

**PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH DAN IMPLIKASINYA  
TERHADAP KEHIDUPAN SOSIAL MASYARAKAT**

(Studi Kasus Pembebasan Tanah Kawasan Pariwisata "KUTA"  
Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah)

**Program Studi  
Magister Kenotariatan UNDIP**



Oleh :

**LALU MUHAMAD SUPRIANDI**  
**NIM. B4B.00153**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2002**

**TESIS**

**PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH DAN IMPLIKASINYA**

**TERHADAP KEHIDUPAN SOSIAL MASYARAKAT**

(study Kasus pembebasan Tanah Kawasan Pariwisata "KUTA"

Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah)

**Disusun Oleh :**

**Lalu Muhammad Supriandi**

**B4B.000153**

**Telah dipertahankan di depan tim penguji**

**Pada tanggal 17 Desember 2002**

**Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima**

**Menyetujui,**

**Komisi Pembimbing**

**Pembimbing Utama**

**Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan**



**Prof.IGN. Sugangga, SH.**

**Nip. 130359063**



**Prof. IGN. Sugangga, SH.**

**Nip. 130359063**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga akhirnya Penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini tepat pada waktunya, sebagai salah satu syarat untuk mendapat derajat Sarjana S2 pada Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro Program Study Magister Kenotariatan.

Selama proses penulisan tesis ini sejak penyusunan rancangan penelitian, study kepustakaan, pengumpulan data di lapangan serta pengolahan hasil penelitian sampai dengan selesainya penulisan tesis ini, penulis telah banyak mendapat bantuan baik sumbangan moril ataupun materil yang tak ternilai harganya bagi penulis. Untuk itu, pada kesempatan ini perkenankanlah penulis dengan penuh kerendahan hati dan penuh keikhlasan untuk menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. IGN. Sugangga, dan Ibu Sri Santi SH. M.Hum selaku pembimbing yang telah penuh kesabaran dan kesungguhan hati serta perhatiannya untuk memberikan bimbingan yang sangat berharga dalam penulisan tesis ini.
2. Bapak Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat dan Bapak Ketua BAPPEDA Tingkat I Nusa Tenggara Barat yang telah sudi memberikan sumbangan pendidikan sehingga penulis dapat menyelesaikan pendididkan tepat pada waktunya.
3. Bapak Rektor Universitas Gunung Rinjani dan Bapak Rektor Universitas Syekh Zainuddin yang telah memberikan bantuan materiil.

4. Seluruh Staf pengajar pada Program Study Magister Kenotariatan, yang telah memberikan bekal yang sangat berguna bagi penulis dan secara tidak langsung juga bagi masyarakat.
5. Bapak Bupati Lombok Tengah, Kepala BPN Lombok Tengah, Kepala Dinas Priwisata Lombok Tengah, Bapak H. Zainal Asikin SH.SU., Bapak Fathurrahman Zakaria, Bapak Camat Pujut, Bapak Kepala Desa Kuta, dan tokoh-tokoh masyarakat yang telah banyak membantu penulis dalam pelaksanaan penelitian di lapangan.
6. Yang sangat kucintai Ayah dan Ibunda beserta Keluarga yang telah memberikan dorongan moril ataupun semua biaya yang tidak ternilai harganya selama penulis menjalani pendidikan.
7. Secara khusus, saya mengucapkan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada yang kucintai "Dian Oktria" yang telah memberikan dorongan dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan sesuai dengan yang diharapkan.
8. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Semoga amal baik yang telah diberikan kepada penulis, akan mendapat imbalan yang setimpal dari Allah Yang Maha Pemurah dan lagi Maha Penyayang.

Semarang, Nopember 2002

Penulis

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka dari tulisan ini.

Semarang, 18 Desember 2002  
Penulis

(Lalu Muhammad Supriandi)

## Abstraksi

Persoalan agraria di Indonesia pada beberapa dasawarsa yang lalu adalah merupakan masalah yang sangat pelik, bukan saja konflik yang bersifat vertikal tetapi sudah menjurus ke konflik yang bersifat horizontal sehingga permasalahannya sudah sebegitu parahnyanya sehingga proses penyelesaiannya sangat sulit untuk mencapai titik temu dan memuaskan semua pihak. Meskipun telah adanya Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960, yang merupakan induk dari segala peraturan keagrariaan, akan tetapi dalam kenyataannya UUPA tidak mampu untuk menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai persoalan agraria. Hal ini terutama sekali disebabkan oleh politik hukum agraria kita yang sering kali bertentangan dengan makna serta isi yang terkandung dalam UUPA. Dan dalam kenyataannya, masalah agraria terus saja muncul dan merupakan lembaran hitam dari politik hukum agraria di Indonesia.

Di Pulau Lombok masalah pertanahan mulai muncul kepermukaan sekitar tahun 1986, dan seiring dengan digalakkan sektor pariwisata menjadi salah satu sektor andalan untuk mendapatkan devisa bagi Propinsi Nusa Tenggara Barat, sehingga mulai saat itu pengadaan tanah sudah mulai dilakukan baik oleh pemerintah atau swasta dengan cara besar-besaran dan begelombang. Dari beberapa kasus pertanahan yang sudah muncul ke permukaan seperti, Gili Terawangan, Rowok, Rempek dan Kuta, dan dari semua kasus di atas akses yang ditimbulkan pada dasarnya sama yaitu para pemilik tanah tidak mendapat ganti rugi yang sepadan, sehingga menimbulkan ketidakpuasan rakyat dan pada akhirnya menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Oleh sebab itu, penelitian mengenai pembebasan hak atas tanah yang terjadi di Desa Kuta, tidak hanya berpatokan pada aspek-aspek legal formal, namun secara non doktrinal telah menggambarkan beberapa permasalahan sosio-yuridis secara sistematis mulai dari proses pembebasan sampai pada saat upaya penyelesaian konflik dengan melihat berbagai aspek kultur hukum, struktur hukum dan substansi hukum. Pengumpulan data dan bahan hukum, baik primer maupun sekunder dengan menggunakan metode pengumpulan data melalui study yuridis-sosiologis, kasus yang dikumpulkan melalui pengamatan, wawancara dan study dokumen-dokumen hukum, sedangkan teknik analisis dilakukan secara kualitatif.

Pembebasan tanah yang telah terjadi di Desa Kuta, berdasarkan hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa pada umumnya masyarakat merasa tidak puas, hal ini disebabkan karena selain masalah besarnya ganti rugi yang tidak sepadan, disamping itu pelaksanaan pembebasan tanah tidak berjalan secara adil karena kalau ada proses musyawarah pengetahuan rakyat mengenai pertanahan tidak seimbang, demikian dengan posisi tawarnya. Kondisi tersebut pada akhirnya menimbulkan konflik yang terus berkepanjangan yang sampai saat ini belum ada titik temunya dan terus mendapat perlawanan dari masyarakat. Berdasarkan kenyataan di lapangan, bahwa masyarakat tidak melakukan perlawanan secara litigasi, namun mereka melakukan perlawanan terbuka dengan melakukan demonstrasi baik ke DPRD TK I NTB maupun DPRD TK II Lombok Tengah, hingga pendudukan kantor PT. LTDC.

Hal ini sengaja dilakukan oleh mereka, karena jika permasalahan itu diselesaikan lewat jalur litigasi, maka hukum yang digunakan adalah bukan hukum yang mereka yakini, tetapi hukum formal yang cenderung menonjolkan dan memenangkan bukti-bukti formal, sementara yang mempunyai bukti formal hanyalah investor, sehingga hasil akhir dari lembaga pengadilan sudah bisa ditebak sebelumnya.

## Abstract

Agrarian matters in Indonesia since many years ago has been the difficult matters, there has not been just for vertical conflict but tend to horizontal. The problem has been in serious condition, as the result it is very difficult to solve the problems and to satisfy for all of the party.

Although there is principal law in agrarian made in 1960, which is the main rule for all of the regulation in agrarian. Actually, UUPA is not able to be reference and definite factors in agrarian matters. This problem apperas because the our politic of law in agrarian is often contradicted with the contain of UUPA. The agrarian matters always appears and become the black side from agrarian law politic, for instances are concentration in land authorizing by non government, the land become narrower, increasing for unland farmer, the farmer become a labour in his previous land, there is no law protection and the definite law for land ownership and authotirity by the people and also other agrarian matters.

In lombok Island, the agrarian matters has been appeared in 1986, by the encouragement in tourism sector as the traded sector to make devisa for West Nusa Tenggara Province. In its development, West Nusa Tenggara provionce become the tourism destination in Indonesia, and the large land ownership has started both by government or non government. For instances the cases in Gili Terawang, Rowok, Rempek and Kuta ( as the place of research). From all the cases above, the access which appears are the same problems. The landford does not get the fair compensation, it makes the people unsatisfy and makes conflict as happened in Kuta it self.

In spite of that facts, the research of right deliverance for land which is happened in Kuta, is not only based on legal formal aspects, but also in nondoctrinal has shown the yuridis matters sistematicly from the deliverance process to the way of solving the conflict by xuktiural aspects of law, the structur of law, and law substantion. The data collection both primary and secondary by sosiological-yuridical study, the observed cases, interview and study from law document. The technical analysis done quantitatively. In this case, we find that the law implementation is not equal between the ideal law and the reality. Law in empirism word will be shown effectively or not.

✓ The land deliverance in Kuta, based on the research in the field of study has shown that in generally, the people is unsatisfy because of the unfair compensation. The land deliverance is unfair because the knolwedge of the people in agrarian does not equal. This condition makes the conflict and oppositon from the people.

Based on the reality in the field of study, the does not do the litigated oppositon, but in open oppotition from demonstration to DPRD TK 1 Lombok Tengah to PT. LTCD. They do it in purpose, in spite of the fact that the litigated way will increase the conflict, and brake their relationship, besides the cost for the court is expensive. There is no budget for paying the lawyer, the far distance of their house to the court, and the farmer still have many others activities for the living of their families. They think if this case bring to the court, the law which is used is not the law that they beilived, but the formal law which is tend to show and win for the formal clue. In other way, the one which has the formal clue is the investor and the reslut is predictable.

# DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman judul .....	i
Halaman pengesahan .....	ii
Kata pengantar .....	iii
Daftar isi .....	iv
Abstraksi .....	v
<b>I. PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Permasalahan .....	9
1.2. Perumusan Masalah .....	9
1.3. Tujuan Penelitian .....	9
1.4. Kegunaan Penelitian .....	10
<b>II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Tinjauan Yuridis Tentang Pembebasan Hak Atas Tanah	
2.1.1. Sejarah Peraturan Mengenai Pembebasan Hak atas Tanah .....	13
2.1.1.1. Masa Pra Kolonial .....	17
2.1.1.2. Masa Tanam Paksa (Culture Stelsel) .....	21
2.1.1.3. Periode Zaman Jepang .....	23
2.1.1.4. Periode Kemerdekaan Sampai tahun 1960 .....	26
2.1.2. Pengertian Pembebasan Hak atas Tanah .....	31
2.1.3. Perkembangan Lembaga Pembebasan Tanah .....	36
2.2. Tujuan Yuridis Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975	
2.2.1. Teori Negara Hukum dan Kekuasaan .....	43
2.2.2. Asas Legalitas dan Hukum .....	53
2.3. Sistim Pembebasan Tanah Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975	
2.3.1. Prosedur Pembebasan Hak Atas Tanah dan Panitia Pembebasan .....	57
2.3.2. Musyawarah dan Ganti rugi .....	60
<b>III. METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Lokasi Penelitian .....	62
3.2. Metode Penelitian .....	62
3.3. Spesifikasi Penelitian .....	63



3.4. Metode Penentuan Sample .....	64
3.5. Teknik Pengumpulan Data .....	65
3.6. Metode Analisis Data .....	65

#### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1. Hasil Penelitian	
4.1.1. Keadaan Geografis dan Oceanografis .....	67
4.1.2. Keadaan Sosial dan Ekonomi NTB .....	69
4.1.3. Konsep Perusahaan Wawasan Pariwisata NTB .....	76
4.1.4. Pembebasan Tanah Untuk Usaha Wawasan Pariwisata .....	82
4.1.5. Deskripsi Kecamatan Pujut dan Lombok Tengah .....	83
4.1.6. Deskripsi Desa Kuta (Daerah Penelitian)	
4.1.6.1. Mata Pencarian .....	85
4.1.6.2. Karakteristik Sosial Budaya Masyarakat Kuta .....	89
4.1.6.3. Perlapisan dan Perubahan Sosial, Serta Pengaruhnya Terhadap Hukum .....	94
4.2. Pembahasan	
4.2.1. Konsep Pembebasan Hak Atas Tanah.....Kawasan pariwisata di Desa Kuta .....	101
4.2.2. Prosedur Pembebasan Hak Atas Tanah dan Pemberian Ganti Rugi .....	116
4.2.3. Implikasi-implikasi Sosial Budaya Pembebasan Hak atas Tanah	
4.2.3.1. Tanah Sebagai Sumber Konflik .....	120
4.2.3.2. Proses dan Upaya Penyelesaian Konflik .....	128

#### **V. KESIMPULAN DAN SARAN**

5.1. Kesimpulan .....	131
5.2. Saran-saran .....	132
Daftar Pustaka .....	133

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Permasalahan

Pada dasarnya dalam kehidupan masyarakat tani, khususnya daerah pedesaan, tanah merupakan salah satu faktor produksi yang sangat penting hal ini disebabkan tanah merupakan salah satu sumber kehidupan bagi mereka disamping itu pula tanah sering dihubungkan dengan nilai religius dan status sosial masyarakat. Dan hal tersebut merupakan suatu sosial budaya masyarakat yang sudah melembaga didalam struktur kehidupan masyarakat khususnya di pedesaan, sehingga didalam menghadapi suatu perubahan sosial yang akan berhubungan langsung dengannya, maka akan terjadi suatu konflik sosial yang sangat mendasar. <sup>1</sup>

Berdasarkan kenyataan tersebut maka tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, sebagaimana anggapan sementara orang, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial, politik, cultural, psikologis bahkan juga mengandung aspek-aspek HANKAMNAS. <sup>2</sup>

Di negara seperti Indonesia, fungsi tanah kian meningkat dan mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi, hal ini disebabkan karena laju pertumbuhan penduduk serta pertumbuhan ekonomi yang semakin pesat. Sementara dilain pihak petani merasa terancam akan kehilangan sumber penghidupannya. Selain itu tanah

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan (Lalu Sabardi, Pembantu Dekan I Universitas Mataram) 17 Desember 2001

<sup>2</sup> Abdurrahman, *Maslah pencabutan hak atas tanah dan pembebasan tanah* (Bandung Citra Aditya Bakti, 1991) hal. 7

tanah menjadi objek yang sangat subur untuk dijadikan ladang sengketa oleh berbagai pihak dan kelompok.<sup>3</sup>

Keadaan diatas dapat dilihat dengan masuknya mega proyek dimana pemerintah sering melakukan penggusuran (pengambilalihan) tanah untuk apa yang dinyatakan sebagai “program pembangunan”, baik oleh pemerintah sendiri maupun oleh pihak swasta. Dan dalam kondisi seperti ini netralitas pemerintah pusat dan atau daerah telah bergeser kenilai-nilai yang bersifat komersialisme. Bahkan pemerintah daerah sebagai kaki tangan pemerintah pusat justru menjadi pihak yang berhadapan langsung dengan rakyat pemilik tanah, sekalipun itu untuk kepentingan investor.<sup>4</sup> dengan berdalih kepentingan umum. Dan masalah tersebut telah menimbulkan problema yang sangat krusial bagi pemilik tanah terutama para petani yang secara politis berada pada posisi yang lemah.

Kejadian tersebut sangat jelas bertentangan dengan jiwa dan semangat Undang-undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960 yang secara idiologis mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kaum tani Indonesia, hal ini dikarenakan sejak diberlakukannya Undang-undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960, sesungguhnya secara yuridis formal ada keinginan yang sangat kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional sebagai “alat” untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan masyarakat terutama masyarakat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Arif Budiman, *Fungsi Tanah dan Kapitalis* Tahun 1996 hal.69.

<sup>4</sup> *Catatan keadaan hak asasi Manusia di Indonesia (YLBHI Tahun 1995) Nur Fauzi Revisi UUPA perlu Dipikirkan* (kompas 27 september 2001) hal 30

<sup>5</sup> Samudra Bey (*Lonceng kematian UUPA*) Kompas 10 Januari 2001

Jika kita menganggap segala aturan tentang tanah amat tergantung pada kekuatan dominan di dalam konstalasi politik nasional, yang lebih menekankan berlangsungnya perbaikan kehidupan ekonomi, (Paradigma Pertumbuhan), tanpa harus mengadakan perombakan struktur sosial dan ekonomi, termasuk dalam hal kepemilikan tanah. Hal ini juga yang bisa menjelaskan, mengapa ditingkat implementasi Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 selalu kandas, bahkan kita sering diperlihatkan dengan munculnya Praturan-praturan yang justru berseberangan atau mempersempit ruang gerak dari Undang-undang Pokok Agraria itu sendiri, yang justru menyimpang dari semangat, jiwa dan tujuannya. Ini dapat dilihat dengan dilahirkannya produk perundang-undangan dimasa pemerintahan Orde Baru yang berhubungan dengan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti:

- 1 Undang-undang Penanaman Modal Asing.
- 2 Undang-undang Pokok Kehutanan
- 3 Undang-undang Pertambangan, dan
- 4 Undang-undang Transmigrasi.<sup>6</sup>

Selain itu telah dipertunjukan kepada publik berbagai macam praturan-praturan pelaksana dari Undang-undang Pokok Agraria, dan apabila dilihat dari sudut pandang yuridis formal, maka peraturan-peraturan tersebut mempunyai banyak sekali kelemahan-kelemahan yang sangat mendasar, sehingga sangat mudah dipolitisir oleh segolongan individu atau kelompok yang mengatas namakan kepentingan umum.

---

<sup>6</sup> Noer Fauzi, Konsep dan Praktek Politik Hukum Agraria yang Menyangkal Kenyataan Hak Masyarakat, Wacana IV tahun 2000 hal. 79.

Persoalan tanah selama ini sangat relevan untuk dikaji secara bersama-sama dan dipertimbangkan secara mendalam dan seksama, dalam kaitannya dengan kebijakan dibidang pertanahan selama ini, hal ini karena ditingkat implementasi kebijakan yang diperlihatkan selama ini telah mengabaikan aspek struktural penguasaan tanah yang pada akhirnya menimbulkan berbagai macam sengketa. Banyak kasus penguasaan tanah rakyat yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta seperti, pembangunan perumahan elit, lapangan golf, pariwisata dan lain-lainnya. Keadaan tersebut kerap sekali mendatangkan sengketa dan bahkan mendapat perlawanan dari rakyat.

Jika kita mengamati secara umum masalah-masalah dibidang keagrariaan yang segera harus mendapat perhatian oleh semua pihak yang masih berlangsung saat ini, maka paling tidak ada 5 (lima) macam masalah agraria yang paling mendasar yaitu:

- 1 Penggusuran atau perampasan tanah rakyat
- 2 Penggusuran sumber daya alam kepunyaan masyarakat.
- 3 Tidak terjamin atau terlindungnya hak rakyat atas sumber daya alam oleh hukum nasional.
- 4 Penguasaan hutan dan penambangan yang melanggar hak-hak tradisional rakyat atas sumber-sumber ekonomi, lingkungan fisik dan pangkalan budaya mereka.
- 5 Penguasaan sumber daya laut, pengerusakan lingkungan laut dan kawasan pantai serta industri pariwisata oleh kaum pemodal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Maria Ruwastuti *Reformasi Agraria* editor ( Dianto Bachriadi. Dkk) KPA dan Fakultas Ekonomi UI Tahun 1997

Kondisi tersebut diatas disebabkan oleh perilaku para penguasa lewat “kebijakan-kebijakan pelaksanaan” yang mereka terbitkan adalah faktor penyebab yang mudah terlihat sehari-hari oleh rakyat maupun oleh para pegiat organisasi non pemerintah. Namun disamping itu tidak kuatnya ketahanan rakyat dilapangan, tidak populernya hak-hak tradisional dikalangan pegiat organisasi non pemerintah, dan tidak cukup berperannya rakyat dalam proses pembuatan undang-undang.<sup>8</sup> Maka dengan demikian para petani berada pada posisi yang tidak wajar dan mudah dikalahkan oleh akumulasi modal atau pertumbuhan ekonomi.

Konflik antara petani dengan negara serta pemilik modal dilain pihak, semakin meningkat dan meruncing karena proses pembebasan dan pengambilan tanah para petani tidak melalui mekanisme pasar yang wajar, tetapi melainkan menggunakan kekuatan extra ekonomi.<sup>9</sup> Hal ini yang menjadi permasalahan tanah sekarang ini dan tidak sekedar merupakan sengketa hak, melainkan juga pertentangan kepentingan pemanfaatan tanah atau lahan secara struktural.

Dengan masuknya modal besar ke desa-desa yang telah mengambil fungsi tanah yang produktif di pedesaan, bukan hanya mencabut basis produksi kaum tani, tetapi juga telah menurunkan derajat hidup para petani. Oleh karena adanya keterkaitan yang sangat erat antara tanah dan kesejahteraan para petani itu sendiri, sehingga persoalan tanah merupakan persoalan yang sangat krusial dalam kehidupan rakyat tani Indonesia.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> ibid .Hal. 45

<sup>9</sup> **Beny Hasnan** Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Hukum Tanah. (Jakarta YLBHI, 1995)

<sup>10</sup> **Sutrisno** *memuju mayarakat partisipatif* (Yogyakarta 1995) hal 61.

Konflik pertanahan yang muncul beberapa tahun yang lalu, dan pada umumnya belum ada titik penyelesaiannya yang jelas, yang tidak lagi mengenal tempat dan perbedaan tingkat budaya warga masyarakat yang terlibat dalam persengketaan. Karakter dan penampakan masalah tanah dewasa ini harus ditelusuri dari karakter pembangunan yang bertumpu pada modal besar, termasuk juga modal internasional yang difasilitasi oleh pemerintah melalui kebijakannya.<sup>11</sup>

Kebijakan pemerintah didalam bidang pertanahan sebagai basis, tetapi dilain pihak telah memperlakukan kebijakan pengadaan tanah untuk swasta yang mempunyai modal besar, dengan intervensi langsung dari pemerintah yang bersifat extra ekonomi. Konsekwensi dari kebijakan ini adalah berkembangnya dua persoalan dalam bidang pertanahan, yakni munculnya penguasaan tanah yang timpang tindih dan penguasaan tanah. Sengketa tanah yang dicirikan oleh pertentangan kepentingan atas tanah, disatu pihak pemodal besar berkepentingan untuk mengakumulasi kekayaan, pemerintah berkepentingan memperoleh pemasukan dana dari penyediaan sarana dan prasarana, sedangkan dipihak lain rakyat berkepentingan atas tanah untuk melanjutkan hidup mereka.<sup>12</sup>

Masalah pembebasan dalam rangka pengadaan tanah yang kemudian menyulut pada sengketa pada umumnya karena sebagai berikut :

- 1 Ganti rugi yang tidak memadai.
- 2 Proses pembebasan tanah yang tidak demokratis dan cenderung manipulasi.
- 3 Adanya penolakan para petani atau pemilik tanah untuk menyerahkan tanah atau tanah miliknya.

---

<sup>11</sup> Noer Fauzi Jurnal Analisis Sosial (edisi Juli 1997) hal 44.

<sup>12</sup> Mutiara Jurnal (edisi September 1996)

- 4 Ketidakpastian terhadap hidup mereka setelah pasca penggusuran.
- 5 Adanya unsur kekerasan dalam proses pembebasan.<sup>13</sup>

Khususnya di pulau Lombok yang merupakan salah satu tujuan wisata di Indonesia, tak luput dari pertikaian dalam pemanfaatan tanah. Sejak beberapa tahun yang lalu, di pulau Lombok telah terjadi beberapa konflik pertanahan yang pada akhirnya terjadi pertentangan antara berbagai kepentingan seperti, kawasan pariwisata Gili Indah, Gili Trawangan, Putri Nyale Desa Kuta, Dusun Rowok dan lain-lainnya. Persoalan yang terjadi tidak hanya mempersoalkan penguasaan hak atas tanah, tetapi lebih mendasar pada penguasaan ijin usaha, atau permasalahan yang bersifat struktural yang berkenaan dengan pemanfaatan lahan, hal ini terjadi tidak hanya antara warga masyarakat dengan pengusaha juga dengan pemerintah di lapangan.

Dari segi pembangunan Kepariwisata di NTB cenderung bersifat *Capital intensive*, artinya pengelolaan NTB yang selama ini bertumpu pada kekuatan modal., sehingga model kepariwisataan yang kecil kurang mendapat perhatian dan tempat tersendiri, karena dianggap kurang mampu untuk memacu peningkatan devisa. Untuk menarik investasi besar, Pemda NTB telah mengeluarkan Perda No 7/1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata, yang memberi peluang kepada investor untuk mengelola lahan sekurang-kurangnya 50 ha dengan maksud untuk membangun usaha pariwisata yang meliputi pembangunan Hotel, Restoran, lapangan golf, tempat rekreasi ( untuk berjemur di pantai ) dan usaha lainnya.

---

<sup>13</sup> Hariadi dan Marwan, *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*. (Yogyakarta LSM 1996 ) hal 177,178.



Berdasarkan Perda tersebut Lombok Tourism Development Corporation (LTDC) untuk mendapatkan izin menguasai lahan seluas 1.250 ha di kawasan sekitar pantai Kuta. Dan sebagai konsekwensinya, PT. LTDC memiliki hak pengelolaan untuk mengatur pengelolaan pariwisata di kawasan tersebut, sehingga rakyat ( petani dan nelayan ) di sekitar kawasan pariwisata Desa Kuta terpaksa digusur. Sehingga dengan kondisi tersebut masyarakat yang merasa dirugikan dengan semua kebijakan baik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I NTB sendiri maupun kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Tingkat II Lombok Tengah, terus mengadakan perlawanan untuk mempertahankan haknya yang dibebaskan tanpa prosedur yang jelas dan secara langsung merugikan para pemegang hak sendiri.

Dari ilustrasi yang telah digambarkan di atas dan bercermin dari kecenderungan yang terjadi, maka nampak bahwa tanah senantiasa menjadi medan tabrakan kepentingan. Sejarah menjanjikan fakta bahwa dalam perjalanan tabrakan kepentingan tersebut, para petani atau petani penggarap selalu berada pada posisi yang lemah dan mudah dikalahkan oleh kepentingan yang ada disebaliknya, yang mengabdikan pada akumulasi modal.<sup>14</sup>

Sehingga untuk menyelesaikan kasus tersebut perlu adanya suatu formula yang jelas dan transparan yang dikeluarkan oleh para pengambil kebijakan sehingga akan menguntungkan bagi para pihak yang bersengketa. Hal ini sejalan dengan Tap MPR No.11/MPR 1998, dimana pembangunan di bidang pertanahan di arahkan

---

<sup>14</sup> Hariadi dan Marucan, *Ibid*, hal 181

untuk untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta untuk memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.

