

Prof. Dr. Yusriyadi, SH., MS.

# Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial

## Hak Milik Atas Tanah



Kata Pengantar:

Prof. Soetandyo Wignjosebroto, MPA.

GENTA  
PUBLISHING

## Kata Pengantar

SOETANDYO WIGNJOSOE BROTO

Buku yang tengah para pembaca pegang dan baca kali ini adalah sebuah buku tentang ihwal "fungsi sosial hak milik tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang diundangkan sebagai Undang-undang No. 5 dari tahun 1960". Dalam Pasal 6 undang-undang ini (yang lazim disebut dalam singkatannya, ialah UUPA 1960), dicantumkan ketentuan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Adapun yang termasuk ke dalam pengertian 'hak atas tanah' ini, menurut pasal Pasal 16 ayat 1 UUPA 1960, adalah antara lain juga hak milik atas tanah.

Penulis buku ini mengemukakan fakta telah terjadinya perubahan besar di negeri ini dalam paradigma ilmu hukum dan hukum agraria yang berkenaan dengan hak milik atas tanah, berikut fungsi dan perubahan fungsinya. Apabila sebelumnya apa yang disebut 'hak milik' itu pada masa lalu, disebut *eigendom*, harus dinyatakan dan diakui sebagai hak yang paling kuat dan

pertumbuhan produk dan pendapatan nasional. Berbeda dengan strategi kerakyatan, ialah strategi yang akan mengandalkan diri pada pentingnya memberdayakan kemampuan warga dan pentingnya pengembangan modal sosial, strategi pertumbuhan akan berkonsekuensi pada penekanan pentingnya peran para pejabat kekuasaan negara untuk ikut melibatkan diri dalam proses industrialisasi.

Melibatkan diri dalam proses modernisasi dan industrialisasi seperti itu, undang-undang telah pula membukakan kesempatan luas kepada para pejabat kekuasaan negara untuk memfasilitasi para pelaku industri dan mengontrol proses-proses pengambilan alih hak-hak milik para pemilik tanah untuk kepentingan industri, dengan dalih untuk kepentingan umum dan bahwa hak milik pada dasarnya adalah fungsi sosial. Di sini nyata, bahwa berbeda dengan konsep tentang hak milik pada masa lalu, kini kepemilikan atas tanah tidak lagi bersifat mutlak. Industrialisasi, dengan keterlibatan pemerintah sepanjang proses, telah menyebabkan pemilikan hak atas tanah lebih bertendens ke faktanya sebagai kewajiban rakyat untuk membantu usaha pembangunan dengan melepaskan lahannya sewaktu-waktu "demi kepentingan nasional".

Sekalipun para pemilik tanah yang dibebani kewajiban untuk melepaskan hak atas tanah lahannya akan memperoleh ganti rugi yang dijanjikan layak, namun demikian sampai sekarang standar yang jelas tentang

Secara umum dapatlah dipujikan di sini bahwa penulis telah berhasil mengangkat isu besar yang muncul dalam banyak wacana di negara-negara berkembang. Walaupun dalam wacana yang mengundang kontroversi ini sang penulis terkesan lebih cenderung untuk menahan diri tatkala harus membahas permasalahannya, ialah hanya berkehendak menganalisis masalah ini dari perspektif sosio-yuridis, namun posisinya yang advokatif tersirat-sirat juga dalam banyak alinea yang tersurat. Dengan mendefinisikan 'fungsi sosial' sebagai fungsi untuk melindungi kepentingan petani kecil dan tidak untuk dialihkan ke konsepnya yang baru untuk memenuhi kebutuhan pemodal yang konon hendak "membantu kebijakan industrialisasi pemerintah", nyata sudah sebenarnya posisi moral-intelektual sang penulis. Tulisan di halaman-halaman awal dan akhir lebih menegaskan di pihak mana sebenarnya sang penulis hendak berpihak.

Akhirulcalam, besar harapan saya buku yang ditulis Dr Yusriyadi, yang kini berkhidmat sebagai Guru Besar Universitas Diponegoro, tidak hanya akan menambah jumlah terbitan berguna di negeri ini, tetapi juga ikut menambah tekad berbagai upaya untuk menambah keberdayaan intelektual warga masyarakat. Di tengah perubahan yang tengah berlangsung di negeri ini, dari program-program pembangunan yang tak kunjung mengandalkan modal sosial ke program-program yang kian bergantung pada modal kapital, besar pula

## Ucapan Terima Kasih

Dengan penuh rasa syukur ke hadirat Allah SWT, buku ini akhirnya dapat diselesaikan. Oleh sebab itu, atas segala karunia yang dilimpahkan melalui berbagai pihak pada waktu dan dalam kapasitasnya masing-masing, meskipun tidak dapat disebutkan satu persatu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih.

Kepada kedua orang tua penulis yang telah melahirkan dan membesarkan dengan penuh kasih sayang, sehingga hidup ini terasa damai. Melalui kedua orang inilah penulis belajar banyak tentang makna hidup, bermasyarakat, dan tradisi kehidupan masyarakat pedesaan tempat penulis dilahirkan. Juga kepada Bapak dan Ibu mertua (keduanya almarhum), semoga buku ini dapat dijadikan bukti kecintaan penulis terhadap ilmu yang selalu Bapak dan Ibu ajarkan.

Kepada Prof. H. Sudarto, S.H. (Alm) dan Mr. Han Bing Hoo (Alm), yang sejak awal karier penulis mereka selalu memberikan bantuan dalam berbagai bentuk.

lebih tinggi yakni sebagai asisten dosen pada Program Magister Ilmu Hukum, baik di Undip maupun di luar Undip. Benar, penulis rasakan ada kebanggaan tersendiri, bertemu, berkenalan langsung, menjadi mahasiswa, berguru dan "bersahabat" dengan beliau. Semoga Allah swt selalu melindungi beliau beserta keluarganya.

Ucapan terima kasih, ditujukan juga kepada Prof. Dr. Arief Hidayat, SH,MS,- Dekan Fakultas Hukum Undip dan Prof. Dr. Esmi Warassih Puji Rahayu, SH, MS, atas segala dorongan melalui diskusi-diskusi dalam berbagai kesempatan,- utamanya pada saat menguji para kandidat doktor di Program Doktor Ilmu Hukum Undip. Kepada sejawat Prof. Dr. I Gede A.B. Wiranata, S.H;MH (Universitas Lampung), Sdr. Kustadi, S.H., M.H dan Dr. Tri Budiono, S.H., M.H (UKSW, Salatiga), Dr. Anthon F. Susanto, SH; M. Hum (Universitas Pasundan, Bandung), Sdr. Rachmad Safa'at, SH;M.Si, Sdr. Lenggeng Punomo, SH, SIK, MH (kandidat doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip) dan Sdr. Setiyono D. Ng, sahabat dari Malang yang banyak membantu, sehingga terwujud penerbitan buku ini.

Akhirnya ucapan terima kasih ditujukan kepada Ny. Muniroh Yusriyadi A.M. Keb istri dan anak-anakku,- Eko Setyawana Nugroho, ST, Yuniar Putrianti, SP, Dody Adi Nugroho, ST, Hilda Atika Ulfa serta cucuku,- Alma Rizqi Nadiyya. Terimakasih harus penulis sampaikan, karena kepada merekalah penulis membagi duka dan bahagia dalam karier dan keluarga. Maha Besar Allah Swt. jualah

## Daftar Isi

<b>Kata Pengantar: Soetandyo Wignjosoebroto .....</b>	<b>v</b>
<b>Ucapan Terima Kasih .....</b>	<b>xi</b>
<b>Prawacana: Industrialisasi dan Perubahan Fungsi</b>	
<b>Sosial Hak Milik Atas Tanah .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 1 Pendahuluan .....</b>	<b>19</b>
A. Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dan Perubahanannya .....	19
B. Industrialisasi dan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah .....	27
<b>BAB II Industrialisasi dan Perubahan Sosial: Suatu Kajian Teoretis .....</b>	<b>54</b>
A. Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam UUPA .....	57
B. Modernisasi dan Industrialisasi: Kebijakan Pembangunan Nasional .....	62
C. Berbagai Implikasi Yang Ditimbulkan .	93

Daftar Isi

<b>BAB V Penutup .....</b>	<b>227</b>
A. Simpulan .....	227
B. Beberapa Saran Yang Direkomendasikan .....	232
<b>Kepustakaan.....</b>	<b>235</b>
<b>Tentang Penulis.....</b>	<b>261</b>

## Daftar Tabel

Tabel 1	Suku Bunga Deposito Berjangka Rupiah Menurut Kelompok Bank (Persen per Tahun).....	207
Tabel 2	Bunga Bank: Giro, Deposito, Tabungan Periode 2001-2002.....	209
Tabel 3	Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencarian (Golongan Umur 10 tahun ke atas).....	221

D. Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah.....	111
<b>BAB III Aktualisasi Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam Pembebasan Tanah Untuk Industri .....</b>	<b>132</b>
A. Fungsi Hukum Dalam Pembebasan Tanah Untuk Industri.....	133
B. Aktualisasi Fungsi Sosial Dalam Kebijakan Pembebasan Tanah Untuk Industri .....	148
C. Aspek Hukum dan Sosial Pembebasan Tanah.....	164
D. Berbagai Implikasi Praktik Pembebasan Tanah.....	173
<b>BAB IV Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kalangan Warga Sekitar Industri .....</b>	<b>179</b>
A. Polemik Kebijakan Publik Bidang Pertanahan .....	179
B. Pembebasan Tanah Untuk Industri .....	181
C. Pendirian Industri dan Keterkaitannya dengan Perubahan Tata Guna Tanah.....	196
D. Pendirian Industri dan Keterkaitannya dengan Pola Penguasaan Tanah.....	217

yang telah telah melimpahkan karunia-Nya melalui kehadiran mereka sehingga tercipta suasana sakinah (ketenangan jiwa) dalam mengarungi hidup keluarga.

Semarang, Januari 2010

Penulis

Juga kepada Gregory Churchill J.D, dosen penulis pada waktu mengikuti S-2 KPK UI-UNDIP, disampaikan terimakasih. Dalam banyak hal beliau memberikan pengetahuan tentang penelusuran literatur hukum yang sangat bermanfaat dalam penulisan buku ini.

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H (Alm) dan Prof. Dr. I. S. Susanto, S.H. (Alm), yang secara pribadi banyak membantu, sehingga membuat suasana belajar menyenangkan. Melalui kedua guru besar inilah penulis dapat memusatkan konsentrasi pada penelitian, merefleksikan beberapa pemikirannya, sehingga penulis lebih dapat memahami dan mengembangkan pokok persoalan yang menjadi fokus penulisan buku ini. Hal yang lebih bermakna, penulis sampaikan terima kasih kepada kedua guru besar tersebut atas dorongan pribadinya yang tak henti-hentinya kepada penulis agar mengikuti jenjang pendidikan yang tertinggi. Semoga Allah swt, memberikan tempat terbaik untuk kedua beliau ini.

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA, pemberi Kata Pengantar buku ini, yang di tengah-tengah kesibukannya selalu menyediakan waktu kepada penulis untuk berkonsultasi. Kesediaannya untuk membaca dan memeriksa naskah awal buku ini, memberikan masukan-masukannya melalui diskusi-diskusinya yang kritis, dirasakan sangat membantu penulisan buku ini Untuk itu, penulis merasa sangat berhutang budi, karena kecendekiawanannya dan sikapnya yang bersahabat dalam bertukar pikiran. Terlebih atas kepercayaan beliau, "mengangkat" penulis ke karier akademis yang

harapan bahwasannya buku ini akan ikut menambah ramainya wacana yang membahas salah satu isu besar di negeri ini.

Semarang, 14 Maret 2010  
Soetandyo Wignjosoebroto  
Guru Besar Emeritus

harga yang layak belum pernah ditetapkan. Segala sesuatu akan ditentukan oleh hasil musyawarah antara pemilik dan pendiri pabrik yang memerlukan lahan. Apabila musyawarah dilangsungkan secara fair, maka harga pasar atau harga menurut Nilai Jual Objek Pajak itulah yang mestinya dipegang sebagai patokan. Akan tetapi, dalam kenyataan, perundingan acapkali berjalan dengan posisi masing-masing pihak yang tak seimbang. Besarnya ganti rugi yang diberikan kepada mereka dianggap sangat merugikan pemilik tanah.

Dalam penelitian lapangan yang dilakukan pada tahun 2003, yang data temuannya masih diperkirakan sah dan berlaku sampai akhir dasawarsa ini, penulis mendeskripsikan betapa pengalihan hak dan fungsi tanah tak selamanya berjalan lancar seperti yang diharapkan berdasarkan aturan-aturan hukumnya. Banyak peralihan hak harus berlangsung melalui perundingan yang "alot" antara pemilik tanah dan calon investor, tak jarang menemui jalan buntu yang hanya dapat ditembus melalui intervensi para pejabat yang terkesan lebih berpihak ke terwujudnya pembangunan industri. Dikatakan bahwa, melalui berbagai penafsiran sepihak, peraturan pertanahan telah lebih banyak difungsikan untuk memberikan fasilitas kepada pengusaha industri. Tindakan ekstra-legal, seperti tekanan yang berbaur intimidatif oleh para pejabat yang diobsesi oleh keberhasilan pembangunan industri, pun tak jarang pula ditemukan di lapangan.

penyuh, kini tidaklah lagi seperti itu. Perubahan telah terjadi, tidak hanya oleh sebab diundangkannya UUPA 1960 itu semata, melainkan sesungguhnya juga oleh sebab kebijakan politik yang melatari diundangkannya undang-undang tersebut. Penulis buku ini secara jelas ingin menunjukkan bahwa perubahan telah terjadi "dari apa yang secara ideologik dikehendaki ke fungsi lain di luar ideologik yang tidak dikehendaki".

Apabila dilihat baik-baik, sekalipun sampai saat ini teks UUPA 1960 tidak sedikitpun berubah atau diubah, tetapi konteks-konteksnya telah berubah. Konsep 'fungsi sosial' ikut berubah, mengarah ke fungsinya yang baru sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi lewat industrialisasi. Konsep 'fungsi sosial tanah' kini dimaknakan sebagai dasar pembenar pemerintah untuk membebaskan lahan-lahan milik warga. Apabila semula didayagunakan untuk usaha pertanian rakyat, kini tanah-tanah lahan difungsikan guna pembangunan pabrik-pabrik. Tanah-tanah lahan yang semula tak tersentuh ekonomi kapitalis modern kini ini telah mengalami transformasi peruntukan dengan dalih demi kepentingan nasional (seperti yang dimaksud oleh Pasal 5 UUPA 1960).

Sepanjang era kekuasaan rezim Orde Baru, kebijakan pembangunan nasional amat menekankan strategi pertumbuhan, yang secara implisit merupakan kebijakan ekonomi yang berparadigma modernisasi, yang pada gilirannya akan mengandalkan peran industri dan industrialisasi sebagai jalan untuk mempercepat tingkat

## PRAWACANA

### Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah

Buku ini *kental* dengan kajian teoretis dan studi lapangan yang berkait dengan industrialisasi dan fungsi sosial hak milik atas tanah. Fungsi sosial dikaji dalam aspek sosiologisnya bukan aspek formalnya/normatifnya. Atau, perubahan dari yang secara ideologis dikehendaki ke fungsi lain di luar ideologi yang tidak dikehendaki. Fungsi yang demikian, bukan tujuan hukum positif kita. Dengan kata lain, perubahan merujuk pada pengertian terjadinya "celah selisih" antara apa "yang dihukumkan" (*das Sollen*) dengan apa "yang senyatanya" (*das Sein*). Ini artinya buku ini mengkaji terjadinya "celah selisih" antara fungsi sosial sebagaimana ada dalam hukum positif dengan fungsi sosial yang aktual di ranah empiris.

Ada dua permasalahan sentral yang dikaji dalam buku ini. *Pertama*, mengapa industrialisasi mengakibatkan perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah ke fungsi individual? Kedua, bagaimanakah bentuk atau wujud

dukung antar sektor, meningkatnya daya tahan perekonomian nasional, serta mendorong kegiatan berbagai sektor pembangunan lainnya. Sektor industri nasional dianggap lebih mampu menggunakan rancang bangun, rekayasa dan konstruksi, serta memanfaatkan barang dan jasa buatan dalam negeri. Di sisi lain telah diakui pula bahwa daya saing dan ketahanan industri yang tinggi serta nilai tambah yang memadai belum sepenuhnya tercapai. Kandungan lokal produk barang dan jasa masih rendah, ketergantungan akan bahan baku impor masih tinggi serta penyebaran industri ke seluruh wilayah, khususnya di kawasan timur Indonesia belum merata”.

Industrialisasi melahirkan perubahan sosial yang menyangkut sistem nilai, norma, perilaku, organisasi, lembaga sosial, stratifikasi, kekuasaan, interaksi sosial, dan sebagainya (Soerjono Soekanto, 1981). Industrialisasi berpengaruh terhadap pemilikan dan pola penguasaan tanah, intensitas transaksi tanah, pola hubungan kerja dan pendapatan pertanian di pedesaan (Saptana, dkk, 2000). Hadirnya berbagai industri (baca: pabrik) di berbagai lokasi, melahirkan komunitas warga yang secara geografis tinggal di sekitar industri. Komunitas warga yang demikian terdapat keterkaitan yang intensif dengan tanah. Salah satu keterkaitannya adalah dalam bentuk pembebasan tanah, sehingga kebutuhan tanah meningkat. Di komunitas ini pembebasan tanah tak terhindarkan, sebab pembangunan industri selalu didahului tahap pembebasan tanah. Dan ini meliputi tanah milik warga yang semula terbatas untuk pertanian, bahkan semula tanah tersebut tidak tersentuh kegiatan ekonomi

aktual. Teori struktural fungsional digunakan sebagai "pisau analisisnya".

Pasal 6 UUPA 1960 memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dalam konsepsi yang mendasari hukum tanah positif. Sebagai norma positif, seharusnya (*das Sollen*) harus diterima dan diterapkan begitu saja (*taken for granted*). Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Pasal ini merumuskan secara singkat hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional yang hakikatnya adalah konsepsi hukum adat.

Menurut konsepsi hukum adat, semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan juga kewajiban untuk memanfaatkannya (Boedi Harsono, 1999). Penguasaan atas semua tanah oleh negara, diartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia (Bachtiar Effendie, 1993). Konsekuensinya, negara berhak campur tangan di sektor agraria, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara. Demi kepentingan nasional misalnya, negara dapat mengendalikan.

Hak menguasai negara (atau dapat juga disebut sebagai *pendakuan/klaim* negara atas tanah sebagai kawasan atau *domein* negara), bermula dari konsep teritorialitas yang berkembang sebagai tradisi hukum barat sejak Abad XII. (keduabelas). Pada abad ini, kesadaran nasional mulai bangkit di negeri-negeri barat,

melainkan menjadi sebuah ideologi yang menuntun pembangunan. Apabila tanah dibutuhkan untuk pembangunan, maka tanah yang ada di kawasan negara telah "terkontrol" bahkan dapat beralih ke penguasaan negara untuk kepentingan pembangunan. Hukum pertanahan yang dikuasai oleh paradigma teritorialitas, dan dikuati ideologi "developmentalisme" atau "pembangunanisme" menyebabkan hukum pertanahan yang ada menjadi sulit bersifat populis. "Developmentalisme" atau "pembangunanisme" lebih bersifat ke wataknya yang etatis sehingga selalu melahirkan marjinalisasi petani tradisional para pemilik tanah (Soetandyo Wignjosoebroto, 2003)

Fungsi sosial sebagai salah satu landasan hukum hak menguasai negara atas tanah, semakin memperkuat posisi negara ke arah pencarian tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan, termasuk untuk industri. Konsekuensinya, marjinalisasi pemilik tanah berlangsung terus. Uang, politik, dan kekuasaan serta alasan "demi kepentingan umum" menyebabkan kian mudahnya pemilik tanah terusik dari tanah mereka sendiri. Oleh karena itu, menjadi penting apabila fungsi sosial (substansi ataupun rumusannya) perlu dikaji dalam rangka sumbangsih pemikiran teoretis maupun praktik hukum yang akan datang menuju perlindungan hak milik atas tanah yang lebih berkeadilan.

Dikukahi, bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah dianggap berhasil menjadi "wadah" antara dua kepentingan, yakni kepentingan individu pemilik tanah dan

majemuk dan heterogen, menentukan aktualisasi fungsi sosial tersebut. Fungsi sosial sebagai nilai, sama halnya dengan nilai yang lain, selalu terikat pada konteksnya, berkembang, dan berubah, berbeda dari satu tempat ke tempat lain, dari waktu ke waktu, dan dari kelompok manusia yang satu kepada kelompok manusia yang lain. Boleh disebut kajian buku ini ditulis dalam konteks realitas sosial-kultural yang demikian ini. Fungsi sosial (sebagai substansi kekuatan sosial maupun sebagai struktur institusi pembuat keputusan *in concreto* yang berkekuasaan) dikaji dalam aktualisasinya sebagai realitas sosial yang "kasat mata". Fungsi sosial, difahami berdasar keajegan (*regularities, nomos*) atau keseragaman (*uniformities*), bukan sebagai norma positif dan bukan sebagai keharusan-keharusan semata. Jadi fungsi sosial difahami bukan dalam tataran idealnya melainkan lebih pada tataran aktualnya sebagai realitas yang teramati.

Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi hukum dipatuhi atau tidak dipatuhi. Misalnya, karena takut sanksi, kepentingannya terjamin bahkan, mungkin karena merasa hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai atau sikap hukum seseorang/warga masyarakat (Soerjono Soekanto, 1987). Dalam konteks tanah, Gunawan Wiradi (2002) menyebut adanya kondisi objektif mengenai pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah dalam masyarakat yang pada hakikatnya merupakan produk dari bekerjanya berbagai faktor yang saling berinteraksi, yakni dinamika internal, intervensi pemerintah (dengan berbagai kebijakannya),

masuknya ekonomi uang. Uang, menghapuskan ikatan sosial antar individu dan menjadikan individu dapat memperoleh kekuatan yang luas dan membuat kelas dominan menjadi tidak teridentifikasi. Ekonomi uang menjamin pemenuhan kebutuhan individu, sehingga materi mendominasi setiap aspek masyarakat (Neera Chandhoke, 1995).

Pada waktu terjadi campur tangan hukum melalui tindakan normatif oleh kekuasaan publik, eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah mengalami "gangguan". Terlebih campur tangan kekuasaan publik tersebut begitu kuatnya, sehingga menjadikan penafsiran penguasa berbeda dengan penafsiran warga masyarakat. Posisi negara yang begitu dominan, menempatkan kepentingan pemilik tanah berada di bawah kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan pembangunan bahkan atau kepentingan lain yang menunjang pembangunan nasional. Kelanjutannya terjadi ketidakadilan yakni tidak terjaminnya kepentingan individu pemilik tanah. Pemilikan pribadi atas tanah "terjerat" oleh hak-hak kolektif atau hak-hak yang bertingkat lebih tinggi. Pemilikan pribadi seakan-akan "terkurung" dalam penguasaan kolektif (Sediono MP. Tjondronegoro & Gunawan Wiradi, 1984). Perlindungan kepentingan individu pemilik tanah menjadi berkurang, bahkan dapat hilang sama sekali dan bergeser pada kelompok-kelompok tertentu, yaitu pengusaha industri.

Pada hakikatnya, aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan aktualisasi ide-ide hukum yang

milik atas tanah merupakan salah satu unsur penting dalam persoalan keadilan, sehingga keadilan selalu berkaitan erat dengan jaminan hak milik pribadi. Di samping menjamin hak milik pribadi yakni menjaga agar orang tidak saling merugikan satu sama lain, maka fungsi kedua dari keadilan yakni mengarahkan manusia untuk menggunakan hak milik bersama demi kepentingan bersama dan hak milik pribadi demi kepentingan mereka masing-masing (Sonny Keraf, 1987).

Melalui perspektif struktural fungsional sebagai kerangka teoretis, buku ini memahami masyarakat sebagai sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau unsur-unsur yang berkaitan satu sama lain dan fungsional dalam keseimbangan. Segala pranata yang ada dalam masyarakat tertentu, memiliki sifat fungsional terhadap yang lain. Suatu pranata dapat dipertahankan apabila fungsional terhadap yang lain dan sebaliknya tidak dipertahankan, bahkan ditolak bila pranata tersebut menjadi tidak fungsional.

Terdapat sejumlah temuan yang membuktikan benar terjadi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah (Yusriyadi, 2003). Perubahannya, menuju ke fungsi individual, sehingga pemilikan tanah di kalangan warga masyarakat tidak lagi berorientasi pada fungsi sosial. Pembangunan/pendirian berbagai industri selalu menghadirkan berbagai permasalahan, misalnya pengadaan tanah milik warga masyarakat yang dikenal dengan istilah pembebasan tanah. Pembebasan tanah untuk pembangunan/pendirian industri di kalangan

pat industri tersebut berada. Perubahan sosial ditandai oleh munculnya nilai-nilai sosial baru yang bersifat individualisme, dan maksimalisasi keuntungan dalam hubungannya dengan pemilikan tanah. Akibatnya, keberadaan fungsi sosial hak milik atas tanah sebagaimana ada dalam UUPA 1960 dihadapkan pada perkembangan yang berbeda sehingga menggeser realitas sosial yang ada pada saat UUPA 1960 dibentuk. Realitas sosial ini misalnya, perilaku kebersamaan/gotong royong, hidup dan berlakunya hukum adat, dan masyarakat yang bersifat agraris, kemudian digantikan oleh kegiatan sosial dan ekonomi warga masyarakat yang lebih berbasis perkotaan.

*Keempat*, munculnya nilai-nilai sosial baru yang berbeda dengan nilai-nilai sosial lama yang dianut/ada dalam UUPA 1960, menyebabkan kepemilikan tanah menjadi berubah dari fungsi sosial ke fungsi individu. Kepemilikan atas tanah telah berorientasi menjadi hak individualnya semata sehingga kewajiban hukum sebagaimana diidealkan sebagai fungsi sosial menjadi berubah menipis bahkan, dapat menghilang sama sekali.

*Kelima*, munculnya realitas pemilikan tanah yang bersifat individual dan telah mengabaikan fungsi sosialnya hak milik atas tanah, menandai perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah warga masyarakat.

*Keenam*, tanah menjadi semakin berdimensi ekonomis yang antara lain ditandai harga tanah yang semakin membubung naik, dijadikannya tanah sebagai objek spekulasi atau sebagai komoditas ekonomi yang dapat

*Kedua*, tanah lebih dimaknai sebagai fungsi ekonomis semata sehingga tanah berubah menjadi komoditas ekonomi atau komoditas perdagangan. Tanah menjadi barang yang dijadikan sebagai objek spekulasi demi keuntungan ekonomi semata.

*Ketiga*, akses perolehan tanah menjadi lebih ditentukan oleh mekanisme pasar dan menyebabkan munculnya para spekulasi tanah sehingga banyak pemilik tanah (pengusaha industri maupun warga masyarakat) yang sengaja menelantarkan tanahnya untuk investasi demi tujuan yang lebih menguntungkan secara ekonomi semata. Semua perilaku aktual ini "ditolak" dari kepentingan individualnya pemilik tanah semata, sehingga di kalangan pemilik tanah di sekitar industri semacam ada kebebasan penuh untuk "mengapasajikan" tanah miliknya yang berarti mengabaikan fungsi sosialnya hak milik atas tanah sebagaimana ada dalam teks normatif-positivistik atau yang diidealkan oleh hukum positif.

Dengan terbitnya buku ini diperoleh dua manfaat sekaligus. Pertama, manfaat teoretis yakni memperkaya studi berlakunya hukum di masyarakat. Secara khusus, buku ini memberikan sumbangan pengetahuan tentang kemungkinan adanya kesenjangan antara yang "dihukumkan" (*das Sollen*) dan yang senyatanya (*das Sein*) mengenai fungsi sosial hak milik atas tanah. Mengikuti pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto (2008:121), pada waktu mengkaji soal kesenjangan antara substansi hukum negara dan moral hukum rakyat, secara teoretis buku ini memperkaya pemahaman adanya apa yang

# BAB 1

## Pendahuluan

### **A. Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dan Perubahannya**

Fungsi sosial hak milik atas tanah dan perubahannya merupakan permasalahan utama buku ini. Pasal 6 UUPA menyebutkan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Boedi Harsono (1999: 145, 284) menyebut Pasal 6 UUPA memuat pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah dan merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional. Di antara hak-hak atas tanah sebagaimana disebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA terdapat salah satu hak yang disebut sebagai hak milik dan yang menurut UUPA di antara hak-hak atas tanah tersebut, hak milik merupakan hak yang *ter* (dalam arti: paling) kuat dan terpenuh.

industri atau pabrik-pabrik (KJ. Veeger, 1993: 27). Meskipun kedua pendapat tersebut tidak seluruhnya benar, bahkan dapat disebut lebih bersifat "pelecehan", namun juga mengandung kebenarannya sebagaimana dapat direfleksikan dari beberapa GBHN Era Orde Baru.

Industrialisasi di Indonesia, ditempuh dengan kebijakan membangun/mendirikan berbagai industri (baca pabrik) serta penyebaran industri ke seluruh wilayah. Dengan merefleksikan GBHN (TAP MPR. No. II/MPR/1998 angka IV. A. 4.a), terdapat rumusan sebagai berikut:

"Kondisi pembangunan industri dianggap telah dapat memperkuat struktur perekonomian nasional dengan berkembangnya keterkaitan yang kuat dan saling mendukung antar sektor, meningkatnya daya tahan perekonomian nasional, serta mendorong kegiatan berbagai sektor pembangunan lainnya. Sektor industri nasional dianggap lebih mampu menggunakan rancang bangun, rekayasa dan konstruksi, serta memanfaatkan barang dan jasa buatan dalam negeri. Di sisi lain telah diakui pula bahwa daya saing dan ketahanan industri yang tinggi serta nilai tambah yang memadai belum sepenuhnya tercapai. Kandungan lokal produk barang dan jasa masih rendah, ketergantungan akan bahan baku impor masih tinggi serta penyebaran industri ke seluruh wilayah, khususnya di kawasan timur Indonesia belum merata".

Industrialisasi terkait dengan perubahan sosial, suatu perubahan yang menyangkut sistem nilai, norma-norma, perilaku, organisasi, lembaga-lembaga sosial,

kebenaran kontekstual. Hak milik atas tanah, menjadi hak individualnya semata, bagian eksistensi seseorang bahkan seakan mengandung kebebasan pemilikannya. Benar pendapat yang mengatakan pemilikan tanah melambangkan nilai-nilai kehormatan, kebanggaan, dan keberhasilan pribadi. Secara ekonomi, sosial, dan budaya, tanah miliknya menjadi sumber kehidupan, simbol identitas, hak kehormatan, dan martabat pendukungnya (Maria S.W Soemardjono, 159, Jhon Nonggorr, 1992: 3).

Mengikuti alur berpikir logika yuridis Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960, - selajutnya disingkat UUPA, terdapat semacam keharusan, bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Melalui pasal ini pembuat undang-undang mengalokasikan berbagai fungsi mengenai hak-hak atas tanah, termasuk hak milik. Fungsi dapat bersifat fasilitatif atau kontrol, bahkan keduanya baik fungsi fasilitatif maupun fungsi kontrol. Fungsi kontrol misalnya mewajibkan bagi siapapun pemilik tanah (perorangan/badan hukum) untuk mengetahui dan mematuhi apa "yang dihukumkan". Atau mematuhi kewajiban yang diidealkan oleh norma positif sehubungan dengan fungsi sosial pada hak milik atas tanahnya.

Dalam buku ini, fungsi sosial hak milik atas tanah dianggap sebagai norma positif atau norma yang dipositifkan oleh Pasal 6 UUPA 1960. Atau sebagai norma tentang hak milik yang diidealkan. Fungsi sosial hak milik atas tanah seakan menjadi "doktrin pemilikan

Studi Mather misalnya, menyebut kehadiran industri di pedesaan di samping berfungsi sebagai sumber akumulasi baru bagi para pemimpin desa juga memungkinkan para pemimpin desa untuk mencari komisi sebagai perantara dalam pembebasan tanah, maupun memperoleh penghasilan tambahan dengan menyewakan kamar (Celia E. Mather: 1983).

Dinormakan bahwa *type* mengenai hak milik atas tanah adalah berfungsi sosial. Siapa pun pemilik tanah dibebani kewajiban (yang berarti kontrol penguasa) bahwa kepemilikannya atas tanah tidak bersifat mutlak, dibatasi oleh kepentingan orang lain, masyarakat atau negara. Tipe ideal ini bukan deskripsi fenomena empiris, dan juga bukan teori fenomena empiris. Tipe ideal terbentuk oleh pemberian penekanan sepihak pada satu atau lebih segi-segi pandangan dan oleh sintesis dari sejumlah besar fenomena individu konkret yang kabur, tidak menonjol, seringkali ada, dan kadang-kadang tidak ada, yang disusun menjadi kesatuan konstruksi analisis (A.G.G. Peters, et, 1988: 374). Menurut konsepsi hukum adat dan juga menurut konsepsi hukum tanah nasional, hak-hak atas tanah (termasuk hak milik) bukan hanya berisikan *wewenang*, melainkan juga *kewajiban* untuk memakai, mengusahakan, dan memanfaatkannya, dan bahwa hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama (yaitu hak bangsa), dan mengandung unsur kebersamaan (Boedi Harsono, *op. cit.*: 286).

Fungsi sosial hak milik atas tanah berkaitan erat, bahkan sering diidentikkan dengan kepentingan umum

sini tidak didapatinya kriteria yang tegas mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum tersebut.

### **B. Industrialisasi dan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah**

Dalam buku ini, industrialisasi lebih diartikan sebagai pembangunan/pendirian berbagai industri (baca: pabrik), khususnya industri manufaktur. Industrialisasi, sengaja dikedepankan sebagai faktor yang memberikan kontribusinya terhadap perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah yang terjadi di kalangan warga masyarakat sekitar industri. Ditemui, terdapat berbagai karakteristik yang menandai masyarakat yang demikian ini. Di lokasi masyarakat banyak ditemui berbagai bangunan industri (pabrik) dengan segala aktivitasnya. Bersamaan dengan karakteristik tersebut, muncul berbagai permasalahan. Berkaitan dengan fokus kajian buku ini, salah satu permasalahannya adalah pengadaan tanah milik warga untuk bangunan fisik industri melalui cara yang biasa dikenal dengan istilah pembebasan tanah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975, tanggal 13 Desember 1975 Tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Tata cara Pembebasan Tanah, bahwa yang dimaksud dengan pembebasan tanah itu ialah melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Secara normatif, Permendagri itu hanya memuat

secara sukarela oleh pemiliknya kepada pemerintah, maka penyerahan ini pada sisi yang lain sebenarnya juga merupakan pembebasan hak atas tanah (Abdurrahman, 1996: 13-14).

Munculnya pembangunan berbagai industri, pembebasan tanah semakin menjadi kontroversial. Di satu sisi, tanah merupakan kebutuhan pokok bagi pembangunan industri, namun di sisi yang lain yakni warga (pemilik tanah), utamanya petani menganggap tanah sebagai modal pokok bagi kelangsungan kehidupannya. Oleh karena persediaan tanah sangat terbatas maka tanah bagi pemiliknya menjadi lebih berdimensi ekonomis. Kata *terbatas*, dimaksudkan bukannya tidak ada tanah yang tersedia, melainkan tidak adanya tanah yang bebas dari hak orang atau badan hukum. Ironisnya tanah yang demikian ini justru dibutuhkan oleh pemerintah untuk kepentingan pembangunan sesuai strategi pembangunan nasionalnya. Oleh pihak swasta, tanah untuk keperluan pembangunan/pendirian industri. Dimensi ekonomi tanah bagi pemegang hak milik, nampak antara lain dari harga tanah di sekitar industri yang didirikan yang selalu cenderung naik. Bahkan komunitas warga sekitar industri, tanah cenderung dijadikan sebagai objek spekulasi. Kecenderungan yang demikian ini menandai terjadinya celah selisih antara yang ideal/dihukumkan dalam teks normatif-positivistik dengan apa yang aktual. Yang ideal adalah bahwa tanah bukan sebagai objek spekulasi.

pembangunan industri pengolahan bahan-bahan yang berasal dari impor. Dalam Era Orde Baru yang sering disebut Era Pembangunan, kebutuhan tanah menjadi sangat besar. Dalam era ini lahir dan berkembang golongan ekonomi kuat yang dengan berbagai cara berusaha memperoleh dan menguasai tanah-tanah petani. Tujuannya untuk keperluan kegiatan usaha yang produktif, objek investasi, dan objek spekulasi. Berbeda dengan era sebelumnya, waktu itu kegiatan pembangunan secara besar-besaran masih pada tahap perencanaan dan walaupun dilaksanakan, barulah secara sporadik dan terbatas. Menurut Yusriyadi (2003), ada semacam "imperatif" bahwa Indonesia yang akan datang harus mengkaji ulang ketetapan dan langkah-langkah pembangunan nasional sebelumnya.

Melalui berbagai penafsiran, ditemui berbagai peraturan pertanahan yang lebih berfungsi fasilitasi para pengusaha industri. Penafsiran, meliputi penafsiran tentang sifat fungsi sosial atas tanah yang sebenarnya baru merupakan konsepsi dengan asas-asas dan ketentuan-ketentuan pokoknya dalam UUPA dan beberapa undang-undang pokok lain. Sampai sekarang, belum cukup memasyarakat. Ketentuan-ketentuan yang merupakan penjabaran sifat fungsi sosial tampaknya belum dilaksanakan sebagaimana diharapkan pada waktu dibuatnya (Boedi Harsono, *Ibid.*: 291, David L. Callies, 1984). Dalam buku ini, fungsi sosial hak milik atas tanah mengalami perubahan sehingga implementasinya berbeda dengan yang dihukumkan/diidealkan" oleh hukum

Meskipun secara harafiah industrialisasi menunjuk pada pengertian diperkenalkannya industri atau proses menuju industri, industrialisasi merupakan proses transformasi sosial dan ekonomi. Perubahan sosial mencapai titik perubahan pandangan hidup yang semula agraris menjadi urban dan industrial (Mohammad Thoyibi (ed), 1995: vii). Muncul anggapan, industrialisasi merupakan keharusan setiap bangsa yang ingin maju. Bahkan maju mundurnya suatu bangsa sering diukur dari keberhasilannya melaksanakan industrialisasi. Hanya sebagian kecil negara dengan jumlah penduduk sedikit dan kekayaan minyak/kekayaan alam lainnya melimpah, seperti Kuwait dan Libya, dapat mencapai tingkat pendapatan per kapita yang tinggi tanpa industrialisasi (Helen Hughes, 1992: 8, Tulus T.H. Tambunan, 2001: 42).

Munculnya berbagai industri di masyarakat, terbentuklah komunitas yang secara geografis semula bersifat subsisten, berubah ke orientasi pasar. Di sini berlangsung perubahan-perubahan tradisi/kebudayaan agraris ke kebudayaan modern yang lebih mendasarkan rasionalisme. Max Weber menyebut rasionalisme sebagai istilah seni untuk menggambarkan sistem ekonomi yang tidak lagi didasarkan pada tradisi/kebiasaan akan tetapi pada penyesuaian sarana-sarana ekonomi yang sistematis dan cermat menuju pencapaian tujuan-tujuan dalam rangka memperoleh profit/keuntungan keuangan. Suatu tindakan, disebut rasional apabila pencapaian tujuannya digunakan cara yang dapat menekan

menimbulkan permasalahan pertanahan. Dari optik sosial ekonomi, problem pertanahan di Indonesia masih berkuat dengan implikasi dari berbagai faktor antara lain karena disparitas pembangunan yang kurang serasi. Pada awalnya, pembangunan pertanian memperoleh perhatian utama dengan harapan dapat dijadikan tumpuan pengembangan sektor industri. Namun sebelum sosok pertanian yang diharapkan terwujud, terjadi inkonsistensi perimbangan perhatian antar sektor. Sejak awal dasawarsa 90-an sektor pertanian terpinggirkan (Sumaryanto & I Wayan Rusastra, 2000: 157). Konsekuensinya, secara sektoral terjadi penurunan kontribusi sektor pertanian, - sering disebut sektor primer. Sebaliknya, kontribusi sektor sekunder dan tersier cenderung meningkat (Mudrajad Kuncoro, 1997: 77). Industrialisasi semakin dominan meskipun dampak negatifnya semakin meningkat (Munadjat Danusaputro 1980: 77). Bahkan, bersifat kontra produktif dan tidak manusiawi (M. Dawam Rahardjo, 1999: 40).

Bidang-bidang atau sektor-sektor kehidupan sosial berhubungan satu sama lain secara sistemik. Keterhubungan tersebut, secara sistemik digambarkan secara baik oleh Talcott Parsons. Dengan menganalogkan masyarakat, tidak ubahnya seperti struktur tubuh manusia yang memiliki berbagai bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Masyarakat, mempunyai berbagai kelembagaan yang saling terkait dan tergantung satu sama lain sehingga perubahan yang terjadi pada satu lembaga, berakibat pada perubahan di lembaga

jumlah, ragam, besaran, serta aset yang dimiliki maupun luas jangkauannya sehingga mempercepat masuknya sumber ekonomi di luar sumber pertanian. Di lokasi sekitar industri muncul wilayah geografis yang tidak tertutup, sehingga komunitas warganya tidak semata mengandalkan sumber ekonominya dari sektor pertanian. Komunitas di sekitar industri, menjadi terintegrasi dengan sistem luar pertanian. Bahkan sistem perekonomian keluarga berbasis pertanian tidak lagi dominan, bahkan bergeser ke sektor industri misalnya menjadi buruh industri. Dalam komunitas ini terjadi pergeseran "okupasi" atau pergeseran pekerjaan dari petani bergeser ke buruh industri. Komunitas petani terlebih petani penggarap, menjadi semakin berkurang. Di samping pendapatannya lebih besar, menjadi buruh industri dipandang lebih "bergengsi", khususnya bagi kaum mudanya. Dikatakan oleh Inhelis dan Smith misalnya, bekerja di sektor industri membuat orang menjadi modern (A. Inhelis & DH Smith, 1974: 34). Sebenarnya berkurangnya komunitas petani di sekitar industri karena komposisi aktivitas kerja petani umumnya memiliki cakupan yang luas. Warga di sekitar industri di samping bekerja di dalam okupasi pertanian, perdagangan hasil-hasil pertanian juga di luar sektor pertanian (Lambang Triyono & Nasikun, 1992: 23, M. Dawam Rahardjo, 1999: 73).

Diidealkan, kebijakan pertanahan harus bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sehingga penggunaan tanah harus untuk kesejahteraan rakyat. Sebaliknya,

Sumardjono, 1990: 15). Oleh karena kepentingan umum berkaitan erat dengan fungsi sosial, maka kajian perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat sekitar industri menjadi menarik untuk dikedepankan. Terlebih, pembebasan tanah untuk industri semakin menjadi problematik bersamaan dengan semakin sulitnya menemukan titik keseimbangan antara fungsi individu dan fungsi sosial dalam kepemilikan tanah. Dalam praktik pembebasan tanah, bukannya keseimbangan yang terjadi, melainkan semakin kuatnya kecenderungan pemilikan tanah yang semata-mata bersifat individualistik bahkan lambat laun menjadi semakin menguat (Sediono M.P. Tjondonegoro, 1984: 126, Abdurrahman, 1976: 51).

Fungsi sosial hak milik atas tanah, bukan mengatur tanah hak milik *per se*, tetapi bergeser menjadi masalah sosial, politik, dan sebagainya. Bahkan, fungsi sosial hak milik atas tanah dapat menjadi sarana "melegalkan" pembebasan tanah oleh kelompok tertentu, yakni dengan dalih bahwa hak milik atas tanah bukan hak individualnya semata melainkan berfungsi sosial. Ironisnya di satu sisi yakni pemilik tanah, tanah miliknya dianggap sebagai hak individualnya, sehingga mengandung kebebasan penuh untuk "mengapasajakan" tanahnya. Tanah hak miliknya, dimaknai sebagai hak individualnya semata dalam rangka untuk kesejahteraan individualnya. Berbeda dari yang diidealkan/dihukumkan oleh hukum positif, yakni ada kewajiban memperhatikan kepentingan umum sehingga tanah merupakan potensi pelaksanaan

tukar menukar tanah, mulailah muncul para makelar yang menjanjikan jasa untuk mencari tanah pengganti di luar wilayah industri. Dalam proses pembebasan tanah sering ditemui adanya berbagai "bujukan", manipulasi, dan intimidasi. Bujukan misalnya dalam bentuk janji diterima sebagai pekerja di industri yang didirikan. Manipulasi informasi dilakukan dengan menggunakan istilah "proyek pembangunan, sehingga berkesan bahwa industri yang dibangun adalah untuk kepentingan pemerintah. Intimidasi misalnya dilakukan pada awal-awal pembangunan/pendirian industri, misalnya dengan cara pemanggilan oleh aparat desa atau kecamatan bagi pemilik tanah yang tidak/belum bersedia melepaskan tanahnya. Dalam proses pembebasan tanah keterpaksaan selalu dimungkinkan sebab birokrasi terkadang menyertai dengan ancaman, intimidasi, bahkan paksaan terhadap pemilik tanah.

Aspek intervensi birokrasi yang langsung bersentuhan dengan pemilik tanah, menjadikan pemilik tanah menjadi tidak berdaya. Intervensi birokrasi ini dimungkinkan, sebab pembebasan tanah untuk pembangunan industri/kepentingan swasta (yang sebenarnya sebagai perjanjian jual beli biasa antara pemegang hak atas tanah dengan pihak-pihak swasta yang memerlukan tanah), diatur juga secara khusus. Pengaturan misalnya dengan Permendagri Nomor 2 Tahun 1976 tentang penggunaan acara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah oleh pihak swasta. Pengaturan ini cenderung

bandingkan, Maria S.W. Sumardjono, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Yogyakarta, Edisi Revisi, Jurusan Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM, 1982, hal. 5-7).

