonan hak atas tanah sudah dapat diproses dengan lebih cepat oleh Kantor Pertanahan. Di samping itu, Permennag/Ka BPN No.3/1999 sudah mengakomodasi ketentuan pemberian hak yang dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya dimaksudkan sebagai fasilitas percepatan seperti HGU untuk luas tanah tidak lebih dari 200 (dua ratus) ha. tetap diberikan oleh Kakanwil BPN.

Permennag/Ka BPN No.3/1999 dapat dinilai sebagai langkah mundur terutama bagi pemberian HGB bagi perusahaan swasta yang melakukan penanaman modal. Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, pemberian HGB dengan luas tanah berapapun sudah dapat diberikan oleh instansi pertanahan di daerah sehingga dapat diproses lebih cepat. Bahkan dalam Permennag/Ka.BPN No.2/1993 kewenangan tersebut sudah dipecah lagi menjadi kewenangan di tingkat Kabupaten atau Kotamadya untuk tanah dengan luas tidak lebih dari 5 Ha dan di atas 5 Ha sampai luas berapapun menjadi kewenangan Kakanwil BPN. Namun penataan yang dilakukan dengan Permennag/Ka BPN No.3/1999 pemberian HGB yang menjadi kewenangan instansi pertanahan di daerah hanya terbatas pada luas tanah yang tidak lebih dari 15 Ha. dengan rincian untuk luas tanah tidak lebih dari 2.000 M2 diberikan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan untuk luas tanah 2.000 sampai 150.000 M2 diserahkan kewenangannya kepada Kakanwil BPN.

Penataan kewenangan pemberian HGB tersebut di satu sisi memang dapat dinilai sebagai langkah mundur namun dari sisi yang lain dapat ditempatkan sebagai upaya mencegah pemberian izin perolehan tanah dan pemberian hak atas tanah baru sementara tanah-tanah HGB yang telah dikuasainya belum sepenuhnya dimanfaatkan baik bagi pembangunan perumahan maupun untuk kawasan industri. Kebijakan yang memberikan kewenangan kepada daerah berkenaan pemberian tanah kepada perusahaan penanaman modal telah menyebabkan terjadinya “booming” penguasaan tanah yang melampaui kebutuhan yang sebenarnya dan tanah yang belum dimanfaatkan dinilai masih dapat memenuhi kebutuhan tanah bagi pembangunan perumahan sampai akhir Repelita Keenam.³⁴ Dari tanah yang sudah dikuasainya masih relatif rendah luas tanah yang sungguh-sungguh digunakan. Dalam Penelitiannya di Tangerang, Maria SW Sumardjono mengungkapkan bahwa sampai tahun 1996 dari luas tanah yang sudah diberikan Izin Lokasinya yaitu 44.094 hektar, yang sudah dikuasainya baru sebesar 21.175 hektar atau 48%, sedangkan yang sungguh dimanfaatkan untuk membangun perumahan relatif sangat rendah yaitu 2.306 hektar atau sekitar 5,23%.³⁴⁸ Di Bekasi dan Bogor pada sampai tahun 1995 menunjukkan angka yang lebih tinggi lagi yaitu tanah yang diberikan dalam Izin Lokasi masing-masing 16.818 hektar dan 27.744 hektar dengan realisasi yang

sudah dimanfaatkan seluas 4.127 hektar atau sekitar 24,5% dan 3.756 hektar atau sekitar 13,5%.³⁴⁹ Di sektor pembangunan Kawasan Industri kondisinya hampir sama saja, yaitu dari luas 53.000 hektar yang sudah diberikan Izin Lokasi, ada 17.995 hektar atau 33,95% yang sudah dikuasai, sedangkan yang sungguh dimanfaatkan hanya sekitar 3.921 hektar atau 7,39%.³⁵⁰

Data tersebut mengisyaratkan bahwa tanah-tanah yang telah diterbitkan izin lokasi dan penguasaan sudah sedemikian luas namun belum secara optimal dimanfaatkan. Untuk mencegah berlanjutnya pemberian tanah tersebut maka kewenangan yang dipunyai oleh Pemerintah Daerah yang telah menyebabkan booming penguasaan tanah oleh perusahaan swasta yang menyelenggarakan kegiatan usaha di sektor pembangunan perumahan dan Kawasan Industri tersebut perlu ditarik kembali, kecuali untuk luas tanah yang tidak lebih dari 15 hektar.

2). Jaminan pemberian perpanjangan dan pembaharuan

Jaminan pemberian perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah. Jaminan ini terkait dengan kalkulasi jangka waktu kegiatan usaha yang harus diselenggarakan. Adanya jaminan perpanjangan dan pembaharuan hak memberikan kepastian keberlangsungan usaha dalam jangka waktu yang lebih lama tanpa harus dihadapkan pada kemungkinan penghentian kegiatan usaha di tengah jalan karena hak atas tanahnya berakhir. Lamanya jangka waktu berusaha merupakan salah satu faktor penarik minat bagi perusahaan swasta dan sekaligus sebagai salah satu indikator kompetitif-tidaknya peluang berusaha yang ada. Dalam konteks ini, ketentuan UUPA yang hanya menentukan jangka waktu maksimal 30 tahun bagi HGB dan 30 tahun atau 35 tahun bagi HGU dan kemudian dapat diperpanjang dengan jangka waktu maksimal 20 tahun atau 25 tahun dinilai kurang memberikan jaminan.

Pemerintah menyadari adanya penilaian yang demikian sebagai ujud dari adanya perbedaan cara pandang tentang fungsi tanah. Perusahaan swasta sebagai pelaku usaha lebih menempatkan tanah dalam fungsi ekonominya dalam kerangka memaksimalkan keuntungan bagi dirinya, sedangkan UUPA lebih menempatkannya dalam fungsi sosialnya yang salah satu ujudnya adalah tanah tidak boleh dibiarkan berada dalam penguasaan siapapun terutama badan hukum swasta tanpa adanya batasan jangka waktu berlakunya.³⁵¹ Batasan jangka waktu berfungsi sebagai alat kontrol agar tanah yang dipunyai tetap digunakan dalam kerangka pemenuhan fungsi sosialnya. Namun jika penguasaan tanah lebih menitikberatkan pada fungsi sosialnya dan mengabaikan tuntutan dari perusahaan swasta, maka kemungkinan tidak akan ada perusahaan yang berminat untuk berinvestasi

di Indonesia khususnya di bidang pembangunan perumahan dan kawasan industri.

Sejak terjadinya rezim pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru, Pemerintah dalam rangka mewujudkan pertumbuhan ekonomi berusaha menyiasati ketentuan UUPA agar lebih memberikan daya tarik bagi perusahaan swasta yang akan menjalankan kegiatan usaha di Indonesia. Di antaranya adalah hak atas tanah yang sudah diberikan di samping dapat diperpanjang juga dapat diperbaharui. Konsep “pembaharuan hak atas tanah” tidak dikenal dalam ketentuan UUPA dan pertama kali dijumpai dalam ketentuan Permendari No.6/1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dan Permendagri No.5/1973. Menurut Maria SW Sumardjono, penambahan unsur “pembaharuan hak atas tanah” dalam kedua Permendagri tersebut merupakan suatu bentuk penafsiran ekstensif yaitu memperluas cakupan perilaku yang diatur dalam Pasal 29 ayat (3) dan Pasal 35 ayat (2) UUPA. Artinya jika UUPA hanya mengatur pemberian dan perpanjangan hak atas tanah, maka peraturan pelaksanaannya harus memperjelas dengan mengatur adanya pembaharuan hak atas tanah setelah perpanjangannya berakhir. Pengaturan pembaharuan hak mengandung maksud agar setelah habis jangka waktu perpanjangannya, hak atas tanah tidak diperpanjang lagi namun dimohon pembaharuan hak. Implikasinya bahwa jangka waktu haknya akan lebih lama yaitu setelah perpanjangan HGU atau HGB yang maksimal 25 tahun atau 20 tahun masih ditambah lagi jangka waktu pembaharuan maksimal 30 tahun atau 35 tahun bagi HGU dan 30 tahun lagi bagi HGB.

Pengaturan adanya pembaharuan memang belum memberikan jaminan apapun bagi keberlangsungan kegiatan usaha dalam jangka waktu yang lama. Oleh karenanya, perusahaan swasta yang melakukan penanaman modal terus mengajukan tuntutan adanya pemberian HGB atau HGU dengan jangka waktu yang lebih lama agar daya tarik berinvestasi di Indonesia semakin tinggi. Tuntutan serupa juga disuarakan oleh berbagai kalangan sebagaimana tercermin dalam satu Konvensi Nasional Pembangunan Regional dan Segitiga Pertumbuhan yang melibatkan kalangan Akademisi, kalangan pemerintahan, dan Lembaga Swadaya Masyarakat pada tanggal 16-17 Pebruari 1993 telah menyimpulkan bahwa pemberian HGB di Indonesia yang hanya 30 tahun dinilai sebagai salah satu faktor penghambat bagi masuknya investasi di Indonesia dengan mengemukakan perbandingan di negara lain di Asia mencapai jangka waktu 100 tahun.³⁵³ Para Pejabat Negara seperti Menteri Pertanian juga sependapat dengan tuntutan perusahaan swasta dengan menyatakan bahwa jangka waktu HGU yang ada sekarang kurang mendorong minat investor di bidang agribisnis sehingga sudah harus ditinjau kembali.³⁵⁴ Begitu juga kalangan

DPR sebagaimana disuarakan oleh Komisi IV mendukung untuk dilakukan peninjauan terhadap jangka waktu HGU terutama untuk komoditi tertentu yang masa produktif kegiatan usahanya berlangsung setelah memasuki tahun ke 25. Oleh karenanya tuntutan untuk memberikan jangka waktu yang lebih lama dinilai rasional³⁵⁵ sehingga Ketua Badan Otorita Batam justeru telah berani memberikan jaminan akan diberikannya HGB untuk jangka waktu 80 tahun. Namun jaminan tersebut disikapi secara passif oleh perusahaan swasta karena belum adanya jaminan hukum yang jelas dan pasti.³⁵⁶

Adanya tuntutan yang disuarakan oleh berbagai kalangan itu tampaknya direspon oleh Pemerintah secara hati-hati. Pemerintah berusaha mengakomodasi tuntutan tersebut, namun tidak dalam bentuk pemberian hak atas tanah dengan jangka waktu langsung 80 tahun atau 100 tahun. Pemerintah tetap tidak ingin kehilangan kontrolnya terhadap setiap pemberian hak atas tanah kepada perusahaan swasta agar pemanfaatannya tetap berada dalam jalur untuk memberikan kontribusi prestasi terhadap pertumbuhan ekonomi. Jaminan penguasaan tanah dalam jangka waktu yang panjang diberikan, namun pemberian jaminan tersebut harus dalam kerangka pemanfaatan tanah yang mendukung pertumbuhan ekonomi.

Sikap hati-hati Pemerintah tampak dari diberlakukannya PP No.40/1993 tentang Pemberian HGB Atas Tanah Dalam Kawasan Tertentu di Propinsi Riau, yang menegaskan jaminan diberikannya perpanjangan dan pembaharuan HGB di kawasan Propinsi Riau terutama yang berada dalam Segi Tiga Emas Pertumbuhan yaitu Singapura-Johor-Riau (SIJORI). Melalui SIJORI, Indonesia mengharap pulau Batam, Bintan dan pulau-pulau di sekitarnya menjadi suatu pusat pertumbuhan ekonomi baru terutama melalui limpahan pertumbuhan kegiatan ekonomi yang berlangsung di Singapura dengan memanfaatkan tenaga kerja dan tanah yang masih murah.³⁵⁷ Untuk mewujudkan keinginan ini, kalangan pelaku usaha telah mengajukanuntutannya agar Pemerintah memberikan jaminan jangka waktu hak waktu yang lebih lama sebagai daya tarik bagi pengembangan kegiatan industri terutama di kawasan SIJORI.

PP No.40/1993 di atas merupakan bentuk respon dan dukungan Pemerintah untuk menjadikan kawasan tertentu di Propinsi Riau sebagai pusat pertumbuhan ekonomi baru berupa penegasan jaminan pemberian perpanjangan dan pembaharuan HGB terutama yang dimiliki oleh perusahaan swasta yang melakukan penanaman modal di kawasan tersebut dengan syarat penggunaan tanahnya dilakukan untuk mendukung pencapaian pertumbuhan ekonominya. Jaminan perpanjangan dan pembaharuan tersebut diberikan dengan mencantulkannya dalam Surat Keputusan Pemberian HGBnya yang pertama kali. Jaminan tersebut,

menurut Permennag/Ka BPN No.1/1993 sebagai peraturan pelaksanaannya, harus juga dicantumkan dalam Buku Tanah dengan cara memberikan catatan dalam halaman Pendaftaran Peralihan Hak yang berbunyi : “HGB ini dijamin untuk diperpanjang selama 20 tahun dan diperbaharui untuk selama selama 30 tahun apabila persyaratan yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Pemberian Hak tanggal Nomor..... Dipenuhi”.

Jika kata-kata jaminan tersebut dicermati maka ada kata selama 20 tahun dan selama 30 tahun yang mengandung makna bahwa perpanjangan dan pembaharuan pasti diberikan untuk jangka waktu 20 tahun atau 30 tahun. Ini berbeda dengan konsep yang digunakan dalam UUPA yaitu diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Artinya perpanjangannya dapat diberikan kurang dari 20 tahun atau maksimal 20 tahun. Namun jaminan perpanjangan dan pembaharuan sebagaimana diatur dalam PP No.40/1993 jo. Permennag/Ka BPN No.1/1993 tidak mungkin diberikan dengan jangka waktu kurang dari yang sudah tercantum dalam jaminan.

Dengan jaminan tersebut, secara substantif jangka waktu HGB menjadi total 80 tahun yang terdiri dari 30 tahun pemberian pertama kali + 20 tahun perpanjangan + 30 tahun pembaharuan haknya. Namun demikian, pemberian jaminan tersebut disertai syarat yaitu : (a) Tanahnya masih digunakan dengan baik untuk keperluan usaha yang disebutkan dalam Surat Keputusan Pemberian Haknya. Artinya tanah tersebut masih digunakan untuk mendukung pertumbuhan kegiatan usaha atau produksi yang telah diinginkan oleh Pemerintah. Jika tanahnya tidak lagi digunakan sesuai dengan peruntukannya tersebut maka perpanjangan atau pembaharuannya tidak akan diberikan meskipun sudah terdapat jaminan; (b) Dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu HGB yang pertama atau perpanjangannya, pemegang hak wajib memberikan penegasan kembali kepada pejabat yang memberi tentang keinginannya untuk memperpanjang atau memperbaharui HGBnya; (c) Pemberian kesempatan kepada perusahaan pemohon HGB untuk membayar dimuka uang pemasukan kepada Negara bagi perpanjangan dan pembaharuannya sehingga ada jaminan kepastian baik bagi perusahaan maupun pemerintah.

Bagi perusahaan, kesempatan tersebut di samping berfungsi sebagai suatu bentuk penguatan jaminan akan diberikannya perpanjangan dan pembaharuannya juga sebagai fasilitas untuk membayar besarnya uang pemasukan kepada Negara yang lebih murah dibandingkan jika uang pemasukan tersebut dibayar pada saat perpanjangan dan pembaharuannya dilakukan nanti. Dengan membayar di muka, harga tanah yang dijadikan patokan atau dasar untuk menentukan besarnya uang pemasukan adalah harga tanah pada saat pemberian HGB yang pertama kali, sedangkan harga

tanah pada saat dilakukannya perpanjangan atau perpanjangan yaitu 30 tahun atau 50 tahun yang akan datang, dengan asumsi harga tanah akan terus meningkat mengikuti pasaran tanah, sudah meningkat berkali lipat.

Bagi Pemerintah, pembayaran uang pemasukan kepada Negara di depan merupakan jaminan diperolehnya sumber pendapatan dari pemberian hak, perpanjangan dan pembaharuannya. Di samping itu, pembayaran di depan merupakan jaminan bahwa tanah HGBnya tetap dimanfaatkan untuk kegiatan usaha yang sudah ditetapkan sejak semula. Jika tanahnya tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya, perpanjangan atau pembaharuannya tidak diberikan dan uang pemasukan yang telah dibayar akan tetap menjadi milik Negara.

Jaminan pemberian perpanjangan dan pembaharuan yang semula hanya sebagai fasilitas bagi perusahaan yang akan melakukan kegiatan usaha di kawasan tertentu di Propinsi Riau kemudian diperluas untuk seluruh Indonesia terutama bagi perusahaan yang melakukan kegiatan usaha melalui penanaman modal. Hal ini ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah atau PP No.40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara. Dalam Pasal 11, Pasal 28, dan Pasal 48 ditentukan bahwa untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan atau pembaharuan HGU atau HGB atau Hak Pakai Atas Tanah Negara dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang besarnya telah ditentukan pada saat pertama kali mengajukan permohonan haknya. Dengan perluasan berlaku tersebut, jaminan perpanjangan dan pembaharuan dapat dimohon siapapun yang melakukan penanaman modal di Indonesia dengan mekanisme dan syarat yang telah ditentukan dalam Permennag/Ka BPN No.1/1993 selama belum ada peraturan pelaksanaan yang baru.

3). Jaminan bebas dari hak ulayat

Jaminan tidak akan adanya gugatan dari masyarakat hukum adat terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan kepada perusahaan swasta namun yang secara historis dan tradisional merupakan bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Jaminan ini terutama ditujukan kepada perusahaan yang menjalankan kegiatan usaha di sektor perkebunan dengan tanah berstatus HGU atau sektor industri dengan HGB yang berada di atas tanah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat. Jaminan ini menjadi sangat penting agar keberlangsungan kegiatan usahanya tidak terganggu karena harus dihadapkan pada tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh masyarakat hukum adat.

Jika ketentuan hukum yang dijadikan dasar pemberian jaminan adalah UUPA yang mengakui keberadaan dari hak ulayat dari masyarakat hukum adat, maka pemberian jaminan tersebut tentu akan dikembangkan dari

semangat pengakuan tersebut. Pengakuan berarti memberikan kewenangan kepada masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku di masing-masing masyarakat dengan tetap memperhatikan ketentuan hukum pertanahan nasional yang berlaku. Jika berdasarkan pada pengakuan hak ulayat, maka pemberian hak atas tanah oleh Negara harus didasarkan pada adanya kesepakatan terlebih dahulu antara perusahaan swasta dengan masyarakat hukum adat. Kesepakatan di samping berfungsi sebagai pengakuan perusahaan terhadap keberadaan hak ulayat juga sebagai legitimasi dari masyarakat hukum adat, yang berdasarkan prinsip “mulur-mungkret” dalam hukum adat, dapat menyerahkan penggunaan tanahnya kepada perusahaan swasta. Berdasarkan kesepakatan tersebut, Negara kemudian memberikan hak atas tanahnya dan jika jangka waktunya berakhir tanahnya akan kembali kepada lingkungan hak ulayat. Perpanjangan dan pembaharuan haknya harus dimusyawarahkan kembali dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pemerintah Orde Baru, sebagaimana tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan melalui TAP MPR untuk setiap Repelita, di samping berdasarkan pada prinsip efisiensi dalam menata penggunaan tanah juga pada semangat sentralisme yang tinggi dengan mengabaikan kemajemukan hukum yang secara realitas masih berlangsung dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Konsekuensi prinsip dan semangat demikian adalah pengakuan dan kesepakatan dengan masyarakat hukum adat dinilai bertentangan dengan prinsip efisiensi dalam penataan penggunaan tanah. Jika pemberian hak atas tanah kepada perusahaan harus menunggu adanya kesepakatan dengan masyarakat hukum adat, maka waktu yang diperlukan lebih lama. Hal ini bertentangan dengan upaya Pemerintah mendorong penyelenggaraan kegiatan usaha sebagai bagian dari upaya percepatan pertumbuhan ekonomi dapat segera dilaksanakan.

Untuk itu, Pemerintah mengembangkan strategi “penafian terhadap keberadaan hak ulayat” dalam rangka memberikan jaminan keberlangsungan penguasaan tanah kepada perusahaan swasta yang dapat memperkecil kemungkinan adanya tuntutan dari masyarakat hukum adat. Artinya hak ulayat, terlepas dalam realita masih berlangsung atau sudah tidak ada lagi, tidak perlu diakui keberadaannya dengan cara semua tanah yang berada di wilayah hak ulayat ditempatkan di bawah kewenangan Negara langsung dan memperkecil kemungkinan adanya pelaksanaan kewenangan oleh masyarakat hukum adat.

Strategi “penafian” tersebut sudah mulai dilaksanakan pada awal pemerintahan Orde Baru, bukan dengan cara merevisi Pasal 3 UUPA namun melalui peraturan perundang-undangan sektoral yaitu kehutanan yang mempunyai dampak langsung terhadap keberadaan hak ulayat. Wilayah

hutan di samping merupakan bagian terbesar dari hak ulayat, juga bagian tertentu dari kawasan hutan dapat dipergunakan untuk pengembangan kegiatan usaha perkebunan dan industri dengan cara melakukan pembukaan tanah di kawasan hutan tersebut. Melalui sektoralisme pembangunan hukum bidang sumberdaya agraria, Pemerintah ingin menempatkan UUPA hanya sebagai pengatur bidang pertanahan dan untuk sumberdaya agrarian lainnya seperti kehutanan diatur dengan suatu undang-undang tersendiri.

Dengan sektoralisme, Pemerintah di samping tetap dapat menghormati keberadaan UUPA dengan semangat pengakuannya terhadap hak ulayat, juga dapat membentuk UU sektoral di bidang kehutanan yang merupakan bagian terbesar dari hak ulayat dengan semangat penafiannya. Dengan demikian, Pemerintah telah membangun pilihan-pilihan hukum yang dapat digunakan sesuai dengan kepentingan pembangunan yang ingin dilaksanakan. Jika Pemerintah ingin melaksanakan pembangunan sektor perkebunan yang kebanyakan dikembangkan di atas tanah yang semula berstatus sebagai kawasan hutan, maka secara otomatis dasar berpijaknya adalah UU sektoral di bidang kehutanan. Implikasinya, Pemerintah tidak perlu memperhatikan keberadaan masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya.

