

DISERTASI

PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI



MUSTOFA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

PENGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI

DISERTASI

**Untuk memperoleh Gelar Doktor
dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Telah dipertahankan di hadapan
Panitia Ujian Doktor Terbuka
Pada hari : Kamis
Tanggal : 10 Januari 2006
Pukul 10.00 WIB**

Oleh :

**MUSTOFA
NIM : 0909137730**

LEMHAR PENGESAHAN

NASKAH DISERTASI UNTUK TUJUAN TAJIDAT II
DISETELEJUI TANGGAL 20 DESEMBER 2005

Oleh :

Promotor :

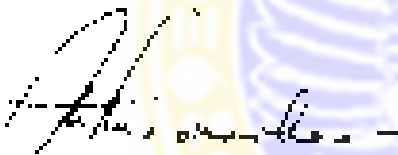


Prof. Dr. H. Achmad Sudiki, SH

NIP 130 155 394

Kopromotor :

Kopromotor :



Prof. Dr. Fatah Machmud, Mr., SH, MS, LL.M

NIP 130 717 147

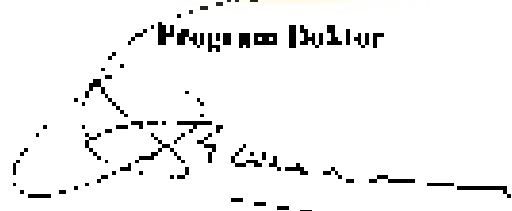


Prof. Dr. Sri Hawati, SH, MS

NIP 130 517 146

Mengesahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Doktor



Prof. Dr. H. MACHLISNAENI, SH, MS

NIP 130 604 270

**telah diuji pada ujian Uptip II (Terbuka)
Pada Tanggal 19 Januari 2016**

Panitia Penguji Disertasi

Ketua - Prof. Dr. H.M. Isnaeni, SH, MS

- Anggota** - 1. Prof. Dr. H. Achmad Sedika, SH
2. Prof. Dr. Peter Mahmud Ma, SH, MS, LL.M
3. Prof. Dr. Hj. Sri Harti, SH, MS
4. Prof. Dr. Siti Sundari Kusrianti, SH
5. Dr. Afidol, SH, MS
6. Dr. M. Zaidun, SH, MS
7. Dr. A. Supri Sumantra, SH, MEd
8. Prof. Dr. Hanafi M, dr
9. Prof. Dr. Husuki Rektomibowo, SH, MUI

**Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga
Nomor : 9315/003/PP/2015
Tanggal : 5 Desember 2015**

UCAPAN TERIMA KASIH

Berkat rahmat dan ridho Allah SWT, disertasi yang membahas penggunaan hak atas tanah untuk industri dalam rangka perancangan TRIMs ini dapat terselesaikan. Penulis mengungkapkan rasa syukur yang setinggi-tingginya atas segala karunia dan pertolongan-Mu, dan berikan penguji dan tuntunan-Mu untuk penyesuaian, pembabasan dan penulisan disertasi ini dapat terselesaikan. Ya Robbi Ya Tuhaniku kesyukuran ini semakin meyakinkan kepadaku bahwa atas perkenan dan kehendak-Mu segala hal menjadi mata walaqati sesuai apapun bagi hamba.

Apabila saat ini telah terselesaikan penulisan sebuah disertasi, maka penulis mengakui secara jujur bahwa itu bukanlah karya penulis semata di beladong penulisan disertasi ini telah banyak menelaah para guru besar, rekan-rekan dosen, mahasiswa Pustaka Sanggul, sahabat-sahabat dan Mu-ham orang yang dengan ikhlas membantu mendorong, meroboh semangat, dan mendampingi penulis. Dengan menyelesaikan disertasi ini kepada mereka semua penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Secara khusus pada kesempatan ini saya menyampaikan terimakasih dan penghargaan setulus-ulusnya kepada yang terhormat Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SFI selaku promotor yang dengan sukas ikhlas menasihati, memperhatikan, mengarahkan, mendorong, meroboh semangat, menelaah dengan penuh kesabaran, ketekunan dan ketelitian sejak awal pembuatan proposal sampai selesainya penulisan disertasi ini.

Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya sampaikan kepada yang terhormat Dr Peter Mahanudi Marsuki, SH, MS., LL.M dan Prof. Dr. Sri Hidayati SH., MS selaku ko promotor yang juga tidak henti-hentinya memberi perhatian, bimbingan, arahan, dorongan dan memotivasi semangat dengan penuh kesabunan, ketekunan, ketelitian dan ketulusan sejak awal pembuatan proposal sampai selesai penulisan disertasi ini

Stiapannya terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya juga saya sampaikan kepada yang terhormat Prof Dr Moch H Purnadipudr selaku Rektor Universitas Airlangga dan Prof H Soedarso dr LL.M&H., PH.D. sebagai mantan Rektor Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Pasca Sarjana (S3) Ilmu Hukum di Universitas Airlangga.

Prof Dr. H Mukhammad Amin, dr selaku Direktur Program Pasca Sarjana, Prof. Dr Lala Mahpurni, drh, MSc, selaku Asisten Direktur Bidang Akademik serta para asisten direktur yang lain dan para staf administrasi program Pasca Sarjana Universitas Airlangga atas budi-budinya selaku guru mengikuti pendidikan di Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga

Prof Dr H Moch Isqana, SH., MS sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum dan Prof. Dr Hj. Siti Sundari Ranghuti, SH Sebagai Mantan Ketua Program Studi Ilmu Hukum serta Prof. Hj. Heronun Haduti Koeswadi, SH dan Prof. Dr Philipus M. Hadjon, SH sebagai mantan Bja. Ketua Program Studi Ilmu Hukum yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga

DR. KH. Moch. Habsyah Hasan, selaku pemilik Yayasan Unisma Drs. H. Chozim Ismail, selaku Ketua Bidang Dana dan Anggaran Yayasan Unisma, Drs. H. Abdul Ghofir selaku Ketua Umum Yayasan Unisma Prof. Dr. H. Achmad Sodiki SH, selaku Rektor Unisma, Prof. Dr. H. A. Yusuf Imam Sujat, SE, MP selaku Pembantu Rektor I, H. Zuhair Muchtar, SH selaku Pembantu Rektor II, H. Moehammad Fatah, SH, M.Hum, selaku Pembantu Rektor III. Umar Saad Sugiharto, SH, MS selaku Dekan Fakultas Hukum yang telah banyak memberikan bantuan baik moral maupun materiel kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada program Pasca Sarjana (S 3) Ilmu Hukum di Universitas Airlangga Surabaya.

Sebagai Penguji Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya yaitu Prof. Abdur Gani, SH, MS (Alm), Prof. Hj. Hasmah Hidayat Koeswadi, SH selaku Penasihat Akademik serta yang selalu mendukung dan memberi motivasi dalam menyelesaikan Program S 3 ini Prof. Dr. H. Saebaty, SH, MA, Prof. Dr. Kusno Wibisono, Prof. Dr. Soewoto, SE, MS (Alm), Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH, MS, LL.M, Dr. Hj. Sarwinda, SH, MS, Widodo Fajarhardjo, Dr, MS, MPH, Dr. Amir Fatah, mereka telah memberikan bekal ilmu serta membuka wawasan keilmuan selama proses belajar serta dan penulisan disertasi ini.

Sebagai penguji dan penilai proposal, Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SH, Prof. Dr. H. Muhammad Isaeni, SH, MS, Prof. Dr. H. Abdul Rasjad, SH, LL.M Prof. Dr. H. Djuhendah Hasan, SH, Dr. Peter Mahmud Marzuki SH, MS, LL.M, Prof. Dr. Hj. Sri Hayati, SH, MS, Dr. Mantonik Soeharto, SH, MS, yang telah

banyak memberikan masukan dan arahan dalam rangka penyempurnaan skema penelitian dan disertasi ini

Semua penguji dan pemula adalah disertasi Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SH, Prof. Dr. H. Mohamad Isaeni, SH, MS, Dr. Peter Mahmud Martzaki, SH, MS, LL.M, Prof. Dr. Hj. Sri Hayati, SH, MS, Dr. Marteen L. Souhoka, SH, MS, Dr. Hj. Sarwina, SH, MS, Dr. H. Basuki Reksawibowo, SH, MS yang telah banyak memberikan masukan dan arahan dalam rangka penyempurnaan skema disertasi ini, semoga semua amal baiknya dibalas dengan pahala yang berlipat ganda.

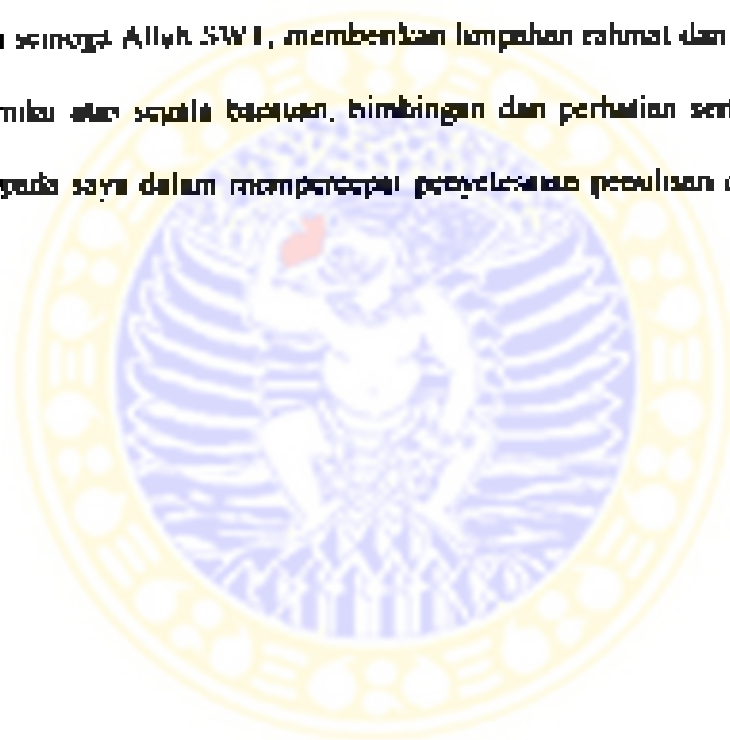
Semua penguji disertasi pada ujian akhir tahap I (tertutup), Prof. Dr. H. Moch Isaeni, SH, MS, Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SH, Prof. Dr. Peter Mahmud Martzaki, SH, MS, LL.M, Prof. Dr. Hj. Sri Hayati, SH, MS, Prof. Dr. Hj. Dyahendah Hasan, SH, Prof. Dr. H. Basuki Reksawibowo, SH, MS, Dr. Marteen L. Souhoka, SH, MS, Dr. Hj. Sarwina, SH, MS, yang telah banyak memberikan masukan dan arahan dalam rangka penyempurnaan skema disertasi ini, semoga semua amal baiknya dibalas dengan pahala yang berlipat ganda.

Semua penguji pada ujian akhir tahap II (Terbuka), Prof. Dr. H. Moch Isaeni, SH, MS sebagai penguji sedang, Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SH, Prof. Dr. Peter Mahmud Martzaki, SH, MS, LL.M, Prof. Dr. Hj. Sri Hayati, SH, MS, Prof. Dr. Hj. Sri Sundari Panglani, SH, Dr. Abdul, SH, MS, Dr. Mohamad Zaedun, SH, MSi, Dr. Y. Segur Simamora, SH, MH, Prof. Dr. Hamdi M, dr, Prof. Basuki Reksawibowo, SH, MH, semua sebagai penguji panyanggih yang telah banyak memberikan beberapa masukan, saran dan penyempurnaan yang alhamdulillah dapat terjawab dengan baik.

dan kemah sepejujangan, yang menjadi tempat beribadah serta dalam suka dan duka. Juga kepada Bapak Dr. H. Dedik Lindro Purnawaluyo, SH, MH yang telah membantu memberikan masukan maupun literatur dalam penulisan disertasi ini

Terakhir kali ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian disertasi ini yang pada kesempatan ini tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada saya dalam menyelesaikan disertasi ini

Allhummah semoga Allah SWT, memberikan limpahan rahmat dan karuniaNya yang sangat bermutu atau seperti bantuan, bimbingan dan perhatian serta dorongan secara lahir kepada saya dalam menyelesaikan penulisan disertasi ini.
Amin



BINGKASAN

PENGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI Oleh Mustofa

Penelitian ini mengenai prinsip dasar hukum tentang penggunaan hak atas tanah untuk kepentingan industri. Isu sentral dari penelitian ini adalah (1) prinsip-prinsip hukum pada peraturan perundang-undangan mengenai penggunaan hak atas tanah untuk industri sebelum dan sesudah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria, (2) prinsip-prinsip yang terdapat pada persetujuan TRIMs dalam penggunaan hak atas tanah untuk investasi, (3) prinsip-prinsip penggunaan hak atas tanah untuk kepentingan industri yang berkeadilan sosial.

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Dalam penelitian ini digunakan pendekatan undang-undang, pendekatan sejarah dan pendekatan komparasi. Pendekatan undang-undang digunakan untuk menganalisis hukum dan peraturan perundangan pada penggunaan hak atas tanah untuk industri. Pendekatan sejarah digunakan untuk mengetahui sejarah prinsip-prinsip hukum tanah dan zaman kolonial hingga hukum nasional. Pendekatan komparatif digunakan untuk menetahui perbandingan hukum penggunaan tanah dari Negara lain dengan hukum tanah Indonesia.

Dari penelitian ini didapat bahwa (1) tidak ada konsistensi antara ide terdahulu maupun prinsip-prinsip hukum agraria dengan peraturan perundang-undangan berikutnya, (2) prinsip-prinsip yang terdapat pada TRIMs agreement belum secara penuh diadopsi, (3) belum ada hukum dan peraturan yang mengatur penggunaan hak atas tanah untuk industri bagi kesejahteraan rakyat Indonesia yang sebesar-besarnya.

Kata kunci - hak atas tanah
- persetujuan TRIMs
- kesejahteraan rakyat Indonesia yang sebesar-besarnya

ABSTRACT
THE UTILIZATION OF RIGHT ON LAND
FOR INDUSTRIAL INTEREST
By **Mustofa**

This research is about the principle of law on the utilization of right on land for industry. Central issue in this research would be: (1) legal principles laid down in laws on land dealing with the utilization of the right on land for industry before and after the enactment of Agrarian Law; (2) the adoption of principle laid down in the TRIMS agreement in the utilization of the right on land for investment; (3) the principle in utilization of the right on land for industrial interest with social justice.

This type of research is a legal research. In this research, it is used statute approach, historical approach, and comparative approach. Statute approach is employed to analyze laws and regulation on land dealing with industry. Historical approach is taken to observe the history of the idea of land law from colonial regime to national law. Finally, Comparative approach is used to make comparison of Land Law of another countries and Indonesian Land Law.

In this research, it is found that: (1) there is no consistency between the idea behind as well as the principles of Agrarian Law and subsequent legislation; (2) principle laid down in TRIMS agreement has not been fully adopted; (3) there is no law and regulations indicate the utilization of the right of land for industry for the greatest welfare of the Indonesian people.

Keyword:

- The right of land
- TRIMS agreement
- The greatest welfare of the Indonesian people

SUMMARY

THE UTILIZATION OF RIGHT ON LAND FOR INDUSTRIAL INTEREST

By Mustafa

This research is about the principle of law on the utilization of right on land for industry. Discussed issues in this research would be: (1) legal principles laid down in laws on land dealing with the utilization of the right on land for industry before and after the enactment of Agrarian Law; (2) the adoption of principle laid down in the TRIMs agreement in the utilization of the right of land for investment; (3) the utilizations of the right of land for the greatest welfare of Indonesian people.

This type of research is a legal research. In this research, it is used to statute approach, historical approach, and comparative approach. Statute approach is employed to analyze laws and regulation on land dealing with industry. Historical approach is taken to observe the history of the idea of land law from colonial regime to national law. Finally, Comparative approach is used to make comparison of Land Law of other countries and Indonesian Land Law.

In this research, it is found that (1) there is no consistency between the idea behind as well as the principles of agrarian law and subsequent legislation; (2) principle laid down in TRIMs agreement has not been fully adapted; (3) there is no Law and regulations indicate the utilization of the right of land for industry for the greatest welfare of the Indonesian people.

Writing of the dissertation was divided into five chapters, each chapter consists of several sub chapters with discussion and the discussed materials.

Chapter I as the introduction, the chapter has been discussed concerning the background of problem, problem formulation, the objective of the study, and research utility. And then continuing of the discussion of theoretical and conceptual framework, research method that consists of research types, problem approach, law mater resources, data collecting procedures and law mater analysis. Chapter II, III and IV constitute content chapter while chapter V was as the closing chapter.

Chapter II, in this chapter discussed principles of right utilizing an Land before and after validity of UUPA that will explain concepts of right on land, right utilizing on land for industry before validity of UUPA started since Dutch occupation until independence era. In the independence era land utilizing has been discussing since 1945 to 1961 with the establishment of UUPA (Undang-undang Pokok Agraria). Furthermore will be discussed land utilizing for industry after validity of UUPA namely since 1961 to 1989 (establishment of industrial acts). Then continued discussion of right utilizing on land based on act No 22, 1999 and act No 32, 2004 about regional government in the framework of unitary application. Compared land utilizing in some countries.

Chapter III, in this chapter has been discussed agreement principles of TRIMs (Trade Related Investment Measure) connected to right utilizing an land for industry. The Discussion started from TRIMs concepts, stipulation in investment, history of TRIMs development, meaning of TRIMs in investment program on industrialization, implication of TRIMs toward Indonesian agrarian law for achieving wide

explanation and understanding all kind of discourse that developed in several countries about land utilizing for industry, so it is needed to study the principles of national law whether parallels with TRIMs or not.

Chapter IV, in this chapter discussed justice principles and prosperity on land utilizing for industry interest in the framework TRIMs agreement. Basically the discussion undertaken for analysing regulation of right on land for industry that consists of understanding of industry and industry region. Then continuing of discussing on justice principles on land utilizing for social justice industry. Industrialization is one of undertaken strategy for supporting economic development process for achieving greater prosperity. Therefore required to talk society prosperity principles on land utilizing for industry interest namely concerning several prosperity concepts. Some of land utilizing principles based on for greater society prosperity. After getting a critical reflection on strengths and weaknesses of UUPA (act No 5 1960), government regulation or PP No. 40, 1996 concerning (RGL), RGLB and right utilizing on land, and presidential decree No. 33, 1990 about land utilizing for industry region development, ministry for industry and trade no 500/M/PP/Kep/10/1997 concerning stipulation and reasons in giving permission of opening industry, permission for widening and industry registration sign, presidential decree No 41, 1996 concerning industry region and act no 5, 1984 about industry, so that it is needed to make an effort the renewal of law on land utilizing for industry in the framework of TRIMs agreement.

Chapter V constitutes the closing that contained conclusion of discussion about result of research on previous chapters and relevant suggestion and seem as an obligatory in renewal of law on land for industry in the framework of TRIMs agreement.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN HARAPAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
SURAT SA PENGUJI	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
RINGKASAN	vi
ABSTRACT	vii
SUMMARY	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR KETERANGAN KUNCI	xviii
DAFTAR SINGKATAN	xxix
BAB I PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	13
3. Tujuan Penelitian	17
4. Manfaat Penelitian	12
5. Keunggulan, Kelemahan dan Konsep	13
6. Metode Penelitian	40
a. Tipe Penelitian	40
b. Pendekatan Masalah	47
c. Sumber Bahan Hukum	44
d. Prosedur dan Analisis Bahan Hukum	45
7. Sistematika Penulisan	46
BAB II PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH SEBELUM DAN SEKELAH BERLAKUNYA UPA	
1. Konsep Tanah, Tanah dan Hukum Tanah Nasional	49
2. Konsep-prinsip Hukum Tanah Nasional	57

3	Penggunaan Hak Atas Tanah	74
a	Konsep Hak Atas Tanah	74
b	Prinsip-prinsip Tata Ciuna Tanah dan Penggunaan Tanah	85
4	Penggunaan Hak Atas Tanah Sebelum Berlakunya UUPA	87
a	Penggunaan Hak Tanah Zaman Hindia Belanda	87
b	Penggunaan Hak atas Tanah Zaman Kemerdekaan 1945-1960	99
5	Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Sesudah Berlakunya UUPA	107
a	Tahun 1960 - 1968 (UU Penanaman Modal)	107
b	Tahun 1968 - 1984 (UU Perindustrian)	111
c	Tahun 1984 - 2004 (UU Pemerintah Daerah Otonomi Daerah)	121
6	Perbandingan Penggunaan Hak Atas Tanah di Republik Rakyat Cina dan Indonesia	129
a	Penggunaan Hak Atas Tanah di Republik Rakyat Cina	131
b	Penggunaan Hak Atas Tanah di Indonesia	138

BAB III PRINSIP-PRINSIP PERJANJIAN TRIMs BERSKAITAN DENGAN PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK INVESTASI DALAM RANGKA INDUSTRIALISASI

1	Konsep TRIMs (<i>Trade Related Investment Measures</i>)	144
2	Kelenturan-kelenturan di Bidang Investasi yang digolongkan Sebagai TRIMs	152
3	Sejarah Perkembangan Perjanjian TRIMs	162
4	Makna TRIMs dalam Program Investasi pada Industrialisasi	172
5	Implikasi Perjanjian TRIMs Terhadap Hukum Agraria Indonesia	187
a	Prinsip Nasionalitas	194
b	Fungsi Sosial Hak Atas Tanah	201

6. Implikasi Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Terhadap Industriisasi	210
7. Penyediaan dan Penggunaan Tanah Bagi Kebutuhan Perusahaan	218

BAH IV. PRINSIP-PRINSIP KEADILAN SOSIAL DALAM PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK INDUSTRI DALAM RANGKA PERJANJIAN TRIMIS

1. Prinsip Keadilan dalam Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri	222
a. Konsep dan Testi Keadilan	227
b. Penggunaan Hak Atas Tanah yang Berkeadilan	236
2. Aspek Keadilan Sosial dalam Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk industri	241
a. Konsep dan Testi Keadilan Sosial	241
b. Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri yang Berkeadilan Sosial	250
3. Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri	253
a. Perkembangan Pembangunan Kawasan Industri	257
b. Industri dan Kawasan Industri	269
c. Penggunaan Hak Atas Tanah di Kawasan Industri	285
4. Perubahan Hukum di Bidang Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri Dalam Rangka Perjanjian TRIMIS	314

BAH V. PENUTUP

1. Kesimpulan	332
2. Saran	338

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR ATURAN HUKUMI

- A. UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**
JAMANDHE-ME-N I, II, III, IV)
- B. KEPUTUSAN MPR**
TAP MPR RI Nomor II-MPR/1993 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara
TAP MPR RI Nomor IX-MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- C. UNDANG-UNDANG**
Agrarische Wet (S 1870-118)
Agrarische Wet (S 1870-118)
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Penataan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN Tahun 1960 No 104, TLN No 2043)
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (LN Tahun 1967 No 1, TLN No 2818) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 (LN Tahun 1970 No 47, TLN No 2944)
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (LN Tahun 1968 No 25) yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1970 (LN Tahun 1970 No 47 penjelasan dalam TLN No.2944)
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Ketentuan Pokok Ketenagakerjaan (LN Tahun 2004 No 29)
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (LN Tahun 2004 No 85)
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (LN Tahun 1967 No 22, TLN No 2811)
Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rukhsah Susu (LN Tahun 1985 No 75, TLN No.3318)
Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN Tahun 1997 No 68)

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perubahan dan Penuktan U.N Tahun 1997 No 53, U.N No 3688)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Perubahan Pembentukan Organisasi Pengalangan Duna (WAD) U.N Tahun 1994 No 57, U.N No 3661)

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Eka Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (U.N No 49, U.N No 3859)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah U.N Tahun 1999 No 60, U.N No 3679)

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah U.N Tahun 2004 No 125, U.N No 4476)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Peraturan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 135)

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajah Daftar Perusahaan (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3214)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (Lembaran Negara Tahun 1984 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3274)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3614)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (U.N Tahun 2004 No 53, U.N No 3673)

D) PERATURAN PEMERINTAH

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1957 tentang Perusahaan Tanah-Tanah Negara (U.N Tahun 1957 No 14, penjelasan dalam U.N No 463)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1963 tentang Penetapan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah U.N Tahun 1973 No 61, penjelasan dalam U.N No 2535)

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1963 tentang Pemataan Mutu Berlakunya dan Pelaksanaan CIE Persewaan pemerintahan Umum (U.N Tahun 1963 No 96, penjelasan dalam U.N No 2581)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU Nomor 11

Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertanahan (LN Tahun 1967 No 22, TLN No 2831) (LN Tahun 1969 No 61, penjelasan dalam TLN No 2816)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1996 tentang Pengurusan Sanksi Administrasi dan Bea Cukai

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (LN Tahun 1996 No 58)

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Tetap oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1997 tentang Pengisian Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Lainnya, Penetapan Hak Penghasilan (LN No 79, TLN No.3708) Ditetapkan pada tanggal 7 Oktober 1997

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom (LN Tahun 2000 No 54, TLN Tahun 2000 No 165)

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1985 tentang Kewenangan Pemerintah, Pembinaan dan Pengembangan Industri (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3330).

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1995 tentang Loan Usaha Industri (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3596);

E. KEPUTUSAN PRESIDEN

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Pemenuhan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Pavingan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing

Keputusan Presiden Nomor 47 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal

Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Keputusan No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertubuhan Nasional

Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1985 tentang Badan Pertubuhan Nasional diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, kemudian diubah dan diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000

Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1989 tentang Tim Koordinasi Pengelolaan

Tata Ruang Nasional

- Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertahanan Nasional**
- Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan**
- Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Non Departemen.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1974 tentang Pola-pola Organisasi Departemen.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1987 tentang Pembinaan Penyederhanaan Ekm Usaha Industri.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1998 tentang Kedudukan, Tugas dan Susunan Organisasi Departemen Sebagaimana Telah Diubah Beberapa Kali Terakhir Dengan Keputusan Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 1999.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 122/M Tahun 1998 tentang Penempatan Kabinet Reformasi Pembangunan.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 625 Tahun 1999 tentang Bahan Peledak.**
- Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Pertanian di Bidang Usaha.**
- Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Pengawasan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri.**
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri.**

F PERATURAN MENYIJI

- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1963 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Pengusahaan Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan Tentang Kebijakan lainnya**

- Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelaksanaan Kewenangan Hak Atas Tanah kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Kewenangan Pemilikan dan Pembentukan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pengecualan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Perusahaan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Perumahan dan Pengecualan Perumahan Hak Atas Bayan-bayun Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftaran
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh dan Mengikuti dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Penanaman Modal diselenggarakan oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1986 tentang Pendaftaran Hak Paksa dan Hak Pengelolaan
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 tentang Penyerahan Perumahan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemusukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang ketentuan mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun Tahun 1994 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1996 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemusukan Uang dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara
- Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 250/KP/SK/10/1994 tentang Pedoman Teknik Penyusunan, Pengendalian, Dan/atau Terlepas Terlepas Lingkungan Hidup Pada Sektor Industri.

Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 148/M/SK/7/1995 tentang Pencapaian Jenis dan Komoditi Industri yang Proses Produksinya Tidak Merusak Ataupun Membahayakan Lingkungan Serta Tidak Mengganggu Sumberdaya Alam Secara Selektif,

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 254/MPP/Kep/7/1997 tentang Kriteria Industri Kecil dan Perdagangan Kecil di Lingkungan Departemen Perindustrian dan Perdagangan,

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 444/MPP/Kep/9/1998 jo. Nomor 24/MPP/Kep/11/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Perindustrian dan Perdagangan;

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 394/MPP/Kep/9/1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja Wilayah Departemen dan Perindustrian dan Perdagangan di Propinsi dan Kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan di Kabupaten/Kotamadya;

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 589/MPP/Kep/10/1999 tentang Pencapaian Jenis-jenis Industri Dalam Pembinaan Masing-masing Direktorat Jendral dan Kewenangan Pemberian Izin Bidang Industri dan Perdagangan di Lingkungan Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

G. PERATURAN DAERAH

Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 3 Tahun 1987 kemudian diubah oleh Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1994 dan terakhir diubah lagi dengan Peraturan Daerah nomor 3 Tahun 1997 mengenai tata pemukiman tanah yang dikuasai oleh pemerintah kota Surabaya.

Peraturan Daerah Kotamadya Surabaya Nomor 23 Tahun 1997 tentang pembetulan, susunan organisasi dan tata kerja dinas pengelolaan tanah daerah kota Surabaya

Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 202 tahun 1997 kemudian diubah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 22 tahun 1993 tentang tata cara penyelesaian izin pemakaian tanah atau tempat-tempat yang dikuasai oleh pemerintah kota Surabaya

Keputusan Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 Tahun 1995 yang telah diubah dengan Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 17 Tahun 1996 tentang perubahan peraturan Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 27 tahun 1995 tentang tata cara mendapatkan HGU atas tanah hak pengelolaan

DAFTAR SINGKATAN

AFTA	Asian Free Trade Area
BW	Burgerlijk Wetboek
Banpres	Keputusan Presiden
BB	Big Bad
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
ECOSOC	Economic and Social Council
FAO	Food and Agricultural Organization
GG	Government General
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HGB	Hak Guna Bangunan
HGU	Hak Guna Usaha
HSMN	Hak Menagawa Negara
HSHH	Hak Menampung Hasil Hutan
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HMB	Hak Membuka Tanah
HPT	Hak Pengelolaan
IS	Indische Staatsregeling
IBRD	International Bank for Reconstruction Development

JIIP	Jakarta Industrial Estates Pulogadung
KIRKW	Rencana Tata Ruang Wilayah
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
Inpres	Instruksi Presiden
ITO	International Trade Organization
Kantor	Kantor Dinas
Kantor	Kantor Wilayah
Keppres	Keputusan Presiden
MD	Perusahaan Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Permeneg	Peraturan Menteri Agraria
Permenlu	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perum	Perusahaan Umum
PMA	Penanaman Modal Asing
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
PP	Peraturan Pemerintah
PPAT	Pejabat Pembuat Akta Tanah
RR	Repealing Reglement
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
SDA	Sumber Daya Alam
SILK	Surabaya Industrial Estates Rungkut
SST	Service and Sales Tax

Stb	Statblad
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TRIMS	Trade Related Investment Measures
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Right
URMEN	Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UUIPA	Undang-Undang Pokok Agraria
UUPLH	Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPR	Undang Undang Perencanaan Ruang, UU No 24 Tahun 1992
WTO	World Trade Organization



BAB I PENDAHULUAN

I. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka menjamin kelangsungan proses pembangunan ekonomi jangka panjang dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan, Indonesia tidak bisa hanya berfokus pada sektor pertanian tanpa proses industrialisasi. Walaupun industrialisasi itu penting, namun perlu diakui bahwa industrialisasi itu bukan merupakan tujuan akhir melainkan hanya merupakan salah satu strategi yang ditempuh untuk mendukung proses pembangunan ekonomi guna mencapai kemakmuran rakyat Indonesia yang berkeadilan sosial.

Pada era industrialisasi, Pembaruan Agraria sebagaimana dimaksudkan dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 memiliki strategi karena bertujuan untuk menjamin keadilan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria khususnya tanah dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Industrialisasi mendorong kebutuhan perumahan yang semakin tajam terhadap mekanisme pasar, namun belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum lokal terhadap perolehan dan penggunaan tanah. Tantangan global dewasa meradang terhadap Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) juga menuntut UUPA untuk dikaji ulang, direvisi disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.

Menurut Achmad Saadiki tidak seperti UUPA-1960 ditahukan yang pada awal yang ketika pada saat ini kehadiran modal asing telah menjadi kebutuhan bangsa ini. Oleh karena itu UUPA memerlukan reinterpretasi secara konstitusional. Menyapa demikian, oleh karena secara ideologis doktrin *land for the labor* Pasal III UUPA, yaitu tanah untuk petani, seperti saat UUPA ditahukan tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperjualbelikan dalam pasar bebas. Para petani tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti zaman UUPA-1960, tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya kota yang memilikinya, tanah di daerah pinggiran kota maupun di pedesaan. Tanah berubah nilai menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan lewat pasar modal. Jadi transaksi tanah berarti menantang dan melewati batas-batas bernilai nasional.

Demikian juga produksi yang berasal dari tanah, bukan lagi dipengaruhi oleh kebutuhan lokal saja, tetapi sudah meluber, menginternasional. Itulah mengapa program-program landreform dalam arti sempit dengan mengalokasikan tanah kepada petani tak berhasil atau bahkan lara sama dengan membebaskan tanah seluas dua hektar secara hukum (Pasal 17 UUPA) perlu ditinjau kembali, karena nilai keveduan tanah yang kurang karena pertambahan penduduk. Kekuatan dalam persaingan ekonomi global akan mempengaruhi kesetaraan petani sehubungan dengan persaingan produk-produk pertanian di pasar domestik maupun internasional.

Empus Pembangunan Nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila, serta bahwa hakikat Pembangunan Nasional adalah Pembangunan Manusia Indonesia seluruhnya, maka kebijakan pelaksanaan pembangunan Nasional adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai amandemen.

¹ Achmad Saadiki, *Studi Hukum Tanah dalam Masyarakat dan Orban Agraria*, Pidat Pengabdian Guru Besar Ilmu Hukum, Universitas Hrawansa Malang, h. 10.

Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang menerapkan pasal 32 ayat 131 UUD 1945, pada hampian konsiderans menyedepankan bahwa 1999A harus berdasarkan Pancasila yang sila ketimanya adalah sila keadilan sosial. Ini berarti bahwa Undang-Undang Pokok Agraria harus beresakan keadilan sosial dalam Pancasila. Namun hal ini tidak berarti bahwa sila-sila lain dalam Pancasila dapat dilepasisahkan kaitan dan penerapannya satu dari yang lain.

Rumusan pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menerapkan sila ketuhanan Yang Maha Esa menunjukkan hal itu. Disebutkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Untuk sementara dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa asas yaitu (1) asas menguasai dari negara, (2) asas penggunaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (3) asas keadilan sosial dalam Pancasila dalam arti bahwa di dalam upaya mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sila-sila lain di dalam Pancasila tidak dapat dilepasisahkan dari sila keadilan sosial.

Bila disederhanakan, asas yang disebut pertama memasyarakat suatu tanah di negara Indonesia, dan asas yang disebut kedua dan ketiga menyangkut penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diukur dengan dua

permentu yaitu (1) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (2) dipertankan secara berkesinambungan, sesuai dengan Pancasila.

Asas-asas tersebut di atas dituangkan sebagai dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Adapun untuk ketentuan dan penggunaan tanah, asas-asas tersebut menguasainya Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tentang ketentuan tentang penggunaan tanah dan peruntukannya, dengan pernyataan:

Dengan mengingat ketertarikan-kepercayaan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 4 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosiasisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan, peruntukkan 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, serta dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perikanan dan peternakan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri transmigrasi dan pertambangan.

Di dalam kerangka membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan, peruntukkan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, asas-asas tersebut diharapkan tertera di dalamnya.

Atas pertimbangan jangka panjang di bidang ekonomi dalam pembangunan nasional adalah tercapainya struktur ekonomi yang seimbang yang di dalamnya terdapat ketertarikan dan kekuatan industri yang maju yang

² Rosali J. Utahsu, 1997, *Integrasi Agraria Dalam Proses Jalan Pembangunan Jarak Jauh*, Surabaya: Institut Teknologi Sepuluh Nopember, Universitas Gadjah Mada, * 10.

didukung oleh kekuatan dan kemampuan perantara yang unggul, serta merupakan pangkal tolak bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas keuletannya sendiri.

Tidak mencapai sasaran pembangunan di bidang ekonomi dalam pembangunan nasional, industri merupakan peranan yang penting dan oleh karena itu perlu lebih dikembangkan secara seimbang dan terpadu dengan meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif serta mengoptimalkan secara optimal seluruh sumber daya alam dan manusia yang tersedia.

Pembangunan industri dipandang untuk komandani perekonomian nasional, meningkatkan keadilan nasional, meningkatkan perantara aktif, efisiensi, produktivitas masyarakat, serta daya saing dalam meningkatkan barang dan jasa yang semakin berhasil tumbuh, melalui peningkatan keterkaitan yang saling memperkuat dan saling menguntungkan antara industri besar, industri menengah, dan industri kecil, peningkatan keterkaitan antara industri dan perdagangan dengan sektor-sektor ekonomi lainnya dalam rangka meningkatkan penggunaan pasar dalam negeri dan perluasan pasar luar negeri, peningkatan kemampuan rancang bangun, rekayasa dan konstruksi dengan memanfaatkan teknologi untuk dapat menghasilkan produk unggulan bernilai tambah tinggi. Penyebaran lokasi industri ke luar Jawa lebih dipalakkan untuk mendorong pengembangan wilayah kesekelilingan industri, memperluas lapangan dan kesempatan kerja dan kesempatan

berusaha serta pemanfaatan sumber daya selengkap dengan tetap menjaga fungsi dan mutu lingkungan hidup.

Setelah Indonesia menandatangani perjanjian Marrakesh April 1994, peraturan hak atas tanah bagi investasi perlu ada perubahan bila itu disahkan karena pembangunan ekonomi itu telah mendorong berkembangnya usaha-usaha yang terkait dengan tanah seperti tanah tidak lagi difungsikan sebagai faktor produksi namun ditempatkan sebagai sarana investasi dan spekulasi. Globalisasi ekonomi telah memunculkan keinginan dan tuntutan untuk menghilangkan batas kebangsaan dalam kepemilikan tanah. Globalisasi ekonomi juga mendorong pemilikan dan peralihan hak atas tanah berdasarkan mekanisme pasar yang lebih lanjut dapat berakibat semakin terpecahnya pemilikan tanah. Keterbukaan antara undang-undang UUPA dengan ketentuan di atas telah mengakibatkan ketunggalan dan kemunduran kualitas tanah, berkurangnya akses rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan tanah, meningkatnya konflik perantahan terutama konflik struktural dan terdesaknya hak ulayat masyarakat adat. Dengan demikian maka UUPA perlu perubahan mendasar.

UUPA 1960 dengan prinsip nasionalisasinya memberikan kewenangan yang sangat luas pada negara melalui Hak Asinguasai Negara Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa

Ayat (1) atas dasar ketentuan Pasal 3 ayat 3 UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 huruf, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada lingkaran tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia

Ayat (2) Hak Asinguasai Negara termasuk dalam ayat 1 Pasal ini meliputi wewenang: untuk

- a. mengatur dan menyelenggarakan pemukiman, penggunaan, prosedur dan perolehan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
- 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 dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa

¹ Soedarso, 2003, *Proses dan Hak Atas Tanah dalam Hubungan dengan Investasi*, Program Pasca Sarjana, Universitas Antartika Surabaya, h. 100

undang ini menyatakan "Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dan rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan tertentu setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehutanan, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya".

Tuntutan untuk melakukan pembalikan dan perubahan arah politik dan Hukum Agraria di Indonesia bermula pada akhirnya Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) No. IX Tahun 2001 tentang Pembinaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam keputusan tersebut dapat juga dijumpai arah kebijakan sebagai berikut

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan yang didasarkan pada prinsip Pembinaan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.
- b. melakukan perubahan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkaitan dengan memperhatikan kepeadilan sosial untuk rakyat.
- c. menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui investansasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- d. menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penyatuan hukum dengan didasarkan atas prinsip Pembinaan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- e. memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan Pembinaan Agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya alam yang terjadi.
- f. mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembinaan dalam melaksanakan program Pembinaan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya alam yang terjadi.

Ketetapan MPR RI tersebut di atas menimbulkan arti penting bagi pengaturan dan peneyakan Hukum Agraria di Indonesia pada masa mendatang, mengingat ketentuan tersebut berkedudukan sebagai

1. arah ketetapan strategis dalam membenkan pengaturan di bidang agraria sehingga akan dapat meredakan terjadinya perubahan terhadap visi, misi yang terkandung dalam ketetapan peraturan perundangan agraria yang ada selama ini. Dengan perkataan lain melalui ketetapan MPR ini telah lahir politik agraria yang lebih manusiawi,
2. dasar validitas jundis atau keabsahan bagi peraturan Hukum Agraria di Indonesia yang ada harus bersumber dan sesuai dengan substansi yang terkandung dalam ketetapan MPR tersebut di atas.

Jenis dengan demikian ketetapan MPR RI tersebut di atas, harus diikuti dengan usaha untuk mewujudkan lahirnya peraturan hukum untuk menggantikan peraturan yang lebih sesuai serta melakukan penerapan peneyakan terhadap peraturan-peraturan yang sudah sesuai bahkan mendapatkan pengakuan dari sisi ketetapan MPR tersebut, seperti misalnya pelaksanaan land reform. Jika demikian, ini berarti perlu adanya "political will" dan pemerintah dalam melaksanakannya, termasuk di dalamnya pelaksanaan program land reform. Ragaimanapun juga penerapan peraturan hukum selain ditentukan oleh substansi hukumnya, juga dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum masyarakat dan sikap aparat penegak hukum sehingga perwujudan dari "political will" pemerintah. Kegiatan aspek tersebut akan saling mempengaruhi, tidak dipungkiri salah satu dari aspek tersebut dapat mempengaruhi dan mengganggu penegakan hukum. Dari aspek

¹ Erwin Dwi Hasto Teguhdwi Wibisono, *Peraturan Perundang-undangan*, Vol. 18, hal. 107.

substansi hukum, misalnya, materi peraturan hukum tersebut harus mencerminkan perkembangan dinamika masyarakat. Dengan demikian perlu dilakukan perubahan (ap. to law) terhadap substansi hukum yang "out of date" agar penerapannya dapat lebih optimal.

Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 (LN Tahun 2000 Nomor 206, tentang Program Pembangunan Nasional (PROGNAS) Tahun 2000-2004 pada era kebijakan pembangunan ekonomi salah satunya adalah memperbaharui kelengkapan peraturan untuk meningkatkan pemondasian penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dari masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional, karena setiap pembangunan baik yang di lakukan oleh Pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat lokal, legal dan keberutuhan akan tanah sebagai wadah keberutuhan.

Dasar konstitusional yang dipergunakan dalam pengujian masalah tanah di Indonesia adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas dasar pemaknaan demikian, maka secara teoritik kepemilikan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi penggunaan hak atas tanah. Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak

setiap orang, merupakan tanggung jawab bagi pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memertuhkan (Pasal 17 ayat (2) UUD No. 99 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia). Kebijakan pembangunan di bidang industri di masa lampau yang antara lain telah menempatkan bidang industri pada posisi yang sangat diandalkan dan dipromosikan itu, dengan tidak menentu kebijakan tentang pembangunan industri secara eksplisit dan secara positif, rupanya dalam era pembangunan ekonomi kerakyatan ini akan mengalami perubahan yang fundamental.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa perubahan fundamental dalam kebijakan ekonomi nasional ke ekonomi kerakyatan adalah dalam penguasaan pembangunan ekonomi perantara (agroindustri) dalam hal pemanfaatan tanah dan penggunaan tanah di bidang produksi industri, yang akan dipromosikan untuk keperluan pertanian (agroindustri). Perubahan fundamental lain adalah dalam perlakuan terhadap para pelaku ekonominya. Perusahaan yang terus dipromosikan sebelumnya adalah pengusaha berskala kecil dan menengah dan usaha yang berbentuk koperasi, itu pun dilakukan untuk mengabdikan pengusaha berskala besar dan usaha berbentuk BUMN. Pergeseran penetapan prioritas penanganan masalah dengan demikian diperlukan dalam kebijakan penetapan skala dan bentuk usaha dan dalam luas ruang penggunaan tanah yang perlu lebih dibatasi. Oleh karena itu, masalah yuridis tentang penggunaan tanah untuk usaha industri perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan komprehensif.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan tersebut, maka permasalahan dalam penelitian disertasi ini adalah

- a. Prinsip-prinsip UUPA dalam penggunaan hak atas tanah untuk industri
- b. Prinsip-prinsip Peraturan TRIMs (Trade Related Investment Measures) tentang penerapan disiplin dalam bidang investasi yang berkaitan dengan industrialisasi
- c. Prinsip-prinsip penggunakan Hak Atas Tanah untuk industri dalam rangka perjanjian TRIMs yang berdasarkan sward

3. Tujuan Penelitian

- a. Menemukan rum untuk menemukan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Pokok Agraria tentang Penggunaan Hak Atas Tanah untuk industri.
- b. Untuk menemukan prinsip-prinsip Peraturan TRIMs tentang penerapan disiplin bidang investasi yang berkaitan industrialisasi
- c. Untuk menetapkan prinsip-prinsip penggunaan hak atas tanah untuk industri dalam rangka perjanjian TRIMs yang berdasarkan sward

4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam pengaturan penggunaan hak atas tanah untuk kepentingan industri pada era perdagangan multilateral, sehingga dapat sejalan dengan perjanjian TRIMs (Trade Related Investment Measures)

Penelitian ini diharapkan memberikan semua tentang prinsip-prinsip yang terdapat pada UUPA dan peraturan perundangan di bidang penggunaan tanah untuk industri yang tidak sinkron dalam mengikuti perkembangan pada era industrialisasi dan perbedaan prinsip-prinsip dalam UUPA dan peraturan perundangan di bidang penggunaan tanah yang perlu diadakan perubahan hukum. Penelitian ini juga diharapkan memberikan semua apakah pemerintah dengan peraturan perundangan di bidang penggunaan tanah dalam memberikan tanah pada perusahaan industri mempengaruhi rasa keadilan dalam masyarakat.

Isi dari penelitian tentang penggunaan hak atas tanah untuk industri dalam rangka perjanjian ERITA ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis dalam rangka penemuan konsep-konsep baru, bila mungkin teori baru dalam rangka penelitian hukum mengenai khususnya penggunaan tanah untuk industri.

5. Kerangka Teoritik dan Konseptual

a. Hak Menguasai Atas Tanah

Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) beserta dengan perundang-undangan lainnya merupakan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda sebagaimana yang tersebut dalam "Dietum Memutuskan UUPA" di bawah perkataan "Undang Mengahuf". Peraturan dan keputusan yang disebut adalah *Agrarwet* No. 1670 No. 33, *Wet omtrent de Agrarwet* No. 1670 No. 114, *Agarwet* No. 1670 No. 119, *o. Koninklijk Besluit* No. 1672 No. 24 dan *Wet o. Koninklijk Besluit* No. 1672 No. 24.

Hukumnya sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai Hypotheek. Khusus mengenai Hypotheek juga dinyatakan tidak berlaku lagi sejak diundangkan Undang-Undang No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-benda yang berkaitan dengan tanah, LNRI Tahun 1996 No. 42-TLNRI No 3632

Tujuan diundangkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

sebagaimana yang diungkapkan dalam pengesahan umumnya, adalah :

- 1) Melenakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membatunkan ketertarikan, kebahagiaan, dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat baru dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur
- 2) Melenakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
- 3) Melenakkan dasar-dasar untuk menambatkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam UUPA, dimuat hubungan antara Negara dengan sumber daya agraria, yaitu menempatkan Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam kedudukannya bukan sebagai pemilik sumber daya agraria, melainkan hanya mengatasnamakan saja, sebagaimana yang dinyatakan di dalam pasal 33 ayat (3) UD 1945 dan pasal 2 UUPA.

Perkataan "dikusasi" dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk pada lingkungan tertentu :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan penuntakan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa

- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan pertalian-pertalian hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa

Atas dasar ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, wewenang hak menguasai dan Negara tersebut dapat dilimpahkan kepada Daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan UUPA dan peraturan yang lebih tinggi

Khusus mengenai kewenangan di bidang pertanahan dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada Badan Pertanahan Nasional (BTN) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Keputusan Presiden (Keppres) No. 25 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional

Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dinyatakan bahwa :
Perubahan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkaitan dengan pemenuhan kembali penggunaan, pemilikan, penghapusan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka menciptakan kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan ketertarikan bagi seluruh rakyat Indonesia. Di antara unsur yang penting pasal tersebut adalah :

- Pertama* ialah suatu proses yang berkesinambungan, yakni adanya kebijakan yang telah diadopsi secara konsisten dan terus menerus dilaksanakan. Perubahan kebijakan yang terlalu sering dilakukan akan menimbulkan ketidak pastian hukum
- Kedua* proses tersebut berupa pemenuhan kembali penggunaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria. Perubahan pemilikan kembali tujuannya dimaksud sebagai perubahan struktur hubungan antara manusia dengan sumberdaya alam serta

hubungan antara manusia dengan manusia yang berkaitan dengan sumberdaya alam.
Juga nilai yang melandasinya ialah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.
Dalam upaya melakukan pemburuan agraria, maka setiap keputusan atau langkah yang diambil di bidang perantahan, kehutanan, perairan, mineral dan sebagainya seharusnya mengingat akan hal-hal tersebut di atas.”