Perumusan yang bersifat *interpretabel*, membuka penafsiran yang sangat luas untuk berbagai kepentingan. Untuk kepentingan memfasilitasi pengusaha, fungsi sosial "dapat" ditafsirkan sebagai identik dengan kepentingan umum sehingga dimungkinkan munculnya intervensi atas nama kepentingan umum. Dalam hukum hak asasi manusia internasional, hak kepemilikan telah menjadi bahan perdebatan. Di negara-negara Eropa dan Amerika, disebut-sebut sangat memberikan perlindungan terhadap hak-hak atas kepemilikan. Hal ini berbeda dengan negara-negara sosialis dan negara-negara dunia ketiga yang menekankan fungsi sosial hak yang memungkinkan adanya intervensi atas nama kepentingan umum (Ihdhal Kasim & Johannes da Masenus Arus, 2001: 41). Fungsi sosial hak milik atas tanah, dapat juga ditafsir sebagai identik dengan fungsi pembangunan berbagai proyek pemerintah. Bahkan juga dapat ditafsir sebagai fungsi-fungsi lain yang bersifat menunjang pembangunan, termasuk pembangunan industri. Penafsiran yang demikian ini kemudian ditempuh melalui berbagai kebijakan, baik kebijakan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan dalam praktik-praktik pembangunan oleh birokrasi, misalnya oleh panitia pembebasan/pengadaan tanah. Dalam tataran normatif, cara meligitimasi pengadaan tanah untuk

pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga terbit Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yakni tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam perkembangannya, lahir Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Bagian "menimbang" Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 menyebutkan bahwa untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, dipandang perlu mengubah Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Di samping penafsiran oleh pihak di luar pemilik tanah yakni penafsiran yang lebih untuk memfasilitasi pengadaan tanah untuk industri, ditemui penafsiran yang sebaliknya. Penafsiran ini dilakukan oleh pemilik tanah yang menganggap bahwa tanah miliknya dianggap sebagai hak individualnya semata. Dua penafsiran yang berbeda dapat menimbulkan berbagai problematikanya tersendiri, sebab terdapat dua kepentingan yang secara diametral berbeda atas satu objek yang sama. Dua kepentingan tersebut adalah kepentingan individu pemilik tanah dan kepentingan di luar individu pemilik tanah. Ironisnya, manakala terjadi kebutuhan tanah untuk

tanah demi kepentingan umum. Praktik pembebasan tanah yang berlangsung selama ini lebih bersesuaian dengan karakteristik industrialisasi. Karakteristik ini misalnya bahwa pembangunan industri selalu menghendaki tersedianya tanah sebanyak mungkin. Kaum industrialis sebagai pelaku utama industrialisasi, "mengincar" tanah-tanah milik warga untuk kepentingan industrinya.

Dalam UUPA terdapat ketentuan yang eksplisit memungkinkan terjadinya penggeseran kepentingan pemilik tanah untuk kepentingan umum melalui pencabutan hak-hak atas tanah (Pasal 18). Untuk pelaksanaannya kemudian diterbitkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Undang-undang ini menambahkan arti kepentingan umum dengan kepentingan pembangunan. Ketentuan semacam ini sudah saatnya untuk dikaji lebih lanjut sebab cenderung ke pemihakan pada kelompok tertentu dan dapat mengabaikan kepentingan pemilik tanah. Kajian ini penting sebab, tanah bagi pemiliknya selalu berkait dengan aspek kultural. Meminjam istilah Satjipto Rahardjo (2000; 6) jangan sampai terjadi hukum positif hanya sekadar sebagai kaidah normatif, bukan kaidah kultural.

Meskipun buku ini tidak dimaksudkan mengkaji secara keseluruhan, tetapi problema aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah tetap menarik untuk dikedepankan. Fungsi sosial hak milik atas tanah, di samping

Ornop (Organisasi Non Pemerintah), seringkali negara bersama swasta besar pada satu pihak berhadapan dengan masyarakat di pihak lain. Situasi semacam ini terjadi pada saat negara atau swasta membutuhkan tanah/sumber daya alam dan yang bersumber pada (1) perbedaan persepsi mengenai makna kepentingan umum/pembangunan, nilai dan status hukum tanah; (2) kepentingan rakyat yang terkena dampak proyek, kurang diperhatikan, dan (3), perlakuan deskriminatif terhadap masyarakat asli (Dianto Bachriadi, dkk (ed), 1997: 239).

Pendirian berbagai industri (baca: pabrik), dalam tahap awalnya selalu didahului adanya proses pengadaan tanah sehingga sering terjadi konflik pertanahan. Konflik ini menandai sejumlah fakta yang mengindikasikan sektor pertanian ditempatkan pada posisi yang kurang menguntungkan, sebab pilihan selalu cenderung menjadi bias terhadap sektor-sektor kegiatan yang mampu memberikan *economic rent* yang paling tinggi (Tahlim Sudaryanto, dkk, 2000: 45). Konflik-konflik pertanahan yang terjadi selama ini merupakan sisi lain dari pengadaan tanah untuk industri.

Konflik-konflik pertanahan semacam ini juga menandai adanya dinamika berlakunya UUPA. Sekali-pun UUPA disebut sebagai hukum yang berkarakter responsif yang dibentuk di masa Orde Lama, namun keberadaannya sekarang dilingkupi berbagai peraturan perundang-undangan dan berbagai peraturan pelaksana lainnya yang dibentuk Orde Baru dan yang pada

"Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan, dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan. Pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi, dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik.

Dalam konteks perubahan sosial, sudah seharusnya apabila para ahli hukum (*lawyer/juris*) mulai tergerak untuk mengkaji kembali landasan dasar UUPA 1960. Misalnya, kajian tentang apakah konsep monodualis yang menempatkan hak (termasuk hak milik atas tanah) mempunyai fungsi sosial,- sebagaimana dihukumkan dalam teks normatif-positivistik, masih relevan, atau sebaliknya? Penjelasan Umum I menyatakan bahwa tujuan pokok UUPA 1960 adalah membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, khususnya rakyat tani, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan dan memberikan kepastian hukum hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Bagaimana dengan kondisi kekinian?

didominasi oleh pengusaha industri, khususnya industri tekstil. Dalam industri tekstil, tercipta sejenis akomodasi antara industri tekstil dan komunitas sekitarnya. Industri tekstil selalu maju dengan kegiatan produksinya, sementara komunitas sekitar industri melanjutkan kehidupannya dengan institusi-institusi lamanya (Robert H. Lauer, *op. cit*, 21).

## BAB II

### Industrialisasi dan Perubahan Sosial: Suatu Kajian Teoretis

Kajian teoretis mengenai fungsi sosial hak milik atas tanah, industrialisasi dan perubahan sosial sebagai objek kajian yang berdiri sendiri dan terpisah satu sama lain, bukan hal baru di Indonesia. Kajian tentang perubahan sosial kaitannya dengan hukum misalnya, dapat ditemui dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia* (1979). Kajian tentang industrialisasi, antara lain dalam Pot, Huib, a.o, *Industrialisation and Trade in Indonesia*, (1992: 1-9) yang mengkaji periodisasi industrialisasi di Indonesia sebelum dan sesudah tahun 1966, Ahmad Erani Yustika, *Industrialisasi Pinggiran*, (2000), Mohammad Thoyibi (ed), *Teologi Industrialisasi*, (1995), *Industrialisasi Di Negara Sedang Berkembang, Kasus Indonesia*, Tulus T.H. Tambunan (2001).

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, undang-undang hanya berlaku untuk waktu dan tempat tertentu. Permasalahan hukum selalu berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat yang selalu berubah. Mengikuti pemikiran ini dapat disebut bahwa UUPA 1960 hanya untuk masyarakat agraris waktu itu. Buktinya, bahwa sekarang UUPA 1960 tidak mampu menjadi rujukan dan faktor penentu dalam mengatasi berbagai problem yang muncul di sekitar agraria.

Meskipun tanah mempunyai nilai yang berbeda-beda, tetapi pada umumnya pemilik tanah cenderung mempergunakan tanah miliknya untuk tujuan-tujuan yang memberikan manfaat tertinggi bagi dirinya (Muwanti B. Rahardjo & Sukardi Rinakit, 1996: 158). Ditemui di kalangan warga sekitar industri, pengadaan tanah untuk pembangunan industri menjadi semakin sulit. Bahkan kesulitan menjadi bertambah, karena di lokasi tempat dibangunnya industri juga berkembang rumah-rumah sewa atau "bedengan" yang oleh pemiliknya disewakan pada para buruh industri. Perkembangan ini menandai tumbuhnya bentuk-bentuk perdagangan lokal di kalangan warga sekitar industri. Munculnya berbagai industri, telah menandai proses marjinalisasi pemilik tanah yang sebagian besar prosesnya bermula dari pengingkaran akses rakyat terhadap sumber-sumber produktif, terutama tanah (Gunawan Wiradi, 2001: 11). Banyak pemilik tanah menjadi "korban" dari pembebasan tanah. Diperkirakan, proses marjinalisasi terus berlanjut, sebab dalam perkembangannya tanah lebih

umumnya berkarakter represif. Artinya sekalipun UUPA bersifat populis, namun dikelilingi peraturan perundang-undang keagrariaan dan peraturan pelaksana lainnya yang bersifat kapitalistik dan orientasinya memberi dukungan legalitas pemodal besar maupun proyek pemerintah (Maria Sita Ruwiasuti, 2000: xviii-xix). Dinamika berlakunya UUPA terus berlanjut, terlebih bahwa industrialisasi ini selalu menciptakan keagresifan baru yang bersifat "lapar lahan".

Pembangunan berbagai industri selalu menimbulkan keterkaitan dengan warga masyarakat tempat industri dibangun/didirikan. Salah satu keterkaitannya adalah dalam bentuk pengadaan tanah dan yang biasa dikenal dengan istilah pembebasan tanah. Keterkaitan semakin kontroversial, karena tanah di samping sebagai kebutuhan pokok pembangunan industri, persediaan tanah warga semakin terbatas. Pembangunan industri melahirkan berbagai dampak dalam konteks yang luas, yakni konteks ekonomi, politik, sosial, dan budaya, bahkan ekologis. Dalam konteks ekologis misalnya, berupa eksploitasi sumber daya alam, pencemaran serta kerusakan lingkungan hidup (Mohamad Thoyibi (ed), 1985: ix).

Dinamika berlakunya UUPA 1960, memunculkan berbagai perdebatan tentang perlu tidaknya pembaharuan UUPA 1960. Bagi yang berpendapat perlunya pembaharuan UUPA, 1960 dapat direfleksikan dari TAP/MPR RI No. IX/MPR/2001 yang menyatakan:

mengandung kewajiban, sekaligus mengandung suatu wewenang. Penekanan fungsi sosial, dapat "rentan" menghadirkan benturan kepentingan antara kepentingan individu pemilik tanah dengan kepentingan umum atau kepentingan di luar individunya. Kewajiban menggunakan tanah sesuai rencana yang telah ditetapkan pemerintah sebagai pemenuhan fungsi sosial misalnya, rentan manakala dihadapkan dengan kepentingan individu pemilik tanah. Kepentingan individu pemilik tanah, menjadi ditempatkan di bawah kepentingan bangsa, kepentingan negara, bahkan kepentingan pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum. Kebijakan negara di bidang pertanahan, sangat dominan, bahkan cenderung lebih berat ke kebijakan pembangunan, sehingga sering terjadi pembebasan tanah untuk industri merugikan pemilik tanah. Dalam pembebasan tanah untuk industri, sering ditemui eksploitasi kekuatan-kekuatan ekonomi besar yang mengatasnamakan kepentingan umum. Disinilah kepentingan umum sengaja dihadapkan dengan hak-hak individu pemilik tanah. Mengkaidahkan fungsi sosial hak milik atas tanah, membuka peluang penafsiran secara luas, bahkan cenderung/bertendensi lebih bersifat memfasilitasi pemodal besar. Dalam aktualisasinya, ditemui sering terjadinya ketidakadilan akses tanah antara pihak-pihak yang mempunyai akses modal dan politik, berhadapan dengan pihak warga pemilik tanah yang posisinya lebih lemah. Dari berbagai kasus agraria yang dilaporkan media massa maupun

kepentingan umum, maka kepentingan umumlah yang diutamakan daripada kepentingan pribadi pemilik tanah. Termasuk kepentingan tanah untuk industri, maka kepentingan industrilah yang selalu dimenangkan. Adanya lembaga ganti rugi dalam pembebasan tanah, adalah potensi terdesaknya kepentingan individu oleh kepentingan umum. Potensi terdesaknya kepentingan individu oleh kepentingan umum ini antara lain dapat disarikan dari pendapat Boedi Harsono yang antara lain mengatakan "bahwa meskipun kepentingan individu tidak boleh diabaikan, tetapi jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu, hingga yang terakhir mengalami kerugian, maka kepadanya harus diberikan pengganti kerugian" (Boedi Harsono, 1999: 287).

Hukum positif (*ius constitutum*) yang merumuskan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", dalam aktualisasinya potensi merugikan kepentingan individu pemilik tanah, sehingga fungsi sosial hak milik atas tanah dalam hukum positif tersebut tak pernah teraktualisasi dalam ranah empiris. Perumusan tersebut di samping meligitimasi sebagai fungsi kontrol terhadap pemilikan tanah, berarti juga legitimasi fungsi fasilitatif bagi kelompok tertentu, misalnya kaum industrialis. Dengan dalih "tanah mempunyai fungsi sosial" berubah menjadi lebih bertendensi bahwa aparat/birokrasi, /pengusaha industri mendominasi penafsirannya sesuai kepentingannya. Bahkan, bertendensi menjadi berwenang menggeser kepentingan individu pemilik

kepentingan pembangunan (baca: industrialisasi), fungsi sosial hak milik atas tanah menjadi diidentikkan sebagai fungsi kepentingan umum. Fungsi kepentingan umum, kemudian diaktualisasikan melalui produk peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan UUPA, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan-peraturan lainnya yang secara hierarki berkedudukan di bawah UUPA. Ditemui misalnya mulai dari Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 sampai dikeluarkannya produk Keputusan Presiden misalnya Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sebagai peraturan pelaksanaannya, dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria No. 1 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Meskipun kedua produk peraturan perundang-undangan tersebut tidak lagi menggunakan istilah atau sebutan pembebasan tanah (sebagai pranata hukum alternatif dari pencabutan hak atas tanah yang disebut dalam UUPA yang mengandung konotasi kurang enak), akan tetapi masyarakat masih menyebut materi yang diatur Keppres No. 55 Tahun 1993 adalah juga sebagai pembebasan tanah. (Abdurrahman, *op cit*, hal. 15-19).

Dalam perkembangannya, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sebagaimana telah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993-, diakui sudah tidak sesuai sebagai landasan hukum dalam rangka melaksanakan

menyebabkan manipulasi tanah berkedok acara pembebasan tanah. Ketidakberdayaan pemilik tanah ini antara lain ditengarai adanya keluhan warga pemilik yang tanahnya dibebaskan. Tidak diperlakukan "secara wajar" oleh oknum tertentu misalnya tanah milik warga dihargai jauh di bawah harga umum atau harga menurut pemilik. Patokan harga berdasar NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) yang semula untuk stabilitas harga domestik, justru merugikan pemilik tanah. Kesemuanya ini menunjukkan bahwa dalam kasus-kasus pembebasan tanah untuk industri dengan dalih "kepentingan umum," "kepentingan pembangunan" atau "kepentingan proyek-proyek pemerintah" merugikan pemilik tanah.

Ketidakberdayaan warga pemilik tanah berhadapan dengan birokrasi, diasumsikan bermula dari fungsi sosial hak milik atas tanah dalam UUPA 1960 yang perumusannya bersifat *interpretabel*. Apabila Memori Penjelasan (angka II/4) dijabarkan, dapat dikemukakan tiga hal sehubungan dengan fungsi sosial. *Pertama*, yang harus memenuhi fungsi sosial adalah semua macam hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. *Kedua*, tidak diperkenankan menyalahgunakan hak atas tanah, lagi pula harus mengusahakan agar supaya tanah tidak hanya bermanfaat bagi pemegang hak, namun juga bermanfaat bagi masyarakat. *Ketiga*, harus terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan; kepentingan perseorangan diakui dan dihormati dalam kerangka kepentingan masyarakat secara keseluruhan (Lih. dan

pembangunan. Pengadaan tanah melalui pembebasan hak, bagi pemilik tanah dapat menguntungkan atau sebaliknya merugikan. Melalui cara ini, hak seseorang atas tanahnya dinyatakan hilang setelah diadakan pembayaran ganti rugi dan tanahnya diambil serta digunakan untuk kepentingan pembangunan/pendirian dan/atau perluasan industri. Pada dasarnya, penyerahan hak yang demikian ini merupakan bentuk jual beli tanah saja. Cara seperti ini dalam sejarahnya sering terjadi di zaman penjajahan. Pada umumnya harga ganti kerugian yang diberikan oleh pemerintah waktu itu secara musyawarah dan yang menurut penilaian pemilik tanah yang bersangkutan pada waktu itu sudah lebih dari pada wajar. Oleh karena itu, sering terjadi bahwa para pemilik tanah sendiri mengharapkan tanahnya dibeli oleh pemerintah yang berarti akan mendapat keuntungan besar (Sudargo: 1973, 50). Menguntungkan, manakala pembebasan tanah disertai ganti rugi yang benar-benar dikehendaki, sebaliknya merugikan manakala pembebasan tanah terjadi karena terpaksa.

Menurut Yusriyadi (2003), dari hasil pengamatan yang dilakukan dalam kasus-kasus pembangunan/pendirian industri, ditemui hal-hal sebagai berikut. Pertama, tidak semua pemilik tanah bersedia melepaskan tanahnya. Sebagian dari mereka, bersedia dengan cara minta penggantian tanah yang lain, sehingga di samping terjadi pelepasan hak melalui jual beli juga terjadi proses tukar-menukar tanah. Dalam proses

penggunaan tanah yang tidak mendatangkan kemakmuran rakyat secara moral bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Analog dengan kebijakan yang diidealkan tersebut adalah pendapat Mohammad Hatta yang antara lain mengatakan bahwa perusahaan yang menggunakan tanah yang luas, sebaiknya diatur dalam bentuk koperasi dan di bawah pemilikan pemerintah (I Made Sandy, 1992: 77-78). Salah satu dasar pendapat Hatta adalah bahwa koperasi merupakan satu-satunya bentuk perusahaan yang mampu mengartikulasikan prinsip ekonomi kerakyatan secara mikro (Kiswondo (ed), 2000: 7).

Dalam pembebasan tanah di Indonesia sering ditemui berbagai cara yang "dikemas" sebagai kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai konsep ternyata aktualisasinya dalam konteks pembebasan tanah ternyata tidak selalu mulus. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan tidak didapati kriteria yang tegas mengenai batasan kepentingan umum tersebut. Dalam peraturan perundang-undangan yang ada hanyalah penyebutan secara *enumeratif* kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam kategori sebagai kepentingan umum sebagaimana termuat dalam Inpres No. 9 Tahun 1973. Ketiadaan batasan yang tegas ini sering menimbulkan kekaburan dalam pelaksanaannya karena apa yang oleh satu pihak dianggap sebagai kepentingan umum dapat ditafsirkan lain oleh masyarakat. Perbedaan persepsi ini seringkali demikian tajam sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan (Maria S.W.

lain (Talcott Parsons, 1951). Perubahan sosial misalnya, menyebabkan perubahan hukum termasuk perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah. Perubahan hukum menjadi tak terhindarkan, sebab hukum merupakan bidang yang paling terkena oleh adanya perubahan sosial (W. Friedmann, 1953: 437). Meminjam istilah Harold J. Berman (1988: 9), perubahan hukum di sini menunjuk pada pengertian bahwa hukum selalu mengalami pertumbuhan. Pertumbuhan hukum, dipahami memiliki logika internal dan tidak hanya adaptasi diri dari yang lama ke yang baru, melainkan bagian pola perubahan. Perubahan tidak terjadi secara acak melainkan dihasilkan dari penafsiran kembali peraturan-peraturan masa lalu dengan keadaan masa kini serta kebutuhan-kebutuhan pada masa yang akan datang. Di samping terjadi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, pembangunan berbagai industri di lokasi tertentu juga berkait terjadinya perkembangan yang pesat dari korporasi sebagai pelaku utama industrialisasi. Secara umum korporasi memiliki lima ciri penting, yakni (1) merupakan subjek hukum buatan yang memiliki kedudukan hukum khusus; (2) memiliki jangka waktu hidup yang tidak terbatas; (3) memperoleh kekuasaan untuk melakukan kegiatan bisnis tertentu; (4) dimiliki oleh pemegang saham; dan (5) tanggung jawab pemegang saham terhadap keinginan korporasi biasanya sebatas saham yang dimilikinya (I.S. Susanto (dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono (Ed), 2000: 149-155). Perkembangan korporasi meliputi

biaya sampai sekecil-kecilnya (Max Weber dalam Yusuf Priyusudiarja, 2000: 7-8, Ignas Kleden, 1987: 100). Di dunia modern, rasionalisme mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan manusia, sehingga hanya mencurahkan kepentingan materiil semata (Ralph Schroeder, Max Weber (dalam Heru Nugroho, 2001: viii). Dalam kaitannya dengan tanah, di komunitas sekitar industri banyak ditemui perubahan tata guna tanah pertanian ke industri. Perubahan ini bermula adanya "penyatuan" kepentingan ekonomi atas tanah antara pemilik tanah dengan pengusaha industri. Secara cepat dan dalam cakupan yang luas, perubahan tata guna tanah banyak memanfaatkan tanah yang subur/potensial untuk pertanian. Ironisnya, secara geografis wilayah ini potensial bagi pengembangan sektor pertanian atau sebenarnya potensial bagi pengembangan perekonomian yang bersifat agraris.

Industrialisasi sebagai kebijakan pembangunan nasional melahirkan liberalisme di bidang ekonomi dengan slogannya *laissez faire, laissez aller*, biarlah orang berbuat sendiri, biarlah orang mencari jalan sendiri (K.J. Veeger, 1993: 27). Pada gilirannya, melahirkan sistem kapitalisme (Gunawan Wiradi, 1990: 39). Industrialisasi mendorong kebijakan negara untuk memberi kemudahan para investor dalam pengadaan tanah untuk industri. Kebijakan tersebut, berkait dengan akses tersedianya tanah bagi rakyat, khususnya petani. Disebut-sebut bahwa industrialisasi potensial melahirkan proses marjinalisasi pertanian rakyat, sehingga

positif. Inilah yang disebut sebagai perubahan dalam artinya yang sosiologis, bukan perubahan formal. Apabila UUPA 1960 dicermati, tampak beberapa hal yang dapat dipandang sebagai sifat dari fungsi sosial hak milik atas tanah yang dimaksudkan sebagai pene-gasan pokok pembatasan kebebasan individu. Sifat fungsi sosial antara lain (1) bahwa penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat, dan tuju-an pemberian haknya sehingga menurut UUPA tanah yang diterlantarkan adalah bertentangan dengan fungsi sosial, (2) penggunaan tanah harus sesuai dengan ren-cana yang telah ditetapkan oleh pemerintah, dan (3) jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepen-tingan individu sehingga mengalami kerugian maka kepadanya harus diberikan penggantian kerugian, dan (4) tanah bukan barang komoditi perdagangan sehingga tidak dibenarkan menjadikan tanah sebagai objek spekulasi (Lih. dan bandingkan PP No. 36 Tahun 1998 bagian Menimbang huruf a dan b dan Pasal 3 PP tersebut). Meskipun fungsi sosial hak milik atas tanah dalam rumusan teks normatif-positivistiknya tidak beru-bah, ditemui bahwa pembangunan berbagai industri mempunyai implikasinya tersendiri terhadap eksistensi fungsi sosial yang diidealkan. Fungsi sosial hak milik atas tanah yang abstrak dirumuskan dalam undang-undang, berubah. Problem yang diatur, bergeser mengikuti karakteristik industrialisasi, misalnya munculnya sifat-sifat individualistik dalam pemilikan tanah.

Untuk mengidentifikasi tanah sebagai barang ekonomis dan sebagai objek spekulasi, ada yang menyebut dengan istilah komoditas ekonomi. Abdurrahman misalnya menyebut "bahwa dengan terciptanya tanah sebagai komoditas ekonomi, maka pembangunan semakin mengalami kesulitan dalam mengejar laju pertumbuhan harga tanah (Abdurrahman, *op.cit*: 289). Pendapat yang sama adalah Sutanu Behuria yang mensinyalir kenyataan, bahwa agenda umumnya orang sekarang lebih berorientasi untuk menciptakan kebijakan tanah yang lebih memudahkan untuk investasi perusahaan besar ( Mansour Fakih, 1997: xviii).

Pengadaan tanah (termasuk untuk industri) sejak diberlakukannya UUPA 1960 sampai sekarang, terdapat berbagai kebijakan dan praktik yang berbeda-beda. Kebijakannya dapat diklasifikasikan dalam tiga kurun waktu, yaitu (1) Era Orde Lama, yaitu kurun waktu 1960-1965, (2) Era Orde Baru, yaitu kurun waktu 1965-Mei 1998, dan (3) Era Orde Reformasi, yaitu kurun waktu 8 Mei 1998-Sekarang. Kebijakan tanah dalam masing-masing era, berbeda-beda sehingga mempunyai implikasinya tersendiri terhadap hak-hak rakyat atas tanah (Boedi Harsono, *op. cit*: 238). Perbedaan kebijakan dan praktik-praktik ini telah mengubah keberlakuan fungsi sosial dalam UUPA. Era Orde Baru, dapat dijadikan contoh kebijakan dan praktik industrialisasi. Dalam era ini, pembangunan ekonomi benar-benar direncanakan dan dilaksanakan secara besar-besaran dan bertumpu pada kebijakan pertumbuhan melalui

prosedur umum/petunjuk bagi instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi-instansi yang bertugas melayani. Permendagri ini hanya bersifat administratif semata dan berfungsi intern dan tidak tertuju pada rakyat, sehingga tidak berisi ketentuan yang memberikan landasan hukum untuk mengambil keputusan-keputusan yang mengikat dan dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada rakyat. Namun demikian, Permendagri dalam implementasinya dapat juga digunakan untuk proyek-proyek swasta yang menunjang kepentingan umum termasuk dalam bidang pembangunan sarana umum dan fasilitas sosial (Boedi Harsono, 1992: 6).

Mengenai dasar hukum pembebasan tanah, terdapat pendapat yang berbeda. Ada yang mengatakan bahwa UUPA 1960 tidak mengatur, sebab UUPA 1960 hanya mengatur mengenai pencabutan hak atas tanah, yakni Pasal 18, 27, 34, dan 40. Pendapat yang lain mengatakan bahwa meskipun dasar hukum pembebasan tanah tidak dijumpai secara eksplisit, namun tidak berarti bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan/kepentingan umum tidak diatur. Dalam konteks ini, UUPA 1960 hanya mengenal lembaga pencabutan hak saja. Boedi Harsono dengan tegas mengatakan, tidak benar pernyataan sementara orang bahwa acara pembebasan tanah itu tidak terdapat landasan hukumnya dalam UUPA 1960 (Boedi Harsono, 1992: 5). Terkesan bahwa pendapat ini merujuk Pasal 27 UUPA 1960 yang merumuskan bahwa manakala terjadi penyerahan tanah

atau kepentingan pembangunan, bahkan kepentingan yang menunjang pembangunan nasional. Pengidentikan ini sebenarnya terjadi karena diikutinya cara berpikir logika yuridis, yakni cara berpikir yang memandang hukum dalam wujudnya sebagai kaidah semata. Dan menentukan apa "yang boleh" dan apa "yang tidak boleh" dilakukan. Cara berpikir demikian juga bersifat preskriptif, artinya menentukan "apa yang salah" dan "apa yang benar" (Achmad Ali, 1983, Satjipto Raharjo, 1991: 3, Arief Budiman (1993: xxv). Cara berpikir yang demikian ini menjadi berbeda manakala fungsi sosial tersebut pada saat diaktualisasikan dalam tataran empirik, misalnya pada saat dihadapkan dengan pembebasan tanah untuk industri. Dalam kondisi yang demikian, fungsi sosial, menjadi lebih bervariasi dalam aktualisasinya.

Ditengarai bahwa hubungan fungsi sosial dengan fungsi kepentingan umum, telah menjadi bahan pemikiran beberapa pakar melalui berbagai kajiannya yang akhir-akhir ini banyak digulirkan. Sekalipun dalam konteks yang berbeda dari fokus buku ini, Maria S.W. Soemardjono (*Kompas*, 2001) misalnya, memunculkan pemikirannya pada waktu beliau mempersoalkan adanya kesenjangan kebijakan pertanahan, yakni antara kebijakan regulasi dan implementasinya. Dari pemikirannya mengenai konsep kepentingan umum, ditemukan beberapa hal yang menarik. Salah satunya, yakni apabila konsep kepentingan umum tersebut dilihat dalam konteks peraturan perundang-undangan. Di

tanah". Dalam kajian-kajian hukum, doktrin (sering juga disebut konsep) selalu dianggap sebagai "dogma" atau "ajaran" yang dianggap sebagai kebenaran yang tak terbantahkan. Idealnya, dalam setiap *decision making*, doktrin/konsep ini harus menjadi tolok untuk menentukan yang salah dan yang benar. Dalam konteks buku ini, ingin dikaji tentang bagaimana fungsi sosial hak milik atas tanah yang ideal itu diaktualisasikan dalam ranah empiris.

Di masyarakat manapun yang banyak terjadi perubahan-perubahan transformatif (yang begitu cepat dan terkesan kuat), norma positif tidak lagi berfungsi efektif. Situasi yang demikian ini diasumsikan berlaku juga pada norma positif tentang fungsi sosial hak milik atas tanah. Benar apa yang dikatakan Antony Allot (1980: 28), bahwa hukum atau sistem hukum merupakan suatu sistem tujuan yang ada di masyarakat, sehingga pengujiannya terhadap keefektifan hukum melihat sejauh mana tujuan-tujuan tersebut direalisasikan (*to see how far it realises its objectives*). Dalam konteks buku ini sejauh mana fungsi sosial eksis di kalangan pemilik tanah.

Pembangunan berbagai industri di lingkungan warga/komunitas tertentu, fungsi sosial dalam teks normatif-positivistik (dan yang juga diidealkan) menarik dikaji dalam konteks sosial yakni masyarakat/komunitas yang lokasi keberadaannya di sekitar industri. Dalam berbagai studi yang pernah dilakukan, masyarakat yang demikian ini sarat dengan permasalahan tanah.

stratifikasi, kekuasaan, interaksi sosial, dan sebagainya (Soerjono Soekanto, 1981: 1). Saptana dkk (2000: 143), pada waktu membahas dampak industrialisasi terhadap pola penguasaan tanah, pola hubungan kerja, struktur kesempatan kerja dan pendapatan, menyebut industrialisasi berpengaruh terhadap pemilikan tanah, pola penguasaan tanah, intensitas transaksi tanah, pola hubungan kerja, dan pendapatan pertanian di pedesaan.

Pembangunan/pendirian berbagai industri menimbulkan berbagai keterkaitan dengan warga masyarakat di sekitar industri tersebut dibangun/didirikan. Salah satu keterkaitan tersebut yakni dalam bentuk pembebasan tanah milik warga., sehingga terjadi kecenderungan meningkatnya kebutuhan tanah. Terlebih pembangunan/pendirian berbagai industri selalu didahului tahap pembebasan tanah milik warga. Pembebasan tanah, meliputi tanah-tanah milik warga yang semula terbatas sebagai usaha pertanian dan hampir tak tersentuh kegiatan ekonomi modern. Di sini warga (pemilik tanah) menjadi terbangun dan menyadari arti nilai ekonomi tanah. Fenomena semacam ini, berimplikasi pada aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga. Terhadap tanah hak milik, penekanannya cenderung berubah ke fungsi individu, dan bukan lagi fungsi sosial. Dapat disebut bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah dalam teks normatif-positivistik (yang diidealkan) dan semula dianggap sebagai kebenaran yang "dihukumkan", mulai terkoreksi oleh fakta

Perubahan fungsi sosial dalam buku ini dimaksudkan dalam pengertiannya yang sosiologis bukan perubahan dalam pengertian secara formal. Meminjam istilah Soetandyo Wignjosoebroto (1995: 230) pada waktu membicarakan dinamika sosial politik perkembangan hukum di Indonesia, arti perubahan di sini dapat diartikan sebagai perubahan dari apa yang secara ideologik dikehendaki ke fungsi lain di luar ideologik yang tidak dikehendaki. Perubahan menunjuk pada pengertian terjadinya celah selisih antara apa "yang dihukumkan" (*das Sollen*) dengan apa "yang senyatanya" (*das Sein*)

Arti pentingnya permasalahan tersebut dikaji dalam buku ini dilatarbelakangi kebijakan pembangunan nasional yang (pernah) dilakukan, yakni untuk memacu pertumbuhan ekonomi sehingga pembangunan industri ditempatkan sebagai prioritas utama.

Sekadar merefleksikan kebijakan pembangunan era Orde Baru yakni selama masa Pembangunan Jangka Panjang Tahap (PJPT) Pertama (sejak Pembangunan Lima Tahun I sampai Pilita V dan VI yang merupakan Repelita I pada PJPT II), pembangunan industri sebagai bagian industrialisasi sengaja ditempatkan sebagai tulang punggung pembangunan nasional. Oleh Gunnar Myrdal misalnya, industrialisasi di Indonesia, termasuk di negara-negara dunia ketiga lainnya, dikategorikannya sebagai identik dengan pembangunan berbagai industri (Gunnar Myrdal, 1968: Volume II). Pendapat yang sama dikemukakan Raymon Aron yang menyebut ciri utama industrialisasi di Indonesia adalah berkembangnya

disebutnya sebagai *the legal gap*. Kedua, manfaat praktis. Meskipun buku ini tidak secara khusus memberikan kontribusi praktis sebagai perumusan kebijakan, tetapi dari kajiannya dapat sebagai masukan khususnya bagi para perencana dan pelaksana pembangunan industri dalam menentukan kebijakannya. Demikian juga terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan bidang pertanahan untuk masa mendatang (*ius constituendum*).

diperdagangkan, dan mendasarkan pada kepentingan individualnya semata, yaitu dalam rangka memperoleh keuntungan individualnya.

*Ketujuh*, dalam setiap pengadaan tanah melalui acara pembebasan tanah terjadi perkembangan dalam pelaksanaannya. Oleh penguasa (dan pengusaha), fungsi sosial hak milik atas tanah sering diaktualisasikan sebagai identik dengan fungsi kepentingan umum. Kongkritnya identik dengan fungsi untuk kepentingan pembangunan, termasuk pembangunan/pendirian industri. Sementara itu, di pihak pemilik tanah, telah berubah menjadi fungsi individual dan berlanjut menjadi kebebasan penuh bagi pemilik tanah untuk bebas "mengapasajakan" tanah miliknya.

*Kedelapan*, banyaknya penguasaan tanah oleh para pengusaha industri melalui pembebasan tanah, menyebabkan alih fungsi tanah pertanian ke fungsi industri. Hal yang demikian ini tampak dari semakin banyaknya tanah yang belum atau secara sengaja tidak dimanfaatkan sesuai perencanaan semula, bahkan oleh pemiliknya sengaja diterlantarkan sehingga fungsi sosial hak milik atas tanah tidak diaktualisasikan.

Mengenai bentuk atau wujud perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah pada fungsi individual antara lain ditemui sebagai berikut:

*Pertama*, dalam bentuk perubahan tata guna tanah atau alih fungsi tanah yaitu dari tanah pertanian ke tanah untuk industri.

warga masyarakat menjadi semakin sulit. Di satu pihak, tanah merupakan kebutuhan yang harus ada untuk pembangunan/pendirian industri, sementara di pihak lain persediaan tanah sangat terbatas. Sulitnya pembebasan tanah oleh pemilik, menandai perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah ke fungsi individual. Terdapat sejumlah faktor yang menjadi sebab terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah (Yusriyadi (2003), yakni sebagai berikut:

*Pertama*, pembangunan/pendirian industri di lingkungan warga masyarakat selalu menimbulkan keterkaitan dengan warga masyarakat sekitar. Salah satu keterkaitan itu yakni meningkatnya kebutuhan tanah, sebab pembangunan/pendirian berbagai industri selalu didahului adanya tahap pembebasan tanah.

*Kedua*, pembebasan tanah untuk pembangunan/pendirian industri selalu merambah atau meliputi tanah-tanah milik warga masyarakat yang semula terbatas untuk usaha pertanian dan hampir tak tersentuh oleh kegiatan ekonomi modern. Akibatnya, banyak terdapat tanah yang dikonversi atau dialihfungsikan, yaitu dari yang semula untuk usaha pertanian diubah menjadi sarana untuk usaha industri, sehingga tanah menjadi alat produksi bagi para pengusaha industri dan bukan sebagai sarana produksi subsistem bagi rakyat yang semula adalah pemilik tanah.

*Ketiga*, pembangunan/pendirian industri yang menghadirkan industri menimbulkan berbagai perubahan sosial di kalangan warga masyarakat di tem-

abstrak menjadi kenyataan. Di samping merupakan hak, yang berarti mengandung fungsi fasilitas, fungsi sosial hak milik atas tanah juga mengandung kewajiban yang berarti sebagai fungsi kontrol terhadap pemilik tanah .

Terdapat berbagai kewajiban yang harus diaktualkan pemilik tanah, yakni sebagai berikut:

1. Kewajiban untuk menggunakan tanah miliknya sesuai dengan keadaan tanahnya, sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga pemilik tidak diperbolehkan menelantarkan tanahnya;
2. Kewajiban untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah miliknya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan pemerintah;
3. Kewajiban untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah miliknya secara berkeseimbangan antara kepentingan individualnya sebagai pemilik dengan kepentingan di luarnya yakni kepentingan masyarakat;
4. Kewajiban bagi pemilik tanah untuk menganggap tanah miliknya bukan sebagai barang komoditas perdagangan sehingga wajib untuk menjadikan tanahnya bukan sebagai objek spekulasi.

Secara hakiki, hak milik (pribadi) dapat dilihat sebagai dasar perkembangan pribadi. Istilah milik, menjelaskan suatu konsep yang lebih pasti dan lebih mendekati pengertian harta mutlak (*property*) dalam pengertian modern (Onghokham, dalam Sediono MP Tjondronegoro (ed), 1984, Stephen R. Munzer, 1990). Hak

intervensi pihak lain atau pengaruh faktor eksternal (misalnya gerakan bisnis dari perusahaan multi nasional, kepentingan penyedia dana internasional, perubahan-perubahan kondisi politik dan ekonomi dunia, dan warisan sejarah). Oleh karena perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah merupakan bagian dari perubahan sosial yang menyangkut nilai-nilai/pandangan warga masyarakat tentang tanah, maka kajian buku ini menggunakan teori struktural fungsional yang menganalisis perilaku sosial dari sudut pandang sistem, struktur, dan tindakan sosial.

Dalam mengkaji aspek yang melatarbelakangi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, fakta sosial dijadikan sebagai pokok persoalan yang dikaji. Yang dimaksud fakta sosial dalam buku ini adalah baik yang berbentuk materil maupun nonmateril. Fakta materil, yakni barang sesuatu yang dapat disimak, ditangkap, dan diobservasi, misalnya norma hukum yang berkaitan dengan pengaturan hak milik atas tanah. Adapun yang non-materil merupakan fenomena yang bersifat intersubjektif yang hanya dapat muncul dari kesadaran manusia (George Ritzer, 1985: 70). Ini misalnya nilai-nilai yang dihayati warga masyarakat, respons masyarakat terhadap kehadiran industri, dan respons warga masyarakat terhadap hak milik atas tanahnya. Kedua fakta sosial tersebut sama-sama penting untuk dikaji.

Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah mengikuti dinamika proses yang dialami bersama dengan meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga menyebabkan

kepentingan di luar individu pemilik tanah. Bahkan fungsi sosial dipandang mampu menjamin kepastian hukum. Bagaimana eksistensi fungsi sosial tersebut saat dihadapkan pada konteks masyarakat yang mengalami perubahan transformatif? Apakah tetap kuat sebagai norma positif yang efektif (fungsional) ataukah sebaliknya menjadi tidak efektif (tidak fungsional)? Pertanyaan-pertanyaan ini, dikaji juga dalam buku ini.

Terdapat kerangka dasar yang menjadi pijakan untuk memperoleh pemahaman yang utuh mengenai isi buku ini. Dimulai dengan pemahaman bahwa hukum yang pertama berlaku dalam bidang pertanahan adalah hukum adat. Untuk jangka waktu lama, hukum adat ini sebagai norma hukum bersama norma-norma sosial lainnya berfungsi sebagai alat pengendalian sosial (Otje Salman, 1993). Dalam hukum tanah nasional, konsep hukum adat yang mendasari ini kemudian diangkat pada tingkat nasional. Dalam hak milik atas tanah, konsep tersebut dirumuskan dengan kata-kata "komunalistik religius yang memungkinkan penggunaan bagian-bagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, secara individual, yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan".

Munculnya pembangunan industri melahirkan perubahan-perubahan yang pada gilirannya menentukan eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah. Fungsi sosial yang diidealkan dalam teks normatif aktualisasinya sangat ditentukan oleh perubahan sosial yang terjadi. Konteks sosial-kultural yang semakin

kemudian melahirkan komunitas-komunitas politik yang sekarang dikenal sebagai negara-negara bangsa (Soetandyo Wignjosoebroto, 2003). Konsep yang "menebal" sebagai paradigma kehidupan publik dan tradisi hukum pertanahan barat tersebut, menjadi dasar pembenar berlakunya peraturan perundang-undangan tentang pendayagunaan tanah di Indonesia pada zaman kolonial sebagaimana dikenal dalam *Agrarische Wet jo. Agrarische Besluit*, 1870. Disadari atau tidak, konsep ini terus berlaku untuk mendasari legalitas peraturan perundang-undangan pertanahan dan praktik pelaksanaannya di Era Pascakolonial di Indonesia, yakni sejak tahun 1960-an. Dari situ dapat dijelaskan bahwa konsep hukum barat, hak atas tanah pertanian tidak tercipta sebagai bagian dari hak asali bawaan manusia pembuka dan penggarapnya (yang menjadikan "tanah-tanah mati" menjadi "tanah-tanah hidup") melainkan terwujud sebagai hak yang diperoleh karena pemberian dan pengakuan negara (Soetandyo Wignjosoebroto, 2000).

Manakala "dikritisi", hak menguasai dari negara, ternyata rentan menimbulkan berbagai persoalan. Misalnya, sejauh mana hak milik atas tanah perorangan diakui dan dilindungi, mengingat semua itu mempunyai fungsi sosial?. Bagaimana aktualisasi hukum *in-abstrakto* fungsi sosial hak milik atas tanah (yang ideal) menjadi hukum *in-konkrito* (yang aktual)

Pembangunan sering diartikan tidak sekadar maknanya sebagai program atau kebijakan umum,

modern. Banyaknya pembebasan tanah, pemilik tanah menjadi terbangun dan menyadari pentingnya nilai ekonomi tanah. Oleh pemilik, tanah menjadi lebih dimaknai sebagai sumber perolehan uang dan sarana memperoleh keuntungan pribadi. Fenomena semacam ini mengindikasikan terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, sehingga berubah cenderung ke fungsi individual dan tanah tidak lagi dipandang dalam fungsi sosialnya.

Di masyarakat, terindikasi bahwa pembebasan tanah merupakan sumber akumulasi baru. Melalui pembebasan tanah, dimungkinkan para pemimpin desa mencari "komisi" sebagai perantara. Fungsi sosial hak milik atas tanah yang diidealkan dalam teks normatif-positivistik, eksistensinya berhadapan dengan realitas yang aktual dan *inherent* dengan masyarakatnya. Fungsi sosial hak milik atas tanah dalam rumusan normatif, aktualisasinya menjadi berorientasi pada kebenaran kontekstual di mana tanah tersebut berada, bukan tekstual sebagaimana ada dalam rumusan normatifnya.

Dalam mengkaji dua permasalahan tersebut, buku ini menggunakan dua pendekatan sekaligus, yakni pendekatan normatif dan pendekatan sosiologis. Pendekatan normatif, digunakan sebagai akses/titik masuk mengkaji fungsi sosial hak milik atas tanah dalam teks normatif-positivistiknya atau dalam tataran normatifnya. Pendekatan sosiologis digunakan untuk mengkaji fungsi sosial hak milik atas tanah dalam aras empirisnya yakni dalam aktualisasinya sebagai perilaku

perubahan tersebut? Dua permasalahan ini dipandang penting untuk dikaji, sebab dapat memperkaya pemahaman siapapun mengenai berlakunya ide hukum yang abstrak dalam realitas yang empirik. Ke depan, bermanfaat bagi perencana industrialisasi, pembentuk hukum dan juga penegakannya agar berkeadilan dalam menentukan kebijakannya, bukan hanya "bersikukuh" pada keharusan normatifnya, melainkan juga mendasarkan pada realitas empiris.

Disadari atau tidak, industrialisasi yang selama ini (baca: era ORBA) dijalankan di Indonesia, lebih banyak ditempuh melalui kebijakan pembangunan/pendirian berbagai industri. Industrialisasi ditempatkan sebagai prioritas pembangunan nasional. Di Indonesia, termasuk negara-negara dunia ketiga lainnya, industrialisasi oleh Gunnar Myrdal (1968) diidentikkan sebagai pembangunan industri. Raymon Aron menyebut ciri industrialisasi di Indonesia ditandai berkembangnya industri atau pabrik-pabrik (K.J. Veeger, 1983). Meskipun kedua pendapat tersebut tidak seluruhnya benar, bahkan lebih bersifat "pelecehan", tetapi ada juga kebenarannya. Di Indonesia, kebenaran ini tersimak jika direfleksikan dari GBHN Orde Baru yang menempatkan pembangunan industri sebagai tulang punggung industrialisasi. Dalam GBHN, TAP MPR. No. II/MPR/1998, angka IV. A. 4.a dirumuskan sebagai berikut.

"Kondisi pembangunan industri dianggap telah dapat memperkukuh struktur perekonomian nasional dengan berkembangnya keterkaitan yang kuat dan saling men-

Kajian tentang fungsi sosial hak atas tanah, dapat dijumpai antara lain dalam Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I. Hukum Tanah Nasional* (1999) Moh. Mahfud MD, *Implementasi Hak Atas Tanah dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat, Upaya Penataan dan Pengaturan Kembali Pemilikan dan Penguasaan Tanah* (dalam Brahma Adhie, dkk (ed) *Reformasi Pertanahan* (2001: 25-38). Akan tetapi apabila kajian tersebut dilihat sebagai satu kesatuan yang bermakna dengan kerangka teori dan pendekatan sosiologis, nampaknya belum banyak dilakukan. Terlebih apabila objek itu dikaitkan dengan realitas terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di samping sebagai kajian yang relatif baru, juga mempunyai arti pentingnya tersendiri.

Bab ini berisi kajian tentang Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah. Setidaknya terdapat dua hal yang mendasari pentingnya kajian teoretis ini dilakukan, yakni:

*Pertama*, untuk mendeskripsikan dan menjelaskan hubungan antara industrialisasi dan fungsi sosial hak milik atas tanah dalam peraturan perundang-undangan, industrialisasi sebagai kebijakan pembangunan nasional yang menghadirkan pembangunan berbagai industri sebagai kaitan yang bermakna.

*Kedua*, mendeskripsikan dan menjelaskan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan hal-hal yang ada pada fungsi sosial hak milik atas tanah dan industrialisasi yang menjadi penyebab terjadinya

bagai perubahan sosial. Kelanjutannya, menyebabkan terjadinya perubahan hukum, yakni perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat, tidak berdiri sendiri secara isoteris, melainkan terkait dengan kompleksitas masyarakatnya.