Secara yuridis, strategi “penafian” sebagai langkah memberikan jaminan kepada perusahaan swasta tersebut sudah diletakkan oleh Pemerintah melalui UU No.5/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan yang kemudian dijabarkan dalam PP No.21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Pasal 17 UU. No.5/1967 menentukan:

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan dimaksud Undang-Undang ini”

Ketentuan dalam Pasal ini mengandung ambivalensi antara pemberian kesempatan kepada masyarakat hukum adat untuk melaksanakan hak-hak menurut hukum adatnya atau hak ulayatnya dengan keinginan mensubordinasikan pelaksanaan hak tersebut terhadap tujuan dari UU Pokok Kehutanan. Jika ketentuan UU tersebut dicermati maka keinginan mensubordinasikan hak ulayat terhadap tujuan UU No.5/1967 yaitu peningkatan produksi lebih mengedepan dibandingkan dengan keinginan memberikan pengakuan. Bahkan mensubordinasikan tersebut telah mengarah pada penafian terhadap keberadaan hak ulayat. Hal ini tercermin dari tiadanya rumusan tentang hutan ulayat atau hutan adat dalam UU

tersebut dan yang ada hanyalah hutan Negara dan hutan milik. Hutan Negara diberi pengertian sebagai kawasan hutan dan hutan yang tidak dibebani dengan Hak Milik, sedangkan kawasan hutan yang berada di atas tanah Hak Milik adalah hutan milik. Dengan demikian, hutan adat yang seharusnya merupakan nomenklatur tersendiri ditempatkan sebagai bagian dari hutan Negara.

Kecenderungan pada penafian terhadap hak ulayat semakin jelas dalam ketentuan PP No.21 Tahun 1970 yang dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) menentukan : ‘

(a) Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat (hak ulayat) untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan;

(b) Hak-hak masyarakat hukum adat tersebut dilaksanakan dengan harus seizin perusahaan swasta pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Artinya tanpa adanya izin dari perusahaan swasta tersebut, masyarakat hukum adat tidak mungkin dapat melakukan pemungutan hasil hutan.

Dengan ketentuan tersebut, tampak semakin jelas keinginan untuk menafikan keberadaan hak ulayat karena di samping harus ditertibkan pelaksanaannya juga harus seizin dari pemegang HPH. Ketentuan tersebut secara eksplisit menegaskan dominannya posisi pemegang HPH yang diberi hak oleh Negara tetapi sebaliknya tidak diakui adanya keberadaan hak ulayat. Jika para anggota masyarakat hukum adat itu dapat memungut hasil hutan, maka hal tersebut bukan bersumber dari hak ulayat mereka namun bersumber dari izin yang diberikan oleh pemegang HPH.

Penafian terhadap keberadaan hak ulayat tersebut telah menutup kemungkinan adanya tuntutan yang berasal dari masyarakat hukum adat karena secara yuridis dalam kawasan hutan sudah dinyatakan tidak terdapat lagi hak ulayat. Setiap perusahaan yang memanfaatkan tanah yang semula berstatus sebagai kawasan hutan secara yuridis mempunyai kedudukan yang kuat berhadapan dengan kelompok masyarakat yang berada dalam atau di sekitar kawasan hutan. Mereka berhak mendapatkan perlindungan dari Negara termasuk aparat keamanan jika terdapat gangguan atau gugatan dari anggota-anggota masyarakat hukum adat.

Penggunaan UU Sektorial yaitu UU No.5/1967 sebagai dasar untuk memberikan jaminan kepada perusahaan swasta yang menyelenggarakan kegiatan usaha di wilayah hak ulayat terus berlangsung sampai terjadinya pergantian rezim pemerintahan. Memasuki periode reformasi telah memberikan semangat kepada masyarakat hukum adat untuk melakukan tuntutan akan adanya pengakuan terhadap keberadaan hak-hak adat mereka.

Tuntutan semakin menimbulkan tekanan kepada Pemerintah dengan terbentuknya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada tahun 1999 yang menuntut agar Pemerintah mengembalikan harkat, martabat dan kedaulatan masyarakat adat. Bahkan dalam satu satu tuntutan agar Pemerintah menata penggunaan tanah yang diberikan kepada perusahaan yang ada di wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat.³⁵⁸ Tuntutan-tuntutan di sampaikan baik kepada Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Menteri terkait untuk menunjukkan keseriusannya.³⁵⁹

Respon Pemerintah terhadap tuntutan AMAN adalah diberlakukannya Permennag/Ka.BPN No.5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Permennag/Ka.BPN ini di samping memberikan dasar bagi proses pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya berdasarkan kriteria yang ditetapkan dan menyerahkannya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten untuk menindaklanjuti. Di samping itu, Permennag telah mengatur pedoman berkenaan dengan pemberian jaminan keberlangsungan penguasaan tanah tanpa harus berkonflik dengan masyarakat hukum adat kepada perusahaan swasta yang akan menyelenggarakan kegiatan usaha baik bagi yang sudah berlangsung maupun yang akan datang.

Jaminan bagi perusahaan swasta yang telah menyelenggarakan kegiatan usaha di wilayah hak ulayat dengan cara mengeluarkan tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan dari kekuasaan masyarakat hukum adat. Artinya tanah-tanah tersebut tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari hak ulayat sehingga pengaturannya sudah terlepas dari kewenangan masyarakat hukum adat. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 3 Permennag/Ka BPN No.5 Tahun 1999 yaitu :

“Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah (yang menyatakan keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya) :

- (a) sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah menurut UUPA;
- (b) merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perorangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”

Ketentuan di atas menegaskan bahwa tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh badan-badan hukum seperti halnya perusahaan swasta dengan hak atas tanah tertentu menurut UUPA harus dikeluarkan dari wilayah hak ulayat. Masyarakat hukum adat tidak boleh mempermasalahkan pemanfaatan tanah

oleh perusahaan swasta yang sudah berlangsung. Melalui Permennag tersebut, Pemerintah secara yuridis telah memberikan jaminan kepada perusahaan swasta bahwa tanahnya tidak akan dihadapkan pada gugatan oleh masyarakat hukum adat.

Jaminan bagi perusahaan yang akan datang diberikan melalui keharusan adanya kesepakatan dengan masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat. Dalam kesepakatan tersebut ditentukan hak dan kewajiban masing-masing pihak termasuk jangka waktu penyerahan penggunaan tanah kepada perusahaan swasta yang bersangkutan. Berdasarkan kesepakatan tersebut, Pemerintah memberikan hak atas tanah seperti HGU atau HGB atau Hak Pakai sesuai dengan tujuan penggunaannya dengan jangka waktu yang terdapat dalam kesepakatan. Apabila jangka waktunya berakhir, maka antara masyarakat hukum adat dan perusahaan swasta harus membuat kesepakatan baru sebagai dasar bagi Pemerintah untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan hak atas tanahnya.

4). Jaminan tiadanya pembatalan hak

Jaminan tidak segera diakhirinya hak atas tanah perusahaan swasta meskipun perusahaan melanggar kewajiban penggunaan tanah yang dapat dikategorikan sebagai penelantaran tanah. Pemerintah Orde Baru menyadari peranan penting dari perusahaan swasta yang telah memenuhi persyaratan untuk dapat diberikannya hak atas tanah bagi terwujudnya pertumbuhan ekonomi. Oleh karenanya, jika mereka tidak segera dapat memanfaatkan tanah yang sudah diberikan sesuai dengan peruntukannya yang ditetapkan dalam Surat Keputusannya, maka Pemerintah akan terus mendorong untuk segera menggunakan tanahnya dengan cara memberikan kelonggaran waktu dan tidak segera menetapkannya sebagai tanah terlantar.

Menurut Pasal 27 huruf a.3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e UUPA, penelantaran tanah menjadi salah satu sebab hapusnya hak atas tanah. Penjabarannya dalam periode 1960-1966 didasarkan pada semangat pemerataan. Artinya perusahaan swasta yang tidak menggunakan tanah sesuai dengan peruntukan dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam surat keputusan pemberian haknya akan segera dinyatakan sebagai tanah terlantar. Kesegeraan merupakan salah satu unsur yang penting untuk menetapkan telah terjadinya penelantaran tanah. Hal ini dapat dicermati dalam ketentuan Pasal 4 PMPA No.11 Tahun 1962 yaitu :

“Tanah yang diberikan dengan HGU harus diusahakan secara layak menurut norma-norma yang berlaku bagi penilaian perusahaan kebun besar termasuk penjagaan mutu tanah secara efisien. Jika setelah 3 tahun sejak HGU diberikan, syarat di atas tidak dipenuhi sebagaimana mestinya, maka HGU tersebut akan dicabut tanpa pemberian ganti

kerugian apapun”

Ketentuan di atas mengisyaratkan tidak adanya jaminan untuk tetap dipertahankannya penguasaan hak atas tanah yang sudah ditelantarkan sehingga terlampauinya waktu 3 (tiga) tahun tersebut sudah dapat dinyatakan hapusnya hak atas tanah tersebut. Semangat kesegeraan untuk mengakhiri hak dari tanah yang ditelantarkan merupakan bagian dari strategi untuk menciptakan pemerataan penguasaan tanah. Artinya tanah-tanah yang sudah dicabut haknya dapat dijadikan obyek landreform untuk didistribusikan kepada perorangan atau diberikan kepada badan hukum yang mencerminkan semangat kebersamaan seperti koperasi.

Semangat kesegeraan untuk menetapkan terjadinya penelantaran tanah dan penjatuhan sanksi, dalam periode 1967-sampai sekarang tampaknya mengalami penurunan karena adanya keinginan untuk memberikan fasilitas kepada perusahaan swasta dalam bentuk “mengulur-ulur waktu” untuk sampai pada penjatuhan sanksi berupa penghapusan hak. Hal ini mulai tampak dari adanya Inmendagri No.2/1982 tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan Yang dikuasai Oleh Badan Hukum/Perorangan Yang Tidak Dimanfaatkan atau Ditelantarkan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Kepmendagri No.268/1982 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Penertiban atau Pemanfaatan Tanah Yang Dicapangkan Bagi dan atau Dikuasai Oleh Perusahaan-Perusahaan.

Inmendagri dan Kepmendagri di atas menentukan, yaitu :

(a) tanah-tanah yang telah dikuasai oleh badan-badan hukum atau perorangan namun ditelantarkan atau tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya ditertibkan dengan cara memerintahkan kepada yang bersangkutan untuk segera memanfaatkan tanahnya sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam surat keputusannya;

(b) perintah untuk segera memanfaatkan tanah tersebut seperti pematangan tanah dan menyelesaikan pembangunan proyeknya diberi waktu yang wajar yaitu : (1) Untuk mematangkan seluruh tanah sehingga siap digunakan untuk mendirikan bangunan dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak tanahnya dibebaskan tetapi tidak melebihi 6 (enam) tahun sejak diperolehnya ijin pembebasan tanah; (2) Untuk menyelesaikan pembangunan seluruh proyek yang sudah direncanakan dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak diperolehnya Izin Mendirikan Bangunan tetapi tidak melebihi 10 (sepuluh) tahun sejak diperolehnya Izin Pembebasan Tanah; (3) Jika toleransi waktu yang ditetapkan di atas dilampaui maka dikenakan sanksi yaitu tanah yang belum dimatangkan atau belum dimanfaatkan jatuh kembali dalam penguasaan langsung Negara.

Ketentuan di atas mengesankan adanya pemberian kelonggaran waktu yang relatif lama dibandingkan dengan jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diberikannya hak atas tanahnya yang diberlakukan dalam PMPA No.11/1962. Ambil contoh pemberian kelonggaran waktu 8 (delapan) tahun sejak diperolehnya Izin Mendirikan Bangunan untuk menyelesaikan seluruh proyek di atas tanah yang sudah dikuasai. Izin Mendirikan Bangunan biasanya diberikan setelah hak atas tanahnya sudah diberikan karena Izin Mendirikan Bangunan memberi perkenan untuk melakukan pendirian bangunan di atas tanah yang tentunya sudah berstatus sebagai tanah haknya. Artinya antara pemberian hak atas tanah dan pemberian Izin Mendirikan Bangunan terdapat rentang waktu tertentu sehingga jika dihitung dari sejak pemberian hak atas tanahnya maka kelonggaran waktunya akan lebih lama lagi. Kelonggaran waktu yang relatif lama merupakan fasilitas untuk tidak segera dikenakan sanksi. Andaikata terpaksa harus dikenakan sanksi pembatalan izin-izin dan hak atas tanahnya, maka perusahaan akan menerima penggantian sejumlah harga yang dikeluarkan untuk memperoleh tanah. Penggantian ini dibebankan kepada perusahaan yang meneruskan pelaksanaan pembangunan proyek.

Pemberian penggantian ini merupakan suatu bentuk fasilitas tambahan yang dapat menjadi faktor daya tarik untuk berinvestasi di Indonesia. Meskipun perusahaan telah melakukan pelanggaran terhadap kewajiban berupa penelantaran tanah dan kemudian harus dikenai sanksi pembatalan hak atas tanahnya, namun dana yang telah diinvestasikan untuk perolehan tanahnya tidak akan hilang karena akan diberikan penggantian yang dibebankan kepada perusahaan yang melanjutkan kegiatan proyeknya. Hal ini berbeda dengan semangat yang menjiwai pembentukan hukum pertanahan pada periode 1960-1966 yang menghendaki setiap pelanggaran harus segera dijatuhi sanksi, bukan segera mendorong memanfaatkan tanah, berupa pembatalan hak atas tanah termasuk tidak adanya penggantian kerugian terhadap si pelanggar kewajiban.

Untuk sektor perkebunan, pemberian jaminan untuk tetap dikuasai dan dapat diusahakannya hak atas tanahnya baru diatur dalam peraturan perundang-undangan sektoral yaitu Keputusan Menteri Pertanian No.167/Kpts/KB.110/3/90 tentang Pembinaan dan Penertiban Perkebunan Besar Swasta Khususnya Kelas IV dan V. Perusahaan perkebunan yang telah menguasai tanah HGU namun menurut penilaian Dinas Perkebunan Daerah dan kemudian oleh Gubernur ditetapkan sebagai perusahaan perkebunan kelas IV yaitu mendekati terlantar dan V yaitu sudah ditelantarkan harus menjalani pembinaan sebelum dikenakan tindakan penertiban.

Pembinaan merupakan upaya untuk meningkatkan kinerja usaha dari

perusahaan perkebunan tersebut sehingga kontribusinya bagi peningkatan produksi menjadi lebih baik. Dalam tahap pembinaan, perusahaan diberi petunjuk oleh Kepala Dinas Perkebunan Propinsi mengenai hal-hal yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerjanya. Masa pembinaan ini tidak ditentukan dengan tegas mengenai jangka waktunya sehingga terbuka adanya toleransi waktu yang longgar. Namun jika dalam masa pembinaan perusahaan belum juga mampu meningkatkan kinerja usahanya sehingga tidak ada kenaikan kelasnya, maka tindakan penertiban mulai diberlakukan.

Penertiban diawali dengan pemberian peringatan sebanyak 3 (tiga) kali dengan rincian : bagi perusahaan perkebunan kelas IV, peringatan diberikan 2 (dua) kali oleh Kepala Dinas Perkebunan Propinsi dan 1 (satu) kali oleh Dirjen Perkebunan, sedangkan bagi perusahaan perkebunan kelas V peringatan diberikan 1 (satu) kali oleh Kepala Dinas Perkebunan Propinsi dan 2 (dua) kali oleh Dirjen Perkebunan. Setiap peringatan memberikan waktu 6 (enam) bulan kepada perusahaan untuk melaksanakan petunjuk yang telah diberikan dalam masa pembinaan dan meningkatkan status kelasnya sehingga dinilai tidak berada dalam posisi menelantarkan tanah. Namun jika setelah 3 (tiga) kali peringatan perusahaan tidak mengalami peningkatan kinerja, maka barulah dikenakan sanksi berupa pembatalan hak atas tanah dan kembali dalam kekuasaan Negara langsung.

Adanya tahapan pembinaan yang diikuti dengan pemberian peringatan sebanyak 3 (tiga) kali dan baru kemudian dilakukan pembatalan hak atas tanahnya jelas merupakan suatu fasilitas berupa penguluran waktu. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan memperbaiki kinerja usahanya dan sebaliknya untuk mencegah agar tidak terkena tindakan pembatalan hak atas tanahnya. Pembatalan hak bukan hanya menimbulkan kerugian bagi perusahaan yang bersangkutan namun juga hilangnya kesempatan bagi Pemerintah untuk meningkatkan produksi sektor perkebunan melalui peranan perusahaan swasta.

Kebijakan untuk tidak segera menjatuhkan sanksi pembatalan hak, setelah periode reformasi, diadopsi dan ditingkatkan wadah pengaturannya dalam PP No.36/1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dari sisi ekonomi politik, PP ini dibentuk dan diberlakukan pada masa terjadinya krisis ekonomi yang ditandai oleh ketidakmampuan perusahaan-perusahaan swasta memanfaatkan tanah yang dikuasai untuk menjalankan kegiatan usahanya karena ketiadaan modal. Dengan PP ini, Pemerintah bermaksud memberikan jaminan kepada perusahaan-perusahaan yang ditimpa krisis bahwa tanahnya tidak akan segera dinyatakan sebagai terlantar dan dijatuhkan sanksi pembatalan hak atas tanahnya. Melalui PP tersebut, Pemerintah memberikan kelonggaran waktu dan kesempatan kepada perusahaan swasta untuk tetap menguasai tanah

serta mendorongnya untuk segera memanfaatkannya bagi penyelenggaraan kegiatan usahanya. Jika perusahaan tidak mampu memanfaatkan tanah karena ketiadaan modal maka perusahaan tersebut diberi izin untuk mengalihkan penggunaan tanah untuk sementara waktu bagi kegiatan pertanian pangan.³⁶⁰

Dalam rangka pemberian jaminan kepada perusahaan swasta yang telah menguasai tanah untuk tetap dapat menguasai tanah, PP No.36/1998 tersebut menentukan bahwa tanah-tanah yang secara riil sudah dapat dikategorikan terlantar karena dengan sengaja : (a) tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifatnya dan tujuan pemberian haknya sebagaimana sudah ditetapkan rencana peruntukannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku atau; (b) tidak dipelihara dengan baik dalam pengertian tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik; atau (c) tidak melaksanakan kewenangan yang telah ditetapkan dalam surat keputusan pemberian haknya; atau (d) tidak mengajukan permohonan hak terhadap tanah yang sudah dibebaskan dan dikuasai.

Namun secara formal tidak harus segera dinyatakan sebagai tanah terlantar dan langsung dikenakan pembatalan haknya. Terhadap tanah-tanah tersebut perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut : (a) Pemberian waktu yang wajar bagi perusahaan untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan yang telah ditetapkan atau direncanakan; (b) Jika menurut Panitia Penilai ternyata dalam waktu yang wajar tersebut tidak menunjukkan adanya pemanfaatan tanah, maka diberi peringatan sebanyak 3 (tiga) kali dengan masing-masing 12 (dua belas) bulan untuk setiap peringatan agar dalam waktu tersebut segera menggunakan tanahnya; (c) Jika setelah peringatan ketiga belum juga menunjukkan adanya kegiatan pemanfaatan tanah, maka diusulkan kepada Menteri untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar. Namun sebelumnya, Menteri masih memberi kesempatan kepada perusahaan untuk mengalihkan hak atas tanahnya kepada perusahaan lain dalam waktu 3 (tiga) bulan melalui pelelangan umum; (d) Jika jangka waktu 3 (tiga) bulan tidak dimanfaatkan, maka Menteri secara formal menyatakan sebagai tanah terlantar dan kembali dalam kekuasaan Negara langsung. Kepada perusahaan akan diberikan ganti kerugian sebesar harga perolehan tanahnya termasuk biaya yang telah dikeluarkan untuk membangun prasarana fisik atau bangunan tertentu.

Jaminan berupa pengurangan waktu tersebut di atas tampaknya dinilai belum memberikan rasa aman bagi perusahaan. Oleh karenanya kemudian Pemerintah melalui Permennag/Ka BPN No.3/1998 Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, memberikan suatu bentuk jaminan lain agar tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan tersebut tidak dinyatakan

secara formal sebagai tanah terlantar. Permennag/Ka.BPN tersebut menentukan agar tanah-tanah tersebut terhindar dari pengenaan tindakan penertiban sebagaimana ditentukan dalam PP.No.36/1998, perusahaan swasta yang bersangkutan diberi izin mengalihkan penggunaan tanah untuk ditanami tanaman pangan. Kewajiban menanam tanah dengan tanaman pangan dapat dilakukan sendiri oleh perusahaan pemegang haknya atau melakukan kerjasama dengan pihak ketiga seperti warga masyarakat disekitarnya. Untuk menjamin agar di kemudian hari tidak timbul permasalahan ketika perusahaan akan menggunakan tanahnya, maka kerjasama penanaman tanaman pangan dilakukan melalui Pemerintah Daerah. Pemenuhan kewajiban melakukan penanaman tanaman merupakan syarat agar tidak dikenakan tindakan penertiban yang mengarah pada pembatalan hak atas tanahnya. Dengan Permennag/Ka BPN No.3/1998 tersebut, perusahaan swasta yang telah menguasai tanah mendapatkan jaminan untuk tetap menguasai tanah yang telah diperolehnya.