Masalah perantahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah dalam kompleksitasnya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA ataupun peraturan-peraturan lain yang relevan perlu dilengkapi dengan pemikiran yang luas terhadap peraturan pelaksanaannya. Apabila hal ini tidak diperhatikan akan timbul kesenjangan kemudian menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dua dicermati ketentuan-ketentuan dalam UUPA, sebagian besar menitikberatkan pada bidang pertanian sebagaimana dalam konstitusi menumbuhkannya, karena pada waktu diundangkan UUPA tahun 1980 perekonomian bangsa Indonesia masih bercorak agraris. Pada era industrialisasi dan globalisasi sekarang ini ketentuan-ketentuan tersebut sudah tidak sesuai lagi, sehingga perlu direvisi. Pengaturan penggunaan tanah untuk industri dalam UUPA hanya disebutkan pada bagian dari satu pasal yaitu pasal 14 ayat (1) huruf c. Oleh karena itu sudah saanya dibuat undang-undang tentang penggunaan tanah untuk industri dan tanah untuk investasi. Ketentuan pasal 10 UUPA yaitu prinsip-prinsip dasar untuk lain

¹ Yohanes Sudis, *2004, Reforma Hukum dan Kebijakan Perencanaan Kawasan Untuk Mempertahankan Keberlanjutan Ruang dan Alam: Menemukan Area Cukai Mekar*, h. 10.

(dalam hal ini, UU) juga sudah tidak sesuai dengan perkembangan pembangunan maka perlu juga direvisi

b. Peraturan Perundang-undangan

Dalam suatu negara (negara mana saja) diperkenalkan semen UUJ (1945) sebagai "negara berdasar atas hukum" yang modern, fungsi perundang-undangan bukanlah hanya membuat bentuk pada undang-undang, nalar dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukan hanya sekedar produk bentuk negara di undang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang ditetapkan.

Kata "perundang-undangan" merupakan terjemahan "legislation", "prolegislation", "legislation", dan "legislation" dan arti Peraturan, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara dan jenis yang tertinggi yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah sampai yang rendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dan kekuasaan perundang-undangan. Integritas atau kesatuan hukum, regularitas proses kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.

Tuntutan akan kecenderungan kepastian dan demokratisasi dalam segala lapangan kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya; melalui gerakan reformasi, mendorong perlunya hukum yang lebih responsif terhadap perubahan gerakan pemukiman dan aturan-aturan ke asas dan pencapaian substansi, bukan sekedar keadilan prosedural.

Tipe hukum responsif mempunyai komitmen kepada "hukum berprespektif konsensus", yaitu hukum yang :

- a) Memperhatikan target-target masyarakat.
- b) Menyerasub kebutuhan manusia secara holistik (fisik, psikis dan moral)
- c) Mencoba untuk kebutuhan-kebutuhan rakyat pada umumnya dan
- d) Tanggap atas kasus-kasus individual.⁷

Hans Kelsen dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenlehre des Rechts*), di mana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan bertapis-lapis dalam suatu hierarki yang sususun, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat disusun lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan final, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibenak oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sehingga Norma Dasar yang menetapkan peluang bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

Tanpa jenjang norma hukum dan Hans Kelsen ini dalhama oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkel yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte*

⁷ Mubandha Fadjar, (200), *Reformasi Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan*, In-Tanis, Malang, h. 118

Rechtsquellen. Menurut Adolf Mehl, suatu norma hukum itu ke atas di benarkan dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai kuasa berlaku (*rechtswaardig*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu bergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya ditakut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya lenyap atau terhapus pula.

Berdasarkan teori Adolf Mehl tersebut dalam tahun 1907 jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Dalam hal ini susunantahierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.⁴

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut.

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c) Peraturan Pemerintah.

⁴ Maria Farida Indriati Soeparto, 1998. *Hukum Perundang-undangan*, Kencana Yogyakarta, hlm 25

d) Peraturan Presiden;

e) Peraturan Daerah. (pasal 7 ayat 1 No.10 tahun 2004)

Penempatan Pancasila sebagai sumber dan segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara sehingga setiap Menteri atau Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Sedangkan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, seperti lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan, dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu perundang-undangan secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa menimbulkan kebingungan yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.

c. Industrialisasi

Semenjak pembangunan ekonomi dimulai secara terencana sejak tahun 1964, sesungguhnya pendekatan yang digunakan Indonesia adalah

strategi industrialisasi. Strategi ini dipilih setidaknya karena dilandasi oleh dua pertimbangan penting. Pertama, pada tahun-tahun tersebut negara-negara di seluruh dunia juga mengerjakan proyek industrialisasi di negaranya masing-masing. Kedua, sejarah negara-negara yang telah berhasil memajukan ekonominya selalu melewati tahapan industrialisasi pada proses pembangunannya.

Industrialisasi merupakan konsekuensi logis pembangunan. Ia adalah bagian terpenting setiap proses pembangunan. Dunia ketiga industrialisasi di Indonesia juga merupakan strategi yang tidak bisa ditawar lagi demi percepatan transformasi sosial dan tercapainya tujuan pembangunan itu sendiri. Sejak awal, keberhasilan strategi industrialisasi tidak bisa dipisahkan dengan konsep pembangunan, sebagai suatu alternatif menajarahkan masyarakat. Guner Myrdal, ekonom muslimab-kelembagaan, mengungkapkan bahwa industrialisasi yang diwujudkan dengan pendirian pabrik-pabrik besar dan modern, bagi politik dan pemerintahan merupakan ungkapan kemajuan dan keberhasilan pembangunan. Bagi Rajesh Chandra industrialisasi dianggap sebagai sesuatu yang penting karena ia memiliki keuntungan-keuntungan obyektif. Keuntungan itu adalah:

- (1) Bahwa posisi produk manufaktur sektor industri rata-rata mempunyai nilai tukar (*term of trade*) yang lebih tinggi daripada produk pertanian.
- (2) Kenyamanan ekspansi permintaan pendapat (*income elasticity demand*) produk manufaktur sektor industri yang jauh lebih tinggi daripada produk pertanian, khususnya pada konsumen yang pendapatnya tinggi.
- (3) Sektor manufaktur terbukti lebih efisien dalam memanfaatkan sumberdaya ekonomi ketimbang sektor lainnya. Paling tidak, argumen-argumen tersebut dapat dijadikan sebagai bentuk pemertaan dan

keharusan untuk melakukan industrialisasi pada pola pembangunan Indonesia. Hingga saat ini, tidak ada satu pun negara yang melakukan pembangunan tapi menolak konsep industrialisasi.⁷

Pada tataran kerangka teoritis, sesungguhnya definisi konsep industrialisasi sendiri sudah banyak mengalami revisi. Mula-mula, revisi-revisi yang dilakukan tersebut bukan berarti saling bertentangan dan menepisakan. Revisi dan modifikasi tersebut lebih bersifat *complementary* (komplementaris) historis yang berkenaan dengan revisi-revisi yang ada dalam konsep industrialisasi bisa ditagasi dan dikategorikan menjadi tiga fase.

Pertama, pandangan yang dipegang Ullrich dan Kuznets. Keduanya bersepakat bahwa industrialisasi dikatakan berhasil apabila ia mampu menggeser orientasi dan cara dalam berproduksi, dari yang pada awalnya mengandalkan sektor agraris menuju sektor manufaktur. Kelompok ini lampau-kira kurang begitu memperhatikan bagaimana sesungguhnya mekanisme transformasi struktural tersebut bisa terjadi. Untuk menutupi kelemahan ini, Barstow, yang juga bisa dikategorikan pada kelompok ini, menyatakan bahwa tingkat *survive* dan *take-off* yang mencapai 10-15% minimal bisa dijadikan indikator untuk menguji perkembangan nasional. Dengan begitu, berarti proses industrialisasi tersebut sudah terjadi.

Kedua, pandangan tokoh-tokoh neo klasik Arthur Lewis dan Hollis Chenery. Pandangan kelompok ini lebih memusatkan perhatiannya pada mekanisme yang memungkinkan perekonomian negara-negara tertinggal

⁷ Rajesh Chandra, 1992, *Industrialization and Development in the Third World* (Chapman and Hall, New York).

mampu memandirikan struktur perekonomiannya, dan sektor pertanian tradisional menuju sektor industri manufaktur dengan penggunaan mesin-mesin baru, yang hal itu dilakukan secara sengaja dan direncanakan (intentional). Todaro mengatakannya sebagai aktivitas perekonomian modern. Parulianjan non-klasik ini mempunyai perhatian yang serius tentang bagaimana mekanisme transformasi struktural, yang kurang diperhatikan oleh pandangan pertama, bisa terjadi. Alat analisa yang digunakan adalah teori harga, aliran sumberdaya tenaga kerja dan model ekonometrik.¹¹

Kelapa pandangan yang diajukan Juan Robinson dari Cambridge University serta Cohen dan Zysman dari California University. Mereka memberi penjelasan bahwa transformasi ekonomi yang terjadi karena proses industrialisasi, seluruhnya dipahami bukan hanya dalam konteks pergerakan struktural dan sektor pertanian menuju sektor manufaktur, tetapi juga harus dimaknai sebagai proses dinamik yang terjadi dalam sektor pertanian dan sektor-sektor lain sebagai pendukungnya. Parulianjan non-klasik menekankan sektor pertanian sebagai pola dasar pembangunan dan sektor industri sebagai motor pembangunan dengan ketengangan dan keterkaitan erat.

Pandangan-pandangan itu pada dasarnya merupakan bahan rujukan utama bagi proses industrialisasi yang dijalankan Orta. Industrialisasi yang terjadi di Indonesia, seperti yang termuat dalam lambaian Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, Soeharto, di depan Gedung DPR pada tahun 1975, memfokuskan kebijakan industrialisasi pada

¹¹ Todaro N.P. 1991. *Economic Development in The Third World*. London: Longman.

- (1) Industri strategis untuk kebutuhan kehidupan rakyat.
- (2) Industri ekspor, yakni industri yang dididukung pasar ekspor yang baik atau memiliki peluang pasar dan potensi yang besar, serta memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif yang bisa dikembangkan.
- (3) Industri yang proses sepeleahnya meningkatkan kesejahteraan nasional, baik berupa alam maupun manusia. Hal ini ditujukan agar pembangunan tidak saja berhasil memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan, melainkan juga mesti bisa meningkatkan derajat ekonomi masyarakat hanya.
- (4) Industri yang dapat dikembangkan dan meningkatkan kegiatan perekonomian di daerah di luar Jawa, terutama di kawasan Indonesia Timur. Ini dimaksudkan sebagai fungsi pemerataan dan Indologi Pembangunan yang dicembungkan.
- (5) Keempat orientasi industrialisasi tersebut dilakukan dengan memperhatikan nilai-nilai strategis lainnya, setiap industri yang dilakukan harus memiliki nilai strategis dalam rangka pengembangan model industri yang lain dan diharapkan semuanya bisa saling mendukung.¹¹

Mengetahui apa yang digunakan sebagai ketentuan kebijakan industrialisasi di Indonesia, maka hal itu adalah konsep pembangunan yang ideal. Namun realitasnya, arah industrialisasi seperti di atas ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dalam pelaksanaannya, industrialisasi yang dilakukan sampai menunjukkan fenomena yang kontraproduktif dengan pola dasar yang sudah digariskan. Secara umum, industri yang dijalankan menampakkan beberapa paradoks, baik secara konseptual maupun operasional. Secara konseptual, industrialisasi Indonesia hanya mengacu pada definisi kelompok pertama, yakni terjadinya transformasi pertama sektor pertanian terhadap sektor industri, sekadar untuk memenuhi target pertumbuhan dan pendapatan nasional. Jauh dari itu, industrialisasi yang dilakukan nampaknya melenceng dan apa yang diidealisasikan. Hanya kesejahteraan alam maupun manusia dan dana yang digariskan untuk industri-industri yang tidak dapat melibatkan kepentingan

¹¹ Saiful Anif, 2000, *Model dan Pembangunan*, Penerbit Pustaka, Yogyakarta, h. 24.

calnya ini diperparah dengan kenyataan bahwa industri yang tidak terkait dengan sektor basis (pertanian) justru semakin digalakkan.

d. Kawasan Industri

Penggunaan istilah kawasan industri dalam rangka pengembangan dan pembangunan pemukiman khususnya, serta dalam pembangunan ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya di Indonesia relatif baru. Istilah tersebut baru mulai dipergunakan pada tahun 1969 ketika diberlakukan Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1969 tentang kawasan industri untuk mengungkapkan suatu pengertian tempat pemukiman kelompok perusahaan industri dalam suatu area tersendiri.

Pedoman baru yang dipergunakan sebelumnya sejak semesta tahun 1971-an sebagaimana terjemahan dan kata "industrial estates" adalah "lingkungan industri, blok untuk kelompok perusahaan industri kecil, daerah industri," atau "kawasan" industri. Atas dasar bahwa pasal 14 ayat 1 mengamanatkan pemerintah untuk menyusun rencana umum pemukiman, penentuan dan penggunaan tanah (pasal ini kemudian dikawal sebagai pasal 14a guna tanah), pasal dimaksud sudah menyebut secara peruntukan tanah yaitu untuk keperluan mengembangkan industri, transmigrasi dan pembangunan (ayat (1) huruf (c) pasal 14 UUPA). Jadi, meskipun belum menyebut nama jenis tanah yang dimaksudkan dengan peruntukan sebagai keperluan industri, transmigrasi, atau pembangunan. Selain untuk keperluan industri dan lain-lain dimaksud, direncanakan pula penggunaan untuk

untuk keperluan negara, perindustrian, pusat kehidupan masyarakat, perkembangan produksi pertanian dll

Hubungan dengan pengertian lingkungan industri hasil Seminar tentang Perindustrian 1970 sebagaimana telah diuraikan diatas telah menunjukkan bahwa industrial estates adalah pemukiman industri yang untuk selengkapya disebut "lingkungan industri" yang mencakup

- a) penetapan pemerintah suatu wilayah-daerah yang dipersiapkan untuk penempatan faktor-faktor eksternal ekonomis seperti pemukiman jasa jasa dan layanan dengan pembangunan perumahan, taman-taman jalan, listrik, dll
- b) Penetapan wilayah atau daerah tersebut dengan unit-unit industri beserta produksinya dan
- c) Pengorganisasian wilayah-daerah tersebut sebagai bentuk suatu unit

Sebagai upaya tindak lanjut dari kegiatan seminar tadi pada tanggal 23 November 1970 Menteri Perindustrian membentuk sekretariat operasional "lingkungan industri industrial estates". Undang-undang No 5 tahun 1964 tentang perindustrian, yang berlaku 14 tahun semenjak semenjak tahun 1970-an tidak menggunakan istilah "lingkungan industri" dan rupanya belum juga mengenal istilah "kawasan industri" istilah yang dipergunakannya dalam pengertian adalah "wilayah industri" sebagai pusat pertumbuhan industri Pasal 20 ayat (4) Undang-undang perindustrian menentukan bahwa "Pemerintah dapat menetapkan wilayah-wilayah pusat pertumbuhan industri serta lokasi bagi pembangunan industri sesuai dengan tujuannya dalam rangka perencanaan kawasan perkotaan".

¹¹ Miri Hasan Wicak Kusumah (2001) *Paradise* h. 203

Salwa ketentuan bahasa dari industrinya, Undang-undang perindustrian ini merumuskannya sebagai: "kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi, dan/atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan industri" (Pasal 1 butir 2 UU perindustrian)

Istilah kawasan industri baru disebut dalam peraturan pelaksanaannya yang terbit kemudian yaitu dalam Keppres No. 53 Tahun 1989 (yang diubah dengan Keppres No 98 Tahun 1993 dan kemudian disebut Keppres No 41 Tahun 1996) tentang kawasan industri, dan dalam PP No 34 Tahun 1990 tentang pedoman perusahaan (perano) dalam bidang pengelolaan kawasan industri khusus yang diberikan sebagai kawasan bebas serta dalam Keppres No.32 dan No.33 Tahun 1990 tentang pengelolaan tentang penyusunan tanah bagi pembangunan kawasan industri serta peraturan-peraturan yang memperbaruinya atau dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya.

e. Perdagangan Multilateral

Pembentukan *World Trade Organization (WTO)* menunjukkan bahwa suatu perubahan besar telah terjadi dalam karakter internasional sistem perdagangan dunia, dan memberikan landasan yang kokoh bagi kelanjutan pengembangan peranan lembaga ini dalam mendirikan *the processes and efforts for formation of trade laws and regulations*. Lembaga perdagangan internasional yang menggantikan lembaga GATT

usi memiliki wewenang penuh untuk mengatur dan mengelola agar segala kesepakatan perdagangan multilateral yang baru maupun yang lama tetap berjalan dengan baik, mengatasi praktik-praktik yang berkembang di dalam perdagangan dunia, dan menyelesaikan segala sengketa dagang yang timbul diantara sesama negara anggota.

Walaupun WTO menggantikan GATT, tetapi kesepakatan yang dihasilkan oleh GATT di tahun 1994 hanya merupakan sebagian dari kesepakatan WTO saja. Kalau GATT khusus mengatur perdagangan internasional untuk seluruh barang, maka WTO memperluas cakupannya hingga meliputi perdagangan jasa dan perlindungan terhadap kekayaan intelektual. Lagi pula GATT sebagai suatu perjanjian kesepakatan perdagangan bukanlah suatu *supranational treaty* karena tidak pernah diratifikasi lembaga-lembaga legislatif negara anggota.

Dampak sistem WTO terhadap peraturan perundangan nasional negara-negara anggota tertuang dalam *Article XVI (4)* dari kesepakatan WTO, yang mewajibkan negara-negara anggota untuk mengelola agar peraturan-perundangan dan prosedur administrasi nasional mereka konform dengan segala kewajiban menurut Kesepakatan.

Kontribusi ini menunjukkan keterikatan pada prinsip hukum internasional di mana negara-negara anggota hanya terikat pada kewajiban-kewajiban internasional setelah memiliki otonomi domestik dengan segala perangkat hukum yang diperlukan untuk melaksanakan atau menaati kewajiban-kewajiban tersebut.

Terdapat kekhawatiran, bahwa ketentuan yang tertuang dalam *Article XVI (4)* di atas yang bila dikombinasikan dengan ketentuan mengenai penyelesaian sengketa, menyebabkan negara-negara anggota bisa dipaksa oleh WTO untuk menerapkan peraturan perundanguan yang dituntutnya hanya karena panel penyelesaian sengketa menentukan kebijaksanaan itu tidak sesuai dengan segala kewajiban menurut ketentuan WTO. Tindakan perlindungan lingkungan dijadikan contoh karena sering menghambat perdagangan barang.

Tetapi sebenarnya WTO tidak memiliki kekuasaan yang dapat memaksa seperti itu. Dalam hal suatu negara anggota melanggar kewajibannya menurut WTO, negara anggota tersebut dapat memilih salah satu dari ketiga sarana yang terdapat di dalam sistem GATT-WTO, yaitu :

- a) Menyesuaikan kebijaksanaan nasionalnya agar konform dengan ketentuan
- b) Menawarkan akses pasar sebagai kompensasi (seringkali sebagai bagian dari prosedur penyelesaian sengketa yang dirundingkan dengan negara anggota yang melanggarnya)
- c) Menerima tindakan balasan atau retaliasi berupa pembatalan akses pasar oleh negara yang melanggar.¹⁴

Pemberian kompensasi dan tindakan balasan atau retaliasi ini dilakukan secara proporsional dengan nilai kerugian yang ditimbulkan karena tidak bisa menggunakan hak atau akses pasar yang seharusnya tersedia dan bisa dinikmati. Jadi bukan dimaksudkan sebagai hukuman atau paksaan, tetapi lebih sebagai instrumen untuk memperbaikinya

¹⁴ *Global Rule HL 2001, Finance Round dan Sistem Perdagangan Antar Negara*. Dumbarton Oaks, h. 100

keselimbangan antara hak dan kewajiban antara semua negara anggota dalam sistem WTO.

World Trade Organization (WTO) atau Organisasi Perdagangan Dunia merupakan landasan hukum dan institusional dari sistem perdagangan dunia dan sebagai satu-satunya organisasi internasional yang mengatur perdagangan antara negara. Organisasi ini memiliki kewajiban kontrakual pokok untuk memastikan bagaimana negara-negara anggota harus menyusun dan melaksanakan peraturan-peraturan perdagangan nasional mereka, dan sekaligus menjadi landasan bagi hubungan dagang antar negara yang tumbuh dan berkembang melalui mekanisme *collective debate, negotiation and collaboration* (pendebatan, perundingan dan penyelesaian persoalan secara kolektif).

Sistem tersebut terdapat pada seluruh kesepakatan WTO yang telah dirundingkan dan ditandatangani oleh bagian terbesar negara-negara di dunia, sehingga menjadi landasan hukum bagi pengaturan perdagangan internasional dan merupakan kontrak yang mengikat pemerintah negara-negara anggota untuk menjaga agar kebijaksanaan perdagangan masing-masing negara tidak keluar dari batas-batas yang telah ditetapkan. Walaupun dirundingkan dan ditandatangani oleh pemerintah negara-negara anggota, namun tujuan pokok dan seluruh kesepakatan ini semua adalah untuk membantu para pelaku ekonomi di negara-negara masing-masing, apakah para produsen barang dan jasa, para eksporir dan importir dan para investor, agar dapat menjalankan usaha mereka dengan baik.

fungsi pertama dan sistem ini adalah membuka agar arus perdagangan berjalan sehalus mungkin, selama tidak menandatangani efek sampingan yang tidak diharapkan yang berarti, segala hambatan perdagangan harus dihilangkan. Fungsi kedua, memaksa agar setiap individu, badan usaha dan pemerintah negara-negara anggota dapat mengetahui dengan jelas segala pengaturan perdagangan yang berlaku di seluruh dunia, serta sama-sama berkewajiban menjamin agar tidak akan terjadi perubahan merugikan terhadap kebijaksanaan tersebut. Dengan kata lain, pengaturan perdagangan harus *transparan* (terbuka) dan *predictable* (mudah diduga).

Karena kesepakatan ini ditandatangani, disepakati, dirusun dan kemudian ditandatangani oleh komunitas negara-negara yang melakukan perdagangan serentak setelah melalui perdebatan panjang dan pertentangan yang tajam maka fungsi penting lain dari lembaga ini adalah sebagai forum bagi perundingan perdagangan. Kedua fungsi ketiga adalah sebagai forum untuk menyelesaikan sengketa, karena pada umumnya setiap hubungan dagang acapkali diliputi oleh antara negara-negara yang berbeda kepentingan. Demikian pula halnya dengan segala kontrak dan kesepakatan, tak terkecuali yang dirundingkan dengan susah payah di dalam sistem WTO, seringkali masih memerlukan interpretasi, yang kadang-kadang sedikit berbeda sehingga mendatangkan pertikaian. Cara paling harmonis untuk menyelesaikan segala perbedaan ini adalah melalui satu prosedur yang netral berdasarkan landasan hukum yang disepakati

bersama. Inilah tujuan di belakang proses penyelesaian sengketa yang terkandung dalam kesepakatan WTO

Jika dirinci lebih lanjut, fungsi pokok lembaga WTO ini adalah :

- a) Mengawasi serta melaksanakan segala kesepakatan perdagangan multilateral dan plurilateral yang keseluruhannya telah memberikan WTO) wewenang untuk melaksanakan tugasnya.
- b) Bertindak sebagai forum bagi perundingan perdagangan multilateral;
- c) Bertindak sebagai forum untuk menyelesaikan sengketa dagang
- d) Mengawasi agar penyusunan dan pelaksanaan perjanjian-perundingan perdagangan nasional negara-negara anggota sesuai dengan kesepakatan, dan
- e) Bekerja sama dengan lembaga-lembaga internasional lain yang sama-sama terkait dengan penyusunan kebijaksanaan ekonomi global¹⁴

Dalam hubungan ini WTO berperan sebagai struktur institusional bagi beroperasinya berbagai kesepakatan perdagangan di bawah kesepakatan WTO. Lembaga ini juga memiliki beberapa dasar untuk :

- a) Mengatur penemuan kesepakatan baru;
- b) Memperbaiki berbagai kesepakatan perdagangan yang ada,
- c) Mengambil keputusan-keputusannya lain, serta
- d) Melaksanakan pemberian sanksi (pembatasan sementara dan kewajiban) kepada negara-negara tertentu yang menyalahi

WTO juga berperan sebagai *universal framework* (kerangka kerja institusional) bagi mekanisme kerja yang terdapat dalam berbagai kesepakatan perdagangan, seperti *the integrated dispute settlement system*

¹⁴ Gafar Ham H, 2001, hal. 6 . 102

(sistem penyelesaian sengketa terpadu), *the trade policy review mechanism* (mekanisme peninjauan ulang kebijaksanaan perdagangan), *the various sectors of imports and commodities* (harga dasar dan komisi sektoral), *the trade and environment group* (kelompok perdagangan dan lingkungan), dan berbagai kelompok (*groups*) dan kelompok kerja (*working parties*) yang dibentuk berdasarkan *areas* yang berkembang sesuai saat diperlukan. Selain dari itu, WTO juga merupakan forum untuk melaksanakan perundingan perdagangan multilateral di masa mendatang.

Aus desakoo negara maju (maju) tekankan agar merundingkan perjanjian yang meniadakan hak suatu pemerintah untuk menetapkan aturan dalam investasi yang dianggap menimbulkan distorsi dalam perdagangan internasional. Masalah ini dikenal sebagai *Trade-Related Investment Measures* atau *TRIMs*. Bagi negara berkembang, masalah ini sangat sensitif karena berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi secara luas, bahkan kebijaksanaan sosial-ekonomi yang cukup peka, dan tidak dapat dilihat sebagai masalah perdagangan semata-mata.

Di bidang TRIMS ada 2 hal pokok yang sebenarnya merupakan tuntutan negara maju terhadap negara berkembang, walaupun ada pula masalah lain yang juga menjadi tuntutan negara berkembang. Negara maju menghendaki agar negara-negara berkembang tidak menetapkan kebijaksanaan yang membebaskan investor asing untuk meng ekspor sebagian dari produksinya sebagai syarat untuk memperoleh izin penanaman modal (*foreign performance requirements*) ataupun menerapkan

kebijaksanaan yang mempromosikan investasi asing untuk menggunakan sebagian dari input produksinya dan sumber dalam negeri (Kementerian Keuangan Republik Indonesia).

Dilihat dari perspektif negara berkembang, kebijaksanaan di bidang investasi menyangkut pertumbuhan mengenai masalah-masalah yang cukup luas dan tidak saja berkaitan dengan masalah perdagangan. Bahkan dapat diungkapkan bahwa dalam sebagian besar keputusan yang menyangkut kebijaksanaan investasi, lebih banyak perhitungan yang mencakup masalah makro ekonomi, stabilitas sosial maupun pembangunan regional daripada masalah perdagangan semata-mata.

E. Keadilan sosial

Masyarakat Indonesia yang sedang membangun berada dalam masa transisi dari masyarakat yang agraris menuju masyarakat yang industrial, membawa persoalan keadilan sosial dalam suasana yang berbeda. Pembangunan sendiri yang mengandung dimensi (perak) telah membawa keadilan dan juga kesejahteraan bagi masyarakat. Ukuran keadilan itu juga bergeser dari ukuran masyarakat agraris ke arah masyarakat industrial. Justicia agraria secara berangsur-angsur menuju ke justicia industrial.

Dalam masyarakat yang agraris individu melihat individu lainnya tidak dalam hubungan pamah tetapi dalam hubungan papa-papa. Nilai-nilai paguyuban, ketukunan, kesederhanaan, cela berkaitan demi masyarakat, tidak menempatkan diri sendiri, masih kuat dianut oleh

menyatakan individu lainnya sebagai mana memepahi kepentingannya. Individu lain ditanya seberapa jauh kegunaannya bagi seseorang yang yang berhubungannya dengan dia.

Persoalannya bagaimana dan nilai apa yang dianggap yang dapat menyebarkan atau menyatakan agnitis dan menyesuaikan individual, yang secara akal telah dapat diterima sebagai nilai yang universal. Hal ini memperpanjang persoalan keadilan yang sudah berwujud ratusan tahun yang lalu - sejak zaman Aristoteles dan Plato tetap menjadi perhatian manusia hingga sekarang.

Konsep dan pengertian keadilan bukan merupakan konsep dan pengertian yang statis tetapi terus berubah sesuai dengan perubahan masyarakat dan segala arah sudut pandang yang juga selalu berubah. Oleh sebab itu maka apa yang dulu dimunculkan oleh masyarakat suatu saat dirasakan tidak adil lagi, demikian seterusnya.

Pengertian keadilan dikemukakan melalui pengamatan dan penilaian yang mendalam terhadap perkembangan antar manusia dengan manusia atau dengan masyarakat serta alam. Namun pemahaman yang besar diwujudkan terhadap pemecahan masalah yang tepat bagaimana hubungan itu menunjukkan keseimbangan dalam penikitan, penggunaan dan penggunaan benda termasuk tanah serta jasa sehingga membawa kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat seluruhnya.

Terdapat keadilan klasik yang dikemukakan oleh Aristoteles mengemukakan adanya dua jenis keadilan yakni keadilan distributif dan

keadilan komutatif. Keadilan distributif memanggul perlakuan yang sama kepada setiap orang dalam memberikan hal-hal yang baik dan berguna serta dalam memberikan setiap orang untuk bisa menanggung hal-hal yang tidak menguntungkan. Adil dalam ukuran demikian adalah bila dua hal yang sama diperlakukan secara sama dan apabila tidak sama diperlakukan tidak sama. Keadilan komutatif ialah yang mengenai hubungan timbal balik yang proporsional. Artinya sesuatu dilakukan adil apabila ada hubungan timbal balik yang mengandung unsur persamaan yang proporsional. Aspek keadilan dalam masyarakat dicapai dengan menerapkan strategi pemerataan. Dalam hal ini pemerintah mengantarkan 3 jalur pemerataan, yang tidak saja meliputi pemenuhan kebutuhan ekonomis, tetapi juga pemerataan kesempatan memperoleh keadilan jadi juga, bahwa keadilan dan kemakmuran bukanlah hanya menjadi tanggung jawab pemerintah (negara) seperti yang dimaksud oleh pasal 13 UUD 1945 - tetapi juga dibutuhkan partisipasi orang/badan hukum baik dengan menyetujui pembatasan penggunaan haknya maupun penahanan kewajiban yang harus dilakukan demi tercapainya kemakmuran bersama tersebut.

g. Tata Guna Tanah dan Penggunaan Tanah

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) jika dikaitkan dengan objek hukum agraria nasional, maka penggunaan istilah tata guna tanah-land use planning kurang tepat. Hal ini karena objek hukum agraria nasional sebagaimana yang terdapat dalam Undang-undang No. 5 Tahun

1960 (UUPA) meliputi: bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan tanah/land sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek dari hukum agraria. Dengan berpedoman pada objek hukum agraria nasional tersebut, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah "tata guna agraria atau agrarian use planning". Menurut *Land Planning* meliputi: *Land Use Planning* (tata guna tanah), *Water Use Planning* (tata guna air), dan *Air Use Planning* (tata guna ruang angkasa).

Jauh jelaslah bahwa tata guna tanah hanya merupakan bagian dari tata guna agraria. Di dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan sehingga lebih dikenal daripada istilah tata guna agraria.

Setelah kedudukan tata guna tanah dalam sistem hukum agraria nasional dipahami, maka dalam uraian berikut akan dikemukakan beberapa pengertian/definisi dan istilah "tata guna tanah"/land use planning". Ada 3 (tiga) definisi yang dikemukakan, yaitu:

- 1) Tata Guna Tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang leluasa, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara. (Dianbil dari buku "Pelaksanaan Tugas Keagrarian" terbitan Direktorat Jenderal Agraria, DEPDAGRRI)
- 2) Tata Guna Tanah adalah rangkaian kegiatan penataan, penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional. (Dianbil dari Rancangan Undang-Undang Tata Guna Tanah yang sampai sekarang belum diajukan ke DPR)
- 3) Tata Guna Tanah adalah usaha untuk menata letak proyek-proyek pembangunan, baik yang diprakarsai pemerintah maupun yang tumbuh dan pulih dari swadaya masyarakat sesuai dengan rencana skala prioritas, sehingga da sawa pihak dapat tercapai terleb pengguna tanah, sedangkan di pihak lain tetap dihormati peraturan perundangan

yang berlaku dari Peraturan No. 353 Th. 1984 Direktorat Land Use Tanah.¹⁷

Apabila tiga definisi di atas diperbandingkan, maka definisi pertama dan kedua mempunyai persamaan unsur-unsur yang luas ada dalam kegiatan rencana penggunaan tanah. Hanya menurut definisi pertama, perumusannya lebih lengkap-terperinci, sedangkan definisi kedua perumusannya lebih sederhana. Adapun unsur-unsur yang ada dalam dua definisi tersebut adalah:

- a) Adanya serangkaian kegiatan dalam merencanakan penggunaan tanah yang meliputi pengumpulan data lapangan yang menyangkut tentang penggunaan, pengurusan dan ketersediaan fisik tanah, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan pengawasan serta keterpaduan di dalam pelaksanaannya
- b) Penggunaan tanah harus dilaksanakan secara berencana. Ini mengandung suatu konsekuensi bahwa penggunaan tanah harus dilakukan atas dasar prinsip-prinsip tertentu. Prinsip-prinsip tersebut di dalam definisi pertama disebutkan dengan tegas yaitu *keadilan, optimal, efisien dan seimbang*. Sedangkan dalam definisi kedua prinsip-prinsip tersebut tidak disebutkan dengan tegas, akan tetapi sudah tercakup dalam kata "berencana."
- c) Adanya tujuan yang hendak dicapai

¹⁷ Sudikno Marudaningrum, *Survei dan Pengukuran Tanah*, 1984, Jakarta, *Praktik & Teori Geomatika*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, h. 6-5

Hak guna sewewa merupakan alat bagi pencapaian tujuan pembangunan. Konsekuensinya hak guna tanah merupakan bagian dari hukum agraria nasional karena mempunyai tujuan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Mengenai tujuan ini, definisi pertama mengemukakan dengan tegas yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan definisi kedua tidak mengemukakan dengan tegas, akan tetapi dengan menyebutkan "untuk melaksanakan pembangunan nasional" dimaksudkan juga untuk mendukung tujuan pembangunan nasional yaitu masyarakat adil dan makmur.

Penggunaan tanah merupakan wujud langsung menggunakan atau mengolah tanah sebagai upaya agar tanah tersebut dapat memberikan manfaat.

Pertimbangan hak guna tanah yang merupakan salah satu aspek prosedural dari penyelenggaraan pembangunan sebagai kegiatan yang harus menunjang pelaksanaan prosedur yang lebih cepat dan efektif dalam pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan nasional dan masyarakat, serta lebih memberikan arah pengalihan, pemukiman dan penggunaan pengembangannya. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah harus mampu mempertualkan berbagai kepentingan secara seimbang dan seimbang untuk memperoleh manfaat yang optimal, sedangkan pemanfaatan tanah sebagai unsur yang tetap dalam keadaan lestari.

Dengan menghayati arah perkembangan pembangunan yang strategis sebagaimana dirumuskan dalam pola pengembangan jangka panjang, di mana pembangunan nasional mengarah pada terciptanya struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian, berarti pemindahan tanah untuk kepentingan industri harus mendapat perhatian dengan tidak mengabaikan keperluan tanah untuk bidang pertanian.

6. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam penyusunan disertasi ini adalah penelitian hukum dengan metode *case studies* karena pengkajian hukum hukum yang telah dikumpulkan dilakukan secara mendalam baik terhadap penerapan perundang-undangan yang berkaitan dengan penggunaan tanah, norma-norma hukum, konsep hukum serta teori hukum yang ada relevansinya dengan penggunaan tanah untuk industri dikaitkan dengan penerapan FRIMs. Sebagaimana dijelaskan oleh Mardiki, penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang dicapai bukanlah menerima atau menolak hipotesis yang diajukan, melainkan memberikan penjelasan mengenai apa yang terjadi atas isu-isu yang diajukan.¹¹

Menurut Moeh Danoeni Ilmu Hukum sebagai suatu ilmu dapat dikaji baik dari pandangan positivis maupun dari segi metafisik.

¹¹ Prof. Mardiki Mardiki, *Dasar-Dasar Penelitian Hukum*, Jember: Nid. U. Sebelas Maret, 2007, hal. 10.

Pandangan positivistik melahirkan Ilmu Hukum Empiris dan setelah saat ini menghasilkan Ilmu Hukum Normatif antara eksternal, sedang perspektif Ilmu Hukum Normatif adalah internal. Sejalan dengan itu, maka fokus dari pada Ilmu Hukum Normatif adalah Hukum Positif. Oleh sebab itulah metode yang digunakan adalah penalaran deduksi yang meniadakan diri pada aspek normatif dan evaluatif. Inilah yang merupakan aspek yang sering dipergunakan dalam Ilmu Hukum Normatif, dengan penimbangan lebih mementingkan olah nalar. Untuk itu yang ditunjukkan lebih lanjut adalah validitas penalaran itu sendiri. Objek penelitian dalam Ilmu Hukum Normatif dapat tertuju pada bidang dogmatik hukum, teori hukum, atau filsafat hukum.

Penalaran deduksi yang didasarkan pada aspek normatif dan evaluatif, berupaya untuk memperoleh kebenaran pragmatis, dalam arti bahwa hasil yang diperoleh akan dapat dimanfaatkan untuk pembangunan hukum sebagaimana yang direncanakan.¹⁷

Isu hukum yang menjadi tema sentral pada penelitian ini adalah penggunaan hak atas tanah untuk kepentingan industri dalam rangka perjanjian TRIMs, maka penulis akan memaparkan, mensistematisasi, menganalisis dan menginterpretasi serta menilai hukum yang berlaku, atau yang oleh Gijssels tegasnya adalah deskripsi, sistematisasi dan dalam keadaan tertentu juga eksplanasi hukum positif, tujuannya adalah untuk memungkinkan penerapan dan pelaksanaan hukum secara bertanggungjawab.

Prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria tentang penggunaan hak atas tanah untuk industri akan dianalisis dengan pendekatan Perundang-Undangan (statute approach) yaitu dimulai dari penggunaan hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) dan setelah berlakunya UUPA. Selanjutnya prinsip-prinsip

¹⁷ Moch. Lasari, 1996, *Aspek-Aspek Hukum di Indonesia*, Dharmasiddhi Surabaya h. 20.

yang ada pada UUPA tersebut dikaitkan dengan eksistensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaiki dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), dan peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan penggunaan hak atas tanah untuk industri.

Prinsip-prinsip Peraturan EKMTs tentang penerapan disiplin di bidang kawasan yang berkaitan dengan industrialisasi akan dijabarkan di bawah dengan landasan teoritik melalui bahan hukum sekunder UUPA UU PASDA, ketentuan-ketentuan tentang EKMTs dan beberapa perundang-undangan tentang penggunaan tanah untuk industri mulai dari Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1984 yang telah diperbaharui dengan Keputusan Nomor 08 Tahun 1993, kemudian diganti dengan Keputusan Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

b. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk melihat berbagai bentuk dan isi peraturan perundangan di bidang penggunaan hak atas tanah untuk industri.

Menurut Sri Harti langkah-langkah *anwara aypanaxit* adalah memutar-mutar dan kategori yang dimuat dalam suatu daftar aturan hukum yang berkaitan dengan perubahan khususnya yang menyangkut penggunaan hak atas tanah untuk industri yang merupakan sumber hukum primer penelitian.¹⁴

Pendekatan perbandingan *comparative approach* digunakan untuk membandingkan hukum penggunaan tanah untuk industri di beberapa negara dan Indonesia, untuk mengetahui kekurangan dan kelebihan masing-masing, mana yang mungkin diterapkan di Indonesia dalam rangka penggunaan tanah untuk industri. Penelitian difokuskan pada penggunaan hak atas tanah untuk pengembangan industri.

Menurut Peter Mahmud perbandingan juga dapat dilakukan di antara negara-negara dengan sistem hukum berbeda tetapi mempunyai tingkat perkembangan ekonomi yang hampir sama, seperti yang dilakukan oleh Fische-Esson Menghura yang membandingkan perundang-undangan di bidang fiskal atau royalties negara-negara Amerika Latin, Asia dan Asia Tenggara, serta negara-negara Afrika. Perbandingan hukum juga dapat dilakukan tanpa melihat sistem hukum maupun tingkat perkembangan ekonomi, melainkan hanya melihat substansinya yang merupakan keumuman secara universal, misalnya *Ar-may-kawidhiyiy*, Perdagangan secara Elektronik, Kesehatan Narkotika, Persamaan Usaha, dan Dalam melakukan penelitian hukum di bidang-bidang tersebut peneliti dapat melakukan perbandingan undang-undang beberapa negara yang mengatur masalah-masalah tersebut. Sudah barang tentu luas belakong yang melandasi undang-undang tidak sama, tetapi dapat diduga, adanya persesuaian doktrin yang digunakan di dalam masing-masing undang-undang tersebut.¹⁵

¹⁴ Sri Harti, *Op.cit.* hlm. 11.

¹⁵ Peter Mahmud Maneski, *Op.cit.* h. 124.

Pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk mengkaji latar belakang filosofi lahirnya UUPA dan peraturan perundang-undangan di bidang penggunaan tanah untuk usaha industri. Dengan pendekatan historis dapat diketahui latar belakang filosofis dari UUPA, UU No. 5 Tahun 1984 UU No. 32 Tahun 2004 dan berbagai peraturan pelaksanaannya yang dapat mencerminkan suatu gambaran historis rasio legal dari berbagai peraturan di atas.

Melalui gambaran perkembangan historis akan diketahui dimanakah perkembangan suatu paradigma dan filosofi yang diadopsi dalam pengaturan di bidang penyediaan tanah untuk usaha industri. Perubahan di bidang peraturan menunjukkan terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik ke desentralistik dalam hak kewenangan pemberian hak atas tanah untuk industri akibat berlakunya otonomi daerah.

Semua kewenangan dari Hak Mengusahakan Negara atas tanah harus dilakukan oleh pemerintah pusat, hal ini bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi dan politik pada waktu itu. Namun setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya otonomi daerah, kewenangan tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sebagai kewenangan otonomi daerah.

e. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penggunaan tanah untuk industri dan hukum investasi yang berkaitan dengan tanah. Bahan hukum sekunder terdiri dari literatur-literatur yang memuat tentang prinsip dasar ilmu hukum pertanahan, laporan hasil penelitian, karya-karya para ahli hukum yang hura-hura isu-isu aktual tentang penggunaan tanah untuk industri.

d. Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh melalui penggunaan dan penelusuran, baik bahan hukum primer maupun sekunder diuraikan secara berurutan sesuai dengan kelompok permasalahan. Analisis dilakukan dan diuraikan dalam bentuk deskripsi (disertipuk analisis), yang di dalamnya terkandung kegiatan yang utamanya memaparkan, meretabeh, mensistematisasikan, menalaritaskan dan menginterpretasikan. Hasil dan analisis melalui lima langkah tersebut diharapkan dapat mendeskripsikan secara tepat tentang penggunaan hak atas tanah untuk kepentingan industri dalam rangka perjanjian TRIMs.

Setelah dilakukan deskripsi, penemuan-penemuan dan sintesis terhadap sumber hukum yang berhubungan dengan pengaturan terhadap penggunaan tanah untuk kepentingan industri dalam hukum positif, penggunaan dikusulkan pada Keppres No. 53 Tahun 1989 (yang diubah dengan Keppres No. 98 Tahun 1993 dan kemudian diubah Keppres No. 41 Tahun 1996).

sebagai kawasan industri, dan dalam PP No. 34 Tahun 1990 tentang pendirian perusahaan (persero) dalam bidang pengelolaan kawasan industri tertentu yang diberikan sebagai kawasan berikut, serta dalam Keppres No. 32 dan No. 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri serta penentuan-penentuan yang terkait.

7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam disertasi ini dibagi atas 5 (lima) bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sesuai dengan pembahasan dan materi yang diteliti. Bab I sebagai pendahuluan pada bab ini membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan membahas kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan dan analisis bahan hukum. Bab dua, tiga dan empat merupakan bab isi sedangkan bab lima merupakan bab penutup.

Bab II pada bab ini dibahas prinsip-prinsip penggunaan hak atas tanah sebelum dan sesudah berlakunya UUPA yang akan memaparkan konsep hak milik, penguasaan hak atas tanah untuk industri sebelum berlakunya UUPA mulai zaman pemerintahan Hindia Belanda sampai zaman kemerdekaan. Pada zaman kemerdekaan ini penggunaan tanah yang dibahas adalah sejak tahun 1945 sampai 1960 diundangkannya UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Selanjutnya dibahas penggunaan tanah untuk industri sesudah berlakunya UUPA yaitu sejak tahun 1960 hingga 1967

(disebutkannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing). Kemudian dilanjutkan pembahasan penggunaan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Perbandingan penggunaan tanah di Republik Rakyat Cina dan Republik Indonesia.

Bab III pada bab ini di bahas prinsip-prinsip perjanjian TRIMs (Tata Kelola Investasi Industri) berkaitan dengan penggunaan hak atas tanah untuk industri. Pemerintahan daerah dan konsep TRIMs, ketentuan-ketentuan di bidang investasi, sejarah perkembangan TRIMs, makna TRIMs dalam program investasi pada industri/industri, implikasi perjanjian TRIMs terhadap budaya agraria Indonesia. Untuk memperoleh gambaran yang luas dan memahami berbagai masalah yang berkembang diberbagai negara tentang penggunaan tanah untuk kepentingan industri, maka perlu mempelajari prinsip-prinsip hukum tanah nasional yaitu prinsip rasionalitas, prinsip fungsi sosial hak atas tanah apabila sudah seung dengan perjanjian TRIMs atau belura.

Bab IV pada bab ini dibahas prinsip-prinsip keadilan sosial pada penggunaan tanah untuk kepentingan industri dalam rangka perjanjian TRIMs. Pada intinya pembahasan dilakukan untuk mengkaji penguasaan hak-hak atas tanah untuk industri yang berdiri dan pengertian industri dan kawasan industri, penggunaan tanah di kawasan industri. Kemudian dilanjutkan dengan bahasan tentang prinsip-prinsip keadilan dalam penggunaan tanah untuk industri yang berdasarkan sosial. Industrialisasi merupakan salah satu strategi yang ditempuh

untuk mendukung proses pembangunan ekonomi guna mencapai keadilan sosial dan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, oleh karena itu perlu dibicarakan pula prinsip keadilan sosial dalam penggunaan tanah untuk kepentingan industri serta tentang beberapa konsep keadilan beberapa asas penggunaan tanah yang berdasarkan keadilan sosial. Setelah diperoleh suatu refleksi kritis atas kelebihan dan kelemahan dan peraturan perundangan tentang penggunaan tanah untuk kepentingan industri mulai dari Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-undang No. 5 Tahun 1960), Undang-Undang Penanaman Modal, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1966 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakan Atas Tanah, Keppres No. 37 Tahun 1991 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri, Keppres No. 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri, Keppres No. 57 tentang Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional peraturan pemerintah No.40 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Pakan Atas Tanah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang perindustrian, maka perlu diupayakan pembaruan hukum perindustrian di bidang penggunaan tanah untuk kepentingan industri dalam rangka perwujudan TRIMs.

Bab V merupakan bab penutup yang berisi simpulan dari pembahasan dan hasil penelitian pada bab-bab sebelumnya dan saran-saran yang relevan dan dipandang perlu dalam pembaruan hukum tanah untuk kepentingan industri dalam rangka perwujudan TRIMs.

BAB III

PENGUNAAN HAK ATAS TANAH SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKU NYA UUPA

1. Kuasa Tanah, Tanah dan Hukum Tanah Nasional

a. Tanah

Tanah adalah lapisan bumi atau permukaan bumi yang di atasnya merupakan permukaan atau dasar dalam bahasa Inggris sebagaimana diartikan dalam *Black Law Dictionary*.¹ Tanah merupakan unsur atau materi *in bonis, either legal or equitable*.² *As well as a real estate and immovable hereditaments*. Adapun pengertian tanah secara hukum, dapat dalam *Undang-Undang Pokok Agraria*, yang untuk selanjutnya disingkat UUPA, pada ketentuan-ketentuan Pasal 4 ayat (1), dalam Pasal 4 ayat (2) serta penjelasannya, dan dalam penjelasan umum (Buku II, 11 Elemen ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA) adalah sebagai berikut:

"Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 ditentukan seluruh macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat dibebani kepada dan dipertah oleh masyarakat, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum."

Adapun rumusan dalam Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut:

"Dalam pengertian bumi, seluruh permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air."

¹ Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, 5th PAUL HENRY USA.

Dalam pengelompokan Pasal 1, dimunculkan sebagai berikut:

"Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum (Buku II) dalam RUU-PA diadakan perbedaan antara permukaan 'bumi' dan 'tanah', sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) (yang dimaksudkan oleh pasal) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan 'tanah' ialah permukaan bumi. Ketentuan pengetahuan 'bumi' dan 'air' dengan suatu angkasa adalah kelangkaan "dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinankemungkinan lainnya dalam waktu-waktu yang akan datang

Rumusan yang ditemukan dalam penjelasan umum (Buku II) itu adalah sebagai berikut: "dalam pada ini, hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah, yang dapat dihalangi oleh seseorang

di dalam hukum negara lain, sub-jurid yang memberi pengertian tanah sebagai permukaan bumi. Dalam hukum Republik Singapura misalnya, definisi *free land* (Dalam Land Titles Act Singapura 1993, Pasal 4 adalah:

"The surface of any defined parcel of the earth and all substances thereunder, and so much of the volume of air above the surface as is reasonably necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in and all obligations growing thereon and securities upon thereof or any part of or surface or substances thereon held upon or from the surface of the land as if it were an appurtenant plan. Subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural rights to use light, water, and support and the right of access to any highway or other public thoroughfare".¹¹

Dalam hukum kerajaan Inggris kata *land* yang berarti tanah meliputi semua benda tidak bergerak yang melingkari padanya, seperti yang dikatakan

¹¹ *Free Land*, 1993. Dalam *Undang-Undang Hukum Tanah dan Pendaftaran Tanah* (1997) Jember: Pustaka Kencana, Chandrahan Jakarta: h. 71

oleh Lanson dan Kadden "for land the use which is immovable property, such, farms, houses, shops, factories, and so on".¹²

Menurut Harbrowd, ada perbedaan benda atas real property *land* dan *personal property* *things things dan chattels*, selain membedakan benda atas *movables* dan *immovables*, juga dibedakan antara *regimental* dan *corporeal goods*. Benda yang tertanam pada tanah *fixtures* merupakan *part of the land*, sehingga apabila beracara tentang tanah, juga berarti gedung-gedung dan kerajinan di atasnya.