Sistematika bab ini dibagi dalam beberapa sub pokok kajian (a) Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah dalam UUPA, (b) Modernisasi dan Industrialisasi sebagai Kebijakan Pembangunan Nasional, (c) Berbagai Implikasi Yang Menyertainya, dan (d) Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah.

#### **A. Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam UUPA**

Pasal 6 UUPA 1960 memuat suatu pernyataan yang dalam studi-studi hukum normatif dianggap penting, yakni mengenai hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional. Dianggap penting karena pernyataan tersebut dalam studi-studi normatif difahamkan sebagai kebenaran yang tinggal diterima dan siap untuk diterapkan (*taken for granted*). Pasal ini seakan menjadi "dogma" yang tak terbantahkan. Studi-studi normatif tidak pernah mempersoalkan apakah hukum telah benar-benar memenuhi keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakatnya (Satjipto Rahardjo, 1985: 3).

adat semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus kewajiban untuk memanfaatkannya (Boedi Harsono, 1999: 285-286, Soepomo, 1960: 10). Demikian juga menurut konsepsi hukum tanah nasional sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 UUPA 1960 bahwa semua tanah dalam wilayah negara adalah tanah Bangsa Indonesia. Asas penguasaan tanah oleh negara ini dalam UUPA 1960 di atur dalam Pasal 2 ayat (1): "Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara" Tentang penguasaan oleh negara, Bachtiar Effendie (1993: 2), mengartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia untuk melakukan hal-hal sebagai berikut.

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian-bagian dari bumi, air dan ruang angkasa.
3. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
4. Penguasaan negara hanyalah pada tingkat tertinggi saja, sedangkan untuk tingkat terendah dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang atau badan-badan tertentu.
5. Penguasaan terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di-

sebagaimana dikenal dalam *Agrarische Wet* jo. *Agrarische Besluit*, tahun 1870.

Disadari atau tidak, konsep itu terus berlaku untuk mendasari legalitas (kalaupun bukan legitimatas) perundang-undangan pertanahan, berikut praktik pelaksanaannya pada era pascakolonial di Indonesia, yakni sejak tahun 1960-an. Dari sinilah dapat dijelaskan mengapa dalam konsep hukum Barat, hak atas lahan-lahan tanah pertanian tidak tercipta sebagai bagian dari hak asali yang bawaan manusia-manusia pembuka dan penggarapnya (yang menjadikan "tanah-tanah mati" menjadi "tanah-tanah hidup") melainkan terwujud sebagai hak yang diperoleh karena pemberian dan pengakuan negara (Soetandyo Wignjosoebroto, *Ibid*: 1).

Hak menguasai dari negara membatasi semua hak atas tanah. Apabila hal ini "dikritisi" menimbulkan berbagai persoalan, misalnya sejauh mana eksistensi ketentuan yang mengatur tentang hak milik atas tanah yang ada pada perorangan diakui dan dilindungi? Bagaimana penerapan hukum *in-abstracto* mengenai fungsi sosial yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan menjadi hukum *in-konkrito*?

Adanya lembaga pencabutan hak-hak atas tanah dan lembaga pembebasan hak-hak atas tanah, juga menimbulkan problematikanya tersendiri dalam kaitannya dengan hak-hak atas tanah, khususnya hak milik. Lembaga pencabutan hak-hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Serta Benda-Benda Yang

dan jatuh ke penguasaan negara untuk kepentingan pembangunan. Hukum pertanahan yang sangat dikuasai paradigma teritorialitas dan dikuati oleh ideologi "developmentalisme" atau "pembangunanisme", menjadikan hukum pertanahan yang ada tidak mungkin bersifat populis, melainkan sebaliknya. Bagaimanapun juga "developmentalisme" atau "pembangunanisme", lebih bersifat ke wataknya yang etatis sehingga selalu melahirkan marjinalisasi di pihak petani tradisional yang *notabene* adalah pemilik-pemilik tanah. Fungsi sosial yang menjadi landasan hukum hak menguasai negara atas tanah, dialokasikan dengan kekuatan hukum nasional yakni UUPA 1960. Dengan undang-undang ini semakin memperkuat posisi negara ke arah pencarian tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan, termasuk pembangunan industri. Akibatnya marjinalisasi pemilik tanah terus berlangsung, bahkan uang, politik, dan kekuasaan serta alasan "demi kepentingan umum" telah menjadikan kian mudahnya rakyat bermodal kecil di atas tanah-tanah sempit terusir dari tanah-tanah mereka sendiri (Soetandyo Wignjosoebroto, *op, cit*: 3). Kedepan sudah semestinya apabila fungsi sosial yang menjadi landasan hukum hak menguasai oleh negara atas semua tanah perlu ditinjau kembali. Hal itu mutlak untuk segera dilakukan dalam rangka terciptanya hukum yang akan datang (*ius constituendum*) yang lebih berkepastian, berkeadilan, dan efektif memenuhi kebutuhan anggota masyarakat.

metoda kerja membawa rejeki besar bagi sebagian kecil manusia, tetapi kemiskinan yang mencemaskan bagi banyak orang lain, (6) akhirnya muncul liberalisme di bidang ekonomi dengan slogan *laissez faire, laissez aller* (biarlah orang berbuat sendiri, biarlah orang mencari jalan sendiri ( KJ. Veeger, 1993: 27).

Mengenai perkembangan ekonomi dan industri, Rostow menetapkan lima tingkat pertumbuhan ekonomi, yakni (1) masyarakat tradisional, (2) prasyarat untuk tinggal landas, (3) tinggal landas, (4) gerak menuju kematangan, dan (5) tingkat konsumsi massa tinggi (W. W. Rostow, 1960: 5). Mengenai esensi modernisasi, para teoretisi banyak yang mencoba mengungkapnya. Di satu pihak mengartikan modernisasi sebagai sejenis tatanan sosial modern atau proses menuju modern, sementara di pihak lain ada yang menangkap esensi modernisasi ditemukan dalam kepribadian individual, sehingga modernisasi dihasilkan dalam sejenis individu tertentu. Menurut Apter, modernisasi menyangkut pilihan dan dimungkinkan oleh perkembangan lain dan berbeda dari Pool yang mengatakan bahwa modernisasi mempunyai arti yang luas sehingga mencakup proses memperoleh citra (*images*) baru yakni citra arah perubahan atau citra kemungkinan perkembangan (*loc. cit*: 42).

Meskipun terdapat berbagai perbedaan mengenai esensi modernisasi, akan tetapi di antara ciri-ciri modernisasi yang disepakati oleh para ahli terdapat hal-hal sebagai berikut (Kuntowidjojo, 1983: 14-15):

ma, sekaligus bagian integral dari modernisasi yakni industrialisasi. Industrialisasi mempunyai andil yang besar untuk terjadinya perubahan-perubahan, baik perubahan di bidang sistem sosial, budaya, ekonomi, politik maupun perubahan di bidang-bidang kehidupan lainnya (Rahardjo, 1999: 1-2) Oleh Gunnar Myrdal, industrialisasi di negara-negara dunia ketiga sering diidentikkan dengan pembangunan berbagai industri (baca: pabrik-pabrik) (Gunnar Myrdal, *op. cit.*). Secara sosial, sistem pabrik ditandai oleh terbentuknya hubungan produksi antara buruh dan majikan, sehingga prosesnya didukung cara kerja yang menggunakan pembagian kerja (*division of labour*) yang terspesialisasi. Industri/pabrik sebagai suatu sistem produksi diselenggarakan secara khusus di tempat yang terpisah dari rumah tangga. Di negara-negara sedang berkembang termasuk di Indonesia, sistem produksi ini dijadikan sebagai simbol pembangunan (M. Dawam Rahardjo, 1999: 21).

Perubahan-perubahan sosial akibat industrialisasi telah melanda dunia terutama sejak Revolusi Industri. Perubahan-perubahan sosial dikategorikan menjadi bersifat "revolusioner". Di samping bersifat revolusioner (perubahan cepat dari tradisi ke modern), bahkan modernisasi juga menjadi berwatak kompleks, sistematis, dan menjadi gerakan global yang akan memengaruhi semua manusia melalui suatu proses yang bertahap untuk menuju suatu hegemonisasi (*convergency*) dan bersifat progresif (Mansour Fakih, 2001: 54). Disebut

Serikat dan dari negara-negara liberal lainnya. Teori modernisasi ini lahir di Amerika Serikat tahun 1950-an dan merupakan berbagai respons kaum intelektual terhadap perang dunia yang bagi penganut evolusi dianggap sebagai jalan optimis menuju suatu perubahan dan menjadi penemuan teori yang terpenting dari perjalanan kapitalisme yang panjang di bawah kepemimpinan Amerika Serikat (Mansour Fakih, *ibid*: 53).

Suwarsono dan Alvin Y. So, akhir tahun 1950-an, menyebut teori modernisasi merupakan paradigma utama. Kemudian pada akhir tahun 1960-an, teori modernisasi mendapat tantangan dari paradigma yang lebih radikal yaitu teori ketergantungan dan keterbelakangan (teori dependensi). Pada pertengahan tahun 1970-an paradigma baru ditandai dengan munculnya teori sistem ekonomi dunia, (*the world system/world economy perspective*) yang muncul ke permukaan untuk menguji isu-isu pembangunan. Di akhir tahun 1980-an ketiga aliran utama ini bergerak untuk saling melakukan sintesa (*Ibid*: 2). Akhirnya modernisasi telah menjadi gerakan para ilmuwan antar disiplin ilmu-ilmu sosial yang memfokuskan kajiannya pada perubahan-perubahan sosial di dunia ketiga. Dalam perkembangan berikutnya, modernisasi menjadi sebuah aliran pemikiran (*a school of thought*) yang menjadi sebuah ideologi, sehingga pengaruh modernisasi di dunia ketiga sangat luas dan tidak hanya terbatas di kalangan akademisi di perguruan tinggi semata melainkan juga meluas di kalangan birokrasi sebagai perencana dan pelaksana

dituju. Di satu sisi, industrialisasi yang dijalankan ingin meniru model barat, sementara di sisi lain *endowment factor* yang dimiliki sangat berbeda, sehingga industri-industri padat teknologi yang dikembangkan tidak mampu bersaing di pasar internasional. Sementara sektor potensial dengan basis pertanian, terlanjur tidak terurus, sehingga yang muncul bukan industri mapan dengan kemampuan *enterpreneurship* yang tangguh, tetapi justru meningkatkan sektor informal. Keadaan ini bertambah parah ditambah adanya ketergantungan dari negara asing dalam wujud utang luar negeri, sehingga industrialisasi di Indonesia sering disebut "industri pinggiran". Artinya, Indonesia tidak mampu menguasai industri berteknologi tinggi yang efisien dengan sektor pertanian yang dinamis melainkan sekadar menjual produk pinggiran sehingga menjadi lahan bagi pasar barang-barang industri negara adidaya (Ahmad Erani Yustika, *op.cit*).

Salah satu tujuan industrialisasi yakni mengubah secara bertahap struktur ekonomi masyarakat agraris ke masyarakat modern. Tujuan yang demikian ini dapat direfleksikan dari rencana pembangunan lima tahun pertama sampai kelima (Rencana Pembangunan terakhir dalam Orde Baru). Repelita pertama, meletakkan titik berat pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang mengolah bahan baku menjadi bahan jadi. Repelita *keempat* masih meletakkan titik berat pada sektor pertanian, tetapi dengan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin

sejumlah ciri yang melekat padanya yaitu (a) ditopang oleh dominasi pemikiran bahwa ekspor komoditi hasil perkebunan harus diprioritaskan demi pertumbuhan ekonomi nasional, (b) perkebunan besar menguasai tanah-tanah yang luas, (c) kebutuhan tenaga kerja sangat besar, jauh melebihi suplai tenaga kerja yang tersedia di pasar sehingga diciptakan mekanisme "ekstra pasar" (budak belian, kuli kontrak, transmigrasi, dan sejenisnya), (d) perkebunan besar dikelola dengan cara sangat ketat dan dalam sejarah sebagai "cenderung bengis" yang disebut dengan istilah "planktokrasi", dan (e) birokrasi perkebunan besar tidak terjangkau oleh kontrak sosial, sebab pada umumnya merupakan "enclave" yang terisolasi dari masyarakat kecuali perkebunan tebu di Jawa (George L. Becford, 1979, Jan C. Breman, 1997, Gunawan Wiradi, 2000: 20).

Era Orde Lama (tahun 1959-1965), industrialisasi berfokus pada perkembangan perusahaan-perusahaan negara dan prioritas diberikan kepada para produsen pribumi skala kecil. Akibatnya, industri sektor manufaktur mengalami stagnasi dan hanya tumbuh kurang dari 2 % (Peter Mc Cawley 1979: 3-6). Ganjalan utama industrialisasi pada waktu itu adalah terletak pada sistem hak milik dan kontrol terhadap instrumen-instrumen ekonomi dari produksi (*economic instrument of production*) khususnya kapital. Dengan demikian, jika industrialisasi dilakukan maka yang menguasai perekonomian di Indonesia adalah pemodal asing, khususnya Belanda (M. Dawan Rahardjo,- dalam M. Thoyibi (ed), 1995: 13).

nominya semata dan tidak lagi difungsikan sebagai faktor produksi melainkan sebagai investasi dan spekulasi (Maria SW Sumardjono: *Kompas*. 2001: 200-201). Dinamika investasi pembangunan baik melalui penanaman modal dalam negeri lebih-lebih modal asing, menimbulkan berbagai skandal yang melanggar hak-hak rakyat atas tanah (Tahlim Sudaryanto, 2000: 3).

Dalam perkembangannya, industrialisasi era Orde Baru menghadapi berbagai hambatan, misalnya sistem pemilikan. Dasawarsa 1980-an, golongan etnis non-pribumi mendominasi perekonomian nasional. Sebagian besar aset industri awal 1990-an, berada di tangan etnis tersebut, sehingga timbul konglomeratisasi dan konsentrasi ekonomi. Salah satu penyebabnya, alokasi kredit pada waktu itu terarah pada grup-grup bisnis tertentu dan kolusi antara pengusaha dan penguasa/birokrat khususnya dalam pengalokasian proyek-proyek pemerintah yang memperoleh proteksi dan subsidi. Mengenai kolusi, Yoshihara Kunio (1990: 2), menyebut bahwa kolusi menimbulkan tumbuhnya pencari rente di kalangan birokrat pemerintah, sehingga pengusaha yang sesungguhnya tidak berkembang.

Kolusi penguasa/birokrat dengan pengusaha, mewarnai kebijakan pengadaan tanah melalui tekanan birokrasi. Tekanan dilakukan dengan mendesak, bahkan memaksa rakyat menjual tanah miliknya. Patokan harganya pun ditentukan. Dalam kebijakan industrialisasi di Indonesia, birokrasi memegang peranan penting. Bahkan sejak awal, terjadi dilema seberapa

repelita kelima. Dalam repelita pertama (1969/1970 - 1973/1974), Indonesia mulai menekankan sektor pertanian dan industri yang mendukung sektor pertanian. Repelita kedua (1974/1975-1978/1979) meletakkan sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Repelita ketiga (1979/1980-1983/1984) titik beratnya pada sektor pertanian untuk mencapai swasembada pangan dan meningkatkan industri pengolahan bahan baku menjadi barang jadi. Repelita keempat, titik beratnya pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri yang menghasilkan mesin-mesin industri, baik industri berat maupun ringan. Repelita kelima, titik beratnya pada sektor pertanian untuk memantapkan swasembada pangan dan meningkatkan produksi pertanian untuk ekspor. Penekanannya, promosi industri yang menyerap tenaga kerja (*labour intensive industries*), industri pengolahan hasil pertanian dan industri yang menghasilkan mesin-mesin. Ironisnya, prioritas pembangunan pertanian digeser ke sektor industri mesin dan investasi swasta diidentifikasi sebagai aktor utama. Secara sistemik, di Indonesia terjadi transformasi ekonomi produksi untuk subsistensi berubah ke ekonomi produk komoditi. Dengan bergesernya prioritas ke sektor industri, pembangunan industri di Indonesia dilakukan oleh para investor swasta. Ditambah ketergantungannya negara asing dalam wujud utang luar negeri dan investasi asing, di Indonesia dikenal dengan sebutan "industrialisasi pinggiran". Industri ini tidak mampu menguasai industri

pihak swasta dalam pembangunan industri. Dalam Bagian Menimbang Permendagri disebut bahwa untuk melaksanakan pembangunan yang digariskan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara), diharapkan adanya peran aktif pihak swasta/rakyat. Perlu ada peranan pemerintah dalam bentuk jasa pembebasan tanah rakyat. Peranan, diwujudkan menjadi fasilitator dan jasa-jasa demi terealisasinya proyek-proyek pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum atau pembangunan sarana umum beserta berbagai fasilitas sosial lainnya. Konsekuensinya, kebijakan industrialisasi dilakukan oleh pengusaha-pengusaha swasta yang dipromosikan sebagai kepentingan nasional. Kehadiran pengusaha swasta yang *notabene* adalah "orang luar komunitas" kemudian dihadapkan dengan pluralisme kepentingan warga pemilik tanah. Di sini dapat disebut terjadi apa yang pernah dilontarkan Soetandyo Wignjosoebroto pada waktu mengulas pembangunan dalam konteks perspektif perseptual dan konseptual di kalangan warga komunitas lokal. Dikatakan bahwa usaha-usaha pembangunan yang diprakarsai pusat dan dilaksanakan oleh orang-orang yang datang mewakili pusat (*state!*), diibaratkan sebagai tindakan yang benar-benar "memasuki wilayah pertuanan orang tanpa ijin" (Soetandyo Wignjosoebroto, 1997: 4).

Di bawah pemerintahan Orde Baru, kedudukan negara sangat dominan bahkan dikukuhkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (dan Peraturan

sehingga menyingkirkan akses dan kontrol rakyat terhadap tanah. Kondisi keagrariaan menjadi simpang siur sehingga setiap persengketaan tanah rakyatlah yang dikalahkan demi kepentingan pemilik modal, baik domestik maupun asing (Gunawan Wiradi, 2000: 60).

Melalui pidato kenegaraan 16 Agustus 1995, Soeharto (yang waktu itu sebagai Presiden) melaporkan bahwa perkembangan industri di Indonesia berjalan dengan cepat. Tahun pertama PJP II yakni tahun 1994, peranan sektor industri pengolahan mencapai 23,9 %, sedangkan sektor pertanian semakin mengecil menjadi 17,4 % (*Kompas*, 18 Agustus 1995). Kemudian, untuk mendukung agar sektor industri semakin berperan dalam PJP II dikeluarkan TAP MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN. Dalam salah satu bagiannya, tepatnya dalam butir F sub Ekonomi angka I ditetapkan sebagai berikut:

“Pembangunan industri diarahkan untuk menuju kemandirian perekonomian nasional, meningkatkan kemampuan bersaing, dan menaikkan pangsa pasar dalam negeri dan luar negeri dengan selalu memelihara fungsi kelestarian lingkungan hidup. Pembangunan industri ditujukan untuk memperkuat struktur ekonomi nasional dengan keterkaitan yang kuat dan saling mendukung antarsektor, meningkatkan daya tahan perekonomian nasional, memperluas lapangan kerja, dan kesempatan usaha sekaligus mendorong berkembangnya kegiatan berbagai sektor pembangunan lainnya. Pengembangan industri nasional termasuk kegiatan rancang bangun dan rekayasa dimantapkan dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki

Untuk merealisasikan diusahakan agar pembangunan industri di Indonesia perlu didukung tersedianya sarana dan prasarana yang memadai. Oleh karena pelaku utama pembangunan industri adalah pihak swasta, maka dukungan kepada pihak swasta diprioritaskan. Begitu pentingnya peran swasta dalam pembangunan, Eko Budiharjo menyebut pihak swasta ini sebagai *engine of (urban) growth* dan pemerintah perlu merangkulnya dalam rangka perencanaan kota sehingga dapat diibaratkan minyak pelumas bisa memperlancar bekerjanya mesin (Eko Budihardjo, 1994: 1).

Prioritas pihak swasta, disebabkan pemerintah tidak mungkin memenuhi seluruh pendanaan pembangunan industri. Pemerintah berusaha menciptakan iklim kondusif agar para investor asing maupun domestik terdorong menanamkan modalnya di Indonesia. Sekalipun dipandang penting untuk menunjang kesejahteraan masyarakat, disadari bahwa pembangunan industri dapat menimbulkan berbagai dampak negatif. Inilah yang menyebabkan perlunya kebijakan penentuan lokasi wilayah industri (*industrial zone*) dan kebijakan penentuan kawasan industri (*industrial estate*). Wilayah industri (*industrial zone*) adalah daerah pengelompokan bermacam-macam industri yang mandiri tanpa ikatan dalam satu manajemen. Antara wilayah industri (*industrial zone*) dan kawasan industri (*industrial estate*) ada perbedaan. Kawasan industri adalah kawasan kegiatan industri yang berada di bawah satu manajemen sehingga telah diatur mengenai tata

industri berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yakni tentang Penataan Ruang (LN 1992-115) menentukan bahwa setiap orang berkewajiban mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan". Ditentukan lebih lanjut, bahwa manakala kegiatan pembangunan yang dilaksanakan sesuai rencana tata ruang yang telah ditetapkan ternyata menyebabkan kerugian juga, maka pemilik tanah berhak memperoleh penggantian yang layak (Pasal 4 ayat (2c) Pasal 22 ayat (6) menyebutkan bahwa rencana tata ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur juga mengenai peruntukan tanah untuk kawasan industri, yakni sebagai bagian rencana tata ruang wilayah kabupaten/kotamadya tingkat II sehingga merupakan tugas dan wewenang Pemerintah Tingkat II yang harus ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pembangunan industri, baik lokasi keberadaannya dalam suatu wilayah industri maupun dalam kawasan industri memerlukan tersedianya tanah. Dalam kebijakan penentuan tanah/lahan untuk pembangunan industri, terkesan bahwa politik pertanahan (*land policy*) sebagai bagian politik agraria nasional belum dijalankan sehingga belum terdapat penjabaran dasar hukumnya. Dasar hukum politik pertanahan nasional yakni Pasal 14 ayat (1) UUPA 1960 yang mewajibkan pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang

kepentingan (*interest*), konflik nilai (*value*), konflik hubungan (*relationship*), maupun konflik struktural. Konflik kepentingan timbul ketika salah satu pihak beranggapan bahwa untuk memenuhi kebutuhannya, orang lain harus dikorbankan (menang vs kalah). Konflik nilai sering tersamar dibanding dengan konflik kepentingan dan ini terjadi ketika muncul bentrokan antara sistem nilai religius-magis yang dianut bertabrakan dengan nilai ekonomis. Konflik hubungan terjadi karena perbedaan budaya, misalnya adanya pandangan bahwa suku bangsa tertentu pemalas, terbelakang, dan sebagainya. Persoalan komunikasi yang terhambat akan memperbesar jurang konflik sehingga pada akhirnya muncul konflik struktural yang disebabkan faktor kelembagaan yang biasanya di luar kekuasaan pihak-pihak yang terkena (Maria SW Sumarjono, 2001: 54-55). Kondisi ini melahirkan fenomena semakin banyaknya konflik yang sifatnya berbeda dari konflik-konflik sebelumnya. Pada dua atau tiga dekade yang lalu, konflik tanah lebih banyak menyangkut hubungan antara petani pemilik tanah dan petani tuna kisma. Namun dewasa ini konflik yang muncul lebih banyak menyangkut hubungan antara petani pemilik tanah dan kepentingan proyek-proyek investasi pembangunan, baik yang dilakukan pemerintah maupun investor swasta. Konflik sifatnya lebih kompleks, tidak hanya menyangkut akses petani terhadap tanah, melainkan lebih menyangkut tentang hak dan kewajiban yang timpang. Terlebih proyek-proyek investasi tersebut berskala besar yang membutuhkan

menjalankan kewajiban memelihara tanah miliknya sebagai kewajiban menjalankan fungsi sosial tanah. Pasal 15 UUPA menentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang berhubungan dengan tanah, diwajibkan memeliharanya. Apabila kewajiban dilanggar, sesuai Pasal 52 UUPA terdapat sanksi pidana kurungan dan/atau denda. Banyaknya pemilik tidak menjalankan kewajiban fungsi sosial, menandai terjadinya perubahan fungsi sosial.

Lekatnya pemilik tanah terhadap hak milik atas tanahnya dapat diketahui dari istilah-istilah yang digunakan dalam menguasai tanah. Ada yang menyebut tanah sebagai tanah-pusaka (*heirloom land*) dan tanah *yasa* (*self developed land*) (Onghokham dalam Soediono MP Tjondronegoro & Gunawan Wiradi (Ed), 1995: 7). Pengamatan terhadap berbagai kebijakan industrialisasi era Orde Baru, memperlihatkan kecenderungan memberikan kemudahan atau hak yang lebih besar pada kelompok tertentu atau tidak ada perlakuan sama bagi kelompok masyarakat terbanyak. Pengelolaan tanah menjadi alat kepentingan sosial, ekonomi, dan politik golongan tertentu. Bahkan secara normatif-positivistik, tanah dikuasai oleh negara sehingga dapat ditafsir pemerintah sebagai haknya dan/atas nama negara memiliki tanah secara absolut. Pendekatan kepentingan, baik oleh pemerintah maupun pemilik modal besar menjadikan tanah sebagai alat akumulasi modal yang dapat dieksploitasi. Kekuatan-kekuatan birokrasi formal dan kecanggihan teknologi para pemilik modal besar

Ini misalnya tentang ketentuan dasar UUPA yang bersifat *interpretabel* dan belum ditindaklanjuti rumusan-rumusan yang pasti. Industrialisasi selalu menampilkan 3 (tiga) pelaku utama, yakni negara/pemerintah, swasta/pengusaha dan masyarakat. Masing-masing pelaku mempunyai posisi tawar-menawar yang berbeda, baik akses modal maupun politik. Ironisnya posisi yang berbeda ini lebih dikukuhkan oleh kewenangan penguasa membuat kebijakan yang bias terhadap kepentingan warga pemilik tanah.

Industrialisasi adalah kebijakan yang banyak membutuhkan tanah, sehingga menambah sulitnya pembebasan tanah. Pada gilirannya lebih memberikan kesempatan atau kemudahan para pemilik modal dalam melakukan investasi kegiatan spekulasi tanah. Akibatnya harga tanah semakin naik bahkan menjadi tidak terjangkau sehingga warga masyarakat di sekitar industri semakin tersingkir. Meskipun fungsi sosial hak milik atas tanah tidak menghendaki adanya spekulasi tanah, namun industrialisasi menyebabkan tanah dijadikan komoditi. Padahal dikehendaki oleh teks normatif-positivistik, tanah harus dikecualikan sebagai objek spekulasi sehingga tidak terulang praktik-praktik spekulasi tanah yang sering disebut sebagai sumber terjadinya krisis ekonomi. Disinyalir oleh Fred Harrison, spekulasi tanah merupakan sumber utama terjadinya krisis ekonomi yang pernah dialami dunia. Fenomena semacam itu, akan berlanjut apabila intervensi pemerintah melalui kebijakan pengendaliannya yang berpihak

dang sebagai (a) hasil, kalau dilihat dari sudut pandang tambang sebagai hasil penambangan, tanah dijual dan dibeli dalam ukuran berat (ton, kg) dan dalam ukuran isi (M<sup>2</sup>) untuk tanah urugan, (b) penghasil kalau dilihat dari sudut tanaman dan tumbuhan. Tanahlah yang menghasilkan sumber daya hutan, sumber bahan pangan dan jenis tanaman lainnya; (c) tempat, di atas mana semua makhluk melaksanakan kehidupan. Sebagai suatu tempat (*space*) tanah juga merupakan tempat bagi berbagai macam sumber bahan tambang (I Made Sandy, 1995). Meskipun demikian, banyak terdapat tanah di wilayah sekitar industri oleh pemiliknya (perorangan atau badan hukum) sengaja diterlantarkan untuk tujuan investasi.

### **C. Berbagai Implikasi Yang Ditimbulkan**

Secara harfiah industrialisasi menunjuk pada pengertian diperkenalkannya industri atau proses menuju industri sehingga merupakan suatu proses transformasi sosial dan ekonomi di saat perkembangan masyarakat dan perubahan sosial mencapai titik perubahan pandangan hidup yang semula bersifat agraris ke urban dan industrial (Mohammad Thoyibi (ed), *op.cit*: 5). Terjadinya perubahan pandangan hidup tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pertumbuhan peradaban modern akhir-akhir ini. Ferdinand Tonnis sebagaimana dikutip M. Dawam Rahardjo mengkonstatasi bahwa dalam teori sosiologi kita mengenal apa yang disebut *gemeinschaft* dan

pertanian yang dialihfungsikan menjadi bangunan industri dengan segala aktivitasnya. Menurut Sumaryanto dan I.W. Rusastra (2000: 6), banyaknya alih fungsi tanah dari pertanian ke industri, antara lain disebabkan lemahnya penegakan hukum pertanahan dan kurang baiknya sistem pencatatan dan pendokumentasian tanah. Meskipun peraturan pemilikan dan penguasaan tanah tersedia mulai UUPA, Keppres, peraturan menteri dan lain sebagainya, namun belum berfungsi bahkan terdapat kesimpangsiuran yang menimbulkan ketidakpastian hukum, misalnya dalam melindungi tanah sawah beririgasi teknis, Kepala Badan Pertanahan Nasional/ Menteri Agraria mengeluarkan larangan alih fungsi tanah, akan tetapi terdapat ketidaksinkronan dengan Keppres yang memberi keleluasaan pengusaha swasta melakukan pembebasan tanah bagi pengembangan industri.

Pada dasarnya industrialisasi di Indonesia diarahkan pada lima hal. *Pertama*, industri strategis untuk kebutuhan dalam negeri dan kehidupan rakyat. *Kedua*, industri ekspor yaitu industri yang pasar ekspornya baik atau mempunyai potensi untuk berkembang dan mempunyai keunggulan/potensi keunggulan yang dapat dikembangkan. *Ketiga*, industri yang menggunakan sumber daya nasional, yaitu sumber daya alam seperti pertanian dalam arti luas dan pertambangan. *Keempat*, industri yang memiliki nilai strategis dalam pengembangan dan penguasaan teknologi yang berdampak pada pengembangan industri lainnya. *Kelima*, industri

menggunakan istilah tersebut dan menggunakan istilah lain yaitu "berkembang" (Riyadi, 9). Istilah masyarakat berkembang difahami sebagai masyarakat yang sedang melakukan proses perubahan sosial yang menyangkut sistem nilai, norma, pola perilaku, susunan lembaga sosial, stratifikasi, kekuasaan, interaksi sosial, dan sebagainya. Perubahan sosial sebagai sebuah konsep yang serba mencakup dan menunjuk pada perubahan sosial di berbagai tingkat kehidupan manusia mulai dari tingkat individual (Robert H. Lauer, 1978: 5). Apabila era awal modernisasi terdapat perbedaan-perbedaan yang dikotomik antara desa dan kota, dalam era global perbedaan-perbedaan tersebut tidak bersifat dikotomik melainkan menuju perbedaan yang bersifat gradual. Dalam menggambarkan globalisasi, Kenichi Ohmae menggunakan istilah "*the borderless world*" (Kenichi Ohmae, 1990). Adanya keterbukaan/transparansi sekarang ini mengisyaratkan pada kita untuk mengubah perspektif atau paradigma mengenai desa (Rahardjo, 1999: 2-3). Hasil penelitian para ahli pedesaan selama dua dasawarsa terakhir menunjukkan bahwa masyarakat pedesaan Jawa telah mengalami perubahan sosial yang mendasar. William Collier dan kawan-kawan (1996: xivii) dengan baik menggambarkan terjadinya perubahan sosial di pedesaan melalui hasil-hasil bekerjanya instrumen ekonomi yang dilakukan khususnya hasil pembangunan di pedesaan selama dua puluh lima tahun terakhir. Dengan mendeskripsikan berbagai keadaan di pedesaan, penelitiannya mengemu-

memilih insan-insan ekonomi yang dibutuhkan melalui proses "*survival of the fittest*". Pada akhirnya kapitalisme ini mempunyai kebebasan mutlak untuk mengubah distribusi sosial sesuai kebutuhan termasuk kebebasan menentukan struktur pekerjaan.

Perubahan sosial dapat dijelaskan dengan teori Talcott Parsons, dikenal dengan teori fungsionalisme, sebagaimana direkonstruksi oleh Satjipto Rahardjo (1991: 37). Menurut teori ini masing-masing subsistem dalam masyarakat selain terpasang dalam posisi tertentu juga mengemban tugas yang tertentu pula. Terjadinya perubahan sosial, dijelaskan melalui analisisnya tentang masyarakat yang tak ubahnya seperti organ tubuh manusia yang memiliki berbagai bagian dan saling berhubungan. Masyarakat mempunyai berbagai kelembagaan yang saling terkait dan tergantung satu sama lain. Talcott Parsons menggunakan konsep sistem untuk menjelaskan koordinasi harmonis antar kelembagaan tersebut. Masing-masing lembaga dalam masyarakat (yang disebutnya sebagai sub-subsistem) menjalankan "fungsi pokok" (*functional imperative*) yakni melalui apa yang disebut sebagai A G I L (*adaptation to the environment, goal attainment, integration, and latency*) agar masyarakat tidak "mati". Lembaga ekonomi menjalankan fungsi adaptasi lingkungan, pemerintah bertugas pencapaian tujuan umum, lembaga hukum dan agama menjalankan fungsi integrasi. Keluarga dan lembaga pendidikan berfungsi untuk usaha pemeliharaan. Menganalogkan dengan tubuh manusia,

nyesuaian-penyesuaian untuk mengakomodasi perubahan-perubahan besar masyarakat nasional yang menjadi lingkungannya. Dalam konteks yang berbeda apabila istilah Fritjof Capra (1981: 21), digunakan dalam menggambarkan masyarakat pedesaan di Jawa dalam melakukan penyesuaian-penyesuaian dapat diibaratkan sebagai krisis global yang serius, kompleks dan multi dimensional yang segi-seginya menyentuh semua aspek kehidupan, yakni aspek kesehatan, mata pencaharian, kualitas lingkungan hidup, hubungan sosial, ekonomi, teknologi dan politik.

Perubahan-perubahan sosial yang bersumber dari industrialisasi, mencapai skala penuh sejak Orde Baru mengintroduksi industri ke daerah-daerah pedesaan. Dengan introduksi tersebut, perlahan-lahan menggoyahkan semua aspek kehidupan sosial masyarakat. Intensitas industrialisasi menuntut pengadaan tanah yang relatif luas sehingga alih fungsi tanah pertanian ke industri dengan segala akibatnya tak terhindarkan. Dalam perkembangannya, pola kehidupan petani semakin sulit menghindarkan diri dari "keterpaksaan" melepaskan tanahnya. Terlebih praktik perizinan memungkinkan terjadinya alih fungsi tanah berdasar rencana tata ruang wilayah (RTRW) masing-masing kabupaten dengan alasan kepentingan pembangunan.

Apabila industri dikembangkan dengan baik, artinya dalam lingkungan yang mempunyai prasarana *overhead capital* yang cukup dapat mempunyai daya menular, baik yang bersifat ke belakang, ke samping maupun

tidak bisa diartikan bahwa industri datang dengan sendirinya ke Indonesia.

Berbagai langkah yang seharusnya dilakukan sebagai pihak penerima arus industri asing, di Indonesia menimbulkan berbagai dorongan untuk melakukan persiapan pengadaan dan perombakan di dalam negeri, yakni sebagai berikut (Satjipto Rahardjo, *op. cit.*: 221) .

1. Pendirian lembaga-lembaga informasi industri dan bisnis.
2. Pengadaan tenaga teknisi menengah.
3. Menghadapi masalah pemindahan industri dan teknologi asing melalui *multinational corporations* (MNC) dengan segala percabangan permasalahannya yang rumit. Hal ini berhubungan dengan pendapatnya yang melihat MNC itu sebagai alat yang ampuh sekarang ini untuk memindahkan industri dan teknologi ke negara-negara terbelakang.
4. Membina daya bersaing usaha industri nasional terhadap usaha industri asing yang sudah ada di Indonesia.

Di samping terjadi alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian industrialisasi menimbulkan kecenderungan pemilik tanah memandang tanah miliknya berubah menjadi lebih ke nilai ekonomis semata. Kondisi semacam menyebabkan terjadinya proses spekulasi tanah, yakni suatu proses pemaknaan tanah hanya dipandang sebagai barang perdagangan. Tanah lebih mudah dikuasai oleh mereka yang bermodal termasuk

tanian oleh industri menyebabkan sektor industri dominan bahkan melampaui pertumbuhan sektor pertanian (Mudrajad Kuncoro, 1997: 77).

Adanya penggeseran sektor pertanian oleh industri membuktikan ketidakseimbangan antara sektor pertanian dan industri. Secara politis dalam beberapa GBHN sektor pertanian diletakkan sebagai prioritas, tetapi sebatas prioritas kedua. Akibatnya, dana-dana pembangunan nasional yang sebagian besar merupakan pinjaman luar negeri, diinvestasikan pada sektor industri. Tercatat bahwa utang luar negeri Indonesia tahun 2000 berjumlah sekitar US\$ 140 miliar dan dalam beberapa tahun ke depan diperkirakan dapat membengkak menjadi US\$ 200 miliar. Pendapatan perkapita Indonesia sebelum krisis mencapai US\$ 1.020 akan merosot menjadi US\$ 300 (Revrisond Baswir dalam Kiswondo, 2000: 3). Sebaliknya, sektor pertanian yang sebagian besar dilakukan rakyat menjadi menurun. Data terakhir menunjukkan bahwa Indonesia kekurangan pangan dan 60% penduduknya tergolong sebagai penduduk miskin (Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 1998/1999: 2).

Pada tahap awalnya, penggeseran perekonomian rakyat dari pertanian ke industri menyebabkan terjadinya konflik kultural, yakni antara kultur agraris di pedesaan dengan kultur industri yang bersifat industrial. Konflik muncul, misalnya dalam memandang waktu, uang dan makna kehidupan. Dalam kultur agraris, waktu lebih bersifat siklus sehingga berbeda dari kultur industri yang bersifat linier. Dalam kultur agraris uang

dengan menggunakan bahan baku lokal (Mubyarto 1988: 132).

Adapun tujuan dan kriteria yang dimaksud oleh pemikir di luar kalangan pemerintah, antara lain untuk memperluas kesempatan tenaga kerja, pemerataan hasil-hasil yang dicapai serta adanya keikutsertaan sebagai partisipasi warga masyarakat dalam pembangunan. Dalam kurun waktu 1970-1991, sumbangan sektor industri terhadap PDP meningkat dari 14% menjadi 31%, namun sektor yang sama hanya mampu meningkatkan daya serap kesempatan kerja dari 11% menjadi 17%. Kondisi yang sebaliknya dialami sektor pertanian yang mengalami penurunan kontribusi terhadap PDB dari 45% menjadi 19%, namun penurunan kesempatan kerja yang disediakan hanya turun dari 67,5% menjadi 55% (Revrison Baswir, 1997: 46). Surplus tenaga kerja menyebabkan standar upah di Indonesia rendah, sehingga meskipun telah meratifikasi beberapa konvensi ILO (*International Labour Organization*), hak-hak pekerja belum direalisasi sepenuhnya, sehingga semakin meningkatnya terjadinya pemogokan buruh/pekerja. Pada tahun 1967 misalnya, jumlah pemogokan yang terjadi di Indonesia tercatat 40 kasus, dan kemudian pada tahun 1991 meningkat menjadi 147 kasus. Kemudian juga meningkat tajam menjadi lebih dari 290 kasus pada tahun 1994 (Muwanti B. Rahardjo & Sukardi Rinakit, *op. cit.*, hal. 180).

Apabila pemogokan buruh/pekerja dicermati, diketahui bahwa yang menjadi penyebab yakni adanya

memfasilitasi pengusaha industri untuk pengadaan tanahnya. Kebijakan ini sering ditempuh, meskipun mengorbankan tanah-tanah produktif yang semula diusahakan rakyat untuk pertanian. Fungsi sosial hak milik atas tanah sebagaimana diidealkan oleh UUPA 1960 mengalami perubahan dalam aktualisasinya. Misalnya berubah menjadi identik dengan kepentingan umum atau kepentingan pembangunan. Ketimpangan pemilikan tanah di desa, antara lain dapat ditemui dari hasil sensus pertanian yang diselenggarakan setiap sepuluh tahun sekali oleh Badan Pusat Statistik. Hasil sensus antara lain mencatat bahwa antara 1983-1993, terjadi akumulasi tanah sehingga jumlah petani yang menguasai tanah kurang dari 0,5 ha bertambah (Sediono M.P. Tjondronegoro, 2001: 8).

Dalam perkembangannya, UUPA 1960 harus dihadapkan dengan realitas sosial yang berbeda. Misalnya penambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah, alih fungsi tanah, konflik penggunaan tanah di antara berbagai aktor pembangunan, kemiskinan, sempitnya lapangan kerja, perbedaan akses dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Kebijakan pertanahan yang kapitalistis, yakni lebih mengutamakan fungsi ekonomi sehingga menyebabkan akses tanah lebih ditentukan mekanisme pasar. Konsekuensinya, semakin menjauhkan pemberian makna konkret fungsi sosial dalam UUPA 1960. Fungsi sosial hak milik atas tanah oleh pengusaha/pengusaha ditafsir menjadi identik dengan kepentingan umum atau bahkan kepentingan pembangunan.

Implementasi kebijakan pemerintah memfasilitasi pengusaha dalam pengadaan tanah, pada akhirnya berhadapan dengan kepentingan pemilik tanah. Terlebih dalam masyarakat telah terjadi perubahan mengenai fungsi tanah dari yang semula sebagai kekayaan alam, berubah menjadi modal dalam ekonomi produksi (Noer Fauzi, 5). UUPA 1960, meskipun falsafahnya sering disebut-sebut bersifat populis, tetapi prinsip dasarnya sulit dioperasionalkan secara efektif. Bahkan, perlu adanya interpretasi ulang dan pengembangan prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni bersamaan adanya fenomena baru yang belum diantisipasi oleh UUPA. Salah satunya, yakni interpretasi ulang terhadap fungsi sosial hak milik atas tanah menjadi benar-benar sebagai sarana perlindungan hak-hak seseorang apabila ada pembebasan tanah, baik untuk kepentingan pemerintah maupun swasta yang sama-sama dengan dalih untuk kepentingan umum.

#### **D. Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah**

Hukum tertulis yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan selalu berisikan perumusan kebijakan penguasa yang berkuasa pada waktu dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut. Hukum tidak mempunyai kedudukan otonom. Hukum dalam kenyataannya berfungsi pelayanan, yaitu merumuskan dan memberikan landasan hukum bagi sah berlakunya dan pelaksanaan kehendak/kebijakan penguasa.

hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya (Pasal 2 ayat (3) UUPA).

Barangkali perlu diperhatikan kelemahan pokok substansi fungsi sosial tersebut, yakni: *pertama*, selalu mengandung perumusan-perumusan tujuan yang terlalu ideal. Konsep sosialisme Indonesia yang mendasari pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya: (a) untuk keperluan negara; (b) untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; (c) untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, kesejahteraan, dan lain-lain; (d) untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu; (e) untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan (Pasal 14 UUPA 1960) yang merupakan asumsi konsep itu. Hal itu merupakan contoh yang jelas. *Kedua*, fungsi sosial yang bermula dan erat kaitannya dengan konsep kepentingan umum, adalah cara berpikir yang terlalu menyederhanakan persoalan. Cara yang demikian ini menyebabkan timbulnya pandangan hitam putih, yakni antara yang buruk dan yang baik, antara yang benar dan yang salah. *Ketiga*, konsep ini terlalu optimistis sehingga cenderung mengabaikan kenyataan yang memang selalu terjadi interaksi antara kepentingan individual dan kepentingan

Undang Nomor 4 tahun 1992) tentang "Perumahan dan Pemukiman" (LN 1992-23 TLN 3469), harus dipandang sebagai perbuatan yang bukan suatu perdagangan tanah. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa kegiatan tersebut semata-mata hanya sebagai usaha mempermudah pembangunan/pendirian industri dan perusahaan-perusahaan perumahan dalam memperoleh tanah yang diperlukan, termasuk sarana dan prasarana yang bersangkutan. Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Maria SW Sumardjono. Meskipun tidak menyebut secara tegas tanah sebagai barang perdagangan/komoditi, pendapatnya yang pernah dikemukakan mengindikasikan adanya apa yang disebut tanah sebagai komoditas ekonomi. Dengan menggunakan istilah tanah sebagai mekanisme akumulasi modal, beliau lebih lanjut mengatakan bahwa sehubungan dengan munculnya pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, maka telah mendorong penggunaan tanah sebagai mekanisme akumulasi modal, sehingga berakibat adanya peminggiran hak-hak masyarakat atas tanah. Bahkan pembangunan ekonomi telah mendorong berkembangnya nilai-nilai yang terkait dengan tanah, sehingga tanah hanya dilihat dari segi ekonominya semata dan menempatkan tanah sebagai sarana investasi dan spekulasi. Globalisasi juga mendorong pemilikan dan peralihan hak atas tanah berdasarkan "mekanisme pasar", sehingga berakibat semakin timpangnya pemilikan tanah. (Boedi Harsono, *Ibid*, hal. 55).

Meskipun fungsi sosial hak milik atas tanah tidak menghendaki dijadikannya tanah sebagai objek investasi

kriteria dalam Inpres Nomor 9 Tahun 1973 dan PP Nomor 39 Tahun 1973 yang menggariskan kebijakan bagi mereka yang dipindahkan karena tanahnya dibebaskan, dapat menjalankan kegiatan seperti semula sehingga menjamin kestabilan ekonominya dan dapat mencari nafkah kehidupan yang layak.

Industrialisasi sebagai prioritas pembangunan nasional, menyebabkan perubahan sosial, misalnya perubahan pola interaksi sosial dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Adanya perubahan-perubahan ini menyebabkan keberadaan UUPA 1960 dihadapkan pada perkembangan sosial, ekonomi, dan politik yang berbeda dengan realitas sosial saat UUPA 1960 dibentuk. Terdapat beberapa realitas sosial yang ada dan mendasari pembentukan UUPA pada waktu itu. Di antaranya, (1) nilai kebersamaan atau kegotong-royongan yang kemudian menjadi pilihan dasar dari setiap usaha di bidang keagrariaan, (2) pengaruh hukum adat dalam penetapan prinsip atau asas-asasnya karena hukum adat masih hidup dan berlaku dalam masyarakat, (3) ciri kehidupan masyarakat yang bersifat agraris yang mewarnai orientasi ketentuan-ketentuan dan tujuannya yakni peningkatan kesejahteraan petani, dan (4) kondisi politik pemerintahan yang masih memerlukan penanganan secara sentralistis yang kemudian mewarnai pelaksanaan kewenangan dari hak menguasai negara (Maria S.W. Sumardjono, *Kompas*, 2001, 198).