Pemberian jaminan seperti di atas merupakan implikasi dari instrumentasi hukum pertanahan yang harus mengikuti kepentingan pragmatis pembangunan termasuk misalnya pembalikan logika hukum yang digunakan. Ketentuan yang memberikan ganti kerugian kepada mereka yang melanggar kewajiban merupakan bentuk dari pembalikan logika hukum yang ada. Dalam logika hukum yang umum, suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban dikenakan sanksi yang dalam konteks pemberian hak atas tanah berupa pembatalan hak tersebut. Akibat dari pembatalan tersebut tentu berdampak pada terjadinya kerugian yang bersifat ekonomis seperti hilangnya dana yang telah diinvestasikan baik untuk memperoleh tanahnya maupun yang telah digunakan untuk menjalankan kegiatan usaha. Karena hukum pertanahan lebih ditempatkan sebagai instrumen dari kebijakan pembangunan yang menghendaki adanya pemberian fasilitas sebagai daya tarik, pelanggaran sepertihalnya penelantaran tanah memang, setelah melalui penguluran waktu, dapat dikenakan sanksi pembatalan hak namun tidak harus berakibat pada terjadinya kerugian ekonomis. Untuk itulah, hukum pertanahan perlu mengatur adanya pemberian ganti kerugian kepada perusahaan yang hak atas tanahnya dibatalkan karena terjadinya pelanggaran.

c. Jaminan keberlangsungan kegiatan usaha

Hukum pertanahan sebagai salah satu instrumen dari kebijakan pembangunan dapat juga digunakan untuk mengatur pemberian fasilitas tertentu yang mendukung penyelenggaraan kegiatan usaha dari perusahaan swasta. Ada 2 (dua) ketentuan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk fasilitas tersebut, yaitu:

- 1). Kebijakan perluasan kelompok konsumen.

Kebijakan yang dimaksud adalah ketentuan yang oleh Maria SW Sumardjono³⁶¹ dinyatakan telah memperluas makna dari istilah “berkedudukan di Indonesia” sebagai syarat bagi Warga Negara Asing (WNA) untuk dapat mempunyai Hak Pakai Atas Tanah. Berkedudukan merupakan padanan dari istilah berdomisili, yang dalam SE Menteri Pertanian dan Agraria No.III Tahun 1963 tertanggal 4 Agustus 1963 perihal Pedoman Pencegahan Usaha-Usaha Menghindari Pasal 3 PP No.224/1961, dimaknakan sebagai berumah tangga dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di wilayah tempat berdomisilinya. Dengan demikian, WNA berkedudukan di Indonesia berarti mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat sehari-harinya di Indonesia. Jika syarat tersebut dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian, maka orang asing dapat dinyatakan sebagai berkedudukan atau berdomisili di Indonesia jika ia hidup menetap dalam waktu yang relatif lama di suatu wilayah tertentu di Indonesia yaitu minimal mempunyai Izin Tinggal Sementara atau Izin Tinggal Tetap.

Dalam perkembangannya, dengan semakin maraknya bisnis properti atau bisnis rumah berikut tanahnya dan orang asing merupakan konsumen potensial yang semakin menunjukkan minatnya untuk mempunyai rumah berikut tanahnya atau untuk berinvestasi dengan melakukan jual beli rumah berikut tanah di Indonesia, ada semacam tuntutan dari perusahaan properti agar Pemerintah membentuk peraturan yang memberikan kemudahan bagi orang asing untuk membeli dan memiliki rumah berikut tanahnya di Indonesia. Menurut mereka, ketentuan hukum pertanahan yang ada masih menjadi hambatan bagi orang asing untuk ikut meramaikan pasar properti di Indonesia.³⁶² Dengan kata lain, perusahaan swasta yang menjalankan usaha pembangunan perumahan menuntut adanya fasilitas berupa peraturan yang mempermudah orang asing membeli dan mempunyai rumah berikut tanah sehingga terjadi perluasan pasar properti.

Respon Pemerintah atas tuntutan tersebut adalah diberlakukannya peraturan tersendiri mengenai pemilikan rumah bagi orang asing yaitu PP No.41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia. PP tersebut telah memberikan arahan agar istilah “berkedudukan di Indonesia” tidak lagi diberi makna dari sudut kehidupan sosial namun diberi pengertian dari sudut kepentingan ekonomis. Hal ini dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP No.41/1996 sebagai berikut :

“Secara konkrit, (berkedudukan) tidak perlu harus diartikan sama dengan tempat kediaman atau domisili. Di bidang ekonomi, orang dapat memiliki kepentingan yang harus dipelihara tanpa harus menunggunya

secara fisik. Kemajuan di bidang teknologi transportasi dan komunikasi memungkinkan orang memelihara kepentingan yang dimilikinya di negara lain tanpa harus menungguinya sendiri. Mereka cukup hadir secara berkala”.

Penjelasan Umum tersebut menegaskan bahwa pengertian berkedudukan yang lebih menekankan pada kehadiran secara fisik dalam aktivitas sosial dalam kerangka memelihara hubungan sosial di lingkungan wilayah tempat tinggalnya harus diubah ke dalam pengertian yang menekankan pada pemeliharaan kepentingan ekonomi tertentu yang tidak harus menuntut kehadiran secara fisik terus-menerus. Oleh karenanya, istilah orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) PP No.41/1996, didefinisikan sebagai orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Definisi di atas mengandung 2 (dua) unsur yaitu orang asing tersebut hadir atau berada di Indonesia dan kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan. Dengan demikian, syarat bagi orang asing untuk dapat mempunyai hak atas tanah dan rumah di atasnya adalah :

(a) Orang asing tersebut hadir atau berada di Indonesia ketika hendak membeli rumah berikut tanahnya. Persoalannya, kapan orang asing dinyatakan hadir di Indonesia? Jika mengacu pada UU No.9/1992 tentang Keimigrasian dan PP No.22/1994 sebagai peraturan pelaksanaannya, ada 4 (empat) macam izin yang menjadi dasari kehadiran orang asing yaitu : (1) Izin Singgah yang diberikan untuk jangka waktu 14 (empat belas) hari; (2) Izin Kunjungan yang diberikan untuk jangka waktu 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang sekali untuk waktu 3 (tiga) bulan lagi; (3) Izin Tinggal Sementara yang diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sebanyak 5 (lima) kali dengan jangka waktu 1 (satu) tahun untuk setiap perpanjangan; (4) Izin Tinggal Tetap yang diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang secara terus menerus dengan jangka waktu 5 (lima) tahun untuk setiap perpanjangan. PP No.41/1996 tidak memberikan penjelasan tentang Izin yang dijadikan dasar untuk menyatakan orang asing telah hadir di Indonesia. Oleh karenanya terbuka adanya penafsiran yang luas. Artinya orang asing sudah dapat dinyatakan hadir di Indonesia ketika yang bersangkutan menginjakkan kakinya di wilayah kedaulatan Indonesia dengan Izin Singgah atau Izin-Izin yang lainnya serta selama Izinnya masih berlaku ia sudah diberi kesempatan untuk membeli atau memperoleh tanah yang berstatus Hak Pakai berikut rumahnya.

(b) Kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan di Indonesia. Penjelasan Pasal 1 ayat (2) secara implisit menyatakan bahwa manfaat bagi pembangunan lebih ditekankan pada kontribusi yang bersifat ekonomi terhadap pembangunan. Namun persoalannya, kapan syarat adanya manfaat bagi pembangunan dinyatakan sudah dipenuhi? Ada 2 peraturan yang dapat diacu yang berasal dari 2 lembaga yaitu Kementerian Negara Agraria melalui Permennag/Ka BPN No.7/1996 dan Kementerian Negara Perumahan melalui Surat Edarannya No.124/1997.

Kedua peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa manfaat bagi pembangunan dinyatakan ada jika orang yang bersangkutan melakukan kegiatan usaha atau berinvestasi di Indonesia. Pertanyaan berikutnya, bentuk kegiatan usaha apa yang harus dilakukan? Dalam hal ini, kedua peraturan tersebut mempunyai rumusan yang berbeda meskipun dapat digunakan secara saling melengkapi. Permennag/Ka BPN No.7/1996 cenderung memberikan rumusan yang khusus sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu :“Orang asing dimaksud ayat (1) yang memberikan manfaat bagi pembangunan adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.” Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa manfaat bagi pembangunan sudah dipenuhi jika orang asing berinvestasi dalam bentuk membeli dan memiliki rumah berikut tanah dalam suatu hunian tertentu. SE Menteri Negara Perumahan No.124/1997 cenderung memberikan rumusan yang umum dengan menentukan bahwa usaha yang dilakukan harus memberikan kontribusi bagi penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Dari kedua rumusan tersebut dapat dinyatakan bahwa syarat manfaat bagi pembangunan sudah dapat dinyatakan dipenuhi jika orang asing yang hadir di Indonesia melakukan kegiatan usaha yang memberikan kontribusi bagi penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Salah satu bentuknya adalah berinvestasi dengan cara membeli dan memiliki rumah tempat tinggal yang dibangun oleh perusahaan pembangunan perumahan. Dengan investasi pembelian rumah tersebut, orang asing sudah dapat memperlancar pengembalian modal dari perusahaan dan sekaligus memberikan kontribusinya terhadap keberlangsungan usaha properti termasuk ketersediaan lapangan kerja sebagai salah satu sektor pembangunan ekonomi yang terus dipacu pertumbuhannya.

Dengan perubahan makna dari istilah berkedudukan di Indonesia seperti di atas, setiap orang asing yang hadir di Indonesia, dengan menunjukkan dan melampirkan Izin kehadirannya yang masih berlaku, sudah dapat membeli dan memiliki rumah berikut tanah yang berstatus Hak Pakai. Apabila

pembelian tersebut dilakukan terhadap rumah berikut tanah yang dibangun oleh Perusahaan Pembangunan Perumahan, maka pembelian tersebut sudah bermakna juga sebagai kegiatan usaha yang memberikan manfaat bagi pembangunan karena telah memberikan kontribusi terhadap keberlangsungan kegiatan usaha di sektor properti.

Perubahan makna tersebut jelas memberikan kemudahan bagi orang asing untuk membeli dan memiliki tanah berikut rumah di Indonesia, terlepas dari yang bersangkutan akan menempati secara terus-menerus dalam jangka waktu yang relatif lama atau hanya sewaktu-waktu datang singgah dan berkunjung ke Indonesia atau dalam waktu yang relatif lama tidak akan pernah datang lagi ke Indonesia. Semula Menteri Negara Agraria ingin mendesak agar orang asing yang bersangkutan dalam setiap tahunnya harus hadir Indonesia dan menempati rumah yang dimiliki. Desakan tersebut tercermin dalam Pasal 4 Permennag/Ka BPN No.7 Tahun 1996 yang menentukan : “Orang asing yang telah memiliki rumah di Indonesia tidak lagi memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) PP No.41/1996 apabila yang bersangkutan atau keluarganya tidak menggunakan rumah tersebut selama jangka waktu 12 bulan berturut-turut”

Namun ketentuan demikian justru dinilai sebagai penghambat dan bertentangan dengan keinginan memberikan kemudahan bagi orang asing membeli dan memiliki rumah berikut tanah Hak Pakai karena jika dalam 12 (dua belas) bulan berturut-turut, yang bersangkutan atau keluarganya tidak pernah menempati rumahnya, maka secara otomatis hak atas tanahnya akan dinyatakan hapus. Penilaian tersebut telah mendorong Menteri Negara Agraria, dalam waktu 1 (satu) minggu setelah diberlakukannya Permennag/Ka BPN No.7/1996, memberlakukan Permennag /Ka BPN No.8/1996 yang merevisi ketentuan Pasal 4 sehingga berbunyi : “Orang asing yang telah memiliki rumah di Indonesia dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia apabila yang bersangkutan melanggar ketentuan Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria No.7 Tahun 1996, yaitu tidak lagi memberikan manfaat bagi pembangunan.”

Perubahan ketentuan hukum yang cepat tersebut menunjukkan adanya fenomena “rematerialisasi pembangunan hukum” yang hanya merespon kebutuhan yang muncul seketika. Perubahan tersebut mempunyai makna bahwa meskipun rumah tersebut dalam satu tahun atau bahkan bertahun-tahun tidak pernah ditempati oleh pemilik atau keluarganya namun selama orang asing masih berstatus dan tercatat sebagai pemilik rumah tersebut, maka yang bersangkutan tetap dinyatakan memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia dan hak kepemilikannya akan terus berlangsung, kecuali jangka waktu hak atas tanahnya berakhir.

Peraturan perundang-undangan yang memberikan kemudahan orang asing melakukan pembelian dan pemilikan rumah berikut tanah Hak Pakai sebenarnya menyembunyikan suatu kepentingan lain. Disini terletak kebenaran dari suatu pandangan bahwa hukum telah dijadikan kamufase menyembunyikan kepentingan lain di samping kepentingan yang secara manifes dinyatakan yaitu pemberian kemudahan bagi orang asing membeli dan memiliki rumah di Indonesia. Kepentingan lain yang tersembunyi tersebut adalah pemberian fasilitas kepada Perusahaan pembangunan Perumahan berupa perluasan kelompok konsumen yang potensial untuk meramaikan pasar properti di Indonesia. Kemudahan orang asing membeli dan memiliki rumah berikut tanahnya berarti produk-produk rumah dari Perusahaan Pembangunan Perumahan dapat dipasarkan kepada orang-orang asing baik yang masih ada di negara asalnya maupun yang sudah hadir di Indonesia. Syaratnya ketika proses jual belinya dilakukan, orang asing yang bersangkutan hadir di Indonesia dengan menggunakan Izin yang manapun untuk menandatangani Akta Jual Belinya.

2). Kebebasan mengontrak-usahakan tanahnya kepada pihak lain.

Kebijakan ini mengandung ketentuan yang memberikan kesempatan kepada perusahaan pemegang hak atas tanah untuk menyerahkan pengelolaan yaitu perencanaan dan pelaksanaan kegiatan usahanya kepada pihak lain dalam hal perusahaan pemegang hak tidak mampu mengusahakan sendiri seluruh atau sebagian tanahnya. Pemberian kesempatan tersebut di satu pihak dimaksudkan agar kepentingan perusahaan pemegang haknya untuk mendapatkan hasil dari tanah dapat dipenuhi tanpa perlu harus kehilangan hak atas tanahnya, sedangkan di lain pihak ketentuan tersebut juga menyiratkan kepentingan Pemerintah untuk memproduktifkan tanah, yang pemegang haknya tidak mampu mengusahakan, agar dapat memberikan kontribusinya terhadap upaya meningkatkan produksi.

Ketentuan yang memberikan kesempatan menyerahkan pengelolaan atau pengusahaan tanah kepada pihak lain merupakan suatu fasilitas yang oleh Pemerintah Orde Baru diberikan kepada perusahaan pemegang hak. Dinyatakan sebagai fasilitas karena ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip Pasal 10 UUPA yang mewajibkan kepada setiap pemegang hak untuk mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif. Menyerahkan pengusahaan tanah kepada pihak lain oleh pemegang haknya jelas bertentangan dengan kewajiban tersebut.

Hukum pertanahan pada periode 1960-1966 sebagai instrumen dari kebijakan pembangunan ekonomi yang lebih menekankan pada kepentingan pemerataan menjabarkan prinsip tersebut sebagaimana adanya. Hal ini dapat dicermati dari Pasal 5 PMPA No.11/1962 yang secara tegas

menentukan yaitu : (a) Perusahaan perkebunan yang diberi HGU harus mengerjakan sendiri tanahnya dan dilarang menyerahkan pengusahaan tanahnya kepada pihak lain baik melalui persewaan maupun dalam bentuk serah-pakai lainnya. Larangan tersebut tidak memungkinkan orang menguasai tanah melampaui batas kemampuannya mengusahakan sendiri. Jika setiap orang dibiarkan menguasai tanah melampaui batas kemampuannya maka hal yang demikian akan berakibat tidak tercapainya pemerataan pemilikan tanah; (b) Untuk mencegah terjadinya penyerahan pengusahaan tanah secara terselubung kepada pihak lain seperti melalui pengangkatan administrasi yang akan melakukan pengusahaan tanah yang ternyata pemilik dari perusahaan lain, maka setiap pengangkatan orang tertentu sebagai administrasi harus dilaporkan kepada Kepala Inspeksi Perkebunan dan Kepala Inspeksi Agraria daerah.

Ketentuan Pasal 5 PMPA No.11/1962 di atas sebenarnya secara formal tidak pernah dihapus, namun dalam periode 1967 sampai sekarang ketentuan tersebut secara diam-diam tidak diberlakukan karena dinilai akan menghambat upaya untuk meningkatkan produksi. Pemerintah Orde Baru yang lebih menekankan pada kepentingan pertumbuhan ekonomi kurang menaruh perhatian terhadap struktur pemilikan tanah. Tanah dapat dipunyai oleh siapapun asal yang bersangkutan dapat memberikan kontribusinya bagi pertumbuhan ekonomi. Apabila yang bersangkutan karena faktor ketidakmampuan dari sisi permodalan tidak dapat mengusahakannya sendiri, maka Pemerintah tidak perlu menyibukkan diri untuk dengan segera membatalkan hak atas tanahnya dan menempatkan kembali tanah dalam kekuasaan Negara langsung. Dengan kata lain, Pemerintah kurang menaruh minat untuk melaksanakan prinsip dalam Pasal 10 UUPA. Pemerintah Orde Baru lebih cenderung mengambil kebijakan untuk memberi kesempatan kepada pemegang haknya menyerahkan pengusahaannya kepada perusahaan lain yang mempunyai kemampuan sehingga dapat segera memberikan kontribusinya terhadap pertumbuhan produksi.

Kebijakan yang memberi kesempatan menyerahkan pengusahaan tanah kepada perusahaan lain tersebut sudah diterapkan oleh Pemerintah sejak tahun 1980. Ada dua bentuk perjanjian penyerahan pengusahaan tanah tersebut yaitu :

(a) Perjanjian Serah Pakai Tanah antara badan hukum Indonesia yang bermodal nasional sebagai pemegang hak dengan badan hukum Indonesia yang bermodal asing dalam perusahaan patungan. Menurut Pasal 2 ayat (1) Keppres No.23/1980, badan hukum bermodal nasional yang diberi HGU tidak harus mengusahakan sendiri tanah tersebut, namun dapat menyerahkan-pakaikan untuk diusahakan oleh perusahaan patungan. Perjanjian Serah Pakai Tanah secara substantif berfungsi sebagai sarana bagi pemegang

haknya untuk mendapatkan nilai tambah dengan cara menyerah-pakaikan perusahaan tanahnya kepada perusahaan patungan yang notabene dikuasai oleh badan hukum yang bermodal asing. Nilai tambah yang dapat dinikmati oleh pemegang hak tersebut berupa keuntungan dari produk yang dihasilkan atau pengetahuan manajemen dan teknologi mengusahakan tanah perkebunan besar.

(b) Perjanjian Manajemen Pengusahaan Tanah atau yang sering disingkat dengan istilah Kontrak Manajemen. Bentuk perjanjian ini pernah digunakan oleh Pemerintah sejak tahun 1980 sebagai sarana untuk membina perusahaan perkebunan swasta besar yang termasuk klasifikasi menelantarkan tanah.³⁶³ Artinya tanah HGU yang dipunyai oleh perusahaan tersebut diserahkan pengelolaannya termasuk perencanaan dan pengusahaannya kepada perusahaan perkebunan swasta lainnya yang mempunyai manajemen perusahaan yang lebih baik melalui bentuk Kontrak Manajemen. Melalui kontrak ini, perusahaan pemegang HGU di samping terbebas dari ketentuan penelantaran tanah juga dapat memperoleh nilai tambah berupa keuntungan dan peningkatan kemampuan berusaha. Apabila melalui penyerahan perusahaan tersebut, perusahaan pemegang HGU dapat meningkatkan kemampuan usahanya sehingga oleh Panitia Penilai kelasnya ditingkatkan, maka perusahaan pemegang HGU akan terhindar dari tindakan penertiban sebagaimana ditentukan dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 167/Kpts/KB.110/3/90 yang substansinya telah dibicarakan dalam uraian sebelumnya.

Dalam perkembangannya, pemberian fasilitas untuk menyerahkan perusahaan kepada perusahaan lain tampaknya ingin dihapuskan oleh Pemerintah. Namun ketentuan yang dimaksudkan untuk menghapus tersebut bersifat ambivalensi sebagaimana tertuang dalam Pasal 12 ayat (2) PP No.40/1996 yang menentukan : “Pemegang HGU dilarang menyerahkan perusahaan tanah HGU kepada pihak lain kecuali dalam hal-hal yang diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Ketentuan ini di satu pihak menyatakan fasilitas penyerahan perusahaan tidak boleh dilakukan, namun di pihak lain masih diberi suatu klausula yang memungkinkan untuk dilakukan. Artinya ketentuan ini masih membuka kemungkinan dilakukannya penyerahan perusahaan tanah dengan syarat dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan ekonomi memperbolehkan adanya kontrak yang demikian.

2. Instansi Pemerintah

Instansi Pemerintah yang dimaksud disini adalah instansi Pemerintah

tertentu yang berkedudukan sebagai pembangun atau penyedia infrastruktur yang diperlukan untuk mendukung kelancaran kegiatan ekonomi. Penempatan instansi Pemerintah tersebut sebagai pihak yang diuntungkan merupakan implikasi dari kebutuhannya akan tanah dalam skala luas yang akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan tanah, instansi Pemerintah tertentu tersebut harus menempatkan dirinya sebagai subyek hak atas tanah yang harus memenuhi persyaratan tertentu untuk dapat memperoleh dan menguasai tanah yang diperlukan. Oleh karenanya, Pemerintah berkepentingan dengan hukum pertanahan dalam rangka pengaturan fasilitas tertentu dalam proses perolehan tanah.

Ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu faktor penting untuk mendukung kelancaran dan keberlangsungan kegiatan ekonomi dalam berbagai sektor baik dalam kaitannya dengan proses produksi maupun proses pengangkutan hasilnya. Karena begitu pentingnya peranan infrastruktur tersebut, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Presiden yang mengatur pembangunan dalam setiap REPELITA selalu mengamanatkan untuk terus meningkatkan ketersediaan infrastruktur. Di sektor pertanian, ketersediaan dan kecukupan air merupakan syarat yang menentukan bagi keberlangsungan proses produksi dan peningkatan hasilnya sehingga infrastruktur yang diperlukan untuk mendukung ketersediaan air tersebut adalah : Pertama, pembangunan jaringan irigasi baik primer maupun sekunder dan tersier dilakukan dengan merehabilitasi jaringan yang sudah ada dan membangun jaringan yang baru. Hal tersebut dimaksudkan di samping untuk lebih mengintensifkan pengusahaan tanah pertanian sawah yang sudah ada, juga sebagai sarana untuk melakukan pencetakan sawah dengan mengubah tanah pertanian tadah hujan atau tanah bekas perkebunan dan membuka tanah padang ilalang termasuk semak belukar menjadi tanah pertanian sawah beririgasi.

Pembangunan irigasi sejak Repelita I sampai dengan VI diproyeksikan dapat memberikan pengairan terhadap areal tanah pertanian seluas 6.914.998 hektar dengan rincian proyeksi rehabilitasi jaringan irigasi yang sudah ada dan pembangunan jaringan baru masing-masing dapat mengairi persawahan seluas 3.234.998 hektar dan 3.680.000 hektar.³⁶⁴ Proyeksi pembangunan irigasi tersebut menunjukkan keinginan Pemerintah untuk memperluas dan mengintensifkan pengusahaan tanah pertanian yang beririgasi dalam kerangka peningkatan produksi pertanian terutama pangan. Produksi pangan mempunyai peranan yang strategis dalam kerangka mendukung penciptaan stabilisasi ekonomi dan keberlangsungan rezim penguasa sehingga ketersediaan jaringan irigasi merupakan komponen pokok dari pemenuhan peranan strategis tersebut. Karenanya setiap Repelita diproyeksikan untuk dapat merehabilitasi jaringan irigasi yang mampu mempertahankan intensitas pengusahaan tanah pertanian sawah seluas 539.166 hektar atau sekitar 107.833 hektar setiap tahunnya. Begitu

Perkembangan Hukum Pertanahan

juga proyeksi pembangunan jaringan irigasi baru harus mampu mengairi tambahan tanah pertanian sawah baru seluas 613.333 hektar setiap Repelita atau sekitar 122.666 hektar setiap tahunnya.

Kedua, pembangunan saluran dan bangunan drainase sebagai bagian dari program reklamasi daerah rawa terutama untuk menata volume air sehingga dapat dimanfaatkan sebagai tanah pertanian yang produktif. Pembangunan saluran dan bangunan drainase daerah rawa sudah dirancang sejak Repelita Pertama dan terus direncanakan dalam Repelita-Repelita berikutnya. Selama 6 Repelita, proyeksi pembangunan reklamasi daerah rawa mencakup areal seluas 2.672.200 hektar sehingga setiap Repelita diproyeksikan rata-rata seluas 445.367 hektar atau sekitar 89.073 hektar³⁶⁵ setiap tahunnya. Proyeksi pembangunan reklamasi daerah rawa seluas tersebut diharapkan secara potensial dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan produksi pangan.

Ketiga, pembangunan bendungan-bendungan sebagai upaya menata aliran air sungai dan waduk-waduk sebagai tempat penampungan air di musim hujan sudah dirancang sejak Repelita Pertama yang salah satu fungsinya adalah menyediakan air yang diperlukan bagi pengusahaan tanah pertanian sawah. Oleh karenanya, sejak Repelita Kedua pembangunan bendungan dan waduk diprioritaskan di daerah-daerah tertentu, yaitu :³⁶⁶

(1) Di daerah yang berpotensi banjir dan mengancam daerah produksi pangan dan penghasil bahan baku industri serta daerah produksi ekspor;

(2) Di daerah yang berpotensi banjir yang dapat mengganggu jalur-jalur transportasi ke pusat-pusat produksi dan pemasaran;

(3) Di daerah yang dapat menjadi penyalur air ke jaringan-jaringan irigasi yang sudah ada dan sudah direhabilitasi;

(4) Di daerah yang direncanakan menjadi perluasan jaringan irigasi dan pencetakan sawah baru;

(5) Di daerah yang direncanakan bagi pengembangan industri yang memerlukan ketersediaan air atau sarana tertentu yang tergantung pada ketersediaan air. Dari daerah-daerah yang termasuk prioritas di atas, pembangunan bendungan dan waduk diutamakan di daerah-daerah yang menjadi sentra produksi pangan.

Di sektor industri, ketersediaan lokasi sebagai sarana kegiatan usaha dengan semua prasarana pendukungnya merupakan faktor penarik bagi pengembangan usaha industri yang akan menjadi salah satu unsur pokok dalam pencapaian pertumbuhan ekonomi. Ketersediaan lokasi mempunyai peranan penting terutama untuk :

(1) mempermudah perusahaan industri mendapatkan tempat yang sesuai dengan

jenis industri yang akan dikembangkan sehingga tidak menimbulkan persoalan lingkungan baik fisik maupun sosial;

(2) memperingan biaya investasi terutama penyediaan prasarana dalam lokasi seperti listrik, air, jaringan telpon, dan jaringan jalan karena dapat ditanggung bersama oleh perusahaan-perusahaan industri yang ada dalam lokasi tersebut;

(3) menyatukan kegiatan usaha industri menurut jenisnya.

Untuk mendukung ketersediaan lokasi tersebut, kebijakan pembangunan ekonomi sejak Repelita Kedua sudah mengarahkan pada pengembangan wilayah-wilayah atau kawasan-kawasan industri. Pengembangan kawasan industri dimulai di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, dan Batam dan kemudian dalam Repelita-Repelita selanjutnya diperluas di beberapa daerah lainnya terutama industri-industri hulu yang menuntut kedekatannya dengan pusat penghasil bahan bakunya.³⁶⁷ Dengan kata lain, pada awalnya kawasan-kawasan industri lebih dikembangkan di daerah-daerah yang menjadi pusat pemasaran baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Dalam perkembangannya kawasan, industri lebih dikembangkan pada daerah-daerah penghasil bahan baku industri yang bersangkutan. Bahkan untuk industri tertentu seperti pariwisata dan industri yang tidak berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan, penyediaan lokasinya justru dipadukan dengan lokasi pembangunan permukiman berskala kota yaitu suatu kawasan yang luas mencakup ratusan dan bahkan ribuan hektar yang di dalamnya di samping dibangun perumahan dengan segala fasilitas pertokoan dan lain sebagainya, juga didalamnya dikembangkan industri pariwisata.

Selain infrastruktur yang langsung mendukung proses produksi dan peningkatan hasilnya, prasarana yang tidak kalah pentingnya adalah ketersediaan jaringan jalan dan pelabuhan. Secara umum, jaringan jalan dan pelabuhan mempunyai fungsi pelayanan publik terutama untuk memudahkan warga masyarakat melakukan mobilitas sosial. Masyarakat yang semakin maju mempunyai mobilitas sosial yang semakin tinggi dan harus didukung oleh tersedianya sarana transportasi darat dan laut seperti jalan dan pelabuhan. Secara khusus, jaringan jalan dan pelabuhan mempunyai fungsi ekonomis, yaitu : (1) Membuka daerah yang masih terisolir namun mempunyai potensi bagi pengembangan ekonomi. Tersedianya jalan dan pelabuhan akan menghubungkan daerah yang bersangkutan dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi sehingga dapat berkembang lebih maju; (2) Memperlancar pengangkutan barang-barang baik dari daerah penghasil bahan baku ke tempat industri pengolahan maupun dari pusat produksi ke daerah pemasaran.

Dalam kedua fungsi khusus tersebut, ketersediaan jaringan jalan dan

pelabuhan mempunyai peranan untuk mendukung perkembangan kegiatan ekonomi. Pembukaan daerah-daerah terisolir melalui pembangunan jaringan jalan dan pelabuhan akan mempermudah dan memperluas pemasaran hasil produksi dari daerah yang bersangkutan. Begitu juga kelancaran pengangkutan barang yang menjadi bahan baku yang diperlukan dalam proses produksi akan mempercepat penyelenggaraan kegiatan usaha. Oleh karenanya, sejak Repelita Kedua Pemerintah sudah mulai merancang pembangunan jaringan jalan yang menghubungkan pusat-pusat produksi dengan lokasi pemasaran. Pada tahap awal lebih diprioritaskan pada pembangunan jaringan jalan yang menghubungkan pusat produksi pertanian dengan tempat pemasaran. Sejalan dengan kebijakan untuk menyeimbangkan struktur ekonomi antara sektor pertanian dan industri, pembangunan jaringan jalan juga dikembangkan ke arah yang menghubungkan antara kawasan-kawasan industri dengan daerah pemasaran.³⁶⁸ Bahkan sejak Repelita Ketiga, kebijakan sudah mulai merancang pembangunan jalan bebas hambatan dengan sistem pungutan.

Sejak dari Repelita Pertama sampai Kelima sudah dibangun jaringan jalan darat sepanjang 244.170 Km. 10% di antaranya yaitu 25.518 Km merupakan jaringan jalan untuk melayani daerah perkotaan, sedangkan sisanya yang 90% merupakan jaringan jalan yang menghubungkan antar propinsi atau kabupaten, kecamatan dan desa, termasuk di dalamnya jaringan jalan yang menghubungkan pusat produksi dan pemasaran.³⁶⁹

Pembangunan infrastruktur yang sebagian harus dilakukan oleh Pemerintah merupakan faktor yang sangat penting dalam kerangka pemberian dukungan terhadap kelancaran kegiatan ekonomi. Oleh karenanya sejak awal Pemerintah Orde Baru sudah memberikan perhatian untuk menjamin ketersediaan tanah yang diperlukan bagi pembangunan infrastruktur. Sebelum adanya penetapan pilihan pada tahun 1975 untuk menggunakan lembaga Pembebasan Tanah sebagai cara memperoleh tanah bagi pembangunan infrastruktur, Pemerintah cenderung memanfaatkan kelembagaan yang ada dengan modifikasi tertentu, yang di antaranya adalah :

a. Jaminan Ketersediaan Tanah Bagi Pembangunan Pelabuhan

Untuk menjamin ketersediaan tanah yang diperlukan bagi pembangunan infrastruktur di kawasan pelabuhan seperti tempat bangunan terminal, tempat bongkar muat dan penyimpanan barang, hewan, dan manusia serta fasilitas pendukung lain termasuk kemungkinan pengembangan kawasan pelabuhan di masa yang akan datang, Pemerintah melalui Surat Keputusan Bersama Mendagri dan Menteri Perhubungan No.191 Tahun 1969 dan No.Sk.83/0/1969 menetapkan adanya 2 (dua) kelompok lingkungan pelabuhan yaitu lingkungan kerja pelabuhan dan lingkungan kepentingan pelabuhan. Semua tanah yang langsung mendukung pelaksanaan penyelenggaraan angkutan laut dan usaha terminal seperti tanah di

pinggir pantai yang digunakan untuk tempat bersandar kapal, tanah tempat bangunan perkantoran dan pelayanan bagi pengguna jasa pelabuhan, tanah untuk jalan di lingkungan pelabuhan, dan tanah.

untuk gudang penitipan atau penyimpangan barang merupakan tanah dalam lingkungan kerja pelabuhan. Terhadap tanah-tanah dalam lingkungan kerja pelabuhan oleh Surat Keputusan Bersama di atas langsung diberikan kepada Departemen Perhubungan dengan status Hak Pengelolaan. Batas-batas tanah lingkungan kerja pelabuhan yang sudah pernah ada digunakan sebagai dasar bagi pemberian HPL tersebut sebelum kemudian ditetapkan batas-batas baru yang dilakukan bersama oleh Menteri Perhubungan dan Mendagri dengan mendengarkan pertimbangan dari Gubernur.

Tanah-tanah yang terletak di sekeliling lingkungan kerja pelabuhan yang di waktu akan datang direncanakan untuk pengembangan lebih lanjut kawasan pelabuhan ditetapkan sebagai bagian dari lingkungan kepentingan pelabuhan. Tanah-tanah dalam kelompok ini, meskipun belum diberikan dengan HPL kepada Departemen Perhubungan, bukan merupakan tanah yang bebas untuk digunakan dan diberikan kepada siapapun. Setiap penyusunan rencana tata guna tanah dalam wilayah lingkungan kepentingan pelabuhan dan pemberian hak atas tanah harus meminta pertimbangan dari instansi pelabuhan. Artinya instansi tersebut dapat menyatakan keberatan atau tidak keberatan terhadap rencana tata guna tanah atau rencana pemberian hak atas tanah di lingkungan kepentingan pelabuhan kepada pihak lain.

Dengan penetapan 2 (dua) kelompok lingkungan pelabuhan di atas yang dipadukan dengan penetapan sebagai HPL dari Departemen Perhubungan, ketersediaan tanah bagi kepentingan pembangunan infrastruktur di kawasan pelabuhan sudah terjamin. Bahkan jika di masa yang akan datang akan terjadi pengembangan kawasan pelabuhan, tanahnya telah terjamin ketersediannya dengan menetapkan tanah-tanah di sekeliling lingkungan kerja pelabuhan sebagai lingkungan kepentingan pelabuhan.

b. Jaminan Ketersediaan Tanah Bagi Pembangunan

Untuk menjamin ketersediaan tanah yang diperlukan bagi pembangunan jalan seperti Proyek Jalan Raya JAGORAWI atau Jakarta-Bogor-Ciawi, Pemerintah menggunakan cara perolehan tanahnya dengan mengkombinasikan antara ketentuan dalam UU Pencabutan Hak Atas Tanah dengan musyawarah. Hal ini dapat dicermati dalam Kepmendagri No.5/DDA/1972 yang memberikan kewenangan kepada Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik untuk menguasai tanah yang diperlukan. Kepmendagri tersebut menggunakan cara represif dan cara musyawarah secara bersamaan untuk menjamin perolehan tanah bagi pembangunan jalan tersebut.

Cara represif digunakan untuk segera dapat menguasai tanah-tanah beserta

Perkembangan Hukum Pertanahan

bangunan-bangunan di atasnya yang sudah ditetapkan sebagai tempat pembangunan jalan. Pemberian kewenangan untuk segera dilakukan penguasaan tanah memang diatur dalam UU No.20 Tahun 1961, namun dalam UU ini disertai dengan syarat adanya kondisi darurat yaitu kondisi yang jika tidak dilakukan penguasaan tanah dengan segera akan berdampak pada terjadinya bahaya atau ancaman tertentu kepada masyarakat. Dalam Kepmendagri tersebut yang memberi perkenann penguasaan tanah dengan segera bagi pembangunan jalan cenderung tidak didasarkan pada kemungkinan adanya kondisi darurat atau kondisi darurat tersebut hanya bersifat subyektif berdasarkan persepsi Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Pemberian kewenangan kepada Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik untuk segera menguasai tanah sehingga pembangunan infrastruktur berupa jalan raya dapat segera juga dimulai disertai dengan beberapa kewenangan lain yaitu : Pertama, kewenangan untuk membentuk aturan berkaitan dengan pengosongan tanah dan bangunan serta penyelenggaraan pemindahan dan penampungan orang-orang yang tanahnya terkena; Kedua, kewenangan melakukan pengosongan secara fisik dari para penghuninya termasuk untuk melakukan pembongkaran bangunan-bangunan yang perlu disingkirkan sehingga penguasaan terhadap tanah secara fisik segera dapat dilakukan; Ketiga, kewenangan memberikan bantuan untuk berpindah dari tempat tinggal lama ke yang baru dan atau memberikan ganti kerugian berupa uang kepada pemilik tanah yang harus meninggalkan tanah dan bangunannya. Dengan kewenangan-kewenangan tersebut, kemudahan bagi Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik untuk memperoleh dan dengan segera dapat dikuasai sudah terjamin.

Cara musyawarah digunakan untuk membicarakan tentang pemberian ganti kerugian terutama mengenai bentuknya berupa uang penggantian tanah dan bangunan atau berupa fasilitas-fasilitas lainnya. Artinya antara tindakan penguasaan atas tanah yang diperlukan bagi pembangunan jalan yang akan menjadi infrastruktur bagi kegiatan ekonomi dengan pemberian ganti kerugian ditempatkan secara terpisah. Penguasaan tanah dapat segera dilakukan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan jalannya, baru kemudian dimusyawarahkan pemberian ganti kerugiannya dengan pemilik tanah. Musyawarah tersebut dilakukan antara Panitia yang dibentuk oleh Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik dengan para pemilik tanah yang sudah dipaksa meninggalkan tanah dan bangunan lebih awal

Dalam perkembangannya, cara represif seperti yang dikembangkan dalam Kepmendagri tersebut tampaknya kemudian menjadi suatu model cara untuk menjamin perolehan tanah dengan cepat yang diperlukan oleh Pemerintah bagi pembangunan infrastruktur. Hal ini dapat dicermati dari ketentuan dalam Inpres No.9/ 1973 yang memperkuat penggunaan cara yang represif dengan membuka peluang bahwa semua proyek pembangunan oleh Pemerintah ditempatkan sebagai

proyek yang harus dilaksanakan dalam keadaan yang mendesak atau darurat sehingga harus segera dilaksanakan dan penguasaan terhadap tanah yang diperlukan harus segera dilakukan juga tanpa menunggu adanya persetujuan apapun dari pemiliknya. Syaratnya adalah :Pertama, proyek pembangunan tersebut termasuk dalam kegiatan yang dinyatakan sebagai kegiatan untuk kepentingan umum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Inpres No.9/1973 atau oleh Presiden ditetapkan sebagai kegiatan untuk kepentingan umum; Kedua, proyek pembangunan tersebut sudah ditetapkan menjadi bagian dari Rencana Pembangunan atau Rencana Induk Pembangunan Daerah dan sudah diberitahukan kepada masyarakat; Ketiga, adanya “anggapan” dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 huruf b Inpres No.9/1973 bahwa proyek pembangunan tersebut sangat mendesak untuk dilaksanakan atau tidak dapat ditunda-tunda lagi. Artinya suatu proyek pembangunan dinyatakan sebagai sangat mendesak cukup bersifat deklaratif atau cukup adanya pernyataan dari Pemerintah saja. Dengan syarat-syarat tersebut, Instansi teknis Pemerintah yang bertugas menyediakan dan membangun infrastruktur sudah dapat terjamin ketersediaan tanah termasuk untuk melakukan penguasaan dengan segera atas tanah yang diperlukan. Penetapan ganti ruginya tidak perlu dimusyawarahkan dengan pemiliknya, namun cukup ditentukan oleh Panitia Penaksir seperti dikehendaki oleh UU No.20/1961.

Pada tahun 1975, yang dimulainya dengan Surat Edaran Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.12/108/12/75 tertanggal 3 Pebruari 1975 yang memberi pedoman cara perolehan tanah bagi kepentingan Pemerintah yaitu melalui lembaga Pembebasan Tanah. Substansi Surat Edaran tersebut kemudian diadopsi menjadi ketentuan dari Permendagri No.15/1975. Permendagri ini lebih menekankan pada musyawarah sebagai cara menjamin perolehan dan ketersediaan tanah yang diperlukan oleh instansi Pemerintah untuk membangun infrastruktur. Cara represif dalam pengertian adanya tekanan untuk segera melakukan penguasaan atas tanah yang diperlukan seperti yang digunakan oleh Pemerintah Orde Baru melalui peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya tampaknya mulai dikurangi. Hal ini berarti cara represif sebagai penjamin ketersediaan dan perolehan tanah belum kehilangan rohnya. Semangat represivitas tersebut, dalam ketentuan Permendagri No.15/1975 telah memasuki dan beradaptasi pada wadah baru yaitu musyawarah. Musyawarah yang menjadi inti dari Pembebasan Tanah di samping berfungsi sebagai media mempertemukan perbedaan kepentingan di antara pemilik tanah dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, juga sekaligus berfungsi sebagai pintu untuk dapat-tidaknya atau segera-tidaknya instansi Pemerintah memperoleh dan menguasai tanah yang diperlukan.

Semangat represivitas tersebut masuk ke arena musyawarah melalui Panitia Pembebasan Tanah yang diberi peranan dominan dalam proses musyawarah. Menurut ketentuan Permendagri No.15/1975, Panitia diberi kewenangan untuk

mengatur jalannya musyawarah termasuk melakukan pendekatan kepada masyarakat pemilik tanah untuk dapat segera mencapai kesepakatan. Panitia pula yang menentukan besarnya ganti kerugian baik yang akan ditawarkan kepada para pihak dalam arena musyawarah maupun setelah musyawarah dilakukan namun tidak mencapai kata sepakat. Ganti rugi bukan ditetapkan dalam musyawarah itu sendiri namun hasil musyawarah hanya merupakan salah satu faktor yang dijadikan dasar yang digunakan oleh Panitia. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya, sebagaimana ditentukan dalam Surat Edaran Dirjen Agraria di atas yang juga menjadi pedoman pelaksanaan Permendagri No.15/1975 adalah kemampuan keuangan dari instansi Pemerintah yang diberi tugas membangun infrastruktur. Bahkan untuk proyek yang hanya memerlukan tanah yang tidak luas yaitu maksimum 5 (lima) hektar, sebagaimana diatur dalam Permendagri No.2/1985, instansi Pemerintah tersebut diharuskan menyediakan besarnya anggaran ganti rugi yang paling menguntungkan Negara. Dominasi Panitia juga tampak dari kewenangan untuk memveto surat keberatan yang disampaikan atas keputusan besarnya ganti rugi. Artinya Panitia dapat tetap bertahan pada keputusan yang telah diambilnya dan tidak perlu menyampaikan surat keberatan tersebut kepada Gubernur. Peranan Panitia yang dominan dengan kewenangan yang sangat menentukan tersebut merupakan wujud dari semangat represivitas yang dapat menjamin kesegeraan dalam ketersediaan dan perolehan tanah.