## **1.2. PERUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana status hukum dari pembebasan hak atas tanah tersebut ?
2. Bagaimana implikasi-implikasi sosial yang timbul dengan adanya pembebasan hak atas tanah tersebut ?
3. Bagaimana upaya-upaya hukum akibat pembebasan hak atas tanah tersebut ?

## **1.3. TUJUAN PENELITIAN**

Untuk mengetahui bagaimana status hukum dari pembebasan hak atas tanah tersebut, maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana status hukum dari pembebasan hak atas tanah tersebut.
2. Untuk mengetahui bagaimana implikasi-implikasi sosial yang timbul di dalam kehidupan masyarakat.
3. Untuk mengetahui solusi hukum akibat dari pembebasan hak atas tanah tersebut.

#### **1.4. KEGUNAAN PENELITIAN**

Hasil penelitian yang telah dilakukan diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan secara teoritis, bisa bermanfaat untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan.
2. Kegunaan secara praktis, bisa sebagai masukan yang bermanfaat bagi para pihak yang bersangkutan, atau instansi-instansi yang berwenang dalam bidang pertanahan khususnya yang membidangi masalah pengembangan masalah pariwisata di pulau Lombok khususnya dan Nusa Tenggara Barat pada umumnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. TINJAUAN YURIDIS TENTANG PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH.**

##### **2.1.1. SEJARAH PERATURAN HUKUM MENGENAI PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH.**

Suatu persoalan hukum pertanahan yang kelihatannya tidak pernah selesai diperbincangkan dan dikaji orang adalah persoalan “pengambilan tanah” kepunyaan penduduk atau masyarakat untuk keperluan proyek pembangunan, yang biasa dikenal dengan sebutan “Pembebasan hak atas tanah” dan “Pencabutan hak atas tanah”. Hal ini memang menyangkut persoalan yang paling kontroversial mengenai masalah pertanahan, pada satu pihak tertentu pembangunan akan tanah akan sudah sangat mendesak, sedangkan pada lain pihak persediaan akan tanah sudah mulai terasa sulit. Berjalannya proses pembangunan yang cukup cepat di negara kita bukan saja memaksa harga tanah pada berbagai tempat sangat melambung tinggi akan tetapi juga telah menciptakan suasana dimana tanah sudah menjadi “komoditas ekonomi”, yang mempunyai nilai yang sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan pembangunan selanjutnya akan mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah tersebut

Pada sisi yang lain keterikatan antara orang dengan tanah yang memang sejak dahulu sudah tampak sekarang ini menjadi sangat kompleks dengan berbagai

dimensinya, sehingga mengambil tanah penduduk tanpa adanya unsur kerelaan dari pemegang hak akan menimbulkan masalah tidak hanya menyangkut tanah itu sendiri, akan tetapi bahkan yang lebih menonjol adalah masalah yang dikaitkan dengannya seperti masalah politik, sosial, budaya, dan lain-lain, sehingga sedikit saja salah langkah persoalan akan menjadi sangat rumit dan menjadi masalah besar dan sangat merepotkan.

Persoalan pembebasan, pencabutan hak atau apapun namanya selalu menyangkut dua dimensi yang harus ditempatkan secara seimbang yaitu kepentingan pemerintah dan warga masyarakat. Dua pihak yang terlibat yaitu antara penguasa dan kepentingan warga masyarakat harus sama-sama memperhatikan dan mentaati ketentuan yang berlaku mengenai hal tersebut jika hal tersebut tidak diindahkan akan timbul persoalan yang sangat rumit, dimana pihak penguasa dengan “keterpaksaannya” melakukan tindakan yang dinilai bertentangan dengan hak asasi dan sebagainya, sedangkan rakyat mau tidak mau melakukan apa saja untuk menempatkan apa yang diyakini sebagai hak yang harus dipertahankan.<sup>1</sup>

Hubungan hukum manusia dengan tanahnya khususnya di Indonesia memiliki sifat hubungan yang senantiasa berkembang menurut perkembangan budaya terutama pengaruh sosial politik dan ekonomi, pola penguasaan yang berbenturan dengan kepentingan masyarakat (khususnya masyarakat adat) akan menjadikan penguasaan karena terkait erat dengan kondisi sosial budaya dan perekonomian yang ada di Indonesia, bahkan telah menimbulkan pertentangan

---

<sup>1</sup> Abdurrahman, masalah pencabutan dan pembebasan hak atas tanah, Citra Aditya Bhakti. Hal. 1

dengan hukum adat yang telah menyatu dalam kehidupan masyarakat. Secara historis pertentangan tersebut lebih disebabkan oleh sistem penerapan hukum barat yang telah diberlakukan di Indonesia yang berdimensi pada eksploitasi untuk kepentingan perekonomian bangsa kolonial.

Akibat dari pertentangan tersebut telah mengakibatkan lemahnya nilai tawar bagi hukum milik rakyat/adat dan pada akhirnya menyebabkan dualisme pada hukum tanah nasional, dimana Hukum Barat diperuntukkan bagi orang Eropa dan golongan asing yang dipersamakan dengan golongan Eropa, dan dilain pihak berlaku hukum adat bagi orang Indonesia asli, sehingga bagi mereka tidak adanya kepastian hukum.

Berlakunya peraturan hukum mengenai penguasaan tanah, dan pada khususnya mengenai pembangunan tanah baik tanah pertanian maupun tanah perkebunan, dan kondisi tersebut mengalami perubahan sesuai dengan perubahan jaman dari masa kemasa.

#### **2.1.1.1. Masa Pra Kolonial.**

Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal kerajaan-kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah kedalam beragam penguasaan atau pengawasan yang diberikan ke tangan pejabat yang ditunjuk oleh Raja atau yang berwenang di atasnya.<sup>2</sup> demikian juga halnya di pulau Lombok penguasaan tanah sepenuhnya adalah pada Raja.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Brahma Adhie, Hasan Basri Menggala (penyunting) Reformasi Pertanahan, Mandar Maju 2002 Hal 163

<sup>3</sup> Suyatna Kartadarmaja dan Sutrisno, ed, Sejarah NTB, Depdikbud : 1977/1978, Hal. 38.

Agaknya pada masa itu konsep “pemilikan” menurut konsep Hukum Barat memang tidak dikenal, bahkan juga bagi penguasa. Oleh karena itu tanah tersebut bukan “dimiliki” oleh pejabat-pejabat atau penguasa, melainkan bahwa para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak yuridiksi atas tanah dan wilayahnya yang dengan kekuasaannya dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan dan secara teoritis juga mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil buminya sesuai dengan hukum adat yang berlaku<sup>4</sup>

Jika kita melihat secara historis bahwa penguasaan tanah dalam arti “Milik” bermula jauh sebelum kedatangan Agama Hindu. Dalam Agama Hindu dan Agama Islam tidak pernah penguasa dipandang sebagai pemilik<sup>5</sup> Tetapi yang ada dan jauh lebih menonjol dalam jaman kerajaan adalah imbalan yang merupakan hak kepada mereka yang patuh dan tekun dalam membayar pajak yang diharuskan<sup>6</sup> dan menurut tradisi bahwa mutlak Raja adalah satu-satunya pemilik tanah dalam artian bahwa secara teoritis dia yang berkuasa di atasnya.<sup>7</sup> Akan tetapi pada tingkat yang paling rendah rakyat merasa merekalah yang mempunyai hak untuk mengolah tanah Desa mereka setelah menyerahkan sebagian dari produksi atau tenaga kerja kepada pejabat Daerah<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Gunawan Wiradi, *Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*. dalam buku *Prinsip-Prinsip Reformasi Agraria (Epilog)* Noer Fauzi LAPERA. Thn 2001, Hal. 4

<sup>5</sup> Hasan Hanafi, *Pandangan Agama tentang tanah suatu pandangan Islam*. Prisma no. 12, tahun ke 4, 1984.

<sup>6</sup> Selo Sumarjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta (Yogya : Gajah Mada Univercity, 1981 Hal.178)*

<sup>7</sup> Soediono dan Gunawan Wiradi (Penyunting) *Dua Abad penguasaan tanah, pola penguasaan pertanian di Jawa dari masa Kemasa (Jakarta, Gramedia thn. 1984) Hal. 5*

<sup>8</sup> Herman Rajagungguk, *Hukum Agraria, Pola penguasaan tanah dan kebutuhan hidup (Jakarta. Candra Pratama. 1995) Hal. 8*

Pada masa akhir kerajaan Mataram penguasaan tanah oleh pejabat terutama dibagi atas dasar sistem *apanage* yaitu suatu bentuk penguasaan dimana penggunaan atas tanah itu di hadiahkan kepada para pejabat dengan syarat kewajiban membayar upeti kepada penguasa pusat, dalam bentuk sebagian dari hasil bumi yang dikumpulkan dari para petani (Moertono, 1968 :1994). Ketika Belanda dengan (VOC) nya ke Indonesia dan terutama sejak tahun 1677 ketika Mataram menjadi daerah protektorat VOC, maka sejak itu peranan pejabat-pejabat daerah sedikit-demi sedikit berubah<sup>9</sup>.

Pada masa pertengahan abad 18, ketika VOC memperoleh kekuasaan untuk memonopoli perdagangan, Belanda berfungsi sebagai perantara antara berbagai pejabat daerah dengan raja , karena para penguasa daerah itulah yang menjamin penyerahan hasil bumi dari rakyat. Dengan menarik penguasa daerah kedalam pengaruhnya, maka pada hakekatnya Belanda berhasil membuat agar penyerahan hasil bumi diserahkan langsung pada VOC,. Dan dengan demikian dapat mengkonsolidasikan kekuasaannya (Wf. Wrethein 1959.44)<sup>10</sup>

Pada awal masa berkuasanya Belanda di Indonesia, maka untuk mendapatkan kepastian, diperolehnya hasil bumi di Indonesia yang akan di perdagangkan di Eropa. Belanda menjalankan politik monopoli dan tanam paksa di daerah-daerah yang telah jatuh dalam kekuasaannya, baik melalui penaklukan maupun perjanjian antara VOC dengan Raja<sup>11</sup>. Sebagai pelaksana monopoli dan pungutan paksa tersebut adalah VOC, yang merupakan sindikat dagang Belanda,

---

<sup>9</sup> Gunawan Wiradi(Prolog) Of.cit Hal.5

<sup>10</sup> Ibid, Hal. 6

<sup>11</sup> Mubiyarto dkk. Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi (Yogya : Aditya Bhakti 1992) hal.30



maka VOC merasa berdaulat penuh atas tanah dan penduduk di daerah-daerah tersebut dengan dalih hanya sekedar meneruskan kebiasaan yang dilakukan oleh para Raja.<sup>12</sup>

Disamping monopoli dan pungutan paksa, sejak tahun 1630 VOC memberikan tanah yang di kuasanya kepada orang-orang asing dengan imbalan harus menyetorkan sebagian hasilnya kepada VOC dan kemudian karena terdesak oleh masalah keuangan Belanda maka VOC menjalankan politik pertanahannya dengan menjual tanah milik rakyat kepada orang yang mempunyai modal besar terutama kepada orang Cina, Arab, dan Belanda, tanah-tanah tersebut juga disebut dengan tanah partikelir.<sup>13</sup> Namun pada awal abad ke 19 VOC bangkrut dan penguasaannya digantikan oleh kerajaan Belanda. Gubernur Jenderal Daendles mencoba memprakarsasi perubahan-perubahan administrasi untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis, tetapi sejauh itu masalah penguasaan tanah secara formal belum memperoleh perhatian sepenuhnya.

Baru ketika pemerintahan Inggris yang menggantikannya (1811-1816) saat Raffles memperkenalkan teorinya yang terkenal yaitu **Teori Domein**, masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya. Di jaman Rafles inilah yang dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia.

Tetapi dalam menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbekal akademis Raffles agaknya

---

<sup>12</sup> Ibid hal. 51

<sup>13</sup> Soetomo, Politik dan Administrasi negara usaha nasional (Surabaya, 1986) Hal. 18

menginginkan agar langkah politiknya dapat memperoleh pembenaran baik secara hukum maupun secara ilmiah. Maka pada tahun 1811 dibentuklah sebuah panitia penyelidikan yang di ketuai oleh **MacKenze** dengan tugas “melaksanakan penyelidikan statistik mengenai agraria”. Dan berdasarkan hasil penyelidikan itu Raffles menarik kesimpulan bahwa “semua tanah adalah milik raja atau pemerintah” yang dikenal sebagai **teori domein** “dari Raffles”. Dengan pegangan ini maka dibuatlah sistim penarikan pajak bumi (yang terkenal dengan istilah Belanda **Landrente**) yaitu setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar  $\frac{2}{5}$  dari hasil tanah garapannya. Dan teori Raffles ini ternyata mempengaruhi kebijakan agraria selama sebagian besar abad ke 19<sup>14</sup>

#### **2.1.1.2. Masa Tanam Paksa (Cultur Stelsel).**

Van Den Bosch memulai tugasnya sebagai Gubernur Jenderal di Indonesia pada tahun 1830 disaat negara Belanda sedang dalam kesulitan keuangan baik karena peperangan dengan Indonesia maupun dengan Belgia. Dan untuk mengatasi masalah itu maka ia mengusulkan berlakunya sistem tanam paksa di Indonesia<sup>15</sup>

Dasarnya adalah teori Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik pemerintah. Para kepala Desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala Desa meminjamkan kepada rakyat. Atas dasar ini maka isi pokok dari Culture Stelsel adalah bahwa para pemilik tanah tidak usah lagi

---

<sup>14</sup> Gunawan Wiradi, Kebijakan Agraria yang Berorientasi Kerakyatan dan Keadilan (penyunting), Brahma Adhi, Hasan Basri dalam buku Reformasi Pertanahan, Mandarmaju, Bandung, 2002 hal. 165, 166.

<sup>15</sup> Mubyarto dkk. Op. cit hal 33

membayar Landrente ( $\frac{2}{5}$  dari hasil bumi) tetapi  $\frac{1}{5}$  dari tanahnya harus ditanam dengan tanaman tertentu seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya. Dan dari hasil tersebut harus dijual kepada pemerintah dengan harga yang sudah ditentukan.<sup>16</sup>

Disamping pelaksanaan dari tanam paksa yang mengakibatkan penderitaan rakyat Indonesia juga karena praktik monopoli yang hanya dipegang oleh Raja dan para Menteri tanah jajahan yang diterapkan pemerintahan Hindia Belanda di daerah jajahannya maka banyak mengundang kecaman atau protes oleh para kaum liberal (pemilik modal) di negara Belanda sendiri

Didalam menghadapi keadaan seperti itu maka pemerintah Belanda mengeluarkan **Regering Reglement (RR)** pada tahun 1854 (sttb.1855 No.2). Undang-undang ini mengatur penyelenggaraan perkebunan agar tetap memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi Belanda, namun juga melindungi hak-hak rakyat untuk usaha pertanian, adalah merupakan bagian penting untuk usaha perkebunan karena memberi kesempatan secara resmi kepada modal asing untuk membuka usaha perkebunan dengan sistim sewa. Isi pasal 62 RR ini selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam larangan itu tidak termasuk penjualan tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan bangunan.

---

<sup>16</sup> Gunawan Wiradi, Op cit hal. 66

3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah dengan peraturan perundang-undangan tanah yang telah dibuka dan telah dikerjakan oleh rakyat dan tanah umum lainnya dan termasuk dalam desa tidak boleh di sewakan.<sup>17</sup>

Sejalan dengan berkembangnya liberalisme maka para pengusaha swasta di negeri Belanda yang merasa usahanya di bidang perkebunan besar mendapat rintangan selama pelaksanaan tanam paksa, dan mulai menuntut kesempatan yang lebih besar. Namun bertahun-tahun pemerintah belanda tidak bisa mencari jalan keluar dari persoalan ini. Masalahnya memang sangat dilematis antara melindungi kepentingan kaum pemodal dan perlindungan terhadap hak rakyat, sehingga pemecahan masalah tersebut baru tercapai pada tahun 1870 dengan lahirnya **Agrarische Wet** yang diajukan oleh Menteri jajahan De Weal.<sup>18</sup> Isinya terdiri dari lima ayat dan kelima ayat itu kemudian ditambahkan kepada tiga ayat dari pasal 62 RR tersebut diatas, sehingga menjadi delapan ayat, dimana salah satu ayatnya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *Erfpacht* selama 75 tahun. Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian menjadi atau dijadikan pasal 51 dari *Indische Staatstregeling (IS)* dan inilah yang disebut dengan *Agrarische Wet 1870* yang diundangkan dalam Lembaran Negara No.55 Tahun 1870.

Ketentuan-ketentuan didalam pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan-keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarische Besluit* yang diundangkan dalam *Statsblad* No.118 Tahun 1870. Pasal 1 dari AB inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang

---

<sup>17</sup> Harsono. *Sejarah UUPA, Sejarah-Penyusunannya, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta, Jambatan 1986) Hal. 69

<sup>18</sup> Mubyarto dkk. *Op. cit* Hal. 35.

telah cukup dikenal yaitu Domein Verklaring yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom) adalah domein Negara. Maka dengan demikian tahun 1879 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria Indonesia, karena sejak saat itu awal mulainya para pemodal swasta asing datang berduyun-duyun untuk mencengkeram bumi Indonesia<sup>19</sup>

Sementara itu pada jaman Hindia Belanda belum dikenal dengan adanya pembebasan tanah, cuma yang ada pada saat itu adalah pembelian tanah pada para pemilik tanah yang dilakukan oleh pemerintah kolonial. Kewenangan untuk memiliki juga berdeminsi pada wewenang untuk melakukan pencabutan terhadap hak atas tanah. Kewenangan melakukan pembelian terhadap tanah itu terdapat dalam Bijblad No. 11372 Jo No. 12476 Tahun 1927. Peraturan ini mengatur mengenai panitia pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.

Dalam Bijblad tersebut termuat peraturan yang dinamakan Gouvernement Besluit tanggal 8-1-1932 No. 23 yang intinya sama yaitu mengatur tentang pembelian tanah untuk kepentingan pemerintah.<sup>20</sup>

Seperti telah diterangkan diatas sistem yang diberlakukan oleh pemerintah Hindia-Belanda dalam mendapatkan tanah yang dibutuhkan bukanlah dengan cara membebaskan melainkan dengan cara pengambil alihan hak atas tanah. Dalam pasal 1 Bijblad No. 11372 Bijblad No. 12476 disebutkan bahwa pengambilan tanah untuk kepentingan pemerintah harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya, yang selanjutnya dijabarkan baik yang berhubungan

---

<sup>19</sup> Gunawan Wiradi Op cit Hal. 168,169

<sup>20</sup> Abdurrahman Masalah pencabutan dan pembebasan hak tanah di Indonesia. Citra Aditya Bhakti. Bandung 1983 hal. 24

ataupun tidak adanya suatu Ordonantie yang menyatakan bahwa kepentingan umum menghendaki pencabutan hak milik atas satu benda atau hak, maka maksud itu hendaknya dicapai melalui perundingan para pemilik atau yang berhak.<sup>21</sup>

Ketentuan ini secara tegas mengatakan bahwa untuk pengambilan tanah guna kepentingan pemerintah harus didasarkan atas kesepakatan dengan pemegang haknya. Dengan demikian apa yang diatur disini bukanlah yang dimaksud sebagai *Onteigening* (pencabutan hak) sebagaimana yang diatur dalam Ordonantie tanggal 31 Juli 1920 (Stb 1920 No. 547) yang lebih di kenal dengan sebutan *Onteigening Ordonantie*.

#### **2.1.1.3. Periode Jaman Jepang.**

Pada masa penjajahan Jepang, pada umumnya tidak ada perubahan dalam politik agraria. Usaha-usaha yang menonjol yang dilakukan oleh pemerintah Jepang pada saat itu adalah usaha peningkatan produksi pangan untuk kepentingan ekonomi perang Jepang. Penanaman bahan makanan dikaitkan dengan mewajibkan rakyat mempergunakan syarat-syarat dalam pengetahuan pertanian yang baru<sup>22</sup>.

Untuk menambah hasil bumi, maka tanah pertanian rakyat diperluas. Adapun cara yang ditempuh oleh pemerintah Jepang dalam rangka merubah hasil bumi adalah dengan membatasi tanah-tanah perkebunan, kemudian penggunaan

---

<sup>21</sup> Ibid hal. 12

<sup>22</sup> M. Tauchid, Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Bagian II, (Jakarta : Tjakrawala, 1953), hlm 6.

lahan lebih diutamakan untuk tanaman padi dan tanaman lainnya.<sup>23</sup> Disamping itu dilakukan juga pembongkaran-pembongkaran hutan dan tanah-tanah onderneming untuk dijadikan lahan tanaman pangan, sehingga pada saat itu terjadi perusakan-perusakan tanah onderneming yang menyebabkan penurunan produksi perkebunan.<sup>24</sup>

Mengenai tanah-tanah partikelir, selama pemerintahan Jepang tidak ada tanah partikelir yang dibeli kembali. Tanah-tanah partikelir peninggalan Belanda. Oleh pemerintah Jepang dimasukkan dalam urusan pemerintah, dengan membentuk kantor urusan tanah partikelir.<sup>25</sup> sehingga seolah-olah tanah partikelir itu dikuasai oleh pemerintah, sedangkan tuan tanah sudah tidak berkuasa lagi.<sup>26</sup>

Dengan demikian pendudukan Jepang atas bumi Indonesia yang singkat, telah menimbulkan akibat-akibat yang negatif, yaitu penderitaan yang jauh lebih hebat bagi rakyat (terutama kaum tani). Di samping itu juga telah mengakibatkan rusaknya tanah-tanah perkebunan, sehingga terjadi penurunan ekonomi rakyat.

Di pulau Lombok pemerintah Jepang menjalankan monopoli penanaman kapas, yang boleh menanam dan mengusahakan kapas hanyalah Jepang yang diselenggarakan oleh Kanibu. Badan yang menyelenggarakan pengolahan, dan juga penanaman kapas adalah Nanyo Kuhatso Kaitsho (Nanko).<sup>27</sup>

Rakyat hanya boleh mengolah kapas dan benang milik Jepang dengan bagi hasil belah pinang.<sup>28</sup> Tempat-tempat proyek penanaman kapas yang dimiliki/

---

<sup>23</sup> Mubyarto, dkk. *Op. Cit.*, hlm 49.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 50.

<sup>26</sup> Tauchit, *Op. Cit.*, hlm 8.

<sup>27</sup> Kartamadja dan Kutoyo, ed., *Sejarah Nusa Tenggara Barat, DEPDIBUD 1977/1978*. hlm 104.

<sup>28</sup> *Ibid.*

dusahakan oleh Jepang di Pulau Lombok adalah; Bangko-bangko, Lembar, Lendang Morang, Gili Terawangan, Tanjung Ringgit, Pelabuhan Lombok dan Rambang.<sup>29</sup> Tempat-tempat ini sangat terkenal dengan malariannya, rakyat dipaksa untuk bekerja sehingga banyak pekerja yang mati.

Maka akibatnya di beberapa Desa, pertanian terbengkalai, produksi pertanian menurun. pemerataan hasil bumi terhalang. Masyarakat tidak sempat untuk mengolah tanahnya, karena Jepang tidak ingin melihat masyarakat menanam tanaman, selain yang telah ditentukan oleh pemerintah Jepang.

#### **2.1.1.4. Periode Kemerdekaan Sampai Tahun 1960.**

Soal agraria (tanah) adalah merupakan soal hidup dan penghidupan manusia, karena tanah merupakan asal dan sumber penghidupan, tak terkecuali bagi bangsa Indonesia, soal tanah adalah tiang dan sumber bagi penghidupannya.<sup>30</sup>

Penguasaan tanah oleh kaum penjajah bumi Indonesia selama periode 350 jelas telah menimbulkan penderitaan yang sangat berat bagi bangsa Indonesia, karena mereka tidak bebas menggunakan tanahnya sendiri sebagai sumber penghidupannya.

Dengan tercapainya kemerdekaan Indonesia yang di proklamasikan pada Tanggal 17-8-1945, muncul harapan akan tercapainya kehidupan yang lebih layak. Dengan kemerdekaan ini pula rakyat merasa bebas untuk mendapatkan kembali tanah nenek moyangnya yang selama ini di kuasai oleh penjajah, rakyat

---

<sup>29</sup> Ibid. hlm 105.

<sup>30</sup> M. Tauchid, Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Bagian I (Jakarta. Tjakranada 1952) hal 6.



yang sejak lama haus dengan tanah mulai mengadakan pembabatan hutan untuk dijadikan tanah pertanian. Perbuatan ini sebetulnya merupakan kelanjutan dari apa yang dirintis oleh Jepang yang menggerakkan rakyat untuk membakar hutan.

Hutan Onderneming milik Belanda dan kemudian menanaminya dengan tanaman pangan untuk keperluan perang.<sup>31</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya keadaan politik hukum pertanahan setelah Tahun 1945 berada dalam keadaan tak menentu dan usaha mereka mewujudkan Undang-undang yang baru ternyata tak segera dapat dilaksanakan, karena setelah proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia harus menghadapi persoalan-persoalan, seperti serangan-serangan dari Belanda yang berusaha untuk menjajah kembali bangsa Indonesia. maka sambil menunggu terbentuknya Undang-undang yang baru Agrarische Wet yang merupakan warisan jaman kolonial masih tetap di berlakukan.<sup>32</sup> Berdasarkan aturan peralihan Pasal 2 Undang-undang Dasar 1945, dan dilaksanakan berdasarkan atas kebijakan baru dengan tafsiran yang sama pula sesuai dengan tujuan-tujuan seperti yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.

Munculnya Undang-undang baru untuk menggantikan Undang-undang lama warisan penjajah memang sangat diharapkan untuk segera terwujud, karena perundang-undangan lama yang jelas-jelas sudah tidak sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 (Pasal 33) yang mengutamakan kemakmuran rakyat.

Disamping bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang agraria lama juga mempunyai kelemahan, yaitu sifatnya

---

<sup>31</sup> Ibid hal.7

<sup>32</sup> Musyarto, dkk. *Op.Cit.* hlm 53

yang masih dualisme, ini berarti bertentangan dengan cita-cita bangsa Indonesia yang menghendaki adanya hukum agraria yang satu dan berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia.