Hukum kerohan Belanda sebagaimana terdapat dalam *Rijkswet van 21 Juli 1904 Wetboek*, untuk selanjutnya disingkat *RDU*, tetap mengadakan perbedaan benda antara *immovabel* dan *movabel goed* ke dalam pengertian *immovabel goed* tersebut termasuk tanah *regimental*.

Tanah sebagai sumber kehidupan dan salah satu faktor produksi yang penting di samping harus mampu menampung tersedianya ruang untuk membangun prasarana dan sarana kebutuhan pembangunan sesuai dengan prioritas yang telah ditetapkan, perlu juga dipelihara kesuburannya dan kelestariannya agar terwujud lingkungan hidup yang nyaman.

Pola penggunaan tanah dalam mendukung pembangunan akan mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangannya pada masing-masing sektor pembangunan. Kebijakan di bidang pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yakni efisiensi dan

¹² H. Lanson and Bernard Kadden (1962) *The Law of Property of Indonesia, The Oxford Law Book Company, Ltd., London*. Kemudian diadopsi dalam *Undang-Undang Pertanahan*, 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 16, dan diadopsi dalam *Undang-Undang Pokok-Pokok Pertanahan*, 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 16, dan diadopsi dalam *Undang-Undang Pokok-Pokok Pertanahan*, 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 16.

pertumbuhan ekonomi, kredibilitas sosial, pelaksanaan lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan.

Meningkatnya peranan sektor industri sudah tentu menyebabkan semakin besarnya kebutuhan tanah untuk mendukung sektor ini. Peranan tanah dalam pembangunan akan semakin penting di masa yang akan datang sebab pembangunan di segala bidang yang kita lakukan hampir semuanya membutuhkan tanah sehingga tanah menjadi langka.

Tegasnya tanah harus digunakan untuk pembangunan dengan prinsip-prinsip sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana ditentukan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Tidak dapat dibiarkan apabila tanah digunakan sebagai objek spekulasi. Begitu pula penguasaan tanah rakyat oleh mereka yang bermodal luas untuk mencari keuntungan pribadi jelas bertentangan dengan ketentuan pasal 33 UUD 1945. Apalagi jika tanah-tanah tersebut kemudian dilerantarkan, diabaikan tidak produktif karena yang dipentingkan adalah menunggu naiknya harga tanah. Hal ini jelas merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan. Pemerintah harus berani mengambil tindakan tegas terhadap tanah-tanah yang dilerantarkan oleh pemegang haknya.²¹

Pembangunan berencana sebagaimana digariskan dalam kebijakan pertanahan harus disertai dengan penggunaan tanah secara berencana pula di mana masyarakat tetap memperoleh perlindungan atas haknya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan tanah secara berencana harus mampu memenuhi kepentingan pembangunan baik bidang pertanian maupun industri. Industrialisasi bukanlah merupakan tujuan akhir, melainkan hanya merupakan salah satu strategi yang harus ditempuh untuk mendukung proses pembangunan ekonomi guna mencapai

²¹ AA. Abu Mahendra, 1986, *Kepegawaian Tanah, Perantara dan Perantara-Situs Manusia*, Jakarta, h. 260.

tinggal Pasal 25 ayat (2) mengenai persiapan lahan, dan ayat (6) menyebut istilah pembukaan lahan tempat tinggal dan istilah lahan usaha.

Dalam beberapa literatur, kata lahan lebih sering dipergunakan oleh para teknisi ahli perencanaan kota atau perencana perkotaan. Rupanya mereka telah berusaha untuk membedakan istilah tersebut berdasarkan padanan kata bahasa Inggris *land*, dan lahan sebagai pertukaran bumi untuk padanan kata *land* menurut Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi & Dewan Riset Nasional, menggunakan 'komponen lahan' dalam bab Memahami Mawarati : *Makalah Lahan*, 'evaluasi kesesuaian lahan' dalam bab *Sungai-Sungai Perencanaan Tata Ruang Lahan* dan 'macam-macam lahan' dalam bab *Memahami Lahan Berkaitan dengan Wilayah Perkotaan*, dengan contoh : lahan hutan hujan berjenis payah, lahan kering, lahan hutan dan lahan pedang rumput.¹⁴

e. Hukum Tanah Nasional

Istilah hukum idencuk dengan istilah *law* dalam bahasa Inggris, *droit* dalam bahasa Perancis, *Recht* dalam bahasa Jerman, *recht* dalam bahasa Belanda, atau *diritto* dalam bahasa Italia. Hukum dalam arti luas dapat diartikan dengan aturan, kaidah, norma, atau *axioma*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus diikuti dalam kehidupan bermasyarakat dan apabila dilanggar akan dikenakan sanksi. Sedangkan menurut Ensiklopedia

¹⁴ Moch Hana Widyakurniah, 2001 (hal 1-34)

Indonesia, "Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan, atau undang-undang, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, yang menentukkan atau mengatur hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat. Rumusan di atas memperlihatkan bahwa penekanannya diletakkan pada hukum sebagai rangkaian kaidah, peraturan atau kaidah umum (biasa dan khusus) serta perbedaan antara sumber hukum undang-undang (kaidah yang tertulis) dan kebiasaan (kaidah yang tidak tertulis).

Berbeda dengan di Austria, penekanannya justru diletakkan pada peranan pengadilan sebagai lembaga hukum seperti terlihat dalam rumusan (Sivier Wendel Holmes, *Law in the United States with other law*

Di negeri Belanda, hukum atau *Recht* di rumuskan sebagai berikut

"*Recht is die gezamenlijke der door de overheid erkend gezamenlijke of verbond met bepaalde maatschappelijke aangelegten en waarvan met een wettelijke regelen onder dat de overheid reguleert*".²⁴

Di sini penekanannya diletakkan pada perilaku yang diwajibkan pemerintah dan penyimpangannya diberi sanksi.²⁵

Sudikno Mertokusumo mengemukakan dalam bukunya Mengenai Hukum bahwa kalau bicara tentang hukum, maka pada umumnya yang dimaksud adalah

keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama. keseluruhan peraturan tentang

²⁴ Pons Winkel, 1952, *Rechtspraak*, Utrecht, p. 176 dalam Mochamad Daud Darwata, 2001, *Kepercayaan Jemaat Muslim*, Hefika, Asrama Bandung, h. 7.

²⁵ Daud Darwata Mochamad, 2001, *Kepercayaan Jemaat Muslim*, Hefika, Asrama Bandung, h. 7.

tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi”

Berkaitan dengan arti hukum itu sendiri, Mocharri Kusumah¹² dalam bukunya “Hukum, Masyarakat dan Pemerintahan Hukum Nasional” telah menjelaskan pengertian hukum yang lebih luas, yaitu dengan memandang hukum itu tidak hanya sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi lain pula mencakup lembaga (institutions) dan proses (process) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Dalam ilmu hukum, berdasarkan isi atau kepentingan yang diatur, hukum dapat digolongkan menjadi hukum privat (yang mengatur kepentingan pribadi, misalnya hukum perdata, hukum dagang) dan hukum publik (yang mengatur kepentingan umum atau kepentingan publik, misalnya hukum pidana, hukum tata negara, hukum acara pidana, hukum internasional publik). Dalam kaitannya dengan masalah pertanahan, maka menurut Soedji Harsana dalam hukum tanah terkandung pengaturan baik yang berespek privat, maupun yang berespek publik.

Hukum Tanah Nasional berupa satu perangkat peraturan-peraturan hukum tertulis, yang berlaku nasional sebagai hasil unifikasi hukum tanah dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum alat setempat yang belum mendapat pengakuan dalam hukum yang tertulis. Sebagaimana juga dituangkan dalam TAP MPR IX-MPR 2001, dengan demikian unifikasi

¹² Soedji Harsana, *Hukum Pertanahan*, Edisi Pertama, Yogyakarta: 2001.

hukum yang diadukan tetap "mengakomodasi keberagaman" ketentuan-ketentuan hukum adat setempat, sebagaimana dikemukakan di atas.

2. Prinsip-prinsip Hukum Tanah Nasional

"Principle" atau asas adalah sesuatu, yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tunggaku, sebagai tempat untuk menaruhkan, untuk mengembanakan sesuatu itu, yang hendak dijelaskan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Satrio Rahardjo, asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah kadarnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum atau ia adalah sebagai titik berawal peraturan hukum.

Pembedaan antara asas hukum dan kaidah perilaku juga muncul dalam penemuan arti dari asas hukum oleh penalis-penulis lain. Karl Larenz misalnya menjelaskan asas hukum sebagai berikut: *"Rechtserwägungen sind Elemente der Rechtslehre aber unabhängig von den Merkmalen des Rechts, die selbst nach dem die Rechtswelt beherrschende Recht sind aber in jeder Hinsicht von dem Recht"*.⁴¹ Asas-asas hukum adalah gagasan yang membimbing dalam penemuan hukum yang mungkin ada atau yang sudah ada, yang dirumuskan dalam kaidah merupakan aturan yang dapat diterapkan, tetapi yang dapat diubah menjadi demikian. Robert Alexy meniadakan pembedaan sejenis antara asas hukum dan aturan hukum. Menurut pendapatnya, asas hukum adalah *"Grundierungssätze"* yang berarti aturan

⁴¹ Satrio Rahardjo, 1996, *Dasar-Dasar Hukum*, Bandung: h. 87.

⁴² Karl Larenz, 1974, *Rechtsweglehre des Privatrechts*, *Lehrbuch des Privatrechts des BGB*, Berlin: Alch. Verlag, 91. Citra Aditya Haka, *Memahami*, 1 (2).

yang mengharuskan bahwa sesuatu berdasarkan kemungkinan-kemungkinan kondisi dan faktual sempurna mungkin direalisasikan. Sebaliknya, aturan dan faktual sempurna mungkin direalisasikan. Sebaliknya, aturan hukum adalah aturan yang selalu dapat atau tidak dapat dipatuhi. Ron Juc membatasi pengertian asas hukum sebagai berikut: "Nilai-nilai yang melandasi kaidah-kaidah hukum disebut hukum. di atasnya bermuncpu muatan ideologis dari lataran hukum. Karena itu, kaidah-kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi atau pengolahan lebih lanjut dari asas-asas hukum".

Prinsip-prinsip yang terpenting hukum tanah Indonesia dari Agraria Kesult (Keputusan Agraria) ini adalah pasal 1 yang terkenal dengan nama Demokratisering (Pernyataan Demokrasi) yang berbunyi:

*"Wahajaikan opofitang manala tanah di Indonesia kepada dan kawatidake-
mer. heljje dan berwujud pakekmalikatan dan sille pnyand, manerpi met dener
sindheren negri man agrowidum manah berne berne wadik in kerdah niasal a."*

Jika diterjemahkan:

Dengan tidak menyuranga berakunya ketentuan dalam pasal 2 dan 3 Agraria Kesult, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah yang milik lain tidak dapat membukakan sebagai hak kepemilikan, adalah domain milik Negara".¹⁰

Pernyataan di atas ini menurut pasal 20 S. 1874-118 berlaku bagi Jawa dan Madura, tapi dengan S. 1875-119 a dinyatakan berlaku juga bagi daerah

¹⁰ Soedji Hidayat, 1994, *Hukum Agraria dan Pendaftaran Agraria* (Penerbitan: Pustaka Pelajar), Bandung: Pustaka Pelajar, hal. 10 dan 11.

bagi Jawa dan Madura, sehingga pernyataan Domestis ini dinamakan juga *Allgemeine domestis verklaring* (Pernyataan Domestis Umum).

Di samping, pernyataan domestis umum ini ada juga pernyataan domestis khusus bagi Sumatra, Borneo dan Kalimantan Selatan dan Timur seperti yang dimuat dalam S 1874-94 F, S 1877-55 serta S 1888 - 55. Bukti nyata pernyataan domestis khusus ini ialah "semua tanah lain-lain, termasuk tanah negara, termasuk tanah yang dipunyai rakyat berdasarkan hak menemuk tanah".

Dengan adanya pernyataan domestis ini, maka hubungan negara dengan tanah bersifat langsung. Negara sebagai subjek yang dipersamakan dengan perorang sehingga dengan demikian hubungan antara negara dengan tanah mempunyai sifat *poter recht* (jika suatu negara sebagai pemilik (hak domestis).

Dengan dikeluarkannya domestis verklaring ini maka praktis semua tanah penduduk Baniptera di wilayah Hindia Belanda, adalah domestis negara. Karena penduduk Baniptera di pedesaan tidak mempunyai hak engendon atas tanah, bahkan tidak kenal apa yang dinamakan hak eigendom (kecuali hak itu adalah hak buzer). Tanah Negara ada dua :

- 1) Tanah negara yang bebas (*Vrij land domestis*), dalam arti yang menurut pandangan pemerintah Hindia Belanda, di atasnya tidak ada hak-hak penduduk Baniptera, dan.
- 2) Tanah negara yang tidak bebas (*Chorny land domestis*), yaitu yang di atasnya ada hak-hak penduduk maupun desa.

Dalam politik agraria praktis, pernyataan domestis ini dipertukarkan untuk:

- 1) Memberi hak atas tanah seperti yang diatur dalam *Regeling erfpacht* panyam paksa (*dwangovername*) dsb
- 2) Memberi hak atas tanah menurut hukum adat al hak milik (*Uitvoerend bezitrecht*)
- 3) Tidak mempertahankan hak pemerintah, karena orang-orang yang mengaku mempunyai hak eigen atas tanah, harus membuktikan itu (kemungkinan van rechts laste) jadi bukan pemerintah yang harus membuktikan bahwa pengakuan itu tidak benar

Pernyataan di atas ini menyalpas sasaran kerja dari pihak ahli hukum Belanda seperti, yaitu al Mr. C. Van Vollenhoven dalam bukunya "De Indonesische erfpacht" Van Vollenhoven dengan pedas mengkritik pemerintah Hindia Belanda. Hasil penelitiannya, menurut Van Vollenhoven, menunjukkan tidak ada tanah yang tanpa hak di atasnya. Tanah luas, yang masih belum dibuka adalah tanah yang di atasnya ada hak dan masyarakat hukum desa yang teritorial maupun gemuknya. Hak ini oleh Van Vollenhoven dinamakan "beschikkings recht", suatu hak yang tidak dikenal dalam sistem hukum Barat. Adapun isi hak tersebut seperti halnya dapat dilihat di luar Jawa adalah

- 1) Masyarakat hukum adat anggota-anggotanya dengan bebas boleh menggusarkan tanah liar (belum dibuka) yang ada dalam batas wilayahnya (wilayahnya membuka, mendirikan kampung, mengumpulkan hasil hutan, bertani dan mengurusnya ternak)
- 2) Hal-hal anggota masyarakat hukum adat juga berbuat demikian hanya sesudah mencapai izin dan masyarakat hukum yang bersangkutan. Tanpa izin berarti melakukan suatu delik
- 3) Anggota kadang-kadang, tetapi bukan anggota selalu harus membayar *recognisi* untuk dapat mengambil manfaat dari tanah tersebut

- 4) Masyarakat hukum bertanggung jawab atas defek yang terjadi di dalam wilayahnya apabila pelaku defek tidak dapat diidentifikasi
- 5) *Besethikingsrecht* (juga dinamakan hak ulayat) tidak dapat diadilkan pada bukan anggota masyarakat hukum.
- 6) Masyarakat hukum tetap mempunyai campur tangan secara mendalam pada tanah yang sudah dibuka. Transaksi-transaksi penting mengenai tanah pertanahan (perjualkuri, gadai) memerlukan campur tangan (kepada) masyarakat hukum yang kadang-kadang hanya diperbolehkan pada semua masyarakat.¹¹

Hak *erfpacht* bersumber dari Undang-undang Agraria kolonial yakni *Agrarrecht Wet* yang ditujukan untuk memfasilitasi investasi asing ke Indonesia dan memperoleh tanah untuk mengembangkan business komoditi ekspor. Pengembangan hak *erfpacht* itu, dalam semua sejarah juga menunjukkan fakta bahwa banyak menyedihkan nasib rakyat karena harus melepas kehidupan ekonomi politiknya dan tanah mereka sendiri. Perlawanan petani juga RONGGIL saat itu data bahkan terus berlanjut sampai saat ini menjadi konflik agraria yang tak putus, seperti yang banyak terjadi terutama di Jawa dan Sumatera. Kasus tanah HGU Jengganweb adalah salah satu dari kasus tanah yang diselesaikan. Masalah yang relevan semakin pelik bersamaan serokan tumpang tindahnya perubahan perundang-undangan yang mengatur urusan agraria.

Sikap resmi pemerintah Hindia Belanda tidak mengikui hasil penelitian Mr. C. Van Volkenhoven, dan terus saja memberikan tanah negara yang "bebas" kepada para pengusaha asing dengan hak *erfpacht* untuk selama 75 tahun.

¹¹ Brian Sathicaja, 1994, *Pulau Hukum Agraria Negeri* Gajah Mada University Press Yogyakarta, h. 45

Asas-asas/prinsip dasar Hukum Tanah Nasional dewasa ini terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UUPA. Asas-asas tersebut akan tetap mendasari Hukum Tanah Nasional, yaitu:

- 1) asas religioisitas (Konsiderans "Berpendapat", Pasal 1 dan 49 UUPA)
- 2) asas kebangsaan (Pasal 4, 20 dan 55 UUPA)
- 3) asas demokrasi dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 4 dan 9 UUPA)
- 4) asas pemerataan, pembatasan dan kendali dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11 dan 17)
- 5) asas kebersamaan dan komunitas dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan 12 UUPA)
- 6) asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, 13 dan 19 UUPA)
- 7) asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan 14)
- 8) asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.¹²

Prinsip-asas religioisitas mengandung makna bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Keturun Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Tanah sebagai bagian dari bumi merupakan basis paling elementar bagi rakyat yang menentukan soal hidup dan mautnya seseorang/manusia. Tanah adalah pejaliran fundamental yang paling menentukan eksistensi dan kelangsungan hidup manusia. Sangat tidak etis/menakutkan aksi bongkar memborongkan dan menguasai di atas tanah, setiap orang secara moral dan

¹² Bodo Humerus, 2002, *Asas-asas Penyelenggaraan Hukum Tanah Nasional*. Sekolah Tinggi Persewaan Mahasiswa, Yogyakarta, h. 14

hukum berkewajiban menghormati hak-hak akses orang lain di atas tanah. Namun dalam masa pembangunan sering kali pemerintah dengan alasan demi kepentingan pembangunan menggeser hak atas tanah rakyat dengan melawan hukum. Hal ini jelas melanggar prinsip keadilan sosial dan asas religiusitas.

Prinsip asas kelangkaan mendukung makna bahwa warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan tertentu. Sebagaimana disebutkan pihak yang menginginkan memiliki tanah oleh orang asing dalam makalahnya pada seminar nasional "Kepulas Hukum Pertanahan Untuk Menciptakan Iklim yang Kondusif Bagi Pemertanahan" di Jakarta pada 9 Desember 1993, Kepala BPTN Suryadi menyatakan, Singapura yang disebutkan mempertahankan pemilikan tanah oleh orang asing ternyata hanya menyetujui hak 'lease hold' untuk jangka waktu 99 tahun, badan hak "fee hold" atau pemilikan untuk selamanya.

Prinsip asas demokrasi mengartikan makna setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita tidak membedakan agama dan suku bangsanya mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh dan menggunakan hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Monopoli dan spekulasi tanah dilarang oleh UUPA 1960, yaitu dalam pasal 13 dan 26 UUPA. Pada pasal 13 ayat 2 UUPA disebutkan bahwa: Pemerintah menegakkan seluruh usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi dan prasarangan yang bersifat memajukan usaha. Ayat ini jelas menunjukkan monopoli tanah harus dibasmi, bahkan

usaha-usaha pemerintahpun jika berhasil monopoli harus dicegah jangan sampai merugikan rakyat banyak. Hal ini juga sesuai dengan prinsip-prinsip pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan penggunaan tanah yang tersedia dengan menjamin perluasan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah.

Prinsip-prinsip kebersamaan dan kemiripan dalam penguasaan dan penggunaan hak atas tanah mengandung makna, segala usaha bersama pembangunan nasional, maka dicegah penguasaan tanah dan penggunaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria. Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Prinsip-prinsip kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah mengandung arti bahwa pemerintah menjalankan pemerintahan tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum dengan mengingai kesediaan negara dan masyarakat. Kepekaan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan perwujudannya. Penggunaan tanah harus disesuaikan rencana umum mengenai pembedaan pemukiman dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara transparan diketahui oleh masyarakat umum.

Prinsip-asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan kelanjutan mendukung arti bahwa pemerintah berusaha agar usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga kelesusutan tanah, kemampuan dan lingkungan hidup.

Prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian sengketa pertanahan mengandung arti bahwa segala sengketa pertanahan harus diselesaikan dengan jalan damai, moyawarati untuk mufakat dengan mempertimbangkan keadilan sosial dan melindungi golongan ekonomi lemah mencegah terjadinya monopoli dalam penguasaan dan penggunaan tanah oleh golongan-golongan pemodal yang kuat. Mencegah agar jangan sampai terjadi konflik pertanahan yang menyorbankan golongan ekonomi lemah dengan melonggar hak atas tanah mereka.

Usaha-usaha di bidang pertanahan diatur sedemikian rupa, sehingga selain menggunakan hasil produksi juga menjamin perlindungan bagi golongan ekonomi lemah dan mencegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas (Pasal 11 UUPA). Segala usaha di bidang pertanahan tetap didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dengan mengutamakan bentuk koperasi dan bentuk-bentuk kemitraan lainnya serta mencegah terjadinya monopoli dan penguasaan tanah yang melampaui batas (Pasal 12 UUPA).

Perhatian dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat yang beragam dimana perlu dan tidak berbentangan dengan

kepentingan nasional, tetap diperhatikan (Pasal 11 UUPA). Kita dalam rangka memberdayakan daerah dan masyarakatnya atau dilengkapi dengan asas ekonomi sebagai perkembangan kemungkinan pemerintahan sebagai tugas kewenangan Hak Menguasai dari Negara, sebagai pelaksanaan kebijakan yang dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA.

Dalam rangka pencapaian tujuan dari penguasaan tanah yaitu kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara efektif, maka pembuatan rencana penggunaan tanah harus didasarkan pada asas-asas atau prinsip-prinsip tertentu.

Sejauh formal mentang belum ada suatu peraturan yang mengatur asas-asas penggunaan tanah ini. Oleh karenanya asas-asas tersebut banyak dibicarakan dalam literatur-literatur hukum agraria. Di dalam seminar tentang Tata Guna Sumber-sumber Alam Ke 1 Tahun 1967 di Jakarta dikemukakan bahwa perencanaan penggunaan tanah harus didasarkan pada 3 prinsip, yaitu :

a) Prinsip penggunaan *etika (ethicale of multiple use)*

Prinsip ini mengandung agar rencana penggunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk meningkatkan kesuburan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.

b) Prinsip penggunaan maksimum *(principle of maximum productivity)*

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang tinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah misalnya sawah menghasilkan padi atau kebun-kebun lainnya.

c) Prinsip penggunaan optimum *(principle of optimum use)*

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya

kepada orang yang menggembakannya/mengusahakannya tanpa merusak sumber alam itu sendiri.¹¹

Di antara 3 prinsip tersebut di atas, prinsip penggunaan optimum merupakan prinsip yang paling pokok, terutama dalam rangka pertumbuhan masyarakat adil dan makmur. Dengan memanfaatkan modal dan teknologi yang lebih maju melalui penggunaan tanah yang optimum diharapkan tingkat kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat semakin naik. Demikianlah prinsip-prinsip yang dikemukakan dalam seminar tersebut.

Di dalam literatur hukum agraria, asas-asas tata guna tanah biasanya dibedakan dalam 2 kelompok yaitu asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan (*rural land use planning*) dan daerah perkotaan (*urban land use planning*).¹² Adanya perbedaan asas antara daerah pedesaan dan perkotaan disebabkan adanya perbedaan mengenai titik-berat penggunaan tanah antara keduanya. Penggunaan tanah di daerah pedesaan lebih dititik-beratkan pada usaha-usaha pertanian. Sedangkan penggunaan tanah di daerah perkotaan lebih dititik-beratkan pada kegiatan non pertanian yaitu pemukiman, perkantoran, pertokoan, industri dan lain-lainnya. Perbedaan titik-berat penggunaan ini membawa konsekuensi juga pada perbedaan asas yang digunakan di masing-masing wilayah tersebut.

Faktor lain yang menentukan perbedaan asas tersebut adalah ciri-ciri kehidupan masyarakat pedesaan dan perkotaan. Masyarakat desa mempunyai ciri kehidupan yang tradisional. Dinamika kehidupan masyarakat desa lebih rendah jika dibandingkan dengan kehidupan masyarakat kota yang hening

¹¹ Sudikno Atmodikarmo, *Yuridiksi Tanah* (1994), hlm. 116-117.

modern. Memang apabila dilihat komposisi atau perbandingan jumlah penduduk, maka lebih banyak penduduk Indonesia yang tinggal di daerah pedesaan. Menurut sensus penduduk tahun 1980, 73% penduduk Indonesia masih tinggal di daerah pedesaan. Akan tetapi apabila dilihat dari tingkat kepadatan penduduknya, maka jelas wilayah perkotaan mempunyai tingkat kepadatan yang lebih tinggi. Jumlah penduduk yang padat dan terbuukanya dan pengaruh-pengaruh kebudayaan luar jelas menimbulkan berbagai macam persoalan di bidang sosial, ekonomi, keamanan, kesehatan dan politik.

Atas dasar faktor-faktor di atas, maka asas tata guna untuk daerah pedesaan adalah kesuan, optimal, serasi dan seimbang atau yang sering diungkap dengan istilah "LASS"¹⁴

- Lestari

Menurut asas ini, tanah harus dimanfaatkan dan digunakan untuk jangka waktu yang lama, dengan tetap dipelihara balanan fisik tanah seperti dipeliharanya tingkat kesuburannya.

Dengan memperhatikan asas kesuan ini, dampak positif yang dapat diperoleh adalah

- a) akan terjadi penghematan dalam penggunaan tanah. Hal ini dapat dicapai dengan mengutamakan agar tanah-tanah yang belum digunakan untuk kepentingan langsung hidup manusia baik untuk pertanian maupun untuk pemukiman, tetap dipelihara kesuburannya. Apabila perluasan wilayah untuk pemukiman atau pemukiman memang harus dilakukan, hendaknya perluasan wilayah tersebut diusahakan selambat mungkin. Hal ini untuk mencegah agar luas tanah yang memang terbatas tidak semuanya digunakan untuk memenuhi kepentingan hidup manusia, tanpa memperhatikan konservasi sumber daya tanah itu sendiri.
- b) agar supaya generasi yang sekarang dapat memenuhi kewajibannya untuk memwariskan sumber daya tanah kepada generasi yang akan datang. Suatu ungkapan seorang raja Afrika bahwa *the land belongs to a great family of which many members are dead, some are young and the larger member still to be born*. Jadi tanah bukan milik

¹⁴ Sudjono Menekusono, *Natural Land*, 1984 (Jilid 1) p. 69

masayarakat sekarang saja, tetapi tanah milik dari masyarakat dulu, masyarakat sekarang, dan masyarakat yang masih akan lahir.

1. Optimal

Menurut asas ini, pemanfaatan tanah harus mendapatkan hasil atau keuntungan ekonomis yang tertinggi-tingginya. Faktor yang penting dalam asas optimal ini adalah kesesuaian antara kemampuan fisik tanah dengan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan. Untuk menentukan kesesuaiannya sudah tentu diperlukan data kemampuan fisik tanah. Dengan data ini dan juga kebutuhan masyarakat di wilayah yang bersangkutan, akan dapat ditentukan bahwa suatu jenis tanah akan dapat memberikan hasil ekonomis yang tertinggi-tingginya apabila digunakan untuk suatu kegiatan tertentu. Misalnya suatu runtu tanah cocok untuk dibangun suatu waduk dan masyarakat yang ada di wilayah itu membutuhkannya untuk mengairi persawahan, maka pembangunan waduk itulah yang dinilai memberikan keuntungan ekonomis.

2. Senas dan Seimbang

Menurut asas ini, suatu ruang atas tanah harus dapat menampung berbagai macam kepentingan baik perseorangan, masyarakat maupun negara, sehingga dapat dihindari adanya pertentangan atau konflik dalam penggunaan tanah.

Apabila ada 2 kegiatan/usaha yang memerlukan satu lokasi yang sama, maka usaha/kegiatan yang dapat memberikan keuntungan ekonomis yang lebih tinggi yang harus diutamakan. Berdasarkan asas optimal.

Adanya pertentangan dalam penggunaan tanah memang kadang-kadang tidak dapat dihindari, terutama jika ada 2 kegiatan atau lebih memerlukan suatu lokasi yang sama. Untuk itulah perlu dibuat suatu daftar skala prioritas. Dengan berpedoman pada daftar skala prioritas inilah dapat ditentukan kegiatan yang harus diutamakan.

Penentuan skala prioritas ini harus didasarkan pada "urgennya" kegiatan tersebut. Misalnya kegiatan tersebut harus termasuk dalam kategori "untuk kepentingan umum".

Sedangkan jenis lain guna tanah untuk daerah perkotaan, biasanya dirumuskan

dengan istilah "All-AN" yaitu Aman, Terib, Lurus dan Sehat

- Aman

Yang dimaksudkan dengan aman adalah

a) aman dan bahaya kebakaran

Cara untuk mengatasi kemungkinan terjadinya kebakaran, perlu didirikan pos-pos pemadam kebakaran di tempat-tempat tertentu yang dapat memadamkan petak langka dalam mengatasi kebakaran. Juga tersedianya peralatan yang baik seperti pemadam kebakaran yang lengkap serta adanya peraturan daerah yang melarang pemakaian bahan-bahan berbahaya yang mudah terbakar.

b) aman dari tindak kejahatan

Untuk meneguhkannya perlu dibentuk pos-pos polisi di sekitar-sekitar tertentu dan penambahan personel kepolisian. Juga tempat-tempat ronda di kampung-kampung harus ditugaskan dan penerangan lingkungan harus diusahakan.

c) aman dari bencana banjir

Usaha pencegahannya dapat dilakukan dengan membuat saluran-saluran air, meluruskan alur sungai mengeluarkan lereng-lereng membahayakan di daerah-daerah yang sudah sempit (atau sempit).

d) aman dari bahaya kecelakaan lalu lintas

Usaha pencegahannya dilakukan dengan membangun sarana jalan yang mematuhi standar, penyejal jalan, tempat-tempat penyeberangan, lampu lalu lintas, petugas lalu lintas.

e) aman dari ketuna-karman

Dalam hal ini Pemerintah, khususnya Pemerintah daerah dituntut untuk mengupayakan lapangan-lapangan pekerjaan untuk itu Pemerintah Daerah harus dapat menarik para penanam modal baik swasta dan pemerintah maupun asing untuk pendirian industri.

- Terib

a) Terib dalam bidang pelayanan

Ini berarti menuntun para ahli masyarakat untuk berdayaung di dalam menjalankan tugasnya masing-masing.

b) Terib dalam pelayanan wilayah perkotaan. Pendataan yang baik akan merambatkan keadaan yang lebih

c) Terib dalam lalu lintas. Penyediaan tempat parkir yang baik dan teratur harus diusahakan, juga ketertiban para pengguna parkir. Juga ketertiban para pemakai jalan akan sangat mendukung terib bertalu lintas.

d) Terib dalam hukum. Ini menuntut para penegak hukum untuk bertindak secara tegas dan benar.

¹⁰ Soedjono Mardikusumo, *Sejarah dan Geografi Perkotaan*, hal. 202.

- Lancar
 - Yang dimaksud dengan lancar adalah
 - a) Lancar dalam pelayanan
 - Ini menuntut para abdi masyarakat untuk terus meningkatkan keterampilannya. Juga pengaturan ruang-ruang di masing-masing kantor supaya dapat sehingga masyarakat dapat memperoleh pelayanan yang nyaman
 - b) Lancar bertata linaas
 - Ini menuntut adanya jaringan jalan yang mempermudah arus lalu lintas dan satu tempat ke tempat lainnya. Juga penertiban letak pedagang-pedagang kaki lima, larangan atau pembatasan jalan trotoar
 - c) Lancar dalam komunikasi
 - Seperti penyediaan tempat-tempat telepon umum, jaringan jalan yang tidak terputus dan lain-lain
 - Sehat
 - a) Sehat dari segi jasmani
 - Ini menuntut penyediaan tempat-tempat olah raga, tempat perhimpunan keluarga, tempat-tempat pemertiksaan kesehatan baik PUSKESMAS maupun Rumah Sakit
 - b) Sehat dari segi rohani
 - Ini berarti harus tersedia tempat-tempat hiburan, tempat-tempat rekreasi dan tempat-tempat ibadah²⁴

Dalam rangka tercapainya tujuan ATLAS tersebut memang memerlukan pengaturan ruang atas tanah sebagai sarannya. Di samping itu tentunya partisipasinya dan masyarakat merupakan faktor yang penting untuk diwujudkan melalui penyuluhan-penyuluhan dan kegiatan-kegiatan

Prinsip-prinsip dasar UEPA tidaklah bersifat statis. Dinamika perkembangan selama 45 tahun menghelelki diadakannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara terus-menerus jawab. Menghadapi perkembangan baru, kebijakan yang ditempuh haruslah

²⁴ Kusnan, *Manajemen Sektoral*, Jakarta: Bumi Aksara, h. 6-10

dilaksanakan dengan setiap land based, yakni sesuai dengan konteksnya yang melandanya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut. Prinsip 'negara menguasai' terus dilaksanakan sebagai peran negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai pelaksana kebijakan yang menentukan aturan main yang diuahi oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang diuahnya sendiri ketika land berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Hubungan dengan hak atas tanah masyarakat hukum adat, keadilan sangatlah diperlukan. Pengakuan negara terhadap hak-hak tersebut di samping menekankan pertunya dipenuhi kewajiban yang melekat pada hak itu. Upaya pemerintah untuk membimbing masyarakat ke arah tercapainya integrasi hukum nasional berdasarkan kesadaran internal masyarakat bahwa hukum tanah nasional menampung aspirasi dan sesuai dengan kesadaran hukum mereka. Menegesahkan asas fungsi sosial dalam kebijakan yang dapat menjamin keadilan dan keseimbangan antara kepentingan berbagai pihak yang sering kali tidak sejalan. Menata kembali prinsip *land use* tanah untuk tercapainya pemerataan dan penggunaan tanah dan hasilnya secara adil, baik untuk tanah pertanian maupun tanah non pertanian. Memberi makna kongkret terhadap perencanaan penggunaan tanah termasuk upaya pelaksanaannya dalam tata kerja yang bersifat koordinatif, komunikatif dan transparan. Lalu, dalam kerangka prinsip nasionalitas, Indonesia mungkin dapat diberikan hak atas tanah kepada WNA dan badan hukum asing secara bertanggung jawab dengan batas-batas tertentu.

Di samping prinsip-prinsip tersebut di atas, pemerintah mempunyai komitmen untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum berupa upaya pendaftaran tanah dengan tujuan untuk lebih memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

Tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberlakuan kepastian kepemilikan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, secara langsung menimbulkan kurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apa pun yang dirumuskan seharusnya memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Pasal 14 UUPA sejak semula telah menggunakan perlunya dibarengi rencana umum berkenaan dengan peredaran, pertukaran, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan, yakni untuk keperluan negara, keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial budaya, keperluan pengembangan produksi industri, transmigrasi, dan pertambangan. UUPA memang tidak hanya berorientasi pada pengembangan di bidang pertanian.

Keteguhan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan pertanahan seyogyanya dipahami sebagai keteguhan untuk menilai secara kritis apakah produk hukum yang telah ada dan sedang dirumuskan dikalangan bangsa menjamin investasi tidak beres sebelah. Menanggapi desakan semendawa pihak yang mengagungkan agar Indonesia memangkinkan pemilikan tanah oleh orang asing dalam makalahnya pada seminar nasional "Kejelasan Hukum Pertanahan Untuk Menciptakan Iklim yang Kondusif Bagi Pemangunan, 9

Desember 1993 di Jakarta. Kepala BPHN Suryani¹⁷ mengatakan, Singapura yang disetujui memperbolehkan pemilikan tanah oleh orang asing karena tanah hanya diberikan hak *lease-hold* untuk jangka waktu 99 tahun, bukan hak *free-hold* atau pemilikan tanah untuk selamanya.

3. Penggunaan Hak Atas Tanah

a. Hak Atas Tanah

Berdasarkan hak menguasai atas Negara, maka Negara dalam hal ini adalah Pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian terdahulu, bahwa "tanah" adalah "permukaan bumi". Maka hak atas tanah itu adalah hak untuk mempergunakan permukaannya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah umpamanya bahan-bahan mineral, minyak dan gas-gas tidak termasuk. Hal yang terakhir ini diatur khusus dalam beberapa peraturan perundangan lain, yaitu Undang-undang tentang Ketentuan Pokok Pertambangan.¹⁸

Dalam membicarakan hak atas tanah, kita tinjau lebih dahulu beberapa hak atas tanah yang penting harus kita ketahui, yaitu hak atas tanah menurut Hukum Adat.

¹⁷ Widyat Nugroho, 1979, *Hak Atas Tanah*, Gajah Indonesia, Jakarta.

a) Hak Ulayat

Hak ulayat adalah hak atas tanah yang dipegang oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat sebagai kesatuan-satuan (komunal). Dengan hak ulayat ini, masyarakat hukum adat yang bersangkutan menguasai tanah tersebut secara menyeluruh. Adapun hak warga masyarakat atas tanah yang terwujud dalam hak ulayat ini pada dasarnya berupa:

- 1) Hak untuk merama atau mengumpulkan hasil hutan yang ada di wilayah-wilayah hukum masyarakat mereka yang bersangkutan.
- 2) Hak untuk berburu dalam batas wilayah-wilayah hukum masyarakat mereka.

Tetapi dalam konsep hak ulayat yang bersifat komunal ini pada hakikatnya terdapat juga hak anggota masyarakat yang bersangkutan untuk secara perorangan menguasai sebagian dari objek penguasaan hak ulayat tersebut secara tertentu (dengan menggunakan tanda-tanda tertentu) agar diketahui para anggota lainnya semasyarakat dalam waktu yang tertentu pula.

Misalkan: Seorang anggota masyarakat secara pribadi bermula untuk mengambil hasil betawaia maupun pohon gambir, yang terletak di dalam hutan yang menjadi wilayah-wilayah hukum berlakunya hak ulayat masyarakat yang bersangkutan, untuk kepentingannya sendiri. Hal seperti ini boleh ia lakukan meskipun hutan itu bertanah segala. Ruang-ruangnya menjadi hak bersama semua anggota masyarakat

lainnya. Untuk sementara waktu jadi tidak masuk selamanya ia bahkan berhak pula untuk memagari gunung pohon gambar yang tumbuh dikuasainya itu sehingga dalam jangka waktu tersebut tidak ada orang lain yang boleh memetik hasil pohon gambar tersebut selain dirinya. Tetapi hal ini bukan berarti bahwa hak ulayat atas pohon-pohon gambar yang telah dikuasai oleh seseorang itu menjadi terlepas karenanya, melainkan hak ulayat itu tetap ada mengingat hak pribadi perorangan tertentu yang dipangkunya.¹¹

Hak ulayat secara komunal itu baru pulih kuat kembali atas pohon gambar tersebut bila orang yang bersangkutan telah melepaskan hak penguasaannya dan telah pula mencahuk pagar yang menandakan penguasaannya atas rumpun pohon gambar tersebut.

b) Hak milik dan hak pakai

Hak milik (Adat) atas tanah ialah suatu hak tanah yang dipergang oleh perorangan atas sebidang tanah tertentu yang terletak di dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Contohnya tanah yang dikuasai dengan hak milik dalam hukum adat itu berupa sawah dan bealah tugu-memunan.

Hak pakai (Adat) atas tanah ialah suatu hak atas tanah menurut hukum adat yang telah memberikan wewenang kepada seorang seseorang untuk memakai sebidang tanah tertentu bagi kepentingannya. Biasanya tanah yang dikuasai dengan hak pakai dalam hukum Adat itu berupa ladang.¹²

Hak atas tanah menurut hukum (pendata) Sifat sebelum berlakunya

UUPA

¹¹ See also Rivin, 1981. *Asas-asas dan Sistem Hukum Tanah Masyarakat Hukum Adat*. Penerbit Pustaka Pustaka Jakarta.

¹² Hartono, 1981. *Asas-asas dan Sistem Hukum Tanah Masyarakat Hukum Adat*. Penerbit Pustaka Pustaka Jakarta.

a) *Hak egrachtam* (pasal 570 KUHPd/BW)

Hak *egrachtam* atas tanah adalah suatu hak yang terkuai dalam hukum Eropa. Tidaklah sama hakikatnya hak "malik" atas tanah menurut konsep hukum (Perdata) Eropa ini dengan hakikat hak malik atas tanah menurut konsep UUPA kita dewasa ini. Dengan hak *egrachtam* atas tanah, pemilik (*egrachtam*) tanah yang bersangkutan mempunyai hak "malik" atas tanahnya.¹¹

Hal ini dapat kita mengerti mengingat konsep hukum Eropa ini dilandasi oleh jiwa dan pandangan hidup yang bersifat individualis-maksimalis, yaitu suatu pandangan hidup yang lebih mengagungkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum maupun kebendaan daripada keakhilnabian.

b) *Hak opstal* (pasal 711 KUHPd/BW)

Hak *opstal* ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk memiliki segala sesuatu yang terdapat di atas tanah *opstal* orang lain sepanjang sesuatu tersebut bukanlah kepunyaan "rujukan" tanah yang bersangkutan. Segala sesuatu yang dapat dimiliki itu misalnya rumah atau bangunan, kebun dan sebagainya.

Di samping wewenang untuk dapat memiliki benda-benda tersebut,

hak *opstal* juga memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- Memindah tanggungan (benda yang menjadi haknya itu kepada orang lain
- Menjadikan benda tersebut sebagai jaminan kebendaan (dengan *hypothek*)

¹¹ Perbuatan Hukum, 1984, No. 1, h. 21

- Mengalirkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak opstal itu boleh habis menurut perjanjian yang telah ditetapkan bersama pemilik tanah

c) *Hak opstal (pasal 210 KUHPerdata)*

Hak opstal ialah hak untuk dapat menggunakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut. Di samping menggunakan tanah orang lain itu untuk dimanfaatkan hasilnya, pemegang hak opstal ini bertanggung pula untuk memelihara tangannya itu kepada orang lain, menjadikannya sebagai jaminan hutang idempson hipotek dan mengalirkannya pula kepada ahli warisnya sepanjang belum habis masa berlakunya.

d) *Hak gembak (pasal 318 ke 319 di HWR)*

Hak gembak ialah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain terbebas pakai. Hak gembak ini memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk dapat memakai tanah orang lain untuk guna usahanya dan diambil hasilnya bagi diri dan keluarganya saja. Di samping itu pemegang hak gembak ini boleh pula menggali di atas tanah tersebut selama jangka waktu berlakunya itu.¹¹

Hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia, setelah berlakunya

UUPA

a) *Hak milik (pasal 211 sampai dengan 27 UUPA)*

Hak milik ialah suatu hak atas tanah yang terkuat, terpenuh, dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah itu boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

¹¹ Pothmann's Hal II, 1985 (hal. 1-3)

Hak milik menurut UUPA adalah hak milik yang mempunyai tingkat sosial seperti juga semua hak atas tanah lainnya (pasal 6 UUPA) sehingga hal ini mengandung arti bahwa

- Hak milik atas tanah tersebut di samping halnya memberikan manfaat bagi pemiliknya, harus dilaksanakan pula agar sedapat mungkin dapat bermanfaat pula bagi orang lain atau kepentingan umum. Oleh karena itu dalam melaksanakan hak

Pemilik suatu pekarangan harus membolehkan tetangganya atau orang lain melalui pekarangannya bisa memakai tidak ada jalan lain yang dapat dilalui selain harus terpaksa memakai pekarangan tersebut.

- Penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum. Contoh .

Pemilik sebuah pekarangan rumah atau pekarangan dilarang mengotorikan ruang-ruang tinggal, pekarangan, gang-gang, jembatan, tembakan, goa, sekakan, gudang-gudang dan lubang-lubang yang boleh menjadi tempat pembuangan kotoran serta dilarang pula mengumpulkan atau menyimpan segala sesuatu yang telah busuk atau berbau busuk (pasal 395 peraturan bangunan Jakarta)

Maksudnya bangunan ini tentunya agar tetangga yang berdekatan tidak terganggu oleh adanya bau busuk atau hawa kotor apa pun juga. Demikian juga halnya bagi siapa saja (semua) yang melintasi rumah atau pekarangan tersebut.

Hakikat hak milik menurut UUPA adalah demikian karena UUPA sebagai hukum agraria nasional telah direvisi dan dilandasi oleh Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, yang menempatkan kehidupan manusia dalam suatu keserasuan antara dimensi individual dan dimensi sosialnya. Dengan demikian, maka hal ini dapat saja berarti bahwa di Indonesia pemenuhan kepentingan individu dan kepentingan sosial sama-sama dijamin dan dilindungi secara baik-baik dalam saraf keserasuan pula. Akibatnya hak milik sebagai suatu kemuliaan yang merupakan kepentingan individual seseorang atau suatu pihak, memang dilindungi oleh hukum (proteksi hukum) tetapi di samping itu tentu saja tetap dibatasi pula (restriksi hukum) sampai pada batas-batas kelengkapan dan kewajaran tertentu.

b) *Hak guna usaha* (pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA)

Hak guna usaha ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Jadi apabila yang bersangkutan tidak berkegiatan dalam bidang pertanian, hak guna usaha atas tanah ini tidak akan dibenarkan. Kegiatan pertanian sendiri pada dasarnya mengandung pengertian pertanian dalam arti luas dan dalam arti sempit. Yang dimaksud dengan pertanian dalam arti luas ialah kegiatan pertanian yang disertai atau meliputi juga kegiatan-kegiatan pemukiman, perkebunan, perikanan dan sebagainya.

Sedangkan yang dimaksud dengan penanaman dalam arti sempit ialah penanaman yang kegiatannya hanyalah penanaman serausim panen belaka (3) samping; wewenang untuk mengolah tanah (suatu tersebut, pemegang hak guna usaha yang bersangkutan juga berhak untuk menyalurkan hak guna usaha atas tanah itu sebagai jaminan hutang investor), atau memindahkannya dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak tersebut belum habis.

c) *Hak guna bangunan* (pasal 15 sampai dengan pasal 20 UUPA);

Hak guna bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara.

(3) samping; itu pemegang hak guna bangunan atas suatu tanah mempunyai pula untuk memindahkannya hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

d) *Hak pakai* (pasal 21 sampai dengan pasal 23 UUPA);

Hak pakai ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah pihak lain untuk keperluan penggunaan apa saja misalnya untuk ditanami atau ditanami dan didirikan bangunan di atasnya dan sebagainya selama waktu tertentu menurut perjanjian. Sedangkan tanah yang dimaksud dalam hal ini bisa saja tanah milik orang lain atau tanah yang langsung dikuasai negara.