Namun peranan Panitia yang dominan tersebut tidak diimbangi atau disertai dengan pemberian kedudukan yang netral sehingga dapat memberikan perhatian terhadap kepentingan kedua pihak secara seimbang. Sebaliknya Panitia cenderung diposisikan tidak netral dan memihak terhadap kepentingan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dan harus membangun infrastruktur. Ketidaknetralan Panitia dapat dicermati dari sejumlah fakta yang terdapat dalam Permendagri No.15/1975. Kenggotaan Panitia seluruhnya berasal dari unsur Pemerintah yang ada di daerah Kabupaten atau Kotamadya sehingga antara Panitia dengan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah terdapat kesamaan pandang tentang pentingnya kesegeraan dalam ketersediaan tanah. Di luar keanggotaan yang resmi, ada unsur aparat keamanan yang menurut SE Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.12/108/12/1975 dapat diperbantukan dalam pelaksanaan tugas Panitia baik dalam Pra-Musyawarah maupun pada saat musyawarah berlangsung. Kehadiran aparat keamanan di samping diberi tugas untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Panitia juga tentu akan mempunyai dampak psikologis tertentu bagi masyarakat pemilik tanah. Ketidaknetralan Panitia juga berkaitan dengan adanya ketergantungan sumber pembiayaan yang diperlukan kepada dana yang disediakan oleh instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Ketergantungan tersebut secara potensial akan berdampak pada netralitas keberadaannya yaitu terdorong untuk berpihak pada instansi yang membiayai kegiatannya.

Kedudukan dan peranan Panitia yang dominan, represif, dan tidak netral di

satu pihak telah memberikan jaminan akan ketersediaan dan perolehan tanah, namun di pihak lain telah menjadi sumber terjadinya konflik struktural di bidang pertanahan antara warga masyarakat pemilik tanah dengan Pemerintah. Di pihak masyarakat, konflik tersebut telah menimbulkan keresahan karena mereka dihadapkan pada tekanan psikis dan fisik agar mereka segera memberikan persetujuannya dalam musyawarah. Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni mencatat beberapa sumber keresahan sebagai akibat proses pembebasan tanah, yaitu :³⁷⁰

- (a) Masyarakat yang tidak segera memberikan persetujuannya dalam proses musyawarah diberi cap sebagai anggota organisasi terlarang;
- (b) Adanya pencabutan hak-hak sipil tertentu yang seharusnya diperoleh dari instansi Pemerintah seperti kesulitan untuk memperoleh KTP atau Surat Kelakuan Baik atau surat keterangan bagi anak mereka yang akan mencari kerja;
- (c) Kekerasan fisik dengan senjata seperti penembakan terhadap warga masyarakat yang memprotes pembebasan tanah, pengeroyokan oleh petugas keamanan terhadap warga masyarakat yang mencoba mempertahankan tanah garapannya, dan penghangusan permukiman dengan menggunakan peluru mortir;
- (d) Kekerasan fisik tanpa senjata seperti pemukulan oleh petugas keamanan terhadap warga masyarakat yang menolak pembebasan tanahnya untuk proyek transmigrasi;
- (e) Intimidasi dan teror untuk memaksa mereka meninggalkan tempat tinggalnya yang akan dibebaskan;
- (f) Penangkapan terhadap warga masyarakat yang menolak dan melakukan protes terhadap pembebasan yang sedang dilaksanakan.

Konflik struktural pertanahan yang berlangsung sejak awal penggunaan lembaga Pembebasan Tanah telah mendatangkan tanggapan dari berbagai kalangan baik dari anggota DPR maupun dari Akademisi. Sejumlah anggota DPR meminta kepada Pemerintah agar sungguh memperhatikan pelaksanaan pembebasan tanah agar tidak berkembang ke arah keresahan sosial yang dapat mengarah terjadinya instabilitas sosial dan menyarankan agar ada perubahan dalam kebijakan pelaksanaan pembebasan tanah yang lebih memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang tanahnya terkena.³⁷¹ Dari kalangan Akademisi muncul gugatan tentang ketidaksahan Permendagri sebagai wadah pengaturan yang substansinya menyangkut penghapusan atau peniadaan hak warga masyarakat yang seharusnya menjadi muatan Undang-Undang.³⁷²

Tampaknya dampak-dampak dari pelaksanaan pembebasan tanah juga disadari oleh Pemerintah sehingga pada tahun 1993, Pemerintah menggantikan Permendagri No.15/1975 dan meningkatkan wadahnya dalam Keppres No.55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Permennag/Ka BPN No.1/1994. Keppres ini memberikan penegasan tentang posisi lembaga Pembebasan Tanah dan fungsi musyawarah serta menetralkan Posisi Panitia.

Lembaga Pembebasan Tanah ditegaskan hanya diperuntukkan bagi proses perolehan tanah yang diperlukan dalam kerangka pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, yaitu kegiatan pembangunan yang dilakukan dan dimiliki oleh instansi Pemerintah serta bukan untuk mencari keuntungan. Proses perolehan tanah yang diperlukan oleh swasta tidak dilaksanakan melalui bantuan Panitia, namun dapat langsung melalui hubungan keperdataan. Dalam Keppres ini juga ditegaskan bahwa musyawarah lebih ditempatkan mediasi untuk mempertemukan kepentingan antara 2 (dua) pihak yang berbeda. Hal ini dilakukan dengan cara memberikan kesempatan di antara mereka untuk saling mendengar dan menerima pendapat dan keinginan masing-masing secara suka-rela tanpa adanya paksaan baik langsung maupun tidak langsung dalam kerangka mencapai kesepakatan.

Keppres ini juga mengandung ketentuan yang ingin menempatkan Panitia dalam posisi yang netral dengan cara : (a) Panitia tidak lagi mempunyai peranan yang dominan dalam penetapan ganti rugi. Hasil taksiran Panitia hanya berfungsi sebagai usulan kepada para pihak dalam proses musyawarah dan hasil musyawarahlah yang akan menentukan besarnya ganti kerugian. Namun jika musyawarah tidak juga menghasilkan kesepakatan besarnya ganti rugi, maka Panitia akan mengeluarkan keputusan yang dapat diacu oleh para pihak dan bukan yang dipaksakan untuk diikuti. Menurut Permendagri No.15 /1975 keputusan Panitia dapat dipaksakan untuk diikuti oleh para pihak; (b) Panitia tidak lagi diberi kewenangan untuk memveto surat keberatan yang disampaikan terutama oleh pemilik tanah karena menurut Pasal 20 ayat (1) Keppres surat keberatan tersebut dapat langsung diajukan kepada Gubernur. Ini berbeda dengan Permendagri No.15/1975 yang menentukan surat keberatan harus disampaikan melalui Panitia dan Panitia dapat memutuskan untuk menyampaikan atau tidak menyampaikan kepada Gubernur.

Namun demikian, Keppres tetap berusaha memberikan jaminan akan ketersediaan dan perolehan tanah dalam kerangka pembangunan untuk kepentingan umum seperti infrastruktur meskipun memerlukan proses yang lebih lama. Bentuk jaminan yang diberikan adalah :

- 1). Meskipun Panitia tidak lagi mempunyai peranan yang dominan, namun Panitia dapat melaksanakan musyawarah yang dipandang lebih efektif untuk mempercepat penyelesaian perolehan tanah. Ada 2 bentuk

musyawarah yang oleh Pasal 10 ayat (2) Keppres No.55/1993 dan Pasal 15 Permennag No.1/1994 yaitu musyawarah yang bersifat parsial atau dengan sistem perwakilan. Musyawarah parsial dimaksudkan agar pelaksanaan musyawarah tidak langsung dengan keseluruhan warga masyarakat pemilik tanah. Para pemilik tanah dipecah ke dalam kelompok-kelompok dan masing-masing kelompok secara terpisah dan bergiliran diajak bermusyawarah. Musyawarah dengan sistem perwakilan dilakukan dengan sekelompok kecil orang yang ditunjuk oleh para pemilik tanah dan penunjukan dilakukan dengan surat kuasa yang diketahui oleh Lurah atau Kepala Desa. Dengan kedua sistem tersebut diharapkan adanya percepatan dalam penyelesaian musyawarah karena jumlah orang yang lebih sedikit diharapkan lebih efektif. Pasal 15 ayat (2) Permennag/Ka BPN No.1/1994 menentukan :

“Panitia menentukan pelaksanaan musyawarah secara bergilir atau dengan perwakilan berdasarkan pertimbangan yang meliputi banyaknya peserta musyawarah, luas tanah yang diperlukan, jenis kepentingan yang terkait dan hal-hal yang dapat memperlancar pelaksanaan musyawarah dengan tetap memperhatikan kepentingan pemegang hak atas tanah”.

Panitia diberi kewenangan untuk menilai dan menentukan bentuk musyawarah yang harus dijalankan dengan memperhatikan faktor-faktor yang disebutkan. Pilihan tersebut dimaksudkan untuk lebih mempercepat penyelesaian musyawarah;

- 2) Terbukanya kemungkinan untuk menggunakan cara pencabutan hak dalam hal keputusan penyelesaian yang telah diberikan oleh Gubernur juga tidak diterima oleh para pemilik tanah. Gubernur dapat mengajukan usulan kepada Menteri Negara Agraria melalui Mendagri dengan tembusan kepada Menteri yang membawahi instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman untuk dilakukan pencabutan hak atas tanah. Dengan usulan yang demikian, ketentuan dalam Inpres No.9 Tahun 1973 yang mengatur penggunaan cara yang represif terbuka untuk digunakan. Pasal 4 Inpres tersebut memungkinkan Pemerintah secara deklaratif menyatakan bahwa suatu kegiatan pembangunan tertentu dikategorikan sebagai kegiatan yang sangat mendesak untuk dilakukan. Oleh karenanya, terhadap kegiatan yang demikian dapat dilakukan penguasaan tanahnya dengan segera baru kemudian diikuti dengan penetapan ganti ruginya.

Dengan demikian, meskipun proses perolehan tanah dijamin oleh 2 (dua) ketentuan tersebut diatas, namun tidak terdapat ketentuan yang menjamin kesegeraan diperolehnya tanah seperti yang terdapat dalam Permendagri No.15/1975. Kesegeraan diperolehnya tanah hanya tergantung pada strategi

yang dijalankan oleh Panitia dalam melaksanakan musyawarah parsial atau perwakilan. Hal inipun tidak terdapat jaminan bahwa musyawarah akan segera dapat diselesaikan terutama jika dihubungkan dengan faktor utama yang selalu menjadi sumber konflik dalam pembebasan tanah adalah besarnya ganti kerugian. Secara konseptual, Keppres sudah memberikan dasar-dasar penentuan besarnya ganti kerugian yang lebih maju dan berpotensi menciptakan harga tanah yang dapat diterima oleh pemilik tanah. Keppres menentukan “Harga Nyata atau Sebenarnya” sebagai dasar dengan memperhatikan di samping Nilai Jual Obyek Pajak atau NJOP dan juga 9 (sembilan) faktor lainnya yaitu letak lokasi tanah terutama dari sisi kestrategisannya, jenis hak atas tanah, status penguasaannya, peruntukan tanah, kesesuaian antara penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana yang tersedia, fasilitas dan utilitas, lingkungan, dan faktor lain yang mempengaruhi harga tanah. Jika semua faktor tersebut sungguh-sungguh diperhatikan dan diterapkan secara obyektif oleh Panitia, maka harga tanah yang ditetapkan dan diusulkan oleh Panitia akan dapat mendekati atau bahkan mencerminkan Nilai Nyata dari tanah. Namun pertanyaannya, mampukah Panitia bertindak secara obyektif? Fakta yang ada dalam Permennag No.1/1994 masih menunjukkan adanya ketergantungan pembiayaan yang diperlukan oleh Panitia terhadap instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Biaya Panitia sebesar 4% dari nilai taksiran ganti rugi sepenuhnya ditanggung oleh instansi Pemerintah sehingga ada potensi terjadinya ikatan psikologis yang berdampak pada tingkat obyektivitas Panitia. Di samping itu, perhitungan harga tanah dengan menerapkan semua faktor yang telah ditentukan memerlukan keahlian yang tidak dengan mudah dipenuhi oleh Panitia, kecuali dilakukan oleh suatu Tim Penilai Profesional dan Independen.³⁷³ Di samping itu, ada kecenderungan kemampuan pembiayaan proyek dari instansi Pemerintah masih menjadi acuan sedangkan besarnya masih relatif terbatas sehingga harga tanah yang ditawarkan masih cenderung relatif rendah.³⁷⁴

Dengan fakta-fakta seperti di atas, strategi musyawarah parsial dan perwakilan yang diharapkan dapat menjadi instrumen untuk mempercepat proses penyelesaian perolehan tanah tidak dapat digunakan secara efektif karena ada potensi perbedaan harga tanah antara yang diinginkan oleh pemilik tanah dengan yang diusulkan oleh Panitia dan kemampuan instansi Pemerintah yang memerlukan tanah. Fakta-fakta tentang konflik pembebasan tanah yang terjadi setelah Pasca Keppres No.55/1993 masih terus berlangsung.³⁷⁵ Hal ini mengandung makna bahwa dari satu sisi Keppres sudah memberikan ketentuan yang lebih maju, namun di dalamnya juga terkandung potensi yang tidak mudah dilaksanakan dan justru menjadi penghambat bagi percepatan perolehan tanah.

Dari sisi Pemerintah, Keppres 55 Tahun 1993 justeru dinilai tidak membantu percepatan perolehan tanah. Akibatnya seperti yang dikemukakan oleh Menteri Pekerjaan Umum bahwa banyak pembangunan infrastruktur seperti jalan tol di beberapa daerah setelah era reformasi yang pelaksanaannya berdasarkan Keppres 55 Tahun 1993 terhambat dan tidak segera dapat dibangun karena proses pembebasan tanahnya tidak segera selesai sedangkan biaya yang dikeluarkan telah begitu banyak.³⁷⁶ Padahal pembangunan infrastruktur tersebut dinilai oleh Pemerintah akan berdampak pada peningkatan kegiatan ekonomi.

Oleh karena Keppres dinilai tidak mampu mempercepat proses perolehan tanah, Pemerintah kemudian mencabutnya dan menggantikannya dengan Peraturan Presiden atau Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Bagian Menimbang dinyatakan: “dengan meningkatnya pembangunan untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah, maka pengadaannya perlu dilakukan secara cepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah”. Bagian Menimbang ini mengisyaratkan bahwa di satu pihak mengandung penilaian terhadap ketidakmampuan peraturan perundang-undangan yang ada untuk mendukung proses perolehan tanah secara cepat dan di lain pihak mengandung harapan pada peraturan penggantinya untuk mendukung percepatan perolehan tanah.

Dalam rangka mendukung percepatan perolehan tanah yang diperlukan bagi pembangunan infrastruktur, Perpres No.36/2005 telah merevitalisasi cara represif yang pernah digunakan dalam Permendagri No.15/1975. Hal ini tampak dari beberapa ketentuan yaitu :

- 1). Musyawarah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (1) sudah harus dilakukan dan diselesaikan dalam batas waktu yang telah ditetapkan yaitu 90 (sembilan puluh) hari sejak tanggal undangan pertama. Ketentuan ini tentu memberikan tekanan kepada Panitia agar dalam waktu tersebut proses musyawarah tentang besarnya ganti rugi sudah harus diselesaikan. Tekanan demikian akan mendorong Panitia akan berupaya dengan cara apapun termasuk kemungkinan cara-cara yang pernah berlangsung berdasarkan Permendagri No.15/1975 seperti penggunaan tekanan fisik dan non fisik. Sebaliknya batasan waktu tersebut akan menempatkan warga masyarakat sebagai obyek saja sehingga pandangan dan keinginan berpotensi untuk tidak diperhatikan. Disinilah ada semacam inkonsistensi antara ketentuan Pasal 10 ayat (1) tersebut dengan Pasal 1 angka 10 mengenai pengertian musyawarah. Musyawarah pada intinya harus didasarkan pada asas kesukarelaan dan kesetaraan yang menghendaki dalam musyawarah tidak terdapat tekanan atau intimidasi terutama terhadap warga pemilik tanah

karena antara instansi Pemerintah yang memerlukan tanah dengan pemilik mempunyai kedudukan yang sama. Namun Pasal 10 ayat (1) yang memberikan batasan waktu bagi penyelesaian musyawarah justeru berpotensi mendatangkan tekanan dan hanya menempatkan pemilik tanah sebagai obyek yang justeru bertentangan dengan asas kesukarelaan dan kesetaraan. Inkonsistensi tersebut tampaknya disebabkan ketentuan Pasal 1 angka 10 mengenai pengertian musyawarah hanya diadopsi atau dioper-alih dari RUU tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kegiatan Pembangunan yang pernah disusun oleh suatu Tim³⁷⁷ dan sudah selesai dibicarakan beberapa kali di tingkat INTERDEP serta menunggu untuk diserahkan ke DPR. Pengertian musyawarah dalam RUU didasarkan pada semangat pemberdayaan warga masyarakat pemilik tanah dengan menempatkan mereka sebagai subyek dan bukan obyek, sedangkan pelaksanaan musyawarah dalam Pasal 10 ayat (1) didasarkan pada semangat untuk memberikan fasilitas percepatan perolehan tanah yang diperlukan untuk pembangunan infrastruktur dan menempatkan pemilik tanah sebagai obyek.

- 2) Pemberian kewenangan kepada Panitia Pengadaan Tanah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian secara sepihak jika musyawarah yang diselenggarakan sampai batas waktu yang ditentukan belum menghasilkan kesepakatan apapun dan kemudian menitipkan uang ganti kerugian yang besarnya sudah ditetapkan Panitia tersebut kepada Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang dibebaskan.

Pemberian kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 10 ayat (2) tersebut telah memberikan kedudukan dan peranan yang dominan kepada Panitia untuk menambah efektivitas percepatan perolehan dan penguasaan tanah yang diperlukan. Dengan adanya penitipan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri dianggap proses musyawarah sudah selesai dan telah menghasilkan kesepakatan sehingga proses penguasaan tanah diharapkan dapat dilakukan. Padahal besarnya ganti kerugian belum disetujui oleh Pemilik tanah, meskipun menurut ketentuan Pasal 15 ayat (1) a Perpres 36/2005 Panitia diberi pilihan dasar yang digunakan untuk menentukan besarnya ganti kerugian yaitu Nilai Jual Obyek Pajak atau Nilai Nyata dari tanah dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak. Artinya besarnya ganti rugi yang hanya didasarkan pada kerugian fisik tanahnya saja belum tentu diterima oleh pemilik tanah. Mengenai besarnya ganti rugi yang hanya didasarkan pada kerugian fisik tanah saja seperti ditentukan dalam Pasal 15 ayat (1) a tersebut tampaknya juga mengandung inkonsistensi atau tidak mencerminkan rumusan pengertian ganti rugi yang terdapat Pasal 1 angka 11. Ganti rugi yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 adalah

mencakup kerugian yang bersifat fisik seperti nilai nyata atau NJOP dan bersifat non-fisik. Pemberian ganti rugi yang bersifat non-fisik dimaksudkan untuk memberikan kelangsungan hidup dari pemilik yang lebih baik dari kehidupan sosial ekonomi sebelumnya sehingga ujudnya dapat berupa penyediaan lapangan kerja yang sama seperti yang dijalani sebelum pembebasan tanahnya atau pemberian pelatihan alih profesi jika memang harus melakukan pekerjaan lain yang baru dengan disertai pemberian bantuan modal usaha.³⁷⁸ Namun ketentuan Pasal 15 ayat (1) a hanya menekankan pada ganti kerugian yang bersifat fisik. Inkonsistensi ini juga menunjukkan bahwa rumusan pengertian ganti rugi hanya dioper-alih dari RUU tersebut di atas tanpa dicoba dicermati adanya perbedaan semangat yang mendasari seperti yang telah diuraikan di atas.

- 3) Dalam hal penguasaan tanah tidak segera dapat juga dikuasai meskipun ganti rugi sudah dititipkan di Pengadilan Negeri karena pemilik tanah mengadakan perlawanan dengan tidak mau menyerahkan tanah dan mengajukan keberatan dan upaya penyelesaian oleh Bupati juga ditolak, maka Bupati mengajukan usul untuk dilakukan perolehan tanah melalui Pencabutan Hak seperti yang pernah diatur dalam Keppres No.55/1993.