Usaha-usaha yang bangkit yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka membentuk Undang-undang Agraria yang baru adalah dengan dibentuknya:

1. Panitia Agraria Yogya tahun 1948
2. Panitia Agraria Jakarta tahun 1951
3. Panitia Agraria Soewahyo tahun 1956
4. Rancangan Soenaryo tahun 1958
5. Rancangan Sadjarwo tahun 1960<sup>33</sup>

Adapun tugas dari panitia ini umumnya adalah :

- a. Memberi pertimbangan pada pemerintah tentang soal hukum tanah pada umumnya.
- b. Merancang suatu dasar-dasar untuk tanah yang memuat hukum agraria negara Republik Indonesia
- c. Merancang perubahan, pencabutan peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut-sudut politik dan menyelidiki soal-soal lain yang berlakunya dengan hak tanah.<sup>34</sup>

Selain tugas diatas, tugas yang lainnya adalah segera mengadakan perubahan hukum agraria kolonial yang berlaku pada waktu itu dengan maksud untuk mengadakan perubahan hukum agraria kolonial yang berlaku pada waktu itu dengan maksud untuk menciptakan suasana hukum yang mampu menjadikan

<sup>33</sup> Gunawan Wiradi. Op.Cit hlm 172

<sup>34</sup> Boedi Harsono. UUPA. Sejarah Penyusunan isi dan pelaksanaannya. Negara Indonesia Jilid I (1986) hal.59.

bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai sumber kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata berdasarkan Pancasila dan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945.<sup>35</sup>

Setelah melalui perjalanan yang panjang akhirnya pada tanggal 24 September 1960 rancangan Undang-undang Pokok Agraria itu di sahkan oleh Presiden Soekarno menjadi Undang-undang No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang lebih sering disebut dengan UUPA.

Maka dengan di undangkannya Undang-undang Pokok Agraria maka berakhirilah sistem dualisme hukum, yang kemudian terjadi unifikasi hukum agraria yang berdasarkan hukum adat, dan sebagai konsekuensinya segala bentuk hak-hak atas tanah di jaman Belanda harus di hapuskan dan harus di konversi menjadi hak-hak yang diatur oleh Undang-undang Pokok Agraria.

Dengan di hapuskannya peraturan pertanahan peninggalan pemerintahan Hindia Belanda ini juga menempatkan Undang-undang Pokok Agraria sebagai satu-satunya landasan hukum terhadap permasalahan pertanahan di Indonesia, hal ini merupakan wujud implementasi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang Pokok Agraria harus di tempatkan sebagai induk dari Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan pengaturan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

---

<sup>35</sup> Tentang Sekilas UUPA (Bandung, 1984) Abdurrahman hlm. 33, 34.

## 2.1.2. PENGERTIAN PEMBEBASAN HAK ATAS TANAH

Kalau kita kaji secara menyeluruh, tak satu Pasal pun persoalan pembebasan tanah, kita jumpai dalam peraturan yang secara tegas mengatur masalah pembebasan tanah.<sup>36</sup>

Namun didalam Undang-Undang Pokok Agraria hanya di kenal apa yang dinamakan “Pencabutan Hak”. Pasal 18 UUPA dengan memberikan syarat dan ketentuan tentang pencabutan hak atas tanah sebagai berikut: Untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat hak atas tanah dapat di cabut dengan ganti rugi yang layak dan menurut cara yang di atur dengan Undang-undang.<sup>37</sup>

Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan, bahwa hak milik itu hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum dan karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Sedangkan di dalam pasal 34 dan 40 hanya ditegaskan mengenai hapusnya hak tertentu, dengan kata lain di dalam Undang-Undang Pokok Agraria mengenai hapusnya hak atas tanah itu yaitu HGU dan HGB secara tegas di sebutkan karena di cabut haknya atau dialih karena dilepaskan haknya sebelum jangka waktunya berakhir.<sup>38</sup>

Pada jaman penjajahan dahulu masalah pencabutan hak (Onteigening) dan pembebasan tanah (Prijsgeiving) diatas terpisah antara satu dengan yang lainnya. Masalah pencabutan hak diatur dalam Statblad .1920 No. 574 yang lebih dikenal dengan “Onteigening Ordonantie” peraturan ini mulai berlaku sejak tanggal 1

<sup>36</sup> Soedaryo Saimin . Status Hak dan Pembebasan tanah, Sinar Grafika, 2001, hal. 71.

<sup>37</sup> AP Perlindungan, Pencabutan dan Pembebasan Hak atas Tanah, Suatu Study Perbandingan. Mandar maju, Bandung. 1993. Hal 4.

<sup>38</sup> Soedaryo Saimin . Op.Cit. Hal 72.

September 1920, yang kemudian ditambah dan diubah, terakhir dengan Statblad 1947 No.96.

Kemudian masalah pembebasan tanah pada jaman dahulu dikenal dengan berbagai nama seperti : Prijsgeving outhaffing atau atkof , masalah ini dulu diatur dalam Gouvernement Besluit No.12746.

Mengenai pembebasan tanah sekarang ini kita jumpai ada berbagai peraturan-peraturan, surat edaran, dan instruksi dari Departemen Dalam Negeri antara lain :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15 Tahun.1975, tanggal 3 Desember 1975 tentang ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 Tahun 1976, tgl 5 April 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta.
3. Surat Dasar Menteri Dalam Negeri No.Ba.13/108/12/75 tgl 3 Desember 1975
4. Surat Dasar Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tgl 29 Februari 1976 No. BTU 2/568/2-76.<sup>39</sup>

Banyak lagi yang berupa surat dasar maupun keputusan Gubernur mengenai pembebasan tanah tersebut. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan .Menteri Dalam Negeri No.15/1975 bahwa yang di maksud dengan pembebasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak atau penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah dengan pihak yang bersangkutan. Maka dengan

---

<sup>39</sup> Abdurrahman. Op.Cit hal.12-13.

demikian kembalilah tanah itu kepada negara menjadi "Tanah yang dikuasai langsung oleh negara" untuk kepentingan instansi/badan hukum yang telah membayar harga atau uang ganti rugi yang didasarkan pada persetujuan kedua belah pihak, dengan bantuan panitia pembebasan hak atas tanah dan camat selaku kepala wilayah.<sup>40</sup>

Kalau kita melihat masalah ini dari satu sudut, yaitu dari sudut penguasa maka pengambilan tanah seseorang adalah sebagai pembebasan tanah, dimana pihak pemerintah membebaskan tanah yang bersangkutan dari hak dan kekuasaan dari si pemegang haknya, sehingga tanah yang diinginkan benar-benar bebas dari kekuasaannya. Sedangkan dilihat dari sudut si pemegang hak, maka perbuatannya adalah berupa pelepasan hak atas tanah yaitu si pemegang hak atas tanahnya secara sukarela, melepas haknya setelah ia mendapat ganti rugi yang layak atas tanah itu.<sup>41</sup>

Dengan semakin meningkatnya peranan swasta dalam sektor pembangunan kebutuhan akan tanah yang cepat tidak hanya diperlukan oleh instansi pemerintah, akan tetapi juga oleh pihak swasta. Untuk itu ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta. Dengan adanya Peraturan Menteri ini telah mengalami pergeseran pengertian pembebasan tanah yang tidak hanya sekedar sebagai upaya untuk pengadaan tanah untuk pemerintah, akan tetapi juga untuk kepentingan swasta. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1976 bahwa dalam

---

<sup>40</sup> John Salindeho, Masalah Tanah Dalam Pembangunan. Sinar Grafika, Ujung Pandang 1988 Hal,33.

<sup>41</sup> Abdurrahman. Op.Cit. Hal. 28.

pembebasan tanah untuk kepentingan swasta memerlukan ijin tertulis dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dengan memperhatikan manfaat dari proyek yang dimaksud dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I secepatnya menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri setiap kali dilaksanakan pembebasan tanah rakyat menurut tata cara sebagaimana yang diatur dalam peraturan ini.

Ada dua cara untuk pelaksanaan pembebasan tanah yaitu :

1. Pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dilakukan sekaligus dihadapan panitia Pembebasan Tanah Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Surat Edaran Dirjen Agraria No. Ba. 12/108/12/1975 tanggal 3 Desember 1975, dengan tidak memerlukan lagi pembuatan akte pelepasan hak secara khusus.
2. Pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan akte pelepasan yang dibuat di hadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala kecamatan) atau Notaris setempat.

Sehubungan diterbitkannya Keputusan Presiden No.55/1993 tidak digunakannya lagi istilah pembebasan tanah sebagaimana lazimnya di kenal dalam praktek sebagai salah satu pranata hukum alternatif dari pencabutan hak atas tanah yang secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Di dalam Keputusan Presiden tersebut istilah pembebasan tanah diganti dengan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, yang maksudnya

adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut ( Pasal 1 butir [1] ).

Keppres ini semata-mata hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, selain untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau dengan cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

### **2.1.3. PERKEMBANGAN LEMBAGA PEMBEBASAN TANAH.**

Seperti telah kita bahas diatas bahwa istilah dari pembebasan tanah baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.15/1975 yang di definisikan sebagai melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atau penguasa atas tanah dengan memberi ganti rugi.

Latar belakang adanya pembebasan tanah adalah sebagai pemenuhan kebutuhan tanah yang dilakukan oleh pemerintah karena keterbatasan lahan tanah negara. apabila pembebasan tanah dilakukan oleh pihak swasta, agar di dapatkan tanah dengan harga yang lebih murah, maka alasan untuk membangun kepentingan umum telah membuat harga tanah dinilai jauh lebih rendah dibandingkan dengan harga standar.

Konsep pembebasan tanah pada dasarnya mirip dengan pembelian tanah oleh negara pada jaman Hindia Belanda. Hal tersebut seperti yang diatur dalam Bijblad No.11372 jo Bijblad No.12746 yang atas dasar peraturan tersebut apabila pemerintah membutuhkan tanah, sementara tidak tersedianya tanah-tanah negara



maka pemerintah dapat membeli tanah-tanah milik rakyat guna memenuhi kepentingannya.

Konsep tersebut setiap kali pemerintah menghadapi kesulitan seperti itu, maka Gubernur Jenderal atau Residen membentuk panitia pembelian tanah untuk dinas yang berfungsi untuk membantu pemerintah dalam mengambil alih tanah-tanah rakyat dengan cara membeli. Dalam Bijblad No.11372 tahun 1927 maupun Bijblad No.12746 tahun 1932 telah memberi dasar legitimasi bagi pemerintah kolonial untuk memperoleh tanah milik rakyat yang secara langsung membuka jalan bagi pemerintah untuk menjadi pemilik baru atas tanah rakyat.

Konsep pemerintah sebagai pemilik atas tanah tersebut memang sejalan dengan asas hukum agraria kolonial yang membenarkan negara mempunyai hak atas tanah (*Domen Verklaring*). Konsep negara sebagai pemilik tanah tersebut diatur dalam Hukum Agraria Kolonial (*Agrarische Wet*).

Berhubung konsep tersebut tidak sesuai dengan kondisi sosial masyarakat Indonesia, maka setelah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria pada tahun 1960, peraturan dalam bentuk Bijblad otomatis gugur karena tidak ada lagi landasan yuridisnya. Disebutkan pula dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan kewenangan negara atas tanah hanyalah untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hal tersebut diperkuat pula dalam Pasal 2 ayat (3) yang menerangkan bahwa kewenangan negara dilaksanakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pada tahun 1975 pemerintah Orde Baru memperkenalkan lembaga pembebasan tanah melalui Surat Edaran Direktorat Jenderal Agraria No. Ba. 12/108/12/75, yang kemudian dikuatkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan ini tampaknya lebih di latar belakang oleh kepentingan-kepentingan yang bersifat ekonomis jika dibandingkan dengan kepentingan yang bersifat yuridis. Hal ini terkesan dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan dengan berbagai upaya untuk memfasilitasi para pemilik modal dan pemerintah untuk memperoleh tanah-tanah rakyat dengan cara membebaskan.

Latar belakang yang bersifat ekonomis dengan didasarkan pada kebijakan pemerintah Orde Baru yang tampil di panggung kekuasaan dengan model pertumbuhan ekonomi yang dianut Indonesia adalah sistem ekonomi yang cenderung kapitalistik, yang membuka peluang bagi pemodal besar untuk memanfaatkan sumber daya pedesaan. Model pembangunan yang dianut

*developmentalis, teknokratik, dan birokratik*, dan dijalankan dari atas. Sistem politik yang dianut bersifat *otoriter, monolitik*, dengan memakai pendekatan keamanan dan kekerasan terhadap rakyat.

Untuk mewujudkan tekad itulah maka pemerintah memberi peluang kepada pemilik modal baik domestik maupun asing untuk menanamkan investasinya di Indonesia. Pemberian peluang tersebut dilakukan dengan cara menyediakan berbagai fasilitas, antara lain dalam bentuk perpajakan dan penyediaan tanah.

Tanah merupakan faktor produksi yang sangat dibutuhkan oleh pemilik modal disamping untuk para pemilik modal swasta yang memerlukan tanah untuk kegiatan investasi antara lain sektor industri, jasa, pertambangan, dan lain-lain. Bagi pemerintah sendiri memerlukan tanah guna kepentingan pembangunan seperti jalan raya, jembatan, waduk, dan sebagainya. Penyediaan tanah untuk pembangunan menjadikan pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan cara pembebasan tanah milik rakyat. Hal ini tampak jelas karena didorong oleh desakan kepentingan ekonomi para pemilik modal dan pemerintah, maka kebijakan pembebasan tanah diperkenalkan ke dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

Dalam perkembangannya sistem pembebasan tanah kemudian diatur dalam Keputusan Presiden karena peraturan di tingkat menteri dirasakan kurang memiliki dasar hukum yang kuat. Untuk masalah pembebasan tanah yang diperuntukkan bagi umum menurut Keputusan Presiden, ini sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat (Pasal 1 angka 3), perumusan tersebut sangat

sederhana sifatnya bila kita bandingkan dengan perumusan yang sama dalam Undang-Undang No.20/1961 maupun Instruksi Presiden No.9/1973.

Menurut Undang-Undang No.20/1961 perumusan kepentingan umum dalam konteks pencabutan hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Sementara dalam Instruksi Presiden No.9/1973 terdapat dalam Pasal 1 butir (1) menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, masyarakat luas, rakyat banyak, dan pembangunan<sup>42</sup>

Pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah haruslah diperuntukkan bagi pembangunan yang tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Bidang-bidang tersebut seperti tertuang dalam Pasal 5 Keputusan Presiden No.55/1993 yang menyebutkan antara lain :

1. Jalan umum, saluran pembuangan air.
2. Waduk, bendungan, dan pembangunan pengairan.
3. Rumah Sakit Umum dan PUSKESMAS (Pusat Kesehatan Masyarakat).
4. Pelabuhan, bandara udara, terminal.
5. Tempat peribadahan.
6. Tempat pendidikan dan sekolahan, pasar umum, atau pasar Inpres.
7. Fasilitas pemakaman umum.
8. Fasilitas keselamatan umum, seperti antara lain tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan bencana yang lain.

---

<sup>42</sup> Abdurrahman, op.cit, hlm.33.

9. Pos dan telekomunikasi.
10. Sarana dan olah raga
11. Stasiun penyiaran radio, televisi, beserta sarana pendukungnya.
12. Kantor pemerintah.
13. Fasilitas militer.

Adanya rincian tentang kriteria pembangunan yang mengakibatkan terjadinya pembebasan tanah untuk kepentingan umum tersebut membatasi pengertian dari kepentingan umum itu sendiri sehingga diharapkan dalam segi operasionalnya tetap berpedoman pada kriteria-kriteria tersebut. Seperti yang telah sering kita saksikan bahwa definisi dari kepentingan umum sering dibuat mengambang oleh pihak pemerintah maupun pemilik modal yang membutuhkan tanah, hal ini dilakukan agar dalam pembebasan tanah dapat ditekan pengadaan ganti ruginya sebagai dalih pembangunan untuk kepentingan umum.

Dengan adanya praktek manipulasi kepentingan umum tersebut menjadikan keberadaan lembaga pembebasan tanah hanya digunakan untuk kepentingan pihak yang membutuhkan tanah, sementara pemegang hak atas tanah tidak terjangkau peratuaran-peraturan yang melindungi hak mereka.

## **2.2. Tinjauan Yuridis Terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975.**

### **2.2.1. Teori Negara Hukum Dan Kekuasaan.**

Cita-cita negara hukum di dalam kehidupan bernegara telah berkembang di negara Eropah pada umumnya sejak abad ke 17, tetapi konsep negara

hukum baru mulai tampil ke depan pada awal ke 19, yang dipelopori dan di barengi dengan lahirnya teori- teori hukum alam yang menentang kekuasaan raja atau negara yang sangat absolut. Dan dengan demikian menurut konsep teori hukum alam bahwa akal pikiran atau ratio mempunyai peranan yang sangat penting, maka dengan demikian pemikiran tentang negara dan hukum mendapat kesempatan untuk berkembang sedemikian rupa untuk menyumbangkan diri di masa mendatang.

Kondisi tersebut yang menjadi dasar lahirnya tentang kedaulatan rakyat dan pemisahan kekuasaan negara waktu itu. Dan para ahli pikir pada waktu itu, yang sangat dominan antara lain adalah **John Lock, JJ. Rousseue** dengan teori kedaulatan rakyat dan disempurnakan menjadi teori pemisahan kekuasaan dari **Montesquieu**.

**JJ Rousseue** mengemukakan kembali asas kedaulatan rakyat dalam bukunya "**Du Contrak Social**" secara rasional ia berpendapat bahwa ada perjanjian orang untuk menyusun masyarakat, dan perjanjian ini sifatnya sangat menentukan sehingga dari persetujuan rakyat inilah seorang Raja mendapatkan kekuasaannya untuk memerintah. Jadi yang berdaulat adalah rakyat dan Raja adalah sesungguhnya hamba dari rakyat.<sup>43</sup>

Disamping pendapat **JJ. Rousseu** tersebut ada juga pendapat baru tentang pembagian tugas negara yang sesuai dengan dasar kekuasaan pemerintah. Menurut ajaran ini bahwa kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, dan

---

<sup>43</sup> JJ. Van Schmid. Pemikiran tentang Negara dan Hukum . Pembangunan , erlangga Jkt 1979, hal 10

masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri yaitu :

1. Kekuasaan perundang-undangan yaitu Legislatif
2. Kekuasaan untuk melaksanakan pemerintahan yaitu Eksekutif
3. Kekuasaan Kehakiman yaitu Yudikatif.

Pendapat mengenai pembagian kekuasaan dari **Montesquieu** itu dikenal sebagai ajaran **Trias Politika**. Selain itu ajaran ini juga berpendapat bahwa apabila kekuasaan negara itu dipisahkan secara tegas maka akan menghilangkan dan akan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari penguasa <sup>44</sup>

Dalam kaitannya dengan ajaran Montesquieu inilah yang menurut **Prof.DR .Soedargo Gautama** yang menjadi hubungan antara cita-cita negara hukum dan asas pemisahan kekuasaan. Suatu badan peradilan yang bebas dari segala pengaruh luar, baik dari badan penyelenggara maupun dari badan perwakilan ( pembuat Undang-undang) harus menjamin bahwa setiap pihak harus bertindak didalam batas-batas yang diberikan kepadanya. Maka dengan pemisahan kekuasaan ini, cita-cita suatu negara lebih terjamin , walaupun demikian tidak dapat disangkal, bahwa didalam negeri-negeri dimana semua kekuasaan terletak dalam satu tangan Raja, asalkan Raja itu berpegang teguh pada pri kemanusiaan dan keadilan, dan dapat pula terjadi pada suatu negara hukum .<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Soehino. Ilmu Negara , Liberty .yogya ,1998.hal 116

<sup>45</sup> Soedargo Gautama Pengertian tentang Negara Hukum . Alumni Bandung .1983 hal 5

Negara Republik Indonesia yang secara yuridis formal telah terlepas dari belenggu penjajahan asing pada tanggal 18-8-1945 dan sekali gus hari dan tanggal ditetapkannya UndangUndang Dasar tahun 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang merupakan dasar dari organisasi negara kita, maka dengan tegas disebutkan dalam Pasal pertama bahwa negara kita adalah negara hukum ; Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Selain itu juga tertuang dengan jelas dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum bukan berdasarkan kekuasaan belaka artinya bahwa kekuasaan tertinggi ada pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain dari hukum yang bersumber dari pancasila.<sup>46</sup>

Sesuai dengan prinsip dan tujuan negara hukum pada umumnya, bahwa Indonesia telah bertekad untuk hidup maju, sejahtera, adil dan makmur. Dan didalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 antara lain dinyatakan bahwa tujuan negara kita adalah “ memajukan kesejahteraan umum” dan kemudian pada akhir alenia ke IV pembukaannya diamanatkan tekad untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dan dari kalimat pembukaan Undang Undang Dasar 1945, sangat jelas bagi kita bahwa nilai-nilai yang ingin kita wujudkan adalah kesejahteraan yang berkeadilan sosial.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Syachran Basjah. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindakan Administrasi Negara Alumni* Bandung. 1992. hal 1

<sup>47</sup> AA.Oka Mahendra. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan* .Pustaka Sinar Harapan JKT 1996 Hal 258.



Konsepsi dari negara hukum Indonesia telah pula dirumuskan oleh rakyat melalui wakilnya di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang didalam ketetapanannya tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) khususnya tentang Wawasan Nusantara dimana antara lain dirumuskan, "Bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum dalam arti hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional.

Kalau kita menengok sejarah terbentuknya negara-negara yang berpegang pada konsep negara hukum, bahwa " **The Rule of Law** " maupun " **Rechtsstaat** " lahir dari suatu perjuangan untuk menentang penguasa yang absolut, sedangkan Indonesia sejak berdirinya sudah menentang segala macam kekerasan dan kesewenangan. Oleh karena itu jiwa dan semangat dan isi dari negara hukum kita tidak begitu saja mengambil konsep dari keduanya. Dan bagi Indonesia adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang berdasarkan atas asas kerukunan dan musyawarah.

Secara prinsipil bahwa prinsip negara hukum mengandung unsur-unsur yang sangat penting yaitu:

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Adanya jaminan hak-hak asasi manusia.
3. Adanya pembagian kekuasaan dari negara
4. Adanya pengawasan dari badan peradilan .

Dalam keempat unsur tersebut nampak jelas bahwa negara hukum Indonesia menganut paham negara hukum dengan rumusan **Rechtsstaat**

dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia.<sup>48</sup>

Dalam kaitannya dengan kegiatan administrasi negara, bahwa konsepsi negara hukum tersebut tidak akan lepas dari perbuatan atau kewenangan dari aparatur negara yang dalam hukum administrasi negara disebut administrasi negara yang secara langsung sebagai pihak yang menentukan kebijakan. Sikap dan tindakan administrasi negara dalam hukum administrasi negara dapat berwujud dalam 3 fungsi yaitu:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan dalam arti materil pada satu pihak dan dilain pihak membuat suatu ketetapan.
2. Menjalankan pemerintahan dalam kehidupan bernegara dalam rangka mencapai tujuan negara.
3. Menjalankan fungsi peradilan.

Kewenangan administrasi negara dalam membuat suatu keputusan dalam lingkungan hukum administrasi negara hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi dan delegasi.<sup>49</sup>

Atribusi merupakan suatu wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang menurut Pasal 1 angka 6 Undang- undang No.5/ 1986 menyebutkan wewenang yang ada pada badan/pejabat tata usaha negara atau yang dilimpahkan kepadanya, sedangkan delegasi adalah suatu pengalihan atau pemindahan suatu kewenangan yang ada.

---

<sup>48</sup> Padmo Wahyono , Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum . Ghalia Indonesia Jakarta , 1983.hal.7

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon ,et al , Pengantar Hukum Administrasi Negara . Gadjah Mada University Press Yogya, 1993 hal 123

Dengan memahami konsep negara hukum atau teori tersebut diatas, maka hukum harus bisa menjangkau seluruh lapisan masyarakat termasuk administrasi negara, yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat, artinya harus memperhatikan nilai-nilai sosial yang sudah tumbuh dan berkembang dalam sebuah struktur masyarakat tersebut, jadi bukan hanya sebatas untuk menjaga kepentingan segelintir orang saja. Karena jika kita melihat pada tingkatan implementasi, justru sikap dan tindakan dari administrasi negara itu terkadang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Jadi fungsi hukum itu sendiri sebagai pengendali sosial. Mekanisme pengendalian sosial berupa suatu proses yang direncanakan yang bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, bahkan memaksa anggota masyarakat agar mematuhi norma-norma hukum atau tertib hukum yang berlaku.<sup>50</sup>

Permasalahan yang terjadi terhadap produk perundang-undangan dapat menjadikan tidak adanya kepastian hukum, padahal dengan adanya kepastian hukum merupakan unsur yang sangat mutlak dari berlakunya asas legalitas sebagai asas yang harus dijunjung tinggi dalam negara hukum terutama terhadap keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat membebaskan rakyat yaitu perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang dapat melanggar kebebasan atas hak milik perseorangan/lebih.

---

<sup>50</sup> Rony Hanitijo Soemitro Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat, Alumni Bandung 1984 h.35

### 2.2.2. Asas Legalitas Dari Hukum

Untuk Mengetahui elemen-elemen, sifat-sifat dan corak dari suatu negara hukum, maka yang pertama-tama kita melihat bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, negara tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Inilah yang oleh ahli hukum Inggris terkenal sebagai "Rule of Law". Kita melihat bahwa individu pun mempunyai hak kepada negara. Inilah yang oleh Prof. Paul Scholten dinamakan anasir pertama dari hukum. Dan dalam garis yang lebih luas dapat pula dikatakan, hal itu berarti, bahwa rakyat mempunyai hak terhadap penguasa, bahwa perseorangan mempunyai hak terhadap masyarakat. Jadi dapat kita katakan pula, bahwa ada satu lapangan pribadi dari tiap orang yang tidak dapat dicampuri oleh negara. Selanjutnya, bahwa pelanggaran-pelanggaran atas hak individual ini hanya dapat dilakukan, apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Inilah yang dinamakan asas legalitas dari hukum. Tiap tindakan negara harus berdasarkan atas hukum. Peraturan-peraturan yang telah diadakan terlebih dahulu, merupakan batas kekuasaan bertindak negara. Undang-undang dasar yang memuat asas hukum dan peraturan hukum harus ditaati, juga oleh pemerintah atau oleh badan-badannya sendiri.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Sudargo Gaotama. *Of cit.* hal 3

Dalam negara hukum seperti Indonesia maka warga negara diperintah dan diperlakukan oleh Undang-undang yang adil yang dibuat oleh rakyat sendiri, dengan jalan yang syah dan menurut syarat-syarat yang dapat diselidiki atau dapat diawasi oleh rakyat pula. Demikianlah Mr. Muhammad Yamin. Menurut pendapatnya bahwa **asas legalitas** inilah yang menjadi pokok tinjauan mengenai konsep dari negara hukum<sup>52</sup>

Seperti yang telah diterangkan diatas, bahwa peraturan mengenai pembebasan hak atas tanah lahir dari dan atas dasar kebijakan pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15/1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa pengambilan tanah untuk keperluan pemerintah pada dasarnya harus diselenggarakan dengan persetujuan pemiliknya kecuali jika dilakukan pencabutan hak milik untuk kepentingan umum.