Dalam tataran empiris, kesenjangan ditandai oleh upaya mengubah struktur penguasaan tanah (dimulai sebelum dan sesudah berlakunya UUPA 1960), tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Dalam tataran normatif dapat ditunjukkan adanya sejumlah peraturan pelaksanaan yang mencerminkan adanya ketidakkonsistennya. Misalnya, (1) pemberian tanah yang sangat luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah, (2) ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi (nilai ekonomis semata) dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religius dan fungsi sosial atas tanah, (3) ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat, dan (4) peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan. Sementara itu, dalam tataran empiris, kurangberhasilan itu terkait dengan kebijakan makro pembangunan pemerintah Orde Baru sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 yang diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1968 yang kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1971 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi (Maria S.W. Sumardjono, 1999: 200).

ini pada prinsipnya menentukan bahwa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dapat hapus apabila tanahnya diterlantarkan. Dalam tataran normatif, terdapat persoalan yakni bahwa pasal-pasal tersebut terlalu abstrak untuk pedoman menertibkan tanah yang diterlantarkan. Penjelasan Pasal 27 UUPA menyebutkan, tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya. Penjelasan singkat ini, sulit dijadikan pedoman melakukan penertiban tanah terlantar. Kata sengaja dalam Pasal 27 perlu penjelasan lebih lanjut. Tanah terlantar dapat terjadi pada tanah yang dihaki secara perorangan, secara bersama-sama maupun oleh badan hukum. Tidak adanya kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar, menyebabkan ketentuan tanah terlantar belum/tidak dapat diterapkan. Idealnya, pemerintah harus mengadakan pembaruan hukum mengenai pengaturan tanah terlantar. Caranya, dapat dengan merumuskan ulang kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar, atau melakukan inventarisasi tanah terlantar sehingga UUPA 1960 diterapkan.

Faktor yang menyebabkan diterlantarkannya tanah dapat bermacam-macam. Bahkan, tidak selalu harus dipersalahkan pada pemegang haknya. Untuk itu perlu kebijakan menertibkan dan mendayagunakan tanah-tanah terlantar. PP Nomor 36/1998 dan PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 perlu ditegakkan, dengan maksud tanah-tanah terlantar dapat dimanfaatkan dan berdaya guna. Apabila kebijakan tersebut tercapai, ter-

Tahun 1982 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi Nomor 2 Tahun 1982 tentang Penertiban tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum atau Perseorangan yang Tidak Dimanfaatkan atau Diterlantarkan. Instruksi ini merupakan perangkat peraturan sebagai upaya menertibkan dan memanfaatkan tanah-tanah terlantar dengan memerintahkan kepala daerah tingkat II untuk melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah terlantar di wilayahnya. Diktum ke IV menyebutkan apabila sampai 24 September 1982 tidak ada kegiatan-kegiatan dari badan hukum atau perseorangan yang bersangkutan untuk memanfaatkan atau menggunakan tanahnya sesuai dengan maksud dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam surat keputusan pencadangan/penunjukan lokasi, maka pencadangan tanah tersebut harus dibatalkan dan tanahnya dikuasai oleh negara untuk ditentukan lebih lanjut penggunaannya. Dalam praktiknya instruksi tersebut gagal dioperasionalkan. Ini artinya fungsi sosial hak milik atas tanah yang tidak membolehkan diterlantarkannya tanah, belum/tidak berlaku efektif. Mengikuti pemikiran Lon L. Fuller sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo (1977: 65-66), menyebut bahwa hukum tertulis yang berfungsi membawa tujuan tertentu (*purposeful enterprise*) selalu mengandung risiko kegagalan atau disfungsi. Kegagalan instruksi dalam mencapai tujuan mengaktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah, tidak didasari perekaman yang baik mengenai kenyataan yang ada di masyarakat. Yang penulis maksud kenyataan di sini adalah bahwa

wewenang dalam perencanaan kawasan industri. Ketidakjelasan itu adalah apakah berada di Pemerintah daerah atau di Menteri Perindustrian.

Pasal 6 UUPA 1960 menyatakan fungsi sosial hak-hak atas tanah. Melalui ketentuan tersebut sebenarnya kita telah meletakkan konsep bahwa dalam diri hak seseorang atas tanah tercakup juga hak masyarakat. Fungsi sosial mengandung arti bahwa setiap hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk digunakan (atau tidak digunakan) semata-mata demi kepentingan pribadi, lebih-lebih apabila merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan, sifat, dan haknya sehingga bermanfaat baik bagi dirinya maupun bagi masyarakat, dan negara. Tanah harus dipelihara dengan baik, ditambah kesuburannya serta dicegah dari kerusakan-kerusakannya.

Bumi air, kekayaan alam, dan ruang angkasa adalah hak seluruh bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional, bukan milik orang perorangan atau segelintir kelompok masyarakat. Bagi pemilik, hak atas tanah di Indonesia harus melihat haknya dalam kerangka yang demikian tersebut, yaitu dalam kerangka hak seluruh bangsa. Oleh karena itu, setiap tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak harus mengandung fungsi sosial. Hal ini berarti tidak dikuasai secara absolut dan mutlak, melainkan di dalam penggunaannya dibebani dengan kepentingan umum. Penggunaan tanah yang dapat merugikan kepentingan umum dilarang. Dengan kata lain, penggunaan tanah harus bermanfaat bagi ke-

Proses awal berkembangnya kapitalisme ditandai dua ciri transformasi, yaitu (1) kekayaan alam diubah menjadi modal dalam ekonomi produksi kapitalis dan (2) kaum petani diubah menjadi buruh upahan. Dalam konteks perkembangan sektor agraria tanah berubah dari alat produksi subsistensi rakyat menjadi alat produksi bagi organisasi produksi kapitalis (Noer Fauzi, 1999:5, Mochtar Mas'oeed, 1989: 59-60). Sejak awal terdapat konsensus di antara pendukung Orde Baru tentang perlunya stabilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Koalisi pendukung Orde Baru menolak populisme (sosialisme ala Indonesia) yang akan mengubah struktur sosial ekonomi secara radikal. Kemudian sebagai tandingan terhadap strategi populisme yang dianut Orde Lama ditetapkan ideologi baru, yaitu pembangunanisme yang merupakan wajah baru dari kapitalisme. Pada sektor agraria, program pembangunan kapitalis tersebut berupa revolusi hijau, eksploitasi hutan, dan agro industri. Program-program tersebut pada gilirannya memperkuat dan mengembangkan basis ekonomi kelompok-kelompok yang menjadi tulang punggung Orde Baru (Noer Fauzi, *op. cit.*: 157). Politik agraria yang dibangun Orde Baru sebagai realisasi otoriterisme menjadikan masalah *land reform* sebagai masalah teknis. Tidak menjadikan tanah sebagai dasar pembangunan melainkan menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan (Gunawan Wiradi, 1993). Kelanjutannya meskipun UUPA 1960 masih berlaku, namun posisinya diabaikan dan tidak lagi menjadi induk dari seluruh

kualitas sumber daya manusia, pembangunan berbagai industri membawa berbagai dampak negatif. Misalnya, berdampak pada lingkungan, sosial budaya, pergeseran nilai-nilai, pandangan hidup, dan orientasi keberhasilan pembangunan. Perubahan-perubahan yang dapat diamati adalah semakin tingginya mobilitas sosial, peranan pendidikan, dan sikap hidup modern di kalangan warga setempat. Keberhasilan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan berbagai industri membutuhkan tersedianya tanah dan secara materiil menempatkan negara dalam kekuatan politis-ekonomis. Namun di sisi lain, keberhasilannya melahirkan berbagai jenis sengketa tanah dengan eksese-eksesnya yang berlangsung dalam frekuensi dan intensitas yang mengkhawatirkan. Sebagai ilustrasi dikemukakan sebuah dokumen pencatatan pelanggaran hak asasi manusia yang diterbitkan YAPUSHAM- dalam edisi terakhirnya (No. 10/11/97). Tercatat dalam dokumen bahwa berdasarkan laporan dari 28 surat kabar di kota-kota provinsi sepanjang 27 bulan, yaitu sejak Juli 1994 hingga September 1996, terdapat 891 pelanggaran hak asasi manusia (HAM) dalam bentuk penyitaan tanah dan perampasan tanah melalui berbagai cara (*Jurnal Dinamika HAM*, 1997: 20).

Dari berbagai pelanggaran dapat dipandang sebagai cerminan sikap hidup individualistis, ketimpangan distribusi pemilikan tanah, terjadinya dehumanisasi yang melahirkan konflik-konflik kepentingan. Terjadilah berbagai permasalahan di bidang tanah. Misalnya sulitnya mengaktualisasikan fungsi sosial hak milik atas tanah

1960, (3) industrialisasi menyebabkan banyaknya pemanfaatan atau penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana peruntukannya. Misalnya dengan cara menelantarkan tanah miliknya untuk dijadikan sebagai investasi, dan (4) industrialisasi menyebabkan spekulasi dan manipulasi tanah dengan cara pemilikan tanah untuk diinvestasikan demi meraih keuntungan individualnya semata.

### BAB III

## Aktualisasi Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Dalam Pembebasan Tanah Untuk Industri

Dari permasalahan sentral yang dikaji dalam buku ini, muncul dua pertanyaan pokok yakni benarkah di kalangan warga masyarakat sekitar industri terjadi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah? Apabila hal itu benar terjadi bagaimanakah bentuk/wujud perubahannya?

Analisis aktualisasi fungsi sosial kaitannya dengan pembebasan tanah penting dikedepankan. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah mengikuti dinamika industrialisasi yang antara lain munculnya sifat-sifat individualisme dalam pemilikan tanah. Sifat ini ditandai anggapan tentang tanah di kalangan warga menjadi barang komoditi semata dan berlanjut menjadi perilaku aktual. Tanah dijadikan sebagai objek spekulasi mencari keuntungan individualnya. Perubahan fungsi sosial hak

untuk tetap menjamin keseimbangan kepentingan individu (pemilik tanah) dengan kepentingan pembangunan. Prinsip keseimbangan yang diidealkan fungsi sosial berkenaan industrialisasi tidak mungkin dicapai atau dijalankan. Paul Scholten pernah mengatakan bahwa manakala hukum itu tidak pernah dijalankan, pada hakikatnya ia telah berhenti menjadi hukum (Satjipto Rahardjo, 1980: 69). Mengikuti pendapat Paul Scholten dapat dikatakan bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah telah berhenti menjadi hukum.

Berhentinya fungsi sosial hak milik atas tanah antara lain ditunjukkan dari kenyataan (1) intensitas industrialisasi semakin menyulitkan pengadaan tanah (melalui cara pembebasan tanah) dan kecenderungan pemilik tanah memaknai tanahnya dari nilai ekonomisnya semata. Tanah lebih dijadikan sebagai barang komoditas perdagangan, sehingga lebih banyak dikuasai oleh mereka yang bermodal, (2) intensitas industrialisasi menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk pembangunan industri, sehingga menyebabkan proses, "pemaksaan" alih fungsi tanah dari pertanian ke industri. Lebih-lebih, praktik perijinan memungkinkan alih fungsi tanah berdasar rencana tata ruang wilayah (RTRW). Alasannya demi kepentingan umum/pembangunan, sehingga terjadi penggeseran kebijakan pertanahan dari populis ke kapitalistis yang menempatkan tanah sebagai fungsi ekonomi, aksesnya diserahkan pada mekanisme pasar. Industrialisasi menjauhkan makna kongkret fungsi sosial hak milik atas tanah menurut UUPA

peraturan yang berlaku di bidang agraria. Aturan-aturan teknis agraria yang mendukung strategi pembangunan kapitalis misalnya, dikembangkan melalui berbagai kebijakan tentang pembebasan/pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Kebijakan tersebut pada akhirnya menyebabkan perubahan makna fungsi sosial hak milik atas tanah. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah beserta bentuk perubahannya, terjadi di kalangan warga masyarakat sekitar industri. Fungsi sosial hak atas tanah yang mewajibkan untuk mempergunakan tanah sesuai keadaannya tak pernah efektif.

Tak terelakkan kondisi ini sesuai yang digariskan dalam strategi pembangunan di Indonesia dengan memilih industrialisasi sebagai bagian utama pembangunan nasional. Sejalan dengan kebijakan ini dikembangkan sejumlah model pembangunan yang pada dasarnya adalah pembangunan berwawasan produksi. Jadi semacam *production-centered development, distribution with growth, basic needs development model, people centered development, dan trickle-down mechanism*. Konsep untuk mengukur hasil pembangunan menurut model-model tersebut, yakni GNP (*Gross-National Product*). Implikasinya, secara makro pembangunan di Indonesia difokuskan pada hal-hal yang bersifat material semata sehingga pengembangan industri menempati prioritas yang utama. Sebagai kelanjutan model-model tersebut, muncul berbagai pembangunan industri dengan berbagai permasalahannya. Di samping menimbulkan berbagai permasalahan yang berhubungan dengan dukungan

pentingan umum, sehingga pemilikan, peruntukan dan penggunaan hak-hak atas tanah dilandasi dengan asas produktivitas, dijamin kelestariannya dan dimiliki secara merata oleh seluruh rakyat (Noer Fauzi, 1999, 74-75).

Diketahui masalah tanah sudah merupakan problem yang muncul sejak lama dan bukan semata menyangkut aspek ekonomi, melainkan juga masalah hukum, politik, sosial budaya, dan sebagainya. Bahkan persoalan itu sampai sekarang tetap saja berlanjut sehingga dapat dikatakan bahwa persoalan tanah tidak pernah hilang dari pembicaraan publik. Dalam era industrialisasi yang sarat dengan pembangunan berbagai industri, konsekuensinya semakin meningkatnya berbagai persoalan mengenai penggunaan tanah. Di samping pembebasan tanah, persoalan itu adalah meningkatnya perubahan penggunaan tanah produktif (sawah dan tegalan) yang semula diusahakan untuk keperluan pertanian bergeser diusahakan untuk keperluan selain pertanian, termasuk keperluan pembangunan industri. Persoalan semakin bertambah jika tidak dilakukan pembatasan. Tanah-tanah produktif untuk pertanian semakin terkalahkan untuk kegunaan industri. Dimungkinkan tanah-tanah produktif yang semula untuk pertanian rakyat habis untuk pembangunan berbagai industri beserta sarana lain untuk mendukung berbagai aktivitas yang berkaitan dengan industri tersebut.

Industrialisasi telah membawa berbagai perubahan politik agraria dari populisme menuju kapitalisme.

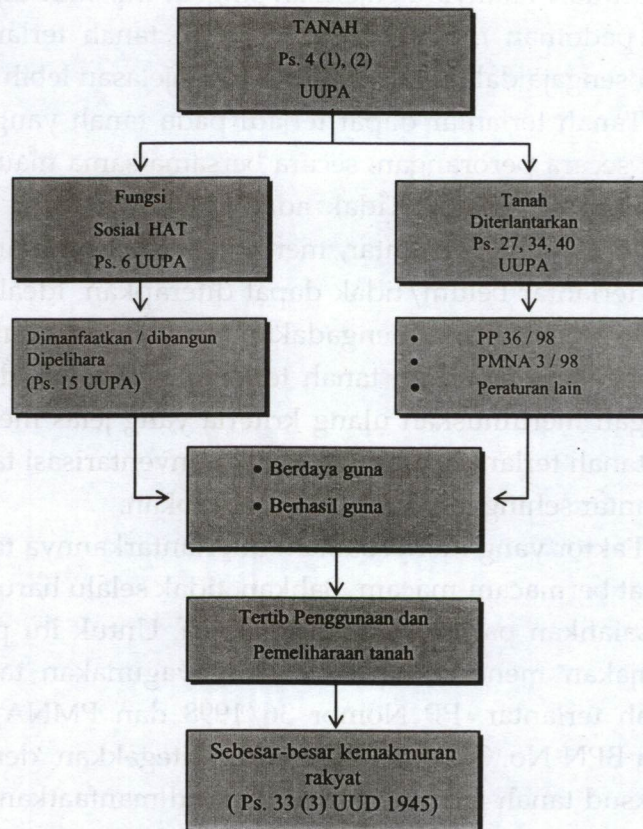
tanah telah menjadi fungsi individu. Menelantarkan tanah dipandang sebagai hak individualnya, sehingga semakin banyak bidang tanah oleh pemiliknya sengaja diterlantarkan untuk investasi.

Meskipun penentuan tanah/lahan kawasan industri merupakan tugas dan wewenang pemerintah daerah, namun terdapat ketentuan yang berbeda bahkan kontroversial. Penyebabnya ketentuan tersebut memberi wewenang kepada pemerintah pusat cq. Menteri Perindustrian, yaitu Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1986 tentang Pengaturan, Pembinaan dan Pengembangan Industri berada di tangan Presiden yang pelaksanaannya diserahkan pada Menteri Perindustrian.

Di samping PP, untuk mengatur hal yang sama dijumpai Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 tentang Perubahan Keputusan Presiden RI Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri. Pasal 3 menyebutkan: "kewenangan pengaturan, pembinaan dan pengembangan kawasan industri berada pada menteri perindustrian dan dalam rangka memperlancar upaya untuk menyediakan lokasi dan kapling industri siap bangun, menteri perindustrian melakukan koordinasi dalam hal (a) pengalokasian tanah, perencanaan dan penetapan syarat-syarat pembangunan serta pengoperasian, penyediaan sarana penunjang dan pemberian kemudahan yang diperlukan; (b) pengendalian dan pengembangan kawasan peruntukan industri. Adanya berbagai ketentuan ini berakibat ketidakjelasan mengenai tugas dan

tib penggunaan dan pemeliharaan tanah terpenuhi sehingga dicapai kemakmuran yang sebesar-besarnya untuk rakyat sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Apabila kerangka pemikiran tersebut disederhanakan dapat dibuat diagram sebagai berikut.

### SKEMA KERANGKA PEMIKIRAN



Industrialisasi membutuhkan tanah, bahkan dalam jumlah yang relatif luas, sehingga menyebabkan perubahan-perubahan fisik penggunaan tanah. Perubahan-perubahan fisik tersebut, merupakan kelanjutan pandangan yang berbeda dari yang dikehendaki teks normatif-positivistik. Pandangan ini misalnya, mengenai nilai tanah yang menekankan nilai ekonomisnya semata dan tidak lagi dilihat sebagai faktor produksi melainkan sebagai sarana investasi dan spekulasi. Globalisasi ekonomi juga melahirkan tuntutan menghilangkan batas kebangsaan. Dalam kepemilikan tanah, berupa kebijakan pemilikan tanah dan peralihan hak atas tanah menjadi berdasar mekanisme pasar. Ini menyebabkan timpangnya pemilikan tanah, kemunduran kualitas tanah, berkurangnya akses rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan tanah, meningkatnya konflik pertanahan, serta terdesaknya hak ulayat masyarakat adat.

Industrialisasi berimplikasi pada perubahan tata guna tanah dari tanah untuk pertanian ke industri, tanah sebagai barang komoditas untuk diperdagangkan sehingga muncul para spekulan tanah. Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, juga ditandai banyaknya tanah terlantar. Pada prinsipnya, tanah terlantar terjadi karena kuatnya pemilik tanah menganggap tanahnya sebagai hak individual. Pemilik bebas berbuat apa saja terhadap tanahnya apabila dipandang lebih menguntungkan.

Dalam UUPA 1960 terdapat pasal-pasal yang mengatur tanah terlantar, yaitu Pasal 27, 34, dan 40. Pasal-pasal

Pada dasarnya, industrialisasi menciptakan nilai-nilai sosial yang semakin mengarah pada individualisme dan ideologi pembangunan. Dalam kegiatan ekonomi semakin kapitalis, sehingga mendasarkan persaingan dan maksimalisasi keuntungan. Analog dengan pendapat tersebut dikemukakan oleh Magnis Suseno yang mengatakan bahwa secara sederhana tujuan sistem ekonomi kapitalis adalah uang sehingga semakin banyak keuntungan sebuah perusahaan semakin kuat kedudukannya di pasar dan secara terbuka menempatkan kepentingan egoistik, yaitu kepentingan untuk memperoleh keuntungan sendiri (Franz Magnis Suseno, 2000: 164).

Hukum adat dan keberadaan masyarakat yang menghayati dan memberlakukannya cenderung semakin terabaikan. Mereka dianggap tidak kontributif terhadap ideologi pembangunan, kegiatan sosial, dan ekonomi yang berbasis perkotaan semakin berkembang. Perkembangan masyarakat, bukan hanya sebagai kendala mewujudkan UUPA 1960, sekaligus lebih bersifat tuntutan adanya penyesuaian substansinya. Perkembangan, menciptakan kesenjangan antara apa yang diharapkan oleh UUPA 1960 dengan pelaksanaannya. Oleh Maria S.W. Sumardjono dikatakan bahwa kesenjangan terjadi baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran empiris. Dalam tataran normatif, kesenjangan ditandai ketidakkonsistennya antara amanat dan semangat prinsip-prinsip UUPA 1960 dengan penjabarannya dalam berbagai peraturan pelaksanaannya.

semata, tetapi bersamaan dengan pembangunan berbagai industri menyebabkan kebutuhan pengadaan tanah semakin meningkat. Sejak saat inilah fungsi sosial hak milik atas tanah dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai menjadi tidak efektif dan rumusan normatif semata yang berbeda dengan kenyataan sosial. Wacana demikian antara lain dapat dijumpai dari pendapat Boedi Harsono yang mengatakan bahwa pengertian fungsi sosial baru berupa konsepsi dengan unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan pokoknya dalam UUPA dan beberapa undang-undang pokok yang lain yang hingga kini belum cukup memasyarakat. Untuk itu, perlu segera ditindaklanjuti dengan memuat rincian dalam bentuk peraturan-peraturan yang benar-benar dilaksanakan dan demikian sudah menjadi suatu kenyataan sosial (Boedi Harsono, *op. cit.*, hal. 291). Dengan kata lain fungsi sosial isinya menjadi berubah. Perubahan, antara lain, ditandai kecenderungan para pemilik tanah memaknai tanahnya sebagai hak individualnya semata. Konsekuensinya, pemilik tanah mempunyai kebebasan penuh untuk menggunakan atau sebaliknya, tidak menggunakan tanah miliknya. Di samping kebebasan menggunakan atau tidak menggunakan, perubahan ditandai juga adanya kenyataan tentang bentuk pemberian ganti rugi pembebasan tanah. Yang paling umum baik yang diberikan pemerintah maupun swasta, yakni uang tunai. Nilai-nilai lain, misalnya lokasi, hubungan sosial antar penduduk, nilai monumentalnya, bukan bagian pertimbangan pemberian ganti rugi. Ini berbeda dari

umum. Konsekuensinya, fungsi sosial hak milik atas tanah bukan hanya mengatur masalah tanah *per se*, tetapi kemudian bergeser menjadi masalah sosial, politik, bahkan cenderung dapat sebagai alasan praktis untuk menafsirkan bahwa hak milik atas tanah bukan bersifat individual semata sehingga membuka jalan kemudahan untuk melakukan pembebasan tanah.

Dengan diaduknya fungsi sosial hak milik atas tanah UUPA 1960, berarti terdapat kewajiban bagi pemilik tanah untuk mempergunakan tanah miliknya sesuai dengan keadaan tanahnya, serta sifat, dan tujuan pemberian haknya. Kewajiban tersebut misalnya, kewajiban pemilik tanah untuk memelihara dengan sebaik-baiknya agar tanah bertambah kesuburannya dan kewajiban untuk memanfaatkan tanah miliknya sesuai dengan peruntukannya. Ditentukan juga bahwa apabila kewajiban tersebut sengaja diabaikan, maka dapat mengakibatkan hapus atau batalnya hak yang bersangkutan.

Di samping itu, fungsi sosial hak milik atas tanah juga mengandung pengertian atau ide bahwa tanah bukanlah suatu barang komoditas perdagangan meskipun dimungkinkan bahwa tanah yang dipunyai/dimiliki oleh seseorang atau badan hukum dapat dijual. Mengenai masalah tanah dalam kaitannya dengan masalah komoditas perdagangan, Boedi Harsono mengatakan bahwa munculnya penyediaan tanah oleh perusahaan kawasan industri (Keputusan Presiden Nomor 53 tahun 1989 tentang "Kawasan Industri"), penyediaan tanah oleh apa yang disebut kawasan siap bangun (Undang-

sa yang bersangkutan. Dengan dirumuskannya secara tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang memenuhi syarat konstitusional terciptalah kepastian hukum. Meskipun demikian, menurut falsafahnya, penerapannya selain memberikan kepastian hukum harus juga mewujudkan keadilan (Boedi Harsono, 1999, 54).

Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi pula tubuh bumi dan air beserta ruang angkasa yang ada di atasnya sebatas diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut (Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA). Sesuai dengan dasar yang diletakkan oleh hukum pertanahan nasional (UUPA) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUPA, maka semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Adanya ketentuan dasar tersebut, antara lain berarti bahwa hak atas tanah apa pun termasuk hak milik yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak dibenarkan apabila tanahnya digunakan atau tidak digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi (individunya). Lebih-lebih, apabila dipergunakan atau tidak dipergunakan tanah tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan umum/masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi se-

Sebaliknya, di pihak pemilik tanah hak milik atas tanah ditafsir sebagai hak individualnya semata. Penafsiran yang mengidentikkan dengan kepentingan umum, memberi peluang terjadinya ekspansi para pemilik modal untuk mendapatkan tanah. Dikemukakan oleh Mansour Fakih, bahwa hal-hal yang dianggap penting oleh pemerintah dalam proses pembangunan adalah pemilik modal, aparat, pengusaha, konsultan, kelangsungan proses industri, buruh, sumber daya alam, dan konsumen. Di luar itu, dianggap kelompok yang tidak dapat memberikan kontribusi pembangunan sehingga tidak diperhitungkan dalam proses pembangunan (Sapei dkk (ed), 2002, 110).

Dari Memori Penjelasan (angka II/4), selanjutnya dapat dikemukakan adanya berbagai hal sehubungan dengan pengertian fungsi sosial, yakni sebagai berikut.

1. Yang harus memenuhi fungsi sosial adalah semua macam hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 UUPA,
2. Tidak diperkenankan menyalahgunakan hak atas tanah, lagi pula harus mengusahakan agar supaya tanah tidak hanya bermanfaat bagi pemegang hak, namun juga bermanfaat bagi masyarakat;
3. harus terdapat keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perorangan; kepentingan perorangan diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan (Maria S.W Sumardjono, 1982: 5-7).

pelanggaran hak-hak pekerja, khususnya dalam pengupahan. Meskipun pemerintah secara normatif telah menggulirkan peraturan upah minimum regional (UMR) sebagai upah yang harus dibayarkan kepada buruh, tetapi dalam praktik banyak pengusaha yang melanggar, sehingga pemogokan pekerja/buruh tidak dapat dihindari. Dengan kebijakan pengupahan yang rendah, sehingga belum dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum (KHM), dapat disebut sebagai pelanggaran hak asasi manusia yakni hak mengenai pengupahan yang adil. Sementara itu, buruh mengetahui bahwa pengusaha hidup mewah dan berhasil memengaruhi badan administrasi (penguasa) sehingga penyelenggaraan hukum cenderung lebih menguntungkan pengusaha.

Industrialisasi yang ditempuh melalui pembangunan industri menyebabkan banyak tanah yang dikonversi, yakni dari tanah untuk pertanian ke industri. Dengan demikian, fungsi tanah telah berubah, yakni dari alat produksi subsistensi rakyat berubah menjadi alat produksi para pengusaha industri. Data yang dikemukakan *Kompas* 13 Juli 1995 menyebutkan sekitar 900.000 Ha (Sembilan Ratus Ribu Hektar) tanah pertanian di Pulau Jawa telah terkonversi menjadi tanah nonpertanian, terutama industri (Noer Fauzi, 1999: 6-7). Di sini telah terjadi ketimpangan pemilikan tanah di antara para petani dengan para pengusaha industri. Di pihak rakyat/petani kebutuhan tanah semakin meningkat. Sementara itu, di pihak pemerintah terdapat kebijakan

lebih bersifat sosial dan berfungsi sebagai alat. Sementara itu, dalam kultur industri lebih bermakna ekonomi dan sekaligus sebagai tujuan. Dalam struktur agraris harmoni atau keseimbangan lebih dianggap penting dari pada kemajuan atau angka-angka pertumbuhan yang menjadi ukuran bagi kultur industri (Kiswondo dkk (Ed), 2000: 172).

Sebenarnya, industrialisasi bukan sekadar persoalan menghasilkan barang, tetapi lebih menekankan pada persoalan menghasilkan barang-barang yang dapat dijual. Hal utama industrialisasi, yakni memproduksi dan menjual sehingga keduanya dipandang penting untuk memahami industrialisasi. Industrialisasi yang dijalankan di Indonesia lebih menekankan pembangunan industri untuk meningkatkan kemampuan memproduksi. Bahkan, pelaksanaannya sering rancu antara pendekatan ekonomi dan pendekatan politik. Meskipun demikian, pemikir di kalangan pemerintah cukup puas dengan industri yang dicapai. Masalah yang timbul dianggap wajar sehingga tidak perlu dirisaukan. Berbeda dari pemikir di kalangan pemerintah, yakni pemikir di luar kalangan pemerintah yang memberikan analisisnya secara berbeda, sebagai berikut. Banyak kemajuan yang telah dicapai dalam peningkatan produksi barang-barang industri sejak pemerintah Orde Baru. Namun jika dianalisis, ciri-ciri industri di Indonesia yang berkembang selama ini terutama sektor manufaktur, kebanyakan tidak memenuhi tujuan-tujuan dan kriteria-kriteria yang digariskan dalam berbagai Repelita, yaitu

pengusaha industri. Karena proses spekulasi tanah, elite kota berusaha menjangkau daerah pinggiran kota sehingga meningkatkan pemilikan tanah *absentee* dan bertambahnya penguasaan kota atas pedalaman. Di sini berlangsung perubahan budaya di bidang norma-norma hukum yang mengatur soal pemilikan tanah (Hans-Dieter Evers, 1986: 29). Di satu pihak perbuatan itu dapat dilihat sebagai perubahan ketentuan hukum dalam UUPA, tetapi di lain pihak dapat dipahami sebagai tindakan rasional. Spekulasi tanah, menyebabkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah sehingga bertentangan dengan UUPA 1960.

Konsepsi pembuat kebijakan bidang pertanahan berpengaruh terhadap pilihan yang ditempuh. Pilihan dapat berorientasi pada penghargaan hak seseorang terhadap tanah sebagai hak asasi yang dijamin secara adil, atau justru sebaliknya ke kebijakan yang cenderung melihat tanah pada mekanisme pasar. Industrialisasi di Indonesia sejak Pelita I (pertama) telah menimbulkan berbagai persoalan yakni terjadinya transformasi struktural berupa pergeseran sektor produksi yang mengandalkan sektor primer (pertanian), bergeser ke sektor sekunder (industri) kemudian ke sektor-sektor jasa (Rajesh Chandra, 1992: 4).

Konsekuensinya, pertumbuhan ekonomi di Indonesia sejalan dengan proses transformasi struktural yang terjadi di berbagai negara, yakni terjadi penurunan kontribusi sektor pertanian dan kontribusi sektor sekunder dan tersier meningkat. Adanya penggeseran sektor per-

ke depan. Dalam bukunya *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia, ...*, Satjipto Rahardjo (*op. cit.*: 220) mengutip pendapat Rostow seperti ditulis berikut ini:

*"Modern industrial activity sets up behind it a demand for inputs of raw materials and machinery which require, method. Laterally, modern industrial activity surrounds itself with men, services, and institutions whose existence strengthens the foundations for industrializations as an ongoing process: a disciplined working force organized around the hierarchies decreed by technique; professional men to handle the problems of law and relations to the various markets for input and products; urban overhead capital; banking and commercial services. Forward, modern industrial activities may be induced, either by cutting the cost of an input to another industry or by creating a bottleneck whose removal would evidently be profitable and, therefore, attract inventive talent and entrepreneurship".*

Daoed Joesoef, sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo (*op. cit.*: 220) mengemukakan beberapa hasil pengamatannya tentang modernisasi dan industrialisasi di Indonesia yang menyebut adanya sifat-sifat yang kompleks dan bertahap, yakni: *Pertama*, peranan dunia luar dalam modernisasi dan industrialisasi di Indonesia besar sekali, suatu penglihatan yang berpadan dengan masalah penyusupan dunia luar sebagai faktor yang penting. Indonesia membutuhkan penyusupan berupa teknologi modern dan modal yang datang dari luar negeri. *Kedua*, adanya kecenderungan pergeseran industri pembuatan barang ke dunia ketiga meskipun

Parsons merumuskan konsep "keseimbangan dinamis-stasioner" (*homeostatic equilibrium*) yang berarti setiap masyarakat selalu mengalami perubahan, tetapi teratur. Perubahan sosial yang terjadi pada suatu lembaga, berakibat pada perubahan di lembaga lain untuk mencapai keseimbangan baru. Jadi masyarakat bukan sesuatu yang statis, tetapi dinamis sekalipun perubahan itu amat teratur dan selalu menuju pada keseimbangan baru (Margareth M. Poloma, 1992: 421, Doyle Paul Johson, dalam Robert M.Z. Lawang, 1990: 135).

Pemahaman tentang perubahan, merupakan prasarat untuk memahami struktur masyarakat (Robert H. Lauer (178: 9). Kelompok yang memandang masyarakat sebagai sistem yang berada dalam keseimbangan dan mencoba mengkaji struktur dari sistem (masyarakat) mengakui bahwa keseimbangan (*equilibrium*) hanya dapat dipertahankan melalui perubahan tertentu dalam sistem tersebut. Perubahan terjadi sebagai tanggapan kekuatan eksternal yang menimpa sistem. Perubahan internal maupun eksternal diperlukan untuk mempertahankan keseimbangan, sehingga tidak ada alasan logisnya mengapa pemahaman mengenai struktur harus diprioritaskan atas pemahaman perubahan. Lebih realistis dan bermanfaat apabila melihat perubahan sebagai melekat "di dalam sifat sesuatu" termasuk dalam kehidupan sosial. Masyarakat Jawa yang dikenal memiliki kemampuan luar biasa menjaga keharmonisan sistem sosialnya sekarang dihadapkan pada tekanan pengaruh-pengaruh dari luar sehingga terpaksa melakukan pe-

kakan bahwa pertanian di Jawa telah menjadi kegiatan komersial dan tidak lagi bersifat subsistensi. Pasar penjualan tanah di pedesaan Jawa berkembang pesat dengan harga tinggi. Penjualan tanah ke orang luar desa meningkat cepat sehingga terjadi konsolidasi usaha tani. Golongan tunakisma (orang tak bertanah) di desa meningkat, penyerapan tenaga kerja bidang pertanian di pedesaan Jawa menjadi mustahil. Di Jawa diprediskikan di masa mendatang terjadi pengurangan tenaga kerja pertanian. Sebagian besar orang desa bermigrasi ke kota-kota mengejar pekerjaan di pabrik sehingga di desa-desa terjadi perubahan sosial, ekonomi, dan prasarana yang mendukung perbaikan substansial dalam pendapatan dan kesejahteraan. Kajian Collier ini oleh Sayogyo (1990: 25) dikatakan sebagai "bersikap neo-liberalis" yakni penguasaan tanah ditentukan kekuatan pasar. Konsolidasi tanah terjadi sesuai hukum penawaran dan permintaan sehingga menjurus ketatanan dengan efisiensi lebih tinggi.

Merujuk pada dua kajian tersebut, dapat dikatakan bahwa di pedesaan sekarang terjadi kapitalisasi yang mendorong perkembangan kapitalisme. Bersamaan dengan perkembangan kapitalisme di Eropa, penetrasi kapitalisme dalam pertanian di Indonesia dimulai dari proses kapitalisasi perkebunan yang ditandai oleh kecenderungan sistem "*plantation estate company*" yang kapitalistik (Rikardo Simarmata, 2002: viii). Oleh Max Weber (2000: 56-83) dikatakan bahwa kapitalisme mendominasi kehidupan perekonomian, mendidik, dan

yang dapat mengembangkan kegiatan ekonomi di daerah-daerah di luar Jawa, terutama Kawasan Timur Indonesia.

Industrialisasi juga menimbulkan permasalahan pertanahan lainnya. Misalnya, konsentrasi penguasaan tanah oleh pengusaha swasta menyebabkan tanah pertanian semakin menyempit, sehingga menambah jumlah petani tidak bertanah dan bekerja sebagai buruh pertanian. Semakin dalam dan kuatnya intervensi modal besar ke pedesaan, mengukuhkan monopoli pertanahan. Semakin intensifnya pengurusan tanah untuk industri dan semakin banyaknya pembebasan tanah seolah-olah tidak ada kepastian hukum pemilikan tanah bagi warga masyarakat. Konsekuensinya, adalah munculnya berbagai dampak sosial berupa proses pemiskinan dan marjinalisasi rakyat. Sebagai bagian modernisasi, masalah utama tanah merupakan konsekuensi logis dari karakteristik modernisasi. Modernisasi memerlukan (a) pemilikan tanah pribadi, (b) munculnya komersialisasi tanah, dan (c) adanya orientasi individual dari kebudayaan borjuis kota (Robert H. Lauer, 1978, 423).

Ditinjau dari aspek historis perkembangannya, masyarakat dibedakan menjadi masyarakat tradisional, transisional dan yang "tidak jelas bentuknya" misalnya masyarakat negara-negara berkembang dan masyarakat modern (Soerjono Soekanto, 1983, 13). Secara menyeluruh masyarakat negara "sedang berkembang" telah melakukan berbagai usaha untuk menuju modernitas. Berangkat dari sulitnya mendefinisikan modernitas, ada yang tidak

*gesellschaft*. Yang pertama menunjuk pada masyarakat "tatap muka" dengan hubungan emosional yang kental sebagai dasar perilaku. Nilai-nilai yang berlaku adalah kasih (*affectivity*), kebersamaan (*mutuality*), dan alamiah (*naturalness*). Yang kedua yakni masyarakat yang diikat oleh kepentingan atas dasar yang lebih rasional dan nilai yang berlaku adalah individualitas, persaingan, dan pembagian kerja. Djodjodigono menterjemahkan kedua masyarakat tersebut dengan istilah Jawa sebagai masyarakat paguyuban dan patembayan. Masyarakat pedesaan dan masyarakat tradisional bercirikan paguyuban, sedangkan masyarakat modern atau masyarakat kota berkembang menuju corak patembayan (M. Dawam Rahardjo, *op. cit.*: 5).

Dipilihnya industrialisasi,- sebagai kebijakan pembangunan nasional, berarti diterapkannya kebijakan liberalisasi investasi di Indonesia yang mendorong kebijakan memudahkan investor swasta. Sejarah mencatat bahwa industrialisasi di Indonesia pada akhirnya menggeser aktivitas ekonomi masyarakat yang semula bertumpu pada sektor pertanian ke sektor industri. Adanya kesadaran sebagian besar masyarakat Indonesia bergulat di sektor pertanian, maka sejak awal industrialisasi prosesnya harus melibatkan sektor pertanian. Artinya industrialisasi harus bertumpu dan berkait dengan sektor pertanian, sehingga tidak mematikan sektor pertanian.

Industrialisasi khususnya industri besar, menyebabkan permasalahan bidang pertanian rakyat. Permasalahan tersebut, misalnya semakin banyaknya tanah

kepada rakyat pemilik tanah tidak segera diwujudkan (Gunawan Wiradi, *ibid*: 62). Meskipun kebutuhan tanah meningkat, ironisnya banyak ditemui tanah-tanah yang belum dimanfaatkan atau diterlantarkan. Disebut tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik (Pasal 3 PP No. 36 Tahun 1998). Apabila pemerintah konsekuen seharusnya mengambil langkah-langkah konkrit. Ini keharusan, sebab menurut UUPA 1960 hak atas tanah yang sudah diterbitkan haknya maupun sertifikatnya menjadi hapus apabila oleh pemiliknya diterlantarkan. Menurut PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, bagian "Menimbang huruf a", disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sehingga setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya. Kewajiban dilakukan dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya dan mencegah terjadinya kerusakan, sehingga tanah menjadi lebih berdaya guna, berhasil guna, dan bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Dalam perkembangannya, terdapat pemaknaan yang berbeda antara pemilik tanah dengan apa yang dikehendaki teks normatif-positivistik, yakni mengenai apa yang dianggap berdaya guna, berhasil guna serta bermanfaat.

Dibanding sumber daya alam lain, tanah mempunyai kedudukan yang istimewa. Keistimewaan dapat dipan-

merupakan sarana eksploitasi sehingga menyebabkan marginalisasi struktural masyarakat (Sofwan Samandani, 2001: vii). Itulah perlunya pemahaman secara benar makna "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang menjadi landasan UUPA 1960. Kebijakan pertanahan yang lebih memfasilitasi kelompok tertentu untuk pembangunan industri bukan kebijakan yang adil,

Meskipun tidak mudah mendefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals*. Keadilan bukan sebagai konsep yang statis melainkan dinamis, yakni keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor termasuk *equality*. Dalam kaitan hubungan negara dan warganya, keadilan sosial dianggap mengandung pemahaman bahwa warga mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan pada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum. Negara wajib membagi kesejahteraan kepada seluruh warganya sesuai jasa/kemampuan dan kebutuhan secara proporsional. Manakala diterapkan dalam kebijakan hukum pertanahan, maka segala peraturan yang dibuat harus memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam menerima manfaat tanah sehingga dapat memperoleh kekehidupan yang layak. Keadilan sosial, lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasarkan atas kebutuhan, sebab secara riil rakyat kurang beruntung.

UUPA 1960 diakui mengandung beberapa kelemahan, terlebih dilihat dalam konteks industrialisasi.

tanah banyak sehingga menambah jumlah petani yang terlibat di dalamnya (Sulistyo, 2000: 35).

Di samping perubahan tata guna tanah dari pertanian ke industri, pembangunan industri melahirkan kecenderungan baru bagi pemilik tanah. Kecenderungannya, pemilik tanah memandang tanah miliknya hanya sebagai barang komoditas yang dapat diperdagangkan. Fenomena ini menandai diabaikannya fungsi sosial dalam rumusan normatif-positivistik dalam UUPA 1960. Kecenderungan selalu terkait dengan aspek ekonomi penggunaan tanah. Di kalangan warga masyarakat sekitar industri, tanah menjadi "incaran" para investor. Di kalangan warga terjadi perubahan penggunaan tanah sebagai aktualisasi perilaku pemilik tanah yang sengaja berupa menelantarkan tanah dengan tujuan investasi.

Fungsi sosial mewajibkan pemilik tanah untuk mempergunakan tanah sesuai dengan keadaannya. Artinya, keadaan tanah, sifat dan tujuan haknya. Jika kewajiban itu diabaikan maka mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan, sehingga termasuk tanah yang diterlantarkan. Sama dengan sifat dan tujuan pemberian hak guna bangunan yakni bahwa yang mempunyai hak akan membangun rumah atau bangunan lain di atasnya. Jika tanahnya dibiarkan kosong tanpa alasan, maka ini termasuk pengertian diterlantarkan (Boedi Harsono, 1995: 233). Pasal 15 jo. Pasal 52 UUPA, merumuskan tentang larangan pemilik tanah sengaja menelantarkan tanahnya yang sengaja tidak

angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam era industrialisasi, kewajiban tersebut seharusnya diwujudkan melalui undang-undang mengenai tata guna tanah, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Dengan undang-undang ini diharapkan dapat diatur, misalnya tentang pemilihan/penentuan lokasi pembangunan industri. Penentuannya tidak hanya mendasarkan pada pertimbangan letak tanah yang strategis untuk transportasi, bahan baku maupun tersedianya tenaga yang murah melainkan harus mempertimbangkan aspek subur tidaknya tanah. Praktik selama ini memperlihatkan bahwa pertimbangannya hanya mendasarkan tersedia atau tidaknya sumber bahan baku, lokasi pasar produk perusahaan, fasilitas transportasi, tersedianya tenaga kerja, pembangkit tenaga (*power*), sehingga faktor subur tidaknya tanah dari aspek kepentingan pertanian rakyat diabaikan (Agus Ahyari, 1973: 221-244). Belum adanya undang-undang tata guna tanah sebagaimana dimaksud UUPA 1960, membawa konsekuensi mudahnya alih fungsi tanah dari tanah pertanian ke penggunaan untuk industri. Ditinjau dari sudut politik sosial sangat merugikan bahkan memunculkan berbagai ketegangan sosial. Ketegangan berupa konflik pertanahan yang bersebab dari pembebasan tanah untuk pembangunan industri. Pembebasan tanah untuk kepentingan industri, memunculkan/melahirkan berbagai persengketaan. Bahkan pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit. Jenis konflik dapat berupa konflik

letak (*site plan*) yang meliputi tata letak bangunan, jalan, saluran pembuangan air, serta prasarana dan fasilitas lainnya yang dibutuhkan. Mengenai kawasan industri (*industrial estate*), ada yang menyebut sebagai kawasan tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang yang disediakan dan dikelola perusahaan industri ( Pasal 1 angka 1 Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri jo. Pasal 1 angka 1 Keppres No. 98 Tahun 1993 tentang Perubahan Keppres RI No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri). Sebagai subjek hak atas tanah dalam pengelolaan kawasan industri (*industrial estate*) adalah perusahaan kawasan industri, yakni suatu perusahaan yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Di sini dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Koperasi, Perusahaan Swasta Nasional (PMDN), Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) maupun badan usaha patungan antar badan-badan usaha tersebut. Kawasan industri (*industrial estate*), merupakan alternatif yang dipilih pemerintah dengan pertimbangan untuk mempercepat pertumbuhan industri, memberikan kemudahan kegiatannya untuk berlokasi di kawasan industri, serta penyediaan fasilitas lokasi industri yang berwawasan lingkungan.

Pasal 1 angka 8 Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1993 merumuskan kawasan peruntukan industri sebagai bentangan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan

bangsa Indonesia, memanfaatkan keunggulan komparatif dan menciptakan keunggulan kompetitif dengan selalu memperhatikan dampaknya bagi stabilitas ekonomi sehingga mampu bersaing di pasar dalam negeri dan pasar luar negeri. Industri nasional diarahkan untuk lebih banyak menggunakan rancang bangun dan bahan penolong buatan dalam negeri”.

Sebagai realisasi kebijakan pembangunan industri dalam GBHN, presiden menetapkan Garis Besar Kebijakan Pembangunan Industri dalam repelita VI, sebagai berikut.

1. Menciptakan iklim berusaha yang kompetitif dan iklim investasi yang mendukung pengembangan industri secara efisien serta yang mendukung penguatan struktur dunia industri.
2. Perlunya ditingkatkan kemampuan industri nasional terutama dalam hal penguasaan teknologi, pengembangan sumber daya manusia (SDM), organisasi industri dan pengembangan industri yang berwawasan lingkungan.
3. Meningkatkan kemampuan industri kecil dan menengah disertai pengembangan perangkat kelembagaan yang mendukung.
4. Memperluas persebaran industri ke daerah-daerah sehingga menjadi bagian integrasi dan sistem industri nasional yang kuat dan maju.
5. Mendorong dan memantapkan berkembangnya industri-industri unggulan yang diprioritaskan.