CATATAN

1. Djiwandono, J. Soedjati, 1991, Pembangunan Politik, ABRI, dan Demokrasi di Indonesia, dalam *Jurnal Ilmu Politik*, Nomor 8, halaman 53
2. Hoogvelt, Ankie MM., 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Radjawali Pers, Jakarta, halaman 6
3. Rahardjo, Satjipto, 1982, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, halaman 182-189 dan 204-205
4. Mendelson, Wallace, 1970, Law and The Development of Nations, dalam *The Journal Of Politics*, Volume 32, halaman 327-335
5. Nonet, Philippe and Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition*, Harper and Row, New York, halaman 20, 24, dan 26
6. Teubner, Gunther, 1983, Substantive and Reflexive Element in Modern Law, dalam *Law and Society Review*, Volume 17 No. 2, halaman 249
7. Nonet, Philippe and Philip Selznick, 1978, op.cit. halaman 14-18
8. Nonet, Philippe and Philip Selznick, 1978, ibid
9. Teubner, Gunther, 1983, op.cit, halaman 239-281
10. Teubner, Gunther, 1983, ibid
11. Unger, Roberto M, 1976, *Law in Modern Society : Toward a Criticism Social Theory*, The Free Press, New York, halaman 50-122
12. Nonet, Philippe & Philip Selznick, 1978, loc.cit
13. Teubner, Gunther, 1983, loc.cit
14. Unger, Roberto, 1976, loc.cit
15. Organski, A.F.K., 1969, *The Stages of Political Development*, Alfred A. Knopf, New York, halaman 18-22
16. Mendelson, Wallace, 1970, Law and the Development of Nations, dalam *Journal of Politics*, Volume 32, halaman 325-335
17. Friedman, Wolfgang G., 1986, Peranan Hukum dan Fungsi Ahli Hukum Di Negara Berkembang, dalam T.Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum : *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 4
18. Rahardjo, Satjipto, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, halaman 111-112
19. Hoogvelt, Ankie MM, 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Pers, Jakarta, halaman 200-201
20. Rahardjo, Satjipto, tanpa tahun, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Penerbit Sinar Baru, Bandung, halaman 54
21. Berger, Peter L., 1990, *Revolusi Kapitalis*, LP3ES, Jakarta, halaman 77-76

Perkembangan Hukum Pertanahan

22. Onghokham, 1984, Perubahan Sosial di Madiun Selama Abad XIX : Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penguasaan Tanah, dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, 1984, *Dua Abad Penguasaan Tanah*, PT Gramedia, Jakarta, halaman 9-10
23. Triyono, Lambang, 1994, Pasca Revolusi Hijau di Pedesaan Jawa Timur, dalam *Prisma*, No.3, Maret, halaman 28-29
24. Scott, James C, 2002, Penyederhanaan-Penyederhanaan Negara, Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara, dalam *Majalah "WACANA": Mancari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III
25. Nasikun, 1989, *Sistem Sosial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, halaman 90-91
26. Seidman, Robert B., 1972, Law and Development : A General Model, dalam *Law and Society Review*, February, halaman 185-190
27. Rahardjo, Satjipto, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, halaman 126-183
28. Lev, Daniel S., 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia : Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, halaman xii - xx
29. Mahfud, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit LP3ES, Jakarta, halaman 13 – 23
30. King, Dwight Y., 1989, Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi-Politik : Kawan atau Lawan, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 3, halaman 36 dan 40
31. Hendarji, 1995, Negara dan Hukum di Indonesia, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 7 bulan Juli, halaman 53
32. Bates, Robert H., 1988, Government and Agricultural Markets in Africa, dalam Robert H. Bates : *Toward a Political Economy of Development : A Rational Choice Perspective*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, halaman 331-332
33. Mas'od, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 89 dan 101
34. Allott, A.N., 1977, Legal Development and Economic Growth in Africa, dalam I.N.D. Anderson : *Change Law in Developing Countries*, Frederick A. Prager, New York, halaman 196-200
35. Sumardjono, Maria S.W., 1995, Manfaat Liberalisasi Perdagangan Harus Dirasakan Di Seluruh Masyarakat, dalam *Koran Kompas*, Sabtu 25 Nopember
36. Apeldoorn, L.J. van, 1975, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, halaman 13
37. Hart, L.A., 1961, *The Concept of Law*, The Clarendon Press, Oxford, halaman 13 dan 15
38. Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum : Pradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan HUMA, Jakarta, halaman 149 dan 154; Lihat juga Pound, Roscoe, 1953, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, halaman 38-42
39. Leoni, Bruno, 1991, *Freedom and the Law*, Liberty Fund Inc., Indianapolis – USA, halaman 59
40. Medan, K. Kopong dan Mahmutarom, HR., 2005, Memahami Multiwajah Hukum, Suatu Kata Pengantar dalam : Esmi Wirassih, 2005, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandoro Utama, Semarang, halaman vi-viii
41. Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, halaman 16
42. Mertokusumo, Sudikno, 1999, *ibid*
43. Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, halaman 10
44. Greenawalt, Kent, 1987, *Conflicts of Law and Morality*, Oxford University Press, New York, halaman 187
45. Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, *op.cit.*, halaman 152
46. Galantar, Mac, 1968, The modernization of Law , dalam Weiner, Myron : *Modernization : Dynamic of Growth*, Basic Book Inc., New York, halaman 154-156
47. Loudoe, John Z., 1985, *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, PT Bina Aksara, Jakarta, halaman v
48. Mertokusumo, Sudikno, 1999, *op.cit.*, halaman 106

49. Ewing, Sally, 1987, Formal Justice and the Spirit of Capitalism Max Weber's Sociology of Law, dalam : *Law and Society Review*, volume 21, no.3, halaman 498.
50. Evan, William M., 1990, *Social Structure and Law*, SAGE Publication Inc., California, halaman 22
51. Seidmen, Robert B., 1972, Law and Development : A General Model, dalam *Law and Society Review*, Pebruari, halaman 321
52. Medan, K. Kopong dan Mahmutarom, HR., 2005, loc.cit.
53. Mertokusumo, Sudikno, 1999, op.cit., halaman 31-32
54. Hart, L.A., 1961, op.cit., halaman 6
55. Seidmen, Robert, 1972, loc.cit.
56. Mertokusumo, Sudikno, 1999, op.cit., halaman 113
57. Mertokusumo, Sudikno, 1999, ibid, halaman 71
58. Apeeldorn, LJ van, 1975, op.cit, halaman 24-25; Lihat juga Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, PT Toko Gunung Agung, Jakarta, halaman 82
59. Rahardjo, Satjipto, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, halaman 49-51
60. Mertokusumo, Sudikno, 1999, op.cit., halaman 71-72
61. Rahardjo, Satjipto, 1982, op.cit., halaman 46
62. Rachel, James, 2004, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, halaman 187-233
63. Shaw, Bill dan Wolfe, Art, 1991, *The Structure of Legal Environment : Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, halaman 18-19
64. Shaw, Bill dan Wolfe, Art, 1991, Ibid., halaman 23
65. Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, halaman 302
66. Sumardjono, Maria SW, 2001, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, halaman 157
67. Shaw, Bill dan Wolfe, Art., 1991, op.cit., halaman 19
68. Shaw, Bill dan Wolfe, Art, 1991, op.cit., halaman 22
69. Ronald, N.Smith, 1991, John Rawls : A Theory of Justice, dalam Shaw, Bill dan Wolfe, Art, 1991, Ibid., halaman 31-33
70. Sumardjono, Maria SW, 2001, loc.cit
71. Kusumah, Mulyana W., 1995, Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik, dalam *Majalah Prisma*, nomor 7, bulan Juli, halaman 4-6
72. Pound, Roscoe, 1934, Law And The Science of Law in Recent Theories, dalam *Yale Law Journal*, Volume XLIII, No. 4, February, halaman 529 and 530
73. Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, Hubungan Antara Hukum dan Masyarakat, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional : *Hubungan Timbal Balik Antara Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat*, Penerbit Binacipta, Jakarta, halaman 26
74. Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, halaman 113-114
75. Scott, James C., 2002, Penyederhaan-Penyederhaan Negara : Sejumlah Penerapan Untuk Asia Tenggara, dalam *Majalah Wacana : Mencari Format Negara Baru*, Edisi 10 Tahun III, halaman 18-20
76. Seidmen, Robert, 1972, loc.cit.
77. Trubek, David M, 1972, Toward a Social Theory of Law : An Essay on the Study of Law and Development, dalam *The Yale Journal*, Volume 82, No. 1, November, halaman 5
78. Rahardjo, Satjipto, 2002, *Sosiologi Hukum : Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah*, penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, halaman 126-127
79. Mahfud, MD, 1995, Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 7, Juli, halaman 12
80. Sudarsono, Juwono, 1980, Teori Pembangunan : Sebuah Hambatan Untuk Pendekatan Ekonomi-Politik, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 1, bulan Januari, halaman 86-91
81. Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, Penerbit

Perkembangan Hukum Pertanahan

- LP3ES, Jakarta, halaman xvii
82. Evan, William M., 1990, *Social Structure and Law*, SAGE Publication, California-London-India, halaman 57
 83. Sumardjono, Maria S.W., 2001, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi dan Implementasi*, penerbit KOMPAS, Jakarta, halaman 156.
 84. Mas'oed, Mohtar, 1989, op.cit, halaman xvii
 85. Apeldoorn, L.J. van., 1975, op.cit., halaman 25
 86. Rahardjo, Satjipto, 1974, Beberapa Segi Dari Studi Hukum dan Masyarakat, dalam *Majalah Studi Hukum dan Masyarakat*, Nomor 1 Tahun Pertama, halaman 9
 87. Hoogvelt, Ankie MM., 1985, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, CV Rajawali, Jakarta, halaman 87-91
 88. Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, halaman 118
 89. Riggs, Fred W., 1964, *Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, halaman 176
 90. Riggs, Fred W., 1964, ibid., halaman 182
 91. Staniland, Martin, 1978, *What is Political-Economy : Study of Social Theory and Underdevelopment*, Yale University Press, New Haven, halaman 59; Lihat juga King, Dwight Y., 1989, Penelitian Empiris dan Pendekatan Ekonomi-Politik, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 3
 92. Bates, Robert H., 1988, Governments and Agricultural Markets in Africa, dalam : Robert H. Bates : *Toward a Political-Economy of Development : A Rational Choice Perspective*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, halaman 342
 93. Mas'oed, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 88
 94. Seidmen, Robert B., 1972, Law and Development : A General Model, dalam *Law and Society Review*, February, halaman 317
 95. Seidmen, Robert B., 1978, *The State, Law and Development*, Martin's Press, New York, halaman 17-18
 96. Trubek, David M., 1972, Toward a Social Theory of Law : An Essay on the Study of Law and Development, dalam *The Yale Law Journal*, Volume 82, No. 1, November, halaman 35 & 36
 97. Trubek, David M., 1972, ibid., halaman 38
 98. Crouch, Harold, 1986, Patrimonialism and Military Rule in Indonesia, dalam Atul Kohli : *The state and Development in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, halaman 242 – 258; lihat juga King, Dwight Y., 1982, *Modelling Contemporary Indonesian Politics*, tidak diterbitkan. Menurut keduanya, Indonesia termasuk dalam kategori Negara Otoriter dengan perbedaan bahwa rezim Orde Lama cenderung otoriter secara individual karena semuanya bertumpu pada individu Presiden, sedangkan Orde Baru merupakan rezim yang otoriter secara birokratis karena bertumpu pada birokrasi pemerintahan
 99. Rahardjo, Satjipto, 2004, Hukum Progresif : Penjelajahan Suatu Gagasan, dalam *Majalah Newsletter, Kajian Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Nomor 59, Desember, halaman 2
 100. Beirne, Piers and Richard Quinney, 1982, Editors' Introduction, dalam : Piers Beirne and Richard Quinney : *Marxism and Law*, John Wiley & Sons, New York, halaman 18-19
 101. Rahardjo, M.Dawam, 1981, *Asumsi-Asumsi Ideologis Dari Model-Model Pembangunan Ekonomi*, Makalah yang disampaikan pada Pembukaan Tahun Kuliah 1981/1982 Sekolah Tinggi Filsafat Driyakara, tanggal 10 Agustus
 102. O'Donnell, Guillermo A., 1979, Tension in Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy, dalam David Collier : *The Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, New Jersey, halaman 293
 103. Mas'oed, Mohtar, 1994, op.cit, halaman 96
 104. Mas'oed, Mohtar, 1994, ibid, halaman 54

105. Bailey, Corner, 1988, Political-Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia, dalam *Indonesia Journal*, No. 46, Oktober, halaman 30
106. McDonald, Hamish, 1980, *Soeharto's Indonesia*, The Dominion Press, Blackburn-Victoria, halaman 29-32
107. Gellhorn, Ernest and Barry B. Boyer, 1981, *Administrative Law and Process*, West Publishing Co., Minnesota, halaman 2
108. Bahriadi, Dianto, 1997, Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani, dalam Noor Fauzi : *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 71; lihat juga Nasikun, 1995, Perkembangan Konflik Pertanahan di Indonesia Dalam Era Pembangunan, dalam Mansour Fakih : *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Penerbit Forum LSM-LPSM, Yogyakarta, halaman 66-67
109. Dahrendorf, Ralf, 1986, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri*, Cv Rajawali Pers, Jakarta, halaman 220-231
110. Evers, Hans-Dieter dan Tilman Schiel, 1990, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 9-13
111. Arif, Saiful, 2000, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 16-17]
112. Rahardjo, Dawam M., 1981, loc.cit.
113. Mas'oed, Mohtar, 1989, op.cit., Jakarta, halaman 145-146
114. Murtopo, Ali, 1972, *The Acceleration and Modernization of 25 Years' Development*, Yayasan Proklamasi-CSIS, Jakarta, pages 48-54
115. Budiman, Arief, 1991, *Negara dan Pembangunan : Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Yayasan Padi dan Kapas, Salatiga, halaman 14-15]
116. Trubek, David M., 1972, op.cit, halaman 38
117. Gold, David A., Clarence Y., dan Erik Olin Wright, 1975, Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State, dalam *Monthly Review*, October, halaman 37-38
118. Liddle, R. William, 1987, The Politics of Shared Growth, Some Indonesian Cases, dalam *Comparative Politics Journal*, January, halaman 129
119. Snyder, Francis G., 1980, Law and Development in the Light of Dependency Theory, dalam *Law and Society Review*, Volume 14, No. 3, halaman 767-768
120. O'Donnell Guillermo A., 1977, Corporatism and The Question of the State, dalam James M. Malloy : *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pettsburgh Press, Pettsburgh, halaman 67-76
121. Stepan, Alfred, 1978, *The State and Society : Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, New Jersey, halaman 73-89
122. Johnson, Doyle Paul, 1986, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*, Jilid II, PT. Gramedia, Jakarta, halaman 135-137
123. Durkheim, Emile, 1894, Fakta Sosial, terjemahan dari karya asli : Les Regles De La Methode Sociologique, dalam Abdullah, Taufik dan Leeden, AC.van der, 1986, *Durkheim dan Pengantar Sosiologi Moralitas*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 28-30
124. Susanto, Astrid S., 1985, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Binacipta, Jakarta, halaman 160
125. Rahardjo, Satjipto, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, halaman 30-31
126. Johnson, Doyle Paul, 1986, op.cit., halaman 134
127. Rahardjo, Satjipto, 1983, loc.cit.
128. Johnson, Doyle Paul, 1988, jilid I, op.cit., halaman 137-138
129. Renner, Karl, 1949, The Development of Capitalist Property and the Legal Institutions Complementary to the Property Norm, dalam Aubert, Vilhelm, 1975, *Sociology of Law*, Penguin Education, England, halaman 33-43
130. Maine, Henry, 1917, From Status To Contract, dalam Aubert, Vilhelm, 1975, Ibid., halaman 30-31

Perkembangan Hukum Pertanian

131. Dick, HW, 2002, Munculnya Ekonomi Nasional : Tahun 1808 – 1990'an, dalam Lindblad, J.Thomas : *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Kerjasama Pusat Studi Sosial Asia Tenggara UGM-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 33-34
132. Boeke, JH., 1983, *Prakapitalisme di Asia*, Sinar Harapan, Jakarta, halaman 10
133. Boeke, JH, 1983, op.cit., halaman 13-14
134. Teknologi, oleh Denis Goulet, diartikan sebagai penggunaan secara sistematis raionalitas manusia secara kolektif untuk mengatasi problem tertentu dengan cara melakukan kontrol terhadap lingkungan alam dan proses aktivitas manusia. Teknologi dalam ujudnya yang kongkret berupa peralatan-**peralatan** tertentu seperti gergaji manual atau mesin, mesin komputer, mesin handphone,dll. atau **proses pembuatan sesuatu** seperti formula, rencana, cetak-biru, dan arahan yang digunakan untuk mengolah bahan tertentu menjadi satu produk akhir tertentu atau **pengetahuan atau keterampilan praktis** yang digunakan oleh seseorang untuk mengolah suatu informasi berkenaan dengan masalah tertentu termasuk mendiagnosis dan kemudian menjadikannya sebagai bahan pengambilan keputusan
135. Goulet, Denis, 1977, *The Uncertain Promise : Value Conflicts in Technology Transfer*, IDOC/North America Inc., New York, halaman 7-12
136. Goulet, Denis, 1977, ibid., halaman 17-19
137. Seidmen, Robert B., 1978, *The State, Law, and Development*, St.Martin's Press Inc., New York, halaman 17
138. Rahardjo, Satjipto, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, halaman 193
139. Masoed, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 98-99
140. Seidmen, Robert B., 1978, op.cit. halaman 17-18
141. Teubner, Gunther, 1984, Autopoiesis in Law and Society : A Rejoinder to Blankenburg, dalam Cotterrell, Roger, 2001, *Sociological Perspectives on Law*, Jilid II, Ashgate Company, Burlington, USA, halaman 83-90
142. Stone, Alan, 1985, The Place of Law in the Marxian Structure-Superstructure Archetype, dalam *Law and Society Review*, Volume 19, No.1, halaman 42
143. Stone, Alan, 1985, Ibid, halaman 40
144. Teubner, Gunther, 1984, op.cit., halaman 87
145. Friedman, Lawrence M., 1975, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, halaman 269-270
146. Dror, Yehezkel, 1959. Law and Sosial Change, dalam Aubert, Vilhelm, 1975, op.cit., halaman 91
147. Geertz, Clifford, 1980, *Negara : The Theatre State in Nineteenth Century Bali*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey, halaman 135-136
148. Teubner, Gunther, 1983, Substantive and Reflexive Elements in Modern Law, dalam *Law and Society Review*, volume 17, No.2, halaman 243
149. Vago, Steven, 1991, *Law and Society*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, halaman 218
150. Lubis, T. Mulya, 1982, Politik Hukum di Dunia Ketiga : Studi Kasus Indonesia, dalam *Majalah Prisma*, Nomor 7, Juli, halaman 23-24
151. Mas'oed, Mohtar, 1989, loc.cit.
152. Collins, Hugh, 1982, *Marxism and Law*, Clarendon Press, Oxford, halaman 48-49
153. Liddle, R. William, 1987, op.cit, halaman 130
154. Hamilton, Nora Louise, 1975, Mexico : The Limits of State Autonomy, in *Latin American Perspective*, Volume 11, No. 2, halaman 84
155. Boeke, JH, 1983, *Prakapitalisme Di Asia*, Sinar Harapan, Jakarta, halaman 10-12
156. Soekarno, 1932, Swadeshi dan Massa Aksi, dalam Iman Toto K.Rahardjo dan Herdianto, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari : Kenangan 100 Tahun Bung Karno*, Grasindo, Jakarta, halaman 6

157. Simarmata, Rikardo, 2002, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, INSIST Press, Yogyakarta, halaman 30 -33
158. Mubyarto dkk, 1992, *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan : Kajian Sosial Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta, halaman 15-16
159. Tauchid, Mochammad, 1952, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian Pertama, Tjakrawala, Jakarta, halaman 87-89 dan 178
160. Aass, Svein, 1982, Relevansi Teori Makro Chayanov Untuk Kasus Pulau Jawa, dalam Sediono MP.Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi: *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian Di Jawa dari Masa ke Masa*, PT.Gramedia, Jakarta, halaman 116-117
161. Husken, Frans dan White, Benyamin, 1989, Java : Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control, dalam Gillian Hart dkk : *Agrarian Transformations : Local Processes and the State in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, halaman 140-141
162. Boeke, JH, 1983, op.cit, halaman 12
163. Mubyarto, 1997, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, halaman 19
164. Harsono, Boedi, 1994, *Hukum Agraria Nasional : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jilid I, PT Djambatan, Jakarta, halaman 144
165. Mubyarto, 1997, *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, halaman 19
166. Soekarno, 1959, Pidato Amanat pada Sidang Pleno Pertama Dewan Perancang Nasional, tanggal 28 Agustus 1959, dalam Rahardjo, Iman Toto K dan Herdianto, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, Grasindo, Jakarta, halaman 88-90
167. Pandangan ini diperoleh dari beberapa kali perbincangan dengan Prof. Dr. Maria SW Sumardjono baik dalam kedudukannya sebagai pakar di bidang pertanahan maupun sebagai pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, dan pengamatan selama penulis terlibat dalam proses diskusi dan penyusunan tentang pembaharuan kebijakan bidang pertanahan.
168. Mubyarto, 1999, Dari Ekonomi ke Sosionomi, Pemihakan Sepenuh Hati Pada Ekonomi Rakyat, dalam Mubyarto : *Reformasi Sistem Ekonomi, Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, halaman 5
169. Mas'od, Mohtar 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, halaman 34.
170. Rahardjo, M.Dawam, 1988, *Esei-Esei Ekonomi Politik*, LP3ES, Jakarta, halaman 71 dan 73
171. aryatmo, R., 2000, Optimalisasi Kebijakan Pemerintah Yang Berorientasi Kerakyatan, dalam Kiswondo dkk : *Politik Ekonomi Indonesia Baru*, Penerbit Pustaka Pelajar kerjasama dengan Forum LMS-YAPPIKA
172. Soekarno, 1959, Amanat Pada Sidang Pleno I Dewan Perancang Nasional (Depernas), 28 Agustus 1959, dalam Iman Toto K.Rahaedjo dan Herdianto WK, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, penerbit Grasindo, Jakarta, halaman 88-90
173. Soekarno, 1932, Kapitalisme Bangsa Sendiri?, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, Grasindo, Jakarta, halaman 53 dan 59
174. Lampiran Kedua dari TAP MPRS No.II/MPRS/1960
175. Wie, Thee Kian, 2002, Kebijakan Ekonomi di Indonesia Selama Periode 1950-1965, Khususnya Terhadap Penanaman Modal Asing, dalam J.Thomas Lindblad, *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, halaman 376-379
176. Wie, Thee Kian, 2002, ibid, halaman 381-383
177. Soekarno, 1932, loc.cit
178. Soekarno, 1959, Konsepsi Pembangunan Semesta dan Berencana, pidato arahan yang disampaikan pada Sidang Dewan Perancang Nasional tanggal 28 Agustus 1959, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto : *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, PT Grasindo, Jakarta, halaman 135