Kebijakan mengenai pembebasan tanah bukan hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15/1975 melainkan juga Peraturan Menteri Dalam Negeri No 2/1976 tentang pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah yang dilakukan oleh pihak swasta dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 2 /1985 tentang pengadaan tanah untuk keperluan proyek pembangunan di wilayah kecamatan.

Apabila kita tinjau ke tiga peraturan diatas yang dikaitkan dengan **asas legalitas** maupun menurut wewenang pendelegasian administrasi negara (atribusi) maka peraturan-praturan tersebut tidak mencerminkan

---

<sup>52</sup> *ibid.* hal ,22

adanya kepastian hukum pada rakyat, padahal prinsip negara hukum pada dasarnya untuk memberikan kepastian hukum bagi rakyat.

Pengertian dari atribusi itu sendiri adalah adanya kewenangan yang ditemukan dalam suatu undang-undang dalam hal ini presiden, didalam kekuasaan pemerintah itu termasuk pula fungsi mengatur dan memutus, dimana fungsi ini dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah pembentukan suatu keputusan presiden. Keputusan Presiden dalam hal ini merupakan sisa dari peraturan perundang-undangan yang tertentu batas lingkupnya yaitu Undang-undang, Peraturan pemerintah, dan Keputusan Presiden yang merupakan pengaturan delegasian yang diantaranya yaitu.<sup>53</sup>

1. Menyeleggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutkannya.
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah meskipun dengan tidak tegas-tegas menyebutkannya.

Keputusan Presiden disini merupakan peraturan yang bersifat pendelegasian/limpahan yang kewenangnya diatur dalam Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, sehingga Keputusan Presiden disini hanya mengatur lebih lanjut saja, dan tidak membentuk kebijakan baru.

Delegasi adalah wewenang dari suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atau tanggung jawab sendiri, dan merupakan alat-alat yang membantu atau memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pengertian tersebut merupakan merupakan

---

<sup>53</sup> Philipus M.Hadjon, of,cit.hal. 12

konsekuensi dari negara hukum yang menyebabkan apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban diatas pada warga masyarakat, maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu Undang-undang. Dan delegasi ini tidak berlaku terhadap pemberian wewenang untuk menentukan peraturan-peraturan yang mengikat umum.

Kewenangan yang diberikan oleh suatu organ pemerintah kepada orang lain untuk dan atas namanya pengambil keputusan. Suatu organ pemerintah memberikan mandat kecuali dengan peraturan perundang-undangan ditentukan lain atau karena sifat kewenangan itu bertentangan dengan pemberian mandat. Bagaimanapun juga mandat itu tidak diberikan jika itu mengenai kewenangan:

1. Untuk menentukan peraturan-peraturan mengikat yang bersifat umum, kecuali jika pada pemberian kewenangan itu dilengkapi dengan pemberian mandat itu.
2. Untuk mengambil suatu keputusan daimana ditentukan bahwa keputusan itu harus diambil dengan suara terbanyak yang bersyarat, atau berdasarkan ketentuan tentang prosedur pembentukan keputusan, dan bertentangan dengan pemberian mandat itu.
3. Untuk memutus atas suatu permohonan banding.
4. Untuk membatalkan atau tidak memberikan suatu persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintah.

Hal tersebut erat kaitannya tentang doktrin kompetisi badan-badan dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan. Menurut doktrin ini, seperti yang dikutip dari makalahnya Saleh Adiwinata (*Masalah Pencabutan Hak dan Aspek-aspek Tanah dalam Pembinaan Kota dan Daerah*) adalah dalam hal Badan-badan negara membuat peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, maka terdapat pembatasan wewenang masing-masing badan negara itu untuk membuat Undang-

undang (dalam arti materiil), dalam bidang-bidang hukum tertentu. Soal-soal yang termasuk bidang hukum privat khusus diserahkan kepada pembuat Undang-undang pusat yaitu DPR dan Kepala Negara, jadi pengaturan soal tersebut harus terjadi dalam Undang-undang formil. Tidak berwenang misalnya Daerah-daerah, meskipun daerah mempunyai kekuasaan pula dibidang legislatif (pembuatan peraturan-peraturan daerah). Juga Presiden sendiri, Menteri dan lain-lain pejabat negara sendiri-sendiri tidak berwenang mengatur soal-soal tersebut kecuali berdasarkan pendelegasian wewenang tersebut dalam Undang-undang yang bersangkutan sendiri.

Doktrin ini dapat pula kita simpulkan dari ketentuan-ketentuan UUPA sendiri seperti misalnya Pasal 4 (2), bahwa pengaturan hak milik yang menjadi sendi dari hukum privat kita, harus diatur dengan Undang-undang, pengaturan mengenai pencabutan hak seperti yang diatur dalam Undang-undang No. 20/1961 ini, terjadi dengan suatu Undang-undang formil dan sebagainya. Bahwa Dalam hal pencabutan hak ini, Presidenlah yang berwenang, dan tidak mengurangi berlakunya doktrin tersebut, sebab presiden ini telah dinyatakan berwenang oleh Undang-undang No. 20/1961 sendiri.

Bilamana sesuatu badan pemerintah atau pejabat lain, membuat suatu pengaturan yang mengikat umum dan materi yang diaturnya termasuk wewenang DPR + Kepala Negara, maka peraturannya itu menurut hukum adalah batal. Asas ini secara tegas dicantumkan dalam



Undang-undang pokok pemerintahan Daerah (Pasal 39 UU no. 5/ 1974 LN- No. 38) Demikian pula halnya, bilamana seorang pejabat yang membuat suatu UU yang dalam arti materiil (= mengikat umum) maka karena tidak terdapat wewenang kepadanya, maka berakibat UU tersebut akal batal, kecuali bila ia diberi tugas kekuasaan oleh UU formil.<sup>54</sup>

Selain itu menurut Pasal 20 hasil dari perubahan Pertama dan Kedua Undang-undang Dasar 1945 bahwa sumber kewenangan untuk membuat aturan hukum bagi kepentingan publik ada ditangan DPR. Karena itu fungsi regulasi yang berada ditangan pejabat negara, termasuk yang ada ditangan pemerintah, bersumber dari kewenangan legislasi yang ada ditangan DPR. Pada pokoknya, pemerintah atau (Presiden) tidak diperkenankan membuat aturan sendiri, kecuali atas dasar kewenangan derivatif yang berasal dari Undang-undang. Satu-satunya alasan yang dapat dipakai untuk membenarkan Presiden untuk membuat aturan adalah alasan yang sesuai dengan prinsip "Freisermessen" untuk memungkinkan Presiden dan pejabat publik lainnya yang mengatur kepentingan-kepentingan yang bersifat internal organisasi yang dibawahinya. Misalnya, Presiden telah boleh membuat sendiri aturan yang berkenaan dengan sistim administrasi dan ketatausahaan organisasi pemerintah. Demikian pula lembaga-lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung

---

<sup>54</sup> Saleh Adiwinata Masalah Pencabutan Hak dan Aspek-Aspek Tanah Dalam Pembinaan Kota dan Daerah dilihat Dari Sudut UUPA. Majalah Pembinaan Hukum. Depkeh . 1978, hal 58

dan sebagainya diizinkan membuat aturan sendiri sepanjang hanya membuat hal-hal yang bersifat internal.<sup>55</sup>

Oleh karena itu pengertian umum tentang peraturan perundang-undangan yang secara hirarki dan berurutan telah dengan tegas diatur dalam ketetapan MPR No. III/MPR/ 2000 yang lalu dicantumkan ada tujuh jenis peraturan yaitu:

1. Undang-undang Dasar dan Perubahan Undang-undang Dasar
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan daerah

Oleh karena itu, kalau kita kaji dari teori dan pendapat diatas maka Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/ 1975 baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materiil adalah batal demi hukum. Secara formal bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut tidak memenuhi syarat yuridis, artinya bahwa seperti yang tertuang dalam ketetapan MPR diatas, pada hakekatnya mengatur bahwa peraturan yang berada dibawahnya harus mengacu pada peraturan yang berada pada tingkatan yang lebih tinggi.

Dalam hubungannya dengan Undang-undang Pokok Agraria yang

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, Penataan kembali Sumber Tertib Hukum dan Bentuk-Bentuk Serta Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia. Seminar Nasional Amandemen UUD 1945, di Bandar Lampung, 24 Maret 2000, Warta Hukum dan Per Undang-undangan DEPDIKNAS Thn 2002 hal 6.

merupakan landasan hukum dan politik hukum pertanahan di Indonesia tidak memuat ketentuan yang menyebutkan adanya wewenang untuk melakukan pembebasan tanah. Di dalam Pasal 18 UUPA disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan kerugian yang layak menurut cara yang diatur oleh Undang-undang.

Dari pasal tersebut dibentuk Undang-undang No. 20/1961 yang mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah dimana dalam salah satu Pasalnya yaitu Pasal 1 menyebutkan bahwa Presiden sebagai pihak yang berwenang melakukan pencabutan hak atas tanah, sementara prosedur pencabutan diatur dalam pasal-pasal selanjutnya tanpa melibatkan instansi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan secara materiil, bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut bila kita uji dengan Doktrin sebagaimana yang tersebut diatas ( bahwa ada pembatasan wewenang dari badan negara untuk membuat Undang-undang dalam arti materiil) dan dengan anggapan bahwa pembebasan tanah sama dengan pencabutan hak atas tanah, maka kita bisa berkesimpulan lain dari pada menganggap bahwa Peraturan Menteri tersebut adalah batal, karena:

1. Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai wewenang untuk membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya suatu pendelegasian wewenang.
2. Mengenai pencabutan hak Undang-undang No 20/1961 telah menunjuk Presiden sebagai instansi yang berwenang untuk memutus.

3. Peraturan Menteri tersebut telah mengatur suatu soal yang telah diatur dengan Undang-undang (UU No.20/1961) dan isi dari peraturan menteri tersebut telah bertentangan dengan isi dari Undang-undang tersebut.

Selain mengandung cacat yuridis secara inheren peraturan menteri tersebut tanpaknya memang dibuat untuk memfasiliasi para pemilik modal atau pemerintah, dengan kata lain sejak awal peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut telah berpihak terhadap segelintir kepentingan tertentu. Padahal suatu aturan hukum harus menjamin rasa keadilan, kepastian, dan bermanfaat bagi seluruh rakyat. Dan dari sudut mekanisme dan prosedur yang mengaturnya, bahwa proses pembebasan hak atas tanah tersebut tidak memberikan tempat bagi peran serta rakyat untuk turut serta untuk memberikan kontribusinya dalam proses pengambilan keputusan. Hal tersebut disebabkan karena Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut tidak memberikan jalan keluar seandainya tidak terjadi kesepakatan dalam proses pembebasan hak atas tanah.

Banyaknya kelemahan secara inheren dalam pembebasan hak atas tanah, maka kemudian pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Adanya Keputusan Presiden ini tanpaknya lebih memberikan kepastian hukum pada masyarakat. Dan Keputusan Presiden tersebut walaupun tidak disebut secara tegas dalam Undang-undang Dasar 1945, tetapi merupakan kewenangan dari presiden yang melekat secara

inheren yang pada kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintah (Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945.

### **2.3. Sistim Pembebasan Tanah Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975.**

#### **2.3.1. Prosedur Pembebasan Hak Atas Tanah dan Panitia Pembebasan.**

Pembebasan hak atas tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat diantara pemegang hak atau penguasa atas tanah dengan cara Pemberian ganti rugi. Berdasarkan Peraturan Menteri Negeri ini, untuk melaksanakan pembebasan hak atas tanah oleh Gubernur Kepala Daerah dibentuk Panitia pembebasan Tanah yang susunan keanggotannya adalah sebagai berikut :

1. Kepala Sub Direktorat Agraria (Pertanahan) Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota.
2. Seorang Pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota.
3. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota.
4. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota.

5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota.
6. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
7. Kepala Desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota.
8. Seorang pejabat dari Kantor Sub Direktorat Agraria ( Pertanahan) Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai Sekretaris.
9. Dan Gubernur Kepala Daerah dapat menambah anggota Panitia Pembebasan tanah, apabila ternyata untuk menyelesaikan pembebasan itu diperlukan seorang ahli.

Dalam Hal-hal tertentu Bupati/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II dapat mengetuai sendiri Panitia pembebasan tanah dimaksud. Dan dalam praktek sehari-hari biasanya disebut dengan Panitia Sembilan hal ini disebabkan karena anggotanya terdiri dari sembilan orang. Panitia ini mempunyai tugas antara lain :

1. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanaman, tumbuhan dan bangunannya.
2. Mengadakan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan/tanaman.
3. Menaksir besarnya ganti rugi yang akan dibayarkan kepada yang berhak.

4. Membuat berita acara pembebasan tanah disertai fatwa/pertimbangan.
5. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman tersebut.

Prosedur pembebasan tanah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15/1975 ini adalah sebagai berikut:

1. Instansi yang memerlukan tanah harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah kepada Gubernur Kepala Daerah, dengan mengemukakan maksud dan tujuan penggunaan tanahnya. Permohonan tersebut dilengkapi dengan keterangan mengenai:
  - a. status tanahnya ( jenis/macam haknya, luas dan letaknya )
  - b. Gambar situasi tanah yang memuat semua keterangan yang diperlukan seperti tanda-tanda batas, jalan-jalan, saluran-saluran air, kuburan, bangunan-bangunan, dan tanaman-tanaman yang ada.
  - c. Maksud dan tujuan pembebasan tanah dan penggunaan selanjutnya.
  - d. Adanya kesediaan untuk memberikan ganti rugi atau fasilitas-fasilitas lainnya.
2. Permohonan instansi tersebut oleh Gubernur Kepala Daerah kemudian diteruskan kepada Panitia Pembebasan Tanah untuk dilakukan penelitian. Apabila data-data dari permohonan tersebut ada kekurangan maka Panitia Pembebasan Tanah dapat memanggil yang bersangkutan untuk melengkapi.
3. Apabila menurut Panitia Pembebasan Tanah syarat-syarat yang harus dipenuhi telah lengkap, maka Panitia Pembebasan Tanah kemudian

melakukan penafsiran besarnya ganti rugi. Dalam melaksanakan penafsiran ganti rugi panitia harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/ pemegang hak atas tanah/atau benda/ tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat. Selain dalam menetapkan besarnya ganti rugi harus pula diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya yang dapat mempengaruhi harga tanah. Demikian dalam menetapkan ganti rugi atas bangunan dan tanaman harus berpedoman pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pertanian setempat.
  - b. Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah atau fasilitas-fasilitas lainnya.
  - c. Yang berhak atas ganti rugi adalah mereka yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman yang ada di atasnya.
  - d. Dalam menetapkan ganti rugi agar dilakukan dengan cara kata sepakat antara anggota panitia dan dengan memperhatikan kehendak dari pemegang hak atas tanah. Jika terdapat perbedaan taksiran ganti rugi diantara anggota panitia maka yang dipergunakan adalah harga rata-rata dari taksiran masing-masing.
4. Keputusan Panitia Pembebasan Tanah mengenai besarnya atau bentuk ganti rugi, kemudian disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak atas tanah dan para anggota panitia yang turut mengambil keputusan.



5. Setelah menerima Keputusan dari Panitia Pembebasan Tanah, instansi dan para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan supaya memberitahukan kepada Panitia Pembebasan Tanah tentang persetujuannya dan penolakannya, mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi yang telah ditetapkan. Jika instansi atau pemegang hak atas tanah melakukan penolakan, maka penolakan tersebut harus disertai alasan-alasan. Atas penolakan tersebut Panitia Pembebasan Tanah dapat mengambil sikap tetap pada keputusan semula atau meneruskan surat penolakan tersebut kepada Gubernur Kepala Daerah disertai pertimbangannya. Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan setelah mempertimbangkan dari segala segi dapat mengambil yang bersifat yang mengukuhkan putusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain, yang wujudnya untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.
6. Apabila telah tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka dilakukan pembayaran ganti rugi secara langsung oleh instansi yang bersangkutan kepada para pemegang hak atas tanah. Dan bersamaan dengan pembayaran ganti rugi dilakukan penyerahan atau pelepasan hak atas tanahnya dengan disaksikan sekurang-kurangnya 4 orang anggota Panitia Pembebasan.
7. Setelah proses penetapan dan pemabayaran ganti rugi selesai dilaksanakan, maka instansi yang memerlukan tanah tersebut diharuskan mengajukan permohonannya suatu hak atas tanah kepada

pejabat yang berwenang dan permohonan tersebut harus disertai surat-surat bukti pernyataan pelepasan hak dan pembayaran ganti rugi.

8. Apabila pembebasan hak tersebut meliputi areal yang luas yang mengakibatkan pemindahan pemukiman penduduk, maka pemberian izin pembebasan tanah selain harus dengan pemberian ganti rugi, harus pula disertai penyediaan tempat penampungan atau pemukiman baru.

Menyimak dari uraian diatas, dapat dikemukakan bahwa pembebasan hak atas tanah melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15/1975 adalah didasarkan atas kata sepakat melalui musyawarah. Oleh karena itu apabila dalam pembebasan tersebut para pemegang hak atas tanah tidak setuju, maka pembebasan tidak dapat dilaksanakan, dan keputusan yang diambil oleh Gubernur Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomer 15 Tahun 1975, tidak mempunyai kekuatan hukum untuk dipaksakan kepada para pihak yang mempunyai hak atas tanah.<sup>56</sup>

Disamping itu agar para pemilik tanah benar-benar dapat menikmati ganti rugi yang diberikan, maka harus adanya pembebasan hak atas tanah tidak dilaksanakan melalui para calo tanah.

### 2.3.2. Musyawarah dan ganti rugi.

Masalah sentral dalam pembebasan tanah biasanya berujung pada penentuan harga dasar tanah, hal ini dikarenakan bahwa harga dasar inilah yang dijadikan bahan penentuan tingkat ganti rugi yang seharusnya

---

<sup>56</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah), Djambatan 1989 Hal 397

diterima oleh pemilik tanah. Sering terjadi persengketaan antara Panitia Pembebasan tanah dengan pemilik lahan, khususnya mengenai persepsi atas nilai atas harga dasar ini, yang didasari atas beda pendapat antara nilai jual umum (biasanya dipegang oleh pemilik lahan) sedangkan pihak panitia mendasarkan harga dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II.

Hal ini erat kaitannya dengan Pasal 6 ayat 1 PMDN No 15/1975 ditegaskan bahwa dalam mengadakan taksiran/penetapan mengenai besarnya ganti rugi, Panitia Pembebasan Tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik pemegang hak atas tanah dan atau benda/tanaman yang ada di atasnya berdasarkan harga umum setempat.

Jadi berdasarkan Pasal tersebut untuk penetapan ganti rugi haruslah diperhatikan dua hal yaitu:

1. Penetapan ganti rugi haruslah didasarkan atas dasar musyawarah antara panitia dengan para pemegang hak atas tanah. Di dalam mengadakan penaksiran/penetapan besarnya ganti rugi panitia hendaknya benar-benar mengusahakan tercapainya, persetujuan antara kedua belah pihak berdasarkan asas musyawarah.
2. Penetapan Ganti rugi haruslah dengan memperhatikan faktor-faktor lainnya yang mempengaruhi harga tanah.<sup>57</sup>

Selain itu dalam penjelasan BAB I angka 7 UUPA menjelaskan bahwa “ memperoleh tanah kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun

---

<sup>57</sup> Adurrahman , of cit hal 38

dan oleh siapapun harus dilakukan melalui musyawarah dengan yang empunya tanah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Hanya dalam keadaan memaksa, bilamana musyawarah tida mencapai kesepakatan, tanah yang diperlukan untuk melaksanakan proyek kepentingan umum dapat diambil secara paksa, melalui tata cara yang diatur dalam Undang-undang, yang dikenal dengan pencabutan hak. Akan tetapi biarpun diperlukan untuk kepentingan umum ada asas umum yang bersifat universal, yang berlaku untuk setiap negara hukum, mengenai bentuk dan jumlah imbalan, yaitu dengan tanah kepunyaannya keadaan bekas pemilik **tidak akan menjadi mundur.**

Sehingga sangat ideal sekali jika tanah yang akan dipergunakan untuk kepentingan umum/pembangunan diperoleh dengan cara peralihan hak berdasarkan kesepakatan antara antara pemegang hak dengan pihak yang memerlukan tanah.

Dalam praktek dikenal beberapa bentuk pelaksanaan pemufakatan, di antaranya yaitu:

1. Sistim publik artinya seluruh warga dikumpulkan dalam satu ruangan dan kemudian dilakukan dengan metode:
  - a. Panitia mengumumkan tingkat harga yang akan diberikan sebagai ganti rugi atas tanah, dan pemegang hak diminta memberikan persetujuan.

- b. Panitia dan pemegang hak sama-sama melakukan perembukan bersama, untuk menentukan taksiran harga satuan yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Kedua sistim ini mempunyai keuntungan dan kerugian tertentu, seperti misalnya untuk sistim yang pertama dimana harga telah ditentukan terlebih dahulu, maka semakin besar kerawanan untuk tidak setuju mengingat pemegang hak tidak diajak untuk berembuk terlebih dahulu, sedangkan keuntungannya adalah kecil sekali kemungkinannya untuk terjadi peningkatan harga diluar harga yang telah ditetapkan, untuk yang kedua ini pemegang hak lebih terpenuhi akan kebutuhan haknya.

2. Sistim person to person artinya bahwa tanpa mengurangi arti kesepakatan itu sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaan teknis ini dilakukan dengan meminta persetujuan dari orang per orang, dan tidak dilakukan dalam banyak massa.

Model ini mempunyai keuntungan bahwa antara pemegang hak tidak saling mempengaruhi, sehingga harga yang dimintapun benar-benar merupakan kehendak per individu dan bukannya pengaruh dari suatu kondisi pendapat massa yang cenderung diatas pendapat tiap individu

Sistim permufakatan antara pemilik tanah dengan pihak Panitia pembebasan tanah untuk mencari tingkat harga dasar tertentu, tidak ditentukan secara yuridis bagaimana sistim dan bentuknya, hanya saja yang ditekankan adalah hasil dari kesepakatan itu sendiri.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

Untuk lebih mempertajam dari penelitian ini maka, metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia, dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistimatis, teratur, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.<sup>1</sup>

Di dalam melakukan suatu penelitian, maka akan didahului dengan beberapa langkah-langkah yang saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya, sehingga akan lebih mempermudah untuk menemukan obyek/sesuatu yang akan diteliti antara lain:

#### **3.1. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini akan dilakukan pada kawasan pariwisata desa Kuta Kabupaten Dati II Lombok Tengah Propinsi Nusa Tenggara Barat. Pemilihan

---

<sup>1</sup> H. Hadari Nawawi, Penelitian Terapan. Gadjah Mada University Press, hal 9

lokasi penelitian ini didasarkan pada alasan bahwa pada kawasan pariwisata tersebut masih banyak terjadi kasus tentang pembebasan hak atas tanah yang masih belum tuntas dan jelas tentang bagaimana proses penyelesaiannya.

### 3.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yuridis dan pendekatan sosologis.

*Pendekatan yuridis* adalah suatu pendekatan yang dilakukan / di gunakan untuk menjadi acuan dalam menyoroti permasalahan berdasarkan aspek hukum yang berlaku. Sedangkan *pendekatan sosiologis* adalah suatu cara pendekatan yang mengkaji atau menelusuri prilaku dan sikap masyarakat terhadap hukum yang berlaku.

Penelitian hukum ini dapat dibedakan menjadi penelitian hukum yang yuridis dan sosiologis yaitu penelitian yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang merupakan bahan skunder dan disebut juga daftar pustaka, dan penelitian hukum sosiologis terutama meneliti data primer.<sup>2</sup>

### 3.3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa penelitian study kasus dengan penguraian secara diskriptif analisis yaitu yang

---

<sup>2</sup> Rony Hanitijo Soemitro .Metodologi Penelitian Hukum ,Graha Indonesia ,Jakarta hal 9

dimaksudkan untuk memberikan data yang selektif mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala sosial lainnya.<sup>3</sup>

### 3.4 Metode Penentuan Sample

Dalam penelitian ini metode penentuan sample yang digunakan adalah purposive sampling yaitu penarikan sample yang dilakukan dengan cara pengambilan subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu, karena subjek dari penelitian ini dikelompokkan berdasarkan keterlibatan mereka dalam pelaksanaan pembebasan tanah dan nara sumber yang dimiliki maupun untuk memberikan pandangan mengenai pelaksanaan pembebasan tanah. Metode ini dilakukan dengan cara mengambil subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu. Dalam penelitian sample akan diambil dari sebagian populasi. Populasi adalah merupakan seluruh objek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Dan oleh karena jumlah populasi sangat besar dan luas, maka tidak mungkin untuk meneliti seluruh jumlah populasi tersebut akan tetapi hanya cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sample.<sup>4</sup>

Informan yang akan dijadikan sumber dalam penelitian ini adalah:

1. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah
2. Kepala Badan Pertanahan Nasional Tingkat II Lombok Tengah

---

<sup>3</sup> Soejono Sukanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press 1986 Hal-10

<sup>4</sup> Rony Hanityo Soemitro, *of.cit.* hal 44



3. Kepala Dinas Pariwisata Tingkat II Lombok Tengah
4. Kepala Pemerintahan Kecamatan Pujut
5. Kepala Desa Kuta
6. Tokoh-tokoh masyarakat yang terkait dengan penelitian ini

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer
2. Data Skunder

Data primer adalah data yang di peroleh langsung dari lapangan atau masyarakat, melalui observasi / pengamatan, Interviu atau wawancara, quisioner / angket.