Pemerintah di bawahnya) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (dan Peraturan Pemerintah di bawahnya). Pasal 25, 26, dan 27 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 menyebutkan apabila ada sebidang tanah yang terkena usaha pertambangan, maka pemegang usaha pertambangan harus membicarakan secara musyawarah-mufakat dengan pemilik tanah untuk diberikan penggantian. Apabila hal itu tidak dapat dipergunakan, maka jumlah ganti ruginya ditentukan secara bersama antara pemegang kuasa pertambangan dengan pemilik tanah. Apabila tidak dicapai kata sepakat, penentuannya diserahkan kepada menteri pertambangan dan jika tidak dapat diterima, keputusannya diserahkan pada pengadilan negeri yang daerah hukumnya meliputi wilayah yang bersangkutan. Yang menarik dari undang-undang tersebut yakni terdapatnya ancaman pidana bagi pemilik tanah yang menghalang-halangi/mengganggu pelaksanaan usaha pertambangan, misalnya pemilik yang tidak bersedia menyerahkan tanahnya. Tampak di sini bahwa kedudukan negara dominan. Hak menguasai negara (HMN), dimanfaatkan oleh pemerintah (penguasa) dan pengusaha kroninya untuk mengejar pertumbuhan ekonomi tanpa melibatkan peran serta rakyat dalam penguasaan, peruntukan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Pengamat agraria pada umumnya mengevaluasi, bahwa Orde Baru gagal menjamin kepastian penguasaan tanah bagi komunitas lokal. Bahkan menimbulkan sengketa-sengketa agraria,

teknologi tinggi yang efisien dan sektor pertanian yang dinamis, melainkan sekadar menjual produk "pinggiran" dan menjadi pasar barang-barang industri maju dari negara adidaya. (Ahmad Erani Yustika, *Ibid*: ix.).

Peningkatan peranan swasta, pada gilirannya menyebabkan berbagai persoalan berupa peningkatan pengadaan tanah/lokasi industri. Dalam konteks ini muncul cara-cara pengadaan tanah yang disebut pembebasan tanah. Fungsi sosial dalam teks normatif-positivistik, dijadikan sandaran mewujudkan kebijakan memperoleh tanah. Analog kebijakan ini yakni pendapat Seidman ketika membicarakan peranan hukum dalam pembangunan ekonomi. Hukum dilihatnya sebagai sarana penyalur kebijakan pemerintah, sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan (Robert B. Seidman, 1972: 311- 339). Kebijakan ini tampak dari setiap usaha pengadaan tanah melalui cara pembebasan tanah. Misalnya, campur tangan pemerintah/birokrat yang bertindak sebagai pembuat keputusan, baik cara pembebasan tanahnya maupun cara penentuan ganti rugi yang diberikan kepada pemilik tanah.

Peran penguasa/birokrat dalam pembebasan tanah, dilakukan dengan intervensi maupun melalui regulasi hubungan pemilik tanah dengan pengusaha industri. Intervensi terlegitimasi oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta. Legitimasi tampak dari keharusan bantuan pemerintah untuk

jauh intervensi birokrasi dapat dilakukan. Segala bentuk intervensi, tidak bertujuan redistributif yang memberat pada kepentingan kelompok masyarakat berpendapatan rendah melainkan pada kelompok masyarakat yang disebut *the saving classes* (Daniel Daud Kameo, *op. cit.*, 8).

Menurut prinsip *laissez faire*, peranan negara harus bersifat *tut wuri handayani* yakni berada di belakang dan memberi daya, bukan *ing ngarso sung tulodo* atau memimpin di depan (M. Dawam Rahardjo, *op. cit.*: 33). Adanya kolusi antara penguasa/birokrat dan pengusaha, menyebabkan industrialisasi yang berkembang disebut industrialisasi pinggiran atau industrialisasi semu. Dua istilah ini menunjuk pengertian bahwa industrialisasi yang dijalankan tanpa revolusi industri, sehingga industrialisasi menjadi tidak mandiri (Dawam Rahardjo, *op.cit.*: 7, Yoshihara Kunio: 3). Muncul pandangan, industrialisasi di Indonesia tidak berbobot sepadan dengan negara-negara maju lainnya, sehingga disebut juga industrialisasi yang terbelah. Di satu sisi, secara konsepsional industrialisasi yang dilaksanakan ingin meniru model Barat, sementara di sisi lainnya *endowment factor* yang dimiliki sangat berbeda. Konsekuensinya, industri-industri padat teknologi yang dikembangkan tidak mampu bersaing di pasar internasional dan sektor potensial (berbasis pertanian) tidak terurus selama sekian dekade (Ahmad Erani Yustika, 2000: viii).

Industrialisasi di Indonesia era Orde Baru, dapat dilihat dari rencana-rencana pembangunan lima tahunnya, dikenal dengan repelita, mulai repelita pertama sampai

Perkembangan berikutnya yakni era Orde Baru. Di era ini, pemerintah melakukan reformasi-reformasi ekonomi yang besar dan sistem ekonomi diliberalisasikan sehingga investasi swasta asing didorong. Dalam era ini dan sering juga disebut era Orde Pembangunan, hukum dikembangkan sebagai *tool of social engineering*. Di sini hukum justru tidak melindungi hak-hak warga negara melainkan menambah kewenangan dan kekuasaan negara yang tengah terobsesi dengan pembangunan dan yang legitimasi kekuasaannya ditentukan oleh keberhasilan pembangunan. Pada masa ini telah terjadi distorsi konsep *law as a tool of social engineering* yang boleh didakwa sebagai penyebab utama mengapa masalah pelanggaran hak-hak asasi manusia justru amat mencuat pada era Orde Pembangunan ini (Soetandyo Wignjosoebroto, tanpa tahun: 8).

Setelah membuka kesempatan pemodal asing, pemerintah Orde Baru membuka kesempatan pemodal dalam negeri melalui Undang-Undang Nomor 8 tahun 1968. Undang-undang ini kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1971, tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Diduga dan disadari, pengusaha dalam negeri yang sudah siap adalah pengusaha nonpribumi (M. Dawam Rahardjo: 14). Orientasi pembangunan, mendorong penggunaan tanah sebagai mekanisme akumulasi modal yang berakibat peminggiran hak-hak masyarakat atas tanah. Bahkan mendorong berkembangnya nilai-nilai yang terkait dengan tanah. Tanah hanya dilihat dari nilai eko-

industri sendiri, baik industri berat maupun ringan. Re-pelita kelima, menitikberatkan pada sektor pertanian untuk memantapkan swasembada pangan dan meningkatkan produksi hasil pertanian lainnya untuk ekspor, industri yang banyak menyerap tenaga kerja, industri pengolahan hasil pertanian, serta industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri (Sunaryati Hartono, 1991: 4).

Dalam tataran internasional, tidak ada negara dapat maju tanpa melalui industrialisasi. Hanya sebagian kecil negara dengan jumlah penduduk sedikit dan kekayaan minyak atau kekayaan alam lainnya melimpah, seperti Kuwait atau Libya dapat mencapai tingkat pendapatan per kapita yang tinggi tanpa industrialisasi (Helen Hughes, terjemahan Julius A. Mulyadi, 1992: 8).

Di Indonesia, industrialisasi sebagai kebijakan pembangunan nasional berlangsung secara cepat sejak tahun 1970-an (Bambang Setiaji, dalam M. Thoyibi (ed), 1995: 30, Tulus T.H. Tambunan, 2001: 28). Dalam periode sebelumnya, meskipun industrialisasi sudah dikenal tetapi perkembangannya tidak signifikan memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi. Pada masa kolonial Belanda misalnya, untuk memajukan perkembangan ekonomi digunakan instrumen ekonomi perkebunan. Di antara berbagai negara yang perekonomiannya ditopang perkebunan besar, corak masyarakatnya dan produktifnya berbeda-beda. Secara historis dapat dilacak bahwa sistem ini ("*plantation estate economy*") mempunyai citra umum yang mencerminkan

program pembangunan di negara-negara dunia ketiga. Satjipto Rahardjo (1979: 190), menyebut industrialisasi sebagai suatu segi khusus dari modernisasi manakala modernisasi itu mulai memasuki suatu periode yang menempatkan peranan produksi pabrik pada tempat yang secara fungsional mempunyai nilai strategis. Dalam konteks ini, industrialisasi mempunyai andil yang besar bagi terjadinya transformasi struktural yang tidak hanya berupa pergeseran pusat kekuatan ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri, melainkan juga pergeseran struktur industrinya. Penyebabnya, yakni dimilikinya keunggulan-keunggulan komparatif dari pergeseran kegiatan produksi yang bersifat padat karya dan berteknologi rendah ke kegiatan produksi padat modal dan berteknologi tinggi (Tulus T.H. Tambunan, 2001: 29).

Di Indonesia, industrialisasi ditempatkan sebagai strategi pembangunan (Ahmad Erani Yustika, 2000), sehingga sebagai salah satu sektor pembangunan nasional. Sektor ini mendapatkan prioritas istimewa apabila dibandingkan dengan sektor-sektor yang lain. Industrialisasi memberi penekanan pada pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan sektor industri manufaktur yang pesat (Daniel Daud Kameo, 2003: 8). Meskipun demikian, industrialisasi yang dijalankan di Indonesia tidak memiliki bobot yang sepadan apabila dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya. Di Indonesia, Industrialisasi yang dijalankan di Indonesia "terbelah", sehingga tidak ada kejelasan arah yang

bersifat revolusioner setidaknya apabila dibandingkan dengan perubahan-perubahan sosial sebelumnya.

Industrialisasi telah mencapai tingkat akumulasi dan akselerasi yang tinggi berkat kehadiran teknologi modern. Robert H. Lauer (*op. cit.*: 241), pada waktu membicarakan tentang teknologi modern dan implikasinya terhadap perubahan-perubahan sosial, menyebut teknologi modern ini sebagai teknologi canggih. Kemudian modernisasi dikategorikan menjadi tiga jenis yakni sibernetika, rekayasa sosial, dan rekayasa biologis. Siberbetika mengacu pada penerapan otomatisasi dan komputerisasi yang berpengaruh besar terhadap hubungan sosial di tempat teknologi tersebut diterapkan. Rekayasa sosial mengacu pada penerapan secara sistematis pengetahuan dan teori tentang manusia dan pranata sosial sebagai pedoman. Adapun yang dimaksud rekayasa biologis adalah suatu upaya untuk mengendalikani diri manusia dan lingkungannya secara biologis.

Dalam sejarah perkembangannya, modernisasi merupakan sebuah gagasan tentang perubahan-perubahan sosial dan yang kemudian menjadi sebuah ideologi. Wilbert Moore misalnya, mendefinisikan perubahan sosial sebagai suatu perubahan penting dari struktur sosial". Ia memasukkan ke dalam definisi tersebut berbagai ekspresi mengenai struktur seperti norma, nilai, dan fenomena kultural (Wilbert E. Moore, 1967: 3). Perkembangan, terjadi sebagai akibat adanya dukungan dana dan politik yang besar dari pemerintah, organisasi-organisasi maupun perusahaan swasta di Amerika

1. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang terus berlanjut;
2. Kadar partisipasi rakyat dalam pemerintahan yang memadai;
3. Difusi norma-norma sekuler-rasional dalam kebudayaan,
4. Peningkatan mobilitas dalam masyarakat; dan
5. Transformasi kepribadian individu, sehingga dapat berfungsi secara efektif dalam tatanan sosial.

Menjadi beralasan mengkaji perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah sebagai bagian proses perubahan sosial yang bersebab dari industrialisasi. Di samping menyangkut pertumbuhan ekonomi, industrialisasi menyangkut sejumlah perubahan sosial. Di Indonesia, pengertian modernisasi sering diartikan dalam artinya yang sempit, yakni terbatas pada penggunaan teknologi canggih dalam sistem produksi dan tata niaga, sehingga pertanian bukan termasuk pengertian modernisasi (Fasial Kasryno dkk, 2000: 25). Modernisasi sebagai suatu era, telah menampilkan dunia dalam karakter dan citra yang sama sekali berbeda apabila dibandingkan dengan era sebelumnya. Modernisasi memerlukan adanya pemilikan tanah pribadi dan munculnya komersialisasi tanah serta adanya orientasi individual dari kebudayaan borjuis kota (Robert H. Lauer, 1978: 422-423).

Modernisasi ditandai proses transformasi masyarakat dari masyarakat agraris-rural-tradisional ke masyarakat industrial-urban-modern dan aspek uta-

Secara historis, modernisasi dan industrialisasi berkaitan erat satu sama lain. Modernisasi merupakan istilah yang lebih inklusif karena modernisasi dapat terjadi terlepas dari industrialisasi. Apten misalnya, mengatakan bahwa modernisasi di Barat didahului oleh komersialisasi dan industrialisasi. Di negara-negara non-Barat, modernisasi didahului oleh komersialisasi dan birokrasi. Modernisasi dapat dilihat terlepas dari industrialisasi. Di Barat, modernisasi disebabkan oleh industrialisasi, sementara di kawasan lain modernisasi menyebabkan industrialisasi (Robert H. Lauer, 1978: 410). Pendapat berbeda dikemukakan Kuntowidjojo yang menyebut industrialisasi pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari modernisasi bahkan bagian modernisasi (Kuntowidjojo, 1993: 65). Lebih lanjut dikatakan bahwa industrialisasi menyangkut unsur penting pertumbuhan ekonomi sehingga tidak dapat terjadi terlepas dari industrialisasi yang merupakan bagian integral dari modernisasi (*op. cit.*: 41).

Raymond Aron menyebut enam ciri industrialisasi, yaitu (1) merupakan rasionalisasi proses kerja, (2) penemuan-penemuan di bidang ilmu alam yang diterapkan dalam proses kerja menghasilkan kemungkinan dan kemampuan untuk mengolah dan menguasai sumber kekayaan alam, (3) berkembangnya industri mengakibatkan konsentrasi kaum buruh di dekat pabrik, (4) konsentrasi kaum buruh di kawasan industri mengakibatkan antagonisme (pertentangan) antara dua kelas sosial, yaitu kaum proletar dan kaum bermodal, (5) rasionalisasi

Berada Di Atasnya jo. Peraturan Pemerintah Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Berada di atasnya, jo. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Berada di Atasnya. Pembebasan hak-hak atas tanah semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh Swasta jo. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba 12/108/12/75, jo. Surat Edaran Direktur Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri No. BTU 2/568/2-76 tertanggal 28 Pebruari 1976, jo. Surat Keputusan Gubernur masing-masing (Bachtiar Effendie, *op. cit.*: 5).

#### **B. Modernisasi dan Industrialisasi: Kebijakan Pembangunan Nasional**

Industrialisasi sebagai kebijakan pembangunan nasional, sering diartikan tidak sekadar maknanya sebagai program atau kebijakan umum. Bahkan industrialisasi menjadi sebuah ideologi yang menuntun dan menuntut pembangunan secara berangsur tetapi pasti. Apabila tanah dibutuhkan untuk pembangunan, semua tanah yang ada di kawasan negara menjadi kian terkontrol

pergunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Negara dalam sektor agraria berhak selalu campur tangan, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara. Konsekuensinya, negara selalu dapat mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijakannya. Kebijakan ini misalnya, demi kepentingan nasional yang selalu "dikukuh" sebagai kepentingan di atas kepentingan perorangan. Dalam UUPA 1960 dijumpai berbagai landasan hukum yang berhubungan dengan hak menguasai negara, termasuk Pasal 6 UUPA 1960 yang secara tegas membatasi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Secara teoretik, hak menguasai negara (atau dapat juga disebut sebagai *pendakuan (klaim)* negara atas tanah sebagai kawasan atau domein negara), bermula dari konsep teritorialitas yang telah berkembang sebagai tradisi hukum barat sejak abad XII. Pada abad ini, ditengarai adanya kesadaran nasional yang mulai bangkit di negeri-negeri Barat yang kemudian melahirkan komunitas-komunitas politik yang sekarang dikenal sebagai negara-negara bangsa (Soetandyo Wignjosoebroto, 2003: 1). Konsep yang "menebal" sebagai paradigma dalam kehidupan publik dan tradisi hukum pertanahan Barat tersebut, kemudian menjadi dasar pembenar berlakunya peraturan perundang-undangan tentang pen-dayagunaan tanah di Indonesia pada zaman kolonial,

Pasal 6 UUPA 1960 merumuskan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa tidak hanya hak milik yang mempunyai fungsi sosial, melainkan semua hak atas tanah. Kemudian dalam penjelasan umum disebutkan bahwa fungsi sosial hak-hak atas tanah sebagai dasar keempat dari hukum tanah nasional kita. Ini berarti bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi dalam konteks itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang pokok agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga akhirnya tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3) UUPA, 1960).

Pasal 6 UUPA 1960 merumuskan secara singkat mengenai hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi hukum tanah nasional yang pada hakikatnya adalah konsepsi hukum adat. Menurut konsepsi hukum

perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, beserta beberapa bentuk/wujud perubahannya. Persoalan-persoalan mengenai industrialisasi yang dijalankan selama ini menjadi relevan untuk dikedepankan.

Pada dasarnya, tugas teori sosial tidak sekadar memberi makna terhadap suatu realitas sosial yang memungkinkan lahirnya kesadaran dan pemahaman terhadap realitas sosial tetapi juga bertugas untuk "mengubah realitas sosial" yang dianggapnya bermasalah dan tidak adil (Mansour Fakih, 2001: 5).

Paralel dengan argumen tersebut yakni pendapat yang mengatakan bahwa dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Kehadirannya memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan sistematisasikan masalah yang dibicarakannya. Teori bermanfaat, karena memungkinkan dan membantu kita memahami lebih baik segala yang telah kita ketahui pada tahap pertama secara intuitif (Satjipto Rahardjo, 1991: 253; Soerjono Soekanto & Ratih Lestarini, 1988: 10; Peter Beilharz (ed), Edisi ke- I, diterjemahkan Sigit Jatmiko (2002: viii).

Dari kajian bab ini diharapkan mampu mendeskripsikan dan menjelaskan secara teoretis bahwa industrialisasi yang dilaksanakan menyebabkan terjadinya ber-

milik atas tanah dilihat dalam dunia realitas kehidupan warga masyarakat sekitar industri.

Bab ini berisi analisis teoretis. *Pertama* tentang fungsi hukum dalam pembangunan, khususnya dalam pengadaan tanah untuk pembangunan industri yang biasa dikenal dengan istilah pembebasan tanah. Analisis teoretis ini dipandang penting, yakni untuk mendeskripsikan bagaimana hukum atau bentuk-bentuk normatif telah menjadi bersifat instrumental sehingga dipakai secara sadar untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu. Artinya, bagaimana hukum, konkretnya peraturan-peraturan tentang pembebasan tanah telah menjadi bersifat instrumental untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan sehingga menjadi suatu tindakan yang dapat dilaksanakan (Robert B. Seidman, 1972: 311-319). *Kedua*, analisis teoretis tentang pembebasan tanah dalam aras normatif sebagaimana ada dalam peraturan perundang-undangan dilanjutkan dinamika aktualisasinya. Analisisnya difokuskan pada latar belakang sejarah kelahirannya, aktualisasi kebijakan pembebasan tanah, kemudian berlanjut pada implikasi yang ditimbulkan oleh praktik-praktik pembebasan tanah.

#### **A. Fungsi Hukum Dalam Pembebasan Tanah Untuk Industri**

Dalam semua aspek kehidupan sekarang ini dapat kita jumpai berbagai peraturan hukum. Melalui penormaan terhadap tingkah laku manusia, hukum melakukan penetrasi/menjelajahi hampir semua aspek kehidu-

fat memelihara dan mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima dalam masyarakat. Dalam perkembangannya, hukum juga berfungsi/berperan "*as a tool of social engineering*". Konsep *law as a tool of social engineering*, dimodifikasi menjadi hukum sebagai sarana pembangunan yang kemudian dituangkan dalam GBHN 1978. Konsep ini dapat diberlakukan dalam negara sedang berkembang dan maju. Untuk negara sedang berkembang, yaitu dari suasana agraris menuju industri, yang menjadikan hukum (undang-undang) mengubah alam pemikiran masyarakat tradisional ke pemikiran modern sesuai dengan GBHN 1978 yang menyatakan hukum harus mendorong modernisasi. Sementara itu, GBHN 1993, menyatakan bahwa hukum adalah sarana rekayasa masyarakat (Mochtar Kusumaatmadja, 2002: 5). Suatu pandangan yang menganggap bahwa hukum hanya berfungsi "*as a tool of social control*", bertitik tolak pada pemahaman hukum yang bersifat yuridis normatif semata. Dalam perkembangannya, pandangan ini mengalami perubahan. Kenyataan menunjukkan bahwa hukum tidak mungkin dilepaskan dari gejala-gejala sosial, seperti politik, ekonomi, dan sebagainya sehingga perlu pemahaman yang bersifat sosio empiris. Pandangan yang terakhir ini melahirkan pemahaman bahwa hukum juga sebagai sarana untuk mengadakan perubahan (Soerjono Soekanto, 1983: 270, Satjipto Rahardjo, *loc.cit*, hal. 19). Satjipto Rahardjo (1991: 7) lebih lanjut mengatakan " "Bagi seseorang yang memilih melihat hukum sebagai sistem peraturan-per-

tindak sesuai harapan masyarakatnya. Kontrol sosial oleh hukum dijalankan dengan berbagai cara dan melalui pembentukan berbagai badan yang dibutuhkan. Dalam hubungan ini, hukum biasa disebut sebagai sarana melakukan kontrol sosial yang bersifat formal. Pelaksanaan kontrol sosial pada suatu saat tidak lagi berhenti pada orientasi masa sekarang, melainkan juga ditujukan menjangkau masa yang akan datang. Dengan demikian persoalannya bukan sekadar bagaimana mempengaruhi tingkah laku anggota-anggota masyarakat melainkan menyangkut perubahan yang dikehendaki. Jenis kontrol sosial yang demikian biasa disebut dengan istilah *sosial engineering* (Satjipto Rahardjo, 1979: 122-123). Dalam memahami fungsi hukum sebagai *sosial engineering* Satjipto Rahardjo menyebutnya sebagai fungsi yang digunakan sebagai instrumen mencapai tujuan-tujuan tertentu. Instrumentasi hukum harus memenuhi persyaratan utama yakni (1) perekaman yang baik terhadap kenyataan yang ada, (2) analisis yang lengkap terhadap prioritas nilai berikut jenjang nilai-nilai itu, (3) pengujian atau verifikasi pengandaian atau dugaan kebutuhan perubahan yang diinginkan, dan (4) pengukuran terhadap efek hukum yang diberlakukan (Satjipto Rahardjo, 1977: 66). Dalam hal, ini hukum dapat digolongkan sebagai faktor penggerak yang bersifat pemula untuk memberikan dorongan pertama secara sistematis. Penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat berkaitan erat dengan konsep penyelenggaraan kehidupan sosial dan ekonomi.

tingkah laku masyarakat atau untuk menciptakan keadaan baru sebagaimana dikehendaki oleh pembangunan itu sendiri. Semakin hukum mampu sebagai alat yang efektif untuk mengarahkan tingkah laku masyarakat sesuai dengan tatanan yang diinginkan, semakin berhasil pembangunan itu dijalankan (Satjipto Rahardjo, 1980, 201).

Perbedaan antara fungsi/peran hukum sebagai sarana kontrol sosial (*social control*) dan sebagai *social engineering*, bermula dari pemahaman yang menganggap hukum hanya sebagai sarana mempertahankan *status-quo* sehingga hanya mengesahkan perubahan yang terjadi. Pemahaman ini bertitik tolak pada pandangan yuridis dogmatis yang memandang hukum hanya dalam wujudnya sebagai sistem kaidah. Pandangan tersebut disebut sebagai pandangan yang bersifat preskriptif yang memandang hukum hanya bersifat menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Hukum merupakan lembaga yang otonom sehingga tinggal diterima dan siap untuk diterapkan (Achmad Ali, 1988: 3, Satjipto Rahardjo, 1991: 3).

Membicarakan hukum sebagai sistem kaidah semata, menampakkan sifatnya yang statis, dalam arti hukum hanya untuk memecahkan masalah yang dihadapi secara kongkret dalam rangka mengatur hubungan sosial yang ada. Dengan kata lain, membicarakan fungsi hukum hanya sebagai sarana kontrol sosial berarti hukum hanya sekadar mempertahankan pola hubungan serta kaidah-kaidah yang ada pada masa sekarang. Pem-

Argumentasinya, yakni pendayagunaan hukum sebagai sarana merekayasa masyarakat menurut skenario kebijakan pemerintah (dalam hal ini eksekutif), amatlah terasa diperlukan oleh negara-negara sedang berkembang (Soetandyo Wignjosoebroto, 231).

Di Indonesia, pandangan instrumental mengenai hukum sebenarnya dapat dijumpai sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun I tahun 1969 yang mengakui peran hukum untuk melaksanakan pembangunan nasional. Dalam naskah rencana pembangunan lima tahun tersebut, dinyatakan bahwa tanpa pembangunan bidang hukum, pembangunan ekonomi akan sia-sia.

Selanjutnya, dalam rencana pembangunan lima tahun (Repelita) kedua (1973-1979) mengenai pembangunan bidang hukum, antara lain disebutkan:

"Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan menyeluruh.

Seminar Hukum Nasional ke III tahun 1974 di Surabaya, juga mengemukakan tentang fungsi hukum sebagai sarana *social engineering*. Selanjutnya, dalam salah satu keputusan seminar mengenai masalah perundang-undangan disebutkan sebagai berikut:

nya merupakan kompleks kaidah dan asas yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat tetapi juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum. Oleh karena itu, peran hukum dalam masyarakat tidak hanya mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, akan tetapi hukum dapat juga berperan sebagai sarana pembangunan masyarakat ke arah yang kita kehendaki. Dengan demikian, fungsi hukum dalam masyarakat adalah terwujudnya ketertiban dan kepastian sebagai sarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, serta sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh”

Pikiran Mochtar meskipun secara teoretis tidak terlampau istimewa dan khusus, tetapi saran-sarannya diakui sangat penting dan berpengaruh dalam menetapkan arah perkembangan hukum nasional era Orde Baru (Soetandjo Wignjosoebroto: 233). Sunaryati Hartono (1988: 10) berpendapat bahwa hukum dalam pembangunan mempunyai empat fungsi, yaitu:

- 1) hukum sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan,
- 2) hukum sebagai sarana pembangunan,
- 3) hukum sebagai sarana penegak keadilan, dan
- 4) hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Mudah dikesan bahwa hukum era Orde Baru menjadi hukum pembangunan sehingga difungsikan untuk merasionalisasi kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan eksekutif. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia mengikuti pola *civil law system*, yang ber-

bahwa hal ini dapat ditemui dalam bab penjelasannya, yaitu sebagai berikut.

1. Meletakkan dasar kenasionalan, yaitu dengan mengatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat 1) dan menyatakan bahwa semuanya adalah anugerah Tuhan dan merupakan kekayaan nasional (ayat 2);
2. Menghapuskan asas domein yang semula berlaku, yang berisi ketentuan bahwa negara merupakan pemilik dari tanah-tanah yang tidak dimiliki oleh perseorangan. Asas ini digantikan oleh asas tentang negara sebagai badan penguasa.
3. Meletakkan dasar bagi hubungan antara hak ulayat dengan kekuasaan negara;
4. Fungsi sosial dari hak milik.
5. Asas, bahwa tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia saja.
6. Asas, bahwa tiap warganegara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya.
7. Meletakkan dasar untuk *land reform*.
8. Meletakkan dasar untuk tata guna tanah.

Satjipto Rahardjo, (*ibid*, 169), sengaja memasukkan UUPA 1960 dalam kategori penggunaan hukum sebagai sarana *social engineering*. UUPA 1960 tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural dalam hubungan antara orang dengan tanah semata, melainkan

yang dipertentangkan, yakni asas individualisme dan asas kolektivisme. Di tengah-tengah berkecamuknya perang dingin antara Blok Timur (sosialis/komunis) dan Blok Barat (liberal/kapitalis) Indonesia sejak awal berketetapan keluar dari tarikan-tarikan kedua kubu tersebut. Pada saat itu diasumsikan bahwa model sosialis/komunis, negara dipandang sebagai individu (bahkan satu-satunya individu) yang mempunyai hak milik mutlak atas semua tanah, warga negara hanya mempunyai hak menggarap/menggunakan sehingga hubungan hukum antara negara dengan tanah bersifat hubungan privat. Berbeda dengan model liberal/kapitalis, meskipun negara juga dipandang sebagai individu, tetapi semua tanah dibagi habis kepada semua individu, termasuk negara sebagai individu. Dengan demikian, ada tanah milik mutlak (*eigendom*) individu dan tanah *eigendom* negara (milik mutlak negara). Hubungan hukum antara negara dan tanah juga bersifat hubungan privat. Oleh karena Indonesia tidak mutlak masuk pada salah satu kubu tersebut, maka dicari landasan yang lain sehingga disepakati bahwa landasan yang dipakai adalah asas monodualisme. Muncullah fungsi sosial hak atas tanah sehingga konsep *eigendom* individual ditolak dengan mengemukakan suatu konsep bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam konteks negara muncul konsep hak menguasai negara.

Gunawan Wiradi (dalam Rikardo 2002: xii), mensinyalir konsep monodualis itu dianggap sebagai jalan tengah atau jalan keluar dan sebagai sintesa dari indi-

seharusnya diaktualisasikan untuk kepentingan pembangunan. Atau, tentang bagaimana fungsi sosial hak milik atas tanah apabila dihadapkan dalam konteks pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan, termasuk pembangunan industri.

Arah kebijakan yang dijadikan pijakan memasuki wacana teoretis tersebut, tersirat melalui rumusan GBHN 1988, yakni sebagai berikut.

“Tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah secara nasional, sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi, antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan *kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan* (garis miring oleh penulis). Di samping itu perlu dilanjutkan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah.”

Meskipun arah yang dituju GBHN 1988 tidak menyebut sebagai dasar kebijakan pertanahan di Indonesia, namun mempunyai implikasinya tersendiri terhadap fungsi sosial milik atas tanah dalam teks normatif-positivistik. Dalam GBHN 1988, terdapat rumusan yang mengisyaratkan pemisahan antara dua kepentingan yang harus dilayani dalam kaitannya dengan fungsi sosial penggunaan tanah.

Pembangunan khususnya selama Orde Baru, aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah telah me-

antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan pembangunan harus direkonsiliasikan/diserasikan melalui kebijakan pertanahan nasional (*national land policy*). Ditentukan bahwa rekonsiliasi/penyerasian dua kepentingan tersebut harus dilaksanakan secara nasional melalui rencana tata ruang dan rencana tata guna tanah.

Munculnya perbedaan dua kepentingan, yakni kepentingan masyarakat dan pembangunan tidak perlu terjadi. Oleh karena hakikatnya pembangunan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Dalam praktik dijumpai paradoks pembangunan, di satu sisi pembangunan menghasilkan berbagai proyek fisik, namun di sisi lain memanfaatkan tanah-tanah yang semula sebagai sumber kehidupan utama warga masyarakat. Di sinilah mulai muncul konflik-konflik kepentingan atas penggunaan tanah. Konflik terjadi antara pelaksana pembangunan dengan warga masyarakat yang pada umumnya lemah sehingga warga masyarakat selalu berada di pihak yang kalah. Akibatnya, warga masyarakat terpaksa harus "tergusur" atau "terpaksa" melepaskan tanahnya dengan menerima ganti rugi yang sering tidak memadai. Konflik kepentingan penggunaan tanah diprediksikan berlanjut bahkan dalam skalanya yang meningkat untuk masa mendatang. Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan konflik kepentingan tersebut terjadi, yakni sebagai berikut: (a) meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, sehingga mengakibatkan semakin terbatasnya jumlah tanah

pek ekonomi, sosial, maupun budaya warga masyarakat. Lembaga pembebasan tanah di Indonesia, pengaturannya dapat ditemui dalam berbagai peraturan, surat edaran, dan instruksi dari Departemen Dalam Negeri. Misalnya, (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1976 tanggal 5 April 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah oleh Pihak Swasta, (3) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. Ba. 12/108/12/75 tanggal 3 Desember 1975, (4) Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 28 Februari 1976 No. BTU 2/568/2-76 dan lain-lain misalnya berupa surat-keputusan- surat-keputusan gubernur.

Dalam perkembangannya muncul berbagai peraturan yang berkaitan dengan pembebasan tanah (juga pencabutan hak). Pada tahun 1982, misalnya menteri dalam negeri mengeluarkan petunjuk khusus yang ditujukan kepada gubernur dengan Surat Edarannya tanggal 22 Desember 1982 No. 593.82/5030/Agar tentang Pengolahan/Penyiapan Pemberian Izin Prinsip dalam rangka Pencadangan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Proyek-Proyek Pembangunan. Dalam rangka menanggapi berbagai kritik terhadap peraturan dan pelaksanaan pembebasan tanah, khususnya yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 yang dianggap mengundang berbagai permasalahan, maka 1 Agustus 1985 menteri dalam

acara pembebasan tanah milik penduduk, bukan sesuatu yang baru. Dari data yang dihimpun oleh Badan Pertanahan Nasional dari zaman Hindia Belanda sampai tahun 1984, terdapat kurang lebih 30 peraturan yang berhubungan dengan pembebasan tanah. Pembebasan tanah selalu menimbulkan permasalahan, sebab pada prinsipnya adalah proses perdata berupa melepaskan hubungan hukum dengan cara memberikan ganti rugi secara musyawarah (Sutardja Sudradjat, tanpa tahun: 5). Pengadaan tanah dapat ditempuh melalui dua cara, yakni melalui pencabutan hak atas tanah (*onteigening*) dan melalui pembebasan tanah (*prijsggeving*). Meskipun kedua lembaga hukum tersebut berbeda, baik mengenai dasar hukumnya maupun prosedur pelaksanaannya, tetapi dalam praktiknya kedua lembaga hukum tersebut sering dikacaukan. Sejak pemerintahan Hindia Belanda, pencabutan hak (*onteigening*) dan pembebasan tanah (*prijsggeving*) diatur secara terpisah. Pertama kali diatur dalam Stbl. 1920 No. 574 yang lebih dikenal dengan istilah "*onteigeningsordonantie*", mulai berlaku sejak tanggal 1 September 1920 kemudian ditambah dan diubah, terakhir dengan Stbl. 1947 No. 96. *Onteigeningordonantie* 1920 tersebut, telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 (LN 1961 Nomor 288) tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda yang Ada di Atasnya. Kemudian sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dikeluarkan berbagai peraturan pelaksanaan, yaitu antara lain (1) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun

menjual tanahnya. *Bijblad* 11372 tahun 1927 dan *Bijblad* 12746 tahun 1932 yang memberikan legitimasi pemerintah kolonial untuk memperoleh tanah rakyat dengan cara membeli, bukan dengan cara melalui pembebasan tanah seperti istilah sekarang, telah membuka jalan bagi pemerintah untuk menjadi pemilik baru atas tanah-tanah rakyat. Konsep pemerintah sebagai pemilik atas tanah sejalan dengan asas hukum agraria kolonial yang membenarkan negara mempunyai hak atas tanah (*domein verklaaring*). Kedua produk hukum zaman pemerintahan Hindia Belanda tersebut sekarang telah dicabut dengan peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tanggal 3 Desember 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.

Konsep negara sebagai pemilik tanah sebagaimana dianut hukum agraria kolonial (*Agrarisch wet*) tahun 1870 dalam perkembangannya dipandang tidak sesuai dengan filosofi negara Republik Indonesia, yaitu Pancasila. Oleh karena itu, UUPA 1960 tidak menganut hubungan pemilikan oleh negara terhadap tanah, melainkan dianut konsep yang berupa hak menguasai atas tanah oleh negara, sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1) UUPA 1960 yang menyebutkan sebagai berikut:

“...bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Kemudian ayat (2) pasal tersebut, menentukan bahwa hak menguasai dari negara, memberikan wewenang kepada negara untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan

nya peran aktif pihak swasta. Bahkan, untuk merangsang pihak swasta dipandang perlu bantuan fasilitas dari pemerintah berbentuk jasa-jasa dalam pembebasan tanah rakyat dalam penyediaan tanahnya. Dasar kebijakan pembebasan tanah di Indonesia dapat dibaca pada pengantar surat edaran Direktorat Jendral Agraria yang lebih mendasarkan alasan yang bersifat ekonomis, bukan yuridis. Terkesan kebijakan pembebasan tanah di Indonesia ditempuh sebagai upaya memfasilitasi pemilik modal baik pemerintah maupun swasta. Dalam dinamika pembangunan nasional, pemerintah Orde Baru dalam melaksanakan pembangunannya hanya diarahkan mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi nasional. Kebijakan ini ditempuh melalui pengadaan sektor industri dan modernisasi sektor pertanian sebagai usaha mewujudkan swasembada pangan.

Dalam rangka kebijakan pembangunan ekonomi pemerintah mengundang para pemilik modal (baik asing maupun domestik) untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Pemerintah memandang perlu untuk menyediakan berbagai fasilitas, baik fasilitas perpajakan maupun tanah. Berbagai fasilitas diprioritaskan untuk para pemilik modal swasta (pengusaha) yang memerlukan tanah untuk pembangunan industri atau kegiatan pembangunan lainnya yang mengatasnamakan proyek-proyek "kepentingan umum." Karena persediaan tanah terbatas, pemerintah menempuh kebijakan yang sangat pragmatis dengan tujuan memungkinkan pemerintah dan pemilik modal mengambil alih tanah-tanah milik

yaitu terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut.

- a. Kepala Sub. Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya sebagai Ketua merangkap anggota;
- b. Seorang pejabat dari Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah yang bersangkutan sebagai anggota;
- c. Kepala Kantor IPEDA/IREDA atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
- d. Seorang pejabat yang ditunjuk oleh instansi yang memerlukan tanah tersebut sebagai anggota;
- e. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya apabila mengenai tanah bangunan dan/atau Kepala Dinas Pertanian Daerah Tingkat II atau pejabat yang ditunjuknya jika mengenai tanah pertanian sebagai anggota.
- f. Kepala Kecamatan yang bersangkutan sebagai anggota.
- g. Kepala desa atau yang dipersamakan dengan itu sebagai anggota;
- h. Seorang pejabat dari Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang ditunjuk oleh Kepala Sub. Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya yang bersangkutan sebagai Sekretaris bukan anggota.

Adapun tugas-tugasnya diatur dalam Pasal Pasal 3 PMDN No. 15 Tahun 1975, yaitu sebagai berikut.

1. Mengadakan inventarisasi serta penelitian setempat terhadap keadaan tanahnya, tanaman tumbuh dan bangunan-bangunan.

rugi atas bangunan dan tanaman, panitia berpedoman pada ketentuan yang ditetapkan oleh dinas pekerjaan umum/dinas pertanian setempat.

Bentuk ganti rugi dapat berupa uang, tanah, dan atau fasilitas lainnya. Apabila pembebasan tanah meliputi areal yang luas dan pelaksanaannya memindahkan pemukiman penduduk, maka dalam pemberian izin pembebasan tanah ada syarat untuk menyediakan tempat pemukiman baru di samping wajib membayar ganti rugi lainnya. Panitia pembebasan tanah, wajib mengusahakan agar besarnya ganti rugi berdasar sepakat di antara para anggota panitia dengan memperhatikan kehendak pemegang hak, atas tanah. Keputusan mengenai besar dan bentuknya ganti rugi disampaikan kepada instansi yang memerlukan tanah, para pemegang hak, dan para anggota panitia (Pasal 6).

Apabila para pihak sepakat mengenai besar/bentuknya ganti rugi, maka pembayaran ganti ruginya sebesar yang disepakati. Bersamaan pembayaran ganti rugi tersebut, dilakukan pelepasan hak atas tanah dengan disaksikan sekurang-kurangnya empat orang anggota panitia pembebasan tanah. Apabila para pihak menolak keputusan panitia, maka berlaku ketentuan Pasal 8 yang menyebutkan apabila panitia pembebasan tanah telah menerima dan mempertimbangkan alasan penolakannya, panitia dapat mengambil sikap tetap pada putusan semula, atau meneruskan surat penolakan tersebut kepada gubernur kepala daerah. Gubernur dapat mengambil keputusan yang bersifat mengukuhkan atau

Nomor 15 Tahun 1975 hakikatnya sama dan merupakan bentuk lain dari yang diatur dalam *Bijblad* No. 11372 tahun 1927 dan *Bijblad* Nomor 12372 Tahun 1932. Dalam pembebasan tanah, permohonannya harus ditujukan kepada gubernur atau pejabat yang ditunjuk. Permohonannya, diteruskan kepada panitia pembebasan tanah yang dibentuk gubernur. Prosedur pembebasan tanah sangat bersifat eksklusif, sehingga menutup peran serta masyarakat. Terlebih, panitia pembebasan tanah keanggotaannya terdiri atas unsur-unsur pamong praja sehingga dimungkinkan adanya penyalahgunaan kekuasaan, misalnya pemaksaan, intimidasi dan manipulasi pemberian ganti ruginya. Di samping dari unsur pamong praja, keanggotaannya tidak mempunyai keahlian ekologi. Padahal keahlian ekologi ini dipandang penting untuk melakukan inventarisasi dan penelitian keadaan dan faktor-faktor ekologis lainnya. Prosedur pembebasan tanah, Permendagri tidak mengatur apabila pelaksanaannya dipandang merugikan warga masyarakat. Menurut Permendagri, ganti rugi hanya menggunakan ukuran/nilai ekonomis semata, sehingga ganti rugi selalu dalam bentuk uang. Konsekuensinya adalah, bahwa nilai-nilai non-ekonomis, misalnya keakraban sosial, dan budaya masyarakat setempat tidak diperhitungkan. Cara yang demikian ini akan semakin menjauhkan prinsip keadilan.

Dalam seminar *Segi-Segi Hukum Pembinaan Kota dan Daerah* yang diselenggarakan oleh BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional), Departemen Kehakiman beker-

- atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 merupakan lanjutan dari *Onteigening Ordonnantie Stb. 574/1920* adalah menjadi wewenang Presiden.
- c. Dengan prinsip musyawarah dari Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan usaha pengadaan tanah dalam rangka pembangunan sebelum meningkat pada pencabutan hak.
4. Dalam seminar dikemukakan beberapa pendapat atau pandangan sebagai berikut:
- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 baik ditinjau dari segi formalnya (yang tidak memenuhi persyaratan yuridis) maupun ditinjau dari segi materialnya (yaitu perlindungan kepada anggota masyarakat yang akan dicabut haknya) adalah batal menurut hukum.
  - b. Apabila Peraturan Menteri Dalam Negeri itu diuji kepada doktrin (bahwa ada pembatasan wewenang dari badan Negara untuk membuat undang-undang dalam arti material) dengan anggapan bahwa pembebasan tanah adalah sama dengan pencabutan hak, maka Peraturan Menteri tersebut adalah batal karena: (a). Menteri Dalam Negeri tidak mempunyai wewenang membuat peraturan yang mengikat umum tanpa adanya pendelegasian wewenang. (b). Mengenai Pencabutan Hak, Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 adalah menunjuk Presiden sebagai instansi yang berwenang memutus.

juga aspek sosial, ekonomi, hankamnas dan lain-lain. Dengan demikian penggunaan Undang-Undang No. 20/1961 hanya dipakai sebagai upaya terakhir.

- d. Bilamana pencabutan hak untuk kepentingan umum tidak dapat dihindarkan, maka harus ada jaminan bagi pemegang hak yang dicabut untuk mendapatkan ganti kerugian atau mendapatkan manfaat dari proyek pembangunan yang bersangkutan. Atau apabila tanah yang dicabut haknya telah ditanggungkan oleh pemiliknya kepada bank/kreditur sebagai jaminan atas kredit yang telah diterimanya, maka kreditur atau bank akan mendapat hak utama (*privilege*) dari ganti rugi tersebut.

Cacat-cacat yuridis yang melekat pada peraturan pembebasan tanah, menyebabkan berbagai ketegangan dan keresahan sosial. Kondisi semacam ini sering mewarnai pelaksanaan pembebasan tanah. Dampak negatif lain yang timbul misalnya, merosotnya kesejahteraan warga masyarakat yang tanahnya dibebaskan.

Menyadari berbagai kelemahan Permendagri, maka dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997) ditegaskan adanya hak, kewajiban, dan peran serta setiap warga masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup mulai tahap perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasinya. Terakhir Undang-undang ini digantikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 (Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

bagi warga masyarakat dan sebagai dasar pejabat/instansi pemerintah dalam mengambil keputusan, misalnya tentang pemberian izin. Munculnya PP No. 29 Tahun 1986, prosedur dan mekanisme pembebasan tanah menurut Permendagri No. 15 Tahun 1975 menjadi gugur atau harus menyesuaikan dengan PP tersebut. Sebagai perbandingan, berikut dikemukakan pengaturan menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda di Atasnya. Pencabutan hak atas tanah berbeda dari pembebasan hak atas tanah. Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menentukan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, termasuk kepentingan pembangunan, Presiden dalam keadaan yang memaksa (setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan) dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973, secara definitif menentukan pengertian kepentingan umum. Proyek pembangunan disebut sebagai kepentingan umum apabila proyek tersebut termasuk rencana pembangunan yang diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan atau telah termuat dalam rencana induk pembangunan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat (Pasal 2 Inpres No. 9/1973). Berbeda dari Permendagri, ketentuan semacam ini tidak ditemukan, sebab hanya menyebutkan pembebasan tanah adalah untuk keperluan pemerintah.

Apabila pemilik tanah tidak bersedia menerima ganti kerugian sekalipun dianggap tidak layak, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menentukan pemilik dapat mengajukan banding kepada pengadilan tinggi. Pengadilan tinggi akan memutus dalam tingkat pertama dan terakhir. Acara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973. Dibandingkan dengan Permendagri Nomor 15 Tahun 1975, maka Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 lebih memberikan kesempatan kepada para pemilik tanah dalam hal penentuan pemberian ganti ruginya.

#### **D. Berbagai Implikasi Praktik Pembebasan Tanah**

Realitas pemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia dalam kurun waktu tiga dekade terakhir, diwarnai oleh sejumlah sengketa. Dari segi kuantitas, berbagai sengketa tersebut dapat dilihat dari beberapa catatan yang ada di masa Orde Baru yang antara lain menyebutkan adanya 1.497 kasus sengketa pertanahan yang mengorbankan 232.177 kepala keluarga dan berlangsung di atas tanah seluas 1.052.514,37 Ha (Rikardo Simarmata, 2002: 16). Di samping sengketa pertanahan, ditemui juga ketimpangan atau deferensiasi mengenai pemilikan dan penguasaan tanah. Sensus pertanian 1993 mencatat sekalipun ada peningkatan rumah tangga petani pemilik tanah dari 15,9 juta rumah tangga menjadi 18,0 juta rumah tangga akan tetapi dalam periode yang sama, terjadi penurunan luas tanah pertanian dari 16,7 juta hektar

kup dengan Keputusan Presiden (Kepres) melainkan harus melalui ketetapan hukum yang lebih kuat yakni melalui produk undang-undang (UU).