Perkembangan Hukum Pertanahan

179. Lampiran A angka III, Bagian Koperasi, nomor 27 (b), TAP MPRS No.II/MPRS/1960
180. Soekarno, 1959, Op.cit, halaman 127; lihat juga Lampiran B angka III, Bagian Koperasi, nomor 20, TAP MPRS No.II/MPRS/1960; Lihat juga Soekarno, 1965, Berdiri Di Atas Kaki Sendiri : Amanat Politik pada Pembukaan Sidang ke III MPRS, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, ibid
181. Tirtosudarmo, Riwanto, 2003, Soeharto, Ekonom-Tehnokrat, dan Pembangunanisme, dalam Muhamad Hisyam : *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 441
182. Setiawan, Bonnie, 2003, *Globalisasi Pertanian : Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, The Institute for Global justice, Jakarta, halaman 42
183. Rahardjo, M. Dawam, 1984, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja*, UI-Press, Jakarta, halaman 71-72
184. Booth, Anne dan McCauley, Peter, 1990, Perekonomian Indonesia Sejak Pertengahan Tahun 1960'an, dalam : Anne Booth dan Peter McCauley : *Ekonomi Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, halaman 2-9
185. Soekarno, 1960, Djalannya Revolusi Kita (DJAREK), Amanat Presiden Republik Indonesia Pada Hari Proklamasi 17 Agustus 1960, dalam Departemen Penerangan RI : *Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia*, halaman 56
186. Fauzi, Noer, 2001, Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme : Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial, dalam Noer Fauzi dan Khrisna Ghimire : *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria : Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 166-167; Lyon, Margo L., 1984, Dasar-Dasar Konflik Di Daerah Perdesaan Jawa, dalam Sediono P.Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi : *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa ke Masa*, PT Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta; 196-197 dan 202-205
187. Pelzer, Karl J., 1991, *Sengketa Agraria : Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 206-214
188. Muhaimin, Yahya A., 1991, *Bisnis dan Politik*, Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980, LP3ES, Jakarta, halaman 106-107
189. Lyon, Margo L., 1984, loc.cit
190. Fauzi, Noer, 2001, loc.cit
191. Setiawan, Bonnie, 2003, *Globalisasi Pertanian : Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, The Institute for Global justice, Jakarta, halaman 42
192. Rahardjo, M. Dawam, 1984, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja*, UI-Press, Jakarta, halaman 71-72
193. Booth, Anne dan McCauley, Peter, 1990, Perekonomian Indonesia Sejak Pertengahan Tahun 1960'an, dalam : Anne Booth dan Peter McCauley : *Ekonomi Orde Baru*, LP3ES, Jakarta, halaman 2-9
194. Setiawan, Bonnie, 1997, Perubahan Strategi Agraria : Kapitalisme Agraria dan Pembaharuan Agraria Di Indonesia, dalam Noer Fauzi, *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 201
195. Kasim, Ifdhal dan Suhendar, Endang, 1997, Kebijakan Pertanahan Orde Baru : Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi, dalam Fauzi, Noer : *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 97
196. Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik*, Orde Baru 1966-1971, LP3ES, Jakarta, halaman 60
197. Abdurrahman, H., 1991, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 14-16
198. Sumardjono, Maria SW, 1994, *Dinamisasi Prinsip-Prinsip UUPA Dalam Kerangka Umum Politik Pertanahan PJP II*, makalah
199. Himawan, Charles, 1982, *Modal Asing Bidang Perkebunan Di Indonesia*, dalam Harian

- Kompas, Senin 5 April
200. Kompas, 1993, *Investor Asing Harus Berani Kemukakan Keluhan Soal HGU*, tanggal 12 Pebruari; Lihat juga Kompas, 1993, *PMA 100 persen Bidang Perkebunan Tidak Akan Mengganggu Pola PIR*, Kamis 7 Mei; Lihat juga Kompas, 1995, *Batam Bisa Tumbuh Pesat Jika Sewa Tanah 80 Tahun*, Minggu, tanggal 12 Mei
 201. Majalah Properti, 1995, *Godaan Asing Saat Pasar Melemah*, Nomor 18, Edisi Bulan Juli, halaman 70-71
 202. Siregar, Amir Effendi, 1988, *Pertumbuhan dan Pola Komunikasi LSM/LPSM*, dalam *Prisma*, No. 4, halaman 24-25
 203. Hannan, Peter, 1988, *Pengembangan Bentuk Pembangunan Alternatif : Pengalaman LSM di Indonesia*, dalam *Prisma*, No.4, halaman 42-43
 204. Bachriadi, Dianto, 1997, *Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani*, di dalam Noor Fauzi : *Tanah dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 89
 205. Anwar, Khaerul dan Sarong, Frans, 2003, *Sejak Awal Bergulat Bersama Masyarakat Adat*, dalam *Harian Kompas*, Rabu 24 September
 206. Majalah Properti, 1995, *Rumah Rakyat : Mengapa Tersendat*, Nomor 22, Edidi Bulan Nopember, halaman 28-29; 2001, *Tebet, Memikat Karena Dekat*, Nomor 1091, Edisi Bulan Agustus, halaman 22-23
 207. Scheltema, A.M.P.A., 1985, *Bagi Hasil Di Hindia Belanda*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 213,289-291;
 208. Kartodirdjo, Sartono, tanpa tahun, *Peasant Mobilization and Political Development in Indonesia*, Institute of Rural dan Regional Studies, Yogyakarta, halaman 13
 209. Scott, James C., 1983, op.cit., halaman 21-23
 210. Simarmata, Rikardo, 2002, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, Insist Press, Yogyakarta, halaman 138-139; Lihat juga Sudiyat, Iman, 1978, *Hukum Adat : Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, halaman 21-23
 211. Slamet, Ina E., 1964, op.cit., halaman 51-53
 212. Slamet, Ina E., 1964, ibid
 213. Penjelasan Umum UU No.2/1960 butir (2)
 214. Cheng, Chen, 1951, *An Approach To China's Land Reform*, Cheng Chung Book Company, Taipe, Taiwan, China, halaman 8 dan 13
 215. Untuk Taiwan dan Pilipina dapat dilihat dalam : Ahmed, Zahir, 1975, op.cit. halaman 69 dan 104
 216. Cheng, Chen, 1951, loc.cit.
 217. Kedua peraturan ini secara yuridis memang tidak mendapat delegasi dari UU No.2/1960 untuk menetapkan imbalan khusus, namun keduanya lebih didasarkan pada pertimbangan pragmatis-politis untuk menekan kelompok pemilik tanah kaya dan tuan tanah yang terus melakukan pembangkangan untuk mematuhi ketentuan UU No.2/1960.
 218. Sromo merupakan istilah adat yang berfungsi sebagai persembahan yang disertai dengan permohonan agar si pembayar diberi kesempatan untuk memperoleh tanah garapan. Untuk ini lihat : Sudiyat, Iman, 1978, op cit, halaman 43.
 219. van Dijk, R., 1971, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Sumur, Bandung, halaman 51;
 220. Haar, B.Ter, 1979, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, halaman 115.
 221. Hayami, Yujiro dan Kikuchi, Masao, 1987, *DILEMA EKONOMI DESA : Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*, Yayasan Obor

Perkembangan Hukum Pertanahan

- Indonesia, Jakarta, halaman 22-23
222. Haar, B. Ter., 1979, op.cit., halaman 116
223. Padmo, Soegijanto, 2000, *Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959 – 1965*, Medio Pressindo dan Konsorsium Pembaharuan Agraria, Yogyakarta-Bandung, halaman 95-96
224. Harsono, Boedi, 1970, op.cit., halaman 205
225. Swasono, Sri-Edi, 1983, Membangun Koperasi Sebagai Soko-Guru Perekonomian Indonesia, dalam Swasono, Sri-Edi : *Mencari Bentuk, Posisi, dan Realitas Koperasi Di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, UI-Press, Jakarta, halaman 147
226. Ma'ruf, Ahmad, 2001, Quo Vadis Gerakan Koperasi Indonesia, dalam *Koran Kedaualatan Rakyat*, Rabu tanggal 11 Juli, halaman 8
227. Sumodiwirjo, Teko, 1983, Beberapa Soal Sekitar Pak Tani dan Hubungannya Dengan Gerakan Koperasi, dalam Swasono, Sri-Edi : *Mencari Bentuk, Posisi, dan Realitas Koperasi Di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, UI-Press, Jakarta, halaman 31
228. Nurdin, Bahri dan Achmad, Jusdy, 1983, Beberapa Aspek Historis Perkembangan Koperasi Di Indonesia, dalam Swasono, Sri-Edi : *Mencari Bentuk, Posisi, dan Realitas Koperasi Di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, UI-Press, Jakarta, halaman 138
229. Soekardono, R., 1964, *Hukum Dagang Indonesia*, Jilid I, Bagian Kedua, cetakan ketiga, Soerongan, Jakarta, halaman 229-230
230. Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No.66 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi, di halaman 2
231. Pasal 31 ayat (1) UU No.19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara beserta Penjelasannya
232. Soekardono, R., 1964, op.cit., halaman 300-301
233. Lampiran TAP MPRS No. II/MPRS/ 1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969
234. Wie, Thee Kian, 2000, Kebijakan Ekonomi di Indonesia Selama Periode 1950-1965, Khususnya Terhadap Penanaman Modal Asing, dalam Lindblad, J.Thomas : *Fondasi Historis Ekonomi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 375
235. Lampiran Kedua nomor 24 a TAP MPRS No.II/MPRS/1960
236. Soekarno, 1959, Konsepsi Pembangunan Nasional Semesta dan Berencana, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, op.cit. halaman 118
237. Lampiran Kesatu huruf A angka III nomor 27 TAP MPRS No.II/MPRS/1960
238. MANIPOL merupakan keseluruhan isi pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berjudul : “Penemuan Kembali Revolusi Kita” yang kemudian ditegaskan lagi dalam pidato kenegaraan tanggal 17 Agustus 1960 berjudul : “Jalannya Revolusi Kita”. Untuk itu dapat dilihat dalam : Department of Information, 1963, *The Resounding Voice of the Indonesian Revolution*, Percetakan Negara, Jakarta, halaman 72-73; lihat juga Departemen Penerangan, 1961, *Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia*, Percetakan Negara, Jakarta, halaman 27
239. Soekarno, 1959, Penemuan kembali Revolusi Kita, dalam : Alam, Wawan Tunggul, 2001, *Bung Karno : Demokrasi Terpimpin, Milik Rakyat Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta, halaman 189
240. Soekarno, 1959, Konsepsi Pembangunan Semesta dan Berencana, dalam Iman Toto

- K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, op.cit. halaman 129
241. Soekarno, 1933, Kapitalisme Bangsa Sendiri, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, Op.cit, halaman 55-56; lihat juga Soekarno, 1959, Konsepsi Pembangunan Semesta dan Berencana, dalam Iman Toto K. Rahardjo dan Herdianto, 2001, op.cit. halaman 105.
 242. Soekarno, 1960, Jalannya Revolusi Kita, dalam Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1961, *Pedoman-Pedoman Pelaksanaan manifesto Politik Republik Indonesia*, Jakarta, halaman 25
 243. McAuslan, Patrick, 1986, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, PT Gramedia, Jakarta, halaman 50
 244. Khudori dan Pinem, Dessy Eresina, 2005, Jalan Pintas Masuk Peti Es, dalam *Majalah Gatra, Edisi Khusus : Jejak Ekonomi Indonesia*, tanggal 20 Agustus, halaman 40-41
 245. Peraturan Dirjen Agraria Depdagri No.4 Tahun 1967 tentang Pembayaran dan Penyesuaian Ganti Rugi atas Tanah Obyek Landreform, yang diperkuat oleh Permendagri No.15 Tahun 1974 dan Keputusan Kepala BPN No.4 Tahun 1992.
 246. Mas'ood, Mohtar, 1989, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, LP3ES, Jakarta, halaman 60
 247. Kompas, 1982, *Pendapat Karya Pembangunan : Timbulnya Tanah Absentee Harus Dibendung*, tgl. 28 Januari; Lihat juga : Kompas, 1982, *Panitia Pertimbangan Memulai Lagi Kegiatan*, tanggal 13 Mei
 248. Politik Minimalis Tanggungjawab dimaksudkan untuk menyatakan suatu kebijakan pemerintah yang diarahkan mengurangi seminimal mungkin tanggungjawab yang diembannya dan akibat-akibat hukumnya yang terjadi dengan cara melimpahkan tanggungjawab tersebut kepada masyarakat.
 249. Pasal 93, Pasal 94 ayat (2) angka 2 a dan Pasal 95 ayat (2) angka 4 Permennag/Ka.BPN No.9/1999
 250. Lihat Pasal 94 ayat (2) a jo. Pasal 95 ayat (2) Permennag No.9/1999 dan Penjelasan Kepala Kantor Pertanahan Purwokerto dan mantan Kepala Kantor Pertanahan Sidoarjo pada tanggal 27 Pebruari 2006
 251. Lihat Pasal 20 sampai Pasal 31 PP No.6/2006 yang secara panjang lebar mengatur tanah asset Negara/ Daerah termasuk di dalamnya tanah HPL dan tanah Hak Pakai dan pilihan cara pemanfaatannya dengan pihak ketiga.
 252. Departemen Penerangan R.I, 1982, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*, Direktorat Publikasi Ditjn PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri, Jakarta, halaman 17-18
 253. Mas'ood, Mohtar, 1997, Kata Pengantar, dalam Fauzi, Noer : *Tanah dan Pembangunan : Risalah Dari Konferensi INFID Ke 10*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman v
 254. Pembangunan permukiman dengan hunian yang berimbang ditentukan : 6 RS/RSS, 3 rumah menengah, dan 1 rumah mewah. SK BKPM No.28/SK/BKPM/IX/1974 menentukan setiap 10 Ha. harus terbangun :
 - 180 unit rumah sederhana/sangat sederhana dengan luas tanah masing-masing unit maksimum 120 M2 sehingga proporsi luas tanah bagi rumah tipe ini adalah : **21.600 M2**
 - 90 unit rumah menengah dengan luas tanah masing-masing unit maksimum 240 M2

Perkembangan Hukum Pertanian

sehingga proporsi luas tanah untuk tipe ini adalah : **21.600 M2**

- 30 unit rumah mewah.dengan luas tanah untuk masing-masing unit **tidak terbatas**
Jika hitungan tersebut didasarkan pada Keputusan Menpera No.5/KPTS/1995, maka proporsi luas tanah untu tipe rumah sederhana/sangat sederhana adalah 180 unit rumah dengan rincian :

a. 60 unit tipe 21 dengan luas tanah perunit 54 M2, sehingga proporsi luas tanah adalah : 3.240 M2

b. 60 unit tipe 27 dengan luas tanah perunit 60 M2, sehingga proporsi luas tanah adalah : 3.600 M2

c. 60 unit tipe 36 dengan luas tanah perunit 72 M2, sehingga proporsi luas tanah adalah : 4.320 M2

Sehingga proporsi luas tanah bagi Rumah sederhana/sangat sederhana adalah : **11.160 M2**

255. Sumardjono, Maria SW, 2001, *Kebijakan Pertanian : Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, halaman 116
256. Lampiran Kepmenpera No.11/KPTS/1994 angka III butir 5.3.1 dan Lampiran Kepmenpera No.9/KPTS/M/1995 angka II butir 3
257. Sumardjono, Maria SW, 2001, *ibid.*, halaman 112-113
258. Sumardjono, Maria SW, 2001, *ibid*
259. Sumardjono, Maria SW, 2001, *ibid*
260. Amaluddin, Moh., 1987, *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial : Studi Kasus Di Desa Bulugede, Kabupaten Kendal- Jawa Tengah*, UI-Press, Jakarta, halaman 9 dan 29
261. Kroef dengan mendasarkan pada hasil penelitian kader-kader Partai Komunis Indonesia membagi petani ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu *tuan tanah* bagi yang menguasai 10 Ha lebih, *petani kaya* bagi mereka yang menguasai antara 5 – 10 Ha., *petani sedang* bagi yang menguasai antara 1 – 5 Ha., dan *petani miskin* bagi yang hanya menguasai tanah kurang dari 1 Ha. (Lihat Kroef, Justus M.van der, 1984, *Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Perdesaan Jawa*, dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi : *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia-PT Gramedia, Jakarta, halaman 162
262. Tauchid, Mochamad, 1952, *Bagian Pertama*, op.cit. 176-178
263. Slamet, Ina E., 1965, *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa : Sebuah Pandangan Antropologi Budaya*, Bhratara, Jakarta, halaman 44-45
264. Lihat Penjelasan Umum UU No.56/1960 butir 5 dan Penjelasan Pasal 1 d PP No.224/1961
265. Hal yang perlu dipahami bahwa UUPA tidak menghapuskan pemerintahan swapraja karena bukan otoritas UUPA menghapuskan keberadaan pemerintahan tersebut.
266. Kanumoyoso, Bondan, 2001, *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 38-39
267. Pelzer, Karl J., 1991, *Sengketa Agraria : Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Sinar Harapan, Jakarta, halaman 221.
268. TAP MPRS No.II/MPRS/1960 terutama Pasal 3 ayat (2) dan Penjelasan Umum UUPA angka II butir 7 alinea kedua serta Penjelasan Umum UU No.56/1960
269. Singarimbun, Masri dan Penny, 1984, *Penduduk dan Kemiskinan : Kasus Sriharjo dan Perdesaan Jawa*, Bhratara Karya Aksara, Jakarta, halaman 3-5

270. Asumsinya : jika keluarga petani berjumlah 7 orang anggota dan masing-masing akan memerlukan konsumsi beras sebesar 180 Kg setiap tahun, maka hasil pertanian yang digunakan untuk kebutuhan pangan sebesar 1.260 Kg dalam setahun atau sekitar 50% dari produksi pertanian yang diperolehnya. Artinya masih ada 50% dari penghasilan pertanian yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang lainnya.
271. Soemardjan, Selo, 1984, Land Reform di Indonesia, dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi : *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa ke Masa*, PT Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 109
272. Singarimbun, Masri dan Penny, 1984, loc.cit.
273. Scott, James.C., 1983, *MORAL EKONOMI PETANI : Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta, halaman 24-25
274. Ismail, Nurhasan, 2007, Adopsi Asas Rechtsverwerking Dalam Hukum Pertanahan, dalam *Mimbar Hukum*,
275. Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri No.BA/9/295/9, tertanggal 13 September 1969 perihal perubahan PMPA No.11/1962 jo. No.2/1964 kepada semua Gubernur dan Bupati/Walikota di Indonesia
276. Seda, Frans, 1983, Mengenang Situasi Lahirnya Peraturan 3 Oktober 1966, dalam Bustomi Hadjid Ronodirdjo dkk : *Presiden Soeharto, Bapak Pembangunan Indonesia : Evaluasi Pembangunan Pemerintah Orde Baru*, Yayasan Dana Bantuan Kesejahteraan Masyarakat Indonesia dan Yayasan Karya Darma, Jakarta-Purwokerto, halaman 101-102
277. Pasal 2 Instruksi Presidium Kabinet No.06/EK/IN/1/1967 memberikan prioritas untuk diterimanya permohonan izin penanaman modal asing jika mengadakan kerjasama dengan penanam modal Indonesia. Bahkan dalam perkembangannya, melalui Keputusan Presiden No.54 Tahun 1977 tentang Tatacara Penanaman Modal, pembentukan perusahaan patungan itu merupakan suatu keharusan
278. Saham Badan Hukum Indonesia bermodal nasional, menurut Keppres No.23 Tahun 1980 harus atas nama yang seluruhnya dimiliki oleh orang-perseorangan Warga Negara Indonesia
279. Soeharto, 1972, Pidato Kenegaraan Presiden yang disampaikan di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 16 Agustus 1972, dalam Amanat Kenegaraan : *Kumpulan Pidato Kenegaraan Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 1972-1976*, Jilid II, Inti Idayu Press, Jakarta, halaman 22
280. Disini terdapat pemisahan antara *pemilikan hak atas tanah* yang tetap berada di tangan Peserta Indonesia dengan *nilai pemanfaatan tanah* yang diserahkan sebagai penyertaan modal dalam usaha patungan. Pemisahan tersebut dapat disepadankan dengan perbedaan antara konsep *pemilikan yuridis* dengan *pemilikan nilai ekonomis* sebagaimana dikemukakan oleh Nindyo Pramono. Artinya pemilikan secara yuridis hak atas tanah (HGU atau HGB) tetap dipunyai oleh Peserta Indonesia, namun secara ekonomis pemilikan atas nilai manfaat tanah dipunyai oleh usaha patungan. Perbedaan tersebut jelas mempunyai kepentingan pragmatis yaitu di satu memberi kesempatan pemodal asing menggunakan tanah dan di lain memberi kesempatan pemodal nasional meningkatkan posisi tawarnya. Lihat Pramono, Nindyo, 1997, *Sertifikasi Saham PT Go Public dan Hukum Pasar Modal Di Indonesia*, PT. Citra