Dalam hal yang sudah disebutkan hak pakai UUPA analog dengan hak pakai Adat

c) *Hak sewa untuk bangunan* (pasal 44 dan pasal 45 UUPA)

Hak sewa untuk bangunan ialah suatu hak yang memberikan wewenang bagi pemegangnya untuk mempergunakan tanah milik orang lain jika kebutuhannya mendirikan bangunan di atas tanah tersebut

f) *Hak gadai* (pasal 1001 yang bersumber sementara) (pasal 53 UUPA)

- *Hak gadai* ialah suatu hak yang dipegang oleh seorang kreditur yang memberikan wewenang kepada debitur untuk menguasai tanah debiturnya dan untuk menulangi atau mengambil hasilnya selama di debitur itu belum dapat melunaskan buangnya

Tanah yang dibebankan hak gadai itu dapat untuk pertanian atau dapat juga untuk bangunan. (Hak gadai UUPA tidak analog dengan hak gadai Adat)

- *Hak sewaku bagi hasil*, yaitu hak yang memberikan wewenang kepada seorang penguasa untuk dapat mengerjakan atau mempergunakan tanah milik orang lain dengan memberikan sebagian tertentu dan jumlah hasil tanah tersebut kepada pemiliknya menurut perjanjian
- *Hak menampangi*, ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada seseorang atau suatu pihak untuk menampangi tinggal di atas tanah milik orang lain baik dengan menempati bangunan yang

sudah ada mujejin dengan membongkar sendiri bila sendainya
uraah tersebut masih kurang

b. Prinsip-prinsip Tata Guna Tanah dan Penggunaan Tanah

Yang dimaksud dengan tata guna tanah (*land use*) adalah
pengaturan penggunaan tanah (sua) penggunaannya. Dalam tata guna tanah
dijelaskan hal-hal yang menyangkut penggunaan permukaan bumi di daratan,
ketika juga mengenai penggunaan permukaan bumi di lautan

Tata guna tanah ini akan ditinjau dari 2 segi yaitu teori-teori dan
praktek perencanaan penggunaan tanah. Mengenai teori akan dibicarakan
tentang perencanaan-perencanaan. Tujuan yang hendak dicapai dan rencana
tata guna tanah juga asas-asas tata guna tanah baik untuk daerah pedesaan
maupun untuk daerah perkotaan. Asas-asas ini penting untuk pedoman
dalam proses kegiatan tata guna tanah. Di dalam teori ini akan diterangkan
tugas-tugas madael-madael dalam perencanaan penggunaan tanah

Berkaitan dengan belum adanya undang-undang tata guna tanah
sebagai pelaksanaan UU/PA. Maka dapat menggunakan kebijaksanaan-
kebijaksanaan sebagai berikut. adanya pemerintah larwa tata guna tanah
apabila ada permohonan hak atas tanah yang baru dan perubahan-perubahan
perubahan penggunaan tanah. Juga program cetak putih di bidang
perumahan sebagai pelaksanaan amaran Tap MPR No. IV/MPR/78 yang
mengharuskan adanya penataan kembali mengenai penggunaan, pemilikan
dan penguasaan tanah. Kemudian kebijaksanaan yang berhubungan dengan
penggunaan dan perolehan tanah untuk perumahan dan kebijaksanaan

menyebutkan penggunaan dan penempatan luas tanah untuk tanam-tanaman tertentu

Sebelum diterapkannya beberapa pengertian atau definisi dan istilah tata guna tanah, maka perlu dijelaskan terlebih dahulu penggunaan istilah "tata guna tanah" atau yang dikemas dalam istilah asingnya sebagai "*land use planning*"

Apabila istilah tata guna tanah dikaitkan dengan objek hukum agraria nasional (ULPA), maka penggunaan istilah tata guna tanah land use planning kurang tepat. Hal ini karena objek hukum agraria nasional sebagaimana yang terutang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 (ULPA) meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BAKHA - K). Sedangkan tanah-tanah sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek dan hukum agraria. Dengan berpedoman pada objek hukum agraria nasional tersebut, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah "tata guna agraria atau agrarian use planning". Dan agrarian use planning meliputi : *land use planning* (tata guna tanah), *water use planning* (tata guna air) dan *air use planning* (tata guna ruang angkasa)⁴²

Jelaslah bahwa tata guna tanah hanya merupakan bagian dari tata guna agraria. Eh dalam praktek istilah tata guna tanah lebih umum digunakan sehingga lebih dikenal daripada istilah tata guna agraria

⁴² Soeparto, Mergokusumo, Nurihsan, tahun 1984, *Asas-asas Hukum & Tata Guna Tanah*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, h. 3

Seperti yang ditunjukkan di atas bahwa adanya rencana penggunaan tanah harus dapat mendukung pelaksanaan perencanaan nasional. Hal ini berarti tujuan dari tata guna tanah harus sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Apabila diperhatikan ketentuan pasal 14 UUD 1945 dan pasal 2 ayat 1 UUPA maka jelas bahwa tujuan dan tata guna tanah dalam perencanaan harus diarahkan untuk dapat mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi masyarakat yang makmur merupakan tujuan akhir dari kegiatan tata guna tanah.

Agar penggunaan tanah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka tindakan yang dapat dilakukan adalah

- a) Menyusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah tempat. Maksudnya setiap ada kegiatan yang membutuhkan tanah harus diperhatikan mengenai data kemampuan fisik tanah untuk mengetahui sesuai tidaknya kemampuan tanah tersebut dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Selain itu harus diperhatikan juga keadaan sosial masyarakat yang ada di sekitar lokasi tanah. Ini dimaksudkan untuk mengetahui adanya keserasan-keserasan sosial yang ditunjukkan oleh kegiatan-kegiatan pembangunan. Hal ini yang perlu dipertimbangkan untuk mencegah penggunaan tanah yang salah tempat adalah faktor ekonomis. Faktor ekonomi ini penting untuk menentukan keuntungan ekonomis yang dapat diperoleh dari kegiatan tersebut sehingga dapat meningkatkan kemakmuran masyarakat.

- b) Mengusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah urus. Maksudnya setiap pihak baik perseorangan, masyarakat maupun badan hukum dan lembaga pemerintah harus melaksanakan kewajibannya menselidiki tanah yang dikuasainya. Hal ini untuk mencegah menurunnya kualitas sumber daya tanah yang pada akhirnya akan timbul kemudian pada tanah tersebut. Penurunan tingkat kualitas tanah, apalagi terjadi kerusakan tanah, jelas akan menghalangi usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pemilik tanah, masyarakat dan negara. Hal-hal adanya kerusakan tanah memerlukan biaya yang tidak sedikit untuk memulihkannya. Juga diperlukan waktu untuk mengembalikan tingkat kualitas tanah tersebut pada keadaan semula.
- c) Mengusahakan adanya pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat akan tanah. Pengendalian ini penting dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan dalam penggunaan tanah. Apabila kegiatan-kegiatan pengguna tanah ini dilakukan dengan kegiatan pemerintahan, maka untuk menghindari konflik/permasalahan dalam penggunaan tanah diperlukan adanya skala-skala prioritas. Dengan demikian apabila ada 2 kegiatan yang memerlukan lokasi tanah yang sama, maka kegiatan yang termasuk dalam daftar skala prioritas yang harus lebih didahulukan.
- d) Mengusahakan agar terdapat jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah warga masyarakat. Jaminan kepastian hukum ini penting

untuk melindungi warga masyarakat yang usahanya diarahil untuk kepentingan proyek pembangunan. Untuk ini pelaksanaan pembebasan tanahnya harus sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku ini untuk menghindari adanya anggapan bahwa pembangunan dilaksanakan dengan mengorbankan kepentingan rakyat.

d. Penggunaan Hak Atas Tanah sebelum Berlakunya UUPA

a. Penggunaan Tanah Pada Zaman Pemerintahan Hindia Belanda

Dalam mempelajari sejarah hukum tanah di Hindia Belanda, perlu diingat bahwa setelah Belanda menjadi negara monarki konstitusional pada tahun 1848, maka ketentuan tentang pemerintahan di Hindia Belanda diwujudkan dalam bentuk UU yang dikenal dengan *Reglement op de Wet van 1848 No. 21*. Dalam RR termasuk, perintah pemerintah tercantum dalam Pasal 62 yang terdiri dari tiga ayat, antara lain menggunakan bahwa Lieutemur Jenderal tidak boleh menjual tanah dan bahwa ia hanya dapat menyewakan tanah berdasarkan ketentuan ordonansi.

Pada tahun 1870 diundangkan *Reglement No. 15* (1870 No. 55) yang terdiri dari 5 ayat dan yang kemudian ditambahkan pada Pasal 62 RR tersebut di atas. Pasal 62 RR yang telah menjadi 6 ayat, pada perubahan RR menjadi *Indische Staatsregeling (IS)* (S. 1925 479), ketentuan tersebut menemani dan menjadi Pasal 51. Salah satu ayat pasal ini berbunyi bahwa berdasarkan peraturan dalam ordonansi, dapat diberikan surat dengan hak

erfenaar setinggi waktu tidak lebih dari 75 (tujuh puluh lima) tahun dan bahwa Gubernur Jenderal harus menjaga agar jangan sampai ada pemberian tanah tanah yang melanggur hak-hak rakyat Indonesia asli. Perlu dipahami bahwa wet ini lahir atas desakan masyarakat pemilik modal besar swasta yang pada masa *kolonialisme* (tanam paksa) sebelumnya, menguasai perekonomian di Hindia Belanda. Akan tetapi kesempatan yang memungkinkan mereka untuk berusaha dalam lapangan perkebunan besar, sangat terbatas. Kesempatan yang ada waktu itu, hanyalah melalui perijinan sewa tanah.

Pemberian hak *erfpaat* dalam jangka waktu 75 tahun yang diatur dalam *Agrarische Wet* ini, antara lain adalah untuk memberi keuntungan dan jaminan kepada pemodal besar asing agar mau menanamkan modal dan berkembang di Hindia Belanda. Bredt Harsono berpendapat bahwa jangka waktu dalam 75 tahun tersebut cukup lama bagi para pengusaha perkebunan untuk memperoleh keuntungan besar dari hasil perkebunannya.⁴¹

Dalam pandangan Soekomo M.P. Tjondronegoro, setelah *Agrarische Wet* ini, pemerintah jajahan memberikan peranan lebih besar terutama kepada perusahaan-perusahaan pertanian asing yang berupa perkebunan-perkebunan karet, tembakau, kelapa sawit, teh dan sebagainya. Di Jawa khususnya juga disediakan perijinan sewa dan rosela yang merupakan hal yang mahal bagi pabrik-pabrik gula dan goni.

f) In Agrarische Wet

Apa yang disebut "*Agrarische Wet*" adalah suatu undang-undang (dalam bahasa Belanda disebut "*wet*") yang dibuat di negeri

⁴¹ Bredt Harsono 1964 (jilid) h. 71

Belanda pada tahun 1870 *Agrarische Wet* (AW) diundangkan dalam No. 1870-55 sebagai tambahan ayat-ayat baru pada pasal 61 *Reglement Regering* Hindia Belanda tahun 1854. Semula *Reglement Regering* tersebut terdiri atas 5 ayat. Dengan tambahan 5 ayat baru (ayat 4 s.d. 8) oleh AW, maka pasal RR terdiri atas 11 ayat.

Pasal 62 RR kemudian menjadi 51 *Indische Staatscrdcing* (IS) pada tahun 1925. Isinya isi pasal 51 IS adalah sebagai berikut:

- a) De Gouverneur Generaal mag geen gronden verkoopen.
- b) In dit verband zijn niet toegestaan kassine stakken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van openbaar.
- c) De Gouverneur Generaal kan gronden uitgeven in huus, volgens regels bij zoodanige akte de Inlandsche ontjinnen, of als gemeene weide, of tot eenigen anderen hoode tot de dorpen of dorpen behorende.

Tambahan AW pada tahun 1871:

- d) Volgens regels bij ordonnantie te stellen, worden geonzen afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijftienveertig jaren.
- e) De Gouverneur Generaal maght, dat geonken afstand van grond uitgevekt worden op de rechten der Inlandsche bevolking.
- f) Over gronden door Inlanders voor eigen gebruik uitgevekt, of als gemeene weide of tot eenigen anderen hoode tot de dorpen behorende, wordt door den Gouverneur Generaal niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op de voet van artikel 155 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde culturen volgens de daarop betrekkelijke verordeningen, tegen behoorlijke schadeloosstelling.
- g) Grond door Inlanders in erfpacht individueel gebruik bezeten wordih, op aanvraag van den rechtematigen bewoner, en derzij in erfpacht afgestaan onder de noodige beperkingen, bij ordonnantie te stellen en in den eigenaarslijst op te drukken, ten aanzien van de verplichting jegens den lande en de gemeente en van de bes oeptheid tot verkoop aan niet-Inlanders.

h) *Verbaan of ingehuurkgeving van grond door Inlanders aan niet-Inlanders geschiedt volgens regels bij ordonanties te stellen.*¹²

Yang dimaksudkan oleh Hoofd Raffles sebagai berikut:

- a) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah
- b) Dalam hukum tanah adat tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas yang diperuntukkan bagi pertanian kota dan desa serta pemukiman sebagai kota atau nasab keramaian
- c) Gubernur Jenderal dapat memewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan. Tidak termasuk yang boleh diawakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang per bumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atau atas dasar hukum mengunakan kepulauan desa

Tambahan A/R tahun 1830:

- a) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan, diberikan tanah dengan hak *grijpacht* selama waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun
- b) Gubernur Jenderal memelihara tangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat per bumi
- c) Gubernur Jenderal tidak boleh menyerahkan tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat

¹² Kumpulan Peraturan Perundang-undangan dalam Regeri Belanda 1830. *Rechtspraak* (Kumpulan Peraturan Perundang-undangan) yang diterbitkan oleh Gubernur Jenderal Belanda di Batavia, 1830, hal. 10-11.

pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 atau 134 untuk keperluan pemukiman tanaman-tanaman yang diperkerjakan atas perintah Penguasa menurut peraturan yang bersangkutan semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

11) Tanah yang dimiliki oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun yang dimaksudkan adalah hak milik adat atas permukiman penduduk yang sah dapat diberikan kepada orang-orang pribumi, dengan pembarasan-pembarasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat kepemilikannya yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap Negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi.

12) Persewaan atau sewa tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

Pada waktu tengah malam dilaksanakan apa yang disebut sebagai *culture-stelsel* (peraturan larum paksa) sejak tahun 1930, sangatlah terbatas kemungkinannya bagi para pengusaha non-swasta untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Sejalan dengan politik monopoli Negara dalam pengusahaan tanaman-tanaman untuk ekspor,

bagi pengusaha besar swasta yang belum memiliki sendiri tanah yang luas dengan hak erfpacht sebagai apa yang dikenal dengan sebutan "Tanah perkebun". Tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperukannya dengan hak yang luas dan dengan jangka waktu yang cukup lama.

4) Tujuan Agrarische Wet

Dari apa yang dikemukakan di atas tentang kuassa, bahwa tujuan utama Agrarische Wet adalah untuk membuka kemungkinan dan memberikan jaminan hukum kepada para pengusaha swasta agar dapat berkembang di Hindia Belanda.

Pertanda-tanda diberikan kemungkinan memperoleh data Pemerintah tanah yang masih berupa hutan, untuk dibuka dan dipadatkan perkebunan besar, dengan hak erfpacht, berjangka waktu sampai 75 tahun. Berbeda dengan pasal-pasal yang lain, rumusan pasal 1 Agrarische Wet atau pasal 62 ayat 4 R.R. 1854 bersifat "imperatif", yaitu dengan menggunakan kata-kata *worden gehouden* diucapkan dalam bentuk "worden" atau "moeten".

Rumusan tersebut menunjukkan adanya komitmen dan kewenangan akan menyetorkan hak erfpacht yang diperlukan bagi pengembangan usaha swasta di bidang perkebunan besar.

Menurut pasal 720 dan 721 B.W. hak erfpacht merupakan hak kebendaan yang memberikan kewenangan yang paling luas kepada pemegang haknya untuk menikmati sepenuhnya akan kekayaan tanah

kepunyaan orang lain. Pemegang hak erfpacht boleh menggunakan semua kewenangan yang terkandung dalam hak eigendom atas tanah.

Selain itu hak erfpacht dapat dibebani beperheft, hingga membuka kemungkinan bagi pengusaha untuk memperoleh kredit yang diperlukan dengan menanjam tanahnya sebagai agunan. (pasal 739 dan 10-1183).

Langka waktu penggunaan dan penguasaan tanah selama 24 tahun memungkinkan pengusaha menyelenggarakan peruntakan tanaman-tanaman keras yang bertumur panjang dan memperoleh laba yang lebih besar daripada hak sewa yang biasanya waktu pemberiannya hanya sampai 20 tahun.

Selain penguasaan tanah dengan hak erfpacht yang diperolehnya dari Pemerintah, AW mendapat juga kemungkinan memperoleh tanah kepunyaan rakyat atas dasar sewa. Kemungkinan ini disediakan bagi perusahaan-perusahaan kebun besar tanah datar, terutama perusahaan gula dan tembakau.

Hal-hal mengenai pemberian hak erfpacht tersebut menurut AW harus dianalisis dengan arif dan jujur. Maka dalam pelaksanaan ini kita jumpai berbagai peraturan mengenai hak erfpacht, yaitu

a) Untuk Jawa dan Madura, kecuali Daerah-daerah Sisapraja

1. Agrarisch Besluit N^o 1870-1180 pasal 10-17
2. Undang-undang yang dimuat N^o 1872-1873 yang beberapa kali mengalami perubahan, terutama dalam tahun 1913 disusun kembali dan dimodifikasi dalam N^o 1917-1899

b) Untuk luar Jawa dan Madura, kecuali Daerah-daerah Swasatya seperti juga beberapa ordonansi yang mengatur hal-hal mengenai pemberian hak erfpacht yang berlaku di Daerah-daerah tertentu.

1. No. 18724 untuk Sumatra

2. No. 187625 untuk keresidenan Manado

3. No. 188225 untuk daerah Zusteren Oosterafdeling Surabaja

Dalam tahun 1914 diundangkan satu ordonansi untuk semua daerah pemerintahan langsung di luar Jawa dan Madura yaitu No. 1914-267 Ordonansi yang baru ini dikenal dengan sebutan *Erpachtordonnantie Buitengewesten*. Semua ordonansi yang lama dihapus kembali kecuali pasal-pasal yang masing-masing dihapus untuk: 1) 2) 3)

c) Untuk daerah-daerah Swasatya luar Jawa

Dalam tahun 1910-11 dengan sebutan *Erpachtordonnantie Zelfbestuurde Landschappen Buitengewesten* berlaku di masing-masing Swasatya menurut penunjukan Gubernur Jenderal

Sebelum adanya ordonansi ini di daerah-daerah Swasatya di luar Jawa tidak diberikan hak erfpacht, melainkan hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar

Perusahaan tanah rakyat kepala perusahaan besar diatur pada dengan ordonansi yang setelah mengalami perubahan-perubahan menjadi

a) *Uitnodhuurordonnantie* No. 1918-881, yang berlaku di Jawa dan Madura kecuali Serakama dan Sangkapaty.

b) *Versterkende Grondhuur Reglement (G.R.) 1918-201*, yang berlaku di daerah Swargaya Surakarta dan Yogyakarta

Agrarische Wet yang pada pertengahan kedua abad 19 memuat politik agraria kolonial baru ini, ternyata berhasil menjadi dasar dan dukungan bagi berkembangnya perusahaan-perusahaan kebun besar di Hindia Belanda.

Menurut *Indisch Verslag tahun 1941/Statistisch Jaaroverzicht tahun 1941*, pada tahun 1941 luas tanah yang diberikan dengan hak erfpacht ada lebih dari 1.000.000 hektar kepada lebih dari 2.200 pengusaha (jumlah luas tahun 1941 1.500.000 hektar). Selain itu terdapat "tanah partikelir" seluas lebih kurang 400.000 hektar dengan 900 pengusaha dan tanah kerseksi 1.400.000 hektar dengan 300 pengusaha, seluruhnya 1.900.000 hektar dengan 500 pengusaha (jumlah luas tahun 1941 1.700.000 hektar (lihat uraian H.A.B.H. Bagian 4 dan 22 H)). Maka keseluruhan ada 2.700.000 hektar dengan 2.900 pengusaha. Pada tahun 1930 jumlah luas seluruhnya 3.225.000 hektar.

Dari isi pasal 51 IS (pasal 62 KR) ayat 5 dan 6 kita mengetahui, bahwa *Agrarische Wet* juga mengutamakan perlindungan bagi rakyat jember. Harus dijaga agar pemberian tanah kepada para pengusaha besar tidak melungsur hak-hak rakyat pribumi (ayat 5). Pengambilan tanah-tanah rakyat pribumi hanya boleh bagi kepentingan umum, melalui cara percahutan hak dan disertai pemberian ganti rugi yang layak (ayat 6).

Demikian pengajaran pemberian perlindungan hukum kepada rakyat jember ini bukan merupakan tujuan AW. Tujuan AW adalah memberikan dasar bagi berkembangnya perusahaan-perusahaan kebun besar swasta. Dikhawatirkan bahwa dalam usaha dan kegiatan

mengembangkan perusahaan-perusahaan kecil kecil tersebut yang akan memerlukan tanah yang luas, hak-hak rakyat akan dilanggar atau dikorbankan. Kekhawatiran tersebut tercermin dalam pembahasan A.W. di Parlemen Belanda dan rancangan-rancangan sebelumnya serta dalam pemberian perintah kepada Gubernur Jenderal Slecht van de Hage untuk membuat suatu Perintah pada tahun 1806. Tetapi bagaimanapun juga merupakan tugas A.W. untuk juga menyejahterakan rakyat pribumi. Terhadap rakyat pribumi pemelukannya positif bukan aktif seperti halnya terhadap pihak pemerintah. Dengan praktik pelaksanaan A.W. kenyataannya kepentingan berusaha dalam tanah hal telah didahulukan daripada kepentingan rakyat pribumi.

Perlu diketahui, bahwa tidak semua ketemuan hukum Tanah Administrasi Pemerintahan Hindia Belanda tersebut merugikan rakyat pribumi dan diadakan semata-mata bagi kepentingan para pengusaha besar. Van Vollenhoveen bahkan pernah mengatakan bahwa "De spijns, de verplichten kunnen het dapheld zijn".¹¹

Tetapi bagaimanapun demikian tujuan utamanya memang bukan untuk menyejahterakan rakyat pribumi. Ditandingkan dengan tujuan dan rumusan pokok *Wetland Persechuwing* Gubernur kita yang dituangkan dalam pasal 13 ayat 3 (1910) 1945, jelas tampak perbedaannya yang hakiki. Rumusan, bahwa "Humi dan air dan kekayaan alam yang

¹¹ C. Van Vollenhoveen, *Politiek Juridische en Sociaal Wetenschappelijke Onderzoek* (1912), 1-120.

berkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁷

Jelas dari uraian di atas menunjukkan, bahwa tujuan yang utama dari Hukum Agraria Nasional adalah memmodernisasi hak ulat tanah sesuai dengan ketentuan pasal 53 ayat 1 dan Pembukaan UUD 1945.

b. Penggunaan Tanah Pada Zaman Kemerdekaan 1945 – 1960

Sudah merupakan ciri khusus Hukum Agraria Nasional yang mengacu asas Nasionalitas, berbeda dengan sistem Domium sebagaimana Pemerintah Hindia Belanda, yang mengacu asas bahwa setiap orang di dunia ini dapat mempunyai hak atas tanah di Hindia Belanda asal mau menundukkan diri kepada (HW) di Hindia Belanda. Keadaan inilah yang dirombak oleh UUPA baik dengan membatalkan domains erlangen dan ketentuan hak-hak HW istimewa sebelum pada hak-hak Eigendom dan sejenis hak lainnya menurut HW tersebut, sampai berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960.

Pasal 9 UUPA menyatakan dengan tegas

“Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa.”

Pasal 21 ayat 1 menyebutkan

1. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik

Pasal 30 ayat 1 UUPA menyatakan

¹⁷ Pasal 1 dan ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1959, Pasal 53 ayat 1 dan Pembukaan UUD 1945.

1. Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah

- a. Warga negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Pasal 11 ayat 1 pasal 40 ayat 1 dan pasal 50 ayat 1 dengan tegas dan konsekuen menyebut nama tanah

Tanah yang baru sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan demikian pula warga Indonesia yang memperoleh hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewenangan pengurusan wajib menyerahkan hak itu dalam waktu waktu satu tahun sejak dipenghentinya hak tersebut atau dilangnya kewenangan gawat itu

Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut harus karena bukti-bukti yang terdapat pada kepala negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pajak lain yang membebaninya tetap berlangsung

Antara tahun 1945-1960 dapat dikatakan belum ada politik agraria nasional, walaupun Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan berlakunya "Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Menurut Anwar Peralihan pasal 11, Undang-Undang Dasar tersebut, maka "segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini" Walaupun demikian dalam segala bidang kehidupan negara, terutama yang

¹ A.P. Roeslaning, "P.A." Jambakembang Indonesia (Surabaya: 1970) hal. 100.
Marsus, Bandung: 1978

menjadi dasar dan tujuan yang ingin dicapai sudah berbeda, demikian pula dasar dan tujuan politik agraria.

Yang demikian ini telah dapat dilihat dalam Peraturan Presiden No 21/1945 Oktober 1945 (SKM th. 1 No. 1 no. 1) pasal 1 yang dikeluarkan berdasarkan pasal IV Aturan Peralihan, yang berbunyi:

"Segala hukum-hukum negara dan peraturan yang ada sampai berakhirnya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar, masih berlaku asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut."

Kalimat perubahan pasal tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut, inilah yang mengungkapkan duplikatnya politik agraria kolonial, menjadi politik agraria nasional. Sebab dasar dan politik agraria kolonial adalah prinsip dagang, yaitu mendapatkan hasil bumi bahan makan dengan harga yang serendah mungkin untuk kemudian dijual dengan harga tertinggi mungkin.

Tujuannya tidak lain dari mencari keuntungan sebesar mungkin, bagi diri pribadi penguasa kolonial yang menangkan menjadi penguasa dengan kekerasan, serta semua hukum, perbaikan hukum, perintah halus dsb, penjajah dapat mengeruk keuntungan berjuta-juta gulden, secara langsung dengan tunai paksa, secara tidak langsung dengan berupa gaji dan uang pensiun pelayannya serta pajak tanah dan pengusaha swasta.

Karena pasal perhatiannya adalah untuk mendapat keuntungan yang sebesar-besarnya, maka perhatian terhadap nasib penduduk, tidak

seperti mana misalnya Pada akhir-akhir masa penjajahan, kekuasaan oleh pihak internasional dan kekuasaan penduduk di daerah jajahannya, diadakan sedikit perbaikan. Sekalipun demikian, hak-hak istimewa yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha peranian besar tetap dipertahankan.

Sudah barang tentu bahwa dalam alam kemerdekaan, politik agraria nasional tidak dapat digurukan lagi dan harus diganti dengan politik agraria nasional yang menetapkan kesejahteraan rakyat dalam pusat perindustri.

Dasar dan tujuan politik agraria nasional adalah sama dan selaras dengan dasar dan tujuan perjuangan rakyat Indonesia seperti tercantum dalam Perjanjian Dinding-Lembang Dasar 1944 yang berbunyi:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan kerohanian dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, dan

Pengertiannya, semua tindakan atau perjuangan Indonesia yang diambil dalam bidang agraria harus

a) memungkinkan terbentuknya suatu Pemerintah Negara Indonesia yang sanggup melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

b) memungkinkan terus-menerus memajukan kesejahteraan umum,

di memungkinkan realisasinya untuk kecerdasan kehidupan bangsa.
di memungkinkan Negara Indonesia ikut melaksanakan ketertarikan dunia
yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
Jelaslah bahwa tujuan politik agraria nasional bukan keuntungan
yang sebesar-besarnya bagi penguasa yang menampahi proporsinya

Dalam pada itu prinsip yang dijadikan dasar bertindak bukanlah
prinsip dagang, tetapi suatu prinsip yang lebih tinggi, suatu pandangan
hidup yang luhur yang terdiri dari lima sila sebagai satu kesatuan bulat
yang dinamakan Pancasila.

Menurutnya bukan tindakan-tindakan dalam bidang agraria saja
yang dasar dan tujuannya harus seperti dituturkan di atas, tetapi setiap
tindakan dalam kehidupan Negara Republik Indonesia, baik dibidang
ideologi, politik, ekonomi maupun sosial budaya, bahkan dalam bidang
perhubungan harus berdasarkan Pancasila dengan tujuan seperti tersebut
di atas.

Ekonomi pada itu bidang agraria merupakan salah satu segi yang
sangat penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia yang
mampu memberi agraris

Politik agraria nasional harus dapat menunjang kehidupan ekonomi
Negara yang berdasarkan Pancasila dengan tujuan yang sudah ditetapkan

Sekalipun sudah jelas bahwa politik agraria kolonial harus diubah
secara total dan diganti dengan politik agraria nasional, namun dalam

kurun waktu antara 1945-1960 hal yang demikian itu belum mungkin dilakukan

Sebab pada waktu itu Pemerintahan RI menghadapi dua masalah pokok yang harus diselesaikan berturut-turut, yaitu

keluar harus mempertahankan kedaulatan negara terhadap usaha Belanda yang ingin kembali menjajah, sekaligus memperjuangkan pengakuan kedaulatan negara RI dan dunia internasional

ke dalam hal ini menyusun aparatur dan administrasi pemerintahan menurut UUD menjalankan roda pemerintahan supaya keadaan tetap tertib, teratur dan tidak timbul kelucuan, disamping melancarkan kehidupan ekonomi negara yang menjadi tanggung jawab pemerintah

Persepsi politik yang ingin diwujudkan dengan melaksanakan kebijaksanaan pertanahan (*land policy*) ialah

Rakyatnya mengatur dan menggunakan tanah yang luasnya terbatas, dengan mengupai akan hak-hak perorangankeluarga yang ada di atasnya, untuk keperluan-keperluan yang bersifat agraris maupun non agraris, yang senantiasa bertambah dan berubah, sedemikian rupa sehingga semua syarat yang diperlukan bagi terbentuknya suatu masyarakat yang adil dan makmur, yang ada bahungannya dengan tanah dapat dipenuhi

Dengan lain perkataan menganggu luas tanah yang terbatas, maka land policy yang dilaksanakan harus dapat menciptakan suatu kondisi yang dapat mendukung berwujudnya masyarakat yang adil dan makmur

Di antara syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi terberakinya suatu masyarakat yang adil dan makmur adalah

1. Adanya keamanan dan ketertiban, bebas dari gangguan yang datang dari luar maupun dalam negeri, dapat membela dan mempertahankan kemerdekaan negara pada negara lain akan pangan dan lain-lain kebutuhan hidup penduduk sesuai m bersifat petani
2. Adanya produksi nasional yang maksimal, penghasilan penduduk yang cukup dan merata adanya ketertarikan dan keamanan dalam kehidupan ekonomi nasional, adil dan merata serta adanya pengembangan sumber daya alam sesuai yang bersifat ekonomis
3. Adanya suasana damai antara pemilik dan buruh pemilik yang mengolah tanah di bidang pertanian, antara buruh dan pemilik di bidang industri pada khususnya dan antara seluruh penduduk dalam masyarakat yang berbeda agama maupun suku asalnya. Selain itu adanya tempat pemukiman yang layak bagi penduduk, tempat anak belajar, kesehatan, pendidikan dan lain-lain

Politik pertanahan ini harus dilaksanakan sesuai dengan Politik Agraria dan Politik Nasional dalam bidang ekonomi, sosial dan keamanan pertanahan, karena itu Politik Agraria merupakan refleksi (penurunan) dari politik nasional dalam bidang ekonomi, sosial, dan pertahanan

Untuk memenuhi ketiga syarat di atas, pemerintah harus memahami suatu rencana tata guna tanah (land use planning). Yang dimaksud dengan land use planning adalah sebagai berikut:

"land use planning is the formulation and administration of land policies aimed at the employment of the land resources for which they are considered to be socially best suited"¹²

Land use planning ini merupakan suatu unsur dari comprehensive planning

- a) Di dalam land use planning maka kita harus meninjau landuse sebagai berikut
 1. A constantly evolving and continuously changing phenomenon.
 2. Land use meliputi human activities in a very broad sense, khususnya yang meliputi space-using activities
- b) Jadi di dalam land use planning harus mencerminkan adanya dinamika dan sikap penggunaan sesuai dengan perkembangan kualitatif (skala, teknologi) dan kuantitatif (jumlah) manusia. Akibatnya dinamika tersebut menentukan peminoritas faktor waktu (time dimension) dalam suatu rencana land use
- c) Undang-undang No. 5 Tahun 1961 tidak hanya pasal 14) sudah mencakup luas mengenai land use planning
- d) Land use planning ternyata meliputi bidang-bidang non agraris atau yang disebut aktivitas manusia dalam arti luas

Mengenai tata guna tanah pasal 14 UUPA mengatakan sebagai berikut

- 1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 4 ayat (2) serta pasal 20 ayat (1) dan (2), pemerintah dalam rangka kesejahteraan Indonesia, memikul suatu rencana untuk pengaturan disediakan, penggunaan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya
 - a) untuk keperluan negara
 - b) untuk keperluan pemerintahan dan keperluan-keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar ketekanan Yang Maha Esa
 - c) untuk keperluan pasal-pasal kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan

¹² Encyclopaedia of Social Science, Vol. 9, 10, page 152 dalam Iran Nurkanti, 1998, *Statistik dan Geografi Regional*, Yogyakarta: Pustaka

di untuk keperluan memajukan/embangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejenis lainnya itu

di untuk keperluan memajukan/embangkan industri, perdagangan dan pertambangan”

Dalam rangka pemertan dan pengembangan wilayah selalu dijumpai karib di antara penggunaan tanah (urusan *use of land use*) yang sejalan dengan karib *the use of land use* dan *the use of land use* atau kegiatan yang intensitas ekonomi dari penggunaan tanahnya lebih rendah akan beralih dan diganti oleh kegiatan lain yang lebih produktif

Salah satu karib awal yang karib waris dalam bidang pemertan adalah keberadaan karib atau pusat permukiman yang tumbuh dan berkembang di wilayah pemertan subur. Hal ini adalah karib karib legal dan karib ekonomi karib yang karib dari sektor pemertan. Dengan perkembangannya mengakibatkan karib pemertan dan penggunaan tanah yang berkeparangan. Pusat permukiman yang berkembang terus menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi, dari waktu ke waktu semakin bertambah dan meluas. Akibatnya alih fungsi tidak dapat dipegang, dimana sawah-sawah pemertan subur dan sawah beririgasi teknis di sekitarnya semakin lama semakin luas dialihgunakan menjadi tempat-tempat kegiatan ekonomi dan permukiman. Prasarana irigasi yang telah dibangun dengan biaya yang sangat besar, semakin berkurang efektifitas pemanfaatannya sebagai akibat langsung dari semakin berkurangnya sawah yang perlu dialiri. Kesemuanya ini menurunkan produktivitas produksi sektor pemertan

¹ *Land Use and Land-Use Change*, hal. 3-4

Pada sisi lain peningkatan jumlah dan kualitas penduduk serta pertumbuhan permintaan terhadap produksi pertanian semakin tinggi kondisi yang menimbulkan konflik ini merupakan masalah serius yang perlu diselesaikan dalam pelaksanaan pemerintahan khususnya pengurusan pertanahan dan pertanggungjawab tanah

5. Penggunaan Hak Atas Tanah Setelah Berlakunya UUPA

a. Penggunaan Tanah Pada Tahun 1960 – 1968 (1. Perencanaan Medial)

Politik hukum agraria nasional sesuai dengan keputusan oleh UUPA 1960 pasal 35 ayat 4 b yaitu "Hutan dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pemertanian sumber daya untuk kemakmuran rakyat ialah yang menjadi tujuan yang ingin dicapai oleh politik hukum agraria nasional, bukan kemakmuran yang diartikan sebagai untuk kepentingan Negara secara umum atau selektif untuk orang tertentu sebagaimana politik agraria kolonial

Di dalam upaya pemertanian sumber daya berupa hutan, air, dan kekayaan alam tersebut kedudukan Negara (pemerintah) tidak perlu sebagai pemilik hak atas tanah, melainkan cukup dengan hak menguasai saja. Berdasarkan pendirian yang dianut ini, maka fungsi Negara (pemerintah) berupa kewenangan mengatur, mengelola, distibusi dan pengalokasian sumber daya alam tersebut agar pemertaniannya sesuai dan sesuai dengan politik agraria nasional. Berbagai peraturan hukum dan kebijaksanaan di bidang pertanahan pada dasarnya berfungsi mengatur

mekanisme (jalan masuk) penggunaan sumber daya tanah agar berdaya guna dan berhasil guna bagi kemakmuran rakyat. Meninjau rumusan politik agraria tersebut masih bersifat umum, maka hal tersebutnya terkait dengan peranan negara (pemerintah) di dalam upaya melaksanakan politik agraria tersebut ke dalam berbagai peraturan hukum dan peraturan ketrasnaran.

Sejak diundangkannya Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (U.S. 1967 No. 1) dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (U.S. 1968 No. 6) yang memberikan fasilitas-fasilitas kepada penanam modal untuk meningkatkan modalnya dalam bidang industri dan perdagangan serta membuat semakin meningkatnya ketersediaan akan tanah. Sehubungan dengan itu menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk memenuhi penyediaan tanah yang diperlukan oleh pihak swasta dalam melaksanakan proyek-proyek dengan tidak mengabaikan kewajiban memberikan perlindungan pengayoman kepada rakyat-pemilik tanah. Di lain pihak pemerintah memberi dukungan dengan memberikan fasilitas yang wajar kepada pihak-pihak yang secara sungguh-sungguh ikut berpartisipasi dalam pembangunan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum termasuk bidang sarana umum dan fasilitas sosial.

Landasan kebijaksanaan seperti yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 2. Uraian-kata-kata Pasal 33 ayat 2 tersebut yang ditetapkan dengan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.

1973 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1980 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan 1980 No. 1941

Dalam melaksanakan kebijaksanaan mengenai perolehan dan penentuan tanah untuk keperluan perusahaan perusahaan itu menyangkut aspek-aspek sosial, politik, psikologi dan hankamnas atas dasar asas-asas pertimbangan nasional dan wawasan nasional. Sedangkan pelaksanaan pembebasan tanah selanjutnya tetap harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan meniadakan prinsip-prinsip masalah antara pihak-pihak yang bersangkutan sehingga tidak terjadi kesalahpahaman di dalam masalah.

Pengaturan dalam bidang penanaman modal membawa konsekuensi peran negara yang cukup besar dalam menentukan aturan main dalam bidang penanaman modal selain faktor dinamika internal kepentingan para pihak. Pengaturan dalam bidang investasi telah menunjukkan perkembangan dari rezim pengaturan yang regulatif ke arah rezim pengaturan yang fasilitatif.

Menurut Sri Hartono, secara makro seluruh isi Peraturan Undang yang dianda tanggal pada 15 April 1994 di Manakelah telah masuk dalam Sistem Hukum Peranti Nasional melalui ratifikasi dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994. Dengan demikian setiap warga negara dan badan hukum Indonesia yang berkewarganegaraan di dunia harus wajib menaati ketentuan perjanjian Putaran Undang. Namun secara mikro substansi perjanjian Putaran Undang berdampak langsung pada produk hukum eksterne. Untuk itu pembahasan dan persetujuan pada produk hukum tersebut agar tidak menimbulkan konflik hukum yang merugikan.

¹ Sri Hartono, 2001, *Legal Consequences of International Investment Agreements Under Malaysian Law*, Kuala Lumpur, A.P. & S. Sdn. Bhd., 191.

Bidang hukum investasi yang menentang dampak langsung dari perjanjian Pinjaman Uruguay di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (UUPMDN). Kedua undang-undang tersebut harus ditinjau kembali agar semua investor diperlakukan sama tanpa membedakan asal investasi. Undang-undang Penanaman Modal Asing ini bermaksud menetapkan prosedur Pembuat Undang-undang mengenai hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan Penanaman Modal Besar yang praktiknya dibentengi di atas tanah Hak Ulayah kelompok-kelompok Masyarakat Adat.

Perusahaan-perusahaan yang menguasai hutan dan bahan-bahan tambang dapat memperoleh Hak Paksa ataupun Hak Pengelolaan Hutan (HPH) sebagai pengganti benda-benda objek wakafnya berdasarkan perjanjian-perjanjian yang dibuat dengan Departemen yang bersangkutan (vide Pasal 15 Undang-undang Pokok Pertambangan juncto Peraturan Pemerintah tentang Pengusahaan Hutan). Selanjutnya, menyekguk areal tanah yang digunakan untuk menyelenggarakan perusahaan, berikut pemukiman orang-orang yang bekerja pada perusahaan tersebut negara menjamin bahwa perusahaan-perusahaan tersebut dapat diberi tanah Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan

HGB) dan Hak Pakai menurut penandang-undangan yang berlaku yaitu Pasal 14 UUPA).

HGU dan HUK merupakan hak-hak yang diberikan oleh Pemerintah di atas tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara yaitu Pasal 28 juncto Pasal 12 UUPA. Jika tanah yang diusahakan oleh perusahaan-perusahaan itu dikuasai oleh sekelompok orang, maka perusahaan tersebut mereka akan diberikan ganti rugi atas hilangnya hak-hak atas tanah tersebut yaitu Pasal 15 juncto Pasal 27 Undang-undang Pokok Pertambangan. Oleh karena undang-undang Pertambangan tidak mengatur mengenai hak atas tanah, maka di situ tidak dijelaskan lebih terperinci apa dan bagaimana jika tanah-tanah yang diambil itu berstatus Hak Ulayat, mengenai hal ini jelas bahwa UUPA lebih berkompeten. Dengan perkataan lain, jika tanah-tanah yang diambil itu bukan Hak Ulayat maka berlaku prosedur Pencabutan Hak dengan ganti rugi yaitu Pasal 18 UUPA sedangkan jika sebaliknya maka berlaku prosedur Pelepasan Hak Ulayat dengan penggantian yaitu penjelasan umum UUPA II butir 31.

b. Penggunaan Tanah Pada Tahun 1968 - 1984 (1.4 Perindustrian)

Pengaturan tentang penggunaan tanah untuk kawasan industri dibedakan antara pengaturan sebelum dan sesudah 1968. Pengaturan sebelum tahun 1968, baru berdasarkan pada ketentuan-ketentuan pada

penyediaan tanah untuk keperluan *industrial estate* yang terdapat dalam peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 5 Tahun 1974 tentang *Ketertarikan-Ketertarikan investasi Pengusahaan dan Pembinaan tanah untuk Kegiatan Perindustrian*.

Pengaturan sesudah 1989, bermula pada ketetapan presiden (Keputusan diwujudkan Keppres) No. 53 Tahun 1989 yang telah diperbaharui dengan Keppres No. 98 Tahun 1993 dan kemudian diganti dengan Keppres No. 41 Tahun 1996.

Isi Keppres No 53 Tahun 1989 bermaksud utama iaitu adalah pengubahan tentang :

- a) Pengertian tentang kawasan industri, perusahaan kawasan industri, persetujuan prinsip dan izin tetap (Pasal 1).
- b) Tujuan pembangunannya (Pasal 2).
- c) Kewajiban untuk memperoleh izin tetap, instansi pemberi persetujuan prinsip dan izin tetap, serta tata cara pemberian izin (Pasal 4).
- d) Instansi pemberi pencadangan tanah, penyusunan dan mekanisme pemberian izin lokasi (Pasal 6).
- e) Persyaratan lokasi awal pembangunan kawasan (Pasal 7).
- f) Bentuk perusahaan kawasan (Pasal 8).
- g) Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pemalihan kawasan (Pasal 9).
- h) Kewajiban perusahaan kawasan untuk memperhatikan kepentingan belia pemerintah yang tanahnya dipergunakan kawasan (Pasal 10), dan kewajiban-kewajiban lainnya (Pasal 11).
- i) Kewajiban pemalihan kawasan dan sebangsinya, dalam membebaskan minimal 40% luas tanah yang diberikan dan dalam menyelesaikan pembangunan sarana dan fasilitas penunjang di atas tanah tersebut (Pasal 12).

Kebijakan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan-perusahaan baik yang diselenggarakan dengan maupun tanpa *limited-liability perusahaan modal* sebagai yang diatur dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1967 tentang *Pendirian Modal*

- aj Keputusan No. 57 Tahun 1984 tentang *Tim Koordinasi Pengalokasian Tanah Kawasan Industri*
- aj Keputusan No. 90 Tahun 1990 tentang *Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri*
- ak Keputusan Ka BPN No. 6 Tahun 1990 tentang *Penerimaan Laporan Pelaksanaan Tanah Kawasan Industri*
- aj Keputusan Menteri Perindustrian No. 70 M/SK/1991 yang telah diubah dengan No. 111 M/SK/1993 tentang *Ketentuan dan Tata Cara Pelaksanaan Penerimaan Laporan Industri yang Harus Melakukakan Berdik*
- el Keputusan Menteri Perindustrian No. 171 M/SK/1993 tentang *Penerimaan Laporan Berdik Bagi Kawasan Industri*
- ek Kepmeneg Agraria Kepada BPN No. 8 Tahun 1992 tentang *Pembinaan dan Pembinaan BPN Berdik Bagi Kawasan Industri Perumahan, Kawasan Industri, dan Pertambangan untuk Perumahan Industri yang pada telah diubah dan diganti dengan Kepmeneg Agraria Ka BPN No. 2 Tahun 1997 tentang *Pembinaan Tim Berdik dan Pembinaan Kawasan Industri dan Perumahan Industri**
- ej Kepmeneg Agraria Ka BPN No. 2 Tahun 1993 tentang *Tata Cara memperoleh Tim Berdik dan Hak atas Tanah Bagi Perumahan dalam rangka Perumahan Miskin*
- ek Kepmeneg Agraria Ka BPN No. 21 Tahun 1994 tentang *Tata Cara Pembinaan Tanah Bagi Perumahan dalam rangka Perumahan Miskin*
- el Kepmen Pekerjaan Umum No. 66 PR/1993 tentang *Perumahan Tahun Persempurnaan Kompleks Industri dalam rangka Perumahan Miskin*
- ej Kepmendagri No. 7 Tahun 1993 tentang *Tim Koordinasi Pengalokasian dan Tata Cara Penggunaan Bagi Perumahan Industri*
- ek Permeneq Agraria Ka BPN No. 2 Tahun 1997 tentang *Pembinaan Tim Berdik dan BPN Bagi Perumahan Kawasan Industri dan Perumahan Industri yang menyuakan pula tidak berlakunya lagi keputusan-keputusan Ka BPN III No. 18 Tahun 1984, 121 No. 14 Tahun 1989, dan 121 No. 8 Tahun 1992*
- el Permeneq Agraria Ka BPN No. 2 Tahun 1999, tentang *Tim Berdik*.

Adapun perubahan ketentuan yang dirumuskan dalam Keputusan No. 98 Tahun 1993 terhadap ketentuan dalam Keputusan No. 89 Tahun 1989, antara lain sebagai berikut:

- a) menetapkan ketentuan kawasan peruntukan industri (*zone industri*), yaitu bentangtan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri berdasarkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh

- pemerintah LRT. II (sama dengan dan menjadi ketentuan Pasal 1 ayat 4) pada Keppres No. 41 Tahun 1996)
- h) menambah jenis badan usaha perusahaan kawasan industri dengan perusahaan industri yang memiliki tanah seluas 10 (sepuluh) ha (10) dalam lokasi yang diperuntukkan untuk industri sesuai rencana tata ruang wilayah yang selain untuk digunakan sendiri dapat menyediakan kasting bagi industri-industri lainnya (sama dengan dan menjadi ketentuan Pasal 17 pada Keppres No. menambah jenis badan usaha perusahaan kawasan industri dengan perusahaan industri yang memiliki tanah seluas 10 (sepuluh) ha (10) dalam lokasi yang diperuntukkan untuk industri sesuai rencana tata ruang wilayah yang selain untuk digunakan sendiri dapat menyediakan kasting bagi industri-industri lainnya (sama dengan dan menjadi ketentuan Pasal 17 pada Keppres No. 41 Tahun 1996)
- i) memperbaiki ketentuan tentang kewajiban untuk melaksanakan persetujuan prinsip, dengan sudah memisahkan seluruh lahan, dan presentase areal minimum lahan tersebut sudah siap bangun dengan luas areal minimum tertentu (ketentuan ini sudah tidak ditemukan lagi dalam Keppres No. 41 tahun 1996)
- o) menghapuskan kewajiban perusahaan kawasan untuk memperhatikan masalah ganti rugi bagi kepentingan bekas pemilik tanah

Keppres No. 41 Tahun 1996 yang mencabut berlakunya Keppres No. 53 Tahun 1989 dan Keppres No. 98 Tahun 1993 sebagaimana telah

dilandaskan pada pengantian nomenklatur menteri dalam kabinet pembangunan hasil pemilu 1994, yang mengabungkan Menteri Perindustrian dan Menteri Perdagangan menjadi Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Keputusan tersebut tidak banyak mengubah materi pengantian, kecuali sekiranya-kutangnya dalam dua hal

a) Lambat-lambat pengalihan kewenangan pengalihan IIGIS Erek objek tanah yang telah dikuasai, yang dapat dipindah menjadi IIGIS untuk masing-masing kawasan Pasal 11)

b) Tentang kewenangan pengalihan penyelesaian kawasan industri, bagi perusahaan kawasan kawasan industri yang telah memiliki izin usaha kawasan industri dan telah menyediakan prasarana, sarana dan fasilitas penunjang lainnya (Pasal 14)

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab pendahuluan, penggunaan istilah "kawasan industri" dalam rangka pengembangan dan pembangunan perindustrian khususnya serta dalam perkembangan ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya di Indonesia relatif baru. Istilah tersebut baru mulai dipergunakan pada tahun 1989 melalui diterbitkannya Keputusan Presiden No. 53 tahun 1989 tentang Kawasan industri untuk mengungkapkan suatu pengertian tempat pemusatan kelompok perusahaan industri dalam suatu areal tersendiri

Kedua kata yang dipergunakan sebelumnya sejak seminar tahun 1970-an sebagai terjemahan dari kata "industrial estate" adalah

"lingkungan industri", baik untuk kelompok perusahaan industri kecil, daerah industri, dan wilayah industri, kemudian "zona industri" untuk "lingkungan industri" yang dikelola oleh pemerintah (Df II)

UUPTA 100 No 5 Tahun 1960) belum menyetujui istilah-istilah semacam "lingkungan", "zona" atau "wilayah" industri. Akan tetapi pasal 14-nya mengamanatkan pemerintah untuk menyusun rencana umum persediaan, penentuan dan penggunaan tanah (pasal ini kemudian dikenal sebagai pasal tata guna tanah). pasal tersebut sudah menyetujui secara penentuan tanah, yaitu untuk keperluan mengembangkan industri, transmigrasi, dan penanaman (ayat 1) huruf (c) Pasal 14 (UUPTA) Jadi sekalipun belum menyetujui nama area tanah lahannya, pasal tersebut sudah menyetujui fungsi dari area tanah yang ditetapkannya dengan penentuan bagi keperluan industri, transmigrasi, atau pertambangan. Selain untuk keperluan industri di Tanah-tanah, ditetapkannya pula penggunaan tanah untuk keperluan negara, pendidikan, pusat kehidupan masyarakat, perkembangan produksi pertanian dll

Berkaitan dengan pengertian, hasil seminar 1970 sebagaimana telah diuraikan di atas, telah memutuskan bahwa *industrial estate* adalah pengelompokan industri yang untuk selanjutnya disebut "lingkungan industri", yang mencakup:

- a) penetapan/pemerintah suatu wilayah daerah yang dipersiapkan untuk penciptaan faktor-faktor *environment* *business*, seperti penyediaan jasa-

gas dan layanan dengan pembangunan jaringan-jaringan jalan, listrik,

air

ini Pengisian wilayah-daerah tersebut dengan unit-unit industri beserta

fasilitasnya, dan

g) Pengorganisasian wilayah-daerah tersebut sebagai suatu bentuk usaha

Sebagai upaya tindak lanjut dari kegiatan tersebut tadi, pada tanggal 23 November 1970 Menteri Perindustripi mengemukakan sekretariat operasional "lingkungan industri" (*industrial area*)¹

Undang-Undang No. 5 Tahun 1964 tentang perindustrian, yang terbit 14 tahun setelah serantau tahun 1970-an tidak menggunakan istilah "lingkungan industri" dan rupanya belum juga mengenal istilah "kawasan industri". Istilah yang dipergunakannya dalam pengaturannya adalah "wilayah industri" sebagai pusat pertumbuhan industri Pasal 20 ayat c) UU perindustrian menentukan bahwa

"Pemerintah dapat menetapkan wilayah-wilayah pusat pertumbuhan industri serta lokasi bagi pembangunan industri sesuai dengan tujuannya dalam rangka pembangunan wilayah-pusatkawasa"

Bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud ayat tadi masih harus diatur lebih lanjut dalam UU (Pasal 20 ayat 12) UU Perindustrian

¹ Must. Hasan Waryatunisa, 2015, *Perencanaan Pembangunan Kota dan Wilayah* dalam *Manajemen Kawasan Industri dan Kawasan Industri*, Disertasi Pasca Sarjana UGM Yogyakarta h. 239

Adapun pengertian kawasan zona industri, UIR perindustrian ini merumuskannya sebagai

"kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi, dan atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perakayasaan industri" (Pasal 1 butir 2 (1); Perindustriani).