Sebagai sebuah konsep, fungsi sosial hak milik atas tanah dapat dinilai menyumbangkan kontribusinya yang signifikan terhadap berlangsungnya proses industrialisasi yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan pertanahan di Indonesia. Dalam konteks industrialisasi, fungsi sosial hak milik atas tanah, dalam aktualisasinya seakan memberikan legitimasi pada negara untuk meminggirkan hak-hak rakyat atas tanah demi kepentingan pembangunan atau kepentingan umum. Dapat disebut bahwa fungsi sosial dalam aktualisasinya mengalami pergeseran yakni diidentikkan sebagai konsep kepentingan umum. Konsep tersebut dapat dijadikan dasar hukum bagi negara dalam mengeluarkan sejumlah konsesi-konsesi besar untuk usaha-usaha pengadaan tanah bagi industri.

Terdapat berbagai argumen yang diajukan untuk membenarkan pendapat tersebut. *Pertama*, penafsiran/interpretasi fungsi sosial dalam aktualisasinya dapat berlebihan. Pasal 6 UUPA 1960 hanya memberikan batasan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Rumusan yang sangat *interpretable* tersebut, menimbulkan berbagai penafsiran/interpretasi sehingga berkelanjutan dalam aktualisasinya. Dengan dalih "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial" praktik pembebasan tanah cenderung membenarkan adanya tolok ukur yang berbeda mengenai kelayakan ganti rugi untuk tanah yang di-

Berbagai kasus pembebasan tanah yang terjadi selama ini merupakan realitas bagaimana pembebasan tanah telah berlangsung. Di sini dapat disebut salah satu contohnya yakni pembebasan tanah oleh pemerintah untuk pembangunan Waduk Kedongombo. Kasus ini menarik untuk dijadikan contoh, sebab melalui deskripsi proses pembebasan tanahnya dapat diungkap adanya dominasi pemerintah terhadap pemilik tanah. Diketahui misalnya, bahwa dalam pembebasan tanah untuk pembangunan Waduk Kedongombo, pernah ada Keputusan Mahkamah Agung yang mengabulkan gugatan warga terhadap pemerintah mengenai ganti rugi tanah yang dinilainya terlalu rendah. Ironisnya, kemenangan gugatan warga tersebut dianulir, padahal sebenarnya keputusan tersebut justru mencerminkan adanya lembaga peradilan di Indonesia yang boleh disebut independen. Melalui putusan Mahkamah Agung tersebut, dapat diharapkan berdampak positif terhadap perkembangan demokrasi, khususnya mengenai hubungan antara negara dengan rakyat dalam kaitannya dengan penyelesaian perkara pertanahan (Sulistyo, dalam Dadang Juliantara (ed), 2000: 47-48).

Dalam pembebasan tanah untuk Waduk Kedongombo beberapa waktu yang lalu, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (baca: Gubernur) Provinsi Jawa Tengah, menerbitkan Surat Keputusan penetapan ganti rugi tanah, bangunan, serta tanaman yang ada. Butir 3 Konsideran menyebutkan, bahwa keputusan diambil setelah panitia pembebasan tanah bermusyawarah,

## BAB IV

### Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kalangan Warga Sekitar Industri

#### A. Polemik Kebijakan Publik Bidang Pertanahan

Akhir-akhir ini berkembang polemik kebijakan publik bidang pertanahan. Apabila diinventarisasi terdapat berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya polemik tersebut. *Pertama*, polemik karena peraturan perundang-undangan, yakni polemik yang muncul karena perbedaan pandangan tentang pelimpahan kewenangan bidang agraria/pertanahan kepada daerah berdasar UUPA 1960 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Polemik yang muncul misalnya, (a) pelimpahan kewenangan berdasar Pasal 2 ayat (1) UUPA 1960 yang mengatur bahwa hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dilaksanakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sepanjang tidak

tah daerah berhak mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, dan (c) pendapat yang menghendaki semua kewenangan bidang agraria/pertanahan harus diserahkan kepada daerah sesuai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **B. Pembebasan Tanah Untuk Industri**

Pembebasan tanah untuk industri, pada dasarnya tidak sederhana dan mudah. Pembebasan tanah, menyebabkan berbagai kepentingan warga masyarakat pemilik tanah menjadi sub-ordinat yaitu sebagai pihak yang harus tunduk pada kepentingan pengusaha. Fungsi sosial yang dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA, mengandung logika bahwa kepentingan sosial/umum harus didahulukan daripada kepentingan pribadi pemilik tanah. Dalam pembebasan tanah, fungsi sosial menjadi problematik, sebab setiap pembebasan tanah untuk pembangunan/pendirian industri aktivitasnya selalu diprakarsai penguasa dan pengusaha yang memerlukan tanah. Akibatnya, logika untuk kepentingan umum sering dijadikan alasan pembenar untuk mengabaikan kepentingan pemilik tanah. Misalnya dengan dalih "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", sehingga

praktik pembebasan tanah untuk industri sering dijadikan alasan membebaskan tanah rakyat. Akibatnya, terdapat kecenderungan yang membenarkan adanya tolak ukur yang berbeda dalam menentukan kelayakan ganti rugi untuk tanah yang diperlukan. Kelembagaan desa/kelurahan yang ada selama ini tidak berkembang secara efektif dan seolah-olah hanya merupakan kepanjangan tangan pengusaha. Kelanjutannya, lembaga yang ada bukan sebagai wahana mengaktualisasikan kepentingan pemilik tanah melainkan lebih mengabdikan kepada kepentingan pengusaha. Bahkan, meskipun kepentingan tersebut tidak sejalan dengan kepentingan pemilik tanah. Dikatakan oleh Esmi Warrasih, bahwa dalam setiap pembebasan tanah selalu ditemui adanya masyarakat yang semakin tidak terlindungi, tersubordinasi serta tereksplorasi, dan yang telah mencapai puncaknya pada masa Orde Baru yang sampai sekarang masih berlangsung (Esmi Warassih, 2001: 2-3).

Pembebasan tanah telah menyebabkan munculnya berbagai konflik sosial yang terjadi secara sistematis. Berbagai konflik tersebut, bermula dari digunakannya kekuasaan dan wewenang lembaga yang ada di desa/kelurahan untuk menempatkan pihak pemilik tanah pada posisi bawah. Oleh karena wewenang adalah sah, maka terhadap para pemilik tanah yang tidak tunduk terhadap wewenang yang ada, akan terkena sanksi. Benar apa yang digambarkan oleh Ralf Dahrendorf, bahwa masyarakat merupakan persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associa-*

bertentangan dengan kepentingan nasional. Realisasi pelimpahan kewenangan, dalam bentuk *medebewind*, sebab persoalan agraria pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat, (b) penyerahan kewenangan berdasarkan Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, mengatur bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan daerah dan kota adalah semua kewenangan pemerintahan, termasuk bidang pertanahan kecuali yang ditentukan Pasal 7 dan Pasal 9. Penjelasan Pasal 11 ayat (1) menyebutkan, dengan diberlakukannya undang-undang ini maka pada prinsipnya seluruh kewenangan berada pada daerah kabupaten dan kota. Penyerahan kewenangan tersebut, tidak perlu dilakukan secara aktif melainkan cukup melalui pengakuan saja.

*Kedua*, polemik karena perbedaan pendapat, yakni polemik yang terjadi karena (a) pendapat yang mengatakan bahwa bidang agraria/pertanahan, merupakan kewenangan pemerintah pusat, meskipun berdasarkan Pasal 11 UU No. 22 Tahun 1999, wajib dilaksanakan daerah. Alasannya, untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan sesuai UUD 1945 dan UUPA 1960. (b) pendapat yang menginginkan hanya kewenangan tertentu/terbatas saja yang dilimpahkan pada daerah. Pasal 2 ayat (4) UUPA menegaskan, bahwa hak menguasai negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat apabila diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pasal 14 ayat (2) menegaskan bahwa pemerin-

sekalipun tidak disebutkan musyawarah mengenai besarnya ganti rugi. Tentang muswarah, benar apa disinyalir oleh Esmi Warrasih pada waktu melakukan beberapa penelitian mengenai proses pengadaan tanah dan pemukiman kembali. Penelitian-penelitian tersebut misalnya, penelitian tentang pembangunan Waduk Kedung Ombo (1993), pembangunan jalan lingkar (1993-1998), dan jembatan (1999). Hasil penelitiannya antara lain menyebutkan bahwa proses ganti ruginya hanya berdasar penetapan oleh pemerintah, bukan karena hasil musyawarah. Kemudian hasil penelitian tersebut juga mengungkap bahwa persetujuan/musyawarah warga, hanya merupakan "*anut grubuyuk tanpa rembug*", sehingga sebenarnya musyawarah hanya untuk memenuhi sekadar syarat formal belaka (Esmi Warassih, 2001: 45). Dalam pembebasan tanah Waduk Kedungombo besarnya ganti rugi hanya ditentukan secara sepihak (*Suara Merdeka*, 19 Oktober 1984). Secara substansil yang ingin diungkap dari kasus ini adalah, bagaimana proses pembebasan tanah di Indonesia berlangsung. Pembebasan tanah yang seharusnya didahului musyawarah, ternyata berubah menjadi pemaksaan-pemaksaan sehingga warga pemilik tanah selalu diposisikan sebagai pihak yang dirugikan.

perluan bagi penyelenggaraan kepentingan umum, sehingga diharapkan kerelaan yang empunya tanah untuk berkorban (Boedi Harsono, *op.cit*). Oleh penguasa misalnya, fungsi sosial diaktualisasikan untuk mensukseskan pembangunan ekonomi bergaya kapitalistik. Fungsi sosial hak milik atas tanah, diinterpretasi sedemikian rupa dan menjadi identik dengan konsep kepentingan umum. Kelanjutannya, dijadikan sebagai alat/sarana memberikan kemudahan penyediaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan pemerintah maupun kepentingan para investor swasta. Dalam masa pembangunan, berlangsung sejumlah gelombang kapitalisme yang menuntut tersedianya tanah dalam skala yang luas melalui suatu cara yang disebut pembebasan tanah.

Kebijakan pembebasan tanah, lebih banyak berpihak pada kepentingan pemilik modal besar dan pemerintah. Fungsi sosial seakan menjadi lebih memfasilitasi kepentingan pemilik modal maupun pemerintah. Dalam konteks yang berbeda, Boedi Harsono (*ibid.*: 11) menyebut terdapatnya sejumlah faktor di luar hukum ialah uang yang lebih dominan. Hal ini mempengaruhi sikap sebagian besar para pemilik tanah dalam menghadapi pihak yang memerlukan tanah miliknya. Kedudukan sosial dan ekonomi yang lemah, kurang, atau tidak adanya pengetahuan mengenai kedudukan hukumnya dan perlindungan hukum yang diberikan kepadanya, keberanian dalam mengemukakan kepentingan kepada pejabat yang berwenang, merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi beroperasinya hukum yang tersedia.

menjadi 13,4 juta hektar, sehingga rata-rata pemilikan tanah per rumah tangga turun dari 1,09 hektar menjadi 0,74 hektar. Akibat berikutnya adalah semakin bertambahnya jumlah petani berlahan sempit (*gurem*) yaitu petani yang memiliki tanah kurang dari 0,5 hektar dari 6,5 juta rumah tangga menjadi 8,7 juta rumah tangga (atau meliputi 48 % dari total rumah tangga tani pemilik tanah (Tahlim Sudaryanto dkk, 2000: 45-46).

Di samping sengketa pertanahan, permasalahan juga diwarnai oleh maraknya alih fungsi (konversi) tanah dari pertanian ke non-pertanian, tanah guntai (*absentee*) dan tanah terlantar. Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS), penyusutan lahan pertanian yang sebagian besar disebabkan ekspansi sektor industri ke lahan-lahan subur sektor pertanian dan ini diperkirakan mencapai 102.780 hektar setiap tahunnya (*Kompas*, 30 Oktober 2002: 4). Sensus pertanian tahun 1993 menyebutkan bahwa alih fungsi tanah (konversi) tanah pertanian secara nasional mencapai 1,28 juta hektar dan 79 % lebih, terjadi di Pulau Jawa. Alih fungsi tanah sawah mencapai 68,3 % dan sisanya (32,7%) adalah tanah kering. Lebih dari 55 % tanah sawah yang dikonversi sebagian besar diperuntukkan bagi pengembangan kawasan industri (Sumaryanto dkk, 1995).

Terdapat berbagai faktor penyebab alih fungsi tanah (konversi) di Indonesia. Ada yang berpendapat, secara implisit UUPA 1960 merupakan penyebab terjadinya alih fungsi tanah pertanian yang berlangsung selama lebih tiga dasa warsa. Pendapat ini menambahkan bahwa penghentian alih fungsi tanah pertanian, tidak cu-

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa permintaan melakukan pencabutan hak atas tanah diajukan oleh yang berkepentingan kepada presiden dengan perantaraan menteri agraria, melalui kepala inspeksi agraria yang bersangkutan. Setelah menerima permintaan tersebut, kepala inspeksi agraria meminta kepada para kepala daerah untuk memberi pertimbangan khususnya tentang penampungan orang-orang yang akan dicabut tanahnya serta meminta kepada panitia penafsir untuk melakukan penafsiran tentang ganti kerugian tanah/benda yang haknya akan dicabut. Susunan, honorarium, dan tata kerja panitia penafsir ditetapkan oleh menteri agraria. Berbeda dari Permendagri, panitia pembebasan tanah merangkap pula sebagai panitia penafsir. Panitia penafsir sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 dapat diharapkan memberikan penafsiran yang lebih memenuhi rasa keadilan, sebab selain tidak merangkap sebagai pelaksana pembebasan, anggota-anggotanya terdiri atas berbagai unsur yang sesuai dengan keahliannya. Setelah menerima berbagai pertimbangan, kepala inspeksi agraria menyampaikan permintaan tersebut kepada menteri agraria. Selanjutnya meneruskan kepada presiden untuk memperoleh keputusan setelah mendengar pertimbangan menteri kehakiman dan menteri yang bersangkutan dengan proyek pembangunan tersebut. Penguasaan atas tanah dan benda-benda di atasnya, baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan presiden dengan terlebih dahulu dilakukan pembayaran ganti rugi.

Hidup). Semakin rusaknya lingkungan tingkat nasional dan global, menguatkan arti pentingnya lahirnya undang-undang ini.

Oleh karena tanah merupakan salah satu unsur lingkungan hidup, maka setiap kebijakan pertanahan hendaknya mendasarkan prinsip yang dikandung oleh undang-undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ini. Juga perlu diperhatikan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Dampak Lingkungan. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan sebagai berikut:

Setiap rencana kegiatan berupa: (a) pengubahan bentuk tanah dan bentang alam, (b) eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaru maupun yang tidak terbaru; (c) proses dan kegiatan lain yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, kerusakan dan pemerosotan, pemanfaatan sumber daya alam dan energi, (d) proses dan hasilnya yang dapat mengancam kesejahteraan penduduk, pelestarian kawasan konservasi alam dan cagar budaya, (e) introduksi jenis tumbuhan dan atau jenis hewan, (f) pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati, (g) penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar mempengaruhi lingkungan, kesemuanya wajib dilengkapi Penyajian Informasi Lingkungan (PIL).

Apabila kegiatan pembangunan menimbulkan dampak, maka harus disertai kegiatan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Dokumen penyajian informasi lingkungan (PIL) dan AMDAL, harus terbuka

- (c). Peraturan Menteri Dalam Negeri mengatur suatu soal yang telah diatur dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 dan isi Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut bertentangan dengan isi undang-undang dimaksud.
5. Sebagai masalah dalam hal pengadaan tanah dapatlah disimpulkan 3 (tiga) hal, yaitu:
- a. Motivasi pengadaan tanah, haruslah dikaitkan dengan kepentingan umum.
  - b. Kewenangan dalam pengadaan tanah haruslah berlandaskan ketentuan-ketentuan yang ada.
  - c. Adanya ganti rugi dalam hal pengadaan tanah.

Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah, Seminar Segi-segi Hukum Pembinaan Kota dan Daerah (BPHN, 1981: 339-341) menyarankan hal-hal sebagai berikut:

- a. Perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut dua pendapat yang hidup dalam seminar mengenai pengertian Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 baik secara formal maupun material.
- b. Perlu dilakukan studi lanjutan mengenai kebijaksanaan tanah baik tanah perkotaan atau tanah pedesaan bagaimana proses pengadaan tanah untuk pembangunan seyogianya dilakukan pemerintah (daerah) dengan mengingat Pasal 33 UUD 1945.
- c. Dalam usaha pengadaan tanah bagi pelaksanaan Pembangunan Nasional, tindakan pencabutan hak se-dapat mungkin dihindari karena masalah tanah itu sangat kompleks, menyangkut selain aspek yuridis

jasama dengan Pemerintah Daerah Tingkat I Maluku dan Fakultas Hukum Universitas Pattimura 1-3 Desember 1977 di Ambon, ada yang menyebut Permendagri No. 15 Tahun 1975 secara formal tidak memenuhi persyaratan yuridis. Dari segi materiilnya, Permendagri juga tidak mengatur perlindungan hukum anggota masyarakat yang hak atas tanahnya dibebaskan, sehingga Permendagri batal demi hukum (Abdurrahman, 1996: 28).

Sekadar untuk merefleksikan, dapat disebut dari laporan hasil seminar yang mencatat beberapa hal yang menarik yakni bagian identifikasi permasalahan huruf C mengenai Pengadaan Tanah, yakni sebagai berikut (Abdurrahman, 1996: 28).

1. Pembangunan menuntut pelayanan pengadaan tanah yang cepat namun demikian diharapkan agar di lain pihak tidak merugikan masyarakat;
2. Di dalam masalah pengadaan tanah dikonstatir adanya gejala yang berkecenderungan menurunnya prospek kehidupan sosial bekas pemilik tanah;
3. Peserta dari Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri berpendapat bahwa:
  - a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 merupakan suatu usaha pengadaan tanah melalui musyawarah tanpa adanya paksaan dan pada hakikatnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tersebut merupakan lanjutan dari Bijblad 11372 jo. 12746 tentang *verkijgen van gronden ten behoeve van de lande*.
  - b. Mengenai pencabutan hak atas tanah yang di-

memutuskan lain, misalnya mencari alternatif pemecahannya. Apabila keputusan tersebut tetap ditolak, dalam Permendagri tidak ada pengaturannya. Apabila pembebasan tanah dan pemberian ganti ruginya sudah dilaksanakan, maka instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan hak atas tanah kepada pejabat yang berwenang, yakni sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6/1972. Pembebasan tanah untuk pihak swasta, Pasal 11 Permendagri menyebutkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban mengawasi pelaksanaannya. Pembebasan tanah untuk kepentingan pihak swasta harus dilakukan secara langsung antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan pemberian ganti rugi yang berpedoman kepada asas musyawarah.

Pada prinsipnya pembebasan tanah oleh pemerintah menurut Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 adalah sama dengan pembelian tanah oleh pemerintah yang diatur oleh *Bijblad* (BB) 11372 tahun 1927 dan *Bijblad* 12746 tahun 1932. Akan tetapi ada perbedaannya, yaitu bahwa pembebasan tanah menurut Permendagri, instansi pemerintah yang memohon pembebasan tanah tidak secara otomatis menjadi pemilik melainkan terlebih dulu harus mengajukan permohonan hak kepada pejabat yang berwenang. Sementara itu, dalam acara pembelian tanah menurut *bijblad*, pemerintah secara otomatis menjadi pemilik tanah yang dibelinya.

### **C. Aspek Hukum dan Sosial Pembebasan Tanah**

Pembebasan tanah yang diatur oleh Permendagri

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/pertimbangannya;
5. Menyaksikan pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada yang berhak atas tanah/bangunan/tanaman tersebut.

Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan "instansi yang memerlukan tanah harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah kepada gubernur kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk. Permohonan, harus disertai data tentang status tanah (jenis/macam hak, luas dan letaknya), gambar situasi tanah, maksud dan tujuan pembebasan tanah serta kesediaan untuk memberikan ganti rugi atau fasilitas-fasilitas lain kepada yang berhak atas tanah. Setelah menerima permohonan, gubernur kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk meneruskan permohonannya kepada panitia pembebasan tanah untuk diadakan penelitian tentang data dan keterangan yang ada (Pasal5). Tahap berikutnya adalah penentuan besarnya ganti rugi. Dalam penetapan besarnya ganti rugi, panitia pembebasan tanah harus mengadakan musyawarah dengan para pemilik/pemegang hak atas tanah dan/atau benda/tanaman yang ada di atasnya. Besarnya berdasarkan harga umum setempat dengan memperhatikan lokasi dan faktor-faktor strategis lainnya. Dalam penetapan ganti

warga/penduduk/rakyat dengan cara pembebasan tanah dan pembayaran ganti rugi. Dalam konteks kepentingan yang didominasi kepentingan ekonomi, kebijakan pembebasan tanah diperkenalkan dalam kehidupan hukum di Indonesia. Ditemui bahwa pembebasan tanah di Indonesia selalu berpihak pada kepentingan ekonomi para pemilik modal dan pemerintah, bukan berpihak kepada rakyat (Nursyahbani Katjasungkana, 1989).

Dalam UUPA 1960 sebagai landasan politik pertanian tidak ditemukan ketentuan yang secara eksplisit menyebut pembebasan tanah. Pasal 18 UUPA 1960 misalnya, hanya mengatur apabila tanah akan digunakan untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Untuk keperluan tersebut, hak atas tanah dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Istilah pembebasan tanah ditemukan dalam Permendagri No. 15 Tahun 1975. Pembebasan tanah diartikan sebagai melepaskan hubungan hukum yang semula ada di antara pemegang hak atas tanah dengan cara memberikan ganti rugi. Pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dilakukan oleh panitia pembebasan tanah. Panitia bertugas melakukan pemeriksaan/penelitian dan penetapan ganti rugi. Pembentukan panitia ditetapkan oleh gubernur kepala daerah untuk masing-masing kabupaten/kotamadya dalam wilayah provinsi yang bersangkutan.

Susunan keanggotaan panitia pembebasan tanah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Permendagri No. 15/1975,

peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan negara tersebut, 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 (Pasal 2 ayat (3) UUPA 1960).

Dengan diundangkannya UUPA 24 September 1960 yang menolak konsep negara sebagai pemilik tanah, maka *Bijblad* 11372 tahun 1927 dan kemudian *Bijblad* 12746 tahun 1932 menjadi tidak berlaku karena tidak mempunyai landasan yuridis lagi. Lima belas tahun setelah berlakunya UUPA 1960, pemerintah mengundang lembaga pembebasan tanah melalui Surat Edaran Direktorat Jendral Agraria Nomor Ba. 12/108/12/75, kemudian diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 tahun 1975,-selanjutnya disebut Permendagri No 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Dengan diterbitkannya Permendagri No. 2 Tahun 1976, secara terbatas dibuka kemungkinan penggunaan acara Permendagri No. 15 Tahun 1975 juga bagi keperluan proyek-proyek swasta. Hal ini berdasar pertimbangan bahwa pelaksanaan pembangunan tidak semata-mata menjadi beban pemerintah, melainkan diharapkan ada-

1973 (LN 1973 Nomor 49) tentang Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi sehubungan dengan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda yang ada di atasnya, (2) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 tentang Pelaksanaan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda yang Ada di Atasnya. Kedua diatur dalam *Gouvernements Besluit* No. 7 tanggal 1 Juli 1927 kemudian diubah dengan *Gouvernement Besluit* pada tanggal 8 Januari 1932 yang dimuat dalam *Bijblad* Nomor 12746 (Abdurrahman, 1996: 26). Pembebasan tanah sudah dikenal sejak tahun 1927, yakni ketika pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan peraturan yang dikenal sebagai *Bijblad* (BB) Nomor 11372 dan kemudian *Bijblad* Nomor 12746 (Nursyahbani Katjasungkana: 56).

Berdasar kedua peraturan tersebut, apabila pemerintah (cq. pemerintah Hindia Belanda) membutuhkan tanah akan tetapi tidak tersedia tanah-tanah negara, maka dimungkinkan pemerintah membeli tanah milik warga masyarakat/rakyat. Kebutuhan tanah tersebut misalnya untuk pembangunan gedung perkantoran pemerintah, perumahan-perumahan dinas, dan lain-lain kebutuhan pemerintah. Dalam menghadapi kesulitan memperoleh tanah, gubernur jendral atau residen membentuk panitia pembebasan tanah yang berfungsi membantu pemerintah dalam pengambilalihan tanah-tanah rakyat dengan cara membeli. Proses pengambilalihan tanah dilakukan melalui konsensus/musyawarah atau kesepakatan antara penjual dan pembeli sesuai dengan asas konsensual sehingga pemilik tanah tidak dapat dipaksa

negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan Di Wilayah Kecamatan. Melalui peraturan ini dinyatakan tidak berlakunya berbagai peraturan pembebasan tanah, misalnya Permendagri No. 15 Tahun 1975. Sampai 1993 mengenai pembebasan tanah untuk pembangunan, diterbitkan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Keperluan Umum. Arti pentingnya keputusan presiden ini dapat ditunjukkan dari dua segi, yaitu (1) dengan berlakunya keputusan presiden tersebut, maka tidak berlaku lagi ketentuan-ketentuan pokok mengenai pembebasan tanah yang diatur dalam PMDN Nomor 15 Tahun 1975, PMDN Nomor 2 Tahun 1976 dan PMDN Nomor 2 Tahun 1985 sehingga Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 telah mengadakan usaha pembaruan hukum per-tanahan, (2) menciptakan suatu titik penghubung antara peraturan-peraturan yang mengatur pengadaan tanah yang didasarkan atas musyawarah dengan ketentuan pencabutan hak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Adapun pengaturan yang lebih bersifat teknis dan sebagai penjabaran Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 adalah peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tanggal 14 Juni 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Pada hakikatnya kebijakan pengadaan tanah melalui

yang tersedia; (b) tidak terdapatnya kebijakan tata guna tanah dan tata ruang yang mengakomodasikan berbagai kepentingan atas penggunaan tanah yang seharusnya dilaksanakan secara konsisten (taat asas); dan (c) adanya mekanisme pembebasan tanah dan pencabutan hak atas tanah yang tidak memberikan akses kepada warga masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Mekanisme ini khususnya yang berkaitan dengan penentuan penggunaan tanah serta jumlah ganti rugi yang seharusnya diterima oleh warga masyarakat untuk keperluan pembangunan. (Nursyahbani Katjasungkana, 1989: 55).

Permasalahan di bawah ini dipandang penting untuk menyajikan keberadaan suatu lembaga yang disebut lembaga pembebasan tanah. Dipandang penting, sebab lembaga ini memungkinkan tertutupnya akses tanah bagi warga masyarakat. Kajiannya dimulai dari sejarah kelahirannya, mekanisme atau prosedur pembebasan tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atau pernah berlaku, aspek hukum dan aspek sosiologisnya berbagai pembebasan tanah baik untuk kepentingan pemerintah maupun swasta. Sebagai instrumen memperoleh tanah, lembaga pembebasan tanah semakin dihadapkan pada berbagai problematika. *Pertama*, lembaga pembebasan tanah telah berfungsi sebagai lembaga untuk memfasilitasi pihak swasta, yakni para pemilik modal besar, maupun pemerintah. *Kedua*, sebagai instrumen kebijakan, lembaga pembebasan tanah banyak menimbulkan dampak negatif baik dari as-

nimbulkan berbagai permasalahan sosial dan politik. Dalam kenyataannya, banyak ditemukan kebijakan pembebasan tanah untuk pembangunan industri lebih diarahkan memberikan kemudahan bagi kepentingan para pengusaha. Artinya, fungsi sosial hak milik atas tanah menjadi lebih berfungsi sebagai sarana fasilitatif pengusaha dan sebagai sarana kontrol terhadap pemilik tanah. Konsekuensinya, kebijakan pembebasan tanah lebih merugikan kepentingan warga masyarakat dan menunjukkan kelemahan aspek hukum. Dalam praktik komponen ganti rugi hanya meliputi tanah, bangunan dan/atau tanam-tumbuh yang diserahkan. Dengan dalih "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", praktik pembebasan tanah cenderung membenarkan diadakannya tolok ukur yang berbeda mengenai kelayakan ganti-kerugian untuk tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum dan untuk keperluan lain sehingga untuk penyelenggaraan kepentingan umum tersebut diharapkan kerelaan pemilik tanah untuk "berkorban" (Boedi Harsono 1992: 3). Implementasi fungsi sosial tanah, Moh. Mahfud MD (2002: 25) menemukan berbagai peraturan yang tidak dapat dilaksanakan. Ada yang *overlap* (tumpang tindih) di antara lebih dari satu peraturan, baik secara vertikal maupun secara horizontal. Fakta semacam itu dapat ditunjukkan dari adanya berbagai pendudukan kembali tanah-tanah masyarakat yang sudah dibebaskan. Misalnya, tanah peternakan di Tapos dan tanah-tanah untuk fasilitas umum lainnya. Dalam GBHN 1988 dikehendaki bahwa perbedaan

vidualisme dan kolektivisme. Semua itu didasarkan atas asumsi bahwa penyelenggara negara merupakan orang-orang budiman dan bahwa lembaga-lembaga perwakilan rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat sehingga mampu mengontrol pelaksanaan mandat yang diberikan oleh rakyat berupa hak menguasai dalam arti mengatur dan mengelola. Namun demikian, terbukti bahwa selama era Orde Baru, penguasa memanipulasi penafsiran tentang hak menguasai negara. Diketahui dalam pembangunan kebutuhan tanah semakin meningkat. Pembangunan industri banyak memerlukan tanah, sehingga menyebabkan kepentingan yang saling bertentangan. Di satu pihak pembangunan industri memerlukan tanah, di pihak lain yaitu warga masyarakat pemilik tanah juga memerlukan tanah untuk pemukiman, pertanian, dan lain-lain. Ada anggapan apabila sebidang tanah diperlukan untuk pembangunan, maka usaha untuk memperoleh tanah harus berhasil. Pembangunan menjadi kambing hitam sehingga menimbulkan kesan meskipun melanggar hukum, semua menjadi sah apabila dilakukan demi pembangunan. Cara-cara ini banyak dijumpai misalnya dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan berbagai industri pada masa Orde Baru.

#### **B. Aktualisasi Fungsi Sosial Dalam Kebijakan Pembebasan Tanah Untuk Industri**

Merefleksi GBHN 1988, huruf D *Arah dan Kebijakan Pembangunan Umum butir 30*, ditemui arah kebijakan bagaimana fungsi sosial hak milik atas tanah

juga suatu perubahan struktural yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain terutama perubahan proses sosial. Perubahan-perubahan yang dituju tercantum dalam fungsi manifest UUPA 1960 yang di antaranya hendak meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, utamanya rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Lahirnya UUPA 1960 mengantarkan orang pada suatu penafsiran bahwa pada hakikatnya hukum adalah produk politik. Artinya, untuk menampung suatu kebijakan tertentu diperlukan suatu landasan hukum sebagai legalisasi dan legitimasi. Oleh karena itu, hukum yang ada perlu disesuaikan dengan arah politik yang dikehendaki. Untuk keperluan tersebut, diusahakan suatu landasan filosofis yang jelas. Dalam hubungan inilah UUPA 1960 menggunakan landasan filosofis mengenai hubungannya dengan tanah menolak teori individualisme dengan melahirkan fungsi sosial. Perdebatan mengenai hubungan hukum antara individu atau bahkan negara dengan tanah, bukan hal yang baru. Sejak awal sudah menjadi pengkajian yang serius di antara pakar hukum ketika tahun 1948 pemerintah mulai berniat menyusun undang-undang agraria, yaitu perihal tentang landasan filosofis yang dianggap cocok untuk Indonesia merdeka.

Dalam proses pengkajiannya, di samping berbagai teori hukum dan berbagai argumen, terdapat dua asas

arti peraturan hukum merupakan dasar penilaian serta tindakan yang dilakukan dalam masyarakat. Keadaan yang lumrah adalah diutamakannya pembuatan atau pengadaan peraturan hukum untuk menggarap suatu masalah sehingga peraturan hukum menjadi begitu banyak dan dibutuhkan usaha untuk merangkum peraturan itu dalam suatu sistem yang logis dan konsisten. Dengan demikian, sistem hukum (tertulis) berkembang dengan seksama dan merupakan suatu sasaran perhatian dan studi tersendiri. Dari kenyataan ini, tersirat bahwa sistem kemasyarakatan kita menekankan pada pentingnya untuk menyandarkan diri pada pengaturan secara formal tertulis dalam mengelola masyarakat. Tradisi mengelola masyarakat melalui pembuatan peraturan hukum, membawa kita pada suatu kepercayaan bahwa hukum bisa digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan oleh masyarakat (Satjipto Rahardjo 1981: 14-15).

Mengingat pentingnya peranan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia dalam menggerakkan perubahan sosial mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki, UUPA 1960 dapat dijadikan sebagai salah satu contoh yang menjalankan fungsi tersebut. UUPA 1960 dapat disebut sebagai contoh undang-undang yang menimbulkan tipe perubahan. Tipe perubahan yang dikehendaki UUPA 1960 adalah perubahan yang bersifat struktural. Artinya, secara kualitatif hendak mengubah struktur hubungan antara orang dan tanah di Indonesia. Oleh Satjipto Rahardjo, disebut

"B.1. Perundang-undangan terutama dalam masyarakat dinamis dan yang sedang berkembang, merupakan sarana untuk merealisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan, keamanan nasional sesuai dengan skala prioritas dan pertahanan pembangunan nasional.

Demikian juga dalam Seminar Hukum Nasional ke-IV mengenai fungsi hukum dalam pembangunan, dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

1. pengatur, penertib dan pengaman kehidupan masyarakat;
2. penegak keadilan dan pengayom masyarakat terutama yang mempunyai kedudukan sosial ekonomi lemah;
3. penggerak dan pendorong pembangunan dan perubahan menuju masyarakat yang dicita-citakan;
4. pengarah masyarakat pada nilai-nilai yang mendukung usaha pembangunan;
5. faktor penjamin keseimbangan dan keserasian yang dinamis dalam masyarakat yang mengalami perubahan cepat;
6. faktor integrasi antara berbagai subsistem budaya bangsa;

Mochtar Kusumaatmadja (1994) dalam Seminar Hukum Nasional keVI di Jakarta Tahun 1994, menyatakan

"Konsep baru tentang hukum dinamakan "normatif sosiologis". Artinya, pemahaman hukum dewasa ini tidak ha-

bicaraan akan berbeda apabila fungsi hukum dikonsepsikan sebagai *social engineering* sehingga orientasinya tidak semata-mata ditujukan kepada pemecahan suatu masalah, melainkan berkeinginan untuk menimbulkan perubahan-perubahan tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Hukum dalam konsepsi modern, yaitu penggunaannya sebagai sarana melakukan *social engineering*, sebenarnya sebagai suatu hal yang lumrah. Bahkan dalam penggunaannya sekarang, hukum hampir selalu berupa sebagai sarana *social engineering* yaitu digunakan secara sadar untuk mencapai tertib dan keadaan masyarakat yang dicita-citakan. Kemampuan hukum yang demikian itu biasanya hanya dilekatkan pada hukum modern dan bukannya pada hukum tradisional. Harold J Berman sebagaimana dikutip Soetandyo Wignjosoebroto menyebut adanya beberapa karakterestik hukum modern, antara lain: *consciously systematized, professional judiciary, professional class of lawyer, and professional legal literature* (Soetandyo Wignjosoebroto 1992: 141, Satjipto Rahardjo, *op. cit*).

Mochtar Kusumaatmadja melontarkan gagasannya berupa himbauan kepada para ahli hukum agar mempertimbangkan digunakannya pendekatan sosiologi untuk merelevansikan hukum dengan permasalahan pembangunan sosial ekonomi. Bertolak dari paham yang oleh Mochtar disebut *sociological jurisprudence* (atau *legal realism*), diketengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan *law as tool of social engineering* (Soetandyo Wignjosoebroto, 231).

Apabila orang berpendapat bahwa proses-proses sosial ekonomi itu hendaknya dibiarkan berjalan menurut hukum kemasyarakatan sendiri, maka hukum tidak akan digunakan sebagai instrumen untuk melakukan perubahan-perubahan masyarakat. Sebaliknya, apabila hukum difungsikan sebagai sarana untuk mengadakan pembaharuan, maka peranan hukum menjadi penting dalam rangka untuk membangun masyarakat (Satjipto Rahardjo: 172, Mochtar Kusumaatmadja, tanpa tahun: 13).

Adanya perubahan-perubahan sosial menghendaki agar hukum tidak semata-mata dipahami sebagai sarana kontrol sosial melainkan juga sebagai sarana menggerakkan perubahan sosial. Hukum, kongkretnya peraturan perundang-undangan, merupakan pijakan negara untuk mewujudkan kebijakannya. Pada waktu membicarakan peranan hukum dalam pembangunan ekonomi, Seidman menyebut hukum sebagai sarana yang menyalurkan kebijakan pemerintah sehingga tindakannya dapat dilaksanakan (Robert B. Seidman, 311-339).

Peranan hukum sebagai sarana perubahan berkaitan erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan perencanaan. Perencanaan berarti membuat pilihan yang dilakukan secara sadar tentang jalan yang mana dan cara yang bagaimana yang akan ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuannya. Apabila pilihan telah ditentukan, maka pilihan inilah yang akan diwujudkan melalui hukum. Dengan demikian, hukum harus berperan untuk melakukan perubahan dalam

aturan yang abstrak, maka perhatiannya terpusat pada hukum sebagai lembaga yang benar-benar otonom. Pemusatan perhatian ini membawa penggunaan metode normatif dalam menggarap hukum. Hukum dilihat sebagai sesuatu yang terpisah dari gejala-gejala lain dalam masyarakat, sehingga dasar berlakunya hukum dilihat secara yuridis semata. Apabila cara pandang ini diikuti sepenuhnya, sulit menerima pemikiran bahwa dalam konteks negara, hukum dapat difungsikan sebagai alat politik untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Benar pendapat yang mengatakan bahwa kekuasaan di belakang norma hukum yaitu negara, pada hakikatnya adalah suatu kekuatan sosial juga (Wolfgang G. Friedmann, 1953: 191).

Di samping dua pemahaman tentang hukum tersebut di atas, terdapat juga pemahaman yang diterima kebanyakan orang. Di sini dipahami bahwa fungsi hukum juga sebagai pelindung untuk menjamin keadilan bagi semua pihak (Otje Salman S & Eddy Damian (ed), 2002: 3). Hukum menjalankan fungsi pokok sebagai penjaga ketertiban dan keteraturan sehingga terwujud pergaulan yang damai. Dalam melindungi kepentingan masing-masing warga masyarakat, hukum memberi batas kekuasaan satu sama lain agar tidak terjadi konflik sehingga masyarakat menjadi tertib, teratur, dan damai (Van Apeldoorn, 1968: 20).

Hukum dalam fungsinya sebagai kontrol sosial (*social control*), berupa proses mempengaruhi anggota-anggota masyarakat agar bertingkah laku atau bersikap

pan manusia (Satjipto Rahardjo, 1980: 15). Akibat-akibat sosial industrialisasi yang buruk, misalnya pemaksaan pembebasan tanah, alih fungsi tanah, pemerasan tenaga kerja buruh, pengerjaan buruh anak-anak, kondisi kesehatan di dalam industri dan sebagainya menghendaki campur tangan negara dalam bidang-bidang yang semula belum dijamahnya. Demikian juga tanah yang semula fungsinya terbatas untuk pertanian harus diatur kembali karena pembangunan berbagai industri selalu membutuhkan tanah. Gejala penetrasi hukum dalam masyarakat yang semakin meningkat telah mengubah keseluruhan peta bumi hukum di dunia ini secara dramatis (Marc Galanter, 1966: 167, Satjipto Rahardjo, 1980: 15-16).

Kehadiran hukum dalam masyarakat antara lain dimaksudkan untuk mengintegrasikan/mengkordinasikan berbagai kepentingan sehingga konflik dapat ditekan sekecil-kecilnya. Pengintegrasian/pengorganisasian kepentingan dapat dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat. Hukum melakukan alokasi kekuasaan secara terukur sehingga oleh hukum kekuasaan ditentukan keluasan dan kedalamannya. Alokasi kekuasaan oleh hukum inilah yang disebutnya sebagai hak (Satjipto Rahardjo: 1991: 53). Mengenai fungsi hukum sebagai pengintegrasi kepentingan, Mochtar Kusumaatmadja (tanpa tahun: 11), menyebutnya sebagai "*as a toll of sosial control*" yang berarti hukum sebagai alat menciptakan ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, hukum bersi-

Untuk mengetahui terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga sekitar industri dikemukakan beberapa karakteristik pembangunan kapitalisme yang selama ini berlangsung. Karakteristik tersebut antara lain bahwa pembangunan bertumpu pada modal besar yang difasilitasi pemerintah melalui kebijakannya. Oleh Orde Baru misalnya, kebijakan yang tidak menjadikan penataan penguasaan tanah (*land reform*) sebagai basis, melainkan tertuju pada kebijakan pengadaan tanah untuk swasta modal besar (Noer Fauzi, *op. cit*, hal. 66). Kebijakan pengadaan tanah melalui lembaga yang biasa disebut lembaga pembebasan tanah, adalah berwatak pro pemilik modal besar/pengusaha. Watak industri telah mewarnai kebijakan demi mencapai tujuan. Kebijakan ini menyebabkan rumusan teks normatif-positivistik tentang fungsi sosial hak milik atas tanah berubah ke pemberian fasilitas pemilik modal besar/pengusaha. Kelompok inilah yang lebih diuntungkan dan sebaliknya fungsi sosial berubah sebagai fungsi kontrol terhadap pemilik tanah.

Berikut analisis beberapa temuan dalam pembebasan tanah untuk pembangunan berbagai industri di lokasi yang diamati. Analisis dipandang penting untuk mendeskripsikan berlangsungnya proses pembebasan tanah pembangunan industri yang selama berlangsung. Melalui deskripsi dan analisis diperoleh pemahaman fungsi sosial hak milik atas tanah dalam teks normatif-positivistik dalam realitasnya yang empiris. Ini perlu, sebab dalam UUPA 1960 secara normatif fungsi sosial

sebagai komoditas strategis. Formasi sosial di kalangan warga masyarakat sekitar industri menjadi sangat kompleks bahkan proses marjinalisasi semakin meningkat. Logika di balik fungsi sosial, dipandang lebih menguntungkan pihak-pihak tertentu. Dapat dikatakan, melalui kerangka normatif positif (*ius constitutum*) negara telah memfasilitasi pembangunan industri, bahkan berperan dominan yakni menjadi penentu dalam mengatur aspek kehidupan warga masyarakat dengan alasan untuk kesejahteraan (Herlambang Perdana, 2001: 28).

Diketahui bahwa asas-asas yang berlaku dalam pemilikan dan penguasaan tanah serta perlindungan hukum kepada para pemilik tanah menurut hukum tanah nasional merupakan hukumnya suatu "negara yang berdasar atas hukum". Boedi Harsono (1999: 65-67) lebih lanjut mengemukakan sebagai berikut:

1. bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang, haruslah melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
2. bahwa sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun

ngunan industri selalu dimulai tahap awal yakni tahap perijinan aras desa yang berlanjut tahap pembebasan tanah. Sejak tahap awal tersebut mulailah terjadi kontak antara pihak/wakil pengusaha dengan elite desa/kelurahan di lokasi dibangunnya industri. Setiap masyarakat dimanapun di dalamnya selalu dijumpai kelompok-kelompok elite tertentu yang mempunyai pengaruh dan peranan penting (Mely G. Tan & Koen-tjaraningrat, 1970: 44, Soerjono Soekanto, 1970: 128-135, 176-209). Demikian juga di lokasi yang akan dibangun industri, terdapat kelompok-kelompok elite yang terdiri orang-orang yang mempunyai pengaruh dan peranan yang berarti bagi masyarakatnya. Artinya pendapat, keputusan, dan tindakannya penting dan menentukan. Posisi elite dapat berubah sesuai situasi dengan siapa elite tersebut berinteraksi. Interaksi elite dapat berbentuk kerjasama, kompetisi, akomodasi, bahkan konflik. dan sebagainya. Para elite ini misalnya terdiri kepala desa/lurah, sekretaris desa/kelurahan dan lainnya. Mereka adalah tokoh kunci di lingkungan warganya. Elite ini dipandang "menentukan" sehingga pihak pengusaha selalu melakukan kontak dengan mereka. Kontak diadakan misalnya untuk mendapat pernyataan tidak keberatan dari warga di lokasi yang akan dibangun industri. Pernyataan tidak keberatan dari warga, dipandang menentukan sebab berkaitan dengan *hinder ordonantie* (undang-undang gangguan) sebagai syarat mutlak sebelum tahap pembebasan tanah. Dalam perijinan aras desa ditemukan bahwa pihak/wakil

pertemuan. Pertemuan lebih berkisar pada tiga pihak yaitu kepala desa/lurah, camat, para "makelar" dan warga tertentu. Di lapangan ditemui juga suatu proses "unik" misalnya perlakuan khusus untuk "industri tertentu" dibanding lainnya. Disebut unik karena prosesnya lebih sederhana, cepat, dan mudah, bahkan tidak pernah ada kesepakatan dijual tidaknya tanah warga termasuk besarnya ganti rugi. Lurah/kepala desa mengumpulkan warga pemilik tanah dan menjelaskan bahwa tanah miliknya akan digunakan proyek pemerintah. Warga "harus" bersedia melepaskan tanahnya. Bagi yang tidak bersedia, dianggap sebagai pembangkang dan termasuk kategori warga yang akan diberi "kartu merah" (pen. bukti keterlibatan G. 30 S/PKI).

Dalam kasus pembebasan tanah tersebut tidak semua warga pemilik tanah bersedia menjual tanahnya. Bahkan di lubuk hati terdalam sebenarnya ada rasa penyesalan. Berbeda dari proses pembebasan tanah yang memperoleh "perlakuan khusus". Di sini banyak pemilik tanah justru meminta pengganti tanah lain, baik di desa setempat maupun di luar desa. Permintaan tanah pengganti selain menyebabkan proses jual beli, juga proses tukar menukar tanah. Proses ini membuka peluang munculnya para makelar penjual jasa mencari-tanah-tanah pengganti baik di desa maupun di luar desa. Ditemukan dalam proses pembebasan tanah selalu diwarnai manipulasi dan intimidasi.

Di samping manipulasi dan intimidasi, penguasa desa dan kecamatan sering melakukan berbagai mani-

karangan atau bidang tanah yang terkurung itu (Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 13, 31 dan 51, Boedi Harsono, *op. cit.*: 292).