Perkembangan Hukum Pertanahan

- Aditya Bakti, Bandung, 315-316
281. Sumantoro, 1986, Pengalihan Teknologi Dalam Ruang Lingkup Pengaturan Hukum Ekonomi, dalam Sumantoro : *Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta, halaman 115-116
282. Menurut Surat Edaran Dirjen Agraria Depdagri No. DLB.8/26/8/1973 tertanggal 9 Agustus 1973 perihal Pelaksanaan Permendagri No.5 Tahun 1973 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah
283. Pasal 7 dan Pasal 8 PP No.46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
284. S.E. Dirjen Agraria Depdagri tertanggal 22 April 1968 perihal Penentuan Biaya atau Uang Pemasukan kepada Negara Untuk Pemberian Suatu Hak Atas Tanah, S.E. Dirjen Agraria Depdagri No.Ba.4/96/4/73 tertanggal 11 April 1973 perihal Peningkatan Pemasukan Keuangan Negara Di Bidang Agraria, Permendagri No.1/1975 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan, Uang Wajib Tahunan dan Biaya Administrasi Pemberian Hak-Hak Atas Tanah Negara, dan Permennag No.4/1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, yang kemudian ditingkatkan pengaturannya dalam PP No.46/2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
285. Haar, B.Ter, 1979, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, halaman 91-92
286. Harsono, Boedi, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi, dan Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid kedua, Djambatan, halaman 80-81
287. Haar, B. Ter, 1979, op.cit., halaman 75; Lihat juga Ardiwilaga, R. Roestandi, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Masa Baru, Bandung-Jakarta, halaman 72
288. Kasim, Ihdhal dan Suhendar, Endang, 1997, Kebijakan Pertanahan Orde Baru : Mengabaiakan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi, dalam Fauzi, Noer : *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 97
289. Langkah menentukan batas maksimum dengan tanah sawah yang akan tetap dimiliki : (1). Menyamakan tanah sawah dengan tanah tegalan dengan rumus $120/100$ untuk daerah padat atau $130/100$ untuk daerah tidak padat x luas tanah sawah; (2). Hasil langkah 1 ditambah luas tanah tegalan; (3). Hasil langkah 2 dikurangi batas maksimum yang berlaku bagi tanah tegalan; (4). Luas tanah tegalan dikurangi hasil langkah 3; (5). Hasil langkah 4 ditambah luas tanah sawah yang dipunyai. Dengan contoh : sawah 10 ha. dan tegalan 12 ha, maka : $120/100 \times 10 = 12 \text{ ha} + 12 \text{ ha} = 24 \text{ ha} - 12 \text{ ha} = 12$. Selanjutnya $12 \text{ ha} - 12 \text{ ha} = 0$, maka batas maksimum tanah yang boleh dipunyai adalah 10 ha sawah + 0 tegalan = 10 ha.
- Langkah penentuan batas maksimum dengan tanah tegalan yang tetap akan dipunyai, yaitu : (1). $100/120$ atau $100/130 \times$ luas tanah tegalan; (2). Hasil langkah 1 + luas tanah sawah; (3). Hasil langkah 2 – batas maksimum tanah sawah yang berlaku di daerah ybs; (4). Luas tanah sawah – hasil langkah 3; (5). Luas tanah tegalan + hasil langkah 4
290. Mahfud MD, Moh., 2005, Politik Penegakan Hukum, dalam *Legal Review*, Juli, No.34, Tahun III, halaman 48
291. Lyon, Margo L., 1984, Dasar-Dasar Konflik Di Daerah Perdesaan Jawa, dalam Sediono P.Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi : *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa ke Masa*, PT Gramedia dan

- Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 196-197 dan 202-205
292. Utrecht, E., 1969, Land Reform in Indonesia, dalam *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Volume V, No. 3, November, halaman 72-73
 293. Fauzi, Noer, 2001, Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme : Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial, dalam Noer Fauzi dan Khrisna Ghimire : *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria : Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, halaman 166 Penghancuran Populisme...., loc.cit
 294. Lyon, Margo L., 1984, op.cit. halaman 222
 295. Lihat Al-Qur'an, Surat Al-Ahzab ayat 72 dan Yaasin ayat 33-35 yang pada intinya menyatakan bahwa Tuhan menitipkan penguasaan dan pemeliharaan bumi kepada makhluk-makhluk yang lain namun mereka menolaknya dan manusia (secara keseluruhan) menerima amanat tersebut. Dengan tafsir yang luas dan kontekstual, amanat berarti mempercayakan sesuatu yaitu bumi atau tanah untuk dikuasai dan dipelihara oleh manusia bagi kesejahteraan manusia secara keseluruhan dan bukan bagi kelompok tertentu.
 296. Breman, Jan, 1986, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja : Jawa di Masa Kolonial*, LP3ES, Jakarta, halaman 194
 297. Shen, T.H., 1967, Land Reform and Its Impact on Agricultural Development in Taiwan, dalam James R. Brown dan Lin : *Land Reform in Developing Countries*, tanpa penerbit, halaman 354
 298. Wiradi, Gunawan, 1984, Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria, dalam Sediono MP Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi : *Dua Abad Penguasaan Tanah : Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa ke Masa*, PT Gramedia dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, halaman 320
 299. Ahmed, Zahir, 1975, *Land Reforms in South-East Asia*, Orient Longman Ltd., New Delhi, halaman 20
 300. Herring, Ronald J., 1983, *Land to the Tiller : Political-Economy of Agrarian Reform in South Asia*, Yale University Press, New Haven – London, halaman 101, 117-118
 301. Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1982, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*, Direktorat Publikasi Ditjen PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam negeri, Jakarta, halaman 38-40
 302. Breman, Jan, 1986, ibid, halaman 195
 303. Lyon, Margo L., 1984, op.cit. halaman 175 ; Lihat juga Suhendar, Endang dan Winarni, Yohana Budi, 1998, *Petani dan Konflik Agraria*, Akatiga, Bandung, halaman 84
 304. Pasal 18, Pasal 15 ayat (4), Pasal 7 ayat (1) PP No.224/1961 dan PMPA No.5/1964
 305. Strategi besar partai komunis di manapun mengadopsi strategi yang dikembangkan di Partai Komunis Cina dengan 4 tahapan untuk menghapuskan hak milik individual dan membangun hak kepemilikan bersama yang ditempatkan di bawah Negara sebagai organisasi masyarakat komunis. Keempat tahapan itu adalah : (1) Pembentukan Kelompok Kegotong-royongan yang terdiri dari 3 sampai 10 rumah tangga tani untuk menyatukan kepemilikan dan pengusaha bersama; (2) Pembentukan Koperasi Produksi Pertanian Rintisan yang menghimpun sekitar 48 rumah tangga tani atau mawadahi sekitar 5 sampai 10 Kelompok Kegotong-royongan; (3) Pembentukan Koperasi Produksi Lanjutan yang menghimpun rata-rata

Perkembangan Hukum Pertanahan

- 158 rumah tangga tani atau merupakan himpunan keanggotaan dari sekitar 3 Koperasi Produksi Rintisan; (4) Pembentukan Masyarakat Komunis sebagai tahap akhir yang merupakan gabungan dari keanggotaan seluruh Koperasi Produksi Lanjutan (Lihat :Lin, Sein, 1974, *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective*, John C. Lincoln Institute, Hartford, Connecticut, USA, halaman 235-236)
306. Rudjito, 2004, Polemik Pembiayaan Usaha Mini-Kecil-Menengah, dalam *Koran Bisnis Indonesia*, Selasa, 12 Oktober, halaman 4
307. Lampiran Keputusan Presiden No.11 Tahun 1974 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua, Buku I, halaman 166
308. Pasal 3 ayat (1) UU No.1/1967 dan Pasal 1 ayat (2) UU No.6/1968
309. Pramono, Nindyo, 1997, op.cit. halaman 57-58
310. Widjaya, I.G.Rai, 2000, *Hukum Perusahaan*, Megapoin, Jakarta, halaman 178-179
311. Pasal 12 Keppres No.53 Tahun 1989 jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.8 Tahun 1992
312. Lampiran Keppres Nomor 13 Tahun 1989 tentang Repelita Kelima, Buku II, halaman 518
313. Lampiran Keppres No.17 Tahun 1994 tentang Repelita Keenam, Buku IV, halaman 431-432
314. Properti Indonesia, 1995, *Ketika Sang Pelopor Dibayangi Kompetitor*, Edisi April, halaman 32-34; Lihat juga : *Meredefinisi Pembangunan Kota*, Edisi April, halaman 35-36
315. Lihat Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No.Ba.10/6/10/73 tertanggal 1 Oktober 1973; Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri No.268/1982 angka I nomor 1; Instruksi Menteri Negara Agraria No.2 Tahun 1995 Diktum Pertama, huruf b
316. Lampiran Keppres No.7 Tahun 1979 tentang Repelita Ketiga, Buku I, Bab I, halaman 20
317. Lihat Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No.593/650/AGR tertanggal 30 Januari 1982 nomor 2 dan 3; Lihat juga Bagian Menimbang b dan c Instruksi Menteri Dalam Negeri No.2 Tahun 1982 dan Bagian Menimbang nomor 1 dan 2 Instruksi Menteri Negara Agraria No.1/1994 serta Bagian Menimbang huruf a dan b Instruksi Menteri Negara Agraria No.2/1995
318. Satrio, J., 1993, *Hukum Perikatan : Perikatan Pada Umumnya*, Alumni, Bandung, halaman 36-37
319. Hill, Hal, 1996, *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966 : Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, Pusat Antar Universitas Studi Ekonomi UGM dan PT Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, halaman 194
320. Husken, Frans dan White, Benjamin, 1989, Java : Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control, dalam Hart, Gillian dkk : *Agrarian Transformation : Local Processes and the State in Southeast Asia*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, halaman 249
321. Basri, Faisal, 2005, Analisis Ekonomi , Impor Beras : Keterlaluhan, dalam : *Harian Umum Kompas*, Senin, 26 September, halaman 1 dan 15
322. Sumodiningrat, Gunawan, 1990, Ketidakmerataan Di Tengah Kemajuan Ekonomi Di Sektor Pertanian Perdesaan, dalam P3PK UGM : *Majalah Prospek Pedesaan 1990*, Edisi Kelima, cetakan pertama, April 1990, halaman 47
323. Setiawan, Bonnie, 2003, *Globalisasi Pertanian : Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa*

- dan Kesejahteraan Petani*, The Institute for Global Justice, Jakarta, halaman 42-43
324. Departemen Penerangan RI, 1982, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*, Direktorat Publikasi Ditjen PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam negeri, Jakarta, halaman 202
 325. Surat Edaran Menteri Negara Agraria No.460-1594 tertanggal 5 Juni 1996 perihal Pencegahan Konversi Tanah Sawah Beririgasi Teknis Menjadi Tanah Kering.
 326. Usaha subsisten merupakan usaha yang produksinya hanya diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan hidup keluarganya dan tidak sepenuhnya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pasar.
 327. Soetrisno, Loekman, 1989, Masalah dan Prospek PIR-BUN, dalam *Majalah Prisma : Politik Agraria, Tanah, Rakyat dan Keadilan*, No.4 Tahun XVIII, halaman 67
 328. Arif, Saiful, 2000, *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, halaman 137-138
 329. Hartono, Sunarjati, 1978, *Beberapa Pemikiran Kearsah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, halaman 42-43
 330. Rachbini, Didik J., 1990, Petani, Pertanian Subsisten dan Kelembagaan Tradisional : Suatu Tinjauan Teoritis, dalam *Majalah Prisma*, No.2 Tahun XIX, halaman 77
 331. Ambil contoh :ada 100 hektar tanah obyek landreform yang berasal dari tanah kelebihan dan absentee dan perhitungan rata-rata hasil bersihnya perhektar pertahun sebesar Rp 30.000,-. Jika harga tanah diinginkan sama dengan Nilai Nyatanya maka rata-rata hasil bersih sebesar Rp 30.000,- dikalikan 10 sebagai angka yang diasumsikan menghasilkan Nilai Nyata tanah sehingga harga tanah perhektar adalah Rp 300.000,- dan harga tanah untuk seluas 100 hektar adalah Rp 30.000.000,-. Namun dengan menggunakan angka kelipatan yang degresif, harga tanahnya akan lebih rendah yaitu : (1) Perhektar untuk 5 hektar pertama adalah $10 \times \text{Rp } 30.000,- = \text{Rp } 300.000,-$ sehingga besarnya harga tanah keseluruhan adalah : $5 \text{ ha.} \times \text{Rp } 300.000,- = \text{Rp } 1.500.000,-$; (2) Perhektar untuk 5 hektar kedua sampai keempat adalah $9 \times \text{Rp } 30.000,- = \text{Rp } 270.000,-$ sehingga besarnya harga tanah keseluruhan adalah : $15 \text{ hektar} \times \text{Rp } 270.000,- = \text{Rp } 4.050.000,-$; (3) Perhektar untuk 5 hektar kelima dan seterusnya adalah $7 \times \text{Rp } 30.000,- = \text{Rp } 210.000,-$ sehingga besarnya harga tanah keseluruhan adalah : $80 \text{ hektar} \times \text{Rp } 210.000,- = \text{Rp } 16.800.000,-$. Dengan demikian, besarnya harga tanah keseluruhan untuk luas 100 hektar adalah $\text{Rp } 1.500.000,- + \text{Rp } 4.050.000,- + \text{Rp } 16.800.000,- = \underline{\text{Rp } 22.350.000,-}$ suatu jumlah yang lebih rendah dibandingkan dengan Nilai Nyata dari tanah tersebut yang sebesar Rp 30.000.000,-.
 332. Cheng, Chen, 1951, *An Approach To China's Land Reform*, Cheng Chung Book Company, Taipei, Taiwan, China, halaman 8-9 dan 13-14
 333. Ahmed, Zahir, 1975, op.cit., halaman 104
 334. Penjelasan dari seorang Narasumber, pengajar hukum tata pemerintahan, Fakultas Hukum UGM, tanggal 11 Oktober 2005
 335. Maria SW Sumardjono melalui beberapa tulisannya pada tahun 1993 sampai 1995 yang dimuat dalam "Harian Kompas" telah menyuarakan pembelaannya secara obyektif terhadap Hak Ulayat dan pandangannya agar Pemerintah tidak khawatir untuk memberikan pengakuan terhadap keberadaan Hak Ulayat. Pandangan Maria pada waktu itu merupakan bentuk penentangan terhadap pandangan yang "mainstream" di kalangan Pemerintah Orde Baru yang didukung oleh Akademisi

Perkembangan Hukum Pertanahan

- tertentu yang lain yang menyatakan bahwa pengakuan terhadap Hak Ulayat akan membahayakan Pemerintah dan pembangunan karena bagaikan membangunkan “singa” tidur.
336. Kelompok Studi Pembaharuan Agraria dibentuk oleh sejumlah komponen yaitu Para Akademisi UGM dan IPB serta sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat seperti Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) yang melalui serangkaian pertemuan sejak tahun 2000 di Yogyakarta, Jakarta, dan Bandung telah berhasil merumuskan naskah Ketetapan MPR yang kemudian diangkat sebagai bahan dari TAP MPR No.IX/MPR/2001 di atas.
 337. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Ka BPN No.110-424, tertanggal 10 Pebruari 1999, perihal Penyampaian Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No.2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi angka 1
 338. Abdurrahman, H., 1991, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 10
 339. Naskah Amanat Presiden Soekarno di depan Sidang Dewan Perancang Nasional pada tanggal 28 Agustus 1959 berjudul : Konsepsi Pembangunan Semesta dan Berencana, yang kemudian menjadi Lampiran dari TAP MPRS NO.II/MPRS/1960, yang diedit oleh Iman Toto K.Rahardjo dan Herdianto, 2001, *Bung Karno dan Ekonomi Berdikari*, Grasindo, Jakarta, halaman 129
 340. Lampiran Kesatu C, angka IV, butir 3 e TAP MPRS No.II/MPRS/1960; lihat juga Naskah Amanat Presiden Soekarno di atas dalam Iman Toto K.Rahardjo dan Herdianto, 2001, *ibid*.
 341. Amanat Presiden dalam Iman Toto K Rahardjo dan Herdianto, 2001, *ibid*, halaman 121 dan 129
 342. Lampiran Kesatu huruf A, angka III, butir 27 TAP MPRS No.II/MPRS/1960
 343. Lampiran Kedua angka 24 a TAP MPRS No.II/MPRS/1960
 344. Harsono, Boedi, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, halaman 133
 345. Abdurrahman, H., 1991, *op.cit.* halaman 14-16
 346. Secara yuridis, hal ini dapat dipahami secara a contrario dari ketentuan Pasal 8 ayat (3) Permennag No.2 Tahun 1999 yang menentukan bahwa pemegang Izin Lokasi wajib menghormati kepentingan pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan dan tidak menutup atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat di sekitar lokasi. Lihat juga Surat Edaran Mennag No.110-424, tanggal 10 Pebruari 1999 yang dalam angka 4 menyatakan : “terdapat persepsi yang salah mengenai fungsi Izin Lokasi bahwa pemegangnya seolah sudah memperoleh hak atas tanah. Akibatnya di beberapa tempat, pemegang hak atas tanah *tidak dapat lagi menggunakan tanahnya* (karena adanya pemblokiran oleh perusahaan)”.
 347. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas kepada Menteri Negara Perumahan Rakyat No.5417/MK/10/1994 perihal Efisiensi Pemanfaatan Tanah Untuk Pembangunan Perumahan
 348. Sumardjono, Maria SW, 1997, *Kebijaksanaan Pemberian Izin Lokasi Bagi Perusahaan Pengembang Perumahan Di Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Setelah Paket Deregulasi 23 Oktober 1993 dan Implikasinya*, Laporan Penelitian, halaman 40

349. Majalah Properti Indonesia, 1995, *Peraturan : Belajar dari Kasus Rumah Fiktif*, Nomor 24, bulan Pebruari, halaman 33-34
350. Surat Edaran Menteri Negara Agraria No. 462-3040 tanggal 23 Oktober 1996 perihal Penertiban Izin Lokasi Bagi Kawasan Industri dan Perusahaan Industri
351. Himawan, Charles, 1982, *Modal Asing Bidang Perkebunan Di Indonesia*, dalam *Harian Kompas*, Senen 5 April.
352. Sumardjono, Maria SW, 1993, Pembangunan Hukum Tanah, dalam *Harian Kompas*, Jum'at, 24 September
353. Centre For Information And Development Studies, 1993, *Konvensi Nasional Pembangunan Regional dan Segitiga Pertumbuhan*, CIDES, Jakarta, halaman xix
354. Kompas, 1993, *PMA 100 persen Bidang Perkebunan Tidak Mengganggu Pola PIR*, Kamis 7 Mei
355. Kompas, 1993, *Investor Asing Harus Berani Kemukakan Keluhan Soal HGU*, tanggal 12 Pebruari
356. Kompas, 1995, *Batam Bisa Tumbuh Pesat Jika Sewa Tanah 80 Tahun*, Minggu, tanggal 12 Mei
357. Centre For Information and Development Studies, 1993, loc.cit.
358. Anwar, Khaerul dan Sarong, Frans, 2003, Sejak Awal Bergulat Bersama Masyarakat Adat,, dalam *Harian Kompas*, Rabu 24 September
359. Kompas, 2003, *Membaca Suara Hati Masyarakat Adat*, Minggu, 28 September 2003, halaman 22
360. Lihat Surat Edara Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No.500-1953, tanggal 22 Juni 1998, perihal Penyampaian Permennag No.3 Tahun 1998 tentang Kewajiban Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan
361. Sumardjono, Maria SW., 1996, Pemilikan Rumah Oleh WNA, dalam *Harian Kompas*, Senen, tanggal 24 Juni, halaman 5
362. Majalah Properti Indonesia, 1995, *Godaan Asing Saat Pasar Melemah*, Nomor 18, Edisi Bulan Juli, halaman 70-71
363. Kompas, 1981, *Kebun Besar Swasta IV dan V Diancam Pencabutan, Bila Tidak Berhasil Tingkatkan Kelasnya*, tanggal 14 Nopember.
364. Lampiran Keppres masing-masing Repelita yaitu : Buku II A Repelita Pertama, halaman 129-130; Buku II Repelita Kedua, halaman 99-107; Buku I Repelita Ketiga, halaman 406-409; Buku I Repelita Keempat, halaman 480-483; Buku I Repelita Kelima, halaman 512-513; Buku III Repelita Keenam, halaman 136
365. Lampiran Keppres masing-masing Repelita, Ibid.
366. Lampiran Keppres No.11 Tahun 1974 tentang Repelita Kedua, Buku II, halaman 105
367. Lampiran Keppres Repelita Kedua Buku II, halaman 211-212 dan Lampiran Keppres Repelita Keempat, buku II, halaman 25
368. Lampiran Keppres No.7 Tahun 1979 tentang Repelita Ketiga, Buku II, halaman 161-162
369. Lampiran Keppres No.17 Tahun 1994 tentang Repelita Keenam, Buku III, halaman 203
370. Suhendar, Endang dan Winarni, Yohana Budi, 1997, *Petani dan Konflik Agraria*, AKATIGA, Bandung, halaman 181-184
371. *Harian Sinar Harapan*, 1982, *Tanggapan Di Dewan Perwakilan Rakyat Tentang Keresahan Agraris*, Senen, tanggal 8 Maret; Lihat juga *Harian Kedaulatan Rakyat*,

Perkembangan Hukum Pertanahan

- 1989, *Penggenangan Waduk Kedung Ombo*, Rabu, tanggal 8 Pebruari
372. Abdurrahman, 1983, op.cit. halaman 8-10
373. Sumardjono, Maria SW, 1994, Penetapan Ganti Kerugian Pasca Keppres 55 Tahun 1993, dalam *Harian Kompas*, tanggal 3 Desember
374. *Harian Kedaulatan Rakyat*, 1993, *Keppres No.55/1993 Dikatakan Manduk Bila Tidak Disertai Alokasi Dana*, Senin, tanggal 16 Agustus.
375. Suhendar, Endang dan Winarni, Yohana Budi, 1998, loc.cit.; Lihat juga Forum Keadilan, 1994, *Penggusuran : Membakar dan Membulduzer Bilik Masyarakat*, Nomor 6 Tahun III, 7 Juli; Lihat juga Kompas, 1995, *F-ABRI DPR RI Prihatin Atas Tewasnya Dua Bocah Koja Utara Dalam Pelaksanaan Pembebasan Tanah*, Kamis 4 Mei; Kompas, 1995, *200 Warga Kosambi Terisolasi Karena Menolak Pembebasan Tanah Oleh DLLAJ*, Jum'at 5 Mei
376. Kompas, 2005, *Kepentingan Umum, Globalisasi, dan Percaloan*, Sabtu, 23 Juni, halaman 38
377. Rancangan Undang-Undang tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kegiatan Pembangunan disusun oleh Tim yang diketuai oleh Prof.Dr.Maria SW Sumardjono, yang sudah didiskusikan beberapa kali di tingkat Interdep dan tinggal diserahkan ke DPR
378. Sumardjono, Maria SW, tanpa tahun, *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pengambilalihan Tanah Untuk Kegiatan Pembangunan*, tidak dipublikasikan, halaman 32