Untuk kawasan industri baru disebut dalam peraturan pelaksanaannya yang sering berubah, yaitu dalam Keppres No. 53 Tahun 1989 yang diubah dengan Keppres No. 98 Tahun 1993 kemudian diubah dengan Keppres No. 41 Tahun 1994 tentang kawasan industri, dan dalam PP No. 34 Tahun 1999 tentang prosedur perusahaan (persero) dalam bidang pengelolan kawasan industri tertentu yang diberikan sebagai kawasan bentuk, serta dalam Keppres No. 32 dan No. 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah bagi pembanguaan kawasan industri serta peraturan-peraturan yang memperubahkannya atau dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Menurut Undang-Undang kawasan industri adalah "kawasan tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan yang ditengkuhi dengan penerana, sarana, dan fasilitas penunjang lainnya yang disediakan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri".¹⁵

¹⁵ Huk. & Dhuin, 2005, *Industri dan Industri: Segi Persegi Romboknya* (Surabaya: Jember: Ar-Ranum), 118. Banding, 1: 132.

Pengertian tersebut rupanya diambil dari ketentuan yang terdapat dalam Keppres No. 53 Tahun 1984 dan kemudian dalam PP No. 31 Tahun 1990 termaksud oleh *Semesta* itu rumusan tentang arti kawasan industri dalam ketentuan yang terakhir, yaitu dalam Keppres No. 41 Tahun 1996 yang menggantikan Keppres No. 53 Tahun 1984 tersebut di atas, adalah sebagai

Lokasi tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri yang telah memiliki izin usaha kawasan industri”

Dalam kedua rumusan batasan itu, rumusan tentang fungsi kawasan industri sebagai tempat pemusatan kegiatan industri adalah sama. Rumusan yang belakangan adalah mengenai penggunaan istilah, pemberian keterangan dan persyaratan kata “pengolahan” di batasan industri diadukan. Pengertian industri sendiri, sudah mencakup kegiatan pengolahan kata-kata “fasilitas penunjang lainnya”, diganti dengan “sarana penunjang”. Ada juga tambahan pada kalimat yang merupakan pembatasan pemertalan “yang telah memiliki izin usaha kawasan industri”²²

²² Lihat Hasan Wijayakusuma 2000, Jilid 1, h. 208.

4. Penggunaan Tanah Pada Tahun 1964-2004 (Undang-Undang Perindustrialisasi dan Undang-Undang Lelang Pemerintah Daerah)

Dalam sejarah perkembangan penggunaan tanah untuk keperluan pembangunan industri termasuk perindustrian, terutama perkembangannya setelah tahun 1965, cukup menarik perhatian. Berikut penerapan kebijakan ekonomi melalui pemantauan pembangunan dan setelah keberhasilan pemerintah waktu itu dalam upaya perbaikan kondisi kehidupan ekonomi secara berangsur mulai membaik. Pemakaian anggaran pendapatan dan belanja negara pada waktu itu secara berangsur telah makin berhasil menyisihkan anggaran untuk melakukan pembangunan-pembangunan sarana dan prasarana di bidang ekonomi, kesediaan sarana dan prasarana di bidang pemerintahan, sosial dan budaya.

Pada awal permulaan, yaitu dalam kurun waktu 1974, pembangunan diarahkan pada perbaikan sarana dan prasarana transportasi seperti misalnya jalan dan jembatan, kemudian dalam (1974/1975 - 1979/1980) dan selanjutnya lebih diarahkan pada mendirikan (bangunan baru, rehabilitasi atau merehabilitasi) terminal atau pasar, SD lapis dan Puskesmas, dan perumahan pegawai negeri sipil (PNS).

Pada tahap awal pembangunan, penggunaan tanah untuk keperluan pembangunan itu menalib bahan yang terdapat di atas tanah negara. Kalau di daerah pedesaan pembangunan sarana dan prasarana dilakukan di atas tanah desa. Akan tetapi, setelah disediakan tanah negara dan atau tanah desa menipis, maka melalui pemerintah memulihkan dan kemudian

mengatur prosedur dan cara pengadaan atau penggunaan tanah untuk mendidinkan proyek pembangunan untuk industri, semua diatur oleh pusat (sentralisasi)

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disamping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan terhadap dikeluarkannya beberapa Keputusan dan Keputusan MPR-RI tentang (Hukum Daerah)

Prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan termasuk urusan pertanahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang Daerah memiliki kewenangan membuat kebijaksanaan daerah untuk memberi pelayanan, penugulan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah secara umum berarti pengakuan adanya pelimpahan pelaksanaan kekuasaan negara atas tanah tersebut di atas Pasal 13 ayat (1) jo Pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memutuskan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, daerah kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

selengkap memuat prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dengan tetap mempertimbangkan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya ekonomi daerah. Lebih lanjut Pasal 15 ayat (1) pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menyatakan bahwa kewenangan daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan. Salah satunya yang wajib yang dilakukan ialah bidang pemerintahan. Dengan demikian Pemerintah Daerah dan Daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan untuk:

- a) Mengatur mengenai persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah di wilayahnya baik untuk kepentingan perseorangan, kepentingan sosial/keagamaan, kepentingan ekonomi, pertanian, industri, serta kepentingan daerah dan negara.
- b) Melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas ruang di atas dan di bawah tanah sesuai dengan batas batas peruntukannya.
- c) Mengatur pola hubungan antara tanah dengan manusia warga dengan penduduk di daerah.
- d) Mengatur hubungan antara manusia dengan manusia berkaitan dengan tanah di wilayahnya termasuk mempersiapkan ketertarikan agar hubungan hukum yang terjadi dapat menjamin pemenuhannya.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut pemerintah daerah dan pemerintah kota harus memperhatikan :

- a) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan tanah berdasarkan atas nilai atas.
- b) Dalam pembuatan peraturan daerah sejauh mungkin melibatkan unsur-unsur legislatif daerah menurut kewenangan yang ada.
- c) Aspek kendali sosial serta pemanfaatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan.
- d) Penghargaan secara proporsional terhadap unsur-unsur kebudayaan asli daerah berkaitan dengan nilai dan fungsi tanah.

Hak Bangsa merupakan hak yang di punyai secara bersama-sama oleh seluruh bangsa Indonesia. Di dalam Hak Bangsa ini terdapat 2 unsur yaitu

(a) unsur kepunyaan yang bersifat kepemilikan yang mengandung pengertian bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok harus diberi kesempatan dan hak untuk mempunyai, menguasai atau menggunakan, dan menikmati hasil dan bagian tanah tertentu yang ada di wilayah Indonesia .

(b) unsur kewenangan yang bersifat publik untuk merencanakan dan mengatur kepemilikan, pengalihan dan penggunaan tanah sehingga setiap individu dan kelompok dapat beroperasi mandiri dan meningkatkan kesejahteraannya. Untuk lebih mengaktifkan pelaksanaannya, kewenangan yang bersifat publik itu diserahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia yang kemudian diberi sebutan Hak Mengelola Negara (HMN) atas tanah. HMN hanya dibatasi pada 3 macam kewenangan yaitu

(a) mengatur dan menyelenggarakan pertanahan, persediaan, penggunaan pemeliharaan tanah.

(d) menembatkan dan mengatur macam-macam hak atas tanah.

(e) menemukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang objeknya tanah pemberian hak menguasai kepada negara itu di maksudkan agar supaya menjadikan sumber daya tanah sebagai sarana meningkatkan kesejahteraan seluruh warga masyarakat dapat lebih efektif terwujud

Dalam pelaksanaannya, UU/PA menyerahkan kewenangan H/MN itu kepada pemerintah pusat sebagai pilihan cara mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan politik pada waktu itu. Halnya selama 4 dekade telah berkembang permasalahan dan konflik pertanahan yang bersifat struktural dan sangat kompleks, nyata itu dapat diartikan adanya kegagalan sentralisasi atau pemertintahan pusat dalam melaksanakan kewenangan H/MN. Kegagalan itu berwujud nyata dengan kebijakan di bidang yang lain dan memicu tuntutan adanya desentralisasi yang berwujud terakumulasi dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang Undang ini menyerahkan pelaksanaan kewenangan H/MN kepada Pemerintah daerah kabupaten atau kota sebagai kewenangan monon. Itu berarti pembangunan hukum pertanahan akan berlangsung di daerah atau akan berada di tangan Pemerintah Daerah. Realita yang berkembang dalam masyarakat menunjukkan adanya perbedaan pandangan dan Pemerintah Daerah berkenaan hal di atas yaitu P/awant, Kelahiran bahwa otolomi merupakan penyerahan sepenuhnya kewenangan dan Pemerintah Pusat Pandangan demikian, misalnya terdapat dalam Rancangan Undang Undang tentang Otolomi Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak akan memberlakukan hukum adat yang berlaku atau pernah berlaku di Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya ada keinginan dan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengaiti dan merevolusikan urusan pertanahan sepenuhnya berdasarkan

Pemerintah Daerah supaya adanya penguatan maupun dan Pemerintah Pusat
Kabur . Setap mengabdikan adanya kewenangan dan Pemerintah Pusat
berupa kebijakan yang bersifat umum, sedangkan penguatan lebih lanjut
di serahkan sepenuhnya kepada daerah sesuai dengan kondisinya masing-
masing

Kemudian otonomi daerah diartikan sebagai "pelimpahan sebagian
dari kewenangan pemerintah pusat kepada organ atau alat pelaksana
di daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan hukum, politik, dan
administrasi pemerintahan jadi baik otonomi daerah maupun
sinkronisasi peraturan hukum, disini tidak diartikan dalam
pengertian pemenuhan pemerintahan daerah melainkan penguatan
bidang pemerintahan"⁴⁴

Jika mengikuti pandangan yang pertama di atas, konsekuensinya
terbuka untuk terjadinya perbedaan yang sangat mendasar asumsi subsistensi
aturan pertanahan di masing-masing daerah. Perbedaan itu bukan tidak
mungkin dapat mengarah pada terbemulanya eksklusifisme daerah terutama
yang selama ini mengabari dampak negatif dari pelaksanaan kewenangan
HMN yang sentralisasi. Lebih lanjut hal tersebut dapat mendorong
terjadinya disintegrasi sistem daerah yang ada sekarang lebih didasarkan
pada cara Tanah di suatu daerah diruang hanya diberikan untuk
penduduk asli daerah yang hanya terdiri dari orang-orang yang sama
etnisnya. Di samping itu penyelenggaraan urusan pertanahan akan
dihadapkan berbagai kesulitan

⁴⁴ Herman Sirejagateng, 2002, *Struktur dan Perubahan Perundang-undangan Masyarakat
Pemerintah Daerah* Alfabeta, Setelah Tiga Perubahan, Yogyakarta, h. 25

Jika mengakui pandangan yang sudah memberikan kewenangan pada pemerintah pusat, maka terbuka kemungkinan untuk menyesuaikan aspek-aspek yang mendasar dan prinsipil yang harus ada di setiap daerah. Pemerintah pusat dibatasi kewenangannya pada pembentukan kebijakan yang bersifat umum yang selanjutnya akan dijabarkan lebih lanjut oleh pemerintah daerah.

Pandangan tersebut ini bertentangan dengan menetapkan prinsip "Bhinneka Tunggal Ika". Pemerintah pusat dengan kebijakan umumnya di samping untuk menyeragamkan hal-hal yang prinsip dan mendasar, juga untuk mencegah terjadinya pengabaian dan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah yang menjurus ke arah eksklusivisme dan mengabaikan unsur persatuan yang mendasari pembentukan negara ini. Peranan dan kewenangan seperti ini tampaknya secara sosial politik sudah diperlukan karena masyarakat Indonesia setelah mengalami dampak negatif dari politik perantara selama Orde Baru sudah sangat rentan bagi kemungkinan terjadinya disintegrasi dan munculnya keinginan untuk memisahkan diri.

Dengan kebijakan umum tersebut, pemerintah daerah tetap mempunyai keleluasaan untuk menentukan dan mengembangkan hukum pertanahannya sesuai dengan keberagaman masalah perantara yang ada di daerahnya. Kekhususan masalah perantaranya dapat dikomodifikasi perantara daerah yang akan dibuatnya. Jika masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional atas tanahnya masih hidup dan berlaku, pemerintah

daerah yang bersangkutan harus menyangkut dan memperluasnya. Dengan demikian, pemberian otonomi dapat memberi peluang kepada masyarakat lokal berpartisipasi dalam penyusunan aturan dan kebijakan perubahan di daerah sehingga keinginan dan aspirasi mereka dapat terkumudasi. Jika kondisi demikian dapat diwujudkan maka otonomi daerah akan dapat mengarah pada penyaturan penguasaan dan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Hal-hal untuk mendukung pemyataan keadilan-ketertarikan masyarakat lokal dapat dikembangkan pemberian otonomi di tingkat desa atau di masyarakat hukum adat.

6. Perbandingan Penggunaan Hak Atas Tanah di Republik Rakyat Cina dan Indonesia

Integrasi sistem ekonomi rasional dengan sistem ekonomi duma yang berdasarkan perdagangan liberal pada dasarnya adalah ciri-ciri Dunia Barat lama sejak zaman Kolonialisasi. Setelah kolonialisme berlalu dengan dibundak berakhirnya Perang Dunia II, suatu ketetapan dan kesepakatan dagang baru ditetapkan melalui suatu pertemuan yang terkenal dengan pertemuan Hiron Woods, yakni diadinkannya Bank Dunia, International Monetary Fund (IMF) dan disahkannya the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Gagasannya adalah lebih dimaksudkan sebagai jalan pemben untuk kepentingan Perusahaan Transnasional (TCNs) Perusahaan duma, yakni terbukanya pasar karena globalisasi produksi perusahaan transnasional, runtuhnya blok sosialis, perkembangan telekomunikasi dan bioteknologi,

kecasis hukum dan keberhasilannya negara dominan mengkomunikasikan model pemerintahan pertumbuhan secara global ikut mempengaruhi munculnya gagasan liberal. Terbentuknya *World Trade Organization* (WTO), setelah melalui proses perjanjian yang sulit yang dikenal dengan "Uruguay Round" pada dasarnya merupakan saat terjadinya kesepakatan mengenai perdagangan dan tarif yang sudah berlaku sejak tahun 1949 yang dikenal dengan "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATE). WTO merupakan kesepakatan aturan baru dalam hal perdagangan dan investasi yang mengancam sistem bebas.¹¹

Mekanisme dan proses globalisasi yang pada dasarnya diarahkan dan pemin utamanya dimajukan oleh Perusahaan Transnasional, lembaga-lembaga finansial internasional seperti Bank Dunia dan EBR, serta lembaga Liberalisasi Perdagangan seperti WTO, NAFTA ataupun APEC akan mendasarkan kesepakatan internasional yang menghasilkan reformasi kebijakan suatu negara dalam berbagai bidang seperti perampakan, ketenagakerjaan, perdagangan, hukum serta investasi. Liberalisasi investasi inilah yang pada pelaksanaannya akan mendorong kebijakan negara yang memudahkan bagi kepemilikan investasi untuk memuaskan sumber-sumber agraria. Desakan inilah yang kemudian akan berhadapan dengan mereka yang mempertahankan sebatiknyanya, yakni tersedianya akses rakyat terhadap sumber-sumber agraria. Sedangkan kebijakan agraria harus direformasi untuk memudahkan investasi

¹¹ Rana dan Rukhyanti, 2004, *Melalui Prosesnya Akses di Indonesia*. Bumi Media Publishing Malang, h. 10

dan globalisasi. Salah satu yang diadvokasikan oleh pengantar globalisasi adalah *"the easier mobilization of resources and technology"*. Dengan begitu, salah satu globalisasi melalui rezim WTO yang tengah mendorong untuk dilakukannya reformasi kebijakan di negara-negara dunia ketiga untuk memberi kemudahan bagi investor, khusus Penanaman Transnasional, dalam memanfaatkan sumber daya agraria. Dengan pendekatan seperti itu kita bisa bahwa sumber-sumber agraria harus dinikmati sebanyak-banyaknya oleh rakyat Indonesia sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Sekalipun tidak dapat dimasukkan ke dalam kelompok sistem hukum *common law*, Indonesia sebagai negara yang dekat-terdekat ke sistem *Anglo kontinen*, juga tetap menghormati hukum adat yang sebagian besar hukumnya tidak tertulis ini. Suatu kondisi hukum yang mirip-mirip dengan kondisi dalam sistem *common law*. Mungkin kondisi kualitas hukum di Indonesia dapat dianggap sebagai suatu kondisi tengah-tengahnya antara-antara dari kedua sistem hukum tersebut. Untuk mengetahui wawasan perlu kita bandingkan beberapa hukum tanah di Republik Rakyat Cina dan Indonesia.

a. Penggunaan Tanah di Republik Rakyat Cina (RRC)

RRC dipilih dalam perbandingan hukum tanah dengan Indonesia ini karena adanya persamaan corak pemerintahan yang mayoritas penduduknya adalah agraris sekarang berpetir ke industri seperti Indonesia, sedang perbedaannya pengaturan tanah di RRC lebih rinci daripada di Indonesia.

Sejarah hukum tanah di Cina diwarnai dengan perubahan demi perubahan dari dinasti ke dinasti. Apabila pada dinasti Qin dan sebelumnya tanah itu sepenuhnya dimiliki kaisar, maka pada tahun 216 SM Kaisar Qin memerintahkan semua rakyatnya untuk melaporkan kepada pemerintah seberapa luas tanah yang mereka miliki, suatu tanda berkembangnya privatisasi tanah dalam negeri Cina yang feodal. Pada dinasti Han, bagian besar dari tanah dikuasai pemerintah dan dengan keras dilarang untuk dialihkan. Transaksi dipertentahkan hanya atas tanah persediaan. Pada dinasti terakhir yang sangat pendek sebelum dibancutkan, yaitu pada dinasti Tai Ping, Cina juga mempraktikkan pergiliran tanah oleh rakyat.¹⁰

Tahun 1930 pada waktu pemerintahan Kuo Min Tang, dalam hukum tanah Cina dibedakan antara tanah publik dan tanah privat. Hanya tanah publik yang dimiliki oleh Negara. Sisa pengurusan tentang klasifikasi ini masih tampak dewasa ini di Taiwan. Setelah Cina mengalami landreform pada tahun 1949 tatkala Pemerintah Komunis menguasai negeri itu. Transformasi yang dilakukan atas dasar Pasal 3 dari Program Bersama (*Common Program of China*) yang isinya adalah mengubah sistem pemilikan tanah feodal (*feudal land ownership system*) ke sistem seluruh tanah dimiliki pemerintah (*land nationalization by the government*), sesuai dengan janji partai sebelum berkuasa. Akan tetapi,

¹⁰ Moch Hasan Wawancara tahun 2009, 2010 dan 2011.

setelah tahun 1958-an, setelah tumbuhnya "lampiran seratus bunga" dan "loncatan raih ke depan", tumbuh pula perkembangan baru khususnya untuk tanah yang berada di bawah komune. Tanah-tanah itu sepenuhnya dimiliki oleh komune (*collective ownership by the commune*). Tidak semestinya diperbolehkan untuk menyewa atau membeli tanah yang dimiliki komune tanpa persetujuan dari masyarakat komune. Setidaknya sampai tahun 1974, berlangsunglah pengembanan sistem pemilikan tanah kolektif (*collective land ownership*) ini sebagai model dasar pemilikan tanah di RRC.

Setelah itu berkembang suatu sistem peruntukan yang baru lagi, sebagai akibat kebijakan ekonomi yang telah berkembang sejak tahun 1970. Tahun 1980 dan 1982 pihak Dewan Negara menerbitkan peraturan tentang *State-Managed Land Usage* untuk tanah konstruksi, dan peraturan tentang penguasaan tanah konstruksi oleh negara. Pada tahun 1986 punnia tetap dari Kongres Rakyat Nasional RRC mengadunghkan Undang-undang Pengadministrasian Tanah (*the Land Administration Law*) yang menjelaskan tugas-tugas tentang hubungan hukum pemilikan, penguasaan, penggunaan, pengeksploitasi, dan penyusunan tanah.

Berdasar atas konstitusi, dikenal dua tipe pemilikan tanah di Cina, yaitu "state owned land" tanah yang dimiliki negara atas nama seluruh rakyat, dan "collective-owned land" tanah yang dimiliki secara kolektif. Pembaharuan terletak pada pemilikan atas barangnya (*property*) barang (*property*) dalam pemilikan oleh negara, dimiliki negara sebagai unit tersendiri sementara dalam pemilikan kolektif, barang (*property*) dimiliki secara terpisah oleh individu unit kolektif.

¹ Moch Hasan Wicakusuma, 2007, hal. 114-115.

Berlandaskan perhitungan atas nilai tanah, ada 4 jenis hak atas tanah yang dibedakan dari hak atas pemilikan (*the right of ownership*), yaitu hak atas penguasaan (*the right of possession*), hak atas penggunaan (*the right of use*), hak atas keuntungan (*the right of profit*) dan hak atas pengelolaan (*the right of management*).

Dalam hukum Cina, tidak ada pemilikan tanah yang dapat dihibahkan, kecuali hak atas penggunaan tanah (*land-use rights*).

Article 9 of the Constitution, merumuskannya sebagai berikut :

*"All natural resources, water, forests, minerals, unenclosed land, beaches and other natural resources are owned by the state and by the whole people with the exception of the forest, mountains, grasslands, unenclosed land and beaches that are owned by collective or individual with the law"*¹⁴

Article 10-nya merumuskannya lebih lanjut, bahwa

"Land in the city is owned by the state. The state may in the public interest, expropriate land for its use in accordance with the law"

Dan sejalan dengan itu, penguasaan lainnya adalah sebagai berikut :

"Land in rural and suburban areas is owned by collective except for those portions which belong to the state in accordance with the law ; House sites and privately owned plots of cultivated and fully used are also owned by collective. Among these types of land, the land use rights of house sites may be obtained"

¹⁴ Moeh Huan Warakowong, 2001, *Law of Land*, 144

Berkaitannya salah satu lembaga yang sangat penting dalam reformasi hukum tanah dan hukum perdata pada umumnya di RRC¹ yaitu tentang apa yang dikenal di sana sebagai kontrak perubahan sebagaimana tercantum dalam Bab VI dan tulisan Albert H. Y. Chen yang berjudul *The Substantive Law Governing Land and Real Estate in China*.

Dalam bagian pertama dari Bab VI, yang terdiri dari 13 pasal diuraikan tentang *property ownership* dan *property rights relating to ownership*. Dimulai dengan antara lain tentang pembatasan atas *property ownership* sebagai *"the owner's rights to possess, use, dispose, benefit from and dispose of his property in accordance with the law"*. Kemudian diatur mengenai 3 bentuk *ownership of property*² yaitu

- 1) *state property*
- 2) *property collectively owned by laboring masses of peasants in a particular township or their collective economic organizations, and*
- 3) *property owned by a citizen individuality (which must include not only those who are entitled for study, work, marriage, but also means of production that the law permits citizens to own, and other kinds of property)*³

Dinyatakan pula bahwa

Property may be jointly owned by more than one person, that the citizen has a right to inherit property in accordance with the law and

that the lawful property of lawful organizations, including religious organizations, shall be protected by law.”¹¹

UJFT, termasuk selanjutnya mengatur tentang beberapa ‘right related to property interest’, yang salah satunya adalah tentang ‘the right to acquire interest in contract under the contract responsibility system’ (ditemukan bahwa

Contract or other laws may address a religious organization's right over publicly or state owned land, forest, mountains, grasslands, water, land, buildings and other assets.”¹²

Selanjutnya Chen memuraikan peraturan kontrak chengbao di bidang pertanian, sebagai berikut :

“In the agricultural contract it means that the relevant collective economic organization (such as the administrative authority for property under special public ownership) with the contract with peasant households pursuant to which the household enjoy the right to use land to give maximum benefits from land or other means of production owned by the contract, subject to the obligation of the payment of stipulated contributions for land or so forth, and subject to other terms of the contract. Transfer of the rights under the contract for another use consideration is permitted under certain limited circumstances.”¹³

Menurut Chen, sekalipun ‘chengbao’ atau ‘contract responsibility system’ itu merupakan salah satu aspek yang paling penting dalam reformasi ekonomi Cina pasca 1979, sebagian besar ketertarikan diajar

¹¹ Moeh Hasan Waqôhunnah 2003: 141-142.

¹² Chen H.Y. Chen, 1991. *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China: Third Impression* 1991, Harlow Essex & 490 Singapore: h. 157 dalam Moeh Hasan Waqôhunnah 2003: 141-142.

tidak melalui undang-undang, dan hanya diatur oleh partai dan dalam dokumen-dokumen kebijakan pemerintah saja.

Di pihak lain, penulis Ling Bing dalam tulisannya tentang *land law* (dalam bab 6 buku *Introducing Land Law in China*) juga menyebutkan tentang 'kemahweh', pada waktu membahas *Types of Rights Over Things*. Menurut Ling Bing, artikel 145-146 asas-asas umum tentang hukum sipil dan teori hukum sipil membahay inah-hak atas benda itu ke dalam

- 1) *rights in real estate property* (*real estate property*) yaitu yang disebut *real estate*;
- 2) *rights in another's property* (*rights in others*), yang dapat dibagi lebih lanjut atas
 - a) *usufructuary rights*, *entitled one to use and benefit from another's property*.
Bahwa ke dalam *usufructuary rights* ini termasuk
 - 1) *the use law, the right of the usufructer to operate a business* (*responsibility right of State owned enterprises to operate State property*);
 - 2) *the right, the right of alien and the right to exploit minerals*;
 - b) *security rights*, *which are essential to ensure the performance of an obligation* yang mencakup *mortgage, pledge and lien*.¹¹

Dengan membahagikan berbagai konsep hukum tanah yang berlaku di beberapa negara yaitu negara sosialis RRU¹² dan Republik Indonesia, maka terdapat beberapa hal yang perlu untuk dikaji lebih lanjut untuk keterangan pengemahaman konsep penggunaan tanah seperti misalnya

a) Lemang asas penguasaan atas tanah oleh negara, yang bukan berarti pemilikan

¹¹ Ling Bing, 1991, *Introducing Land Law in China* dalam M. G. Hasan Wardana, *Land Law in Indonesia*, 1991.

Bahwa dikuasai oleh negara itu, baiklah dalam arti dimiliki oleh negara sebagaimana di negara sosialis, atau sebagaimana dalam hal-hal tertentu di negara Eropa Kontinental. Tidak pula dalam arti dimiliki oleh raja sebagaimana di Kerajaan Inggris

- b) Tentang hak tanah-tanuran, terluas, dan terpenuh yang dapat diberikan kepada setiap warga negara (luas terbuka) seperti zaman Hindia Belanda.

Bahwa hak tanah terluas, terluas dan terpenuh yang dapat diberikan kepada setiap warga negara dengan menggunakan istilah apa pun yang lebih tepat, yang merupakan paduan hak milik (*overreicht*) secara bersama, sebagaimana berkembang di Eropa Kontinental merupakan hak asasi manusia.

Karena itu upaya apa pun untuk menghalang-halangi hak asasi terwujud, sebagaimana telah terjadi dan dibuktikan di negara-negara komunistik harus dicegah dan ditindan.

h. Penggunaan Tanah di Indonesia

Penggunaan tanah adalah : wujud kegiatan atau pemanfaatan tanah sebagai upaya agar tanah tersebut dapat memberikan daya guna. Sedangkan Tata Guna Tanah adalah : proses pengelolaan tanah yang berkaitan dengan peredaran, penemuan dan penggunaan tanah serta pengendaliannya.

Tata guna tanah sebagai bagian dari hukum agraria nasional mempunyai landasan hukum yang bersumber dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ada tiga hak atau prinsip dan ketetapan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut yaitu:

- a) bahwa bumi, air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara
- b) bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia harus menggampalkan bumi, air dan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
- c) bahwa hubungan antara negara dengan bumi, air dengan kekayaan alam merupakan hubungan menguasai

Poin b) merupakan tujuan dari tata guna tanah yaitu tanah sebagai bagian dari bumi yang harus di gunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah harus mengatur penggunaan tanah baik untuk keperluan negara, masyarakat maupun bagi kepentingan pengembangan usaha perekonomian. Untuk itulah UUPA (Undang-Undang No.5:1960) sebagai pelaksanaan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan perlunya perencanaan penggunaan tanah hal ini di tegaskan dalam pasal 14 dan pasal 15 UUPA.

Pasal 14 berbunyi agar Pemerintah membuat suatu Rencana Jangka Panjang persediaan, penanaman dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kepentingan-kepentingan

- a) kepentingan negara

misalnya kepentingan pemerintahan seperti lokasi perkantoran, pemerintahan dan lain-lain

b) kepentingan ekonomi

misalnya tanah untuk perkembangan pertanian, perikanan, perikanan, perkebunan, industri, pertambangan, transmigrasi, kehutanan dan lain-lain

c) kepentingan sosial dan keagamaan

misalnya tanah untuk kepentingan peribudhaan, kuburan, rumah-rumah perkuburan, keselamatan, pendidikan, rekreasi dan lain sebagainya

Kemudahan akses dasar tersebut tentunya merupakan tanah tersebut. Pemerintah Daerah harus meninjau secara berkala penggunaan tanah yang lebih untuk untuk daerahnya masing-masing

Artikel 15 menetapkan suatu kewajiban kepada semua pihak yang menggunakan tanah maupun pemerintah, masyarakat, maupun perorangan untuk memelihara tanahnya. Sedangkan kepada pihak-pihak yang menggunakan tanah untuk usaha pertanian, perikanan harus menjaga meningkatkan kesuburan tanah. Kewajiban-kewajiban itu berkaitan erat dengan usaha-usaha untuk memelihara lingkungan hidup karena tanah merupakan salah satu unsur dari lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 4 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1989 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri, bahwa penggunaan tanah bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan yang berkelanjutan, perlu selalu diarahkan sehingga berlangsung sesuai dengan rencana tata ruang. Dan selukhungan dengan hal tersebut dan untuk mengabdikan umbudnya salah penguasaan atau salah penerbitan mengenai penggunaan tanah dimaksud, dipandang perlu menetapkan pedoman penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri sebagai mana dimaksud dalam ketentuan pasal 7 Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri.

Pencadangan tanah dan atau penerbitan ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah bagi setiap pengusaha kawasan industri, dilakukan dengan ketentuan :

- a) Tidak mengurangi area tanah pertanian
- b) Tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber alam dan warisan budaya; dan
- c) Sesuai dengan sarana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat

Selain kepentingan sebagaimana dimaksud di atas, pelaksanaan kegiatan pembangunan kawasan industri juga tidak dapat dilakukan pada

- a) kawasan pertanian,
- b) Kawasan hutan produksi,

c) Kawasan Lindung.

Kawasan perikanan sebagaimana dimaksud di atas adalah

- a) Kawasan esakab lahan basah yang berupa sawah dengan penganan dari penganan irigasi,
- b) Lahan potensial irigasi yang dikembangkan untuk usaha tani dengan fasilitas irigasi

Kawasan hutan endemik sebagai mana dimaksud meliputi :

- a) Kawasan hutan produksi terbatas, yaitu kawasan hutan produksi yang eksplorasinya dapat dilakukan dengan tebang pilih dan serang.
- b) Kawasan hutan produksi tetap, yaitu kawasan hutan produksi yang eksplorasinya dapat dilakukan dengan tebang pilih atau tebang habis dan larang.

Penentuan kawasan hutan produksi terbatas dilakukan dengan memperhatikan lereng, jenis tumbuh dan intensitas hujan yang mempunyai skor 123 sampai 174. Penentuan kawasan hutan produksi tetap dilakukan dengan memperhatikan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan yang mempunyai skor 124 atau kurang di luar hutan suksesi alam, hutan wisata, dan hutan konversi lainnya.

Kawasan lindung sebagaimana dimaksud di atas adalah kawasan lindung yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelompokan Kawasan Lindung

Selama belum ada rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat 3 Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun

1989 tentang Kawasan Industri, pemberian tjo lokasi dan pembebasan tanah wajib disertai dengan kewajiban pemenuhan persyaratan lainnya Penyajian Informasi Lingkungan (PIL), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan

Hak Perhubungan

Di RRC juga diatur tentang 3 pemilikan hak atas tanah seperti di Indonesia yaitu

- a) Pemilikan oleh Negara, di Indonesia pemilikan ini oleh instansi pemerintah yang menggunakan tanah tersebut untuk lembaganya, misalnya : kantor, gedung-gedung sekolah dll
- b) Pemilikan secara kolektif, di Indonesia pemilikan ini dinamakan hak ulayat atas tanah oleh masyarakat hukum adat sepanjang dalam kenyataan masih ada
- c) Pemilikan secara individual oleh setiap warga negara yang memenuhi persyaratan untuk memiliki hak atas tanah di Republik Indonesia

Di RRC ada 4 hak atas tanah yang diturunkan dari Hak Milik Atas Tanah yaitu

- a) Hak atas pengusahaan tanah
- b) Hak atas pengurusan tanah
- c) Hak atas keuntungan tanah
- d) Hak atas pengelolaan tanah

Dari empat hak tersebut yang bisa dipindahtugaskan hanya hak penggunaan (*land use*).

Di Indonesia penggunaan tanah ada 3 macam yaitu

- a) Penggunaan tanah untuk kepentingan ritgita
- b) Penggunaan tanah untuk kepentingan ekonomi
- c) Penggunaan tanah untuk kepentingan sosial keagamaan yang semuanya diatur dalam pasal 14 UUPA, pasal 15 UUPA menjelaskan semua pihak yang menggunakan tanah harus memelihara tanahnya dan lingkungan hidup

Penggunaan tanah bagi kegiatan pembangunan harus sesuai dengan rencana tata ruang (Pa. 7 Keppres No 33 Tahun 1990 tentang Perencanaan Kawasan Industri). Penggunaan tanah untuk industri di Indonesia belum tentu seperti di ERG dan belum diatur dalam satu undang-undang tersendiri, oleh karena itu perlu diterbitkan Undang-Undang tentang Penggunaan Tanah untuk Industri.

Menanggapi desakan sementara pihak yang menginginkan agar Indonesia menaungkan pemilikan tanah oleh orang asing seperti Singapura menurut Soenaryu Hurnono bahwa Singapura yang disebutkan memperbolehkan pemilikan tanah oleh orang asing ternyata hanya memberi hak "free hold" untuk jangka waktu 99 tahun, bukan hak "free hold" atau pemilikan tanah untuk selamanya seperti pemilikan tanah di Indonesia untuk WNI yang diatur dalam pasal 20 UUPA.

KAB III

PRINSIP-PRINSIP PERJANJIAN TRIMS BEMKAITAN DENGAN PENGUNAAN HAK ATAS TANAH UNIT KINJUSRI

I. Konsep Perjanjian TRIMS (*Trade Related Investment Measures*)

Dalam perundingan perdagangan multilateral tanggal 15 April 1994 dicapai kesepakatan proses negosiasi di bidang investasi yang lebih dikenal sebagai *Trade Related Investment Measures* (TRIMS), yang terdiri atas tahap awal negosiasi dan tahap negosiasi lanjutan dalam tahap awal negosiasi. hal yang dilakukan adalah mengidentifikasi dan menelaah pelai-rataan artikel-artikel GATT yang berhubungan dengan *trade distorting effects* dan tindakan di bidang investasi berdasarkan masukan peserta negosiasi. Dalam tahap negosiasi selanjutnya, mengidentifikasi area-area di mana perundingan mungkin diperlukan untuk menghasilkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan untuk menghindari akibat yang menghambat dan menyimpang dari tindakan investasi pada perdagangan berdasarkan usulan-usulan peserta negosiasi, selain itu negosiasi atas dasar yang ditetapkan sebelumnya.

Secara tradisional, GATT memusatkan dan kepada pelaksanaan yang menghambat arus barang antar negara (*cross border movement*). Sedangkan perjanjian tentang *Trade Related Investment Measures* (TRIMS) merupakan perjanjian tentang aturan-aturan investasi yang menyangkut perdagangan. Walaupun TRIMS merupakan isu yang dinamis dalam GATT 1994, sebenarnya di bawah GATT 1947 juga telah diatur tetapi tetapi semua negara belum melaksanakan sebagaimana mestinya.

TRIMs pada dasarnya adalah 'beberapa kontrol yang dikenakan oleh pemerintah tujuan aliran modal investasi domestik dan asing'. Amerika Serikat misalnya menggunakan definisi TRIMs sebagai berikut .

Beberapa tindakan investasi yang membatasi atau menderosi perdagangan dengan, misalnya, melalui pembatasan atau penggantian impor, pembatasan penggantian atau kewajiban ekspor, atau dengan menghapuskan atau mengurangi beberapa tunjangan yang berhubungan secara langsung atau secara tidak langsung dengan semua pajak di bawah perjanjian TRIMs⁴¹

Dengan merujuk pada definisi ini, Amerika Serikat kemudian menghasilkan sebuah daftar TRIMs. Daftar ini meliputi, di bawah tiga kategori, seluruh ketentuan kinerja TRIMs

Pertama, TRIMs yang menyesuaikan perlakuan preferensial terhadap barang domestik vis a vis barang impor, atau yang berfungsi sebagai batasan kuantitatif terhadap impor sehingga mereka dapat menimbulkan pengurangan impor buatan ke dalam negara-negara yang mengaplikasikannya. Contohnya meliputi muntan lokal, memori perdagangan dan kesediaan pembelian, kebebasan pembatasan, nilai tukar asing, dan jukusuk pemerintahan, transfer teknologi, lisensi, dan kesediaan kendali lokal, atau beberapa gabungan di atas dengan insentif, atau kombinasinya.

Kedua, TRIMs yang mensubsidi ekspor atau menuntut investor untuk mengekspor sehingga mereka dapat menghasilkan kenaikan ekspor dari negara yang mengaplikasikan TRIMs, termasuk penggantian dampak dan ekspor negara ketiga dan negara asal. Dimasukkkan dalam daftar ini adalah metode

⁴¹ Coffe Bain 2001, *Prinsip Dasar dan Sistem Perdagangan Bebas* (Jakarta: Lembaga Asosiasi h. 5)

produksi ekspor dan ketentuan neraca perdagangan, pertukaran asing dan batasan pembayaran, subsidi, transfer teknologi, dan lisensi dan ketentuan kreditur lokal, insentif, atau beberapa gabungan di atas dengan insentif atau gabungannya

Ketiga, TRIMs yang berfungsi sebagai batasan kuantitatif terhadap ekspor sehingga mereka dapat mengurangi ekspor dari negara yang mengimplementasikan TRIMs, seperti ketentuan penjualan domestik, pembatasan produksi, atau beberapa gabungan di atas dengan insentif, dan beberapa dari atas secara gabungan.

Secara historis, sejak awal pembaharuan agenda putaran Uruguay, pihak Amerika Serikat telah mendukung agar masalah TRIMs dimasukkan dalam putaran Uruguay. Dalam hal ini keinginan Amerika Serikat tersebut didukung oleh negara Jepang. Keinginan Amerika Serikat tersebut adalah agar TRIMs yang paling menyebabkan distorsi terhadap perdagangan dinyatakan dilarang dan juga agar ditetapkan adanya kerangka penertiban untuk TRIMs yang lain.

Tujuan negara-negara maju tersebut tidak terlepas dari aspek kepentingan negara mereka guna membatasi perlindungan bagi industri mereka yang sebagian besar berada di negara sedang berkembang. Hal tersebut dilandasi realitas persaingan modal di negara berkembang dirasakan mendapat ancaman merupakan bentuk perlakuan investasi yang ketat.

Meninggahi tuntutan negara maju tersebut, sebagian besar negara sedang berkembang tidak mendukung diinsertikan TRIMs. Pada dasarnya negara berkembang merasa bahwa penertiban TRIMs lebih baik dilakukan

kasus per kasus dan bukan secara menyeluruh. Mereka berpandangan bahwa ketentuan IRIMs masih diperlukan oleh mereka sebagai bagian dan kebijaksanaan pembangunan. Pemaksimalan IRIMs mereka anggap sebagai isu *mainframe* yang menyangkut kedaulatan negara. Sebagai negara berkembang yang masih jauh tertinggal dengan negara maju, mereka masih memerlukan dan membutuhkan ketentuan tersebut untuk pembangunan nasional. Selain itu IRIMs dianggap merupakan salah satu instrumen ketajaksanaan negara sedang berkembang dalam mengatasi perilaku persaingan tidak sehat *unfair trade practices* yang dilakukan investor asing.

Berikutnya IRIMs juga melampirkan daftar IRIMs *non-revenue* yang dianggap melanggar kedua prinsip dasar, *national treatment* dan *most favored nation* terhadap nepot. Adapun IRIMs yang dianggap melanggar prinsip *national treatment*:

- a) persyaratan pembelian atau penggunaan bahan baku,
- b) barang jasa/ongkos komponen dan suku cadang dalam negeri dalam suatu kegiatan usaha atau produksi suatu barang, baik yang diproduksikan sendiri (*in house*) maupun yang diperoleh dan perusahaan dalam negeri lainnya (*out house*) seperti persyaratan kandungan lokal (*local content requirements*) persyaratan pembelian atau penggunaan bahan input yang dibatasi sejumlah atau senilai produk yang akan diekspor (*local content requirements*).

Dari ketentuan tersebut nampak bahwa ketentuan IRIMs pada WTC cenderung lebih dipegang pada kepentingan negara maju. IRIMs yang melindungi mereka dikategorikan sebagai positif sedangkan yang merupakan atau mencurangi kepentingan mereka dikecualikan negatif. Menurut pandangan penulis ketentuan-ketentuan investasi yang dianggap menghambat perdagangan tersebut dalam batas tertentu masih diburuhkan oleh

¹¹ Kawasih Hattarawati, 2014, *Analisis Pembangunan Melalui Asuransi*, Ilmu Media Publik dan Malang, h. 107.

negara sedang berkembang dalam melindungi kepentingan ekonomi melawan negara maju seperti kebebasan persyarafan kepemilikan saham domestik. *World Investment and Trade Statistics* tidak lain merupakan upaya negara sedang berkembang dalam mempertahankan kesetimbangan keuangan agar tidak hanya menguntungkan negara maju. Negara-negara maju pun sebelumnya mencontohkan hal yang sama yaitu bersikap protektif terhadap investasi asing ketika industri mereka masih lemah dan membutuhkan perlindungan dan ancaman luar.

Meskipun perjanjian putaran Uruguay lebih merupakan suatu hasil kompromi dalam mengembatkan kepentingan negara maju dan negara sedang berkembang, persetujuan TRIMs tersebut menunjukkan besarnya *harvesting position* negara sedang berkembang dalam menghadapi negara maju. Di sisi negara sedang berkembang membutuhkan investasi asing dalam meningkatkan pembangunan ekonomi, di sisi lain ekonomi negara maju semakin kuat untuk itu diperlukan kemampuan negara sedang berkembang dalam menentukan strategi guna menyesuaikan persetujuan TRIMs tersebut termasuk dalam memanfaatkan ketenggakan jangka waktu yang diberikan dan memperluas solidaritas sesama negara berkembang dalam loby review WTO.

Hardeep Juri dan Philippe Bruech menjelaskan dalam makalahnya "Developments in The Negotiating Group and Implications for Developing Countries" tentang langkah-langkah analisis dan beberapa implikasi bagi negara-negara berkembang bahwa, dianggap sebagai kenyataan dan tujuan untuk kurasi-ukuran investasi yang telah digunakan terutama bagi negara-

negara berkembang. Untuk ukuran dari kategori ini telah ada sebuah pertimbangan dalam (1) pemenuh untuk dilakukannya investasi, (2) kondisi-kondisi untuk dilakukannya investasi

Tujuan dan kategori yang pertama adalah untuk memfokuskus bahwa negara-negara berkembang membutuhkan investasi-investasi asing dan penimbangan-pertimbangan yang dapat memacu atau menarik investasi-investasi asing tersebut. Hal yang paling penting dalam kategori kedua ini (kondisi-kondisi untuk dilakukannya suatu investasi) adalah

- Countries prefer to channel investments in accordance with their development needs and priorities.
- They also invariably wish to ensure that the net outflow of current and capital payments associated with the investments (e.g. profits and other factor payments) does not cause excessive strain on the balance of payments.
- Foreign investors, particularly transnational corporations, may resort to restrictive business practices such as transfer pricing. The host countries consider it necessary to take measures to reduce the incidence and impact of such measures.

It follows, therefore, that if no conditions are placed on foreign investment, the investment may not be fully aligned to development priorities, the balance-of-payments burden may unduly increase and the host country may also suffer from restrictive business practices.⁵¹

- Negara-negara berkembang lebih suka menarik investasi-investasi melalui suatu perjanjian tentang pengembangan dan prioritas suatu kebutuhan
- Negara-negara berkembang juga berharap jaminan tercapainya tujuan dan pembayaran-pembayaran melalui investasi tersebut

— —

⁵¹ Hardeep Puri and Philippe Braucq, 1989, *Foreign Investment Agreements and National Law*, United Nations, New York 9: 210.

contoh: keuntungan dan pembayaran-pembayaran lain yang tidak menyebabkan pelanggaran dalam menyeimbangkan pembayaran

- Investasi-investasi asing, terutama kerjasama antar bangsa mungkin terlindung dengan membatasi proyek-proyek swasta seperti di pasar tenaga Negara yang menjadi tuan rumah merupakan tindakan itu untuk mengurangi akibat buruk dan perdagangan

Setelah diberikannya WTO, setiap negara anggota akan menyerahkan ke WTO mengenai penyesuaian TRIMs yang diperkirakan melanggar persetujuan TRIMs (dalam 90 hari sejak berlakunya Persetujuan WTO). Penghapusan TRIMs yang telah diberlakukan harus dilakukan dalam dua tahun oleh negara maju, lima tahun untuk negara sedang berkembang (NSEB), dan tujuh tahun untuk NSEB yang paling tertinggal.

Menyortir kompleksitas masalah yang dihadapi negara sedang berkembang, jangka waktu tersebut nampaknya kurang memadai bagi penyesuaian kedua negara paling akhir. Untuk itu negara sedang berkembang dan negara sedang berkembang paling tertinggal dapat meminta perpanjangan masa transisi atas aspek-aspek TRIMs yang belum mampu diatasi berdasarkan berbagai kesulitan yang dialami akibat masalah perdagangan, reformasi pembayaran, dan tingkat kemiskinan yang sudah diungkap.