Di samping itu juga tampak aktualisasi riil tentang fungsi sosial hak milik atas tanah berlangsung dalam proses pembebasan tanah. Oleh karena tidak ada pilihan lain, maka pada akhirnya yang bersangkutan memperbolehkan tanahnya untuk dibebaskan oleh pihak pengusaha industri. Setelah pembangunan industri selesai dan dioperasikan, tanah miliknya yang berada di sekitar industri dan semula sebagai tanah pertanian/persawahan tidak lagi memperoleh pengairan karena terhalang oleh industri yang ada. Meskipun pada awalnya pemilik tanah berkeberatan untuk melepaskan tanahnya akan tetapi pada akhirnya melepaskan juga tanah miliknya bahkan dengan harga yang relatif sangat murah, yakni jauh di bawah harga yang sebenarnya ditargetkan/dipatok oleh pengusaha.

Dari berlangsungnya pembebasan tanah untuk industri, ditemukan fakta yang mengindikasikan ketidakberdayaan pemilik tanah berhadapan dengan pengusaha industri. Misalnya dapat ditunjukkan dari "nasib" salah satu pemilik tanah yang bersikukuh mempertahankan tanah miliknya tidak dibebaskan untuk pembangunan/pendirian industri. Sikap bersikukuh ini pada akhirnya merugikan dirinya. Pemilik tanah ini melakukan perlawanan yakni dengan cara meminta ganti rugi di atas harga yang dipatok dan melebihi "harga pada umumnya" yang telah dibayarkan kepada para pemilik tanah

melawan/menghambat proses pembebasan tanah.

Ditemui bahwa dalam pembebasan tanah untuk industri selalu menimbulkan kerugian di kalangan warga masyarakat pemilik tanah. Kerugiannya, dalam bentuk hilangnya tanah-tanah pertanian milik mereka yang disebabkan kalahnya kompetisi antara pemilik tanah dengan pengusaha. Lebih lanjut Yusriyadi (2003) menyatakan bahwa pembangunan yang semula dijanjikan sebagai upaya menjamin kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya menjadi lebih baik, ternyata belum terwujud. Proses pembebasan tanah juga menyebabkan kerawanan sebab dalam setiap pembebasan tanah telah berkembang menjadi konflik antara pemilik modal/investor dan pemilik tanah. Masalah ini menjadi lebih rawan, sebab secara politis warga masyarakat selalu dikalahkan. Dalam setiap pembebasan tanah pengusaha mendapat dukungan aparat negara mulai dari tingkat desa sampai ke tingkat supra desa yang lebih tinggi. Adanya pembebasan tanah untuk pembangunan industri semakin memarginalkan petani pemilik tanah sehingga terjadi ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah bahkan berubah atau menjadi bergeser pada para pengusaha.

Meskipun UUPA 1960 selalu disebut-sebut memberikan jaminan hukum terhadap warga mengenai hak milik atas tanahnya melalui fungsi sosial hak milik atas tanah, tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Melalui konsep ini, terjadi kompetisi yang tidak seimbang antara kepentingan individu pemilik tanah dengan kepentingan

Mengenai kehadiran industri di suatu lokasi terdapat berbagai tanggapan yang bervariasi. Ini dapat dilihat dari pandangan pemilik tanah tentang fungsi terbaik tanahnya. Apakah dijual pada pengusaha apabila dibutuhkan untuk pembangunan industri ataukah tetap untuk usaha pertaniannya. Di kalangan pemilik tanah, terdapat berbagai variasi jawaban yang masing-masing dapat dikualifikasikan sebagai kelompok yang setuju dan kelompok yang tidak setuju. Kelompok yang setuju pada umumnya beranggapan bahwa kehadiran industri lebih menguntungkan. Di samping memperoleh uang apabila terjadi pembebasan tanah, kehadiran industri di lingkungan mereka lebih memberi peluang untuk bekerja di pabrik. Paralel dengan temuan tersebut adalah apa yang dikemukakan Mardi-harini dkk (2000: 7) dalam penelitiannya di pedesaan Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Disebutkan 80% responden setuju terhadap kehadiran industri di lingkungannya, sebab membuka kesempatan kerja masyarakat sekitarnya. Hanya sebagian kecil masyarakat (5-10%) menyatakan tidak setuju dengan alasan karena industri mempersempit tanah pertanian

Menurut Yusriyadi (2003) terdapat berbagai faktor sehingga warga pemilik tanah berpandangan seperti ini, yakni sebagai berikut.

1. Dengan masuknya berbagai industri di sekitar mereka tinggal, harga penjualan tanah miliknya menjadi lebih mahal, bahkan dipandang lebih menguntungkan dari pada untuk usaha pertanian,

rumah atau membuat rumah untuk anak-anaknya, dibagikan di antara anak-anaknya sebab pembagian bentuk uang dengan cara menjual terlebih dahulu akan lebih mudah, membeli perabotan rumah tangga dan untuk usaha di luar bidang pertanian, misalnya berdagang, usaha transportasi atau untuk membuat rumah kontrakan (Yusriyadi, 2003).

Adapun pemilik tanah yang tidak setuju, terdapat pada kelompok pemilik tanah yang tetap melihat pentingnya tanah pertanian. Bahkan, pembangunan industri di lingkungannya dianggap berdampak negatif bagi kelompoknya. Menurut pandangan kelompok ini, pembangunan berbagai industri menyebabkan semakin berkurangnya persediaan tanah untuk kegiatan pertaniannya. Bahkan upah buruh tani menjadi naik, kualitas pekerja buruh pertanian menjadi menurun dan bergesernya sistem pengupahan kerja bidang pertanian yakni dari sistem harian ke sistem borongan. Perubahan-perubahan ini dipandanginya sebagai sesuatu yang sangat merugikan bagi kelompoknya.

Lebih lanjut ditemukan juga, bahwa di kalangan warga masyarakat sekitar industri, seakan hidup dalam desa terbuka (Yusriyadi (2003). Perbedaan antara desa dan kota semakin menipis sehingga desa-desa di sekitar industri menjadi lebih transparan dan berada dalam lintas pengaruh dan penetrasi sistem budaya modern. Proses transparansi yang menerobos ke kawasan pedesaan merupakan gambaran umum era globalisasi sekarang ini. Apabila dalam era awal modernisasi terdapat

negara. Untuk itu, harus ada perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 14 UUPA 1960. Dengan menggunakan tanah sesuai rencana yang telah ditetapkan pemerintah, maka terpenuhilah fungsi sosialnya. Kelanjutannya, pemerintah selalu menggunakan kerangka berpikir sendiri tanpa melihat kerangka berpikir masyarakat. Konsekuensinya, bahwa kebijakan pembebasan tanah untuk pembangunan industri menyebabkan masyarakat kehilangan tanahnya, yakni dengan alasan untuk kepentingan umum.

Pembangunan industri terus berlanjut dan menjadi terkonsentrasi di lokasi yang semula pedesaan. Hal ini menyebabkan perubahan pola penguasaan tanah. Peter Dorner sebagaimana dikutip Gunawan Wiradi (1984: 145), mengatakan bahwa sistem penguasaan tanah seharusnya meliputi pengaturan secara legal maupun secara adat sehingga pelaku-pelaku usaha pertanian memperoleh jangkauan kesempatan produktif atas tanah. Penguasaan tanah, merupakan tatanan dan prosedur yang mengatur hak, kewajiban, kebebasan, dan penampilan individu serta kelompok dalam penggunaan dan pengawasan atas sumber daya tanah.

Perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah terjadi karena semakin meningkatnya nilai ekonomi tanah bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan tanah untuk pembangunan berbagai industri. Secara ekonomis tanah menjadi objek spekulasi yang dianggap lebih menguntungkan. Di lokasi penelitian, muncul kecenderungan baru yakni bahwa tanah miliknya lebih dimaknai se-

bersumber pada landasan hukum agraria yakni hukum adat, dalam kenyataannya yang sekarang terjadi adalah tidak adanya perhatian yang seimbang terhadap dimensi sosial tersebut. Dimensi sosial selalu kalah bersaing dengan kegiatan-kegiatan lain yang lebih kuat bobot pertimbangan ekonominya.

Banyak ditemukan tanah yang semula milik petani dibeli oleh orang-orang yang tinggal di luar sehingga ketentuan *absente* seolah-olah sudah tidak berlaku lagi. Fungsi sosial hak milik atas tanah berubah menjadi fungsi komersial semata yang lebih ditandai oleh kuatnya pemilik tanah untuk melakukan apa saja atas tanahnya apabila dipandang menguntungkan, misalnya menjadikan tanah sebagai investasi (Yusriyadi, 2003). Banyak tanah yang oleh pemiliknya sengaja dibiarkan atau tidak dikerjakan dengan cara menelantarkan tanahnya. Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan pemilik tanah sengaja menelantarkan tanahnya. Misalnya, investasi dalam bentuk tanah dipandang lebih menguntungkan daripada investasi dengan cara menabung uang di bank, tanah sengaja diterlantarkan karena belum tersedianya modal atau biaya untuk mengerjakan tanahnya, dan karena tanah yang bersangkutan masih dalam sengketa di antara para ahli waris.

Pada dasarnya suku bunga bank merupakan variabel yang "lebih dekat" dengan kehidupan masyarakat dibanding indikator ekonomi lainnya. Kedekatan hubungan ini antara lain tercermin dari lebih mudah dan cepatnya *signal* suku bunga bank dimengerti dan

**Tabel 1**  
**Suku Bunga Deposito Berjangka Rupiah**  
**Menurut Kelompok Bank**  
**(Persen per Tahun)**

AKHIR PERIODE	BANK PEMERINTAH		BANK SWASTA	
	TT	TR	TT	TR
1999	1	2	3	4
Januari	20,38	15,00	28,39	16,94
Februari	22,79	15,21	32,39	16,92
Maret	42,92	16,00	46,33	17,08
April	49,16	15,50	52,33	17,47
Mei	58,00	16,44	57,79	17,54
Juni	52,80	22,07	54,00	20,49
Juli	50,34	22,37	52,29	18,52
Agustus	54,87	16,03	56,58	22,68
September	60,97	22,74	63,21	18,32
Oktober	60,85	25,00	60,31	23,02
November	59,80	24,54	62,47	22,58
Desember	58,60	23,50	61,59	22,56

**Sumber:** Bank Indonesia Kantor Cabang Jawa Tengah.

**Keterangan:** TT: Tertinggi pada akhir periode;

TR: Terendah pada akhir periode.

Tabel 2  
 Bunga Bank: Giro, Deposito, Tabungan  
 Periode 2001-2002

No	Tanggal	GIRO		DEPOSITO		TABUNGAN	
		Terendah	Tertinggi	Terendah	Tertinggi	Terendah	Tertinggi
1	21-Mei-02			12.50%	12.75%	9	9
2	1-Okt-02			13.50%	13.50%	9	9
3	28-Des-01			13%	13%	9	9
4	16-Okt-01	0%	6%			9	9
5	27-Mei-02			13%	13%	9	9
6	4-Jun-02			13%	13%	9	9
7	29-Apr-02			13%	13%	9	9
8	29-Apr-02					TAPL=9%	8%

Keppres Nomor 55 Tahun 1993 dalam memberikan pengertian kepentingan umum, menganut pendekatan yang sempit, yaitu dengan memberikan definisi yang ketat diikuti dengan 14 macam kegiatan yang tidak membuka penafsiran lebih lanjut. Berbeda dari Keppres, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 menggunakan pendekatan yang luas. Kemudian Inpres No. 9 Tahun 1973, menggunakan pendekatan kombinasi yakni pendekatan yang luas dan sempit dengan cara menyebut daftar kegiatan yang membuka peluang penafsiran secara luas.

Dalam perkembangannya sesuai Pasal 2 ayat (3) Keppres No. 55 Tahun 1993, pihak swasta sudah tidak dapat lagi memanfaatkan lembaga pembebasan tanah menurut tata cara yang diatur oleh Permendagri No. 15 Tahun 1975 berdasar Permendagri No. 2 Tahun 1976. Konsekuensinya, untuk kepentingan bisnis (swasta), pengambilalihan tanah harus dilakukan secara langsung, yakni antara pihak swasta dengan para pemegang hak atas tanah dan bangunan serta tanaman dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain atas dasar musyawarah.

Ditegaskan bahwa Keppres No.55 tahun 1993 hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah dan berdasar rencana umum tata ruang yang telah ditetapkan. Di luar itu, pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara-cara lain yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Keppres

jadikan "korban" pembangunan. Bahkan, harus dapat menikmati hasil pembangunan, sehingga kesejahteraannya meningkat.

Masih banyak pembenahan yang perlu dilakukan manakala berkehendak mengefektifkan fungsi sosial hak milik atas tanah, baik menyangkut aspek fisik pemanfaatan tanah maupun aspek hukum penguasaan tanah. Penataan penggunaan tanah secara berencana merupakan upaya pengendalian penggunaan tanah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Kegiatan penataan penguasaan tanah merupakan upaya mengatur pemberian status hukum atas tanah agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dalam perkembangannya, pembangunan industri menempatkan tanah sebagai posisi yang vital bahkan telah mengubah fungsi tanah yang semula sebagai alat produksi subsisten bagi petani, ke tanah sebagai alat produksi bagi organisasi produksi kapitalis (Noer Fauzi, 1999: 5-6).

Terjadinya perubahan tersebut, bermula dari semakin dominannya peranan pemerintah dalam pengaturan penguasaan tanah, termasuk dalam pengadaan tanah untuk industri.

Menurut Yusriyadi (2003), dominasi semacam ini merupakan konsekuensi Pasal 2 UUPA 1960 yang memberikan wewenang pada pemerintah untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; dan

dan pemeliharannya menuntut kemampuan untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan. Pesatnya pembangunan industri membawa konsekuensi, yakni meningkatnya kebutuhan tanah sehingga pemerintah perlu merespons secara kreatif melalui kebijakannya di bidang pertanahan. Dalam pemerintahan Orde Baru, peran pemerintah seolah-olah tidak ada yang mengontrol sehingga kebijakannya justru tidak berpihak pada rakyat (Nasoetion, 1999; Erizal Jamal dalam I Wayan Rusastra, 2000:72) menyebut kebijakan tersebut sebagai penyebab terjadinya (1) sengketa vertikal antara masyarakat dengan pemerintah/penguasa, (2) ketimpangan penguasaan tanah dalam masyarakat, dan (3) kurangnya apresiasi terhadap tanah pertanian subur sehingga perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah pertanian terjadi tanpa terkendali.

Dilaporkan oleh konsorsium pembaruan agraria (KPA), bahwa selama tahun 1978-1999 di Indonesia terjadi 1679 kasus sengketa tanah vertikal antara masyarakat dengan penguasa/pengusaha. Kurangnya apresiasi pemerintah terhadap tanah pertanian subur terlihat dari besarnya laju alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian (Erizal Jamal, 2000: 73).

Sebenarnya, kebijakan pemerintah ini tidaklah rasional, karena dari berbagai peraturan yang dikeluarkan misalnya oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, cenderung hanya melarang alih fungsi tanah. Dalam perkembangannya (Nasution & Winoto, 1996: 77), ditemukan bahwa nilai *land rent* sawah hanya 1/500 dan

penting lembaga legislatif periode 1997-2002 adalah pembuatan peraturan perundang-undangan tentang masalah penting ini. Industrialisasi, perkembangan penduduk, dan urbanisasi memerlukan pendekatan baru pada tanah (Kuntowijoyo, 2002: 73).

Penjelasan Pasal 6 UUPA menyebutkan tanah harus digunakan sesuai peruntukannya. Di lain pihak pembangunan/pendirian industri menyebabkan ketimpangan-ketimpangan penguasaan tanah di masyarakat semakin melebar sehingga cenderung terakumulasi pada sekelompok pengusaha industri. Sebagai perbandingan dapat dilihat dari besarnya PBB yang harus dibayarkan oleh pengusaha industri dan warga masyarakat di Kelurahan Hardjosasri yaitu masing-masing Rp 549.494.440,00 dan Rp 77.574.653,00 sehingga total PBB sebesar Rp 627.069.293,00 (Data sekunder Tahun 2001, diolah).

Tanggapan masyarakat terhadap perubahan struktur ekonomi pedesaan yang disebabkan pembangunan/pendirian berbagai industri merupakan salah satu penyebab terjadinya angkatan kerja bermigrasi yang sifatnya sektoral, yakni dari pertanian ke industri. Pembangunan/pendirian berbagai industri di sekitar pemukiman warga pada gilirannya memberikan pengaruhnya terhadap tata kehidupannya.

#### **D. Pendirian Industri dan Keterkaitannya dengan Pola Penguasaan Tanah**

Pembangunan yang dilaksanakan secara berkesinambungan berhasil memicu pertumbuhan ekonomi

punyai peran yang dominan.. Dominasi mata pencaharian penduduk di bidang pertanian tampak dari besarnya jumlah penduduk yang hidup sebagai petani dan buruh tani yaitu sebesar 266.127 orang untuk tahun 1999 (meskipun tahun 2000 menurun menjadi 265. 648 orang) dibanding dengan penduduk yang bermatapencarian lain yaitu sebagai nelayan (1852 orang), pengusaha (17.221 orang), buruh industri (65.284 orang) dan buruh bangunan (46.423 orang) (BPS Kabupaten Semarang, 2000: 78 diolah).

Terdapat hal yang ironis, yakni ditemui kebijakan yang tidak mendukung sektor pertanian, seperti kebijakan membangun/mendirikan industri di lokasi penelitian. Sebagai contoh adalah dibangun/didirikan industri yang berorientasi ekspor di lokasi penelitian. Misalnya PT Apac Inti Corpora, PT Batamtex, PT Ungaran Sari Garment II dan PT Firs Fixo Furniture dengan investasi Rp. 1.889.993.000,00 (Selayang Pandang Prospek dan Peluang Investasi Kabupaten Semarang, 2002: 21). Kebijakan tersebut mempunyai konsekuensi lahirnya sejumlah dampak di berbagai bidang, khususnya penguasaan tanah. Sejumlah dampak terjadi sebab, pembangunan/pendirian beberapa industri beserta sarana penunjang lainnya selalu menimbulkan keterkaitannya dengan tanah. Keterkaitan itu di samping menyebabkan terjadinya perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah juga terjadi perubahan-perubahan yang menyangkut nilai ekonomis tanah. Masuknya nilai ekonomi tanah memaksa pemilik tanah mengubah pandang-

Tabel 3  
Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencarian  
(Golongan Umur 10 tahun ke atas)

Jenis Mata Pencarian	A Kelurahan Wujil		B Kelurahan Gedanganak		C Kelurahan Pringapus		D Kelurahan Hardjosari	
	(orang)	(%)	(orang)	(%)	(orang)	(%)	(orang)	(%)
I. PERTANIAN								
1. Petani Sendiri	215	35	247	9,0	127	6,0	243	9,0
2. Buruh Tani	130	21	149	5,4	591	28	597	22,2
Jumlah	345	56	396	14,4	718	34	840	31,2
II. NON PERTANIAN								
1. Buruh industri	205	33	926	33,9	511	24	1259	46
Jumlah	205	33	926	33,9	511	24	1259	46

Fakta semacam itu, berlangsung pesat di daerah tersebut sehingga selalu terkait dengan dimensi persoalan yang lebih luas. Dalam konteks makro, fakta ini merupakan dampak proses transformasi struktur ekonomi (dari pertanian ke industri) dan demografis (dari desa ke kota) sehingga pada gilirannya menuntut adanya transformasi alokasi tanah dari pertanian ke nonpertanian. Kelanjutannya, alih fungsi tanah yang sering juga disebut konversi, terjadi pada tanah sawah yang semula sebagai modal kegiatan produksi warga masyarakat. Dalam konteks inilah alih fungsi tanah/konversi tanah sawah dianggap menjadi ancaman usaha penyediaan bahan makanan, khususnya beras. Alih fungsi tanah/konversi tanah, terkait dengan dampak sosial ekonomi rumah tangga pertanian, khususnya yang berkaitan dengan pergeseran struktur ketenagakerjaan dan penguasaan pemilikan tanah pertanian.

Pengertian alih fungsi tanah atau konversi, secara umum menyangkut transformasi pengalokasian sumber daya tanah dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya. Dalam terminologi kajian *land legal*, pengertiannya difokuskan pada terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah dalam arti tidak dijalankannya fungsi sosial sebagaimana dikehendaki oleh UUPA 1960.

Alih fungsi tanah dari pertanian ke industri, secara teoretis dapat dijelaskan dalam konteks ekonomi tanah yang menempatkan tanah sebagai faktor produksi. Dewasa ini berkembang suatu pandangan bahwa lahan/tanah diperlakukan sebagai komoditas strategis. Berbeda dari komoditas yang lain, lahan/tanah mempunyai

tor eksternal ini merupakan implikasi langsung dari transformasi ekonomi (dari pertanian ke industri) dan transformasi demografi (dari pedesaan ke perkotaan). Adapun faktor internal yakni kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian pengguna tanah yang mendorong mereka melepaskan pemilikan atau penguasaan tanahnya sehingga potensiil mengubah penggunaannya.

Faktor eksternal berkaitan dengan dinamika pertumbuhan perkotaan, yaitu perkembangan kawasan terbangun, pertumbuhan penduduk perkotaan dan pertumbuhan produk domestik regional bruto (PDRB). Semakin besar perkembangan kawasan terbangun sebagai manifestasi perkembangan fisik spasial tiap kabupaten/kota, menyebabkan penyusutan luas tanah. Demikian juga semakin tinggi pertumbuhan penduduk perkotaan, maka semakin besar penyusutan luas tanah sawah. Sebaliknya, semakin besar laju pertumbuhan PDRB, akan menyebabkan perubahan luas tanah sawah secara negatif sehingga terjadi penyusutan luas tanah.

Secara umum, dapat dikatakan di lokasi tersebut selalu memberi kesan dinamis, yakni bahwa penduduk diprediksikan akan selalu meningkat dengan cepat.

Selanjutnya diprediksikan, bahwa di lokasi tersebut akan menjadi salah satu daerah yang mengakomodasikan kelebihan penduduk sekitar. Padahal, di lokasi tersebut mengalami perkembangan penduduk, yakni bersamaan dengan adanya "berkah industri" (*boom industrial development*) yang berupa munculnya berbagai industri baru yang akhir-akhir ini didirikan.

## BAB V

### Penutup

Bab ini merupakan penutup dari keseluruhan kajian yang dipaparkan dalam bab sebelumnya. Di samping berisi, bab ini juga berisi sejumlah saran yang direkomendasikan berkenaan dengan penulisan buku ini.

Untuk kepentingan sistematika penulisan, bab ini dibagi dalam dua bagian. *Pertama*, bagian simpulan, yaitu merupakan simpulan dari keseluruhan hasil studi dan kajian yang telah dilakukan. *Kedua*, bagian saran-saran yang direkomendasikan berkenaan kajian yang telah dilakukan baik dalam aras teoretis maupun praktis.

#### A. Simpulan

Dilihat dari perspektif struktural fungsional sebagai kerangka teoretis dalam studi yang telah dilakukan, terdapat suatu pemahaman bahwa masyarakat merupakan sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian

berubah isinya dan bergeser mengikuti "irama" industrialisasi. Perubahannya yakni menuju ke fungsi individual semata sehingga hak milik atas tanah tidak lagi berdasar pada fungsi sosial.

Terdapat sejumlah faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas di kalangan warga masyarakat sekitar industri sebagai berikut.

*Pertama*, pembangunan industri selalu menimbulkan keterkaitan dengan warga masyarakat sekitar. Salah satu keterkaitannya yakni meningkatnya kebutuhan tanah, sebab pembangunan berbagai industri selalu didahului adanya tahap pembebasan tanah.

*Kedua*, pembebasan tanah untuk pembangunan industri, selalu merambah atau meliputi tanah-tanah milik warga masyarakat sekitar yang semula terbatas untuk usaha pertanian dan hampir tak tersentuh oleh kegiatan ekonomi modern. Konsekuensinya, banyak terdapat tanah yang dikonversi atau dialihfungsikan yaitu dari yang semula untuk usaha pertanian berubah menjadi sarana untuk usaha industri, sehingga tanah telah menjadi alat produksi bagi para pengusaha industri.

*Ketiga*, pembangunan berbagai industri menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan sosial di kalangan warga masyarakat. Perubahan sosial tersebut misalnya, munculnya nilai-nilai sosial baru di kalangan warga masyarakat menjadi bersifat individualisme, maksimalisasi keuntungan dalam hubungannya dengan kepemilikan tanah. Akibatnya, eksistensi fungsi sosial hak milik atas tanah dalam UUPA 1960 dihadapkan pada

obyek spekulasi atau sebagai komoditas ekonomi untuk diperdagangkan dalam upaya untuk memperoleh keuntungan individual.

*Ketujuh*, dalam setiap pengadaan tanah melalui acara pembebasan tanah terjadi perkembangan dalam pelaksanaannya. Bagi penguasa dan pengusaha fungsi sosial hak milik atas tanah diaktualisasikan sebagai identik dengan fungsi untuk kepentingan umum. Atau konkritnya, identik dengan fungsi kepentingan pembangunan, termasuk untuk pembangunan industri. Sementara itu di pihak pemilik tanah, hal tersebut telah berubah menjadi konsep individual dan yang kemudian berlanjut menjadi kebebasan penuh bagi pemilik tanah untuk berbuat apa saja terhadap tanah miliknya.

*Kedelapan*, banyaknya penguasaan tanah oleh pengusaha industri melalui pembebasan tanah yang berarti juga telah terjadi alih fungsi tanah untuk industri. Hal tersebut menyebabkan banyak tanah yang secara sengaja dijadikan untuk investasi sehingga semakin menambah jumlah tanah yang belum atau tidak dimanfaatkan sesuai perencanaan semula, atau sengaja diterlantarkan yang berarti tidak dijalankannya fungsi sosial tanah.

Adapun bentuk atau wujud perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah dari fungsi sosial ke fungsi individual yang ditemui dalam studi ini adalah: *Pertama*, dalam bentuk perubahan tata guna tanah atau alih fungsi tanah yaitu dari tanah pertanian ke tanah untuk industri. *Kedua*, tanah lebih dimaknai sebagai fungsi ekonomis semata sehingga tanah telah berubah men-

individual pemilik tanah dengan kepentingan umum, sehingga pemilik tanah menjadi terlindungi.

*Kedua*, mengingat pembebasan tanah oleh pihak pengusaha industri pada prinsipnya merupakan perbuatan hukum yang bersifat perdata semata, maka pemerintah (birokrasi) hanya berhak melakukan pengawasan dan pengendalian bahkan wajib mencegah ekses-ekses yang dapat merugikan pemilik tanah sehingga tidak dibenarkan apabila pemerintah justru memfasilitasi, baik melalui kebijakan peraturan perundang-undangan maupun melalui kebijakan implementasinya.

*Ketiga*, mengingat fungsi sosial hak milik atas tanah yang dirumuskan dalam teks normatif-positivistik (*ius constitutum*) dalam aktualisasinya berubah ke fungsi individual, maka fungsi sosial sebagai norma positif (*ius constitutum*) tidak pernah terealisasi sebagai perilaku aktual, sehingga dipandang penting untuk melakukan pembaharuan rumusannya.

*Keempat*, cara yang ditempuh dalam melakukan pembaharuan rumusan tersebut dapat bermacam-macam. Misalnya, dengan cara menambah yang berarti melengkapi rumusan yang sudah ada menjadi rumusan baru yang lebih berkepastian dalam menentukan batas yang jelas antara tanah sebagai milik bersama dan tanah hak milik yang menjadi milik pribadi. Melalui perubahan rumusan teks, di samping lebih realistis juga menjadi rumusan yang tidak lagi bersifat *interpretabel*, sehingga lebih berkepastian, adil, dan mempunyai kemanfaatan bagi kepentingan individualnya pemilik tanah.

## Kepustakaan

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Dalam Majalah Hukum Nomor 4 Tahun Ketiga, Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum (Law Center), 1976.
- , *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Jakarta, Akademika Pressindo, 1994.
- , *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah Dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Indonesia*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Alavi, Hamza, "Struktur Kapitalisme Pinggiran", dalam *Kapitalisme Dulu dan Sekarang*, dalam Dawam Rahardjo (Ed), Jakarta, LP3ES, 1987.
- Ali, Achmad, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, PT. Yarsif Watampone, 1998.

- Berman, Harold J, *Law and Revolution: The Formation of The Western Legal Tradition*, America, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1983.
- Blau, Peter M. & Marger W. Marshall, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Jakarta, UI Press, 1987.
- Breman, Jan C, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja di Masa Kolonial*, Jakarta, LP3ES, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Menjinakkan Sang Kuli*, Jakarta, PT Pustaka Utama Gratifi & KITLV, 1997.
- Chambliss, William J., & Seidman, Robert B., *Law, Order, and Power*, Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company, 1971.
- Chandhoke, Neera, *The State and Civil Society: Explorations in Political Theori*, New Delhi, Sage Publications India Pvt Ltd, 1995.
- Curzon, LB, *Jurisprudence*, Estover, Plymouth, Macdonald & Evans, 1979.
- Daeng, Hans J, *Manusia, Kebudayaan dan Lingkungan, Tinjauan Antropologis*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.
- Dahrendorf, Ralf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisa Kritik*, Jakarta, CV Rajawali, 1986.
- Danusaputro, Munadjat, *Hukum Lingkungan*, Buku I, Jakarta, Binacipta, 1980.
- Dharmawan, A, *Aspek-Aspek dalam Sosiologi Industri*, Bandung, Binacipta, 1986.

- Friedmann, Wolfgang G, *Legal Theory*, London: Stevens & Sons Ltd, 1953.
- Fukuyama, Francis, *The Great Disruption, Human Nature and Reconstitution of Sosial Order*, London, Profile Books, 2000.
- , *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, terjemahan.
- Mohammad Husein Amrullah, Yogyakarta, Qalam Pustaka Pemikiran, 2001
- Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, London, Yale University Press, 1978.
- Galanter, Marc. "The Modernization of Law", dalam *Modernization: The Dynamics of Growth*, Voice of America Forum Lectures, Myron Weiner (ed), 1963.
- Gani, Radi A, *Menyongsong Abad Baru Dengan Pendekatan Pembangunan Berbasis Kemandirian Lokal*, Makasar, Hasanuddin University Press, 2002.
- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1973.
- , *Masalah Agraria: Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh*, Bandung, Alumni, 1973.
- , & Soetiyarto, Ellyda T; *Komentar Atas Peraturan-Peraturan Pelaksana UUPA*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997.
- Geertz, Clifford, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekonomi di Indonesia*, Jakarta, Bharata Karya Aksara, 1983.

- naannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Jambatan, 1999.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta, Djambatan, 2000.
- Harsono, Soni, Sambutan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Hak Tanggungan, 27 Mei 1996 di Unpad-Bandung, 1996.
- , Kebijakan Pertanahan dalam Mendukung Kesejahteraan Petani dan Pelestarian Swasembada Pangan, Makalah Menteri Negara Agraria/Kepala BPN pada Diskusi Nasional Pertanahan yang diselenggarakan oleh DPP-HKTI tanggal 29 Oktober 1996, di Jakarta.
- Hart, H.L.A. , *The Concept of Law*, Low Priced Texbook, London: Oxford University Press, 1972.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Apakah Rule of Law*, Bandung, Alumni, 1976.
- , *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung, Alumni, 1991.
- , *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad 20*, Bandung, Alumni, 1994.
- Heryanto, Ariel, *Perdebatan Sastra Kontekstual*, Jakarta, CV Rajawali, 1985.
- Hidayat, Syarif, "Pola Hubungan Penguasa dan Pengusaha Di Tingkat Lokal, Sebuah Refleksi, Renai, Jurnal Penelitian Ilmu Sosial dan Humaniora, Tahun 1, No.1, Edisi Musim Penghujan, Oktober 2001-Maret 2001.

- Juliantara, Dadang (ed), *Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat, Emansipasi dan Demokrasi Mulai Dari Desa*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama, 2000.
- Kameo, Daniel Daud, *Rekontruksi Model Pembangunan Wilayah Berdasarkan Pendekatan Empirik: Pengalaman Daerah Nusa Tenggara Timur*, Pidato Jabatan Fungsional Akademik Guru Besar Ilmu Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Satya Wacana Press, 2003.
- Kasim, Ifdhal dan Endang Suhendar, *Tanah Sebagai Komoditi Strategis: Tinjauan Kritis terhadap Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta, ELSAM, 1996.
- , "Kebijakan Pertanahan Orde Baru: Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi", dalam *Tanah dan Pembangunan*, Noer Fauzi (Ed), Jakarta, Sinar Harapan, 1997.
- , dan Johanes da Masenus Arus, *Hak Ekonomi, Sosial, Budaya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2001.
- Kasryno, Faisal dkk, "Strategi Pembangunan Pertanian Yang Berorientasi Pemerataan Di Tingkat Petani, Sektoral dan Wilayah," dalam *Prosding Perspektif Pembangunan Pertanian Dan Pedesaan Dalam Era Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Dan Kehutanan, Jakarta, 2000.

- Leibo, Jefta, *Sosiologi Pedesaan, Mencari Suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadigma Ganda*, Yogyakarta, Andi Offset, 1995.
- Loudoe, John Z., *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Jakarta, Bina Aksara, 1985.
- Mahfud MD, Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998.
- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999.
- Mahendra, A.A. Oka, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1996.
- Mannheim, Karl, *Ideologi dan Utopia, Menyingkap Kaitan Pikiran dan Politik*, Terjemahan F. Budi Hardiman, Yogyakarta, Kanisius, 1993.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 1995.
- Moelyarto, Vidhyandika & Prabowo, "Sonia, Bidang Pendidikan dan Kesehatan dalam Pembangunan Sosial", *Analisis CSIS (Centre for Strategig and International Studies) No. 1 Januari-Pebruari 1997, Tahun XXIV*.
- Moore, Wilbert, *Order and Change, Essays in Comparative Sociology*, New York, Jhon Wiley & Sone, 1967.
- Mubyarto, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1983.
- , *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi*, Yogyakarta, Aditya Media, 1992.

- , *Menumbuhkan Ide-Ide Kritis*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001.
- Ohmae, Kenichi, *The Borderless world*, New York, Collins, 1990.
- , *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies, How Capital, Corporations, Consumers, and Communication are Reshaping Global Markets*, New York, The Free Press, 1995.
- Onghokham, "Petani dan Kraton dalam Politik Tradisional Jawa", dalam M. Amien Rais (Ed), *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, LP3ES, 1986.
- , "Pemberontakan Petani", *Forum Keadilan*, No. 22, th. II, 17 Februari 1994.
- , *Dunia Tanpa Batas*, terjemahan F.X. Budi-yanto, Jakarta, Binarupa Aksara, 1991.
- Oka Mahendra, A.A. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1996.
- Parlindungan, AP, "Politik dan Hukum Agraria di Zaman Orde Baru" dalam Prisma, Nomor 4, 1989.
- , *Pencabutan Dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*, Bandung, Mandar Maju, 1993.
- Parsons, Talcott, *The Sosial System*, New York, The Free Press, 1951.
- , *The Structure of Sosial Action*, London, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, 1968.
- , *Sosial Systems and The Evolution of Action Theory*, New York, The Free Press, 1977.

- , *Hukum dan Perubahan Sosial : Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Bandung, Alumni, 1979
- , *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, 1980.
- , *Hukum Perikatan Dalam Perspektif*, Ceramah Peserta Lokakarya Hukum Perikatan, BABINKUMAS, tanggal 17-19 Nopember, Jakarta, 1983.
- , "Implementasi Hak-Hak Yang diberikan oleh Hukum Positif", Semarang, Masalah-Masalah Hukum, No. I, FH UNDIP, 1983.
- , *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1983.
- , *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1983.
- , *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum*, Bandung, Sinar Baru, 1985.
- , "Pembangunan Hukum di tengah-tengah Perubahan Sosial", Makalah, disajikan dalam Pra Seminar "Identitas Hukum Nasional", Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 19-21 oktober 1987.
- , *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bhakti, 1991
- , *Supremasi Hukum Dalam Negara Demokrasi Dari Kajian Sosio Kultural*. Dalam Seminar Nasional Yang Diselenggarakan FH UNDIP, Semarang, 2000.

- Sajogyo, "Pembangunan Pertanian dan Pedesaan dalam Rangka Industrialisasi", dalam Sajogyo & M. Tambunan (ed), *Industrialisasi Pedesaan*, Jakarta, PT Sekindo Eka Jaya, 1990.
- , & Pudjiwati Sayogo, *Sosiologi Pedesaan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1996.
- Salman, Otje, *Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Hukum Waris*, Bandung, Alumni, 1993.
- , & Eddy Damian (ed), *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, Bandung, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan Bekerjasama dengan Penerbit P.T. Alumni, 2002.
- Salindeho, John, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1988.
- Salim, Agus, *Perubahan Sosial, Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2002.
- Sandy, I Made, " *Mohammad Hatta dan UUPA*" dalam *Dinamika Ekonomi dan IPTEK dalam Pembangunan*. Yogyakarta, PT Tiara Wacana, 1992.
- Santos, Boaventura De Sousa, *Toward A New Common Sense, Law Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, New York: Routledge, 1995.
- Setiawan, Bonie, *Peralihan ke Kapitalisme di Dunia Ketiga*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.

- Sulasmono, Bambang S., "Dinamika Politik Dan Ekonomi Masyarakat Desa Dalam Pembangunan Industri Besar, Kasus Desa Hardjosari, Kecamatan Bawen, Kabupaten Semarang Jawa Tengah," *Laporan Penelitian*, Program Studi PMP-KN, Jurusan PIPS, FKIP Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 1995.
- Supriatna, Tjahya, *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000.
- Susetiawan, *Konflik Sosial, Kajian Sosiologis Hubungan Buruh, Perusahaan dan Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.
- Samford, Charles, *The Disorder of Law: Critical Legal Theory*, New York, Basill Blackwell Inc, 1989.
- Soekanto, Soerjono, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung, Alumni, 1981.
- , *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1982.
- , *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983.
- , *Teori Sosiologi tentang Perubahan Sosial*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984.
- , *Bahan Bacaan Perspektif Teoritis Dalam Sosiologi Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984.
- , *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung, CV Remaja Karya, 1988.
- , & Ratih Lestarini, *Fungsionalisme dan Teori Konflik dalam Perkembangan Sosiologi*, Jakarta, Sinar Grafika, 1988.

- Era Industrialisasi*, Makalah disajikan Dalam Seminar Tri Dasa Warsa UUPA, Yogyakarta, Fakultas Hukum UGM, 24 Oktober 1990.
- , "Tinjauan Yuridis Keppres No. 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Pelaksanaannya", Makalah, Disampaikan Pada Pendalaman Materi Hukum Hakim Tinggi Peradilan Umum, tanggal 21 s/d 25 Februari 1995 di Surabaya.
- , *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2001.
- Suseno, Frans Magnis, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Yogyakarta, Kanisius, 1992.
- , *Pemikiran Karl Marx, Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Sumaryanto dan I.W. Rusastra, Struktur Penguasaan Tanah dan Hubungannya Dengan Kesejahteraan Petani, dalam I Wayan Rusastra dkk (ed), *Prosiding, Perspektif Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Era Otonomi Daerah*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian Dan Kehutanan, Jakarta, 2000, hal. 6.
- Svensson, Tom G, "Legal Pluralism, A Means to Control Resources Necessary for Ethnic Identity Manifestation", *Paper for Wellington Congress on Legal Pluralis*, 1992.

- Unger, Roberto Mengabeira, *Law in Modern Society, Toward a Criticism of Sosial Theory*, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing, Co. Inc, New York, 1976.
- Vago, Steven, *Law and Society*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1997.
- Van Apeldoorn, L.J, *Inleiding tot de studie van het Nederland Rechts*, di Indonesiakan oleh Oetarid Sardino, Jakarta, Pradnya Paramita, , 1968.
- Veeger, K.J. *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial Atas Hubungan Individu-Masyarakat Dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Vradenbergt, J, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia, 1984.
- Warassih, Esmi, "Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)", Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2001.
- Weber, Max, "Perkembangan Hukum Modern dan Rasional", dalam AAG Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum*, (Buku I,II,III), Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1988.

- Hubungan Negara-Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan", diselenggarakan oleh YLBHI, 3 Juli 1997.
- , *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Penerbit ELSAM dan HUMA, 2002,
- , *Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah*, Sebuah Pengantar Ke Arah Kajian Sosiologi Hukum, Cetakan ke-2, Bayumedia Publishing, Malang, 2008.
- Wijoyo, Kunto, "Masalah Tanah dan Runtuhnya Mitos Negara Budiman", Makalah pada Pertemuan Ilmiah bertemakan *Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan*, Yogyakarta, PAU UGM, 1991.
- , "Industrialisasi dan Dampak Sosialnya", *Prisma*, No. 7, Tahun XII, Juli 1983.
- , *Radikalisasi Agraria*, Yogyakarta, PT Bentang Intervisi Utama, 1993.
- , *Selamat Tinggal Mitos, Selamat Datang Realitas: Esai-Esai Budaya dan Politik*, Bandung, Penerbit Mizan, 2002.
- Wiradi, Gunawan, "Identifikasi dan Inventarisasi Permasalahan Penguasaan Penggunaan Tanah Di Pedesaan", Makalah, Disajikan dalam Seminar Tri Dasa Warsa UUPA, Yogyakarta, Fakultas Hukum UGM, 24 Oktober 1990.
- "Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan Dalam Era Otonomi Daerah, dalam

## Tentang Penulis



Prof. Dr. H. Yusriyadi, SH. MS, lahir di Ambarawa, 26 Agustus 1955. Sejak 1981 sampai sekarang, dosen S1, Program Studi Magister Kenotariatan, S2 dan S3 di almamaternya.

Selain di almamaternya, pernah berpengalaman sebagai Desk Pilkada Depdagri (2003), Tim Pakar Pusat Kajian Hukum Depdagri, Anggota Tim Juri Nasional LKTM, Dosen & Staf Ahli Gubernur Akpol, IAIN Walisongo, Dosen Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum di beberapa PTN dan PTS.

Bidang yang diampu adalah PIH (Pengantar Ilmu Hukum), Pembinaan Lembaga & Pranata Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Pembaharuan Hukum Nasional, Teori Hukum & Ilmu Hukum, Filsafat Hukum. Selain aktif di bidang pendidikan, juga aktif diberbagai kegiatan sosial kemasyarakatan.

Penghargaan yang pernah diperoleh antara lain Dwidya Sistha (Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia, 1994), Satyalancana Karya Satya 20 Tahun (Presiden RI, 2002), 25 Tahun Pengabdian dan Jasa-jasanya di Undip, 2006.

- Prosding, Perspektif Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Era Otonomi daerah, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian dan Kehutanan, Jakarta, 2000.
- Yustika, Ahmad Erani, *Industrialisasi Pinggiran*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.
- Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah (Analisis Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah Di Kalangan Warga Masyarakat Sekitar Industri)*, Disertasi, Unpublished, 2003.
- Zeitlin, Irving M, *Rethinking Sociology, A Critique of Contemporary Theory*, Edisi ke-2, diterjemahkan oleh Drs. Anshori & Juhanda, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1998.
- Lufti Nasution, "Beberapa Masalah Pertanahan Nasional dan Alternatif Kebijakan untuk Menanggulangnya", Analisis, Nomor 2, 1991.

- , *Etika Protestan Dan Semangat Kapitalisme*, terjemahan Yusuf Priyasudiarja, Surabaya, Pustaka Prometheus, 2000.
- White, B, "Agro-Industri, Industrialisasi Pedesaan dan transformasi Pedesaan", dalam Sajogyo dan M. Tambunan (ed), *Industrialisasi Pedesaan*, Jakarta, PT Sekindo Eka Jaya, 1990.
- Wibowo, Samodra, *Kebijakan Publik: Proses Dan Analisis*, Jakarta, Intermedia, 1994.
- William L. Collier, et.al. Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa: Kajian Pedesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1996, hal. xivii.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1995.
- , "Perbedaan Konsep Tentang Dasar Hak Penguasaan Tanah Antara Apa yang Dianut Dalam Tradisi Pandangan Pribumi dan Apa yang Dianut Dalam Hukum Positif Eropa", *Arena Hukum*, Th. XV (1990) No. 1. hal. 39-43.
- , "The Legal Professionals, The Para Professionals dan The Para Legals di Indonesia: Sebuah Tinjauan Sosio-historik", dalam *Hukum dan Pembangunan*, No. 2 Tahun XXII, April 1992.
- , "Komunitas Lokal versus Negara Bangsa: Perbedaan Konsepsi tentang Makna Lingkungan", *Makalah pada Diskusi bertemakan "*

- Tambunan, Tulus TH, *Industrialisasi di Negara Sedang Berkembang, Kasus Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2001.
- Tan, Mely G. & Koentjaraningrat, "Masalah Kepemimpinan dalam Pembangunan Nasional", dalam *Perkembangan Sosial Budaya dan Pembangunan Nasional*, Jakarta, LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), 1970.
- Thoyibi, Mohammad (ed), *Teologi Industrialisasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 1995.
- Thurow, Lester, *The Future of Capitalism, How To day's Economic Forces Will Shape Tomorrow's World*. London: Nicholas Brealy Publishing, 1996.
- Todaro, Michael P, *Economic Development*, Massachusetts, 2000.
- Tjondronegoro, Sediono MP., *Sosiologi Agraria*, Bandung, Yayasan Akatiga, 1990.
- , "Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia", dalam *Budi Darma*, No. 45, Juni 1994.
- , & Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta, Yayasan Obor, 1984.
- Triyono, Lambang & Nasikun, *Proses Perubahan Sosial di Desa Jawa, Teknologi, Surplus Produksi dan Pergeseran Okupasi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik- UGM, Yogyakarta, Rajawali Pers, 1992.
- Trubek, David M, *Max Weber on Law and Rise of Capitalism*, Wisconsin, Wisconsin Review, 1972.