Sedangkan data primer dalam penelitian ini menggunakan wawancara yang dilakukan terhadap beberapa pejabat yang terlibat dalam proses pembebasan tanah yang telah ditentukan sebagai sample dalam penelitian ini, pertanyaan yang dilakukan telah dipersiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman bagi penerima informasi, akan tetapi dimungkinkan juga timbul pertanyaan lain yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada saat berlangsungnya wawancara.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Soerjono Sukanto Penelitian Hukum Normatif .Rajawali 1984 Hal 172

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui arsip-arsip, pustaka-pustaka, data-data resmi pada instansi, undang-undang dan tulisan lainnya yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti.<sup>6</sup>

### 3.6 Metode Analisis Data

Metode yang digunakan adalah metode deskriptif analisis ialah untuk mencari dan menemukan hubungan antara data yang diperoleh dari penelitian dengan landasan teori yang ada dan yang dipakai sehingga dapat memberikan gambaran mengenai pokok permasalahan, disamping itu digunakan juga metode analisis yang kualitatif yang bertujuan untuk mengerti dan memahami gejala yang akan diteliti.<sup>7</sup>

Adapun metode kualitatif adalah merupakan suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden baik secara tertulis atau lisan akan diteliti kembali dan akan dipelajari sebagai suatu yang utuh.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Rony Hanitijo Soemitro Op cit hal 8

<sup>7</sup> Soejono sukanto dan Sri Mamuji . Penelitian Hukum Normatif.Rajawali 1984 ,hal 20

<sup>8</sup> Soejono Sukanto. Of,cit hal 150

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 HASIL PENELITIAN

##### 4.1.1. Keadaan Giografis Dan Oceanografis.

Nusa Tenggara Barat (NTB) yang terletak antara 115 45” dan 119 10” Bujur Timur, serta berada pada di selatan katulistiwa yaitu antara 8 5 “ dan 9 5” Lintang Selatan.

Nusa Tenggara Barat terdiri dari dua pulau besar yaitu Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa serta ratusan pulau kecil yang ada disekitarnya. Pulau-Pulau kecil yang mengelilingi Pulau Lombok itu adalah disebut dengan “Gili” yang diantaranya adalah Gili Air, Gili Meno, Gili Terawangan, Gili Gede, Gili Nanggu, Gili Tangkong, Gili Sulat, Gili Indah dan lain-lain. Sedangkan Pulau kecil yang mengelilingi Pulau Sumbawa adalah tetap disebut dengan “Pulau” antara lain adalh Pulau Moyo, Pulau Bungin, Pualu Satonda dan Pulau Panjang.

Posisi Nusa Tenggara Barat sangat strategis bila dilihat dari promosi daerah tujuan wisata nasional karena berada diantara segi tiga emas daerah tujuan Wisata : yaitu Nusa Tenggara Timur dan Pulau Komodo disebelah Timur, di sebelah Barat adalah Pulau Bali, dan disebelah Utara adalah Tanah Toraja Yang berada pada propensi Sulawesi Selatan.

Propinsi Nusa Tenggara Barat yang luasnya 20.153,15 km yang terdiri dari Pulau Lombok 4.738, 70 Km<sup>2</sup> , Pulau Sumbawa 15. 414,45 Km<sup>2</sup>

.Dan Penduduk Nusa Tenggara Barat sampai akhir tahun 2001 berjumlah 3.862.854 jiwa dan penyebarannya tidak merata. Di Pulau Lombok terdapat 2.722.123 jiwa dan Pulau Sumbawa 1.140.731 jiwa. Sedangkan Pulau Lombok yang luas wilayahnya hanya sepertiga dari luas wilayah Pulau Sumbawa yang memiliki jumlah penduduk 2,5 kali lebih tinggi dari pada yang ada di pulau Sumbawa.

Berdasarkan administrasi pemerintahan Propinsi Wilayah Nusa Tenggara Barat beribu kota Propinsi di Kotamadya Mataram yang terdiri dari 6 Kabupaten dan 1 Kotamadya.

Secara giografis, batas-batas wilayah Propinsi NTB dengan Propinsi atau negara lain dipisahkan oleh lautan:

- Utara: Selat Bali, Laut Jawa dan Laut Flores.
- Timur: Selat Sape.
- Selatan: Samudra Indonesia ( dengan Australia ).
- Barat Selat Lombok.

Secara Oceanografis, Propinsi Nusa Tenggara Barat mempunyai pesisir pantai dan laut yang sangat besar, karena luas lautnya (153. 376 Km<sup>2</sup> ) mencakup lebih dari tujuh kali lipat luas daratan yang hanya meliputi areal seluas 20.153 Km<sup>2</sup> . Perairan laut tersebut dikelilingi oleh garis pantai sepanjang kurang lebih 3.601.Km<sup>2</sup> dengan ekosistim pesisir pantai yang terdapat pada propinsi ini adalah berupa rumput laut, hutan bakau, pantai yang berpasir putih,dan sebagainya.

bangunan 8,67, industri pengolahan 4,88, keuangan dan persewaan serta jasa perusahaan 3,19, pertambangan/galian 3,13 dan listrik, gas dan air bersih 0,41.

Khususnya di Pulau Lombok yang menampung 2/3 dari jumlah total penduduk propinsi NTB, dari luas total daratan NTB hanya 26,82% yang diperuntukkan untuk lahan pertanian. Menurut catatan Bappeda Tk. I NTB pada Periode 1988-1991 telah terjadi penyusutan lahan sawah sekitar 0,49 per tahun. Penyusutan lahan tersebut dan juga sekarang lebih disebabkan oleh penetrasi investasi PMA/PMDN, terutama pada sektor pariwisata, mengingat pulau Lombok kini merupakan alternatif pariwisata dari Bali. Tentunya, implikasi penyusutan lahan pertanian tersebut sangat berpengaruh pada tingkat kesejahteraan para petani.

Untuk mengetahui penduduk yang bekerja pada sektor pertanian yang berdasarkan jumlah rumah tangga pertanian dan rata-rata penguasaan lahan per 31 Desember 1993 berdasarkan data Bappeda Tk. I NTB dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Golongan Luas Lahan (ha)	Jumlah Rumah Tangga	Rata-rata Penguasaan Lahan (ha)
< 0,05	29.190	0,02
0,10 – 0,15	13.673	0,07
0,15 – 0,24	67.653	0,17
0,50 – 0,99	104.623	0,67
1,00 – 2,49	18.520	2,86
2,50 – 4,99	18.520	2,86
5,00 – 9,99	3.539	6,17
> 10,00	510	22,21

Dengan perairan laut yang pada umumnya masih bersih dan banyak teluk yang terlindung dari hempasan gelombang besar, Propinsi NTB memiliki potensi laut yang sangat besar untuk berbagai jenis komoditas yang bernilai ekonomis yang sangat tinggi, seperti budidaya rumput laut, mutiara dan sebagainya.

Demikian pula dalam hal keindahan pantainya, perairan laut dan terumbu karang serta keanekaragaman hayati yang bernilai sangat tinggi, Propinsi NTB adalah menjadi salah satu tujuan wisata dan merupakan wisata bahari terbesar kedua setelah Bali. Untuk menunjang potensi pariwisata, maka Pemerintah Daerah Propinsi NTB Telah mengeluarkan Perda No 9 Tahun 1989 dan telah ditetapkan 15 kawasan wisata andalan (9 kawasan di Pulau Lombok dan 6 kawasan di Pulau Sumbawa). Dan dari 15 kawasan wisata tersebut, 12 diantaranya berupa kawasan wisata pantai dan bahari.

#### **4.1.1. Keadaan Sosial dan Ekonomi NTB**

Sebagian Penduduk Propinsi NTB bekerja pada sektor pertanian. Di Propinsi NTB terdapat 431.012 rumah tangga pertanian, yang terdiri dari 70.716 Lombok Barat, 107.120 di Lombok Tengah, 109.680 di Lombok Timur, 53.669 di Sumbawa, 23.451 di Dompu, dan 66.375 di Bima (sensus 1993). Ketergantungan penduduk pada sektor pertanian juga dapat dilihat dari besarnya sumbangan sektor pertanian terhadap PRD NTB sebesar 35,95% (1997). Disusul sektor perdagangan, hotel dan restoran 16,87, jasa 16,14, pengangkutan dan komunikasi 10,06,

Gambaran tentang ketimpangan struktur agraria diatas, ditambah dengan masalah bertambahnya penduduk, serta masuknya ekonomi pasar ke desa, secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan para petani termarginalkan secara sistimatis. Untuk mempertahankan hidupnya, banyak petani di pedesaan di NTB yang pergi merantau ke Malaysia untuk menjadi TKI ( buruh migran ), dan pergi kedaerah lain (Bali) untuk menjadi kuli bangunan, disamping itu pula sebagian lagi bagi mereka ada yang tetap untuk bertahan hidup di desanya, bekerja sebagai buruh tani yang tak bertanah, menjadi buruh dan penjaga keamanan di sektor pariwisata, atau pindah ke pinggir untuk menjadi nelayan atau menanam rumput laut. Sedangkan bagi mereka yang mempunyai modal dan keterampilan membuka industri kerajinan yang terkait dengan sektor pariwisata seperti gerabah, kerajinan kayu, anyaman bambu dan pandan, kerajinan perak, tenun ikat, dan sebagainya.

Dengan melihat lahan pertanian yang semakin sempit dan sumbangan pendapatan ekonomi dari sektor pertanian cenderung menurun dan menjadikan industri pariwisata untuk dijadikan sektor andalan pembangunan, yang oleh Pemda NTB selalu dapat dikatakan mengangkat tingkat sosial ekonomi masyarakat NTB.

#### **4.1.2. Konsep Pembangunan Kawasan pariwisata NTB**

Pembangunan kepariwisataan dan pembangunan lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah yang dilakukan bersama dengan rakyat haruslah berorientasi kepada kesejahteraan rakyat. Aset wisata yang berupa keindahan tanah air, serta didukung oleh berbagai budaya daerah yang kaya, merupakan potensi dan milik rakyat Indonesia untuk kini dan masa yang akan

datang. Potensi tersebut haruslah memberi manfaat bagi tujuan luhur yang ingin dicapai oleh rakyat Indonesia, yakni kehidupan yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.

Dengan demikian maka pelaksanaan pembangunan kepariwisataan, harus dapat menjamin distribusi kesempatan berusaha dan kesempatan untuk memperoleh manfaat secara wajar dan proporsional. Pasal 2 UU No 9/1990 tentang kepariwisataan menyatakan bahwa : Penyelenggaraan tentang kepariwisataan dilaksanakan berdasarkan atas asas manfaat, usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, prikehidupan dalam keseimbangan, dan kepercayaan pada diri sendiri. Tujuan penyelenggaraan kepariwisataan ditentukan dalam Pasal 3 UU No 9/1990 yaitu:

1. Memperkenalkan, mendayagunakan, melestarikan dan meningkatkan mutu dan daya tarik wisata.
2. Memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatkan persahabatan antar bangsa.
3. Memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja .
4. meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
5. Mendorong pendayagunaan produksi nasional.

Sehingga konsekwensi logisnya adalah “setiap warga negara berhak atas sumber alam, pekerjaan penghidupan yang layak. Dimensi ekonomis jelas



akan menentukan dan mendominasi gelap terangnya dunia nuansa yang konstitusional, artinya kebijakan tersebut harus berpihak kepada rakyat dan berorientasi pemerataan.

Pemerintah yang diberi tugas oleh konstitusi untuk mengatur hajat hidup orang banyak, mestilah bijaksana untuk menetapkan posisi kaum bawah dalam pembangunan pariwisata. Konsistensi sikap pemerintah sangat diperlukan dalam mengatur secara tegas dan jelas hal-hal yang bersangkutan dengan dimensi non-ekonomi, kepentingan konsumen, perlindungan lingkungan hidup, serta toleransi terhadap hak-hak budaya masyarakat setempat (lokal)

Untuk mengantisipasi persoalan-persoalan yang muncul seperti yang diuraikan diatas, maka pemerintah tidak bisa bekerja sendirian, diperlukan adanya dukungan masyarakat. Mengenai peran serta masyarakat dalam pembangunan pariwisata diatur secara tegas dalam pasal 30 UU No 9 /1990 yang menetapkan :

1. Masyarakat memiliki kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan kepariwisataan.
2. Dalam rangka proses pengambilan keputusan, pemerintah pemerintah dapat mengikutsertakan rakyat sebagaimana yang dimaksud pada Pasal (1) ,melalui saran, pendapat, dan pertimbangan.
3. Pelaksanaan peran serta masyarakat sebagaimana yang dikatakan pada Pasal (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Dan penjelasan pasal 30 ayat (2) menyatakan bahwa bentuk peran serta masyarakat adalah penyampaian saran, pendapat, dan pertimbangan masyarakat yang

diberikan kepada dan dalam rangka proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan kepariwisataan.

Perlunya peran serta masyarakat didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut:

- a. Memberi informasi kepada pemerintah
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan
- c. Membantu perlindungan hukum
- d. Mendemokratisasikan pengambilan keputusan<sup>1</sup>

Bentuk dan peran serta masyarakat dapat mengacu kepada ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Penata Ruang, terutama huruf b yang menentukan bahwa setiap orang berhak untuk berperan serta dalam menyusun rencana, pemanfaatan ruang dan pengambilan pemanfaatan ruang.

Penjelasan Pasal 4 ayat (2) ini menyatakan bahwa setiap orang dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul; memberikan saran, atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang.

Keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan dalam hal memiliki kawasan wisata diatur dengan tegas dalam pasal 32 ayat (32) UU No. 9/1990 yang menetapkan bahwa “ Masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam pembangunan, pengembangan, pengelolaan dan pemilikan kawasan

---

<sup>1</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, “Bentuk dan Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan,” Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Hukum lingkungan Jkt 1996.

wisata. Dengan dicantumkannya Pasal 32 ayat (2) itu mencerminkan jiwa dari pasal 33 UUD 1945 dan merupakan kepeloporan, bukan saja dibidang hukum tetapi lebih merupakan terobosan dalam upaya bersama untuk mewujudkan pemerataan.

Pemngertian peran serta tidak dapat ditafsirkan sebagai sekedar ikut-ikutan belaka, tetapi memiliki implikasi yang lebih luas lagi yakni emansipatori. Prinsip emasipatori dalam berusaha mengandung paling tidak ada tiga pengertian yaitu : pertama , adanya kepemilikan bersama, kedua : pen<sup>h</sup>entuan arah dan pengambilan keputusan bersama , ketiga : Pertanggungjawaban bersama.

Dan sejalan penetapan NTB sebagai daerah tujuan wisata, maka pemerintah daerah terus berupaya menggali dan mengembangkan potensi kepariwisataan yang ada. Upaya ini dilakukan karena pemerintah daerah menyadari bahwa sektor pariwisata merupakan salah satu sektor andalan yang dapat menghasilkan devisa negara pada umumnya dan dapat meningkatkan pendapatan daerah pada khususnya, dan pada akhirnya akan dapat meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat. Upaya penggalian dan pengembangan potensi kepariwisataan di NTB dilakukan dengan cara penetapan beberapa kawasan pariwisata.

Menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Tk I NTB No 9/1989 tentang pembangunan kawsan pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat, yang termasuk kawasan pariwisata di daerah adalah :

1. Kawasan Pariwisata Sire, Gili Air, Pantai Senggigi dan sekitarnya
2. Kawasan Pariwisata Suranadi dan sekitarnya
3. Kawasan Pariwisata Gili Gede dan sekitarnya

4. Kawasan Pariwisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya.
5. Kawasan Pariwisata Selong blanak dan sekitarnya.
6. Kawasan Rinjani dan sekitarnya.
7. Kawasan Pariwisata Gili Indah dan sekitarnya.
8. Kawasan Pariwisata Gili Sulat dan sekitarnya
9. Kawasan Pariwisata Dusun Sade dan sekitarnya
10. Kawasan Pariwisata Pulau Moyo dan sekitarnya.
11. Kawasan Pariwisata Pantai Maluk dan sekitarnya
12. Kawasan Pariwisata Pantai Hulu dan sekitarnya
13. Kawasan Pariwisata Teluk Bima dan sekitarnya
14. Kawasan Pariwisata Tambora dan sekitarnya
15. Dan kawasan Pariwisata lainnya.

Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Daerah No. 9/1989, maka pada tanggal 10 Juli 1990 Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat telah menetapkan Peraturan Daerah No. 7/1990 tentang usaha kawasan Pariwisata, usaha kawasan pariwisata meliputi :

1. Mengusahakan lahan, dengan sekurang-kurangnya 100 ha untuk keperluan pembangunan usaha kawasan pariwisata dan menata serta dan membagi lebih lanjut dalam satuan-satuan simpul (lingkungan tertentu) yang dituangkan dalam gambar perencanaan.
2. Membangun dan menyewakan satuan-satuan simpul (lingkungan tertentu) itu untuk membangun usaha pariwisata, meliputi hotel, atau jenis

penginapan lainnya, Rumah makan, tempat rekreasi dan hiburan umum, serta usaha pariwisata lainnya yang sesuai dengan gambar rencana.

3. Melaksanakan pembangunan jalan, penyediaan air bersih dan sarana pengelolaan limbah dan sarana lainnya yang sesuai dengan gambar.
4. Menentukan syarat syarat di dalam kawasan pariwisata yang berkenaan dengan peyediaan sarana dan prasarana lingkungan hidup, tata bangunan, kesehatan umum, pencegahan kebakaran dan lain-lain sepanjang persyaratan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Melaksanakan dan atau mengawasi pembangunan usaha pariwisata agar sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan.
6. Membangun bangunan yang dipandang perlu untuk keperluan adminitrasi usaha kawasan pariwisata.

Dalam pelaksanaan pembangunan kawasan pariwisata dapat bekerja sama dengan perusahaan nasional maupun perusahaan asing (pasal 3). Usaha kawasan pariwisata harus berbentuk badan usaha atau koperasi, jika modal usaha kawasan pariwisata itu bersumber dari patungan, maka usaha kawasan Pariwisata itu harus berbentuk Perseroan Terbatas (PT) (Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2)), dan dalam menjalankan usahanya harus memperoleh ijin usaha kawasan pariwisata yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah (Pasal 7 ayat (1))

Untuk menghindari persoalan yang akan timbul dalam pembangunan usaha kawasan pariwisata, maka Gubernur Kepala Daerah melakukan pengawasan dan

pembinaan dengan mewajibkan kepada pimpinan perusahaan yang melakukan kegiatan dalam bidang usaha kawasan pariwisata untuk menyampaikan laporan tiap 3 bulan sekali mengenai kegiatan usahanya (Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1)).

#### **4.1.3. Pembebasan Tanah Untuk Usaha Kawasan Pariwisata**

Kebutuhan lahan bagi pembangunan, telah mendorong terjadinya alih guna dan alih kepemilikan tanah dalam skala besar. Dalam proses alih guna dan alih kepemilikan tanah itulah, sering terjadi masalah yang kemudian menjadi topik yang hangat dan mencuat hingga ketatanan politik nasional.

Kehadiran kepariwisataan sebagai salah satu industri non migas yang diharapkan mampu untuk mempercepat pembangunan ekonomi dan pada akhirnya akan mampu untuk mencapai keberhasilan penyelenggaraan kepariwisataan, maka diperlukan usaha-usaha yang serasi antara semua pihak yang terkait, baik pihak pemerintah masyarakat dan kaum pemodal, sehingga akan terwujud keterpaduan lintas sektoral ( penjelasan umum UU No 9/1990).

Karena sifat dari kegiatan kepariwisataan yang sangat luas dan menyangkut kepentingan masyarakat secara keseluruhan, maka penyelenggaraan pembangunannya harus dilaksanakan secara terpadu oleh pemerintah, Badan Usaha, dan masyarakat. Agar tidak terjadi ketimpangan-ketimpangan akibat dari penyelenggaraan kepariwisataan terhadap masyarakat disekitarnya, akan tetapi dapat mewujudkan adanya keserasian dan keseimbangan, maka pengelola kepariwisataan memerlukan perangkat hukum, baik yang berupa praturan perundang-undangan, Peraturan

Pemerintah, atau Keputusan dari pemerintah yang berwenang dalam bidang penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas Gubernur Kepala Daerah Tk. I NTB telah mengeluarkan Surat Keputusan No. 120 Tahun 1990 tentang tata cara penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Keperluan Usaha kawasan wisata dan usaha Pariwisata. Dalam surat keputusan tersebut ditentukan bahwa usaha yang ingin membangun usaha kawasan pariwisata atau usaha pariwisata wajib mengajukan permohonan pencadangan tanah kepada Gubernur Kepala Daerah (Pasal 2 ayat (1)). Permohonan pencadangan tanah tersebut akan diterima jika tanah sesuai dengan tata ruang kawasan. Jika tidak sesuai maka permohonan itu akan ditolak. Penerimaan dan penolakan itu ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur (Pasal 3 ayat (1) dan (2)).

Setelah diterimanya keputusan pencadangan tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), maka pemohon yang bersangkutan mengajukan permohonan ijin sementara usaha pariwisata kepada Menteri Pariwisata, atau adanya persetujuan Prinsip dari Gubernur Kepala Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Jika izin sementara usaha pariwisata dan prinsip diterima, maka pemohon yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan ijin lokasi dan pembebasan tanah kepada Gubernur Kepala Daerah, dan dilampiri dengan :

1. Akta Pendirian perusahaan yang telah mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang.
2. Nomor Pokok Wajib Pajak.

3. Gambar lokasi / sketsa tanah yang dibuat oleh pemohon.
4. Keterangan tentang letak, luas dan jenis tanah yang dimohon.
5. Pernyataan yang bermeterai cukup tentang kesediaan untuk memberikan ganti rugi atau untuk menyediakan tempat penampungan bagi pemilik tanah yang terkena rencana proyek yang dibangun.
6. Uraian rencana proyek yang akan dibangun.
7. Keputusan pencadangan tanah.
8. Ijin sementara usaha pariwisata/persetujuan prinsip (Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3)).

Surat keputusan pembebasan tanah atau penolakan ijin lokasi dan pembebasan tanah sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 4 keputusan ini, disiapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional setelah terlebih dahulu yang berupa antara lain :

- a. Diadakan rapat koordinasi oleh Gubernur Kepala Daerah cq. Asisten Setwilda Bidang Pemerintahan dengan kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, BAPPEDA Tk. I, Dinas Pariwisata, Dinas Pekerjaan Umum dan instansi lain yang terkait.
- b. Apabila dianggap perlu, dapat mengadakan peninjauan lapangan untuk memeriksa kesesuaian permohonan dengan Rencana Tata Ruang Kawasan dan Pembangunan yang telah atau sedang atau yang akan dilaksanakan di Wilayah yang bersangkutan. Hasil dari rapat



koordinasi dan peninjauan lapangan, dituangkan Dalam Berita Acara Rapat Koordinasi ijin lokasi dan pembebasan tanah harus dicantumkan:

- Lokasi atau letak tempat tanah dengan menyebutkan Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten /Kotamadya yang bersangkutan.
- Luas Tanah yang boleh dibebaskan atau dibeli untuk keperluan usaha kawasan pariwisata atau usaha pariwisata.
- Syarat- syarat lain yang harus dipenuhi oleh penerima ijin lokasi dan pembebasan tanah/pembelian tanah (pasal 5 ayat (1) 192) dan (3) ).

Dalam hal pelaksanaan pembebasan tanah, maka pemohon yang sudah mendapat izin lokasi dan pembebasan tanah wajib memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Untuk keperluan usaha kawasan pariwisata pembebasan tanah/pembelian tanah harus sudah selesai dilaksanakan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua ) tahun/terhitung sejak diterimanya surat keputusan pemberian ijin lokasi dan pembebasan tanah dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun atas permintaan pemohon apabila terdapat alasan yang cukup kuat, sedangkan untuk keperluan usaha pariwisata, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan terhitung sejak diterimanya surat keputusan pemberian ijin lokasi untuk jangka waktu 3 (tiga) bulan.

- b. Pembebasan/pembelian tanah dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan , baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi/ santunan yang dibayarkan.
- c. Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi/santunan, maka dapat ditempuh dengan cara menyediakan lokasi tanah pengganti atau diadakan lokasi bagi pemilik tanah yang terkena rencana usaha kawasan pariwisata/usaha pariwisata yang segala sesuatunya dilakukan dengan cara musyawarah (pasal 5 ayat (1) )

Apabila pembebasan/pembelian tanah dan ijin tetap usaha pariwisata dari Menteri Pariwisata atau ijin usaha dari Gubernur Kepala Daerah telah diperoleh, maka pemohon yang bersangkutan mengajukan permohonan pengukuran tanah tanah tersebut kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan , dan pengukuran itu harus diselesaikan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 hari terhitung sejak diterimanya diterimanya permohonan pengukuran tanah ( Pasal 6 ayat (2) dan( 3) ).

Dalam hal persetujuan prinsip atau ijin usaha kawasan pariwisata dicabut, maka hak guna bangunan dan hak lainnya atas tanah yang diperoleh perusahaan yang mengelola usaha kawasan pariwisata/usaha pariwisata tersebut dapat dibatalakan dan perusahaan yang bersangkutan harus mengalihkan penguasaan atas tanah tersebut kepada perusahaan lain yang sudah memperoleh persetujuan prinsip dari Gubernur Kepala Daerah atau ijin sementara usaha pariwisata dari Menteri Pariwisata (9).

Menurut Pasal 19 Peraturan Daerah No. 7 Tahun 1990, Ijin Usaha Kawasan Pariwisata dapat dicabut apabila :

- a. Tidak melakukan kegiatan pokok sesuai dengan ijin usaha yang diberikan.
- b. Tidak atau lalai melakukan pendaftaran ulang ijin usaha/ijin perluasan usaha kawasan pariwisata.
- c. Menyelenggarakan perluasan areal usaha kawasan pariwisata tanpa ijin usaha perluasan kawasan pariwisata.
- d. Tidak memenuhi ketentuan Pasal 4 dan Pasal 8 ayat (2) peraturan daerah ini.
- e. Melakukan pemindah-tanganan hak tanpa persetujuan tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan dalam pembangunan kepariwisataan di Nusa Tenggara Barat, maka Gubernur Kepala Daerah telah mengeluarkan Surat Keputusan No. 456 Tahun 1990 tentang Surat Pernyataan Kesungguhan Bagi Investor yang menanamkan modalnya di Bidang Usaha Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat.

Dalam Pasal 3 ditentukan bahwa setiap investor yang mengajukan permohonan persetujuan prinsip atau rekomendasi kepada Gubernur Kepala Daerah, maka diwajibkan membuat surat pernyataan kesungguhan untuk mendirikan usaha kawasan pariwisata/usaha pariwisata. Tujuan dari ditetapkan surat keputusan tersebut adalah :

1. Untuk mempercepat proses pembangunan prasarana dan sarana kepariwisataan di daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat.
2. Untuk mencegah adanya praktek-praktek percaloan tanah di kawasan-kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan Pariwisata (Pasal 2 ayat (1) dan (2)).

#### **4.1.4 . Diskripsi Kecamatan Pujut dan Lombok Tengah.**

Sebelum mendiskripsikan lokasi penelitian (Desa Kuta) secara terperinci, peneliti perlu sangat perlu untuk menggambarkan terlebih dahulu kondisi umum dari Kecamatan Pujut dan Kabupaten Lombok Tengah, karena Desa Kuta berada pada wilayah Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah.