Suatu Komite TRIMs akan dibentuk untuk memantau pelaksanaan dan ketepatan-kepatuhan persetujuan tersebut. Persetujuan TRIMs akan memperjelas kewajiban mengenai penggunaan persetujuan kandungan lokal dan mengkodifikasi dan persyaratan kandungan lokal dan mengkondensasikan

persyaratan *Trade Facilitation* sebagai benteng dengan TRIMs. Walaupun belum ada komitmen untuk meneruskan negosiasi TRIMs, kemungkinan terbuka untuk peninjauan kebijaksanaan investor yang lain untuk dimasukkan dalam TRIMs.

Dulu: lina tahun dan disepakainya TRIMs. *Commitment* dan *Trade Facilitation* akan melakukan evaluasi mengenai implementasi dari persetujuan TRIMs dan menilai apakah persetujuan TRIMs perlu disertai dengan *provision on investment policy and competition policy*. Penentuan kebijakan ditinjau kebijaksanaan persaingan datang dari negara sedang berkembang karena keprihatinan mengenai perilaku *multinational* perusahaan multinasional negara maju.

Dalam kaitannya dengan TRIMs, sudah dapat dipastikan bahwa negara-negara industri akan berusaha untuk lebih mengemukakan ketentuan-ketentuan TRIMs dan memperluas ruang lingkup dari perjanjian tersebut. Kemungkinan mereka akan mengusahakan supaya perjanjian TRIMs tidak tertetus pada *investment liberal in good* saja, melainkan meliputi juga pengaturan kebijakan penanaman modal dan kebijakan mengenai kompetisi.

Mengingat beberapa tindakan yang dianggap sebagai TRIMs, negara-negara berkembang menyatakan bahwa tujuan dan pembangunan nasional seperti misalnya menambah lapangan kerja, meningkatkan industri domestik dan kemampuan teknologi, mengembangkan industri untuk ekspor, serta memperkuat neraca pembayaran.

Selain itu dapat dikatakan bahwa tindakan di bidang investasi di negara berkembang merupakan hal keabsahan dan ditujukan untuk menonggong industrialisasi, pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Oleh sebab itu Bidang tentang *Trade and Development* harus dipersempit. Selain itu diinjau dari agunanya maka tindakan tersebut adalah untuk mengatur kegiatan perusahaan asing yang beroperasi agar selaras dengan tujuan dan kepentingan nasional negara itu sendiri. Tindakan itu juga untuk memperkuat posisi negara itu sendiri dan perusahaan domestik dalam kerjasamanya dengan investor asing terutama dalam alih teknologi dan hal yang berhubungan dengan masalah keajaaran investor asing tersebut.

2. Ketentuan di Bidang Investasi yang Digolongkan Sebagai TRIMIA

Ketentuan berupa tindakan di bidang investasi yang dapat digolongkan sebagai TRIMIA antara lain meliputi :

- a) persyaratan penggunaan bahan baku, bahan setengah jadi, komponen dan suku cadang buatan dalam negeri atau produksi suatu barang baik yang diproduksi sendiri maupun yang diperoleh dari perusahaan lain di dalam negeri,
- b) persyaratan ekspor yang dikaitkan dengan investasi. Persyaratan keseimbangan perdagangan.
- c) Pembatasan lokasi produksi
- d) Ketentuan jenis produksi, bahan atau membuat produk tertentu
- e) Pembatasan transfer devisa
- f) Persyaratan alih teknologi
- g) Kebutuhan penggunaan lisensi dalam produksi
- h) Persyaratan komposisi pemilikan saham antara asing dan mitra lokal
- i) Insentif-insentif.⁴³

Selain itu terdapat beberapa tindakan seperti *the purchase, the selling, transfer of technology, pricing, market sharing, export requirements, technology*

⁴³ Rosyidi Rakhmanani, 2004, J. 1, h. 101

mentransfer teknologi dan lainnya. Jika ketentuan ini disetujui masuk dalam TRIMs maka akan menjadi semakin sulit bagi negara berkembang termasuk Indonesia untuk meningkatkan penanaman modal asing dan kapabilitas teknologinya melalui alih teknologi. Hal tersebut diakibatkan banyaknya pembatasan-pembatasan berkenaan dengan alih teknologi yang dianggap bertentangan dengan TRIMs.

Oleh karena itu negara-negara sedang berkembang berusaha memulak ketentuan tersebut untuk masuk dalam TRIMs. Dengan pertimbangan sebaliknya penelitian TRIMs lebih baik dilakukan kasus per kasus dan bukan secara menyeluruh. Selain itu, TRIMs merupakan salah satu instrumen kebijakan negara berkembang untuk mengatasi perilaku persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh perusahaan transnasional negara maju.

Tujuan negara maju untuk memperluas TRIMs tidak terlepas dari aspek kepentingan guna memberi perlindungan bagi investasi mereka yang sebagian besar berada di negara berkembang yang dirasakan melampaui ancaman merugikan berupa peraturan investasi yang ketat. Hal tersebut memperlihatkan bahwa TRIMs yang menguntungkan mereka dikategorikan sebagai positif sedangkan yang merugikan mereka dikategorikan negatif. Ketentuan-ketentuan investasi yang dianggap menghambat pendudukan tersebut dalam batas tertentu masih dibutuhkan oleh negara berkembang guna melindungi kepentingan ekonominya dalam menghadapi ketidakseimbangan dengan negara maju. Sebagaimana ketentuan peraturan peralihan saham domestik, *local content*, dan juga alih teknologi, tidak lain

merupakan upaya negara berkembang dalam memperbaiki kesetimbangan agar investasi asing tidak hanya menguntungkan negara maju

Selain itu, persetujuan TRIMs memuat kelonggaran-kelonggaran selama masa peralihan. Masa peralihan yang diberikan untuk menghapuskan TRIMs yang bertentangan dengan ketentuan *national treatment* dan penghapusan hambatan kuantitatif adalah lima tahun untuk negara berkembang. Untuk itu Indonesia sebagai negara berkembang harus mampu memanfaatkan waktu kelonggaran tersebut sebaik mungkin. Salah satu cara untuk mengatasinya adalah dengan menggabungkan industri kecil dan menengah yang memproduksi komponen. Selain itu menyesuaikan perangkat hukum sesuai dengan TRIMs dan menciptakan iklim dan kondisi yang kondusif untuk menarik investasi asing.

Menyingat kompleksitas masalah yang dihadapi Indonesia pasca krisis ekonomi dalam kaitannya dengan TRIMs, jangka waktu tersebut kurang memadai bagi persiapan menjelang efektifitas berlakunya TRIMs. Untuk itu Indonesia dapat berupaya meminta perpanjangan masa transisi atas aspek-aspek TRIMs yang belum mampu dialasi, berdasarkan berbagai kesulitan yang dialami akibat masalah perdagangan multi dimensi, neraca pembayaran berkepanjangan, dan tingkat kemajuan yang sudah dicapai, apalagi menghadapi krisis ekonomi, sosial, budaya, dan politik seperti saat ini.

Kesepakatan-kesepakatan dalam TRIMs *Trade Related Investment Measures* merupakan prinsip-prinsip dan pengaturan yang tidak dapat diabaikan oleh negara-negara dalam hubungan internasional, karena itu

pengawasan tentang investasi juga harus tunduk dan mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut. Hal ini berlaku sama luasnya baik dengan adanya ketentuan tentang aturan-aturan *import* *quota* *requirements* yang mengharuskan pembelian input dari dalam negeri (khusus pada tingkat tertentu oleh suatu perusahaan, atau aturan-aturan tentang *import* *quota* yang mengharuskan yang mensyaratkan bahwa volume atau nilai *import* yang dapat dilakukan harus dilimitasi dengan tingkat produk yang dieksportnya.

Apa saja masalah ke halikang pada saat Undang-Undang PMA (Penanaman Modal Asing) dan Undang-Undang PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) diundangkan serta masih nampak kondisi yang kontradiktif antara kepentingan untuk menarik modal asing karena kepentingan investasi dan keuntungan atas modal asing yang dianggap kapitalistik.

Karena itu menurut Peter Mahmud Marzuki meskipun negara atau pemerintah pada saat ini menghendak adanya penanaman modal asing di Indonesia, namun aturan-aturannya masih banyak yang bersifat "restriktif" dan mengacu...; ketentuan, walaupun kehadirannya dibutuhkan tetapi ruang geraknya dibatasi.

Sesungguhnya masuknya modal asing tidak perlu ada kekhawatiran yang berlebihan, karena sebagaimana yang telah ditunjukkan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa eksistensi perusahaan transnasional di Indonesia tidak bertentangan dengan jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak melarang Badan Usaha Swasta asal tetap diarahkan untuk peningkatan kemakmuran rakyat Indonesia.¹⁰

Amanudin juga mengetukakan hal yang sama dengan mengemukakan pemikiran Hatta bahwa

"Pergeseran laba harus dikuasai oleh negara dalam pasal 33 (2) Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Hatta negara tidak harus secara langsung ikut mengelola atau menyelenggarakan cabang produksi akan tetapi hal

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 1996, *Menyampaikan Pesan Politik dalam Penyelenggaraan Demokrasi* Kekuasaan Negara Pertahanan Investasi dan Hak-Hak Leherkaid Pasar, *Manajemen*, Jurnal Hukum & Ekonomi, 1(2): 199-202, 1996, h. 15

ini dapat diwujudkan kepada warga korporasi dan swasta. Tugas negara hanyalah membuat peraturan dan melakukan pengawasan guna kelancaran jalannya ekonomi demi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁴²

Mengatasi masalah pengentrian cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hasil hidup orang banyak. Aminuddin dengan mengemukakan pendapat Dhyo Prabowo dan Aso Paradindja menyimpulkan bahwa hal tersebut merupakan pengentrian yang mempunyai sifat dinamis, dalam arti dapat berubah karena waktu dan memerlukan penyesuaian, tetapi sedikit-dikitnya menyesuaikan konsep *free needs*.

Aturan-aturan tersebut dalam perkembangannya sifatnya mulai berubah tidak lagi restriktif dengan membawa semangat yang regulatif, tetapi berangsur-angsur lenyap terhadap modal asing berorientasi dan diregulasi mulai dibatalkan. Pada gilirannya pengaturan tentang investasi cenderung mengarah pada pengalihan-pengalihan yang lebih bersifat kumulatif, yang diikuti oleh adanya perubahan yang dinamis tentang penanaman terhadap konsep-konsep yang berkaitan dengan pengaturan di bidang ekonomi.

Hal yang demikian disebabkan karena perkembangan pengaturan tentang investasi semakin berkembang dan kesepakatan-kesepakatan internasional telah berkembang pula, sehingga pengaturan tentang investasi di Indonesia harus sejalan dengan arah perkembangan pengaturan investasi secara internasional.

⁴² Aminuddin, 1999, *Struktur AFAN Baru*, Djemberi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, h. 172

Sebagai konsekuensi logis atas hal tersebut, maka pengaturan investasi pada tingkat nasional pada akhirnya mengharuskan penghapusan diskriminasi pengaturan tentang investasi, sehingga tidak relevan lagi ada pengaturan yang berbeda antara Penanaman Modal Asing (PMA) dengan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

Upaya untuk menggradasi perekonomian melalui pemulihan iklim investasi yang menarik dan kondusif perlu dilakukan agar dapat menggairahkan calon investor untuk menanamkan modalnya. Selain itu hal tersebut diperlukan agar perusahaan yang sudah eksis dapat tetap bertahan. Pemerintah telah menetapkan kebijaksanaan dalam *Policy Framework for Investment Incentives*. Di antaranya melampahkan wewenang pemberian persetujuan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing melalui pelaksanaan satu atap oleh Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal kepada Gubernur/Kepala Daerah. Hal tersebut telah ditentukan sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Presiden RI Nomor 17 tahun 1999 tentang Tatacara Penanaman Modal dan Surat Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 17/SK/1999 tanggal 6 Oktober 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pembinaan Persetujuan dan Fasilitas serta Penjamin Pelaksanaan Penanaman Modal kepada Gubernur/Kepala Daerah Provinsi no. Nomor 18/SK/1999 tanggal 6 Oktober 1999 tentang Pedoman dan Tatacara Pemohonan Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing.

Program peningkatan penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri bertujuan untuk meningkatkan jumlah dan nilai investasi secara signifikan. Sasarannya adalah terciptanya sistem pelayanan investasi yang

efisien, efektif dan terciptanya kepercayaan iklim investasi yang kondusif.

Dalarn kajian itu, kegiatan pokok yang dilakukan adalah

- (1) Menyempurnakan peraturan hukum yang lebih kondusif terhadap peningkatan investasi antara lain deregulasi pendirian perusahaan modal, termasuk penyempurnaan sistem insentif, desentralisasi kewenangan perizinan investasi, dan penyempurnaan Undang-Undang Perusahaan Modal;
- (2) Melakukan penyusunan daftar negatif investasi secara berkala sesuai dengan perkembangan keadaan;
- (3) Meningkatkan kelembagaan dan profesionalisme aparatur baik di pusat maupun daerah agar menjamin pelayanan yang efisien kepada perusahaan modal, termasuk membentuk sistem persantunan untuk mengidentifikasi praktik-praktik yang menghambat investasi dan meningkatkan kepekaan terhadap berbagai keluhan masyarakat;
- (4) Meningkatkan promosi investasi di dalam dan di luar negeri;
- (5) Meningkatkan aliansi strategis dengan berbagai mitra ekonomi secara saling menguntungkan; dan
- (6) Meningkatkan negosiasi dan kerja sama ekonomi bilateral dan multilateral.⁴²

Selain itu, langkah-langkah tersebut perlu didukung oleh langkah-langkah untuk meningkatkan kepercayaan investor luar negeri agar mau menanamkan modalnya di dalam negeri dan mengurangi ekonomi biaya tinggi termasuk mengurangi KKN untuk menarik investasi ke Indonesia.⁴³

Pengalaman di Malaysia sebagaimana yang dinyatakan oleh Sabranesiana dan Shook Ija bahwa untuk mendorong peningkatan investasi modal asing, Malaysia menetapkan insentif dan pajak dengan melakukan perubahan tax policy state tax regime sejak tahun 1985 dengan mengubah company taxation dan capital gain tax.

Mereka menyatakan bahwa :

⁴² Propomak, 2000-2004, *Jurnal Hukum* No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004, Sinar Grafika, Jakarta, h. 61

⁴³ Propomak, 2000-2004, *Jbid.*, h. 87

"From 1985, Indonesia set out to reform its tax regime. The main thrust of its tax policy is the reduction of direct taxes and the development of indirect taxes. The corporate tax rate was thus gradually reduced from 40 percent to the current 30 percent. Individual tax rates have also been reduced, the marginal rate being 50 percent as against 80-100 percent heretofore."

Concurrently, the scope of the service tax has been expanded to cover nearly all governmental services, including legal and law-making services, making the service tax a cash cow. There is still scope to review the will to undertake a major service tax overhaul to create a unified and a value added tax, moment Service and Sales Tax (SST).³

Beberapa kendala yang dihadapi pemerintah Indonesia dalam mengumpulkan dana untuk membiayai pembangunan adalah rendahnya kontribusi masyarakat Indonesia. Hal ini disebabkan jumlah penduduk berpendapatan per kapita. Sedangkan kebanyakan pemerintah masih sangat tergantung pada penerimaan sektor minyak dan gas bumi yang akhir-akhir ini harganya cenderung naik-turun seiring dengan produksi dan negara penghasil minyak yang tidak terkontrol. Ekegitu juga dengan sektor penerimaan pajak atau retensi maupun kegiatan usaha pemerintah masih banyak mengalami kebocoran di sana-sini. Sementara investor dalam negeri atau domestik, pada saat pascakrisis ekonomi tahun 1997 mengalami kesulitan modal, sehingga sektor yang mempunyai potensi untuk menggalang dana yang cukup besar adalah di bidang penanaman modal asing. Secara teknis melalui penanaman modal asing atau manipu melengkapi modal dan teknologi dalam melaksanakan pembangunan industri di negara kita. Penggunaan penanaman

³ Subramaniam dan Shook Tan, *Anggota dan Siswa Turke Bok* (1995) *Journal of Investment in Medan* (Indonesia and Japan), *Asian Commercial Law Review*, Vol. 1, 5-269 dalam Zaidin Mustamad, 2001 *Perangka*, *Indonesian Journal of Economics and Social Studies* *Pembangunan* *Forum of Indonesia*, *Buletin* *Yuridika*, Vol. 25, No. 6, 1-44-49.

modal asing secara maksimal diharapkan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang atau sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia (PMDNI) sendiri.

Untuk saat ini penanaman modal asing masih menjadi salah satu alternatif penting dalam memperoleh dana guna melaksanakan pertumbuhan ekonomi. Melalui penanaman modal asing, diharapkan investor yang tertarik menanamkan modal tidak saja membawa modal namun juga ilmu pengetahuan dan teknologi, keahlian dan keterampilan dalam berbagai bidang termasuk manajemen birokrasi dan manajemen pemasaran. Dengan demikian diharapkan tidak saja memajukan industri ke arah modernisasi industri namun juga meningkatkan devisa, meningkatkan pendapatan negara-pemenuh daerah, meningkatkan pertumbuhan ekonomi-kegiatan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, terjadinya alih pengetahuan, alih teknologi dan sebagainya.

Namun demikian, terdapat kekhawatiran dan banyak pihak yang efek negatif yang dapat ditimbulkan akibat aktivitas penanaman modal asing dalam membicarakan investasi di Indonesia antara lain tentang ketergantungan terhadap luar negeri, masih penduduk khususnya penduduk yang termasuk angkatan kerja, terasing oleh devisa penanaman modal itu akan dilaksanakan dan ketahanan devisa yang berlaku karena pengusaha asing akan memanfaatkan bagian-bagian keuntungan di negara asalnya.

Untuk mengantisipasi hal tersebut, kiatnya diperlukan kebijakan pemerintah yang terencana dengan pengalokasian sumber daya yang sempurna sehingga kesenjangan-dimensi yang terjadi akibat ketunggalan koordinasi antar instansi dapat dihindari. Sehingga Indonesia mampu memaksimalkan aspek positif dari model asing sekaligus mengurangi dampak negatif yang ditimbulkannya.

Sebagaimana terdapat dalam kebijakan pembangunan pemerintahan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 di bidang investasi yang menyatakan bahwa pembangunan investasi ditujukan untuk meningkatkan peran serta masyarakat, memperluas sumber dan pembiayaan nasional, memperbaiki pemerataan kesempatan berusaha dan penyalangan peran usaha nasional, termasuk usaha kecil, usaha menengah, dan koperasi serta memperbaiki basis dan penyalangan peran usaha nasional, termasuk usaha kecil-menengah dan koperasi serta memperbaiki basis dan peningkatan daya tarik perekonomian nasional sebagai keseluruhan ekonomi.

Pembangunan investasi ditujukan untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan keseimbangan investasi antar sektor, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha produktif, serta meningkatkan kegiatan ekonomi, pendapatan masyarakat, pendapatan negara, pendapatan daerah, khususnya kawasan timur Indonesia, melalui penyalangan iklan investasi usaha yang mendukung, pengembangan kelembagaan keuangan untuk peningkatan investasi langsung dan tidak langsung (*port folio*), serta lembaga keuangan yang sudah mengakar di

masyarakat, peningkatan mutu sumberdaya manusia, mobilisasi dalam masyarakat, serta percepatan proses alih teknologi.

Dengan demikian kegiatan investasi perlu lebih digalakkan terutama investasi dalam negeri untuk menunjang usaha nasional. Kesadaran dan gairah masyarakat untuk melakukan investasi perlu ditingkatkan, dikemangangkan, dan ditingkatkan. Lembaga keuangan dan investasi perlu terus dilatih agar dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada investasi asing masih diperlukan dan terus didukung untuk peningkatan kegiatan ekspor dan kegiatan pembangunan terutama yang memerlukan modal besar dan teknologi tinggi serta yang menghasilkan barang modal, bahan baku, komponen dan barang jadi sebagai substitusi impor mendorong alih teknologi, dan pemerataan pembangunan di wilayah tertinggal melalui pengembangan iklim investasi yang mendukung dan pemberian insentif yang menarik serta jaminan kepastian berusaha.¹

3. Sejarah Perkembangan Perjanjian TRIMs

Ada dua hal negara maju untuk tujuan agar merundingkan perjanjian yang membatasi hak suatu pemerintah untuk menetapkan aturan dalam investasi yang dianggap mencumbulkan distorsi dalam perdagangan internasional. Masalah ini dikenal sebagai Trade-Related Investment Measures atau TRIMs. Bagi negara berkembang, masalah ini sangat sensitif karena berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi secara luas, kapabilitas ketenagakerjaan

¹ Rosidah Rahmatun, 2007, hal. 108-110.

sosial-ekonomi yang cukup jelas, dan tidak dapat dilihat sebagai masalah perdagangan semata-mata.

Di bidang TRIMs ada 2 hal pokok yang sebenarnya merupakan tuntutan negara maju terhadap negara berkembang, walaupun ada juga masalah lain yang juga menjadi tuntutan negara berkembang. Negara maju menghendaki agar negara-negara berkembang tidak menerapkan kebijaksanaan yang membolehkan investor asing untuk memperoleh sebagian dari produksinya sebagai syarat untuk memperoleh izin penanaman modal (*foreign investment permission*).²⁷ Meskipun menerapkan kebijaksanaan yang membolehkan investor asing untuk menggunakan sebagian dari input produksinya dari sumber dalam negeri (*local content requirement*).

Dilihat dari perspektif negara berkembang, kebijaksanaan di bidang investasi menyangkut pemerintahan mengenai masalah-masalah yang cukup luas dan tidak saja berkaitan dengan masalah perdagangan. Bahkan dapat dikatakan bahwa dalam sebagian besar keputusan yang menyangkut kebijaksanaan investasi, lebih banyak perhitungan yang mencakup masalah makro ekonomi, stabilitas sosial maupun pembangunan regional daripada masalah perdagangan semata-mata. Oleh karena itu, sulit rasanya bahwa suatu kebijaksanaan yang menyangkut masalah yang cukup luas harus disubordinasikan ke dalam masalah perdagangan.

Perbedaan paham yang cukup mendalam ini telah membuat perundingan di bidang TRIMs cukup sulit. Kemajuannya sangat lambat bagi negara berkembang. Perundingan di bidang ini tampaknya merupakan perundingan untuk melawan tuntutan dan kebijakan negara maju.

²⁷ Kanodya-nera 1996 (2013) *WTO dan Hukum Perdagangan Internasional* LP Press Jakarta hal. 220

Di bidang TRIMs, mandat dan Deklarasi Punta del Este menyatakan bahwa

Following an examination of the operation of GATT articles related to the trade restrictive and distorting effects of investment measures, negotiations should elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid such adverse effects on trade.

Mandat tersebut secara jelas tidak mencakup negosiasi mengenai investasi realtanan mengenai tindakan di bidang investasi yang dapat mempunyai dampak terhadap peralayanan dan berinteraksi dengan aturan main GATT. Namun perlu pula dicatat bahwa dalam perundingan negara-negara tetap berupaya untuk memperluas cakupan perundingan sehingga memasukkan aspek investasi sebagai bagian dari perundingan negara berkorelasi sebidiknya negosiasi mengenai cakupan dan perundingan

Dalam sidang Mid-Learn Review di Montreal, Desember 1988 dan dalam dokumen hasil sidang tersebut yang menjadi dasar kelanjutan perundingan Uruguay Round, telah disepakati hal-hal sebagai berikut

- a) Further identification of the trade restrictive and distorting effects of investment measures that are or may be covered by existing GATT Articles, specifying those articles.
- b) Identification of other trade restrictive and distorting effects of investment measures that may not be covered adequately by existing GATT Articles but are relevant to the mandate of the (negotiating) Group by the Punta del Este Ministerial Declaration.
- c) Development aspects that would require consideration.
- d) Means of avoiding the identified adverse trade effects of trade related investment measures including, as appropriate, new provisions to be elaborated where existing GATT Articles may not cover them adequately.
- e) Other relevant issues, such as the modalities of implementation.

Selanjutnya, dalam dokumen hasil Mid-Term Review, diteneukan pula langkah lanjut yang harus dilakukan di bidang TRIMs sebagai berikut

In order to facilitate the negotiating process, participants are encouraged to make detailed written submissions, as early as possible in 1999 which provide, inter alia, a description of the trade restrictive and distorting effects of investment measures and of the operating coverage of related GATT Articles.¹¹

Masalah TRIMs ternyata mengandung hal-hal yang cukup kontroversial sehingga pada sidang tingkat Menteri di Brussel, bulan Desember 1990, tidak tercapai kesepakatan untuk menghasilkan draft agreement di bidang TRIMs agar dapat disetujui oleh para menteri. Kerja Negosiasi Group hanya berhasil untuk mengemukakan dalam laporan yang berupa Chairman's Commentary mengenai status perundingan dan daftar masalah pokok yang belum dapat disepelekan dan yang memerlukan keputusan politik.

Berdasarkan atas Keputusan Mid-Term Review tersebut, maka negosiasi berjalan terus hingga sidang tingkat Menteri di Brussel, bulan Desember 1990. Jalan negosiasi sebagai berikut :

a. Perundingan Tingkat Menteri di Brussel Desember 1990

Pada sidang menteri tersebut terlihat bahwa perundingan yang telah dilakukan sejak sidang Mid-Term Review dua tahun sebelumnya masih belum dapat mendekatkan para negara-negara berkembang dengan negara maju. Hal tersebut menunjukkan bahwa masalah masalah investasi dan kebijaksanaan di bidang investasi merupakan masalah yang cukup peka bagi

¹¹ Kautskyrenen 1990, hal. h. 221-222

banyak negara berkembang, bahkan untuk negara maju seperti Australia sekalipun.

Dengan demikian, dalam sidang Uruguay Round tingkat Menteri di Brussel, bulan Desember 1990 tersebut, Ketua Kelompok Perundingan TIKBAs melaporkan kepada sidang bahwa Kelompok ini tidak dapat menyepakati suatu teks dalam bentuk *draft agreement* yang dapat menjadi dasar perundingan yang mencapai perjanjian di bidang TIKBAs. Oleh karena itu, satu-satunya teks yang dapat diserahkan kepada para Menteri di Brussel adalah *Chairman's Commentary* yang diserahkan atas nama dan tanggung jawabnya sendiri. Dalam *Chairman's Commentary* tersebut dikemukakan bahwa

Negotiations conducted in the relevant Negotiating Group have revealed that basic divergences of view continue to exist ...

Hal-hal yang masih mengandung perbedaan fundamental atau *basic divergences of view* adalah di bidang *coverage* dan TIKBAs yang akan diatur, tingkat disiplin yang diterapkan atau *level of discipline*, aplikasi disiplin terhadap negara berkembang, masalah aturan permainan dalam hal perilaku pihak dunia usaha, terutama dunia usaha negara maju dalam tindakan yang bersifat rekruitif dan *anti-competitive*.

Pada masing-masing masalah pokok tersebut, *Chairman's Commentary* mencatat hal-hal yang masih bersifat kontroversial dalam bentuk serangkaian pernyataan. Di bidang *coverage*, *Chairman's Commentary* mengemukakan hal-hal sebagai berikut

Coverage

Should an agreement cover measures imposed only when an investment is made, or also measures applied to established firms and industries? Should an agreement cover TRIMs that are enforceable through a government offering or withdrawing advantages, and particularly subsidies, or only TRIMs that are legally enforceable?

Di bidang disiplin yang dikenakan untuk mengatur pemerintahan di bidang TRIMs, Commentary tersebut mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

Level of Discipline

Should the adverse trade effects of TRIMs be avoided only in a case-by-case basis through trade remedies, or should they be avoided in certain cases also by prohibition of the TRIMs? In that regard, are certain TRIMs such as those imposing local content requirements prohibited already by GATT Articles III and XI, and is there need to affirm their prohibition in an agreement? Should the TRIMs such as export requirements be prohibited under new GATT provisions because they could be considered as inherently trade restrictive and distorting in their effects?

Masalah TRIMs sangat mengkhawatirkan berbagai negara berkembang karena adanya kemungkinan membatasi ruang gerak dalam menerapkan kebijaksanaan investasi yang dapat mengganggu program pembangunan negara-negara tersebut. Dalam hal negara berkembang, Commentary dan Ketua Majelis

Additional Options

In the light of the decisions reached on the level of discipline that should apply, that additional flexibility should be provided for developing countries, for example by means of authorization to maintain TRIMs over a limited period or extended transitional arrangements.

Di bidang TRIMs, disiplin yang dikehendaki oleh negara maju telah disiplin yang membatasi ruang gerak untuk pemerintah suatu negara dalam menampung keberaksaraan di bidang investasi. Tetapi ada aspek lain, yakni

mengunjungi negara-negara yang dari semula memang menganjurkan garis pemukiman yang masih berbeda dan tidak dapat dipertemukan. Namun demikian, perundingan di bidang TRIMs yang sudah akhirnya telah dimusyawahi ke dalam Kelompok Rules, telah mengalami beberapa kemajuan yang mengarah kepada suatu kesepakatan. Ketua Kelompok Perundingan pada tanggal 5th October 1991 menyerahkan suatu draft agreement yang akan diadakan dalam perundingan lebih lanjut.

Beberapa hal fundamental dalam draft agreement tersebut masih harus dipulihkan dan disepakati. Negara berkembang menghadapi ketidaksiharian bahwa draft perjanjian itu masih mengandung klausul yang melarang secara mutlak dan otomatis adanya ketentuan *Domestic Content Requirement* dan *Export Requirement*. Oleh karena itu diharapkan terdapat *Trade Agreement* yang tidak terlampau memberatkan negara-negara berkembang. Mengingat pentingnya ketidaksiharian mengantisipasi ketidaksiharian di bidang investasi.

Ketidaksiharian negara berkembang tersebut, setelah dikonsultasikan dengan Sekretaris TRIMs, ternyata dapat dilatasi. Larangan kebijaksanaan investasi yang membatalkan adanya persentase ekspor tertentu hanya berlaku apabila dikaitkan dengan hal untuk melakukan import *Trade Related* *Export*. Hal lain yang dilarang adalah kebijaksanaan investasi yang berkaitan dengan persyaratan pengurusan bahan lokal *Domestic Content Requirement*.

Text Agreement on Trade Related Investment Measures mengakui bahwa berbagai peraturan investasi tertentu dari negara-negara Anggota telah menghambat dan mengganggu kelancaran perdagangan. Agreement ini

menentukan bahwa negara Anggota tidak dapat menerapkan aturan-aturan investasi yang berkaitan dengan pendapatan (EKISs) yang bertentangan dengan ketentuan tersebut *unless* melalui prosedur dan ketentuan yang *prescribed* *in* *agreement* *between* *them*.

Dasar uraian mengenai EKISs yang dianggap bertentangan dengan perjanjian dengan pasal-pasal tersebut dilampirkan pada Agreement ini yang termasuk dalam dasar ini adalah:

a) peraturan-peraturan tentang *local content requirements* yang mengharuskan pembelian dapat dilakukan dalam negeri (lokal) pada tingkat tertentu oleh suatu perusahaan atau

b) aturan-aturan tentang *local buying requirements* yang mengharuskan bahwa volume atau nilai impor yang dapat dilakukan harus dikaitkan dengan tingkat produk yang diekspor.

Kedua contoh ini bertentangan dengan Pasal III 4.4.A.11. Contoh yang terakhir juga dianggap bertentangan dengan Pasal XII 1.4.A.1 sebagai bentuk pembatasan tertentu akses terhadap volume yang meliputi pembatasan impor pada tingkat kuantitas tertentu.

Agreement ini selanjutnya menentukan keharusan notifikasi dan semua aturan EKISs yang tidak sesuai denganketentuan Agreement. Ketentuan untuk penghapusan aturan-aturan seperti itu adalah dalam waktu dua tahun untuk negara maju, dalam *three* *years* untuk negara berkembang, dan *four* *years* untuk negara paling tertinggal.

Dalam masalah *institutional agreement* ini juga mempecah suatu *Committee on TRIMs* yang akan antara lain, memantau implementasi komitmen-komitmen tersebut. Dalam 5 tahun setelah perjanjian berlaku negara anggota dapat mempermenyebutkan apakah akan diadakan tambahan terhadap ketentuan dalam perjanjian tersebut. Dalam rangka itu perjanjian meniadakan terbuukanya kemungkinan untuk menambahkan ketentuan mengenai masalah *investment policy dan competition policy* melalui sidang dalam *Council for Trade in Goods*. Ringkasan hasil perundingan Uruguay Round di bidang Trade Related Investment Measures (TRIMs) sebagai berikut:

- 1) Dalam perjanjian dicantumkan antara lain bahwa (a) *Trade in Goods* (sudah termasuk dan meliputi preferensi perdagangan) yang membolehkan arus investasi untuk meng ekspor suatu porsi dan kepalannya sebelum dibuktikan untuk mengimpor, (b) *Local content requirements* yaitu ketentuan untuk menggunakan produk domestik sebagai syarat untuk menaruh modal, sesuai terhadap dibatasi dengan periode transisi selama 5 tahun bagi negara berkembang.
- 2) Setiap negara anggota tidak boleh menerapkan kebijaksanaan TRIMs yang bertentangan dengan Perjanjian TRIMs.
- 3) Negara anggota harus meniadakan setiap TRIMs yang mereka terapkan yang tidak sesuai dengan prinsip TRIMs.
- 4) Negara-negara anggota akan membentuk komite TRIMs yang akan memantau pelaksanaan dan operasi ketentuan TRIMs.

- 5) Dengan persetujuan berlaku untuk semua sengketa yang timbul dalam mengoperasikan dan memelihara IRTM
- 6) Negara-negara anggota dapat menerima ketentuan dalam pasal-pasal 5 tahun
- 7) Dalam 5 tahun setelah penaziran berlaku, dalam rangka proses untuk melongor kembali dan melakukan revisi dimungkinkan pada waktu dapat ditambahkan: (a) memelihara ketentuan mengenai investasi dan kompetensi politik

4. Mula-mula IRTM dalam Program Investasi pada Industrialisasi

Investasi internasional semakin banyak sebagai elemen penting dalam kegiatan integrasi perekonomian dunia karena semakin banyak kegiatan penanaman modal dapat menyumbangkan pihak-pihak yang terlibat yaitu negara tuan rumah, negara asal investasi, serta perusahaan perusahaan yang menanamkan modal dan pihak-pihak terkait lainnya

Di negara maju dan negara berkembang investasi asing dapat meningkatkan pertumbuhan modal, meningkatkan produktivitas, meningkatkan lapangan kerja, meningkatkan teknologi, serta meningkatkan kualitas dalam manajemen dan kewasatausahaan. Investasi asing bermanfaat bagi negara berkembang karena menunjang kemampuan bersama di tingkat internasional dan meningkatkan produksi domestik baik untuk barang maupun jasa

Terjadinya krisis keuangan pada awal tahun 1980-an serta berkurangnya pinjaman untuk pembangunan bagi banyak proyek membuat banyak negara melakukan usaha untuk menarik investasi dari luar dengan menawarkan dan

memperluas insentif berbagai kebijakan fiskal untuk setiap negara dalam membatu investasi asing maupun domestik termasuk dan berbagai insentif maupun disinsentif

Negara yang mempunyai iklim investasi yang baik dan kondisi yang stabil bisa kegiatan usaha sehat serta program pemerintah yang diadukan berhasil menarik investasi asing untuk berduyun-duyun menanamkan modal di wilayahnya. Sebaliknya negara yang kondisi wilayahnya dianggap kurang aman, tenaga kerja kurang terdidik dan memberlakukan berbagai hambatan dalam investasi asing akan mengakibatkan berkurangnya arus investasi asing ke negaranya

Pengalaman praktis telah menunjukkan bahwa investasi dan perdagangan bukan hanya insentif pada pembangunan ekonomi tetapi sebaliknya membawa pada ketidakadilan lingkungan dan hak manusia yang lebih tinggi. Semua ini diulang berama-sama ketika negara-negara mengadopsi kebijakan-kebijakan dan lembaga yang lebih tepat. Sesungguhnya, masyarakat negara berkembang pada umumnya mendesak pada standar lebih tinggi segera setelah mereka mendapatkan kesempatan tersebut

Apa yang ditunjukkan adalah bahwa meniadakan perdagangan dunia tetapi ketentuannya pemerintah yang lebih besar dan sesuai guna menangani isu sosial dan politik secara langsung dan membuat lembaga dana dan standar yang mereka butuhkan. MISB dan agensi-agensinya khusus diberi tugas mengembangkan penyebab dari pembangunan, lingkungan, hak manusia dan

tenaga kerja. Kita dapat menjadi bagian dari solusi tersebut. Sebagaimana dikatakan Kofi Annan, Sekretaris Jenderal PIDS sebagai berikut:

Development experience has shown that trade and investment are vital to long-term economic development but only if they operate within a framework of human rights and governmental protection as well. All these things are essential to the success of any development program and institutions. Indeed, it is development and security will generally arise as higher standards of living as it is given the characteristics of a
World is needed to put the world together for world trade. The greater development the governments to tackle social and political issues directly and to create the institutions that exist for that purpose the funds and the underlying the world. The United Nations and its specialized agencies are charged with advancing the causes of development, the expansion human rights, and justice. It can be part of the solution.

Berlalu kesepakatan WTO dianggap terlalu panjang, berbelit-belit dan kompleks karena meliputi ketentuan hukum yang mencakup berbagai bidang aktivitas yang sangat luas. Kesepakatan ini menyangkut berbagai bidang, seperti pertanian (*agriculture*), tekstil dan pakaian jadi (*textiles and clothing*), perbankan (*banking*), komunikasi (*telecommunications*), pembelian oleh lembaga dan badan usaha milik negara (*government procurement standard*), untuk industri (*technical standards*), perjanjian kesehatan untuk makanan (*food inspection regulations*), kekayaan intelektual (*intellectual property*), dan banyak lagi. Tetapi dalam segala kesepakatan ini terdapat sejumlah prinsip dasar yang menjadi landasan bagi sistem perdagangan multilateral, seperti

¹ Kofi Annan, 2001, *Learning to Coexist: The Role of Law and Justice in the World* (New York: United Nations University Press), New York, h. 13.

20. *Most favored nation (MFN) or reciprocity clause clause*

Berdasarkan kesepakatan WTO, negara-negara anggota pada umumnya tidak boleh melakukan diskriminasi. Hal tersebut berlaku khusus kepada suatu negara apabila negara tersebut telah sudah terhadap salah satu produk ekspor negara, maka perlakuan yang sama harus juga diberikan kepada seluruh negara anggota WTO lain. Prinsip ini dikenal dengan *most-favored-nation treatment* terdapat dalam Artikel I dari *General Agreement on Tariffs and Trade* (1947). Prinsip ini juga berlaku untuk *General Agreement on Trade and Services* (1994) (Artikel 2) dan *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) (Artikel 4). Walau dalam masing-masing kesepakatan prinsip ini dilaksanakan dengan sedikit berbeda.

Menyeualkan dalam hal tertentu tetap diperbolehkan. Misalnya, negara-negara dari suatu wilayah membentuk suatu kesepakatan perdagangan bebas yang tidak berlaku bagi produk-produk dari negara-negara di luar kelompok tersebut. Atau, suatu negara boleh membatalkan *tariffs* (pungutan) terhadap produk-produk dari negara-negara tertentu yang diperintahkan melakukan perdagangan secara tidak jujur atau curang, karena melakukan *dumping* atau memberikan subsidi di luar dan yang diperkenankan dalam kesepakatan WTO. Lagi pula dalam perdagangan jasa, negara-negara anggota boleh melakukan diskriminasi secara terbatas, tetapi harus memenuhi persyaratan yang ketat. Secara umum, MFN berarti setiap kali suatu negara menurunkan *tariffs* atau membuka pasar

bagi produk-produk atau jasa-jasa tertentu dari negara lain, maka perlakuan yang sama harus juga diberikan bagi produk-produk dan jasa-jasa yang sama dari negara-negara mitra dagang lain, tanpa melihat apakah negara-negara tersebut tergolong negara maju atau negara berkembang.

b) National treatment : perlakuan sama terhadap lokal dan asing

Ketentuan dalam perdagangan barang menandakan, bahwa produk-produk impor setelah memasuki wilayah suatu negara harus diperlakukan sama dengan produk-produk domestik. Perlakuan yang sama juga kemudian berlaku bagi *foreign and domestic services, and foreign and local intellectual, copyright and patent service* dan luar negeri dan domestik, dan merek dagang, hak cipta dan paten dan luar negeri dan lokal. Prinsip *national treatment* itu terdapat dalam kesepakatan WTO (*GATT, Article I - GATS, Article II - TRIPS, Article 3*) yaitu dalam masing-masing kesepakatan prinsip ini dilaksanakan dengan sedikit perbedaan.

National treatment mulai berlaku setelah suatu produk, jasa atau barang dan kekayaan intelektual masuk ke wilayah suatu negara. Jadi, pengenaan bea masuk terhadap produk-produk impor bukan pelanggaran walaupun produk-produk lokal tidak dikenakan pungutan yang serupa.

c) Perdagangan bebas : dikuralkannya berbagai persyaratan

Pengurangan hambatan dagang adalah salah satu cara untuk meningkatkan perdagangan. Pengurangan hambatan dagang di sini termasuk tarif bea masuk dan tindakan-tindakan non-tarif lain, seperti larangan

impor atau penjualan karya ekspor atau impor yang membatasi kuantitas, juga yang dilakukan secara selektif. Dan dari waktu ke waktu hal-hal lain seperti tarif impor (struktur yang berlebihan) dan cakupan nilai ekspor (efektivitas nilai tukar) juga selalu menjadi bahan diskusi sejak lama karena mempengaruhi kelancaran arus perdagangan walaupun secara tidak langsung.

Sejak 1947 dilakukan di tahun 1948 sudah dilakukan 8 putaran perundingan perdagangan multilateral. Semula perundingan membahas modal peredaran dari luar masuk ke dalam negeri, sehingga di akhir tahun 1940-an tarif rata-rata untuk hasil industri di negara-negara industri industri *developed* turun menjadi 5,3%. Di tahun 1980-an perundingan sudah lebih diperluas hingga mencakup harmonisasi prosedur perdagangan barang dan sektor-sektor perdagangan baru seperti *services* (jasa) dan *intellectual property* (kekayaan intelektual).

Pembukaan pasar sebagaimana bisa memberikan keuntungan, walau memerlukan waktu untuk proses penyesuaian. Dalam hal ini WTO mempekerankan negara-negara anggota melakukan perubahan secara bertahap, melalui liberalisasi progresif. Negara-negara berkembang biasanya diberikan kelonggaran melaksanakan kewajiban mereka dengan jangka waktu lebih panjang.

d. Peran Indonesia melalui perdagangan bebas

Adalahlah komitmen untuk tidak menimpakan hambatan menjadi suatu penting dengan komitmen untuk mengurangi hambatan, karena

kontribusi seperti itu dapat memberikan kepada sebagian masyarakat suatu gambaran lebih jelas akan kesempatan mereka di masa depan. Dengan stabilitas dan pertumbuhan yang lebih signifikan, maka investasi menjadi mendorong, kesempatan kerja meruagkat dan konsumsi bisa ditingkatkan dengan baik keuangan yang diperoleh dari persuangan. Karena pilihan menjadi lebih banyak dan harga menjadi lebih rendah. Sistem perdagangan multilateral merupakan salah satu upaya negara-negara anggota untuk menciptakan iklim berusaha yang stabil dan menguntungkan.

Dalam sistem WTO, bila negara-negara sepakat untuk membuka pasar mereka bagi barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkan negara-negara anggota WTO lain, mereka mengikat komitmen mereka. Untuk perdagangan barang, pengikatan kontribusi ini berupa penetapan *ceiling* atau *maximum tariff rates* atau *bound tariffs*. Kandung-kandung tarif bes masuk efektif lebih rendah dari tingkat tarif bes masuk yang dikait, seperti yang biasa terdapat di banyak negara berkembang. Di negara-negara maju tarif bes masuk efektif cenderung sama dengan tingkat tarif bes masuk yang dikait.

Dalam perundingan Uruguay Round, negara-negara maju sepakat untuk lebih menyingkatkan *bound tariffs* mereka untuk produk-produk industri dari 78 % dari *tariff lines* sebelum Uruguay Round menjadi 94 % setelah Uruguay Round. Negara-negara berkembang yang sebelumnya hanya mengikat sebagian kecil saja dari tingkat tarif produk-produk industri mereka, hanya 21 % saja berupa *bound tariffs*, setelah Uruguay Round meningkat secara substansial menjadi 73 %. Demikian pula halnya dengan negara-negara dalam transisi ke ekonomi pasar, yang sebelum Uruguay Round *bound tariffs* mereka

hanya sekitar 73 % saja, kemudian meningkat menjadi 98 % setelah Uruguay Round.⁷

Sistem perdagangan internasional yang bebas dan terbuka berdasarkan kesepakatan multilateral adalah suatu hal yang wajar dan dibenarkan oleh pertumbuhan komersial. Hal ini juga didukung oleh bukti-bukti yang berasal dari pengalaman masa lalu yang menunjukkan perkembangan perdagangan dan ekonomi dunia sejak usai Perang Dunia II. Tarif besi masuk rata-rata untuk hasil industri di negara-negara industri menurun tajam dari sekitar 40 % di pertengahan tahun 1940-an menjadi 10,1 % di akhir tahun 1994, yang selanjutnya turun menjadi 6,6 % pada 1 Januari 2002, berdasarkan hasil perundingan perdagangan multilateral Uruguay Round. Di pihak lain, selama dua dekade pertama sesudah perang, tingkat pertumbuhan rata-rata ekonomi dunia tercatat 5 % pertahun, pertumbuhan yang tinggi yang sebagian disebabkan oleh semakin berkurangnya hambatan perdagangan. Perdagangan dunia bahkan meningkat jauh lebih tinggi lagi yaitu delapan 8 % pertahun selama periode yang sama.

Setiap negara, termasuk yang paling miskin sekalipun sebenarnya memiliki assets penting berupa *human, material, natural, financial* yang dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan barang-barang (*goods*) dan jasa-jasa (*services*) untuk keperluan pasaran domestik ataupun bersaing di pasaran luar negeri. Dan pengertian keuntungan komparatif adalah tingkat

⁷ Gary Coker, 2001, *Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Bebas Pasca* (Pustaka Utama: 197-198).

kemungkinan negara-negara akan menjadi lebih baik bila pemanfaatan assets mereka lebih terkonsentrasikan pada produk-produk yang bisa mereka hasilkan paling baik dan kemudian diperdagangkan untuk memperoleh produk-produk yang bisa dihasilkan negara-negara lain paling baik pula. Setiap badan usaha mengetahui, bahwa semakin luas pasar bagi produk-produk yang mereka hasilkan atau perdagangkan berarti semakin besar pula potensi mereka untuk memperluas produksi sampai tingkat paling efisien dimana mereka bisa memperoleh akses ke konsumen yang lebih luas. Dengan kata lain, keberhasilan perdagangan liberal, berdasarkan kebijaksanaan arus lalu lintas barang-barang dan jasa-jasa tidak memusatkan hambatan, akan melipatgandakan keuntungan yang didapat, karena produk-produk bisa dihasilkan paling baik, dengan design dan harga paling baik pula (*the best product, with the best design at the best price*).

Demikian, keberhasilan dalam perdagangan tidak pernah sangat kemampuan bersaing untuk produk-produk tertentu bisa berpindah dari satu perusahaan ke perusahaan lain jika kondisi pasar berubah atau teknologi baru memungkinkan membuat produk lebih baik dan lebih murah. Pengalaman juga menunjukkan, bahwa daya saing bisa berubah di antara negara-negara. Suatu negara yang diuntungkan karena tingkah upah tenaga kerja rendah atau karena memiliki sumber-sumber alam tertentu, bisa menjadi tidak kompetitif untuk produk-produk atau jasa-jasa lain disebabkan oleh perkembangan ekonomi. Namun, dengan tanggapan yang ditimbulkan oleh sistem ekonomi terbuka, suatu negara bisa tetap

kompetitif untuk produk-produk dan jasa-jasa tertentu. Proses ini biasanya berjalan secara bertahap.

Dalam sistem perdagangan tanpa hambatan proteksionisme atau intervensi pemerintah, perusahaan-perusahaan dengan sendirinya secara alamiah melakukan pemecutan terhadap perkembangan yang baru dan dengan cara yang paling tidak merugikan. Perusahaan-perusahaan ini bisa lebih memusatkan diri pada produk-produk baru, atau menemukan keadaan baru dan lebih baik bagi bidang-bidang lama, atau memperbaiki kegiatan usaha mereka ke bidang-bidang yang sama sekali baru.

Bila cara-cara seperti ini tidak bisa diterima, maka satu-satunya alternatif lain yang tersedia hanyalah proteksi berkepanjangan agar mereka menghadapi impor dan subsidi terus menerus dari pemerintah, yang hanya akan memperburuk perusahaan tidak efisien dalam melawan para konsumen dengan produk-produk kurang menarik dan ketinggalan zaman. Pada akhirnya pabrik-pabrik satu demi satu pada tutup dan kesempatan kerja menurun, walaupun subsidi terus dibenarkan. Bila negara-negara lain melakukan hal serupa, maka pasar menjadi semakin menipis dan kegiatan ekonomi dunia menurun. Sehubungan dengan hal itu, maka salah satu tujuan dari WTO adalah menentang agar keadaan saling merugikan dan merugikan seperti ini tidak berkembang ke arah proteksionisme.