- Sugihen, Bahrein T, *Sosiologi Pedesaan (Suatu Pengantar)*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1997.
- Sumarsono & So, Alvin Y, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia, 1994.
- Susanto, I.S., *Kejahatan Korporasi*, Semarang, UNDIP, 1995.
- , "Paradigma Ilmu Hukum Dalam Memasuki Milenium Ketiga", Makalah, Semarang, Fakultas Hukum UNDIP, 2000.
- , "Studi Kritis Atas Eksistensi Korporasi Pada Era Liberalisasi Ekonomi", Makalah, Seminar, Surakarta, Universitas Muhammadiyah, 2000.
- Soetiknjo, Imam, *Politik Agraria dan Pembangunan Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Politik Agraria pada Fakultas Sosial dan Politik UGM, 19 Juni 1974, Yogyakarta, Seri Penerbitan Pidato Pengukuhan, 1974.
- , *Politik Agraria Nasional*, Unisia. Majalah Ilmiah UII, Nomor 14 Tahun XIII, Triwulan 3, 1992.
- Sumardjono, Maria, *Kriteria Penentuan Kepentingan Umum dan Ganti Rugi Dalam Kaitannya dengan Penggunaan Tanah*, Makalah pendukung disampaikan dalam Seminar Pertanahan dalam rangka Peringatan Tri Dasa Warsa UUPA, diselenggarakan oleh BPN, Jakarta, 3-4 Oktober 1990.
- , *Implikasi Yuridis Kebijakan Penguasaan dan Penggunaan Tanah di Pedesaan Menyongsong*

- Sapei (ed), *Memecah Ketakutan Menjadi Kekuatan: Kisah-Kisah Advokasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002.
- Schroeder, Ralph, *Max Weber tentang Hegemoni Sistem Kepercayaan*, dalam Heru Nugroho (ed), Yogyakarta, Kanisius, 2001.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Yurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, Cetakan Kelima, 1994.
- Shanin, Theodore, "*Peasant As Political Factor*" dalam Theodore Shanin (ed), *Peasant and Peasant Societies*, Penguin Modern Sociology Reading, Harmond Worth, 1979.
- Siahaan, M. Hotman, *Tekanan Struktural dan Mobilisasi Petani di Pedesaan*, *Prisma*, No. 7 Tahun XII, Juli, 1983.
- Simarmata, Rikardo, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002.
- Soedargo, *Hukum Agraria dalam Era Pembangunan*, Prisma, Nomor 6 Tahun Ke II/1973.
- Soimin, Soedharyo, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2001.
- Stewart, David W, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, London, Sage Publications, Newbury Park, 1984.
- Suhendar, Endang & Budi Winarni, Yohana, *Petani dan Konflik Agraria*, Bandung, Akatiga, 1998.

- Redfield, R, *Peasant Society and Culture: An Anthropological Approach to Civilization*, 1956.
- Rajesh Chandra, *Industrialization and Development in the Third World*, New York, Chapman and Hall, 1992, hal. 4).
- Rahardjo, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999.
- Rahardjo, Muwarti B, & Rinakit, Sukardi. "Pemberdayaan Masyarakat Petani", dalam *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, Penyunting Onny S. Prijono & AMW Pranarka, Jakarta, CSIS, 1996.
- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (terjemahan) Alimandan, Jakarta, CV. Rajawali, 1985.
- Roosadijo, Marmin M, *Tinjauan Pencabutan Hak Milik dalam Struktur Tata Bina Kota*, Bandung, Alumni, 1980.
- Rusastra, I Wayan (ed), *Perspektif Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Dalam Era Otonomi Daerah*, Jakarta, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian dan Kehutanan, 2000.
- Ruwiastuti, Maria Sita, "Sesat Pikir", *Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat*, Penyunting Noer Fauzi, Jakarta, Insist Press KPA dan Pustaka Pelajar, 2000.
- Sairin, Sjafri, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002.

- Perdana, Herlambang, *Penindasan Atas Nama Otonomi*, Yogyakarta, YLBHI dan Pustaka Pelajar, 2001.
- Peters, AAG dan Siswosoebroto, Koesriani, *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku I,II,III*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1988.
- Poggi, Giafranco, *The Development of the Modern State, A Sociologica Introduction*, London: Hurchinson & Co. Ltd, 1978.
- Poloma, Margaret M, *Contemporary of Sociology Theory*, Edisi ke-4, diterjemahkan oleh Tim Penterjemah Yasogama, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2000.
- Purbacaraka, Purnadi & Halim, A. Ridwan, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Rahardjo, Dawam, *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah dan Perubahan Sosial*, Jakarta, LP3ES, 1999.
- Rahardjo, Satjipto, "Beberapa Segi dari Studi tentang Hukum dan Masyarakat", *Hukum*, No. 1 Tahun I, Jakarta, Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum, 1974.
- , *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, Tanpa Tahun.
- , *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Alumni, 1976.
- , *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1977.

- Munzer, Stephen R, *A Theory of Property*, Cambridge Studies in Philosophy and Law, Cambridge University Press, 1990.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Cetakan 8, Yogyakarta, Rake Sarasin, 1998.
- Mudrajad Kuncoro "Pengembangan Industri Pedesaan Melalui Koperasi dan Usaha Kecil: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Timur", Analisis CSIS, No. 1 Tahun XXVI, Januari-Februari
- Moore, Wilbert E, *Order and Change; Essays in Comparative Sociology*, New York, John Wiley & Sons, 1967.
- Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, Tarsito, 1996.
- Nonet, Philippe & Selznick, P., *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, Harper & Row Publishers, 1978.
- Nonggorr, Jhon, "Resolving Conflicts in Customary Law and Western Law in Natural Resource Development in Papua New Guinea" *Paper for Wellington Congress on Legal Pluralism*, 1992.
- Nugroho, Heru, "Agenda Aksi Atas Problema Globalisasi Ekonomi," dalam Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono (ed) *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi & Agama*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, 2000.
- , *Negara, Pasar Dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001.

- Katjasungkana, Nursyahbani, "Lembaga Pembebasan Tanah dalam Tinjauan Hukum dan Sosial, dalam *Prisma*, No. 4, 1989.
- Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia, 1973.
- , *Beberapa Dasar Metode Statistik dan Sampling dalam Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia, 1973.
- , *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta, Gramedia, 1981.
- , *Masyarakat Desa di Indonesia*, Jakarta, LPFE-UI, 1984
- Korten, David C, *Menuju Abad Ke-21: Tindakan Sukarela dan Agenda Global*, terjemahan Lilian Tejasudhana, Jakarta, Yayasan Obor dan Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- , *When Corporation Rule the World*, London, Earthscan Publication Ltd, 1999.
- Kunio, Yoshihara, *The rise of Ersatz Capitalism in South-east Asia*, Terjemahan A. Setiawan Abadi, Jakarta, LP3ES, 1990.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Fungsi Hukum dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, Tanpa tahun.
- Kuswahyono, Imam & Anshari S, *Tunggul, Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Malang, IKIP Malang, 1999.
- Lauer, Robert H., *Perspectives on Sosial Change*, Boston, Allyn and Bacon Inc, 1978.

- Huib, Pot. a. o, *Industrialization and Trade in Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1992.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta, Kanisius, 1982.
- Hunt, Alan, *The Sociological Movement in Law*, Great Britain: Billing and Sons Ltd, 1978.
- Husken, F, "Capitalism and Agrarian Differentiation in a Javanese Village", dalam *Masyarakat Indonesia*, Tahun 11 No. 2, 1984.
- Hutagalung, Arie Sukati, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta, Rajawali, 1985.
- , "Sekitar Praktek Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan: Evaluasi Kritis tentang Pengaturan dan Praktek Pelaksanaan Pembebasan Tanah" dalam *Hukum dan Pembangunan* No. 4/XV/1985.
- Inkeles, A. & Smith, D.H., *Becoming Modern*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Ismail, Nurhasan, "Aspek Kepentingan Umum dan Ganti Rugi dalam Pembebasan Tanah", *Mimbar Hukum* Nomor 8/I/1989.
- Iswanto, Herry, "Politik Agraria Nasional", *Unisia*, Majalah Ilmiah Universitas Islam Indonesia, No. 14 Tahun XIII Triwulan 3, 1992.
- Joesoef, Daud, "Era Kebudayaan, Pemberdayaan Manusia dalam Perkembangan Zaman" dalam *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Penyunting Onny S. Prijono dan AMW Pranarka.

- , *Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa*, Jakarta, Grafitipers, 1986.
- Giddens, Anthony, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern, Suatu Analisis terhadap Karya Tulis Marx, Durkheim dan Max Weber* (terjemahan Soeheba Kramadibrata), Jakarta, UI Press, 1986.
- Gilbert, Alan & Gugler, Josef, *Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*, (Terjemahan Anshori & Juanda), Yogyakarta, Tiara Wacana, 1996.
- Gordon Clapp, James, "Liberation Theology", dalam Donald M. Borchert (Ed), *Philosophy and Ethics*, New York, Macmillan Library Reference USA, 1996.
- Harsono, Boedi, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Yang Tanahnya Diperlukan Untuk Pelaksanaan Proyek-Proyek Pembangunan/Kepentingan Umum*, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional, 1989.
- , "Pembebasan Tanah, Kendala dan Alternatifnya", *Makalah*, Seminar Nasional "Penanganan Kasus Pertanahan di Indonesia", Jakarta, Universitas Taruma Negara/IPHI, Agustus 1992.
- , "Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan", *Makalah*, Disampaikan pada Pendalaman Materi Hukum Hakim Tinggi Peradilan Umum di Bandung tanggal 13 s/d 17 Februari 1995.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksa-*

- Dieter Evers, Hans, *Sosiologi Perkotaan, Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*, Jakarta, LP3ES, 1986.
- Durkheim, Emile, *The Rules of Sociological Method*, NY: Free Press, 1964.
- Faisal, Sanapiah, *Format-Format Penelitian Sosial, Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Jakarta, Rajawali Pers, 1989.
- , *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang, Yayasan Asih Asah Asuh Malang (YA3 Malang), 1990
- Fanie, M. Zainuddin (ed), *Pembangunan Berwawasan Martabat Manusia*, Surakarta, Muhammadiyah University Press, 1996.
- Faqih, Mansour, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2001.
- Fauzi, Noer, "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam *Demokrasi: Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta, YLBHI, 1994.
- , (Ed), *Tanah dan Pembangunan*, Jakarta, Sinar Harapan, 1997.
- , *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999.
- , & D, Juliantara, *Menyatakan Keadilan Agraria*, Bandung, BP-KPA, 2000.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975.

- Ali, Chaidir, *Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria (Jilid I), Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Pencabutan Hak atas Tanah*, Bandung, Bina Cipta, 1978.
- Amin, M, Mansyur dkk, *Kelompok Elit dan Hubungan Sosial Di Pedesaan*, Jakarta, PT Pustaka Grafika Kita, 1988.
- Allot, Antony, *The Limits of Law*, Butterworth, Enggland, 1980.
- Araf, Al & Puryadi, Awan, *Perebutan Tanah*, Yogyakarta, Lappera Pustaka Utama, 2002.
- Aubert, Vilhelm, *Sociology of Law, Selected readings*, England, Penguins Books Ltd, 1969.
- Bachriadi, Dianto, et. al. (Ed), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa, Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta, KPA & Lembaga Penerbit FEUI, 1997.
- Becford, George L, *Persistent Proverty Underdevelopment in Plantatation Economies of The Third World*, London, Toronto (Sixth Printing), Offord University Press, 1979.
- Behuria, Sutanu, *Some Aspects of Land Administrartion in Indonesia: Implication for Bank Operations*, Occasional Paper Number 10 (Asian Development Bank, July 1994), 1994.
- Beilharz, Peter (ed), *Sosial Theory: A Guide to Central Thinkers*, Cetakan I, diterjemahkan oleh Sigit Jatmiko, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002.

Kelima, dalam melakukan pembaharuan seharusnya mengacu pada komitmen politik sebagaimana pernah dikehendaki oleh TAP/MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yakni perlunya segera diwujudkan konsepsi, kebijakan, dan sistem pertanahan nasional yang terpadu. Untuk kepentingan ini, seharusnya pembaharuan mengenai rumusan teks yang sudah ada dilakukan secara terkoordinasi, terpadu, dan melibatkan peran serta masyarakat.

Keenam, di samping melakukan pembaharuan rumusan teks tentang fungsi sosial hak milik atas tanah, maka sudah saatnya segera membuat hukum tanah baru yang tidak sekedar merujuk pada konsep-konsep yang abstrak dan hadir di dunia *Sollen*, melainkan secara kongkrit merujuk berbagai realitas dalam dunia *sein*. Dengan demikian, dipandang penting untuk segera membuat undang-undang hak milik atas tanah sebagaimana dijanjikan oleh undang-undang pokok agraria.

jadi komoditas ekonomi atau komoditas perdagangan. Bahkan, tanah menjadi barang yang dijadikan sebagai obyek spekulasi demi keuntungan ekonomi semata. *Ketiga*, akses perolehan tanah menjadi lebih ditentukan oleh mekanisme pasar dan menyebabkan munculnya para spekulan tanah, sehingga banyak pemilik tanah (pengusaha industri maupun warga masyarakat) yang sengaja menelantarkan tanahnya untuk investasi demi tujuan yang lebih menguntungkan secara ekonomi semata. Semua perilaku aktual tersebut ditolak dari kepentingan individual, sehingga ada kebebasan penuh bagi pemilik tanah untuk berbuat apa saja terhadap tanah miliknya, bahkan mengabaikan fungsi sosial hak milik sebagaimana diharuskan oleh hukum positif.

### **B. Beberapa Saran Yang Direkomendasikan**

Dari kajian terdahulu, selanjutnya diajukan beberapa saran yang direkomendasikan, yakni sebagai berikut.

*Pertama*, mengingat fungsi sosial hak milik atas tanah dalam teks normatif-positivistik (*ius constitutum*) tidak lagi fungsional, maka setiap pembebasan tanah untuk pembangunan industri dan lainnya, perlu segera ditetapkan standar yang jelas mengenai ganti rugi yang layak misalnya berdasar harga pasar dan seharusnya tidak bersikukuh mendasarkan pada konsep kepentingan umum sebagai identik fungsi sosial. Dengan cara ini akan lebih mencapai keseimbangan antara kepentingan

perkembangan-perkembangan baru yang berbeda, sehingga menggeser realitas sosial yang ada pada waktu UUPA 1960 dibentuk. Realitas sosial tersebut misalnya, perilaku kebersamaan/gotong royong, hidup dan berlakunya hukum adat, masyarakat yang bersifat agraris yang kemudian digantikan oleh kegiatan sosial dan ekonomi warga masyarakat yang lebih berbasis perkotaan.

*Keempat*, munculnya nilai sosial baru yang dengan begitu saja menggantikan nilai sosial lama yang dianut UUPA 1960 menyebabkan kepemilikan tanah menjadi berubah dari fungsi sosial ke fungsi individu. Kepemilikan atas tanah telah berorientasi menjadi hak individualnya semata, sehingga kewajiban-kewajiban hukum sebagaimana dikonsepsikan sebagai fungsi sosial menjadi berubah yakni menjadi menipis atau bahkan menghilang sama sekali.

*Kelima*, munculnya fakta pemilikan tanah yang bersifat individual dan telah mengabaikan fungsi sosial hak milik atas tanah, mengindikasikan adanya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat. Hak milik atas tanah dimaknai sebagai hak individual semata, sebagai hak dasar bagi eksistensi dirinya, nilai-nilai kehormatan, kebanggaan, dan keberhasilan pribadi serta lebih mengandung unsur kebebasan.

*Keenam*, adanya pembangunan berbagai industri di lingkungan warga masyarakat menyebabkan tanah menjadi semakin berdimensi ekonomis semata. Harga tanah semakin membubung naik dan tanah dijadikan sebagai

atau unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lain dan fungsional dalam keseimbangan. Ditemukan juga bahwa segala pranata yang ada dalam masyarakat tertentu memiliki sifat fungsional terhadap yang lain, dan sebaliknya tidak dipertahankan bahkan ditolak apabila pranata tersebut tidak fungsional.

Melalui kajian mendalam, terdapat sejumlah temuan yang membuktikan bahwa di kalangan warga masyarakat sekitar industri, telah terjadi perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah. Perubahannya yaitu menuju pada konsep individual semata, sehingga hak milik atas tanah di kalangan warga masyarakat sekitar industri tidak lagi berdasar pada fungsi sosial. Terjadi perubahan dikarenakan pembangunan berbagai industri di lingkungan warga masyarakat selalu menghadirkan berbagai permasalahannya tersendiri. Misalnya, mengenai pengadaan tanah milik warga masyarakat yang dikenal dengan istilah pembebasan tanah.

Pembebasan tanah untuk pembangunan industri, merupakan salah satu permasalahan kontroversial. Di satu pihak, tanah merupakan kebutuhan untuk pembangunan industri. Sementara di pihak lain persediaan tanah sangat terbatas, sehingga pembebasan tanah dirasakan semakin menjadi sulit.

Sulitnya pembebasan tanah, bermula dari adanya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah, yaitu menjadi berbeda bahkan bertentangan dengan yang diharuskan/dikaidahkan oleh hukum positif. Perubahan tersebut terjadi ketika fungsi sosial hak milik atas tanah

Oleh karena perkembangan industri begitu cepat, maka sebagian besar lokasi tersebut yang semula didominasi ciri-ciri pedesaan, berubah ke ciri-ciri perkotaan. Data menunjukkan bahwa penguasaan tanah di lokasi tersebut menjadi bergeser dan terpusat pada bentuk penguasaan oleh pihak pengusaha industri. Diprediksikan bahwa politik agraria kapitalis semakin menguatkan posisi pemilik modal/pengusaha swasta, termasuk swasta asing sebagai kekuatan ekonomi politik yang dominan. Secara dinamik, dominasi ini mengondisikan munculnya berbagai konflik agraria, sehingga penerapan politik agraria kapitalis menyebabkan terjadinya pergeseran penguasaan tanah dari rakyat/petani ke penguasaan tanah pada para pengusaha.

Perubahan penguasaan tanah dari petani ke pengusaha industri menciptakan diferensiasi masyarakat di lokasi tersebut. Misalnya menyempitnya lahan pertanian, masuknya sistem ekonomi uang, dan semakin intensifnya kontak masyarakat di sekitar industri dengan masyarakat di luarnya. Di samping itu, karena sektor-sektor luar pertanian menjadi semakin berkembang maka di kalangan warga masyarakat sekitar industri menjadi tidak lagi semata-mata bergantung pada sektor pertanian.

karakteristik yang kompleks yaitu (1) penyediaannya bersifat tetap, (2) tidak ada biaya penyediaan, (3) bersifat unik atau *irreplaceable*, (4) tidak dapat dipindahkan dan (5) permanen (Iwan Kustiwan, dalam *Prisma* Nomor I, Januari 1997, hal. 15). Akibatnya, secara alamiah terjadi persaingan dalam penggunaan tanah sehingga terjadi perubahan penggunaan tanah yang mengarah ke aktivitas yang mempunyai *land rent* yang paling tinggi.

Lufti Nasution (1991: 15) mengungkapkan adanya lima jenis *rent* tanah, yaitu *rent Ricardian*, *rent lokasi*, *rent lingkungan*, *rent sosial* dan *rent politik*. Lufti Nasution (1991: 17) lebih lanjut mengatakan bahwa kebutuhan tanah merupakan manifestasi berbagai kekuatan dan terdapat tujuh variabel yang secara konseptual berpengaruh, yaitu perubahan penduduk, fungsi ekonomi, ukuran kota, rata-rata nilai tanah, kepadatan penduduk, wilayah geografis dan kemampuan tanah untuk pertanian. Dalam perspektif yang lain, Lion, sebagai mana dikutip Lufti Nasution (1991: 18) menyebut adanya tiga faktor eksternal yang memengaruhi konversi/alih fungsi tanah yaitu (1) tingkat urbanisasi, (2) situasi perekonomian makro, dan (3) kebijakan program pembangunan pemerintah.

Dalam mengkaji alih fungsi tanah/konversi tanah pertanian ke nonpertanian, diidentifikasi adanya faktor yang berpengaruh, yaitu faktor eksternal dan internal. Faktor eksternal adalah faktor-faktor dinamika pertumbuhan masyarakat, baik secara fisik-spasial, demografis, maupun ekonomis yang mendorong terjadinya alih fungsi tanah/konversi tanah ke penggunaan nonpertanian. Fak-

2. Pedagang	10	1,6	221	8,1	201	9,5	189	7,0
3. Buruh Bangunan	30	4,7	484	17,7	408	19,4	112	5,3
4. Pegawai Negeri /Polri/TNI	15	2,4	459	16,8	69	3,2	101	3,7
5. Pengangkutan	5	0,7	152	5,5	140	29	135	5,0
6. Pensiunan	10	1,6	86	3,0	50	2,3	51	1,8
Jumlah	275	44	2328	85	1379	87,4	1847	68,8
Jumlah Seluruhnya	620	100	2724	100	2097	100	2687	100

Sumber: Laporan Monografi Data Dinamis, Kelurahan Wujil, Gedanganak, Pringapus dan Harjosari, Mei 2002, diolah

annya tentang tanah sehingga desakralisasi tanah tak terhindarkan lagi. Pemilik tanah yang semula bertradisi kultural menjadi tunduk pada pasar, sehingga banyak pemilik tanah meninggalkan *land ethicts* digantikan *work ethics* (kemakmuran bergantung dari kerja). Meskipun demikian, kepemilikan tanah tetap penting setidaknya dari segi ekonomi. Hal senada diungkapkan oleh Marx bahwa ekonomi merupakan instansi determinan yang paling berpengaruh terhadap masyarakat. Ideologi, kepercayaan, kebudayaan, hukum, bahasa, dan agama masing-masing hanya mengandung arti jika dikaitkan dengan ekonomi (Kuntowijoyo, 2002: 71, Peter Beilharz, 2002: 2).

Tabel 3 berikut ini, menunjukkan bahwa sektor pertanian tetap dominan dalam penyerapan tenaga kerja.

Di lokasi tersebut penciptaan lapangan kerja di sektor industri untuk warganya tampaknya tetap merupakan tantangan bagi pembangunan di masa sekarang dan masa mendatang. Penyebabnya, adanya kekurangmampuan sektor industri dalam menyerap tenaga kerja. Sementara itu di pihak lain semakin terbatasnya tanah pertanian yang disebabkan adanya alih fungsi tanah dari pertanian ke penggunaan nonpertanian/industri. Di samping karena kebutuhan pembangunan berbagai industri, prasarana perekonomian dan pemukiman penduduk yang semakin meningkat, juga menyebabkan perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah yang terjadi terus berlangsung dan meningkat.

dengan pesat sehingga terjadi perubahan struktur ekonomi sektoral meskipun belum sepenuhnya diimbangi pergeseran struktur tenaga kerja. Bahkan, laju pergeseran ekonomi sektoral relatif lebih cepat dibanding dengan laju pergeseran tenaga kerja. Mengenai hal ini, Chris Manning mengatakan bahwa titik balik untuk aktivitas ekonomi Indonesia tercapai lebih dulu dibandingkan titik balik penggunaan tenaga kerja (*labour turning point*) (Chris Manning, *Approaching the Turning Point: Labour Market Change Under Indonesia's New Order. The Developing Economics*, Institute of Developing Economics, Tokyo, Voume XXXIII, No. 1 March.

Demikian juga dengan adanya alih fungsi tanah dari pertanian ke penggunaan nonpertanian terutama untuk industri, maka beban penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian semakin berat. Alih fungsi tanah berlangsung secara cepat dan dalam luasan yang besar terutama terjadi di Jawa, yaitu rata-rata 23. 1000 Ha per tahun tanah sawah di Pulau Jawa terkonversi ke penggunaan di luar pertanian (Sumaryanto dkk, 1994: 20).

Sebenarnya, pergeseran sektoral dari pertanian ke nonpertanian (khususnya untuk industri), tidak menjadi permasalahan manakala pergeseran tersebut diikuti juga oleh kemampuan sektor industri dalam menyerap tenaga kerja. Sektor pertanian, baik sebagai petani sendiri maupun sebagai buruh tani, dalam menyerap tenaga kerja menempati urutan pertama. Ini berarti dari segi mata pencaharian penduduk di lokasi berdirinya, ternyata kegiatan pertanian masih dapat disebut mem-

1/622 nilai *land rent* untuk industri dan perumahan sehingga perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah merupakan tindakan rasional bagi pemilik tanah bersamaan dengan kuatnya sektor industri. Di samping itu, upaya memperkuat posisi petani tidak dilakukan sehingga perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah pertanian sawah di Indonesia dipandang cukup mengkhawatirkan yakni dengan kisaran 8.000-52.000 hektar pertahun.

Tidak terkontrolnya perubahan tata guna tanah/alih fungsi tanah pertanian selama ini menyebabkan tanah pertanian subur semakin terbatas. Konsekuensinya, telah terjadi perubahan fungsi sosial hak atas tanah dalam arti terdapat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan penggunaannya semula. Dalam perkembangannya, perubahan ini menandakan telah berhentinya pelaksanaan populisme dan digantikan oleh politik agraria yang baru sehingga yang terjadi desakralisasi tanah Sebenarnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 selain meredistribusi tanah juga berarti konsolidasi tanah. Di desa-desa yang bertradisi abangan, undang-undang ini berakibat dipertahankannya sakralisasi tanah hanya sampai tahun 1990-an (Kuntowijoyo, 2002: 71-72, Bustami Rahman, 1995). Akibat berikutnya yakni berubahnya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara sehingga terjadinya kapitalisasi tanah. Kapitalisasi tanah ini mengundang permasalahan keadilan dan merupakan masalah ekstern, yaitu antara pemilik tanah dan pemilik modal sehingga salah satu tugas

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

Adanya peran pemerintah yang dominan, pada gilirannya telah mereduksi hak-hak rakyat atas tanah. Dominasi peran pemerintah di bidang pertanahan ini antara lain tampak dari konsep yang mengedepankan tanah yang dibatasi dengan fungsi sosial atau kepentingan nasional, atau kepentingan yang mengatasnamakan demi pembangunan. Berdasar hak menguasai dari negara ditentukan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang atau badan hukum dengan ketentuan: (1) semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, (2) pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan, (3) hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan tanah, (4) setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan sendiri atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan, (5) melakukan pengendalian pemanfaatan tanah melalui kegiatan pengawasan dan penertiban pemanfaatan tanah sesuai dengan kondisi tanah dan rencana peruntukannya, (6) menertibkan peraturan-peraturan sebagai pelaksanaan UUPA.

Mengatur hubungan hukum atas tanah dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan,

No. 55 tahun 1993 lebih lanjut menentukan bahwa pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum harus dilakukan melalui musyawarah secara langsung baik dengan pemegang hak atas tanah maupun dengan wakil-wakil yang ditunjuk sebagai kuasa dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Menurut pemilik tanah yang dulu tanahnya dibebaskan, ditemui bahwa musyawarah sebagaimana disyaratkan oleh Keppres tersebut dan berbagai peraturan sebelumnya berubah menjadi pengarahannya sehingga pemegang hak atas tanah berada dalam posisi berunding yang lemah. Akibatnya ganti rugi yang diperoleh lebih ditentukan oleh pengusaha atau pihak-pihak yang membantu pengusaha (Yusriyadi, 2003).

Untuk itu, diperlukan upaya-upaya memperkuat posisi rakyat-petani sebagai pemilik tanah dan memasyarakatkan prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Cara yang ditempuh misalnya, melalui penyuluhan hukum, transparansi kebijakan pengadaan tanah dan ganti rugi, serta menciptakan kebijakan pemerintah yang menghormati hak-hak perseorangan pemilik tanah.

Mengesampingkan hak-hak perseorangan atas tanah, selain harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum juga secara moral, sebab tanah bagi rakyat/pemilikinya menyangkut kehidupan dan masa depannya. Pelaksanaan pembangunan industri secara moral harus menempatkan rakyat sebagai subjek yang hak-haknya harus dihormati. Rakyat/pemilik tanah tidak boleh di-

9	1-Jul-02					12.50%	12.50%	TAPL. UT=9%	10%
10	29-Jul-02					12.50%	12.50%	9	10
11	28-Agst-02					12.25%	12.25%	9	10
12	23-Sep-02					12.25%	12.25%	9	10
13	15-Apr-02					13%	13%	TAPL=9%	10%
14	8-Okt-02					12.25%	12.25%	TAPL. UT=9%	10%
								TAPL. UT=9%	8.50%
								TAPL. UT=9%	11%

Sumber: BNI Cabang Undip, diolah.

Tabel tersebut menunjukkan besarnya suku bunga bank (pemerintah maupun swasta), yang ternyata lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan harga tanah per tahun. Terlebih dalam kurun waktu berikutnya (2001-2002) dimana suku bunga bank pemerintah mengalami penurunan sebagaimana dapat dilihat pada tabel 2.

Ada permasalahan lain tentang fungsi sosial hak milik atas tanah yakni kesulitan mencapai titik keseimbangan antara kepentingan sosial dan kepentingan perseorangan. Penjelasan Umum UUPA 1960 menyebutkan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga pada akhirnya tercapai tujuan pokok, yakni kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Meskipun kepentingan perseorangan tidak boleh didesak oleh kepentingan umum, tetapi dalam praktiknya keseimbangan tersebut sulit dicapai. Dalam pembebasan tanah, banyak ditemukan adanya hak-hak individual pemilik tanah terdesak oleh kepentingan pengusaha yang mengatasnamakan kepentingan umum. Sekalipun dalam konteks yang berbeda, dan sebagai perbandingan penulis membenarkan pendapat Maria SW. Sumardjono (1995: 44) yang mengatakan bahwa dalam proses pembebasan tanah yang selama ini sudah berlangsung, permasalahan utamanya bukan sekadar apakah suatu proyek termasuk kategori kepentingan umum atau bukan, melainkan lebih pada masalah tentang substansi musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti kerugian dan bentuk serta besarnya ganti kerugian tersebut.

kemudian digunakan dalam membuat keputusan ekonomi oleh masyarakat (Doddy Zulverdi & Erwin 2000: 5). Rendahnya suku bunga bank untuk tabungan masyarakat dan inflasi yang tinggi menambah kuatnya pemilik tanah untuk menginvestasikan uangnya dalam bentuk tanah. Sebagai ilustrasi tentang kecenderungan pemilik tanah menginvestasikan tanahnya, yakni temuan tentang tanah terlantar yang terletak di Kelurahan Wujil, Kabupaten Semarang, Luas tanah seluruhnya 7.000 M<sup>2</sup> dan pemiliknya seorang pensiunan tinggal di Semarang. Semula tanahnya diperoleh dengan jual beli (tahun 1996) dengan harga Rp. 35.000,00 per M<sup>2</sup>. Harga tanah sekarang/harga setempat (tahun 2001) rata-rata sebesar Rp 200.000,00 per M<sup>2</sup>. Ratio hitungan keuntungannya, yakni  $Rp\ 200.000,00 : Rp\ 35.000 \times 100 = 571\ %$ . Jadi dalam kurun waktu 5 tahun, maka kenaikan per tahunnya  $571:5 = 114\ %$ . Dalam tahun 2009 sekarang ini harga setempat berkisar antara Rp 750.000 s/d Rp 1000.000,00 per M<sup>2</sup> (Yusriyadi, 2003).

Berbagai temuan ini menunjukkan bahwa tanah menjadi dimaknai sebagai barang investasi yang lebih menguntungkan dibanding menginvestasikan uangnya di bank yang waktu itu suku bunganya berkisar antara 15,50 % sampai 24% per tahun. Berikut disajikan tabel suku bunga deposito bank, baik bank pemerintah maupun bank swasta sebagai berikut:

bagai barang yang dapat diperdagangkan, bahkan sebagai objek spekulasi yang bermakna ekonomis semata sehingga demi keuntungan individunya masing-masing pemilik tanah bebas "mengapasajakan tanahnya".

Dalam kenyataannya di lapangan, ditemukan bagaimana sulitnya memperoleh tanah yang akan digunakan untuk perluasan jalan ke luar-masuk industri dan pembuatan saluran air di sekitarnya. Padahal di samping untuk kepentingan industri, perluasan jalan dan pembuatan saluran air pada akhirnya juga lebih bermanfaat untuk kepentingan warga sekitarnya sehingga mengandung dimensi sosial. Kesulitan, bukan karena dari tidak adanya pemilik tanah di sekitar industri yang bersedia membebaskan tanahnya, melainkan karena harga yang diminta pemiliknya jauh melebihi harga pada umumnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, dari sudut pengusaha/wakil pengusaha menyatakan bahwa sebenarnya para pemilik tanah justru mengharap-harap agar tanah miliknya dibeli untuk perluasan jalan. Para pemilik tanah mengetahui bahwa perluasan jalan tidak mungkin dilakukan tanpa terlebih dahulu membeli tanah miliknya. Para pemilik tanah, meminta harga ganti rugi dalam jumlah besar. Akan tetapi, oleh pihak pengusaha harga tersebut dinilainya terlalu tinggi. Oleh karena para pemilik tanah tetap bertahan pada harga yang diminta dan pengusaha juga memandang bukan sebagai kebutuhan mendesak, maka rencana perluasan jalan tersebut menjadi terhenti. Dimensi sosial tanah yang

perbedaan-perbedaan dikotomik antara desa dan kota, maka dalam era globalisasi, perbedaan-perbedaan tersebut menjadi tidak lagi bersifat dikotomik dan semakin menuju ke arah perbedaan yang bersifat gradual. "Dunia tanpa batas", merupakan ungkapan yang tepat untuk menggambarkan keadaan era globalisasi saat ini. Keterbukaan/transparansi dunia saat ini, mengisyaratkan perlunya mengubah penglihatan, perspektif atau paradigma kita mengenai desa. Apabila semula, para warga hanya memiliki hubungan dengan elite desanya, maka adanya pembangunan industri menjadikan warga memiliki berbagai hubungan yang tidak hanya terbatas pada tingkatan elite desa, melainkan meluas dengan elite di luar desanya. Sering dikatakan bahwa pembangunan berbagai industri di lingkungan mereka tinggal menyebabkan terjadinya perubahan kehidupan petani di desa tradisional. Mengenai perubahan kehidupan petani di desa tradisional, sebenarnya telah lama menjadi bahan perdebatan di antara para ahli. Misalnya C. Scott, melalui teorinya yang lazim disebut *paramoral economists*, yakni lebih menekankan pada individu dan rasionalisme (kepentingan). Dikatakan bahwa orang desa jauh lebih individualistis (Onghokham 1993: 87).

Telah disebutkan bahwa Pasal 6 UUPA 1960 menentukan, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Selanjutnya, dinyatakan dalam penjelasannya, yakni bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi dirinya sendiri maupun bagi masyarakat dan

sehingga keinginan untuk menjadi OKB (Orang Kaya Baru) dapat segera tercapai.

2. Sulitnya mencari tenaga kerja bidang pertanian di lingkungan mereka tinggal, sebab terjadi kecenderungan di kalangan angkatan kerja, khususnya generasi muda untuk tidak lagi bersedia atau tertarik menjadi petani yang dianggapnya pekerja kotor, berat, dan tidak bergengsi.
3. Usaha-usaha pertanian yang selama ini dilakukan, pendapatannya dirasakan semakin merosot, sebab semakin meningkatnya biaya produksi dan harga jual produknya relatif murah.
4. Semakin bertambahnya pembangunan industri di lingkungan mereka tinggal yang dilengkapi dengan sarana sumur-sumur artesis yang dibuat, menyebabkan sulitnya pengairan untuk usaha pertanian. Banyaknya saluran irigasi yang menjadi tidak berfungsi seperti semula, sehingga banyak tanah di sekitar industri terpaksa diubah menjadi tanah kering, bahkan diterlantarkan untuk investasi atau dibangun untuk rumah-rumah persewaan dan lain-lainnya.

Dari pemilik tanah yang setuju pembangunan industri, diperoleh informasi bahwa jika terjadi pembebasan tanah miliknya, maka uang yang diperoleh dari pembebasan tanahnya akan digunakan membeli tanah di tempat lain yang harganya jauh lebih murah, sehingga diperoleh tanah yang lebih luas, membangun

di luar individunya. Adanya kompetisi antara pemilik tanah dan pemilik modal/pengusaha yang tidak seimbang menyebabkan hak-hak pemilik tanah menjadi terabaikan.

Melalui pembangunan industri, justru terjadi penekanan kewajiban terhadap pemilik tanah untuk mere-lakan tanahnya untuk kepentingan pengusaha dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Bahkan, hak pemilik tanah memperoleh ganti rugi yang layak se-ringkali diabaikan. Pembangunan/pendirian industri yang selalu dimulai pembebasan tanah, menyebabkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban pemilik tanah. Keseimbangan yang dikehendaki UUPA 1960 melalui fungsi sosial, ditengarai cenderung ke kepentingan pengusaha, sehingga tidak berpihak pada rakyat/petani (Yusriyadi, 2003).

### **C. Pendirian Industri dan Keterkaitannya dengan Perubahan Tata Guna Tanah**

Sebagai konsekuensi pembangunan/pendirian in-dustri adalah meningkatnya kebutuhan tersedianya tanah. Akibatnya banyak terjadi alih fungsi tanah dari fungsi untuk pertanian rakyat ke fungsi industri. Secara gradual tanah pertanian produktif mengalami penyusutan sehingga konflik antar sektor ekonomi penggu-naan tanah berlangsung seiring dengan pembangunan industri. Pembangunan industri mempunyai berbagai konsekuensi yang luas, termasuk alokasi sumber daya alam, manusia (tenaga kerja), modal, dan masalah

yang lain. Oleh pihak elite desa, pemilik yang bersikukuh ini dikatakannya sebagai "orang yang tidak umum/lumrah". Menghadapi pemilik yang demikian ini, pihak pengusaha tetap bersikeras tidak memenuhi permintaannya sehingga ditempuh cara dengan "melewati" tanah tersebut. Pada akhirnya setelah tembok-tembok pembatas didirikan pihak industri sebagai pengaman dan batas lokasi, tanah yang bersangkutan menjadi terisolir (Bambang S. Sulasmono, *op.cit*, hal. 60). Di samping proses pembebasan tanahnya penuh dengan intimidasi dan manipulasi serta tanpa adanya perlawanan dari pemilik tanah juga ditemukan tidak adanya persamaan harga ganti rugi. Harga tanah yang dibayarkan sangat bervariasi, yakni tergantung kepada "siapa" pemilik tanah, status tanah bersertifikat, atau tidak. Dalam kenyataannya, pembangunan industri "dengan memiliki perlakuan khusus" tersebut, ganti rugi yang dibayarkan kepada setiap pemilik tanah telah dipatok dengan harga yang sama. Jumlah ganti rugi yang dibayarkan disesuaikan dengan luas tanah yang dibebaskan. Berbeda dari industri yang "tidak mempunyai perlakuan khusus". Di sini terdapat variasi besarnya ganti rugi. Kenyataannya, ganti rugi tersebut ditentukan oleh beberapa criteria perlakuan. Misalnya, status sosial pemilik tanah, waktu pembebasan tanah, dan lokasi tanah yang dibebaskan. Misalnya, tinggi rendahnya status sosial pemilik tanah berpengaruh terhadap tinggi rendahnya ganti rugi. Kelas atas, memperoleh lebih tinggi daripada yang lain, sebab kelas ini dianggap mempunyai kekuatan untuk

pulasi informasi tentang rencana pembangunan industri. Misalnya, penggunaan istilah "proyek pembangunan", "proyek pemerintah" untuk menyebut pembangunan industri pihak swasta. Sebutan-sebutan semacam ini menimbulkan pemahaman yang keliru di kalangan warga. Pemilik tanah yang akan dibebaskan, menjadi "bingung" tentang apa dan siapa sebenarnya yang memerlukan tanah mereka. Keterlibatan aparat pemerintah ini memberi kesan bahwa pembebasan tanah memang benar-benar untuk kepentingan pemerintah. Tampak fungsi sosial hak milik atas tanah di sini diaktualisasikan identik sebagai kepentingan umum. Pengidentikan ini terjadi karena adanya dominasi penafsiran oleh penguasa/pengusaha untuk kepentingannya, sehingga kepentingan warga pemilik tanah dikalahkan. Cara-cara yang demikian ini merupakan kelaziman dalam pembebasan tanah. Tampak bahwa pengusaha mengabaikan kewajiban pemenuhan fungsi sosial yang dikaidahkan hukum positif. Diwajibkan oleh hukum adat yang mendasari UUPA, bahwa dalam rangka memenuhi fungsi sosial hak-hak atas tanah, terdapat kewajiban pemegang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai jika tanah hak tersebut karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, maka pemegang hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai yang bersangkutan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pe-

pengusaha selalu menjelaskan perlunya perijinan mulai tingkat desa dan industri yang akan dibangun. Perijinan aras desa hanya formalitas, sehingga saat pembicaraan ijin aras desa sebenarnya semua ijin pemerintah supra desa sudah diperoleh pengusaha. Tidak ada pilihan lain bagi elite desa kecuali mengijinkan dan memenuhi persyaratan formal yang harus diberikan pemerintah desa. Pembebasan tanah untuk industri, keadaannya sama dengan perijinan aras desa. Pembebasan tanah, sering meliputi tanah bengkok, sekalipun terdapat larangan dari menteri dalam negeri untuk mengubah fungsi tanah *bengkok* untuk tujuan apapun. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 1985 tentang Larangan Perubahan Fungsi Tanah Bengkok, Taman Kota, Kebun Binatang dan Lapangan Olah Raga, diabaikan. Ditemukan di lapangan, bahkan tanah *bengkok* telah menjadi semacam "pintu masuk" bagi pembangunan industri. Pembebasan tanahnya dimulai dari pemerintah desa dengan cara mengumpulkan warga pemilik tanah yang digunakan untuk lokasi industri. Dijelaskan kepada warga pemilik tanah bahwa tanahnya akan digunakan untuk kepentingan "proyek pemerintah". Pemilik tanah diminta kesediaannya memberikan tanahnya dengan ganti rugi yang ditentukan. Pemerintah desa tidak berterus terang bahwa tanah-tanah tersebut sebenarnya untuk pihak swasta. Pada umumnya, pertemuan awal tidak sampai pada kesepakatan sedia tidaknya warga melepaskan tanahnya. Pertemuan-pertemuan berlanjut dan bervariasi, bahkan ditemui ada yang di luar forum

kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya;

3. bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut haruslah sedemikian rupa hingga bekas yang empunya tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Ini merupakan suatu asas universal yang dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian Oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan Dengan Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Lain yang Ada di Atasnya. Pernyataan dalam PP tersebut menunjukkan, bahwa dalam usaha memperoleh tanah untuk penyelenggaraan kepentingan umumpun berlaku asas tersebut. Dalam penentuan imbalan sebagai pengganti kerugian tidak ada perbedaan ukuran, apakah tanah yang bersangkutan diperlukan bagi penyelenggaraan kepentingan umum atau bukan.

Dari berbagai kasus pembebasan tanah untuk industri dapat diketahui bagaimana berlangsungnya pembebasan tanah beserta kelanjutan yang ditimbulkan. Misalnya naiknya harga dan dijadikannya tanah sebagai komoditas ekonomi/objek spekulasi. Kesemuanya mengindikasikan terjadinya perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah. Ditemui di lapangan bahwa pemba-

selalu dianggap berisikan asas-asas sebagai sarana perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah. Dari analisis dan kajian yang dilakukan dapat dikenali tentang bagaimana fungsi sosial hak milik atas tanah di kalangan warga menjadi berubah menjadi hak milik atas tanah yang individualistik beserta akibat iringan yang ditimbulkannya. Munculnya sifat individualistik dalam pemilikan tanah menggeser bahkan menggantikan konsep yang diidealkan yang *nota bene* adalah konsep yang mengacu pada hukum adat. Dimungkinkan selama masyarakat bersifat tradisional, pemilikan dan penguasaan tanah lebih cenderung mendasarkan pada hukum adat, bahkan mengabaikan persyaratan legalitas formal misalnya sertifikat (Gunawan Wiradi, 2000: 141). Pemilikan dan penguasaan tanah yang demikian ini, sekarang bersamaan dengan banyaknya pembangunan industri menjadi tidak menguntungkan. Mengapa demikian? Sebab, praktik pembebasan tanah untuk pembangunan industri dalam hal pemberian ganti ruginya misalnya, lebih melihat pada legalitas formalnya. Besar kecilnya ganti rugi lebih ditentukan pada legalitas formalnya, sehingga tanah yang bersertifikat ganti rugi yang diberikan lebih tinggi apabila dibandingkan dengan tanah yang belum bersertifikat. Tanah sebagai komoditas ekonomi atau sebagai barang dagangan semata. Mengacu atau mendasarkan pada konsep kapitalistik, Ifdhal Kasim & Endang Suhendar (1966: 61), menemukan suatu fenomena yang terjadi sebagai akibat kebijakan pertanahan Orde Baru, yakni tanah dilihat

Secara umum dapat dipujikan di sini bahwa penulis telah berhasil mengangkat isu besar yang muncul dalam banyak wacana di negeri-negeri berkembang. Walaupun dalam wacana yang mengundang kontroversi ini, sang penulis terkesan lebih cenderung untuk menahan diri tatkala harus membahas permasalahannya, ialah hanya berkehendak menganalisa masalah ini dari perspektif sosio-yuridis, namun posisinya yang advokatif tersirat-sirat juga dalam banyak alenia yang tersurat.

(Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA)

**B**uku ini mengkaji tentang perubahan fungsi sosial hak milik atas tanah dalam konteks industrialisasi. Ditengarai bahwa industrialisasi dengan aktivitasnya yang lebih ke pendirian pabrik, melahirkan sejumlah fakta telah terjadinya perubahan besar di negeri ini, baik dalam paradigma ilmu hukum maupun dalam hukum agraria yang berkenaan dengan hak milik atas tanah, berikut fungsi dan perubahan fungsinya.

Sekalipun teks UUPA 1960 tidak berubah atau diubah, namun konteks-konteksnya telah berubah. Fungsi sosial hak milik atas tanah telah berubah dan mengarah ke fungsinya yang baru sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi. Industrialisasi, dengan keterlibatan pemerintah sepanjang proses, menyebabkan pemilikan hak atas tanah lebih bertendensi ke faktanya sebagai kewajiban pemilik tanah untuk membarut usaha pembangunan dengan melepaskan tanahnya sewaktu-waktu "demi pembangunan". Di kalangan pemilik tanah, karena terbatasnya tanah, fakta semacam ini berimplikasi pada aktualisasi fungsi sosial hak milik atas tanah menjadi berubah ke fungsinya yang baru yakni sebagai fungsi komoditas ekonomi dan lebih bertendensi sebagai fungsi individual semata.

Melalui perspektif sosio-yuridis, buku ini secara jelas ingin menunjukkan bahwa fungsi sosial hak milik atas tanah telah berubah, "dari apa yang secara ideologik dikehendaki (*das Sollen*) ke fungsi lain di luar ideologik yang tidak dikehendaki (*das Sein*)".



**YUSRIYADI**, lahir di Ambarawa, 26 Agustus 1955. Sejak 1981 sampai sekarang, dosen S1, Program Studi Magister Kenotariatan, S2 dan S3 di UNDIP Semarang.

Selain mengajar di almaternya, pernah berpengalaman sebagai Desk Pilkada Depdagri (2003), Tim Pakar Pusat Kajian Hukum Depdagri, Anggota Tim Juri Nasional LKTM, Dosen & Staf Ahli Gubernur Akpol, IAIN Walisongo, Dosen Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum di beberapa PTN dan PTS.

Bidang yang diampu adalah PIH (Pengantar Ilmu Hukum), Pembinaan Lembaga & Pranata Hukum, Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, Pembaharuan Hukum Nasional, Teori Hukum & Ilmu Hukum, Filsafat Hukum. Selain aktif di bidang pendidikan, juga aktif di berbagai kegiatan sosial kemasyarakatan.

Penghargaan yang pernah diperoleh, antara lain Dwidya Sistha (Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia, 1994), Satyalancana Karya Satya 20 Tahun (Presiden RI, 2002), 25 Tahun Pengabdian dan Jasa-jasanya di Undip, 2006.

**GENTA**  
PUBLISHING