Kabupaten Lombok Tengah terletak diantara 115 46 sampai 115 49 Bujur Timur dan 8 12 sampai 9 1 Lintang selatan ,dengan luas wilayah 1. 208,39 Km ( 120. 839 Ha ) dan batas wilayahnya adalah:

- sebelah Utara : Kabupaten Lombok Timur dan Kabupaten Lombok Barat.
- Sebelah selatan : Samudera Indonesia
- Sebelah Timur : Kabupaten Lombok Timur
- Sebelah Barat : Kabupaten Lombok Barat

Berdasarkan UU No. 69 Tahun 1958 Kabupaten Lombok Tengah telah resmi menjadi salah satu Kabupaten Daerah Tingkat II di Propinsi Nusa Tenggara Barat terhitung sejak tanggal 17 Agustus 1958 . Dan sesuai dengan Kepmendagri No 8 Tahun 1995 Kabupaten Lombok Tengah dijadikan sebagai daerah otonomi

percontohan di Popinsi NTB. Seiring dengan penunjukan tersebut telah dibentuk dinas-dinas daerah yang baru guna mendukung kinerja administrasi pemerintahan. Selanjutnya, dengan semakin kompleksnya permasalahan sosial ekonomi dalam kehidupan masyarakat telah diantisipasi malalui pemekaran beberapa kecamatan dan desa, sehingga menjadikan organisasi pemerintahan semakin pesat.

Jumlah penduduk Kabupaten Lombok Tengah setiap tahun semakin meningkat. Laju pertumbuhan penduduk Lombok Tengah berdasarkan Proyeksi tahun 1999-2000 sekitar 0,95%, namun berdasarkan hasil registrasi penduduk sampai akhir tahun 1999 rata-rata laju pertumbuhan penduduk pertahun 1,20%, Dan rata-rata kepadatan per Km<sup>2</sup> menjadi 608 jiwa.

Posisi wilayah di bagian selatan adalah (Kecamatan Pujut) yang berbatasan dengan Samudra Indonesia dengan garis pantai sepanjang lebih kurang 18 Km. Meskipun termasuk bagian dari laut selatan, tetapi karena teluk yang ombaknya kecil, sehingga sangat potensial untuk dijadikan wisata bahari, budidaya rumput laut dan sektor-sektor yang sesuai dengan potensi daerah.

Dibalik keindahan alamnya, wilayah bagian selatan sebagian besar termasuk daerah kering dan tadah hujan, sehingga sawah didaerah ini yang terutama di daerah Pujut merupakan tadah hujan yang hanya bisa ditanami tanaman tertentu saja dan pada umumnya hanya dapat ditanami hanya satu kali dalam setahun. Dan luas baku sawah berdasarkan data akhir tahun 2001 seluas 6.704 ha yang terdiri dari : irigasi teknis 0%, 1/2 Teknis 875 ha, irigasi sederhana 358 ha, dan tadah hujan 5.471 ha. Sedangkan untuk perkebunan luas bakunya adalah 2. 754 ha.

#### **4.1.5. Deskripsi Desa Kuta (Daerah Penelitian)**

##### **4.1.5.1. Mata Pencaharian**

Lokasi penelitian terletak pada wilayah bagian selatan, tepatnya di Desa Kuta, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah. Desa Kuta tidak hanya jauh dari pusat kota dan birokrasi tetapi secara Geografis tergolong jauh dari Kabupaten Lombok Tengah, Praya, sekitar 65 km dan 80 km dari Ibukota Propinsi NTB, Mataram.

Desa Kuta yang terdiri dari 8 dusun yang sebagian besar penduduknya adalah petani musiman (tadah hujan) dan nelayan dan luas baku wilayah 23,66 Km<sup>2</sup> dengan jiwa/km. Luas baku sawah pertanian adalah 96 ha yang terdiri dari Teknis 0% Non Teknis 0% dan sawah tadah hujan 158 ha (tanah kering 1.446 ha). Dengan melihat gambaran lahan tersebut, dapat dibayangkan bagaimana sakitnya kehidupan petani di Desa Kuta.

Aktifitas pertanian di Desa Kuta berupa pertanian lahan kering dan tadah hujan, seperti gogo rancah, jagung dan kacang kedelai. Lahan sawah ditanami pada satu tahun sekali dengan memanfaatkan air hujan (biasanya dilakukan pada bulan Nopember-Pebruari), sehingga sumber daya utama lahan berupa kebun (kelapa) atau tegalan yang ditanami jagung dan kacang kedelai. Sedangkan pada bulan Maret hingga Oktober penduduk mengolah lahan mereka yang ditanami tanaman keras, terutama kelapa dan pisang.

Penggarapan dilakukan oleh anggota keluarga sendiri tanpa menggunakan tenaga upah. Tetapi penduduk sendiri mengenal kerjasama antar kelompok atau antar rumah, terutama untuk penggarapan sawah (padi) dan pengolahan lahan lainnya.

Oleh karena banyaknya para petani yang tidak mempunyai tanah serta ditambah dengan kondisi lahan yang tadah hujan, selain menjadi buruh migran TKI ke luar negeri, banyak juga para petani Kuta, terutama yang bermukim didekat laut selain menjadi nelayan, banyak yang beralih profesi menjadi petani rumput laut, terutama mereka yang memiliki lahan yang cukup sempit dan tidak mencukupi untuk kehidupan sehari-hari. Dan setelah masuknya industri pariwisata PT (LTDC) banyak para petani dan nelayan, hidupnya mengalami ketidakpastian.

#### **4.1.5.2. Karakteristik Sosial Budaya Masyarakat Kuta**

##### **- Pola Kepemimpinan Formal**

Struktur kepemimpinan formal di Desa Kuta tidak jauh berbeda dengan struktur kepemimpinan formal di desa-desa seluruh tanah air. Dalam hubungannya dengan eksistensi dengan hak kelompok atas sumber daya alam, kekuasaan Kades relatif menonjol, terutama setelah diberlakukannya UU.No 5 Tahun 1979 dan setelah diperkenalkan institusi formal (LMD/LKMD) yang menggantikan institusi permusyawaratan yang berkembang dan hidup ditengah –tengah masyarakat yakni *krama desa*. Penetrasi kebijakan formal ini mudah dilakukan tanpa hambatan penting karena pola

kepemimpinan informal di Kuta relatif terpecah-pecah berdasarkan pengelompokan geografis dan asal daerah.

Meskipun kekuasaan Kades cukup menonjol, namun interaksi dengan penduduk sangat longgar, dalam arti penduduk yang sebagian besar disibukkan dengan bertani dan nelayan jarang sekali dapat berhubungan dengan rakyatnya, namun masing-masing baru bisa berhubungan jika ada persoalan atau masalah. Misalnya, penduduk yang mempunyai masalah atau untuk menyelesaikan konflik akan menghubungi Kadesnya. Demikian pula bila pihak desa memerlukan suatu (sumbangan, tenaga, dan sebagainya) melalui Kadus akan menghubungi penduduk. Dan Kadus biasanya merupakan tokoh informal lokal atau orang yang dituakan oleh penduduk.

#### - Pola Kepemimpinan Formal

Pola kepemimpinan informal di Desa Kuta dan sekitarnya terbentuk sesuai dengan pola pengelompokan pemukiman dan daerah asal. Pola pengelompokan pemukiman itu sendiri secara historis terbentuk akibat perintisan oleh seseorang yang berasal dari daerah lain. Dengan demikian orang pertama dari keturunan orang pertama tersebut, secara tidak langsung diangkat sebagai pimpinan oleh para pengikutnya. Pengikut ini biasanya orang-orang yang berasal dari satu daerah asal. Apabila pengelompokan ini tidak besar, kecuali di dusun petani dan nelayan Kuta. Komunitas petani dan nelayan ini membentuk suatu kesatuan ekonomi dengan norma-norma yang dibangun sesama mereka, misalnya menentukan batas-batas kepemilikan, penyelesaian konflik, dan saling tolong menolong dalam pengolahan dan menanam padi.



Semenjak munculnya permasalahan antara para petani, nelayan dengan investor (Pemerintah) yang berkepanjangan, pola kepemimpinan informal yang mapan ini telah berubah. Pemimpin tersebut (pemimpin baru) dipilih oleh para petani dan nelayan bukan lagi berdasarkan hubungan historis ataupun bangsawan, tetapi pimpinan informal yang mereka pilih para petani dan nelayan yang dianggap berani, cakap untuk berbicara dan gigih untuk memperjuangkan nasib mereka untuk melawan tindakan penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah dan Investor di lain pihak.

Perubahan pola kepemimpinan informal ini tampaknya lebih dipengaruhi oleh adanya interaksi antara para petani dan nelayan dengan orang luas (Mahasiswa yang giat melakukan advokasi non litigasi) dan para Lembaga Swadaya Masyarakat yang peduli akan nasib mereka yang secara langsung untuk mengadakan investigasi langsung ke lapangan sampai saat ini. Dan hubungan mereka terus berkelanjutan sampai ada titik terang penyelesaiannya.

#### - **Hubungan Dengan Orang Luar**

Secara geografis, jauhnya Desa Kuta dengan pusat perkotaan, telah menjadikan masyarakat Kuta sulit untuk beralih usaha dari sektor agraris ke sektor non agraris. Selain itu komunitas petani dan nelayan Kuta masih tampak utuh dan mempunyai norma-norma khusus, sehingga seolah-olah diantara mereka untuk saling berinteraksi tidak pernah ada hambatan.

Namun demikian, tidak berarti masyarakat Kuta menutup diri, hubungan penduduk dengan orang luar, sebenarnya relatif terbuka dan bahkan interaksi dengan orang luar bukan suatu hal yang baru. Hal ini terbentuk karena sejak lama mereka sudah mengenal kedatangan orang luar, Misalnya pada saat tradisi/upacara *bau nyale* (tangkap cacing laut). Pada upacara tersebut, penduduk dari berbagai daerah, dan turis dari berbagai negara datang, baik bagi mereka yang hanya sekedar untuk menonton keramaian maupun untuk mengikuti upacara ritual tersebut.

Sehingga dengan masuknya para pengunjung atau wisatawan ke daerah Kuta, tidak menimbulkan keanehan ataupun kebencian. Kedatangan wisatawan justru dimanfaatkan untuk mendapatkan penghasilan dengan menjual kelapa muda dan berbagai bentuk souvenir lainnya. Namun perkembangan terakhir, akibat pembangunan pariwisata yang direncanakan bertaraf internasional yaitu oleh PT (LTDC) yang banyak menggunakan lahan yang pada akhirnya telah menyingkirkan mereka, sehingga membuat masyarakat apatis, bahkan marah terhadap pengembangan pariwisata tersebut. Dan peneliti langsung mengetahui, bahwa kemarahan masyarakat terhadap perusahaan pengembang pariwisata di Kuta, sekitar Bulan Januari 2000 ratusan petani dan nelayan telah menduduki kantor PT(LTDC) dan mengusir sejumlah pegawai dan satpamnya.

Dari sini dapat digaris bawahi, bahwa penyebab persengketaan bukan disebabkan diantara mereka masyarakat Kuta anti terhadap pendatang, tetapi lebih ditekankan pada adanya respon dan reaksi dari adanya gerak kepentingan Capital yang memperluas wilayah produksi bagi kepentingan akumulasi modal. Hal ini tentu

disebabkan karena kehendak masyarakat lokal untuk mempertahankan suatu kondisi yang telah merugikan mereka.

#### **4.1.5.3. Perlapisan dan Perubahan Sosial, serta Pengaruhnya**

##### **Terhadap Hukum**

Peneliti juga memberikan gambaran besar terhadap hubungan antara bekerjanya hukum dengan perlapisan sosial. Pentingnya penelitian mengenai perlapisan sosial dalam rangka pembicaraan tentang hukum, disebabkan adanya korelasi struktur yang demikian itu terhadap hukum, baik itu di bidang pembuatan hukum, pelaksanaan hukum, maupun penyelesaian konflik.

Perlapisan sosial masyarakat Kuta, terbagi dalam perlapisan sosial karena status (golongan) dan kelas (strata ekonomi). Perlapisan sosial menurut “golongan” sedikitnya ada tiga tingkatan, yakni :

##### **1. Golongan Pemenak (Bangsawan)**

Golongan ini dapat diketahui dari sebutan kebangsawanannya. Sebutan kebangsawanannya ini merupakan nama depan dari golongan ini. Nama depan dari golongan bangsawan ini adalah *Lalu*, sedangkan apabila mereka telah menikah maka keningratan tersebut adalah *Mamiq*. Dan untuk wanita bangsawan sebagaimana pada pria, nama depannya adalah *Lale/Baiq*.

Di beberapa tempat pada umumnya di pulau Lombok (termasuk di desa Kuta) para bangsawan tersebut masih sangat dihormati dan jika bangsawan tersebut berbicara dengan orang yang lebih rendah harus mengikuti nilai tata krama, seperti badan harus agak membungkuk, jika akan memberi petunjuk harus memakai tangan jempol, dan harus memakai bahasa halus, dan sebagainya.

## 2. Golongan Pruangse (Bapak)

Kriteria khusus yang dimiliki oleh golongan ini adalah sebutan bape/bapak untuk laki-laki, sedangkan untuk wanita tidak ada sebutan khusus kecuali nama kecil mereka yang dibawa dari sejak lahir. Dan begitu juga laki-laki, misalnya nama sejak ia kecil namanya Jafar maka setelah ia kawin maka namanya *bape/bapak* Jafar. Begitu juga sebaliknya untuk perempuan.

## 3. Golongan Bulu Ketujuh

Golongan ini adalah masyarakat biasa (rendah). Kriteria khusus dari golongan ini adalah sebutannya adalah *Amaq* bagi kaum laki-laki yang telah menikah, sedangkan bagi kaum perempuan yang telah menikah disebut *Inaq*. Dan apabila berbicara dengan golongan *ningrat*, maka golongan *bulu ketujuh* ini harus menggunakan bahasa halus.

Tetapi di dalam perkembangannya peralihan sosial menurut dasar golongan di masyarakat Lombok pada umumnya dan di Desa Kuta pada khususnya sebelum masuknya pariwisata masih terasa kuat seperti yang dialami oleh lingkungan keluarga peneliti sendiri, dan hal ini juga diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh (Widodo) yang telah mewawancarai salah satu tokoh adat Sasak yang ada di Lombok yaitu *Lalu Gde Suparman* menjelaskan bahwa mengapa sebagian orang Sasak yang ada di Lombok masih menghormati kebangsawannya. Menurut beliau bangsawan itu

ibarat keris pusaka, tidak bisa digunakan untuk menebang pohon ( tidak berguna ), tetapi si pemilik akan merasa sedih bila kehilangan keris pusaknya.

Sehingga dapat dikatakan bahwa masyarakat yang demikian tersebut mempunyai tipe-tipe budaya dan cara berpikir anggota masyarakatnya sangat terbatas pada lingkungannya, memegang teguh kebiasaan, berpegang pada tradisi dan hukum yang berlaku dalam lingkungannya (sulit menyimpang dari tradisi dan hukum yang berlaku dalam masyarakat), serta peranan dan pengaruh kepala suku/adat sangat besar.

Namun demikian, meskipun pengaruh kebangsawanan masih sangat kuat, pada struktur masyarakat Sasak pada umumnya dan masyarakat Kuta pada khususnya, namun dari pengamatan sehari-hari dari lingkungan masyarakat pada umumnya telah terjadi pergeseran sebagian dari status golongan menjadi ke per lapisan sosial, hal ini disebabkan oleh perubahan zaman dalam hal ini penetrasi ekonomi pasar yang sudah mulai masuk ke dalam lingkungan masyarakat sehingga menciptakan kelas/strata ekonomi dalam masyarakat. Dan kelas baru tersebut yang mempunyai ekonomi yang sangat kuat itu mempunyai pengaruh penting dalam pola kehidupan sehari-hari dari masyarakat yang bersangkutan (Kuta).

Munculnya kelompok dominan baru semakin terasa setelah masuknya industri pariwisata ke Kuta yang banyak berubah tatanan sosial yang sebelumnya sudah mapan. Sistem industri pariwisata yang kapitalis mendorong munculnya pengorganisasian, sosialisai dan struktur yang semakin rasional. Proses-proses serta bidang-bidang semakin spesifik yang menandai terjadinya pembagian kerja semakin

meluas, individualitas semakin menonjol dan persaingan diantara mereka semakin keras.

Ini berarti nilai-nilai yang sudah tertanam dengan sangat kuat di masyarakat Kuta didalam perkembangannya secara sosiologis telah mengalami pergeseran nilai/perubahan sosial antara lain ke dalam perubahan dari *Gemeisnschaft* ke *Gesellschaft* (**Teori Tonnies**), dan dari solidaritas mekanik ke solidaritas organik (**Teori Durkheim**).<sup>2</sup>

Menurut teori **Tonnies** *Gemeisnschaft* adalah merupakan dasar hubungan yang masih terikat dengan faktor perasaan, seperti hubungan pribadi dan kepentingan bersama. Sedangkan *Gesellschaft* adalah warga-warga kelompok sudah terikat oleh luar dirinya, hubungan kepentingan lebih rasional dan adanya ikatan-ikatan yang tidak permanen, sehingga untuk selamanya tidak dapat terjadi hubungan timbal balik yang harmonis antara warga-warga kelompok tersebut. Dan dalam hubungan yang sama **Durkheim** berpendapat, dalam masyarakat yang solidaritas mekanis masih belum mempunyai diferensiasi dan pembagian kerja, warga masyarakat mempunyai kepentingan dan kesadaran yang kuat pula. Sedangkan pada masyarakat solidaritas organis yang merupakan perkembangan dari masyarakat solidaritas mekanis, telah mempunyai pembagian kerja yang ditandai dengan derajat spesialisasi tertentu.

Analisa terhadap perubahan sosial tidak hanya sekedar cukup memahami seperti yang dipaparkan dalam teori-teori tersebut, namun perlu untuk mencari faktor-

---

<sup>2</sup> Soejono Soekanto, sosiologi suatu Pengantar .Jkt, CV. Rajawali, hal 17

faktor yang mempengaruhi perubahan dan bagaimana implikasi sosialnya dan hukumnya. Jika kita melihat secara historis bahwa perubahan sosial tersebut telah tampak terlihat adanya hubungan yang sangat erat antara kapitalis, industrialisasi, dan munculnya hukum modern. Pada saat itu peranan hukum modern semakin penting seiring dengan tuntutan yang di bebaskan kepadanya oleh proses industrialisasi dan sistem ekonomi kapitalis.

Implikasinya adalah bahwa tatanan normatif asli yang semula tumbuh dan diakui oleh kelompok masyarakat yang fungsinya untuk mengatur kehidupan antar mereka telah disisihkan oleh hukum modern. Tetapi hukum yang disisihkan tersebut tidak benar-benar hapus atau musnah semuanya, masih terasa ada dan walaupun secara tradisi telah banyak berubah, misalnya Tradisi Bau Nyale ( tangkap cacing laut). Sampai sekarang masih terus diikuti dan dipatuhi oleh masyarakatnya walaupun telah dikemas oleh pemerintah untuk dijadikan salah satu komoditas pariwisata.

Selain itu Implikasi lainnya adalah munculnya kelompok dominan lainnya (kekuatan modal) dalam stratifikasi sosial, dan kelompok dominan ini akan berusaha untuk memaksakan kehendaknya agar diterima oleh lapisan-lapisan lainnya di dalam masyarakat. Semakin tinggi kedudukan suatu kelompok secara ekonomi maupun politik, semakin pula kemungkinan kepentingannya tercermin dalam hukum. Pelapisan sosial ini merupakan kunci bagi penjelasan mengapa hukum itu bersifat diskriminatif, baik pada substansi peraturan-peraturannya, maupun melalui penegakannya.

## **4.2. Pembahasan.**

### **4.2.1. Konsep Pembebasan Hak Atas Tanah untuk Kawasan Pariwisata di Desa Kuta.**

Sebelum peneliti menjelaskan dengan panjang lebar mengenai proses pembebasan tanah untuk kawasan pariwisata di Desa Kuta, maka perlu kiranya terlebih dahulu untuk diketahui bagaimana konsep awal dari pengadaan tanah yang dilakukan dengan cara pembebasan hak atas tanah oleh pemerintah untuk keperluan swasta.

Seperti apa yang sudah dijelaskan diatas, bahwa secara umum kondisi sumber daya alam atau sumber agraria di NTB sangatlah minim. Hampir setiap tahun selalu dibayangi dengan berbagai macam musibah. Kelaparan menjadi suatu hal yang biasa dan semakin membuat masyarakat tidak berdaya. Sebagai daerah agraris, daerah ini pernah menyanggah gelar kantong kelaparan (kemiskinan) di Indonesia, khususnya di Pulau Lombok (bagian Selatan).

Di dalam menghadapi kondisi tersebut, maka propinsi ini telah mencoba bersama swasta untuk mengeksploitasi hutan. Dan walaupun eksploitasi hutan telah digalakkan dalam beberapa tahun tetapi tidak mendapatkan hasil yang memuaskan, dan pada akhirnya tidak mampu merangsang sektor swasta untuk menanamkan modalnya dengan cara yang lebih besar di Daerah ini, sehingga pemerintah merubah haluan untuk mencari peluang/sector yang lain yang bisa mengatasi masalah tersebut di atas.



Maka pemerintah berupaya untuk menggali dan mengembangkan sektor pariwisata yang sudah sudah berjalan sejak tiga puluhan tahun silam yaitu dengan SK. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTB Tanggal 28 Mei Tahun 1967. dan untuk merealisasi hal tersebut maka pemerintah pada waktu itu membentuk Badan Pembimbing Pariwisata Daerah untuk merencanakan pengembangan industri pariwisata NTB yang pada saat itu dipusatkan di Pulau Lombok.

Maka pada 1987 Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Pulau Lombok telah disusun dengan bantuan penelitian, analisis dan perencanaan WTO (*World Tourism Organisation*) yang dibiayai oleh pemerintah pusat dan UNDP. Dan dalam rencana induk tersebut telah ditegaskan dan direkomendasikan beberapa kawasan pengembangan pariwisata yang ada di Lombok barat dan Lombok Tengah, sehingga salah satu yang ada di Lombok Tengah ini adalah kawasan pariwisata pantai selatan yaitu Kawasan Pariwisata Pantai Kuta Putri Nyale (*Kute Puteri Nyale Beach Resort*).

Jika merujuk pada pada study yang dilakukan oleh UNDP dan WTO, maka arah pengembangan dari pariwisata NTB terdiri dari:

1. Meningkatkan wisatawan luar negeri untuk menambah devisa negara dan pengembangan ekonomi daerah.
2. Meningkatkan wisatawan domestik untuk mendorong redistribusi pendapatan daerah dan seraya menambah

pemahaman tentang budaya dan memberi sumbangan terhadap integrasi sosio-budaya dan rasa kesatuan nasional.

3. Meningkatkan tingkat pendapatan dan kesejahteraan ekonomi dan distribusi keuntungan ekonomi, termasuk kegiatan yang berkaitan dengan industri pariwisata seperti produk kerajinan, pertanian dan industri.
4. Membuka kesempatan kerja baik di tingkat regional maupun lokal.
5. Meningkatkan pelestarian bentuk-bentuk kebudayaan tradisional dan ekspresi seni dan tempat-tempat bernilai sejarah lainnya.
6. Meningkatkan pelestarian lingkungan alam, terutama sumber daya lingkungan alam daratan, Flora Fauna, dan lingkungan perairan, pantai, taman laut, dan kehidupan laut.
7. Menyediakan daya tarik, fasilitas dan pelayanan bagi para wisatawan baik yang dapat dimanfaatkan oleh wisatawan, kegiatan usaha dan masyarakat lokal.
8. Mengembangkan sikap, keahlian teknis dan manajerial agar berperan serta secara aktif dalam kegiatan pariwisata dan memberikan pelayanan bagi wisatawan dan mempertahankan keramah-tamahan penduduk lokal terhadap wisatawan.

Jika kita menganalisa secara sepintas bahwa, dari delapan versi UNDP tersebut bahwa pemberdayaan masyarakat lokal sangat diperhatikan sehingga sehingga tidak akan menampakkan sesuatu yang mudah menyulut ke hal-hal yang berbau konflik di masyarakat.

Dalam perkembangan seterusnya karena Pemerintah Daerah tidak mempunyai dana yang begitu besar untuk mengelola kawasan pariwisata Pantai Kuta, maka Pemerintah Daerah Tk I NTB mengadakan kerjasama dengan Perusahaan Dalam Negeri yang khusus mengelola kawasan pariwisata yaitu (PT.Rajawali Wirabakti Utama) untuk mengembangkan kawasan tersebut, dan kerjasama itu tertuang dalam Perjanjian Dasar No. 113 Tahun 1989, yang dibuat pada 3 Mei Tahun 1989. Tetapi sebelum dibuatkan perjanjian dasar tersebut, berdasarkan peremisnya yang menyatakan bahwa “ pada tanggal 9 Pebruari 1989 telah diadakan suatu perjanjian pendahuluan dengan No. 50 Tahun 1989 dengan maksud untuk membentuk suatu Perseroan Terbatas guna mengembangkan, membangun, memelihara, mengurus dan memasarkan kawasan pariwisata tersebut. Dan ketentuan tersebut dipertegas dengan jelas dalam pasal 3 dari perjanjian dasarnya yang menyatakan bahwa untuk keperluan proyek ini akan dibentuk suatu Perseroan Terbatas.

Berkaitan dengan hal diatas, maka untuk bisa berjalannya suatu perusahaan yang akan dibentuk tersebut, diharuskan adanya suatu perangkat peraturan perundang-undangan. Maka untuk melegalisasi dari kegiatan

tersebut maka Pemerintah Daerah Tk I NTB mengeluarkan Peraturan Daerah No 9 Tahun 1989 Tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata di NTB, sehingga dengan diterbitkannya aturan tersebut maka hampir semua daerah pinggiran pantai baik dari sebelah barat, selatan dan timur, pulau Lombok adalah merupakan kawasan pariwisata, selain itu diterbitkan SK. Gubernur No. 20/1989 tentang pedoman pembangunan kawasan pariwisata, serta beberapa peraturan lainnya yang berkaitan dengan pembangunan kawasan pariwisata.

Maka atas dasar perjanjian dasar tersebut dibentuklah PT. LTDC (Lombok Tourism Development Corporation) yang merupakan perusahaan patungan antara Pemda NTB dengan PT. Rajawali Wirabakti Utama, dengan jangka waktu kerja selama 35 tahun dan dapat diperpanjang selama 35 tahun kembali, maka setelah berakhirnya masa kontrak, semua saham harus diserahkan kembali pada daerah. Dan dengan komposisi saham yang telah ditentukan dalam perjanjian. Di dalam perjanjian itu ditegaskan antara lain bahwa:

1. Pihak PT. Rajawali akan mengusahakan keperluan pendanaan, menyediakan tenaga ahli, memberikan bimbingan tenaga teknis dan manajemen
2. Pihak Pemerintah daerah akan membantu membebaskan Tanah untuk kawasan yang diperlukan dengan dana yang disediakan oleh perusahaan patungan yang akan dibentuk, untuk mengurus semua

perizinan, memberikan bimbingan dan pengarahan yang sesuai dengan kebijakan umum pemerintah.