Ketentuan yang mengatur perdagangan internasional penting bagi negara-negara kecil dan menengah. Dalam hubungan ini WTO menyedukkan satu sistem perdagangan multilateral berdasarkan hukum

yang mengatur hubungan perdagangan antara sesama negara di dunia. di mana seluruh negara anggota memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban terhadap. Kita tidak bersedia menerima pengaturan perdagangan multilateral, pilihan yang bersedia tinggal satu, yaitu menggunakan hubungan perdagangan bilateral yang lebih banyak didasarkan pada kekuatan ekonomi dan politik, dan pada akhirnya menempatkan negara-negara kecil ini sangat terpaung pada belas kasihan negara-negara besar. Perbedaan besar dan kecil dalam pengaruh masing-masing negara anggota tentu saja masih tetap ada, tidak berubah, tetapi negara-negara kecil sekalipun memiliki hak-hak yang luas yang bisa dilaksanakan di bawah prosedur penyelesaian sengketa WTO yang tidak memihak.

Lain dari pada itu, pengalihan selama ini menunjukkan bahwa negara-negara dengan perekonomian yang berorientasi pasar dan terbuka lebih berhasil dalam mempercepat pembangunan ekonomi mereka dari pada negara-negara yang penuh dengan intervensi pemerintah dan hambatan perdagangan yang tinggi.

Kewajiban-kewajiban di dalam sistem perdagangan multilateral WTO tidak harus dianggap sebagai beban, dan sebaliknya bisa sangat membantu. Setiap negara bertanggung jawab melindungi kedaulatan ekonominya. Sebagai bonus dan mereka lebih menyukai melakukan reformasi ekonomi atas kemauan sendiri, tanpa tekanan dari luar. Tetapi reformasi ekonomi bisa bertanda-tanda awal bertahan lebih lama untuk negara-negara (kelompok) khusus yang memiliki kepentingan di dalam negeri.

yang cenderung meletakkan kepentingan ekonomi kelompok mereka jauh di atas kepentingan ekonomi negara. Dalam kasus-kasus seperti ini, keperluan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban multilateral dapat membantu suatu negara anggota mempercepat pertumbuhan dan pembangunan ekonomi melalui relasinya ekonomi. Dengan cara serupa, kesempatan untuk turut serta dalam perundingan perdagangan berdasarkan prinsip seproportitas dengan negara-negara sesama anggota WTO dapat membantu pemerintah menghadapi kelompok-kelompok khusus yang berkepentingan di dalam negeri yang hanya ingin melindungi kedudukan istimewa mereka dengan mengorbankan kepentingan seluruh masyarakat. Perundingan perdagangan multilateral berdasarkan prinsip seproportitas ini akan memberikan negara-negara tersebut penurunan hambatan dagang bagi ekspor mereka dengan imbalan berupa penurunan hambatan dagang bagi impor mereka.

Di bawah sistem perdagangan multilateral yang bebas dan terbuka, bila negara-negara berkembang menghasilkan rendah biaya mereka keuntungan, seperti semua negara lain bisa. Dalam hal ini, negara-negara maju dan negara-negara berkembang yang sudah lebih maju harus menaharui pemanfaatan ekonomi masa depan negara-negara berkembang menghasilkan rendah ini. Oleh karena itu, harus mereka dapatkan kesempatan mereka membuka lebih lebar pasarin negara mereka bagi produk-produk dan jasa-jasa yang diekspor atau yang akan diekspor negara-negara berkembang menghasilkan rendah di masa depan. Juga harus mereka

kepentingan mereka untuk menyediakan pemerintah Indonesia hasil yang sesuai untuk membantu mereka-mereka berkontribusi berpenghasilan rendah mengatasi kekurangan pengadaan barang di dalam negeri dan untuk dapat berpartisipasi penuh dalam seluruh aktivitas WIC.

Hasil dari perusahaan Putaran (Perundingan) Uruguay, memiliki makna yang cukup penting. Akibatnya sebagai berikut:

- (1) Dimasukkannya penanaman modal dalam Perjanjian WIC merupakan hasil yang mendasar. Belum pernah ada aturan atau perjanjian yang sebelumnya membuat penanaman modal dikaitkan dengan perdagangan.²² Perjanjian Penanaman Modal (RIMA) juga suatu aturan baru yang mengikat mayoritas negara di dunia. Berlakunya perjanjian ini untuk pertama kalinya menandakan adanya dan kenyataan bahwa terdapat hubungan yang erat antara perdagangan dan penanaman modal.
- (2) Hasilnya perundingan mengenai penanaman modal dalam Putaran Uruguay ini telah menciptakan suatu lembaga baru, yaitu WIC dengan badan khususnya *Commissary de RIMA*. Badan khusus ini bertugas mengawasi dan menjamin liberalisasi penanaman modal asing secara langsung (*foreign direct investment* atau FDI). Hal ini merupakan sumbu yang penting bagi perkembangan hukum internasional di bidang penanaman modal. Seperti diketahui, sebelum

²² Cf. Leon Britton, 1991, *Handing on the Singapore Investment Trade Agreement and Competitors*, dalam J. Blagovats and M. Horsch, (eds), *The Uruguay Round and Beyond*, Verlag Springer, hlm. 27.

tahun 1995, belum ada lembaga internasional yang menangani secara khusus masalah TRIMs. Selain itu pula, peran WTO mengenai masalah ini memiliki prosedur penyelesaian sengketa yang akan menanggapi sengketa-sengketa di antara negara anggota apabila salah satu anggotanya melanggar Perjanjian TRIMs atau komitmen di bawah perjanjian modalnya.

Sebelumnya, terdapat beberapa argumen mengenai tidak adanya lembaga internasional yang menangani masalah TRIMs. Ada yang berpendapat, WTO bukanlah lembaga yang tepat menyelesaikan masalah pemertanan modal multilateral. Alasannya adalah karena terdapat perbedaan yang berbeda mengenai muatan standar-standar substansif yang akan diadun dalam Perjanjian TRIMs.⁷

Argumentasi tersebut ada benarnya, tetapi argumennya lemah. Seperti telah sejarah tunjukkan, eksistensi lembaga atau forum akan sangat berperan dalam menangani masalah-masalah perbedaan pendapat dan acuan standar substansif di antara negara anggota. Karena itu, pembenaran dan keberadaannya WTO tidak saja akan menangani masalah standar pemertanan modal tetapi juga dalam jangka panjang akan memastikan bahwa kesepakatan-kesepakatan yang telah disepakati akan dihormati dan diregalkan.

⁷ Edward M. Graham and Paul R. Krugman, 1990, "Trade-Related Investment Measures," dalam Jeffrey J. Schott (ed.), *Competing for Strategic Assets* (Washington: Institute for International Economics), 41-9.

- (3) Perjanjian TRIMs memberikan sumbuhan penting terhadap pembangunan hukum internasional di masa depan di bidang penanaman modal. Karena itu Perjanjian TRIMs, meskipun aturannya singkat dan sederhana, namun perjanjian tersebut sebenarnya membuka jalan lebih lanjut untuk pembahasan aturan substansial yang lebih komprehensif di masa depan.
- (4) Perjanjian TRIMs membantu negara anggotanya untuk lebih transparansi dalam kebijakan hukum penanaman modalnya. Hal ini akan membuat suatu kondisi yang lebih terbuka dan dapat diduga serta kepuasan hukum bagi investor asing untuk melakukan usahanya di negara anggota WTO lainnya.
- (5) Perjanjian TRIMs memberi ketertarikan yang berimbang di antara kepentingan negara maju dan sedang berkembang. Dalam hal kebijakan penanaman modalnya. Perjanjian ini, dipandang dari sudut kepentingan negara sedang berkembang, memberi ketertarikan kepada negara sedang berkembang untuk melaksanakan perjanjian. Perjanjian menyimpulkan 5 (lima) tahun dan 3 (tiga) tahun lagi negara sedang berkembang dan negara miskin untuk dapat melaksanakan secara penuh Perjanjian yang memberikan jangka waktu transisi ini menunjukkan bahwa WTO mempertimbangkan kedudukan negara berkembang dan miskin di dalam pelaksanaan Perjanjian TRIMs.
- (6) Dimasukkannya prosedur penyelesaian sengketa dalam perjanjian TRIMs merupakan suatu perkembangan baru di dalam hukum

pendaftar internasional. Hal ini merupakan perkembangan penting karena sepanjang sejarah mengenai penanaman modal, masyarakat internasional selama ini menyepakati cara penyelesaian sengketa secara tradisional, antara lain, arbitrase nasional dan internasional (misalnya arbitrase berdasarkan Konvensi ICSID).

5. Implikasi Perjanjian I RIMs Terhadap Fleksibilitas Agraria Indonesia

Negara yang sedang berkembang umumnya berkeinginan bahwa pembangunan ekonominya akan dapat lebih dikembangkan lagi jika dapat memanfaatkan modal asing. Modal demikian dimanfaatkan ke dalam sektor-sektor yang produktif. Untuk aliran modal asing yang lebih besar lagi perlu diciptakan iklim yang baik, sedemikian sehingga modal asing tersebut dapat diwujudkan pada pelaksanaan pembangunan ekonomi. Di sini pemerintah menjabarkan perantara-perantara susudahnya modal asing tersebut sangat perlu dipaparkan sebaik-baiknya. Yang menjadi permasalahan di sini adalah bagaimana menjamin bahwa kedua interest dan penanaman modal asing dengan negara yang menerima modal asing dapat terpenuhi.

Penanaman modal asing ke negara sedang berkembang pada prinsipnya bersangkutan dengan rye laser terhadap realisasinya modal asing ke suatu negara. Perhitungan ekonomis saja kadang-kadang dapat dilakukan namun faktor mekanisme politik dan hukum sebenarnya yang memegang peranan dalam efektivitas operasi modal asing tersebut.

Usaha menarik modal asing di negara sedang berkembang umumnya termasuk dalam bagian daripada rencana pembangunan ekonomi negara

tersebut. Pengelolaan Undang-undang Penanaman Modal Asing merupakan satu kondisi dasar dampak penerimaan dan undangan kepada modal asing. Walaupun demikian sempat komentar bahwa modal asing selalu akan menanti objek investasi yang menarik, mendebarkan untung dan arus. Dalam operasi modal asing tersebut modal asing selalu berusaha mendapatkan perlindungan sesuai dengan pasal dalam Undang-Undang Penanaman Modal Asing di satu pihak, mereka juga mengusahakan perlindungan dan negaranya sendiri atau organisasi-organisasi keuangan internasional atau bahkan mereka membentuk apa yang disebut multinational corporation.

Domogun untuk membentuk satu kerjasama joint venture umumnya menjadi keinginan baik penanam modal asing maupun negara penerima modal asing. Namun kerjasama demikian di dalamnya mengandung beberapa permasalahan khususnya karena adanya perbedaan pandangan serta background masing-masing yang berbeda-beda, sehingga dapat disimpulkan bahwa domogun untuk kerjasama di dalamnya terdapat pertentangan-pertentangan.

Di negara sedang berkembang sendiri sudah ada kondisi secara nyata yang menghadapi pembangunan ekonominya dengan memanfaatkan modal asing di satu pihak dan di lain pihak ada golongan yang menghadapi adanya modal asing. Dari segi penanaman modal asing tentu mencari untung akan tetapi ditanyakan dengan tidak sedikit memperhatikan apakah program operasinya selaras dengan rencana pembangunan dan negara penerima modal

asing tersebut. Selain dan itu juga negara pengaspor modal kepatan penanaman modal asing tersebut dianggapnya sebagai satu perluasan dangada politik negerinya serta sebagai langkah untuk mendapatkan perkembangan perdagangan dalam negeri mereka.

Pada saat ini baik negara yang sedang berkembang maupun negara maju telah sama-sama menyadari dan mengusahakan hubungan kerjasama antara pemerintah dan swasta hal mana mengakibatkan meningkatnya penanaman modal dari negara maju ke negara sedang berkembang. Bentuk konkrit dari kerjasama tersebut antara lain berupa dua inducement, multilateral convention dan sebagainya. Dengan demikian maka proses penanaman modal tersebut dapat dipertemukan antara kebijakan pemerintah dengan inderen pihak swasta, sehingga gerak penanaman modal demikian bersangkutan dengan campuran antara soal politik ekonomi termasuk efek dan hubungan internasional. Dalam hal demikian perusahaan pemerintah berfungsi tiga hal yaitu:

- 1) sebagai perantara dan iklim penanaman modal, perdagangan ekspor-impor, nilai tukar mata uang (currency exchange) dan peraturan-peraturan ekonomi lainnya.
- 2) sebagai penanggung jawab pembangunan ekonomi, dan
- 3) sebagai pelaksana langsung atau partner dalam industri-industri besar dengan pihak modal asing.

Antara penanaman modal asing dan negara penerima modal terdapat permasalahan interest, sehingga perlu dianalisa lemahnya baik dan buruknya

penanaman modal asing bagi sesuatu negara yang sedang berkembang. Dari uraian tersebut di atas beberapa kesimpulan dapat kurang lebih diambil sebagai bahan pemikiran kita dalam menganalisa permasalahan penanaman modal asing

- a. Konflik interest antara negara penerima modal asing dan penanam modal asing terutama terletak pada motif penanaman modal asing untuk mengenerate penghasilan yang diperlukannya, memperkuat posisinya guna mendapatkan manfaat semaksimal-maksimalnya atas modal, skill dan teknologi mereka. sedang negara penerima modal asing mempunyai interest untuk memanfaatkan modal asing, teknologi dan skill pihak asing untuk kepentingan pembangunan negaranya

Undang-undang Penanaman Modal Asing telah dikeluarkan oleh beberapa negara yang sedang berkembang sebagai salah satu sarana untuk menarik modal asing. namun pelaksanaannya masih tergantung pada negosiasi-negosiasi satu dan lain bertubungannya adanya interest dan kedua pihak yang berbeda-beda. Untuk itu bergainung position dan masing-masing pihak sangat menentukan dan buasanya dalam tahap-tahap pertama di mana negara yang sedang berkembang membutuhkan mengundang modal asing maka buasanya menunjukkan kedudukan sebagai pihak yang lemah, walaupun ketertanya tidak harus demikian. Karena itu dengan beberapa pertimbangan kelemahan tersebut dapat dihindari sehingga perjanjian-perjanjian yang tidak wajar berubah menjadi wajar. Penanaman Modal Asing dalam setiap gerakannya selalu mengbenda, mendapatkan

anieresi itu sebanyak-banyaknya di negara yang sedang berkembang maupun dari negara asalnya sendiri. Di sini penanaman modal asing mempunyai kebebasan untuk menemukan di mana dan seberapa akan menanam modalnya menurut kebijaksananya.

Kesepakatan TRIMS memperjelas berlakunya ketentuan GATT atas sejumlah kebijaksanaan penanaman modal tertentu yang dapat dipertentangkan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan umum prosedur atau ketentuan umum GATT yang melarang penggunaan *quantitative restrictions* tambahan non-tarif. Kesepakatan ini melarang kebijaksanaan pemerintah yang penanaman modal asing dengan pernyataan yang membatasi penggunaan bahan-bahan asing, atau ketahanan untuk memenuhi *local content requirements*. Juga menetapkan bahwa prosedur penyelesaian sengketa GATT berlaku terhadap kebijaksanaan penanaman modal, dan memberikan tenggang waktu 2 (dua) tahun kepada negara-negara maju, 5 (lima) tahun kepada negara-negara berkembang dan 7 (tujuh) tahun kepada negara-negara *least developed* untuk menyesuaikan kebijaksanaan penanaman modal nasional mereka dengan kesepakatan. Kesepakatan juga menetapkan kewajiban negara-negara anggota untuk meninjau kebijaksanaan penanaman modal mereka secara berkala dan ketahanan multilateral TRIMS ke WTO, serta menjadikan kesepakatan ini terbuka untuk dibahas kembali setelah 5 (lima) tahun sejak WTO berfungsi.

Kesepakatan TRIMs ini harus melibatkan kesepakatan iklim berusaha yang lebih luas bagi masuknya perusahaan modal internasional, serta memastikan digunakannya kebijaksanaan pemerintah modal yang menghambat perdagangan.⁷⁹

Kebebasan perusahaan modal ini tidak hanya terdapat di antara negara-negara yang sedang berkembang sendiri, melainkan juga antara negara yang sedang berkembang dengan negara yang maju. Beberapa aspek permasalahan yang menyangkut ketahanan perusahaan modal asing, berhubung dengan adanya konflik interest tersebut dapat dilihat dari dua pihak yaitu dari pihak negara penerima modal asing dan dari pihak perusahaan modal asing.

Dari negara penerima modal asing sering melambatkan kegiatan terhadap modal asing secara diskriminatif. Beberapa bidang dapat dikemukakan misalnya di bidang perpajakan, pengawasan kegiatan usaha modal asing, prosedur daftar negatif yang sangat diskriminatif lebih membebani pihak modal asing. Demikian juga adanya peraturan-peraturan yang membatasi operasi perusahaan asing seperti ketatnya lembaga yang mengelola izin-izin modal asing, adanya tata hukum dagang yang kadungannya telah ketinggalan zaman sangat membatasi gerak usaha perusahaan modal asing yang umumnya sudah modern. Beberapa kejadian kepada operasi modal asing dalam banyak hal belum memuaskan dalam ketepatan prosedur-peraturan atau perjanjian antara negara penerima

⁷⁹ Goffe Bain, 2001, *Uruguay Round and System Perdagangan Internasional*, Penerbit: Jakarta, h. 84

modal asing dengan negara pengeksport modal asing, seperti masalah pembatasan mentransfer modal/keuntungan modal asing, batasan memutar valuta asing, adanya lembaga nasionalisasi/eksporprivasi dan sebagainya.

Di sisi pihak penanam modal asing, pertama-tama dalam melakukan keputusan untuk menanam modalnya di luar negeri menghadapi masalah ketenagaan hukum/persamaan yang mengatur pengeksportan modal ke luar negaranya. Ketenagaan semacam itu akan menjadi penghambat bagi mengalirnya modal ke luar negeri. Hambatan pertama adalah di bidang perpajakan sendiri dan kedua berupa pembatasan di bidang perdagangan. Masalah di bidang perpajakan terletak pada masalah yurisdiksi perpajakan dari suatu negara serta sistem/criteria perpajakan yang dipakai apakah perpajakan atas sumbernya, domasilinya atau kewarganegaraannya. Pembatasan hubungan dagang oleh negara pengeksport modal asing dikaitkan dengan pertimbangan bahwa hubungan demikian tidak praktis dalam dunia hubungan dagang internasional.

Beberapa waktu untuk mengukuhkan konflik interest telah banyak dilaksanakan baik oleh negara penanam modal asing maupun oleh negara pengeksport modal dan bahkan juga oleh lembaga-lembaga internasional. Untuk lancarnya proses modal asing dan kerjanya internasional banyak negara memberlakukan perangsang pada penanaman modal asing antara lain berupa keringanan pajak-pajak perantara, pajak pendapatan, depreciation allowance, pembatasan bea masuk untuk impor barang-barang dan sebagainya. Di lain pihak di beberapa negara pengeksport

modal harus diambil langkah-langkah yang antara lain berupa pemberian privilege fiskal dari perusahaan-perusahaan dan negaranya yang akan melakukan kegiatan di luar negeri agar dapat berkompetisi di pasar dunia dengan memberikan beberapa tax relief dan pembetulan-pembebasan/exemptions untuk pajak yang telah dibayar di luar negeri dan pembebasan pajak atas pendapatan yang diperoleh di negeri lain. Walaupun dalam beberapa hal pemberian pemungutan pada perusahaan yang meng ekspor modal demikian akan mengurangi fasilitas yang dapat diberikan pada perusahaan-perusahaan lainnya yang beroperasi di dalam negaranya sendiri.

Hal-hal yang tersebut di atas masih di luar aspek-aspek proteksi hukum yang diberikan pada kedua pihak, seperti perjanjian-perjanjian, hubungan diplomatik, perjanjian jaminan investasi, investment insurance/guarantee agreement, atau proteksi investasi melalui lembaga-lembaga seperti mortgage, atau gold clause.

- b. Mengenai aspek lain baik dan buruknya pemerintahan modal asing bagi negara yang sedang berkembang sebagai strategi dalam pemecahan dapat diuraikan sebagai berikut:
 - 1) Aspek positif/baik/dampak pada pemerataan modal asing bagi negara sedang berkembang/pemerintah modal asing
 - a) Pemerataan modal asing menambah pendapatan devisa negara melalui penanaman modal di bidang produksi ekspor
 - b) Di sektor industri pemerataan modal asing mengurangi kebutuhan devisa untuk impor
 - c) Penanaman modal asing menambah pendapatan negara berupa pajak-pajak dan royalty dampak perusahaan-perusahaan asing tersebut (misalnya minyak)

- d) Penanaman modal asing menambah kesempatan kerja, membuka lapangan kerja baru
 - e) Penanaman modal asing menaikkan skill dan tenaga kerja yang kerja pada perusahaan asing tersebut.
 - f) Penanaman modal asing memberi pengaruh modernisasi dengan melalui adanya perusahaan-perusahaan asing yang besar/modern.
 - g) Kibutasnya di sektor industri penanaman modal asing menambah arus barang, sehingga dapat menambah elastisitas penawaran, karena bertambahnya produksi industri perusahaan asing tersebut.
 - h) Penanaman modal asing mendatangkan keuntungan banyak bagi mereka yang berhubungan dengan modal asing tersebut (yang bekerja pada perusahaan itu, supplier bahan mentah dan sebagainya).
 - i) Penanaman modal asing mungkin dapat diintegrasikan dalam rencana pembangunan nasional.
- 2) Aspek negatif/keleluhan dampak pada penanaman modal asing
- a) Modal asing datang dengan motif mencari keuntungan sebesar-besarnya, dalam hal ini yang menjadi tujuan yang primer adalah memperoleh modal, baru kemudian yang sekunder adalah memproduksi barang. Menurut pengamatan tingkat keuntungan (*rate of profit*) di negara yang sedang berkembang adalah lebih dari 50% setahun, sedang di negaranya sendiri hanya 10% dan rate profit di bidang perbankan hanya + 5%.
 - b) Penanaman modal asing yang dimaksudkan untuk pembangunan, kemungkinannya akan bertolak dengan motif modal asing.
 - c) Hasil-hasil yang diperoleh modal asing yang berupa keuntungan, dividen, transfer pendapatan-pendapatan lainnya seperti penjualan saham dan repatriasi modal dapat memberikan pengaruh negatif. Neraca pembayaran yaitu berupa aliran modal (su ke luar negeri (*capital flight*)). Di Amerika Latin penanaman modal asing pada akhirnya mengikuti bermacam-macam proses, di mana negara yang sedang berkembang menjadi memberi bantuan pada negara yang maju.
 - d) Jika terjadi pertentangan kepentingan antara modal asing dengan negara yang didatangi, maka modal asing yang besarnya ratusan juta dolar akan mewakili negaranya sehingga keamanan demikian dapat saja ada pada pihak modal asing.
 - e) Jika jumlah modal asing sedikit maka per keuntungannya pada efek pembangunan tidak banyak. Kalau jumlah modal asing besar maka selalu diperhatikan pun menjadi besar. Sebagai akibatnya timbul masalah bagaimana menjamin keamanan investasi modal asing tersebut. Hal ini berkaitan dan bergantung pada politik pemerintah dan Undang-undang Penanaman Modal Asing dari negara tersebut.³¹

³¹ Samudra, 1984, *Konsep Asas dan Perencanaan Pembangunan Sektor Luar dan Dalam Negeri*, Bumi Cipta Sumbawa, h. 24-34

Negara-negara sedang berkembang dan negara-negara yang perekonomiannya sedang dalam transisi dari perekonomian sosialis ke perekonomian yang berorientasi pasar sedang beralih akan kekejaman-kekejaman hukum mereka. Lemahnya peraturan perundang-an di negara-negara ini sebagian dapat digantikan oleh hukum tidak tertulis yang ada. Namun hukum tidak tertulis segera akan menemukan batas-batasnya. Dampaknya terhadap lajunya perekonomian bisa sangat merugikan antara lain masalah-masalah terhambatnya upaya-upaya alih teknologi dan ketidakpercayaan pihak investor. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem hukum yang dapat berfungsi dengan baik mendorong terciptanya perekonomian yang semakin jelas dan jernih mampu menunjukkan basis-basis hak dan pertanggung jawaban individu yang relevan dengan kebutuhan ekonomi pro pasar.

Dalam upaya pembaharuan peraturan perundang-an di bidang perantahan itu perlu diperhatikan adanya keadilan yang... antara masalah utamanya modal asing ke Indonesia dengan tetap memperhatikan/menghormati hak-hak rakyat yang telah ada. Salah satu hak yang telah diberikan oleh Undang-undang Agraria Kolonial (*Agrarische Wet*) yang ditujukan untuk menambatkan modal asing (luar negeri masuk ke Indonesia adalah hak *Erffrecht*. Pengembangan hak *Erffrecht* dalam sejarah menunjukkan bahwa berbagai bentuk masyarakat harus segera ketidaksiapan ekonomi politiknya dari tanah mereka sendiri. Dalam perkembangan juga muncul kasus tanah Hak Guna Usaha yang berasal dari perolehan pemerintah, yang ditunjukkan oleh UU No. 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria kasus-kasus muncul terutama dipertanyakan oleh keberaksessan atau politik agraria nasional yang pada akumulasi modal melalui praktik Hak Mengusahai Negara seperti yang diratifikasi oleh PP No. 40 tahun 1996 tentang HGU, IUGB dan hak pakai atas tanah.

Merendahkan kenyamanan-kenyamanan di atas mata kita harus segera meninjau kelemahan-kelemahan yang ada dalam hukum peruntahan kita. Bagi investor maupun rakyat pemilik tanah-tanah kecil dan buruh tani.¹¹

Peter Mahmud Marzuki dalam makalah "Realizing Indonesian Law Concerning Economic Activities Under The State Guidelines of 1997" menjelaskan sebagai berikut:

It is not the intention of this writer to revoke the entire underlying principles of the Agrarian Law. Nationalism as the very basic idea of the law can be retained, which prevents foreigners from being landowners in Indonesia. Other rights of land, however, should be reviewed. The right to cultivate, the right to build, and the right to use may be extended to enable investors to do long-term should be created new rights that can fit the new types of business transactions. More importantly, the principle of vertical separation shall be adopted to replace that of horizontal separation. The populist character of this law may be maintained but the philosophy underlying it should be replaced.¹²

Tidak dimaksudkan oleh penulis untuk mencahuti kembali seluruh prinsip-prinsip yang mendasari hukum agraria Nasionalisme sebagai ide mendasar dan hukum tersebut dapat dipertahankan dimana menjaga utang yang menjadi pemilik lahan Indonesia di bawah hak lahan lainnya, namun demikian ini harus direvisi. Hak untuk menggunakan hak untuk membangun, dan hak untuk menggunakan mungkin dikembangkan untuk memungkinkan investor melakukan bisnis.

¹¹ Sri Harto, 2007. Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Konstitusi dengan Tujuan Pemasaran Negara (PISAR). Surabaya, 6.

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2002. *Realizing Indonesian Law Concerning Economic Activities Under The Guidelines of 1997*. Yuridika, Volume 17, No. 1, Surabaya, 6-22.

jangka panjang di Indonesia. Sebagai tambahan, harus diperhatikan hak baru yang sesuai dengan tipe transaksi bisnis baru. Yang lebih penting, prinsip dan pemisahan vertikal harus diadopsi untuk membantu pemisahan horizontal. Karakter populasi dan hukum internasional dapat diperahankan tetapi filosofi yang mendasarinya harus diganti.

Pengaturan tentang investasi terkait pula dengan pemahaman terhadap tujuan hukum yang menjadi pijakan daripada para perumus kebijakan yang melahirkan berbagai peraturan-peraturan tersebut.

Kalau mengkaji pengaturan hukum tentang investasi ada beberapa landasan penting yang harus menjadi dasar pengaturan tentang investasi yaitu asas keadilan, kemanfaatan, ketertutupan dan kepastian hukum, serta mempertimbangkan masalah kepentingan publik dan kepentingan lingkungan.

Asas tersebut menjadi bagian yang cukup fundamental dalam pengaturan hukum investasi dan ketiga asas tersebut ternyata hukum menurut pandangan Radbruch. Dosis lain pada awal perumusan pengaturan hukum dalam bidang investasi ternyata negara juga menggunakan hukum tersebut sebagai upaya rekayasa dalam bidang sosial ekonomi yang secara tidak langsung mengadopsi pandangan Roscoe Pound tentang *law as a tool of social engineering*, walaupun penggunaan teori tersebut kurang tepat aplikasinya di Indonesia.

Melalui analisis yang dilakukan dan dikaitkan dengan konsep tentang tujuan dan fungsi hukum, maka nampak jelas adanya hubungan antara konsep, tujuan dan fungsi hukum yang dianut sebagai landasan pengembangan produk-produk hukum.

Beberapa prinsip hukum agraris nasional yang perlu dipertimbangkan dalam rangka perjanjian TRIMs adalah sebagai berikut.

a. Prinsip Nasionalitas

Prinsip nasionalitas adalah bergantung kepada sikap dan ketentuan dan perundang-undangan negara itu sendiri. Memang ada negara-negara yang buka pintu dan bersikap sama terhadap siapa saja yang mempunyai hak atas tanah-tanah yang ada di negaranya sendiri asal mau tunduk kepada ketentuan perundang-undangan dan negara yang bersangkutan. Termasuk sikap mereka itu sama dengan adagium hukum adat kita "di mana bumi di pijak di situ langit dijunjung". Pengalaman paku yang pernah dialami Indonesia ketika dijajah Belanda cukup menjadi pelajaran yang dapat mengulangi keadaan yang demikian dalam perundang-undangan Indonesia. Kita mempunyai hak untuk berbuat demikian. Kalau kita ambil ketika UUPA diundangkan dan ketika Presiden Sukarno dan pengelompokan perijaksanaan di DPR/DPR, ternyata dalam melawan kekuatan dominasi perusahaan-perusahaan Belanda, kita bersikap teguh dan seenteknya kita dan para penggarap tanah-tanah perkebunan, dan dianggap sebagai sikap yang patriotik sekali pada saat itu (Sungguhpun sekarang toleransi terhadap pendudukan secara ilegal tersebut telah menimbulkan keadaan yang mempersulit kedudukan perkebunan-perkebunan yang sekarang didirikan untuk penghasil devisa negara nonmigas).

Pertumbuhan prinsip nasionalitas bereslah diseminasi dalam investasi asing dan domestik. Oleh karena itu prinsip nasionalitas perlu disesuaikan dengan perkembangan zaman perdagangan multilateral. Menantang desakan sementara pihak yang

menginginkan agar Indonesia memungkinan pemilikan tanah oleh orang asing. Dalam masalahnya pada seminar nasional "Regulasi Hukum Perumahan Untuk Menciptakan Iklim yang Kondusif Bagi Pembangunan," 6 Desember 1993 di Jakarta, Kepala HPHN Surabaya mengatakan, "Sangatlah yang dihindarkan memperbolehkan pemilikan tanah oleh orang asing ternyata hanya memberi hak lease-hold untuk jangka waktu 99 tahun, bukan hak free-hold atau pemilikan tanah untuk selamanya."¹⁰

Bilapun seperti juga diketahui mengenai asas nasionalitas UUPA ini memang yang asing tidak boleh memiliki atau menguasai tanah. Dalam hal ini putusan Supreme Court dalam case *Kimberly* diputuskan bahwa orang asing dapat diberikan hak-hak yang sementara di Filipina, sehingga leasing sewa atas tanah untuk kepentingan perumahan, sebagai tidak bertentangan dengan konstitusi. Hanya timbul masalah, untuk berapa tahun dapat diizinkan sewa tersebut. Putusan Pengadilan tersebut dapat mencontoh untuk persewaan selama 25 tahun. Nungguapan demikian pendapat yang umum mengantar dan memperbolehkan memperpanjang untuk 25 tahun lagi dan masih di bawah ketentuan pasal 1463 Code Civil Filipina.

Sampai sekarang masih berlakunya prinsip nasionalitas UUPA ini terhadap UUPA, sayangnya belum diketemukannya peraturannya demikian juga belum diketemukannya jurisprudensinya. Namun sayangnya hal ini perlu diatur dalam perundang-undangan kelak untuk tidak membuka peluang untuk ketidak dalam penguasaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

¹⁰ Lili M. Rochaya, 1990, *Global Perspectives National Land Reform in Indonesia*, Bandung, p. 216.

Kesulitan dalam sewa hak-hak di Indonesia, oleh karena tidak terdapat atau kelenturan ditahapkan sehingga sulit sekali untuk memawasinya. Dalam hal inilah gejala umum dari peredaran Indonesia menjamah masalah yang sangat penting ini.

b. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Sebenarnya menjadi masalah kenapa dalam pasal 6 UUPA tersebut tidak memuatkan fungsi sosial atas bumi, air dan ruang angkasa, tetapi hanya menyebutkan hak atas tanah, sebagaimana pasal 6 UUPA tersebut sudah jauh lebih maju daripada pasal 26 UUPPS 1950 yang memuatkan Hak Milik mempunyai fungsi sosial.

Kalau kita telusuri pengertian fungsi sosial dan beberapa negara atau pendapat maka pertama dijabarkan pandangan dan Leon Dugue, yang memuatkan "tidak ada hak subjektif, yang ada hanya fungsi sosial". Dalam pemilikan suatu hak atas tanah, harus memperhatikan kepentingan umum masyarakat. Leon Dugue dalam tujuan mengenai fungsi sosial bentuk tidak dan penyangkalan terhadap adanya hak subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial orang mempunyai benda, tanah supaya dapat memenuhi fungsi sosial dalam masyarakatnya.

Dalam pasal 20 ayat 3 UUPA 1945 disebutkan

negara dan akan ketahanan dalam yang ketahanan di dalamnya ditubuhkan oleh Negara akan dipergunakan untuk ketahanan-hukumnya dan memelihara rakyat."

Sungguhpun dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 tidak menaekumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial namun harus kita pastikan bahwa fungsi sosial dari hak milik pribadi diartikan hak milik itu tidak boleh dibarengi merugikan kepentingan masyarakat. Pasal 6 UUPA merumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam memori penjelasan UUPA dikatakan, bahwa seorang tidak boleh semata-mata mempergunakan untuk pribadinya pemukiman atau tidak dipakainya tanahnya yang mengakibatkan merugikan masyarakat.

Demikian pula seorang pemilik usaha tidak dapat dihentikan bidangnya ia tidak mengerjakan usahanya apalagi dalam masa pembangunan yang banyak membutuhkan tanah. Dengan demikian sifat individualitas dan Hak Barat sudah ditinggalkan. Tanah tidak hanya harus bermanfaat untuk pemiliknya tetapi juga bagi masyarakat sekitarnya, harus dapat menikmati. Kalau perlu Pemerintah dapat campur tangan, agar tanah tidak ditinggalkan. Dalam policy yang sama harus dilihat juga ketertarikan ketertarikan tanah absentee (gugawi) yang tersebut dalam ketentuan Landreform. Dimaksud tanah absentee adalah tidak boleh orang mempunyai tanah permenan di luar daerah kekuasaannya (PP 224 tahun 1961). Dengan demikian pengertian fungsi sosial tanah adalah jalan kompromis antara hak mutlak tanah dengan sistem sifat kepemilikan umum dan tanah seperti tersebut dalam memori penjelasan UUPA, li, 4. Bahwa keperluan tanah tidak diperkenankan semata-mata untuk kepentingan pribadi, kegunaannya harus disesuaikan dengan keadilan dan

sifat haknya sehingga bermanfaat baik untuk kesejahteraan dan kebahagiaan pemiliknya, serta baik dan bermanfaat untuk masyarakat dan kepentingan negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perencanaan haruslah saling imbang mengimbangi sebagai diutamakan. Banyak negara mendapatkan inspirasi dari Konstitusi Weimar (Germany) 1919 yang membuat deklarasi bahwa harus dilaksanakan suatu tingkat sosial dan etik.

Sebagai contoh pasal 27 konstitusi Mexico menyatakan

Character of the land and waters within the boundaries of the national territory is vested originally in the nation which has had and has the right to transmit the title thereof if private persons, through their activities, promote property in inherent social function.

Demikian pula Konstitusi L. Kuba menyatakan .

The idea is not that the state has all the rights of ownership in all of the land, but rather that the origin of private rights in land come originally from the state and property depends for its continuation upon the satisfaction of community needs. Whether or not similar language is employed in law, this original rights theory, or ownership in land in a, has had influence in a number of Latin American countries.

Sebagai contoh disebutkan konstitusi Ecuador (1967) yang menyatakan sebagai berikut :

Pasal 47

"The state recognizes and guarantees the right of private property, providing it fulfills an inherent social function".

Dengan membandingkan beberapa perubahan fungsi fungsi sosial dan tanah tersebut, maka pertumbuhan fungsi sosial di negara-negara barat, berbeda dengan Indonesia. artinya di negara-negara barat, fungsi sosial itu sebagai reaksi kemutlakan dan hak-hak individualisasi dengan segala sifat-sifat negatifnya sehingga timbul reaksi yang berwujudnya berupa pembatasan hak-hak tersebut.

Menurut KIPP, maka dalam hal ini sendiri mengandung kewajiban, sehingga terjadi bahwa hak itu harus dan wajib digunakan dan dalam mempergunakan itu harus mengingut kepentingan umum. sesuai dengan pemberian hak tersebut. Dengan mengaiti adanya tuntutan dalam hak tersebut maka ini sebenarnya sesuai dengan sikap hukum adat itu sendiri, dan dapat kita ambil contoh, mengenai tanah berlainan. Dalam kerangka hukum adat suatu lahan akan menjadi berlainan apabila diadakan tiap persawahan selama 5 tahun atau perladangan 3 tahun, dalam keadaan demikian tanah kembali dalam kekuasaan masyarakat hukumnya dan penguasa alatnya berhak memperuntukkan tanah itu kepada warisnya yang lain¹⁰.

Laporan kerja fakultas Hukum Universitas Pajajaran Bandung dengan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri tahun 1976 dalam "Ditentang fungsi sosial" melaporkan tentang penguasaan oleh negara atas tanah dan hapusnya hak milik atas tanah menyebukan:

"Fungsi sosial hak milik harus berwujud untuk memupuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat hukumnya."

¹⁰ A.P. Parliangan 1961, hal. 67

tidak bertentangan dengan jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak memisahkan bidang Usaha Swasta asal tetap diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia. Sebagaimana dijelaskan dalam makalahnya yang berjudul *"Realigning Indonesian Law Concerning Economic Activities Under the New Constitution of 1999"* yang isinya sebagai berikut:

According to Nitisastro, principle of togetherness as provided in article 33 of the 1945 Constitution should be made concrete in the production process that takes place in the whole society. The statement indicates that Nitisastro did not want to separate the first paragraph from the other paragraphs of article 33 of the 1945 Constitution. Nitisastro came to an interpretation by which he stated that the Indonesian economy based on the principle of togetherness is directed to promote people living standard and to guarantee equal distribution of the achievement of the collective endeavor by which the state plays an active role in managing and implementing economic development.

It can be inferred from the interpretation that Nitisastro posited two things. First, stating that the purpose of the article is to promote people living standard and to guarantee equal distribution, Nitisastro implied that the Indonesian economy is against liberalism. Secondly, notwithstanding that the Indonesian economy is in opposition to liberalism, it does not necessarily mean that all economic activities are conducted by the state or cooperatives. For the latter, Nitisastro explained that an economy which is anti-liberalism can be structured in such a way that price mechanism and wage system still work but under the state control to guarantee equal distribution for the whole people. Consequently, Nitisastro stated that the economy would not eliminate private enterprises even though major investment is reserved to the state. The significant output, however, is contributed by private sectors. Conclusion can be drawn that the Nitisastro endorsed state reservation while at the same time recognized that private sector's role is significant to the Indonesian economy. Nitisastro's stance is in line with article 7 of the Provisional People Assembly Decision Number XXIII of 1966, which states that

- In democratic economy, there will be no place for
- (a) free light liberalism which produced exploitation of man by man and that has structurally weakened the Indonesian position in the global economy;
 - (b) etatism by which the state and its apparatus control the whole economic activities and at the same time drive away the economic potentialities of private companies.

(c) Monopoly that harms people

If the article is related to article 40 of the Provisional People Assembly Decision, it can be interpreted that article 33 of the 1945 Constitution provides for market economy. Different from market economy provided by the early stage of capitalism, which brought about exploitation of man, market economy as provided by article 33 of the 1945 constitution is structured to bring about greatest welfare of the Indonesian people.⁴¹

Menurut Nitisastro, prinsip kekeluargaan yang ditetapkan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 harus direalisasikan pada proses produksi yang terjadi di seluruh masyarakat. Pemvataan tersebut menunjukkan bahwa Nitisastro tidak ingin memisahkan paragraf pertama dan paragraf lainnya dan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah seluruh kerentanan berdasarkan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, Nitisastro sangat pada interpretasi di mana ekonomi yang didasarkan pada asas kekeluargaan diarahkan untuk mempromosikan standar kehidupan orang-orang dan menjamin distribusi yang sama terhadap pencapaian usaha kolektif di mana negara memainkan peranan aktif dalam mengelola dan mengimplementasikan pengembangan ekonomi.

Dapat disimpulkan dari interpretasi tersebut bahwa Nitisastro memampukan dua hal Pertama, memvatakan bahwa tujuan dan pasal tersebut memvatakan standar hidup orang-orang dan menjamin distribusi yang sama. Nitisastro mengimplikasikan bahwa ekonomi Indonesia berbeda dengan liberal. Kedua, meskipun ekonomi Indonesia bedibedakan dengan liberalisme, tidak heran di sini bahwa semua aktivitas-aktivitas dilakukan oleh negara atau koperasi. Untuk yang terakhir, Nitisastro menjelaskan bahwa

⁴¹ Poon Mahapatirang, 2002, *loc. cit.* p. 64

ekonomi yang anti liberalisme dapat terstruktur dengan cara di mana mekanisme harga dan sistem upah masih bekerja tetapi di bawah kontrol negara untuk menjamin disarftwa yang sama untuk seluruh orang-orang. Konsekuensinya, Nitisastro menyatakan bahwa ekonomi tidak akan membatasi enterprise swasta sekalipun investasi diarahkan pada negara. Output signifikan diberikan oleh sektor swasta. Nitisastro menyatakan selanjutnya bahwa jumlah investasi dan bentuk industri ditentukan oleh dan sebagai ganti juga ditentukan oleh kebijakan perusahaan swasta. Negara kemungkinan menggunakan kebijakan untuk memajukan industri swasta pada sektor swasta. Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa Nitisastro mendukung intervensi negara sangat pada saat bersamaan negosiasi peranan swasta adalah signifikan terhadap ekonomi individual. Perubahan Nitisastro sejalan dengan pasal 7 Ketentuan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor XXIII 1966, yang memvatakan bahwa

"Dalam ekonomi demokratis, tidak akan ada tempat bagi:

- (a) liberalisme perdagangan bebas yang menghasilkan eksploitasi manusia oleh manusia dan secara struktural memperlemah posisi Indonesia dalam ekonomi global
- (b) etatism oleh negara dan aparat kontrol dari seluruh aktivitas-aktivitas ekonomi dan pada saat bersamaan mengendalikan potensialitas ekonomi menjaub dan perusahaan-perusahaan swasta
- (c) Monopoli yang menahayutkan orang-orang

Jika pasal tersebut dihubungkan dengan pasal 40 Ketentuan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat, dapat diinterpretasikan bahwa pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 membenarkan ekonomi pasar (ekonomi pasar) terhadap diwujudkan oleh tahap awal kapitalisme, yang membawa pada ekspansi

merespon oleh masyarakat. ekonomi pasar yang disimpulkan oleh pasal 35 Undang-Undang Dasar 1945 dibarengi untuk kesejahteraan kesejahteraan terbesar bagi rakyat Indonesia

6. Aplikasi Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Terhadap Industri

Menurut peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan undang-undang ternyata tidak mudah. Di samping memerlukan pemikiran yang matang, juga perlu waktu yang tidak sedikit. Hukunya ? Untuk menyusun peraturan perundang-undangan mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 30 Ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) diperlukan waktu hampir 36 tahun.

Sejak berlakunya UUPA mulai tanggal 24 September 1960, baru pada tanggal 17 Juni 1996 terbit Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah

Ada dua pertimbangan pokok yang melandakannya, diterbitkannya PP Nomor 40 Tahun 1996 itu Pertama, peran strategis tanah dalam kehidupan bangsa Indonesia maupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Bagi masyarakat agraris yang sedang menuju masyarakat industri, tanah merupakan faktor penting dalam kehidupan masyarakat. Di samping itu, tanah juga merupakan salah satu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditas-

komoditas perdagangan yang sangat diperlukan guna menanggapi perkembangan pasar nasional.

Kedua, demi adanya kepastian hukum di bidang pertanahan. Dengan makin maraknya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan tanah untuk keperluan administratif, terdahulunya pertanahan tanah serta pelaksanaan lingkungan hidup, diperlukan peraturan perundangan yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai aturan-aturan antara lain mengenai penyusunan untuk memperoleh hak kewenangan dan kewajiban pemegang haknya dan status hukum serta benda-benda yang ada di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya, perpanjangannya atau pembatalannya. PP Nomor 40 Tahun 1996 sangat akomodatif dalam memfasilitasi kepentingan investasi untuk industri HGU diberi jangka waktu 99 tahun sekaligus HGB diberi jangka waktu 90 tahun, bahkan Hak Pakai diberi jangka waktu 70 tahun dapat dimajukan sekaligus untuk investasi (Ps. 54 PP No. 40 Tahun 1996). Yang agak ekstrim Hak Pakai untuk orang asing dapat diwariskan.

Untuk mengetahui pengaruh, akibat, dan manfaat PP 40 Tahun 1996 itu terhadap industri, setidaknya ada dua masalah yang perlu dilihat lebih dahulu. Pertama, apakah PP Nomor 40 Tahun 1996 itu dapat mempengaruhi pembinaan dan pengembangan industri agar tumbuh menjadi penggerak utama pembangunan ekonomi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kedua, apakah PP Nomor 40 Tahun 1996 itu dapat menjadi sarana yuridis untuk

menentang penguasaan dan penggunaan tanah pada satu kelompok atau golongan masyarakat tertentu

Ditanda ini, di tengah-tengah masyarakat sering terdengar bahwa suatu badan usaha swasta menguasai tanah melebihi keperluan nyata bagi usahanya. Penguasaan tanah tersebut dijadikan salah satu media untuk memupuk kekayaan, menanti untung dan berspekulasi dengan menunggu naiknya nilai tanah. Hal ini terjadi karena lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan UUPA dan belum adanya wewenang yudis yang dapat dijadikan dasar hukum oleh pemerintah untuk menentang terjadinya usaha-usaha di bidang agraria yang bertentangan dengan kepentingan umum.

Ketentuan-ketentuan dalam PP yang mewajibkan pemegang hak atas tanah melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan lain-lain peternakan atau menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya, bila dilaksanakan secara konsekuen dan konsekuen dapat menentang dipergunakannya tanah dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai untuk tujuan-tujuan spekulasi. Sudah waktunya pemerintah menerbitkan peraturan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal (1) Ayat (2) UUPA untuk menentang praktik monopoli yang tidak sesuai dengan asas keadilan sosial.²⁰

Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang formal normatif memberi jaminan kepastian hukum, tetapi tidak dengan sendirinya membawa manfaat bagi dunia industri bila dalam praktik tidak dilaksanakan secara efektif karena kendala-kendala yang bersifat administratif ataupun sikap mental aparatur pelaksana yang kurang kondusif untuk tegaknya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Di samping itu menurut Sri Hartono ada ketidaksesuaian

²⁰ Pasal 6 UUPA

antara PP No 40 Tahun 1996 dengan UUPA yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut.