Dan berdasarkan perjanjian awal tersebut perusahaan telah membebaskan dan menguasai lahan seluas 500 Ha.

Namun dalam perkembangannya sebagian isi dari perjanjian dasar itu dirubah dan disetujui Adendum II, yang salah satunya berisi mengenai perubahan jumlah luas lahan yang pada awalnya 500 Ha menjadi 1.250 Ha. Dan perubahan tersebut dilakukan tanpa ada alasan yang pasti dan tanpa sepengetahuan Dewan di Lombok Tengah, hal ini dipertegas dengan Wawancara yang dilakukan kepada salah satu tokoh Birokrasi pada waktu itu yaitu **Drs. Arfah Muzakkar** (Sekda NTB pada waktu itu). Beliau menyatakan bahwa untuk syahnya penambahan areal tersebut harus memakai Peraturan Daerah, tetapi pada perkembangan selanjutnya hanya memakai SK. Gubernur saja, dan sampai pada proses seterusnya SK. Gubernur tersebut tidak pernah Diperdakan.<sup>3</sup>

Dengan merujuk pada situasi diatas, bahwa sesuai dengan pasal 5 c (iii) dari perjanjian dasar tersebut, maka Pemerintah Daerah NTB telah membebaskan tanah seluruhnya 1.250 Ha, dan sesuai dengan konsep awal bahwa tanah yang sudah dibebaskan tersebut, maka secara langsung telah terjadi pemutusan hubungan hukum antara si empunya. Dan Pemerintah Daerah TK I NTB yang secara langsung mempunyai kepentingan tertentu di balik pembebasan tanah dan sekaligus memegang hak pengelolaan atas tanah tersebut, dan kemudian hak pengelolaan yang dipegang oleh Pemda Tk I NTB tersebut diserahkan/diberikan kepada perusahaan

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Drs. Arfah Muzakkar tgl 25 Juli 2002

yang telah dibentuk tersebut yaitu PT. (LTDC) untuk diusahakan dan dikembangkan yang sesuai dengan perjanjian awal.

PT. (LTDC) yang merupakan perusahaan patungan akan mengembangkan kawasan tersebut dengan memegang Hak Guna Bangunan. Dan Hak Guna Bangunan tersebut harus dimohon haknya pada pejabat yang berwenang untuk mendapatkan legalisasi hukum.

Dalam rangka proses perizinan maka PT. (LTDC) telah memperoleh berbagai jenis rekomendasi yang diperlukan baik dari Pemda sendiri maupun dari pejabat yang terkait yang antara lain :

1. Rekomendasi dari Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah untuk mendirikan Usaha Kawasan Pariwisata Pantai Kuta/Pantai Aan.
2. Rekomendasi dari Direktorat Jenderal Pariwisata untuk mendirikan Usaha Kawasan Pariwisata di Lombok.
3. Ijin Usaha Kawasan Pariwisata dari Gubernur Propinsi NTB Tanggal 21 Februari 1990 No.48 Tahun 1990 sesuai dengan peraturan daerah No.10 Tahun 1990.
4. Ijin Lokasi
5. Ijin H.O.

NP1-MUSTAK-UNDIP

6. Ijin Pembebasan Tanah.
7. Surat Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Tanggal 2 oktober tahun 1992.

Dengan melihat dan menganalisa berbagai bentuk bukti formal yang berupa berbagai macam surat rekomendasi yang sudah diterbitkan tersebut, maka secara yuridis formal perusahaan telah bisa dilaksanakan sesuai dengan rencana semula.

#### **4.2.2. Prosedur Pembebasan Hak Atas Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.**

Untuk mengetahui suatu peristiwa hukum tersebut syah atau tidak, maka setidak-tidaknya kita harus berpijak pada bagaimana prosedur/proses pelaksanaannya pada tingkat implementasi. Apakah sesuai dengan peraturan yang berlaku atau tidak. Maka dengan demikian sesuai dengan apa yang menjadi duduk persoalan, supaya untuk lebih terarah dari penelitian ini maka penulis akan membahas bagaimana prosedur pembebasan tanah yang dilakukan oleh aparat yang terkait pada waktu terjadinya pembebasan tersebut.

Kalau kita berbicara secara umum masalah pengadaan tanah dengan cara pembebasan ini, sudah sedemikian banyak dan menyulut ke hal-hal yang berbau konplik, yang telah menghiasi dari sejarah hukum pertanahan kita. Tak kurang seperti kasus Kedungombo, Tapos, Nipah, dan kasus-kasus tanah

lainnya yang sama dengan kasus tersebut. Begitu juga di Pulau Lombok, seperti Gili Terawangan, Rowok dan yang terakhir adalah kasus Rempek.

Dan seiring dengan digalakkan pembangunan kepariwisataan di NTB pada sekitar tahun 80 an, pelepasan hak atas tanah rakyat setempat yang diperuntukkan sebagai kawasan pariwisata telah mulai dilakukan secara besar-besaran dan bergelombang. Seperti penulis sebutkan diatas bahwa dengan diterbitkannya Perda No 9 Tahun 1989 jo Perda No 7 Tahun 1990 yang diterbitkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTB maka PT (LTDC) yang merupakan perusahaan patungan telah membebaskan dan menguasai tanah penduduk seluas 1.250 Ha, dengan memegang Hak Guna Bangunan. Sehingga konsekwensi hukumnya adalah bahwa perusahaan tersebut mempunyai hak untuk mengatur pengelolaan pariwisata di kawasan tersebut sehingga secara langsung rakyat yang mempunyai hak atas tanah dan pengusaha kecil yang telah membangun hotel melati (penginapan) dan restaurant harus dengan rela dan terpaksa angkat kaki dari lahannya.

Kalau berbicara mengenai pembebasan tanah yang terjadi di Pantai Kuta Putri Nyale, bahwa dari awal pemerintah sudah mengetahui bahwa kawasan tersebut memang akan dipakai untuk kepentingan swasta, tetapi dalam tahap sosialisasi yang dilakukan oleh para kaki tangan (calo) baik dari kalangan swasta maupun birokrat, dimana sosialisasi tersebut dilakukan lewat masjid dalam bentuk pengajian, atau lewat pengeras suara lainnya, bahwa isi dari pidato tersebut bahwa masyarakat harus dengan rela untuk melepaskan



haknya karena tanah tersebut akan dibebaskan oleh pemerintah untuk dikembangkan, dengan mendapatkan ganti rugi, sehingga akan dapat mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat sendiri.

Dan untuk mempercepat proses pembebasan tanah tersebut PT. (LTDC) yang berada dibalik legalisasi hukum yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, yang secara tidak langsung berada dibalik aksi dari pada kaki tangannya di lapangan, dan dilain pihak Pemerintah Daerah juga yang secara langsung mempunyai kepentingan tertentu, ikut mendukung aksi dari para calo tersebut dengan alasan bahwa Pemda Tingkat II Lombok Tengah tidak mampu untuk menertibkan para calo tanah tersebut, dengan alasan bahwa perbuatan hukum yang dilakukan oleh calo dengan pemegang hak tanpa sepengetahuan dari Pemda sendiri.

Pelepasan hak atas tanah yang dilakukan melalui bujuk rayu yang dilakukan oleh para calo-calo tanah tersebut diperoleh dengan memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat terhadap hukum pertanahan, dan tidak tahu bagaimana perkembangan nilai harga tanah tersebut kedepan. Dan para calo ini setelah membeli tanah dengan harga murah maka akan menjual kembali kepada perusahaan dengan harga tinggi dan atau mendapat persen dari perusahaan.

Hal ini, seperti yang diutarakan Oleh **Haji Jamil Samanhudi** yang menjadi salah seorang dari sekian calo tanah pada waktu itu : beliau mengatakan bahwa dia memang benar disuruh oleh seorang pengusaha dari Jakarta untuk membeli tanah di Kuta pada waktu itu dan ia membayar masyarakat dengan cara mencicilnya sampai dengan waktu yang tidak ditentukan dan dengan harga rata-rata diantara 2.500.000 –

300.000 per are.<sup>4</sup> Bahkan dari beberapa responden yang ditemukan oleh penulis, dari sekian responden tersebut ada sebagian yang cuma baru dibayar separuhnya, sementara dipihak lain tanahnya sudah dibebaskan. Dan dari semua perjanjian jual beli yang dilakukan oleh para calo dengan para pemegang hak atas tanah tersebut menurut sepengetahuan penulis tidak ada prosedur yang jelas seperti yang dijelaskan oleh Undang-undang, hanya cukup menggunakan kwitansi penerimaan uang yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak.

Dalam perkembangan selanjutnya, karena pembebasan/jual beli tanah yang dilakukan oleh para calo tanah tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh perusahaan maka perusahaan secara langsung turun kelapangan untuk membebaskan tanah tersebut. Sehingga dalam rangka pembebasan tanah, PT.(LTDC) bekerja sama dengan Pemerintah Daerah Tk. II Lombok Tengah untuk membentuk Team Satu Atap yang terdiri dari unsur Pemerintah Daerah, Kecamatan, Kepala Desa, dan Kepala Dusun setempat untuk mengklasifikasikan status hukum tanah (Tanah Negara, Tanah Garapan, Tanah Milik Bersertifikat, Tanah Instansi dan lain-lainnya), sehingga akan mudah untuk dilakukannya proses ganti rugi.

Tim satu atap selain berfungsi untuk menginventarisir semua tanah, tanaman dan bangunan yang ada di atas tanah tersebut, juga untuk melakukan dialog dengan masyarakat/pemilik tanah tentang bentuk dan konsep ganti rugi serta dalam rangka untuk menertibkan pembebasan tanah tersebut. Tetapi pada tingkat implementasi di lapangan tim ini yang pada dasarnya bertugas untuk melakukan pengawasan atau juri dalam rangka penertiban proses pembebasan tanah seperti yang diamanatkan oleh

---

<sup>4</sup> Wawancara dengan Haji Jamil Samanhudi pada tanggal 3 Agustus 2002

Pasal 11 PMDN No. 15/1975 justru ikut bermain dan secara tidak langsung masih berpihak pada perusahaan, sehingga tidak seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Dan dari data yang penulis dapatkan di lapangan bahwa pemberian ganti rugi rata-rata antara Rp. 190.000 sampai dengan 350.000/are.<sup>5</sup>

Dalam kondisi yang demikian, Pemerintah Daerah Tingkat II Lombok Tengah di satu pihak dan perusahaan di lain pihak terus mendapat perlawanan dari rakyat, maka pada tahun 1991 Senat Mahasiswa Universitas Mataram (SMUM) berusaha untuk mengadakan dialog dengan Pemda untuk membicarakan konsep pembangunan pariwisata yang berwawasan rakyat. Dan SMUM mengungkapkan pendapatnya, bahwa masyarakat lokal (Kuta) seharusnya bukan hanya menjual lahan kepada investor, tetapi lahan mereka harus menjadi saham penyerta dalam perusahaan dalam rangka untuk menjaga keberlangsungan ekonomi rakyat. Namun dialog tersebut tidak mencapai titik temu, sebab Bupati Lombok Tengah, **Kol. Ircham** menolak dengan mentah konsep tersebut, dan seraya mengatakan dan mengkalkulasikan bahwa pariwisata Kuta (LTDC) akan menyerap tenaga kerja yang sangat banyak sekitar 17.000 orang. Dan pada tahun yang sama ratusan petani dan nelayan berbondong-bondong datang ke Gedung DPRD Tk II Lombok Tengah dan

---

<sup>5</sup> Dokumen dari PANSUS DPR Tk. I NTB Masalah Pertanahan NTB Kusus, PT LTDC. Tahun 2000

DPRD Tk I NTB untuk mempertanyakan bagaimana nasibnya, tetapi tidak mendapat penyelesaian yang kongkrit.

Dalam rangka untuk proses mempercepat pembebasan tanah pengusaha, seperti yang diterangkan oleh tokoh masyarakat Desa Kuta (**Haji Sabarudin dan Lalu Dawe**), Pengusaha dan kaki tangannya baik yang berada di Kabupaten, Kecamatan maupun Desa dan para Kadus-kadusnya untuk merayu para pemilik lahan dengan berbagai dalih untuk segera melepaskan haknya<sup>6</sup>. Dan diberi ganti rugi sesuai dengan keinginan panitia atau pengusaha tanpa unsur pemerataan (artinya sesuai dengan kevakalan dari yang si empunya tanah).

Hal ini juga diperkuat dengan wawancara dengan Kepala Desa Kuta beserta jajarannya pada hari dan tanggal yang sama. Beliau mengatakan bahwa masyarakat pada waktu itu banyak yang tidak mau menjual tanahnya (walaupun juga ada yang menjual dengan sukarela), tetapi Pemerintah dan pengusaha dengan berbagai dalih, maka dengan terpaksa rakyat menjual tanahnya, dengan pemberian ganti rugi yang berbeda. Bahkan perumahan penduduk yang berada di sekitar kantor Desa Kuta yang sekarang telah didatangi oleh oknum birokrasi dari tingkat II untuk mengintimidasi rakyat supaya mau untuk melepaskan haknya.

Dan berdasarkan temuan di lapangan bahwa kebutuhan akan tersedianya tanah untuk keperluan pembangunan di bidang kepariwisataan yang dilakukan oleh

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Haji Sabarudin pada tanggal 8 September 2002

investor dengan cara pembebasan telah dilakukan dengan cara tidak wajar. Adanya ketimpangan yang terjadi dalam proses pembebasan tanah dan dalam pemberian ganti rugi pembebasan tanah yang dimiliki oleh masyarakat mengalami kesulitan, tetapi tidak demikian halnya tanah yang dimiliki oleh instansi atau tanah yang dimiliki oleh orang-orang yang terpendang yang mempunyai akses ke atas. Departemen kehakiman yang mempunyai tanah seluas 37 hektar yang berada di daerah kawasan pariwisata Kuta dibayar dengan harga Rp. 7.880 per meter, sedangkan tanah rakyat dibayar antara Rp. 2.500 sampai dengan Rp. 3.000<sup>7</sup>. Dan pembayaran yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah (masyarakat biasa) tersebut sesuai dengan SK. Bupati No. 596/01/88 tanggal 1 September 1988.

Tetapi berdasarkan temuan penulis berdasarkan keterangan Kepala Badan Pertanahan Nasional Tk II Lombok Tengah, **Ilham, SH** bahwa BPN tidak pernah menerbitkan harga dasar tetapi hanya berupa harga yang memang dibuat dari bawah itu, merupakan patokan sebagai pemasukan ke kas negara bagi penerima pemegang hak atas tanah, tetapi menurut beliau bahwa itu yang dipakai tameng oleh PT (LTDC) untuk dipakai sebagai dasar pembayaran kepada masyarakat dalam pembebasan tanah di Kuta<sup>8</sup>. Hal ini diperkuat dengan dokumen yang ada di Pansus DPRD NTB yang khusus membahas tentang Kuta bahwa memang benar Bupati tidak

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan Gusti Putu Ekadana dan Zaenal Asikin SH (Pengacara dan Konsultan Hukum)

<sup>8</sup> Wawancara dengan Irhan SH tanggal 16 Agustus 2002 di Praya

pernah menerbitkan SK mengenai besarnya harga/ganti rugi tanah seperti yang tercantum dalam ADENDUM II, dan yang ada hanyalah Surat Keputusan Bupati tentang besarnya ganti rugi yang harus dibayar kepada negara bagi orang/pihak yang memperoleh hak atas tanah dan diterbitkan setiap tahun.

Dari sekian kasus pembebasan hak atas tanah yang dilakukan oleh investor yang ada di Desa Kuta, maka berdasarkan pengamatan penulis bahwa masyarakat tidak mau untuk melepaskan haknya dengan berbagai dalih antara lain, adanya ganti rugi yang tidak sama (tidak adil) dan memang dia tidak mau untuk menjual karena dia sudah lama tinggal disana dan hanya itu yang menjadi satu-satunya sumber penghidupannya, tetapi dengan kondisi seperti itu (daripada saya digusur dengan paksa dan tidak mendapatkan uang) lebih baik tanah tersebut saya lepaskan saja, walaupun dengan berat hati.

Padahal kalau kita merujuk pada Pasal 6 dari PMDN No 15 tahun 1975. Tentang Tata Cara Pembebasan Tanah dengan pemilik tanah, sehingga akan mendapatkan kesepakatan harga yang dianggap patut dan tidak

merugikan kedua belah pihak. Tetapi berdasarkan kenyataannya di lapangan menunjukkan adanya kecenderungan bahwa yang dianggap sebagai musyawarah dalam menentukan bentuknya ganti rugi lebih dititikberatkan pada segi formalitas/prosedur belaka, misalnya adanya undangan musyawarah, berapa kali diadakan, jumlah yang hadir dan lain-lainnya tanpa memperhatikan substansi/isi dari yang dimusyawarahkan.

Suatu musyawarah akan dapat menghasilkan kesepakatan haruslah dilandasi asas kesejajaran antara pihak-pihak yang bermusyawarah dan dilaksanakan tanpa tekanan berupa apapun. Walaupun secara prosedural musyawarah telah memenuhi syarat formal, namun apabila keputusan yang dihasilkan di landasi oleh adanya tekanan, maka tidak dapat dikatakan telah dicapai kesepakatan karena tekanan itu merupakan perwujudan dari pemaksaan kehendak satu pihak untuk menekan pihak lain agar mengikuti kehendaknya.

Hal ini juga telah ditentukan dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTB No 120 Tahun 1990, Tentang Tata Cara Penyediaan dan Pemberian Hak-hak Atas Tanah untuk keperluan Usaha Kawasan Pariwisata, ditentukan bahwa Bagi perusahaan yang tidak menggunakan fasilitas PMDN dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan c menentukan bahwa : Pembebasan/pembelian tanah harus dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi/santunan yang dibayarkan. Dan apabila tidak tercapai kesepakatan

mengenai bentuknya dan besarnya ganti rugi, maka dapat ditempuh cara penyediaan lokasi pengganti .

Namun dalam perkembangannya pembangunan pariwisata yang bertaraf internasional berjalan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan karena mendapat perlawanan dari rakyat, maka manajemen pihak perusahaan menjadi bingung , bahkan menurut keterangan salah seorang dari PT(LTDC) sendiri yaitu **M. Sareh**, yang diperkuat oleh beberapa tokoh masyarakat, pada saat pertemuan dengan para petani dan nelayan/rumput laut yang diadakan rapat di kantor Camat Pujut, 24 Agustus 1998, bahwa ia menyatakan pembebasan yang dilakukan oleh PT (LTDC) tidak dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan dan selain alasan diatas bahwa PT(LTDC) kekurangan modal akibat dari krisis ekonomi, dan dari saat itu pihak perusahaan telah meninggalkan beberapa permasalahan yang sangat krusial yang sampai saat ini belum ada titik temunya, sehingga tanah yang sekian ribu hektar telah ditelantarkan dan terbengkelai yang pada akhirnya masyarakat sendiri yang akan merasakan akibatnya secara langsung.

Dari hasil penelitian pada sejumlah dokumen antara pihak Pemda dengan PT (LTDC) dapat ditemukan sumber penyebab penelantaran tanah oleh pihak swasta , bahwa pengembangan industri pariwisata di Kuta telah diserahkan pada badan otorita atau Perseroan Terbatas (LTDC) dan pemerintah memberi konsesi lahan dengan dengan luas tertentu kepada badan otorita tersebut.



Badan otorita (LTDC) yang menguasai sebuah kawasan pariwisata kemudian akan mengundang investor untuk menanamkan modalnya.

Apabila dilihat dari modus operandi dari pengolahan salam ini PT (LTDC) tidak lebih dari sebuah badan otorita yang berperan sebagai *broker* lahan pariwisata. Dapat dikatakan badan otorita yang berperan sebagai agen pemasaran untuk menarik penanaman modal dan memberi konsesi lahan pada sebuah perusahaan pariwisata. Akibatnya dari sekian ribu hektar yang telah dibebaskan, hanya terdapat satu kompleks hotel berbintang dan Matahari Inn yang berhasil didirikan. Padahal berdasarkan *site plan*, kawasan pariwisata Kuta akan dilengkapi dengan berbagai sarana akomodasi dan fasilitas pendukung lainnya, seperti hotel berbintang, lapangan golf, pusat olah raga, pusat perbelanjaan, desa budaya dan lain-lainnya. Hingga menginjak tahun 1999 ratusan hektar lahan yang sudah dibebaskan telah ditelantarkan.

Hal ini berarti, baik lahan darat maupun lahan laut sudah tidak lagi berfungsi sosial, sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 6 UUPA, tetapi sudah menjadi komoditi yang bisa dikomersilkan oleh para pengusaha. Demikian pula dalam Pasal 13 UUPA ayat (2) bahwa dalam hal ini pemerintah harus melarang para pengusaha untuk mengusahakan tanah yang berada pada satu tempat/monopoli, tetapi dalam kenyataannya justru memfasilitasi monopoli yang dilakukan oleh swasta.

Dari beberapa uraian tersebut di atas dapat dianalisa *Pertama*, bahwa kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah secara perspektif yuridis hanya melihat suatu permasalahan dari sudut positivisme hukum dengan berlandaskan pada hukum positif, tetapi kurang memperhatikan kemanfaatan hukum atau kepentingan langsung dari masyarakat terhadap hukum yang diterapkan tersebut. Tujuan aparat pemerintah hanya melaksanakan ketentuan hukum formal, sedangkan masyarakat bertujuan untuk mewujudkan suatu kemanfaatan yang diperoleh dari penerapan hukum. Dan kehadiran hukum disini terpanggil untuk melayani kebutuhan elementer bagi kelangsungan kehidupan sosial<sup>9</sup>. Fungsi hukum disini adalah untuk mengatur hubungan hukum antara manusia, dan hubungan antara manusia dengan negara, agar segala sesuatunya berjalan dengan tertib<sup>10</sup>. Dan pada kondisi di atas secara yuridis formal, bahwa hukum itu akan menemukan nilai kepastian hukum saja, tetapi kurang menjangkau nilai keadilan dan kemanfaatan, misalnya dengan pengusuran dan penyingkiran para petani Kuta tersebut tidak akan menjangkau nilai keadilan dan kemanfaatan bila hanya dipahami secara doktriner, sebab jika menggunakan analisis doktriner, maka yang paling berhak adalah mereka yang memiliki alat bukti formal, yakni para pengusaha yang sudah mempunyai perizinan formal untuk menguasai dan memanfaatkan tanah untuk pengembangan pariwisata.

---

<sup>9</sup> Satjipto Raharjo. *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung Angkasa, 1980) hal 80

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. hal 63

Tetapi dalam kenyataannya jika kondisi tersebut dikaitkan dengan wacana perkembangan antropologi hukum maka dapat dikatakan bahwa paradigma pembangunan hukum negara yang cenderung mengarah pada pembentukan pada suatu sistem hukum yang diberlakukan secara sama dan merata untuk semua orang dalam satu wilayah negara yang diklasifikasikan sebagai negara yang menganut senralisme hukum, sementara di lain pihak telah menutup mata dan mengabaikan berbagai macam variasi-variasi hukum yang telah memang telah nyata hidup dan diakui di masyarakat. Maka implikasinya adalah dengan dominasinya hukum negara terhadap hukum lokal yang pada umumnya bersifat refresif sehingga akan terjadi pendudukan terhadap beberapa variasi hukum yang hidup dan berkembang pada masyarakat lokal.

*Kedua*, bahwa kebijakan/peraturan yang dikeluarkan oleh penguasa tersebut pada tingkatan implementasi, bahwa hukum yang seharusnya diharapkan bersifat netral, justru sebaliknya lebih condong untuk mendakwakan diri pada penguasa dan kehilangan wibawa dan netralitasnya. Intervensi yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan cara memberikan hak atas tanah kepada pemilik modal yang akan melakukan investasi, intervensi pemerintah misalnya, dengan cara memberikan izin lokasi dan ini seringkali dijadikan oleh pemegang izin tersebut sebagai sarana untuk melakukan penggusuran terhadap tanah rakyat. Demikian pula

pemilik modal dapat dengan mudah untuk mendapatkan HGB , dan hak-hak lain-lainnya.

Dengan pemberian fasilitas oleh pemerintah tidak hanya memberikan kemudahan untuk melakukan pembebasan tanah tetapi yang paling pokok adalah intervensi pemerintah dalam mengendalikan harga dasar tanah, sehingga dengan mudah pemilik modal mendapatkan tanah dengan harga murah. Maka secara tidak langsung pemilik modal telah mendapat subsidi dari rakyat dengan keringanan dalam bentuk tanah. Fenomena ini merupakan sikap mendua dari pemerintah, disatu sisi pemerintah ingin mengembangkan pasar tanah yang efisien yang didasarkan pada mekanisme pasar, namun dilain pihak menyebabkan adanya distorsi pasar.

Dan hal ini jika kita hubungkan dengan teori konflik bahwa otoritas legal-rasional yang dibentuk dan dijalankan oleh organisasi birokrasi yang disebut **Weber** untuk mencerminkan rasionalitas instrumental dan diyakini sebagai paling efisien dan ternyata tidak berfungsi sebagai mana yang dibayangkan bahkan justru sebaliknya (1) Bahwa birokrasi justru menjauhkan hukum dari realitas masyarakat, (2) antara hukum dan birokrasi saling menegasi, (3) Birokrasi mudah menjelma menjadi hukum atau kekuasaan yang menindas rakyat (4) Birokrasi dapat menjadi alat kepentingan elit tertentu sehingga pada akhirnya tindakan dan keputusan dari para birokrasi yang biasa disebut Legal-rasional menjadi Irrasional di di mata masyarakat.

Dan yang *ketiga* adalah bahwa hukum yang selama ini dikumandangkan oleh Teori-teori Hukum Modern yang dijadikan pegangan oleh penguasa/birokrat yaitu hukum berfungsi sebagai sarana untuk perubahan sosial (social engineering), telah kehilangan momentumnya, karena perubahan yang didengungkan/diumbar oleh penguasa terhadap masyarakat tidak pernah ada, sehingga masyarakat saja yang merasakan akibatnya secara langsung . Dan ini terbukti dengan ditelantarkannya ratusan hektar tanah oleh investor dan tidak difungsikannya lahan tersebut sebagai mana mestinya. Sehingga janji dari penguasa dan investor dilain pihak, yang akan mampu menampung sebagian besar tenaga kerja pada masyarakat Kuta jika perusahaan sudah berjalan hanya tinggal kanangan, yang tidak ada ujung pangkalnya.

Dalam perspektif ke depan di dalam rangka menangani masalah pemilikan dan penguasaan lahan yang cenderung mengarah ke hal-hal ke arah konflik maka semestinya tidak lagi cenderung mencari pembenaran dan kesalahan dengan pandangan-pandangan yang bersifat saling menyudutkan, tetapi mencoba berusaha untuk membangun teori-teori yang mempertimbangkan fungsi , kepastian, kemanfaatan, keadilan, dan efek sosial sehingga akan tercipta keserasian hubungan antar, masyarakat dan negara dilain pihak.

### **4.2.3. Implikasi-Implikasi Sosial Pembebasan Hak atas Tanah.**

#### **4.2.3.1. Tanah Sebagai Sumber Konflik**

Jika kita memperhatikan kasus- kasus tanah dari beberapa dasawarsa yang lalu pada umumnya mempunyai implikasi yang sama terhadap masyarakat pemilik tanah. Hal ini sangat erat kaitannya dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh penguasa, artinya adalah dengan sebuah kebijakan tersebut pihak siapa yang dirugikan dan diuntungkan. Tetapi jika kita berbicara umum bahwa disaat kebijakan tersebut berada pada tingkat implementasi, bahwa pihak yang secara langsung diuntungkan adalah sebagian kecil kelompok masyarakat terutama yang mempunyai akses terhadap modal. Sehingga fasilitas izin lokasi pemilik modal dapat menguasai ratusan bahkan ribuan hektar tanah rakyat dan dengan uangnya pemilik modal dapat melakukan pembebasan tanah di lokasi-lokasi setrategis, sementara rakyat yang tanahnya berada dalam lingkup suatu izin lokasi harus rela hengkang dari lokasi tersebut.

Walaupun di satu sisi kebijakan tersebut mampu untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan dapat menarik modal, tetapi pada sisi lain kebijakan ini telah menimbulkan dampak yaitu terjadinya marginalisasinya kelompok masyarakat, terutama bagi rakyat yang tanahnya terkena proyek. Pihak-pihak yang secara langsung dirugikan adalah rakyat kecil secara kaseluruhan, dalam arti tidak hanya pemilik tanah yang tergusur Hal ini berarti bahwa rakyat yang kehidupannya sangat terkait dengan tanah, tidak

hanya para pemilik tanah saja yang tergusur tetapi juga melibatkan secara tidak langsung akan melibatkan orang yang secara ekonomi berkaitan dengan tanah, misalnya para penggarap yang tidak bertanah, buruh tani, pedagang hasil pertanian dan beserta mata rantainya. Sehingga akan terjadi tingkat kemunduran sosial ekonomi bagi masyarakat yang bersangkutan.

Kondisi diatas jika tidak dibarengi dengan kebijakan yang secara langsung menyentuh hati nurani masyarakat, maka kerap kali akan mendatangkan konflik antara rakyat dengan pengusaha/pemilik modal dan pemerintah dilain pihak, yang pada ujung-ujungnya akan mendatangkan dampak perubahan sosial ekonomi masyarakat, seperti yang banyak kita saksikan selama ini dan merupakan bagian lembaran hitam dari hukum pertanahan kita

Dalam kasus- kasus pertanahan yang terjadi di Pulau Lombok termasuk juga di Desa Kuta, bahwa masalah ganti rugi, dan cara pembebasan tanah yang begitu menonjol bahkan dapat dikatakan sebagai sentral dari semua masalah yang pada umumnya mendatangkan sengketa yang sulit mencapai titik temu. Rakyat pemilik tanah pada batas-batas tertentu tidak begitu keberatan dengan pembebasan tanah yang akan dilakukan oleh pemerintah, maupun oleh swasta, namun mereka hanya meminta agar tanah yang diambil mendapat ganti rugi atau kompensasi yang adil, sehingga kondisi social ekonomi mereka jangan sampai menurun serta kelangsungan hidupnya tetap belangsung seperti pada saat sebelum terjadinya pembebasan. Karena

tanah bagi mereka merupakan satu-satu sumber penghidupan keluarga dan keturunannya.

Maka dengan demikian sebelum pemerintah atau swasta melakukan pembebasan tanah maka perlu dilakukan langkah-langkah ke depan berupa perencanaan suatu proyek dan terbuka bagi masyarakat (termasuk didalamnya mengenai AMDAL) sehingga tidak terjadi sengketa yang pada akhirnya menimbulkan implikasi negatif bagi rakyat pemilik tanah. Kondisi tersebut yang paling sering diabaikan baik oleh pemerintah sendiri maupun pihak swasta selaku pengembang, seperti yang terjadi di Desa Kuta sendiri.

Berdasarkan pengamatan di lapangan bahwa dengan terjadinya pembebasan tanah yang dilakukan oleh pihak investor, kondisi masyarakat setelah pasca pembebasan pada umumnya telah terjadi kemunduran terhadap kehidupan social ekonominya hal ini disebabkan selain karena pemberian ganti rugi yang menurut aggapannya tidak adil dan diskriminatif, sehingga uang tersebut tidak mampu untuk dipergunakan sebagaimana mestinya atau diusahakan ketempat lain supaya kelangsungan hidupnya bisa berjalan seperti yang diharapkan, karena pada umumnya masyarakat tidak punya pemikiran kedepan, dan tidak mempunyai alternatif lain selain dari berusaha pada sektor pertanian.

Maka akibatnya, karena masyarakat Kuta terlalu konsumtif dan tidak mempunyai konsep kedepan, maka secara umum dapat dikatakan bahwa kondisi masyarakat tidak seperti yang diharapkan. Pembangunan hotel yang



bertarap internasional yang dilengkapi dengan berbagai sarana dan prasarana yang ada pada awalnya akan mampu untuk mendatangkan kemakmuran bagi masyarakat lokal dan akan mampu mengubah sosial ekonomi masyarakat ada akhirnya sima. Sementara di pihak lain masyarakat tinggal menjadi penonton menyaksikan tanahnya yang sudah dibebaskan tetapi telah ditelantarkan oleh pengusaha. Sehingga tanah yang pada mulanya mempunyai fungsi sosial seperti yang diamanatkan oleh Pasal 6 UUPA telah diselewengkan dan tidak berfungsi secara optima. Dan secara yuridis formal jika masyarakat ingin menduduki tanahnya kembali (seperti yang terjadi saat ini di Kuta) maka masyarakat berada pada posisi yang lemah, karena tidak mempunyai bukti formal.

Hal di atas jika dianalisis dengan meminjam pendapat **Boedi Harsono**, bahwa dalam hukum adat tidak dikenal lembaga lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak atas tanah, yang di dalam Hukum Barat dikenal sebagai lembaga "*Acquisitive Vervaring*" (Pasal 1964 jo Pasal 1963 KUH Perdata). Dan dalam hukum adat justru dikenal lembaga "*rechtsveweking*" yang berarti sebaliknya, yaitu dengan lampaunya waktu yang menyebabkan orang menjadi kehilangan hak atas tanah yang dimilikinya<sup>11</sup>.

Dari argumen tersebut dapat ditarik suatu analisis sosio yuridis, semestinya yang perlu dipermasalahkan bukan hanya ditujukan kepada pemilikan maupun penguasa lahan oleh para okupan, tetapi perlu tindakan litigasi dan administratif oleh pejabat yang berwenang terhadap pemilik atau

---

<sup>11</sup> Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembangunan UUPA Isi dan Pelaksanaannya. Edisi Revisi. 1999. Djambatan. hal 312

penguasa hak. Dikatakan demikian karena pemilik atau penguasa Hak Guna Bangunan industri pariwisata, sering kali tidak dapat memenuhi kewajibannya yakni dengan menelantarkan tanahnya, karena terlalu banyak menguasai lahan sehingga ia tidak dapat mengusahakan lahannya secara produktif. Sanksi pencabutan seharusnya diterapkan kepada mereka yang menelantarkan lahan, karena pemegang hak dengan demikian telah melanggar fungsi sosial hak atas tanah.

#### **4.2.3.2. Proses Dan Upaya Penyelesaian Konflik**

Proses penyelesaian konflik antara masyarakat Desa Kuta di satu pihak dengan Pemerintah Daerah Tingkat II Lombok Tengah dan PT.(LTDC) di lain pihak berdasarkan pengamatan penulis dilapangan dilakukan melalui proses penyelesaian di luar pengadilan. Pola yang dilakukan diantara mereka telah mencerminkan adanya kemauan yang sungguh-sungguh untuk menyelesaikan konflik antara mereka dengan cara damai. Oleh karena hukum pada hakekatnya adalah merupakan sarana untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat, maka dengan demikian akan tercipta kedamaian dan keadilan dalam masyarakat untuk itu telah ditempuh berbagai cara dalam mewujudkan kedamaian dan keadilan tersebut.

Jika kita tengok kebelakang tentang perjuangan para petani dan nelayan Kuta untuk memperjuangkan hak hidupnya penuh dengan liku-liku perjuangan yang sangat menyakitkan dan melelahkan seperti, penulis saksikan sendiri secara langsung perjuangan diantara mereka.

Perlawanan tersebut terbukti sekitar bulan Agustus 1999 para petani menduduki dan menginap di Gedung Pemda NTB dan kemudian mereka diterima langsung oleh Wakil Gubernur NTB. Dan tuntutan para petani dan nelayan pada pokoknya adalah :

1. Masyarakat meminta supaya lahannya untuk dikembalikan
2. Cabut HGB PT(LTDC)
3. Meminta perhitungan kembali masalah ganti rugi atas tanah dan bangunan yang ada di atasnya
4. Terhadap tanah-tanah negara bebas yang dahulu digarap masyarakat itu harus dibayar
5. Meminta kebebasan untuk menanam rumput laut disepanjang pantai
6. Meminta agar dibangun kembali masjid dan Musalla di lokasi semula
7. Pelaksanaan tukar-menukar seperti gedung, SD, Kantor Desa Kuta, Pasar Umum dan lain-lainnya agar dibangun secepatnya.
8. Lahan yang ada dikawasan PT. LTDC adalah lahan tidur.

Dengan melihat tuntutan para petani dan nelayan, maka wakil Gubernur NTB berjanji untuk segera menyelesaikan persoalan tersebut, dengan menawarkan sebagai mediator dalam musyawarah selanjutnya.

Didalam perkembangan selanjutnya, sebagaimana tuntutan pokok semula yaitu untuk mengembalikan haknya seperti sebelum keadaan pihak PT (LTDC) masuk ke Kuta . Namun pihak investor hanya dapat mengabdikan sebagian tuntutan para petani, yakni hanya memberikan hak garap pada lahan

darat yang terlantar dan membolehkan para petani rumput laut untuk menanam rumput laut sepanjang tidak berada di sekitar hotel dan tempat para wisatawan berjemur. Dan pihak masyarakat tidak setuju, sebab jika hanya hak garap berarti nasib mereka tidak ada kepastian dan sewaktu-waktu akan diambil kembali jika lahan tersebut diambil kembali oleh pihak LTDC.

Tetapi musyawarah berjalan alot, dan pada kenyataannya pihak Pemda tidak memposisikan sendiri sebagai layaknya mediator tetapi tanpa terang-terangan membela kepentingan PT.(LTDC), bahkan Bupati Lombok Tengah Kol.Ircham berkali-kali menantang para petani untuk menggugat Pemda dan LTDC ke pengadilan jika masyarakat masih belum puas dengan tawaran hak garap. Namun dari pihak petani menolak tantangan tersebut dengan alasan biaya pengadilan mahal, tidak ada modal untuk membayar pengacara, jarak pengadilan dengan desa sangat jauh, dan banyak memakan waktu sementara dipihak lain petani harus bekerja untuk mencari nafkah bagi kehidupan keluarganya.

Dan musyawarah mengalami jalan buntu, walaupun perundingan itu dilanjutkan di Praya, karena tuntutan semula para petani dan nelayan tidak mendapat persetujuan, sehingga musyawarah tersebut tidak menghasilkan keputusan apapun. Setelah perundingan gagal maka para petani dan nelayan menguasai lahannya kembali, sampai saat ini .

Namun dalam perkembangannya, walaupun para petani sudah dapat menduduki lahannya kembali, namun adanya ketidakpastian status

kepemilikan lahan yang dia harapkan, dan pada akhirnya para petani dan nelayan menjadi marah dan resah, sehingga kemarahan masyarakat tersebut memuncak dengan menduduki kantor PT (LTDC) serta mengusir para satpam dan karyawannya, dan ini terjadi sekitar bulan Januari 2000. Tetapi sekitar dua minggu setelah kejadian tersebut Bupati Lombok Tengah yang asli putra daerah dan mempunyai latar belakang agamais (Ustadz) yang menggantikan Kol. Irham, datang berdialog dengan masyarakat, upaya yang dilakukan oleh Bupati yang lemah lembut tersebut berhasil melunakkan hati para petani dan nelayan dan membuat suatu kesepakatan, sehingga masyarakat dengan senang hati dan merasa diayomi oleh pimpinannya yang baru dan pada hari itu juga masyarakat yang pada umumnya golongan bawah (*Bulu ketujuh*) segera meninggalkan kantor PT (LTDC).

Dan isi kesepakatan itu adalah :

1. Rapat setuju untuk membentuk tim untuk menginventarisir masalah dan tuntutan yang terdiri dari Pemerintah Daerah, LTDC, dan perwakilan dari masyarakat.
2. Rapat meminta dan perwakilan masyarakat setuju untuk mengosongkan kantor LTDC dan memberikan kesempatan karyawannya untuk bekerja kembali.
3. Pemerintah, LTDC, Masyarakat akan bekerja sama untuk menjaga ketertiban dan keamanan serta menghindari cara-cara dan tindakan yang tidak baik

4. Perwakilan masyarakat menaruh kepercayaan penuh pada Bapak Bupati agar masalah ini diselesaikan dengan segera dan tidak berlarut-larut seperti yang terjadi pada sebelumnya.

Dan dalam kaitannya dengan hal diatas, maka untuk mempercepat proses penyelesaian kasus tanah dikawasan Wisata Kuta, maka Bupati Lombok tengah pada tanggal 17 Maret 2001 membentuk Tim penyelesaian masalah pertanahan yang terjadi atau yang dikuasai oleh PT.LTDC, yang susunan keanggotaanya terdiri dari unsur-unsur, Pemerintahan, Dewan, Aparat Keamanan, dan wakil dari masyarakat. Tim ini berfungsi untuk :

1. Menginventarisasi permasalahan yang menjadi tuntutan umum pemilik tanah.
2. Mencocokkan administarsi pembebasan antara data otentik yang dipegang oleh PT. LTDC dan data yang dipegang oleh penuntut.
3. Menyamakan persepsi atas tuntutan yang digulirkan masyarakat yang dilandasi antara lain:
  - a. Dasar kewajaran
  - b. Rasa Keadilan
  - c. Rasa kebersamaan
  - d. Adanya rasa tanggung jawab bersama

Dalam perkembangannya Tim ini berdasarkan keterangan tokoh masyarakat **Haji Lalu Sabarudin** telah meyebarkan berupa

sebaran/angket kepada masyarakat untuk mengetahui atau menampung apa yang menjadi keinginan masyarakat<sup>12</sup> Tetapi sampai peneliti terakhir turun ke lapangan sampai pertengahan September, tim ini belum mendapatkan keputusan yang Final.

Selain dari upaya yang dilakukan seperti yang sudah dijelaskan di atas, dan dari data yang terakhir yang didapat oleh peneliti bahwa upaya-upaya lain yang telah dilakukan oleh Pemda Lombok Tengah adalah :

1. Khusus menyangkut tuntutan pengembalian tanah, karena Pemda tidak mempunyai kewenangan, maka dalam hal ini Pemda Tk II Lombok Tengah lebih bersifat sebagai mediator dengan berusaha bersifat netral dan kemudian pada setiap pertemuan selalu menyarankan kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan, baik kepada masyarakat bekas pemilik tanah maupun kepada pihak PT LTDC untuk menempuh jalur hukum.
2. Sedangkan untuk para petani rumput laut Pemda telah mempertimbangkan pada lokasi-lokasi yang sudah ditentukan.
3. Tentang keberadaan petani dan nelayan akan dibina dalam kelompok-kelompok oleh Dinas Perikanan, Dinas Pariwisata, PT. LTDC dan Novotel sehingga keberadaannya dapat diangkat sebagai suatu kegiatan yang menarik bagi wisatawan.

UPT-PUSTAK-UNDIP

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Lulu Sabarudin dilakukan pada tanggal 3 September 2002

4. Sedangkan menyangkut tuntutan-tututan lain masih memerlukan pertimbangan yang cermat dan mendalam, dan tentunya harus melibatkan pihak-pihak yang terkait, terutama PT.LTDC, lebih-lebih menyangkut tuntutan tentang pencabutan HGB, tentunya hal ini akan melahirkan persoalan hukum yang sangat serius kalau alasannya tidak kuat.

Dari penjelasan diatas kalau kita berbicara secara umum bahwa proses penyelesaian sengketa atau konflik diantara para pihak, bahwa proses penyelesaiannya tergantung kepada para pihak yang mempunyai masalah tersebut, apakah mau menggunakan jalur litigasi atau non litigasi. Tetapi khusus di Desa Kuta berdasarkan pengamatan dilapangan bahwa masyarakat menolak untuk menempuh jalur litigasi/pengadilan karena alasan yang sangat berat bagi mereka, seperti yang disebutkan diatas tadi.

Selain alasan tersebut jika menempuh jalur pengadilan maka hukum yang digunakan bukan hukum yang mereka yakini, tetapi yang dipakai adalah hukum negara yang akan cenderung menonjolkan dan memenangkan bukti-bukti formal, sementara yang mempunyai bukti formal adalah pengusaha saja. Tetapi jika kita teliti lebih dalam lagi bahwa penolakan itu lebih didasarkan kepada sulitnya proses penegakan hukum. Padahal jika kita berbicara negara hukum bahwa prinsip **equality before the law** adalah merupakan prinsip dasar dari keadilan hukum. Dan keadilan dapat ditegakkan apabila ada perlakuan yang sama bagi setiap orang yang mempunyai kondisi yang sama.



Tetapi dalam kenyataannya (*das sein*) kondisi dan tempat hukum itu ditegakkan justru diliputi dengan berbagai ketidaksamaan sosial (baik secara ekonomi, kekuatan politik, status sosial, tingkat pendidikan dan sebagainya). Karena adanya realitas tentang perbedaan-perbedaan dan kedudukan sumber daya tersebut, maka kelompok elit masyarakat yang jumlahnya sedikit namun menguasai sejumlah besar sumber daya alam akan lebih berpeluang untuk menggunakan pengadilan, sementara yang lainnya akan sulit untuk melakukannya.

Dan kondisi seperti ini yang terjadi di Kuta, yang berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa responden dan tokoh masyarakat Kuta, bahwa percuma kita akan berperkara ke pengadilan, kalau keputusan para Hakim sudah dapat ditebak sebelumnya dalam artian rata-rata masyarakat sudah pesimis dengan keputusan Hakim yang akan menyidangkan perkaranya, tetapi pada dasarnya bukan tidak percaya pada kekuatan hukum, tetapi keputusan hakim itu menurut masyarakat identik dengan kekuasaan dan uang, hal ini yang membuatnya pesimis, sehingga menurut mereka perjuangan lewat jalur non hukum bahkan melakukan demonstrasi lebih ampuh dan mudah diperhatikan oleh pemerintah dari pada lewat pengadilan untuk memperjuangkan nasib mereka. Dan sampai saat ini cara tersebut masih dilakukan dan sudah diorganisir diantara semua masyarakat Kuta yang mempunyai nasib yang sama, sehingga cara tersebut akan terus dan terus

dilakukan jika masyarakat tidak mendapat perlakuan yang adil dari pemerintah.

## **BAB.V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Dari semua pemaparan yang secara panjang lebar yang di terangkan oleh peneliti tersebut diatas maka dapat diambil beberapa kesimpulan yang antara lain adalah :

1. Bahwa peraturan mengenai tata cara Pembebasan hak atas tanah masih bersifat umum, dan bertentangan atau tidak merujuk pada peraturan per undang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga jika berada pada tingkat implementasi, bahwa dengan peraturan-peraturan tersebut banyak sekali memberikan peluang kepada para pelaksana di Daerah untuk mengambil beberapa kebijakan untuk kepentingan pemilik modal dengan mengorbankan pemegang hak atas tanah. Sehingga dapat dikatakan baik secara formal ataupun materiil bahwa peraturan mengenai tata cara pembebasan hak atas tanah dan berbagai bentuk kebijakan-kebijakan lainnya adalah tidak syah dan batal demi hukum.

Dengan merujuk pada ketentuan di atas maka pembebasan hak atas tanah yang telah dilakukan di Kawasan Pariwisata Kuta oleh pemerintah dan investor dilain pihak dapat dikatakan telah salah menerapkan suatu aturan- aturan hukum sehingga dapat dilakukan peninjauan kembali.

2. Bahwa Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat dengan berbagai cara untuk memberikan izin mengelola Kawasan Pariwisata Kuta yang direncanakan bertaraf internasional dengan dilengkapi berbagai sarana dan prasarana yang akan mampu untuk menunjang/atau merubah keadaan sosial ekonomi masyarakat Kuta dengan janji mampu untuk menampung beribu-ribu tenaga kerja lokal, sehingga kemakmuran ada di depan matanya. Tetapi di dalam kenyataannya PT.(LTDC) yang telah menelantarkan lahan sampai ribuan hektar telah melakukan kebohongan terhadap masyarakat serta meninggalkan beberapa permasalahan yang sangat pelik yang sampai saat ini belum ada titik temunya. Sehingga membawa implikasi negatif langsung kepada masyarakat. Dan saat ini masyarakat Kuta sedang merenungi nasibnya yang masih berada didalam ketidak pastian.
3. Untuk menyelesaikan permasalahan pembebasan hak atas tanah yang telah dilakukan oleh pemerintah dan swasta di lain pihak di Kawasan Pariwisata Desa Kuta, maka para pihak selama ini menyelesaikan dengan cara musyawarah dengan berbagai macam dialog yang dilakukan diluar pengadilan, dan masyarakat tidak mau menyelesaikan permasalahan tersebut lewat jalur pengadilan, karena alasan para petani adalah mengenai biaya pengadilan terlalu mahal, tidak ada modal untuk membayar pengacara, jarak antara kantor pengadilan dengan Desa Kuta sangat jauh sehingga banyak memakan waktu sementara dipihak lain

mereka harus mencari nafkah untuk kebutuhan hidupnya. Hal ini bisa dimengerti karena sengketa bukan bersifat horizontal (terjadi di antara mereka) tetapi sudah vertikal dan struktural. Selain alasan di atas para petani ragu jika permasalahan tersebut diselesaikan di pengadilan, maka hukum yang dipergunakan bukan hukum yang mereka yakini, tetapi hukum formal yang cenderung menonjolkan dan memegang bukti formal, dan hasilnya sudah bisa ditebak duluan, sehingga masyarakat lebih condong untuk penyelesaian sengketa lewat jalur litigasi dengan melalui upaya mediasi.

## 5.2. Saran

Dengan memperhatikan beberapa perjalanan kejadian dalam hal pembebasan tanah yang terjadi di Desa Kuta, maka penulis dapat mengajukan saran-saran :

1. Jika penulis memperhatikan beberapa berkas dan kenyataan dilapangan maka Pemerintah Daerah telah terlalu jauh ikut campur dalam pembebasan tanah di Kuta tersebut, padahal sebenarnya Pemerintah Daerah harus mendudukkan diri pada posisi yang netral dan tidak memihak, maka saya berharap jika ada kasus-kasus yang sama dibelakang hari Pemda harus dapat mengambil pelajaran dari kasus yang sebelumnya.

2. Dan dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi bagi pemegang hak atas tanah tidaklah mutlak berupa uang tetapi dapat juga berbentuk lain sehingga dapat diarahkan dengan baik oleh masyarakat. Atau dengan kata lain pemerintah harus mampu menciptakan berbagai bentuk paket ganti rugi. Karena pengalaman pada umumnya selama ini seperti yang terjadi di Desa Kuta dengan pemberian ganti rugi berupa uang, sehingga masyarakat tidak mampu untuk merencanakannya dan pada akhirnya masyarakat cenderung untuk konsumtif sehingga uang tersebut tidak dipergunakan secara optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah. Citra Aditya Bhakti, Bandung. 1991.
- Abdurrahman.-Sekilas Tentang UUPA. Bandung,1984
- Arif Budiman Fungsi Tanah dan Kapitalis. Jakarta,1996
- AA. Oka Mahendra Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta,1996
- AP Parlindungan. Pencabutan Dan Pembebasan Hak Atas Tanah, Suatu Studi Perbandingan Mandar Madju. Bandung,1993
- Boedi Harsono Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan Hukum Tanah). Djambatan,1989
- Boedi Harsono Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembangunan, UUPA Isi dan Pelaksanaanya Edisi Revisi 1999, Djambatan.
- Benny Hasnan Pluralisme Hukum Pertanahan dan Kumpulan Hukum Tanah. Jakarta, YLBHI 1995
- Brahma Adhie, Hasan Basri Manggala (Penyunting), Reformasi Pertanahan. Mandar Maju,2000
- Gunawan Wiradi. Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia. Laper,2001
- Gunawan Wiradi. Kebijakan Agraria Yang Berorientasi Kerakyatan dan Keadilan, Reformasi Pertanahan. Mandar Maju, Bandung,2002
- Hasan Hanafi Pandangan Agama Tentang Tanah Suatu Pandangan Islam. Prisma,1984
- Herman Radjagungguk Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup. Chandra Pratama, 1995
- John Salindih Masalah Tanah Dalam Pembangunan. Sinar Grafika, Ujung Pandang, 1983
- JJ. Van Schmid Pemikiran Tentang Negara dan Hukum, Pembangunan. Erlangga,1979
- Jimly Asshiddigie Penataan Kembali Sumber Tertib Hukum dan Bentuk Serta Tata Urutan Perundang-undangan RI. Depdiknas, 2002
- Kartamadja dan kartaja Sejarah NTB. Depdiknas 1977/1978
- Koesnadi Hardja Soemantri Bentuk dan Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan. Jakarta,1996
- Maria Ruwiasuti Reformasi Agraria (KPA). Fakultas Ekonomi UI, 1997
- Mubiyarto Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Suatu Kajian Sosok Ekonomi. Aditya Bhakti, 1992
- Noer Fauzi. Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia. YLBHI,1995
- Noer Fauzi. Konsep dan Praktik Politik Hukum Agraria Yang Menyangkal Kenyataan Hak Masyarakat. Wacana IV, 2000

Peraturan-peraturan :

Peraturan Menteri Dalam Degeri No.15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat No.9 Tahun 1989 Tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata.

Peraturan Daerah Propinsi Tingkat I Nusa Tenggara Barat Tentang Usaha Kawasan Pariwisata. Perda No.7 Tahun 1990