1) Hak Guna Usaha

Ketidaksihlokan pengaturan Hak Guna Usaha (HGU) dalam PP No 40 Tahun 1996 dengan UUPA yaitu

- a. pemanfaatan tanahnya. UUPA mengatur bahwa HGU hanya untuk kepentingan pertanian, perikanan, atau peternakan. Sedangkan dalam PP No 40 Tahun 1996 menambahkan untuk kepentingan perkotaan
- b. jangka waktu berlakunya HGU. UUPA mengatur bahwa jangka waktu HGU adalah untuk pertama kali berjangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Sedangkan pada PP No 40 tahun 1996 mengatur bahwa untuk kepentingan penanaman modal, kepada pemegang HGU diberikan jangka waktu penumakalannya paling lama 35 tahun, diberikan lanjutan perpanjangan jangka waktu paling lama 25 tahun, dan dijamin pembaharuan HGU untuk jangka waktu paling lama 50 tahun
- c. Asal tanah HGU. UUPA mengatur bahwa asal tanah HGU adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Sedangkan dalam PP No 40 Tahun 1996 mengatur bahwa asal tanah HGU adalah tanah Negara, kawasan hutan yang telah dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan, dan tanah hak pemilik lain yang telah dilepaskan haknya oleh pemegang haknya

2) Hak Guna Bangunan

Ketidaksihlokan pengaturan Hak Guna Bangunan (HGB) dalam PP No 40 Tahun 1996 dengan UUPA yaitu

- a. Asal tanah HGB. UUPA mengatur bahwa asal tanah HGB adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan tanah hak milik. Sedangkan PP No 40 Tahun 1996 mengatur bahwa asal tanah HGB adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik
- b. Terjadinya HGB. UUPA mengatur bahwa HGB yang berasal dari tanah negara terjadi dengan penetapan pemerintah sedangkan HGB yang berasal dari tanah Hak Milik terjadi dengan perjanjian ulatuk. PP No 40 Tahun 1996 mengatur bahwa HGB yang berasal dari tanah negara terjadi dengan keputusan pemerintah, HGB yang berasal dari tanah Hak Milik terjadi dengan akta pembebasan hak oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan HGB yang berasal dari tanah hak pengelolaan terjadi dengan pemberian hak berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan
- c. Jangka waktu HGB. UUPA mengatur bahwa jangka waktu HGB untuk pertama kali paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Sedangkan dalam PP No 40 Tahun 1996 mengatur bahwa untuk kepentingan penanaman

modal, kepada pemegang HGB diberikan jangka waktu pertama kalinya paling lama 30 tahun, dijamin perpanjangannya untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dijamin pembaharuan haknya untuk jangka waktu paling lama 30 tahun

3) Hak Pakan

Ketidaksiinkronan pengaturan Hak Pakan (HP) dalam PP No. 40 Tahun 1996 dengan UUPA, yaitu

- a. Sesuai HP, UUPA mengatur bahwa subjek HP adalah WNI orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional
- b. Asal tanah HP, UUPA mengatur bahwa asal tanah HP adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan sudah milik orang lain sedangkan dalam PP No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa asal tanah HP adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah hak milik
- c. Terjadinya HP, UUPA mengatur bahwa HP yang berasal dari tanah negara terjadi dengan keputusan pemberian hak dan HP yang berasal dari tanah Hak Milik orang lain terjadi melalui perjanjian dengan pemilik tanah. Sedangkan dalam PP No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa HP yang berasal dari tanah negara dengan keputusan pemberian hak, HP yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan terjadi melalui keputusan pemberi hak berdasarkan usulan dan pemohonan Hak Pengelolaan, dan HP yang berasal dari Hak Milik terjadi dengan akta pembebasan hak yang dibuat oleh PPAT
- d. Jangka waktu HP, UUPA tidak mengatur secara tegas, tetapi hanya mengatur selama jangka waktu tertentu dan selama sanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Sedangkan dalam PP No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa untuk penanaman modal, kepada pemegang HP diberikan jangka waktu pertama kali paling lama 25 tahun, dijamin perpanjangan jangka waktunya paling lama 20 tahun, dan dijamin pembaharuan haknya untuk jangka waktu paling lama 25 tahun
- e. Pembebasan Hak Tanggungan, UUPA mengatur bahwa HP tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Sedangkan dalam PP No. 40 Tahun 1996 mengatur bahwa HP atas tanah negara dan HP atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan¹⁷

¹⁷ Sri Hastuti, 2004, *Keunduhan Hak Atas Tanah Dalam Masing Masing Perundang-undangan Agraria Nasional: Petani Penggugatan Kasus Hutan bidang Etno Fluxus pada Universitas Andalas Sumatera*, h. 13

Penerapan Peraturan Nomor 40 Tahun 1996 memuat aturan-aturan yang jelas dan memberikan kepastian hukum mengenai pemberian Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai yang meliputi pengetahuan mengenai subjek hak, benda yang dapat diberi hak, terjadinya hak tersebut, jangka waktunya, kewajiban pemegang hak, hapusnya hak, pengalihan hak, penobatan dan peralihan hak.

Ada beberapa ketentuan penting dalam peraturan pemerintah tersebut. Salah satu diantaranya ialah perlakuan khusus bagi kepentingan penanaman modal (investasi) yaitu ketentuan Pasal 11, Pasal 28 dan Pasal 43. Di dalam pasal-pasal itu disebutkan bahwa, untuk kepentingan penanaman modal (investasi), pemintaan perpanjangan dan pembaharuan hak dapat dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang penanaman yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan hak.

Jurusan formal itu, baik menyangkut kepastian hukum pemberian haknya maupun adanya perlakuan khusus untuk kepentingan penanaman modal (investasi), memang cukup meyakinkan kalangan investor. Namun, hal tersebut tidak dengan sendirinya memberikan pengaruh dalam perkembangan dunia usaha (industri), khususnya dalam bidang agribisnis dan properti. Sebab, bagi kalangan dunia usaha, action pertama formal, yang tidak kalah pentingnya ialah efektivitas pelaksanaannya dalam praktek. Bietapapun baiknya suatu peraturan, apabila tidak dilaksanakan dengan baik oleh operator pelaksana yang jujur, profesional, dan bertanggung jawab, maka peraturan tersebut tidak mampu mengarahkan masyarakat untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Apabila praktek-praktek korupsi, suap, pungutan tidak resmi, percaloan, dan prosedur yang berbelit-belit serta pelayanan yang lambat masih saja terjadi, PP Nomor 40 Tahun 1996 tidak akan banyak pengaruhnya bagi kalangan dunia usaha.²⁸

²⁸ AA Ota Malendri, 1997, *Tanah & Permasalahannya*, Api, Jakarta, h.

Pertanyaan berikutnya ialah apakah PP Nomor 40 Tahun 1996 dapat menjadi sarana yuridis untuk mencegah monopoli penguasaan dan penggunaan tanah? Kalau kita lihat ketentuan dalam PP tersebut, ternyata hanya terdapat satu pasal yang mengatur mengenai batas minimum dan batas maksimum tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha. Pasal 5 menentukan luas minimum tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha adalah 5 hektare dan batas maksimumnya 25 hektare. Sedangkan luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan hukum ditetapkan oleh menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan. Sedangkan untuk Hak Guna Usaha dan Hak Pakai tidak terdapat ketentuan yang mengatur luas minimum dan maksimum tanah yang dapat diberikan dengan hak tersebut.

Manapun di dalam PP tersebut juga tidak terdapat ketentuan yang tegas-tegas mencegah monopoli penguasaan dan penggunaan tanah oleh satu kelompok atau golongan tertentu. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa monopoli penguasaan dan penggunaan tanah dibenarkan. Pasal 15 Ayat (2) UUPA menentukan bahwa pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria (tanah) dan organisasi-organisasi dan perserikatan yang bersifat monopoli swasta. Selanjutnya, dalam Ayat (3) ditentukan bahwa usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria (tanah)

yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

Kebijakan mengenai penyediaan dan pembenan tanah untuk keperluan perusahaan-perusahaan, baik yang diselenggarakan dengan maupun tanpa fasilitas-fasilitas pemerintah modal sebagai yang diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (L.N. 1967 No. 1) dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang "Penanaman Modal Dalam Negeri" (L.N. 1968 No.33). Undang-Undang tersebut diadopsikan dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan pada umumnya dan khususnya Pelita II dan mempunyai sasaran untuk menciptakan suasana dan keadaan yang menguntungkan dan serasi bagi kegiatan-kegiatan pembangunan, dengan tujuan agar di satu pihak kebebasan penguasa akan tanah dapat dilindungi dengan memusnahkan dan pada pihak lain sebaliknya dilaksanakan ketertiban penguasa dan pembangunan tanah berdasarkan peraturan-peraturan perundangsaan yang berlaku, sehingga tanah yang tersedia benar-benar dapat dimanfaatkan sesuai dengan fungsi sosialnya.

Landasan kebijaksanaan sebagai yang dimaksud dalam Ayat 1 pasal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3. Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai yang ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (L. N. 1960 No. 104).

Dalam melaksanakan kebijaksanaan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan-perusahaan itu, maka selain segi-segi ekonomis dan yuridis perusahaan yang bersangkutan, perlu mendapat perhatian juga segi-segi yang menyangkut aspek-aspek sosial, politik, psikologi, dan humaniteritas atas asas-asas pembaharuan fundamental dan wawasan Nusantara.

7. Penyediaan dan Programnya Tanah Bagi Keperluan Perusahaan

Pembangunan sebagai usaha manusia Indonesia untuk mencapai tujuan masyarakat yang adil dan makmur harus terus ditingkatkan pembangunan yang terus meningkat jelas menuntut tersedianya tanah sebanyak jumlahnya. Dan di lain pihak luas tanah yang tersedia sangat terbatas. Oleh karena itu apabila keperluan tanah bagi perusahaan-perusahaan tersebut pemenuhan yang menunjang perkembangan negara tidak dapat maka akhirnya tanah akan menjadi faktor penghambat dalam proses pembangunan.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, Pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan tentang penyediaan dan penggunaan tanah bagi keperluan perusahaan. Kebijakan tersebut di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No 5 Tahun 1974. Tujuan dan kebijaksanaan tersebut adalah : Pertama, agar tercipta suasana dan keadaan yang serasi dan menguntungkan bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan Kedua, agar supaya pada satu pihak, kebutuhan para pengusaha dan kegiatan pembangunan akan tanah dapat dikuukupi dengan memuaskan. Sedangkan di lain pihak serta pengetahuan dan penggunaan tanah dapat diselenggarakan secara perorangan

perundangan yang berlaku sehingga tanah benar-benar dimanfaatkan sesuai dengan fungsi sosial tanah dan asas-asas penggunaan tanah

Dengan menjajal rujukan tersebut di atas, penyediaan tanah bagi keperluan perusahaan tidak hanya didasarkan pada segi keuntungan ekonomi tetapi juga harus diperhatikan segi-segi yang lain yaitu segi undang-undang penyediaan tanah itu harus sesuai dengan peraturan yang berlaku pengaruhnya terhadap situasi sosial-politik-keekonomian nasional, juga harus berkaitan pada asas-asas pembangunan nasional

Di dalam ketetapan yang diatur dalam PMDA No. 5 Tahun 1974 tersebut ditentukan antara lain

11. Penetapan Lokasi Perusahaan

Pada prinsipnya penetapan lokasi perusahaan merupakan wewenang dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Gubernur dalam menetapkan lokasi tersebut harus memperhatikan rencana pembangunan di daerahnya dan tata ruang daerah yang bersangkutan Gubernur berwenang untuk menetapkan Kabupaten sebagai lokasi yang sesuai bagi perusahaan yang akan didirikan dengan memperhatikan skala prioritas pembangunan yang ada di daerah tersebut

Ketentuan mengenai penetapan tanah, tempat perusahaan ini akan didirikan merupakan wewenang dan bupati atau Walikota Bupati/Walikota harus memperhatikan persyaratan-persyaratan tertentu dalam memilih tanah bagi keperluan perusahaan. Persyaratan-persyaratan tersebut antara lain

- a. sejauh mungkin harus dihindari pengurangan areal tanah pertanian yang subur
- b. sedapat mungkin digunakannya tanah-tanah yang semula tidak atau kurang produktif. Jadi hendaknya digunakan tanah-tanah kering
- c. hendaknya dibindari pemindahan penduduk dari tempat kediamannya terutama bagi penduduk yang tanahnya termasuk atau berada dalam lokasi yang akan dibangun perusahaan
- d. harus memperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pencemaran lingkungan. Untuk itu analisa dampak lingkungan (ANDAL) harus dilakukan sebelum perusahaan itu didirikan. ANDAL ini pada saat sekarang sudah merupakan suatu kewajiban dalam pendirian suatu perusahaan.¹⁰

Di dalam praktik persyaratan di atas, khususnya point a sering diabaikan. Tanah-tanah pertanian yang subur terutama di wilayah berpenduduk padat, sering berubah fungsinya dari tanah pertanian menjadi lahan kering dan digunakan sebagai lokasi perusahaan. Perubahan yang demikian biasanya didasarkan pada pertimbangan :

- a. Bahwa kepentingan nasional menuntut menghemat perubahan dari tanah pertanian menjadi lokasi perusahaan. Kegiatan-kegiatan pembangunan yang termasuk daftar skala prioritas harus dapat menghemat penggunaan tanah yang sudah berproduksi

¹⁰ Sudharso Simanungkalong, Nurbayan Irmay, 1984, *Ukuran Dampak & Zonasi Kawasan* Fakultas Hukum UNM, Yogyakarta, h. 6-73

- b. Perubahan fungsi tanah dan tanah pertanian menjadi tanah terbangun harus memedulikan keuntungan ekonomis yang lebih tinggi.
- c. Perusahaan yang akan didirikan itu harus dapat menyerap sebanyak mungkin tenaga kerja yang ada di lokasi yang bersangkutan. Hal ini untuk menghindari anggapan bahwa rakyat terutama bekas pemilik tanah dikorbankan untuk pembangunan.

2) Penetapan Luas Tanah yang Diperlukan Perusahaan

Mengenai luas tanah yang dapat diberikan pada suatu perusahaan, di dalam PMDB No. 3 Tahun 1974 itu ditentukan agar luasnya disesuaikan dengan kebutuhan yang nyata artinya kebutuhan yang benar-benar diperlukan untuk memperlancar usaha dan kemungkinan perluasan usahanya dikemudian hari. Untuk menentukan luas tanah yang benar-benar diperlukan ini dapat dilakukan dengan melihat rencana induk dan denah perusahaan yang akan didirikan.

Penetapan luas tanah yang diperlukan perusahaan ini harus dilakukan secara tepat dan cermat. Hal ini menghindari akibat-akibat yang tidak baik :

- luas tanah yang diberikan melebihi luas yang benar-benar diperlukan.

Ini berarti ada sebagian dari tanah yang tidak dimanfaatkan dengan segera. Atau dengan kata lain ada sebagian tanah yang diwastuwatkan.

Penetapan ini bertentangan dengan :

- asas tata guna tanah, terutama asas optimal yaitu penggunaan tanah harus memedulikan keuntungan ekonomis yang selinga-

tingginya. Apabila tanah itu tidak diberikan pada perusahaan tersebut dan digunakan untuk kegiatan lainnya, mungkin tanah tersebut sudah dapat dimanfaatkan dan memberikan keuntungan ekonomis.

• fungsi sosial hak atas tanah

Tanah harus digunakan disamping untuk kepentingan pemiliknya, juga untuk dapat memberikan manfaat pada masyarakat dan negara. Sebaliknya apabila tanah itu tidak digunakan dan dimanfaatkan, baik pemilik maupun masyarakat dan negara menanggung kerugian.

b. untuk menegakkan usaha-usaha yang bertentangan dengan peraturan.

Dengan menegakkan suatu pemerintahan sebagai "kekok" . pihak-pihak tertentu akan dapat menegakkan hak atas tanah. Tanah tersebut tidak akan digunakan untuk usaha-usaha sebagaimana yang tercantum dalam permohonan hak atas tanahnya. Tanah itu akan dibiarkan dalam waktu beberapa bulan. Kemudian pada saat harga tanah sudah cukup tinggi, tanah itu akan dijual kepada pihak lain dengan memperoleh keuntungan yang banyak.

Untuk menegakkan akibat-akibat negatif yang dapat timbul tersebut, Menteri Dalam Negeri dengan Surat Keputusannya No 268 Tahun 1942, menetapkan batas waktu bagi suatu pemohon untuk menegakkan dan menggunakan tanah yang diperoleh dengan negara. Menteri Surat Keputusan MENDAGRI tersebut, suatu perusahaan yang memperoleh

Tanah dari negara harus dimanfaatkan/penyenggaraan tanah tersebut dalam waktu 10 tahun sejak dikeluarkannya Ijin Pembebasan Tanah. Jadi dalam waktu 10 tahun itu, tanahnya artinya tanah itu diolah, dibersihkan, diratakan sehingga menjadi siap untuk digunakan dan membangun seluruhnya proyek yang direncanakan.

Apabila dalam jangka waktu tersebut, tanah yang sudah ditetapkan untuk tempat perusahaan tidak digunakan baik sebagian atau seluruhnya, maka tanah yang belum digunakan itu akan menjadi tanah negara. Dan kepada perusahaan itu akan diheri uang pengganti sesuai dengan jumlah uang pemusukan yang dibayarkan kepada negara oleh perusahaan tersebut. Negara akan menransfer kembali penggunaan tanah tersebut.

Di samping itu Menteri Dalam Negeri dalam Instruksi Menteri No. 21 Tahun 1973, memerintahkan kepada semua Gubernur untuk melarang baik perseorangan maupun badan hukum untuk memiliki dan menguasai tanah yang melampaui batas kebutuhan usaha sesungguhnya. Larangan ini untuk mencegah usaha-usaha yang bersifat spekulatif yang dapat merugikan masyarakat pemilik tanah.

3) Macam Hak Atas Tanah yang Dapat Dibekalkan

Hak atas tanah yang dapat dibekalkan pada suatu perusahaan tergantung pada bentuk perusahaan tersebut.

- Apabila perusahaan itu merupakan usaha perseorangan dan pemiliknya/pengusahanya berkebangsaan Indonesia, hak atas

tanah yang diberikan adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Dan ini bergantung pada jenis usahanya.

- Apabila perseruan itu berbentuk badan hukum, hak atas tanah yang dapat diberikan adalah hak pengelolaan, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.²⁸

Khusus mengenai hak pengelolaan tersebut di atas ada ketentuan khusus yaitu perusahaan yang memperoleh hak pengelolaan mempunyai wewenang:

- a. mendelegasikan peruntukan dan penggunaan tanahnya.
Misalnya Perumahan Perumahan Nasional (PERUMNAS) harus menyediakan tanah, membangun jalan-jalan, rumah, fasilitas sosial dan prasarana lingkungan lainnya sesuai dengan rencana proyeknya.
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya.
Apabila tanah itu diberikan bagi perusahaan induk maka bagian digunakan untuk mendelegasikan kepada
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah kepada pihak ketiga yang berkepentingan. Misalnya PERUMNAS harus menyerahkan tanah beserta rumah yang dibangun di atasnya kepada warga masyarakat yang memerlukan.

²⁸ Ibid. h. 10.

KAB IX
PRINSIP-PRINSIP KEADILAN SOSIAL
DALAM PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KINH NTRI
DALAM BANGKA PEMANJIAN TRIMs

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang adil dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Kebijakan pemerintahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yaitu " Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diklasifikasi negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat " Oleh karena itu, merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria, termasuk tanah. Kebijakan pemerintahan ditetapkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada penanggulangan kemiskinan, pengembangan sistem ekonomi kerakyatan, peningkatan stabilitas ekonomi nasional dan penguatan lingkungan. Kebijakan pemerintahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh pemerintahan sektoral yang memiliki kaitan baik secara langsung maupun tidak dengan pemerintahan. Kebijakan pemerintahan

dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan perumahan. Kebijakan perumahan didasarkan kepada upaya mengabdikan Tap MPR IX.2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, khususnya pasal 3 ayat 1. Kebijakan perumahan merupakan pedoman bagi pemerintah untuk menjalankan pengelolaan perumahan secara berkwalitas.

Perkembangan dan perubahan yang terjadi pada dekade yang terakhir ini adalah terwujudnya masyarakat global. Dengan lahirnya masyarakat global mendorong negara-negara di dunia ini untuk menjadi bagian yang baik bahkan yang terbaik di dalamnya, demikian pula halnya dengan Indonesia. Dorongan untuk menjadi bagian masyarakat dunia yang bersifat global, tidak hanya dalam rangka untuk menjadi sama dan sebandar sejajar dengan negara-negara lain, tetapi sebenarnya mengundangi tujuan lain yang mempunyai nilai manfaat yang lebih tinggi bagi kehidupan yaitu untuk mencapai kesejahteraan bersama. Dalam hal ini, bagi negara kita lebih-lebih pada era "Indonesia Emas" (yaitu Mawar Presiden Soeharto), nilai manfaat yang ingin dicapai adalah untuk mencapai kesejahteraan bersama bagi seluruh rakyat Indonesia dalam pengertian yang sebenarnya, sebagai perwujudan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang kita cita-citakan.

Untuk mencapai keadaan tersebut Indonesia perlu menciptakan berbagai perangkat baik perangkat keras maupun perangkat lunak, termasuk perangkat lunak yang memadai, yaitu yang mampu melindungi seluruh cunpah darah Indonesia secara utuh, dan dapat menarik para investor untuk menanamkan

keadaannya di Indonesia. Berbagai perangkat yang dibutuhkan tersebut merupakan beberapa komponen pembangunan baik sebagai komponen utama, komponen pembantu ataupun komponen penunjang. Sedangkan perangkat hukum yang dibutuhkan adalah perangkat hukum yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di dalam era global dan yang mampu menampung cita hukum nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional baik disamping di dalam hubungan bisnis dengan negara-negara lain.

Cita hukum Nasional merupakan satu hal yang ingin dicapai dalam pengertian penerapan perwujudan dan pelaksanaan nilai-nilai tertentu di dalam tata kehidupan negara dan bermasyarakat di Indonesia yang berazaskan Pancasila. Khusus di dalam bidang kehidupan dan kegiatan ekonomi pada umumnya, dalam rangka menyongsong masyarakat global, cita hukum nasional sangat membutuhkan kajian dan pertimbangan yang lebih arif agar mampu ikut serta di dalam tata kehidupan ekonomi global dengan aman dalam pengertian tidak merugikan atau dirugikan oleh pihak-pihak lain.

1. Prinsip Keadilan dalam Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri

a. Konsep dan Teori Keadilan

Konsep dan pengertian keadilan bukan merupakan konsep dan pengertian yang statis tetapi terus berubah sesuai dengan perubahan masyarakat dan segala arah sudut pandang yang juga selalu berubah. Oleh sebab itu maka apa yang dulu dirasakan adil mungkin suatu saat tidak adil lagi. Demikian seterusnya.

Pengertian keadilan dirumsuskan melalui penyusunan dan pemikiran yang mendalam terhadap perkembangan hubungan kemasyarakatan dalam konteks hubungan manusia dengan manusia atau dengan masyarakat serta alam. Namun perhatian yang benar diturunkan terhadap persamaan rumusan yang tepat bagaimana hubungan itu menunjukkan keseimbangan dalam pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah sehingga membawa ketertarikan dan kesejahteraan masyarakat seluruhnya.

Teori keadilan klasik yang dikemukakan oleh Aristoteles memisahkan adanya dua jenis keadilan yakni *distributive justice* dan *commutative justice*. Keadilan distributif merupakan perlakuan yang sama kepada setiap orang dalam memberikan hal-hal yang baik dan berguna serta dalam melibatkan setiap orang untuk ikut menanggung hal-hal yang tidak menguntungkan. Adil dalam ukuran demikian adalah bila dua hal yang sama diperlakukan secara sama dan apabila tidak sama diperlakukan tidak sama.

Keadilan kumulatif ialah yang mengenai hubungan timbal balik yang proporsional. Artinya suatu dikatakan adil apabila ada hubungan timbal balik yang mengandung unsur persamaan yang proporsional. Hal ini dapat dijumpai pada masyarakat tradisional yang melakukan hubungan barter, maka setiap orang yang terlibat, mengetahui bahwa ia harus menyerahkan kepada orang lain benda yang sama nilainya dengan benda yang ia terima dari orang lain tersebut. Di samping itu ada keadilan perburukan (*remedial justice*) yang bermaksud mengembalikan persamaan dengan memulihkan hukuman kepada pihak yang bersangkutan.¹

Sebuah teori baru tentang keadilan yang beberapa tahun terakhir ini menghidupkan pertumbuhan-pertumbuhan intensif di kalangan para filsuf, sarjana politik, ahli hukum dan ahli ekonomi yang dirumuskan oleh John Rawls. Teori itu ditulis dalam buku *A Theory of Justice*.

From each person to his neighbor an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others.

¹ The Elmsford, 1981, *Journal of Indonesian Legal Education*, h. 71

Second, such an equality requires that the law be arranged so that there are both (a) responsibility imposed on the government's activities, and (b) attached to particular and offices open to all.¹²

Berdasarkan konsep yang demikian itu dapat disimpulkan bahwa 2

(dua) unsur keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yaitu .

1. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem masyarakat yang berlaku mengenai kebebasan-kebebasan dasar (*basic liberties*)
2. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga .
 - a. memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling tidak menguntungkan
 - b. Bertalian dengan jabatan dari kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan pertimbangan keadilan yang layak.

Prinsip keadilan yang pertama di atas menyuguhkan distribusi dari kebebasan-kebebasan dasar yang perlu disebarkan secara sama untuk setiap orang. Kebebasan-kebebasan MU termasuk pengertian *primary goods*, yaitu hal-hal atau 'benda-benda' utama yang perlu untuk pencapaian benda-benda individual lainnya apapun yang beberapa orang mungkin menginginkannya (*primary goods that the necessity for the attainment of any other individual goods persons may desire*).

Prinsip keadilan yang kedua berurusan dengan kekuasaan jabatan, kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini John Rawls

¹² John Rawls, 1971 *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, h. 60

menganut asas perbedaan *(differences principle)*. Dalam kenyataan ini terdapat satu-satunya prinsip yang baik adalah asas yang menjamin keseksamaan *(equality)* hanya kalau itu menghalang-halangi keuntungan dan mereka yang paling tidak beruntung. Tulus Rawls mengenai ini

"There is no justice in the greater benefits earned by a few provided that the situation of person who are endowed is thereby improved"

(Tidaklah terdapat ketidakadilan dalam kemanfaatan-kemanfaatan lebih besar yang diperoleh sekelompok kecil asalkan dengan itu keadaan dan orang-orang yang tidak begitu beruntung menjadi lebih baik)

Demikianlah setelah kedua asas keadilan itu ditetapkan, terwujudlah penerapannya dalam praktik dengan penyusunan pranata-pranata masyarakat. Menurut teori keadilan dan John Rawls tugas dari pranata-pranata sosial dan politik ialah memelihara dan menyangkalakan kebebasan dan kesetaraan individu. Asas kebebasan akan terjamin dengan penyusunan suatu konstitusi, sedang pelaksanaan asas perbedaan dapat tercapai melalui peraturan-peraturan.

Perubahan mengenai makna keadilan terus berlanjut karena orang tidak puas dengan keadilan berdasarkan undang-undang yang ternyata meniadakan orang bahwa hukum (undang-undang) tidak selalu sama dengan keadilan. Bahkan terdapat hukum (undang-undang) yang dapat menimbulkan ketidakadilan.

Oleh karena masalah keadilan akhirnya menyangkut masyarakat secara keseluruhan dan tidak bisa diregalkan oleh orang-orang belaka.

²⁵ The *Law of the Law*, pp. 104-105

nyala muncul masalah keadilan sosial. Jenis keadilan ini muncul sebagai fenomena masyarakat serentak dan mengalami adanya perbedaan yang menyolok antara mereka yang kaya dengan yang miskin.

Akhirnya persoalan keadilan sosial difokuskan kepada masalah bagaimana menolong masyarakat yang miskin ini. Dalam kaitan ini maka persoalan keadilan sudah berkembang sedemikian rupa yang mengarah pada terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur yang sejahtera secara merata. Tujuan demikian umumnya merujuk tujuan utama negara kesejahteraan (*welfare state*).¹⁴

Dalam perkembangannya, konsep negara kesejahteraan banyak mendapat kritik tajam. Tanggung jawab negara dalam konsep negara kesejahteraan yang hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan hidup minimum atau kesejahteraan dasar, di beberapa negara dirumuskan tidak relevan lagi. Menurut para pengkritik negara kesejahteraan, konsep negara kesejahteraan yang diunggulkan pada pertengahan abad ke-20 sudah tidak sesuai lagi dengan awal abad 21 atau era milenium ketiga. Masyarakat di milenium ketiga tidak cukup dengan hanya terpenuhinya kebutuhan dasar, tetapi lebih dari itu, tuntutan masyarakat di era milenium ketiga menurut Richard A. Slaughter adalah perubahan dunia kehidupan (*life work*) dan pemenuhan kesejahteraan minimal keanggotaan pemenuhan kesejahteraan (*reasonable welfare*).¹⁵

¹⁴ Achmad Sodiki, 1994, *Praktikum Pemilikan Hak Atas Tanah (Uraian Hukum dan Kebijakan Kebijaksanaan)*, Direktorat PPS, Universitas Airlangga, Surabaya, h. 212

¹⁵ Richard A. Slaughter, 1990, *How to Prepare for the Millennium* dalam *Young & Rubicam, How to Prepare for the Millennium*, Huron Kuipers, Rabu 14 Januari 2001, h. 4

Di samping, karena ketidakberhasilan konsep negara kesejahteraan dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang hanya tertitik pada kesejahteraan dasar. Ketidaktahuan prinsip dan konsep negara kesejahteraan adalah intervensi campur tangan atau intervensi negara pada semua aspek kehidupan masyarakat, sedang *nu pur* yang diharapkan adalah berupa peningkatan kesejahteraan umum, tidak signifikan dan tidak seimbang dengan besarnya campur tangan negara yang ditekankan dalam konsep negara kesejahteraan. Bahkan menurut Peter Muchamad Marzuki, konsep negara kesejahteraan sudah ketinggalan zaman, mengingkari seluruh aspek kehidupan masyarakat terkondamimasi oleh campur tangan pemerintah yang bersifat mengokupasi (*okupasi*).

Campur tangan dalam konsep negara kesejahteraan sangat luas dan tampak berlebihan. Namun kesejahteraan yang bersifat signifikan di beberapa negara tidak kurang juga. Oleh karena itu, meskipun misi dan visi konsep negara kesejahteraan yaitu meningkatkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial perlu dipertahankan, namun pendekatan atau metodenya harus di ubah dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat yang sedang memasuki era milenium ketiga.

Seperti dengan nu Gunther Taubner menyimpulkan bahwa konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) mengalami dilema. Di satu pihak, negara hendak kesejahteraan rakyatnya melalui instrumen-instrumen publik. Di pihak lain pemerintah sulit menghindari tindak intervensi yang justru mengundang kontra produktif bagi upaya kesejahteraan rakyat.

Namun demikian upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat tidak boleh berhenti karena kelemahan institusi, metode atau pendekatan kesejahteraan rakyat harus senantiasa diupayakan dalam rangka menegakkan keadilan dalam suatu negara¹⁰

Konsep yang tepat untuk mengatasi problem metode pendekatan itu adalah negara sebagai pemberdayaan masyarakat *state as empowerment* atau di sebut juga *empowerment state*. Dengan konsep atau pendekatan baru ini, diharapkan bahwa campur tangan negara tidak lagi seluas pada konsep negara kesejahteraan, namun di batasi hanya pada hal-hal yang bersifat membiayai atau penguasa masyarakat. Dalam konsep ini, campur tangan pemerintah lebih terfokus pada upaya meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial, sehingga diharapkan ada peningkatan kesejahteraan berkelanjutan yang bersyafatkan dengan volume campur tangan yang dibenarkan dalam undang-undang. Melalui pendekatan ini pula, masyarakat diberi peran serta yang seluas-luasnya untuk meniadakan sendi apa yang terbaik bagi masyarakat. Sedang pemerintah berkewajiban untuk mengakomodasi dan memfasilitasi kepentingan-kepentingan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan.

Dalam *empowerment state*, negara tetap mengupayakan kesejahteraan umum dan keadilan sosial, namun cara-cara yang ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut tidak lagi menggunakan pendekatan yang sentralistik tetapi

¹⁰ Leubner (1988: 190) *Advances of Law in the British State*. Walter de Gruyter, Berlin. New York, h. 37 dalam Sri Hidayati 2003. *Keperaturan Hak Atas Tanah Dalam Konteks Hukum Internasional*. Semarang, Universitas Sebelas Maret, h. 197.

lebih mengacu pada upaya menstimulasi daya lokalitas masyarakat, sehingga masyarakatlah yang mengambil prakarsa, inisiatif dan kreativitas, sementara pemerintah memfasilitasi dan meninewakan kebijakan yang mengakomodir kepentingan masyarakat banyak, khususnya mereka yang tertelakang

Logika era industrialisasi yang memanjol adalah logika produksi dan sasaran utamanya adalah dinamakannya produksi. Nilai, sistem dan metode-metode disusun demi eksploitasi dan penguasaan sumber daya untuk menghasilkan barang dan jasa yang sudah ditetapkan jumlahnya dalam jumlah yang terus meningkat, dan untuk mempersiapkan masyarakat konsumen berpikir rak-rasa yang berlogos menggugan-rasio masyarakat agar menjadi satuan-satuan produksi yang efisien - yang terkontrol secara terpusat dan ditetapkan secara fungsional - dan menciptakan sistem perdagangan dan keuangan yang mempertalibus semua bangsa di dunia. Sistem pengelolannya dirancang untuk memaksimumkan tingkat keruntan keluaran terhadap sistem dan seharusnya masyarakat dinilai berdasar indikator keruntan tersebut. Bertopang pada premis bahwa keruntan-keruntan seperti itu dengan sendirinya akan mengjawablah pada pertbaikan kecakapannya manusia yang berkaitan denganya

Selagamana di jelaskan oleh David E. Korten dalam tulisannya yang berjudul *People Centered Development: Toward a Framework*

The dominant logic of the industrial era was a production logic and its dominant goals were production-centered. Its values, systems and methods were geared to the exploitation and manipulation of natural resources to produce an ever increasing flow of standardized goods and services and to

the creation of a massified consumer society to absorb them. It created great bureaucracies that regulated society and efficient production units—centrally controlled and functionally defined—and a lending and financial system that linked all the nations of the globe. Its management systems were designed to maximize rates of increase in system throughput and the health of its societies was judged largely by indicators of such increase on the premise that they translated automatically into corresponding improvements in well-being.¹⁷

Masa pascaindustri menghadapi kondisi-kondisi baru yang tentu saja berbeda dengan kondisi di masa industri dan potensi-potensi baru yang penting dewasa ini untuk mempengaruhi kesejahteraan, keadilan dan kesehatan umat manusia. Titik pusat perhatian pendekatan ke arah pembangunan yang lebih *berpusat kepada manusia* seperti untuk mengungkap potensi itu, dilakukan-melakukan pembangunan yang membentuk masa pascaindustri ini harus dijunjung oleh suatu paradigma baru yang didasarkan pada gagasan dari nilai-nilai, teknik, sosial dan teknologi alternatif.

Paradigma seperti itu dewasa ini sedang muncul dari proses penemuan sosial kolektif sedemikian. Logika paradigma ini yang menonjol adalah logika lingkungan hidup manusia yang menumbuhkan sumber dayanya yang dominan adalah sumber daya informasi dan prakarsa yang kreatif yang tak kunjung habis, dan sasarannya yang dominan adalah pertumbuhan umat manusia yang ditransformasi dalam rangka lebih beradidasasinya potensi umat manusia.

¹⁷ David Korten C. Ruth Kluska, 1984, *People & Power: Development, Unemployment, Growth, Health, and Planning Alternatives*. Kluwer Academic Publishers, Washington D.C. U.S.A. h. 201

b. Penggunaan Hak Atas Tanah yang Berkenditas

Perwujudan keadilan sosial di bidang perumahan dapat dilaku pada prinsip-prinsip dasar UUPA yakni, prinsip 'negara menguasai', prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial atas hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelaksanaannya, dan prinsip *responsible*. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan lainnya. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai pendirian yang menempatkan terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.

Dalam rangka mewujudkan tujuan pertanahan yang dirumuskan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia, maka beberapa hal perlu diperhatikan:

Peruma, prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. Dinamika perkembangan selama 45 tahun lebih menghardi diadikannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara bertanggung jawab. Menghadapi perkembangan baru kebijakan yang dituntut haruslah dilaksanakan dengan tetap tetap asas, yakni sesuai dengan konsep yang melandasnya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut.

Kedua Prinsip 'negara menguasai' harus diadikikan sebagai peran negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai pelaksana kebijakan yang memutuskan rambu-rambu yang harus diadikikan oleh seluruh pihak dan bahwa

negara juga tunduk pada peraturan yang diberlakukan sendiri ketika mulai berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Berurusan dengan hak atas tanah merupakan hukum adat, kearifan sangatlah diperlukan. Apabila negara mengukuhkan hak-hak tersebut di samping menjelaskan perlunya dipenuhi kewajiban yang melekat pada hak-hak itu. Upaya pemerintah untuk mempromosikan masyarakat ke arah tercapainya integrasi hukum nasional berdasarkan kesadaran internal masyarakat bahwa hukum tanah nasional merupakan bagian dari keseluruhan kesadaran hukum mereka. Pemerintahan harus menjaga sosial dalam kebijakan yang dapat menjamin keadilan dan keseimbangan antara kepentingan berbagai pihak yang sering kali tidak sejalan.

Sebagai contoh Mega proyek seperti Kedung Ombo, pabrik kimia dasar di Cilacap, proyek pembangunan pesisir tenaga listrik di Miu dan sebagainya, tidak hanya membutuhkan puluhan hektar tanah tetapi demikian besarnya proyek itu sehingga setiap sampai lintas desa harus ditempuh dari pelosok Indonesia agar tanah di desa itu dapat digunakan untuk pembangunan mega proyek itu. Kita juga mencatat bagaimana ratusan ribu hektar hutan telah diserahkan penguasa pada perusahaan swasta untuk pembangunan pertambangan besar atau pengembangan industri ekspor kayu lapis di negara kita. Namun masyarakat tidak di pikirkan nasibnya.

Di samping munculnya mega proyek, pembangunan juga membawa apa yang saya sebut 'proyek pembangunan konsumtif' yakni pembangunan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumtif dan sekelompok

kaum elit ekonomi bangsa Indonesia, seperti pembangunan padang golf, rumah-rumah yang eksklusif dan sebagainya. Sama dengan mega proyek, "proyek pembangunan konsumen" juga menyangkut "penyakit lapar tanah". puluhan hektar tanah dibutuhkan untuk membangun padang golf. Tanah yang puluhan hektar itu di peroleh melalui pembebasan tanah kawasan keluarga penarik tanah.

Sebagian tanah digunakan untuk lapak dan mega proyek dan "proyek yang konsumtif" itu adalah lahan petani yang potensial yang merupakan tulang punggung ketahanan program swasembada pangan di negara kita. Dengan luas lahan perhambungan yang kejangkauan penyakit lapar tanah dapat menjadi ancaman bagi program swasembada dengan apa kita berayuh. bahwa kecukupan pangan suatu bangsa adalah prasyarat perkembangan suatu proses industrialisasi suatu negara, maka kemungkinan melenturnya swasembada pangan di Indonesia mungkin akan menghambat lagi proses industrialisasi di negara kita.¹⁷

Ketiga pengaturan kembali prinsip cara guna tanah untuk ketefuannya pemertahan dalam penguasaan dan penggunaan tanah yang hasilnya secara adil, baik untuk tanah pertanian maupun tanah non pertanian. Pembinaan makna kongkret terhadap pemerataan penggunaan tanah termasuk upaya pelaksanaannya dalam satu kerja yang bersifat koordinatif, komutatif dan transparan lalu, dalam kaitan dengan prinsip maksimalitas, sejauh mana dapat diberikan hak atas tanah kepada WNA dan badan hukum asing secara

¹⁷ Luvian Soetoro, 1996, *Land dan Air: Cakrawala Baru bagi Indonesia dan Indonesia* Forum 23-34, IJSSIL Yogyakarta, hal. 44-45

bertanggung jawab dengan harapan-balasan tertentu.

Tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberpukuan kepada kepemilikan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, secara langsung berakibat kurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apa pun yang dirumuskan seharusnya memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Encukahan hak atas tanah untuk kepemilikan industri harus dengan cara yang wajar tidak merugikan masyarakat banyak.

Asas-asas hukum yang dapat diakomodir hukum bisnis baik yang bersumber dari asas-asas Hukum Perdata/Hukum Dagang maupun asas-asas Hukum Publik, pada dasarnya dapat diartik menjadi asas-asas hukum dan bagan-bagan hukum tertentu yang mengandung nilai-nilai untuk melindungi berbagai aspek kehidupan bermasyarakat di dalam kegiatan bisnis dalam penerapan yang luas.

Asas-asas utama dari hukum bisnis yang sangat perlu mendapat perhatian antara lain adalah

- a) asas keseimbangan dan keperluan;
- b) asas pengakuan publik;
- c) asas campur tangan negara terhadap kegiatan bisnis.

Sedangkan asas-asas hukum yang bersumber dari Hukum Perdata atau Hukum Dagang pada dasarnya hanya menyangkut satu segi saja, yaitu khusus mengenai hubungan hukum para pihak di dalam suatu kegiatan bisnis.⁷⁷

Pasal 14 UUPA sejak semula telah mengutamakan perlunya dibuat rencana umum berkegiatan dengan persediaan, penuntutan, dan penggunaan

⁷⁷ Sri Ranti Hartono, 2010, *Konsep Sektoral Dalam Hukum, Manda Maju Bandung*, hal. 40.

(investasi), permintaan perpanjangan dan pembaruan hak dapat dilakukan sekaligus dengan pembayaran uang pemukiman yang dicerminkan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan hak.

Namun di dalam PP tersebut juga tidak terdapat ketentuan yang tegas mencegah monopoli penguasaan dan penggunaan tanah oleh satu kelompok atau golongan tertentu. Meskipun demikian, hal itu berarti bahwa monopoli penguasaan dan penggunaan tanah ditegaskan Pasal 13 Ayat (2) UUPA menentukan bahwa pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria (tanah) dan organisasi-organisasi dan perserikatan yang bersifat monopoli swasta. Selanjutnya, dalam Ayat (3) ditemukan bahwa usaha-usaha pemerintah dalam lapangan agraria (tanah) yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

Di Indonesia ini, masih perlu perhatian yang lebih banyak bagi sebagian terbesar lapisan masyarakat, yang belum sepenuhnya mendapatkan haknya untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah. Tanpa mengabaikan betapa penting menyediakan pramuka hukum untuk mendukung regulasi, dan meningkatkan daya saing, maka perhatian pemerintah kebijakan pertanian sangatlah diperlukan. Kebijakan pemerintahan ditrahilkan ke pemilikan yang cenderung populis di mana tanah lebih ditempatkan pada fungsi sosial ekonomi masyarakat dan pemberian modal konkret secara-punya keadilan sosial yang menjadi misi utama UUPA.

Tanah yang tersedia tidak untuk keperluan pertanian, perumahan

namun untuk keperluan industri luasnya sangat terbatas, terutama di daerah-daerah perkotaan yang jangkai tanah itu mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi, sehingga tidak mengherankan bila semua orang betahuan untuk mendapatkannya, baik sekedar untuk tempat tinggal, ataupun untuk berusaha.

Agar tanah yang luasnya sangat terbatas itu dapat dipergunakan secara efektif dan efisien pada waktu yang tepat, perlu adanya Rencana Tata Guna Tanah, di mana ditetapkan peruntukan dan penggunaan tanah yang ada di wilayah secara jama besar, sehingga merupakan Rencana induk (Master Plan) bagi Daerah yang bersangkutan.

Dengan adanya Rencana Tata Guna Tanah para calon pemodal modal (investor) dengan mudah memperoleh kepastian tentang hak atas tanah yang diperlukannya, sehingga mereka dapat menyedutkan rencana usahanya dengan peruntukan tanahnya. Dalam hal ini Pemerintah daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menyusun Rencana Tata Guna Tanah yang bertanggung jawab (*responsible and reasonable*) bagi penanaman modal di daerahnya dengan memperbedakan lima peruntukan (*zoning*) yang sudah maja.

Sampai saat ini belum ada undang-undang tentang Tata Guna Tanah, bahkan lahir Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penguasaan Tanah yang mengindik kepada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Peraturan Ruang tidak mengindik kepada Undang-Undang Pertambahan karena belum ada.

ULIPA sendiri sebenarnya cukup memberi perlakuan untuk membangun industri. Dalam pasal 14 Ayat (1) ULIPA antara lain dinyatakan bahwa pemerintah perlu membuat suatu rencana umum mengenai penyediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk keperluan memperluas, membangun industri, transmigrasi, dan pertambangan. Dalam penjelasan pasal 14 antara lain di uraikan, "mengingat akan corak perekonomian negara di kemudian hari di mana sebagai prioritas kegiatan dan pertambangan (ayat 1 huruf d dan e). Perekonomian itu tidak bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, peternakan, perikanan, industri, dan pertambangan, tetapi juga ditujukan untuk mengajukannya".

Industrialisasi adalah suatu proses yang terbukti dalam sejarah, telah menimbulkan perubahan-perubahan mendasar dalam suatu masyarakat dan memberikan berbagai bangsa kepada kemajuan (material, social, and spiritual), tetapi juga kebudayaan dan spiritual. Memang, industrialisasi, kemakmuran yang ditimbulkan, dan sekularisasi yang mengiringinya, sering disebut sebagai sebuah negara yang telah maju per perekonomiannya, dengan tingkat pendapatan per kapita yang tinggi. Tetapi-tetapi mereka memiliki kesempatan dan kemampuan yang lebih besar untuk mengatasi masalah-masalah itu. Apalagi sebagian kaum tidak sebagian besar masalah-masalah kebudayaan dan spiritual, bersumber pada masalah kemiskinan dan keterbelakangan. Apabila yang terakhir itu dihapuskan, maka sumber masalahnya juga hilang dan kesempatan untuk

menciptakan hal-hal yang positif menjadi terbuka.

Satu hal perlu diingat di sini, bahwa kritik terhadap industrialisasi, betapa pun ketatnya atau mendesaknya, tentunya tidak sedemikian jauh sehingga mengurungkan niat suatu bangsa atau masyarakat yang belum berkembang untuk melakukan industrialisasi. Jika berdiri, seorang pengkritik usapanis terbesar industrialisasi abad ke-19, tidak juga mengesahkan keprihatinan untuk membatasi industrialisasi. Ia memang menolak kapitalisme tetapi tidak industrialisasi.

2. Aspek Kualitas Sosial dalam Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri

a. Konsep dan Teori Kualitas Sosial

Kewajiban pemerintah adalah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan perburuhan diusahakan sedemikian rupa sehingga meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri maupun keluarganya. Selain pemerintah tidak berhak memonopoli usaha-usaha di lapangan agrikultur khususnya pertanian umum, demikian pula pemerintah berusaha memajukan kegiatan dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan dalam usaha-usaha di lapangan agrikultur. (Pasal 13 UUPA).

Untuk menjamin adanya kesempatan hukum maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah (Pasal 19). Upaya perburuhan pemilikan, penggunaan dan penggunaan tanah maka yang diuji adalah terciptanya

keadilan sosial, yaitu masyarakat yang tanpa penghisapan dalam suatu masyarakat yang berkeadilan sosial. Suatu masyarakat yang berkecukupan sandang, pangan, papan dan kebutuhan ekonomi yang lain serta kebutuhan memperoleh keadilan.

Kewajiban-kewajiban yang dituntutkan kepada penguasa/pemertua tanah, ditunjukkan kepada pelaksanaan tugas-tugas untuk menjaga kesuburannya serta keruasannya. Keadilan sosial, melingkupi-meliputi mengartikan kemakmuran juga sebagai kebahagiaan, kesejahteraan dan kemendekaan. Dalam penjelasan U.U.D 1945 terhadap pasal 33 dikatakan bahwa dalam pasal 33 terdapat dasar demokrasi ekonomi, kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang.

Aspek keadilan sosial dapat dengan menetapkan strategi pemerintahan. Dalam hal ini pemerintah melaksanakan 8 jalur pemerintahan, yang tidak saja meliputi pemenuhan kebutuhan ekonomi, tetapi juga pemerintahan kesempatan memperoleh keadilan.

Jadi selanjutnya, bahwa keadilan dan kemakmuran bukanlah hanya menjadi tanggung jawab pemerintah negara seperti yang dimaksudkan oleh pasal 33 U.U.D 1945 tetapi juga dituntutkan partisipasi orang-badan hukum baik dengan menetapkan pembatasan-pembatasan penggunaan haknya maupun pembatasan kewajiban yang harus dilakukan demi tercapainya kemakmuran bersama tersebut.

Filsuf Inggris Jeremy Bentham merupakan seorang tokoh yang

sangat berpengaruh dengan konsep-konsep di *Pragmatism and Utilitarianism*. Air berdasarkan pada *Principles of Morals and Legislation* dan *The Theory of Jurisprudence*. *Utilitas* adalah menyatakan bahwa alam telah menengahkan minat manusia di bawah pemerintahan dari 2 prinsip benda-benda, yaitu kesakitan dan kesenangan (*pain and pleasure*). Semalamana kedua hal itulah yang menentukan apa yang baik, apakah kita lakukan maupun menetapkan apa yang akan kita perbuat. Tidak itu menelusuri pada demikian

"I am an adherent of the *Principle of Utility*, when I measure my approval or disapproval of any act, public or private, by its tendency to produce pains and pleasures, when I use the terms just, unjust, merit, demerit, good, bad, as interchangeable terms which embrace the idea of certain pains and certain pleasures, and have no other meaning whatsoever."

Asas adalah seorang penganut dari *Utilitarianism*, bilamana saya mengukur persetujuan atau ketidaktepatan saya terhadap sesuatu perbuatan, umum atau pribadi, berdasarkan kecenderungannya untuk memberikan kesakitan dan kesenangan, bilamana saya mempergunakan istilah-istilah baik, buruk, sudah dan sudah tidak, baik, buruk, sebagai istilah-istilah komprehensif yang mencakup ide mengenai kesakitan bersama dan kesenangan bersama, dan tidak mengulangi makna lainnya apapun.¹¹

Para penganut utilitarianisme tidak mempergunakan ide-ide seperti hukum alamiah dan asas-asal dalam teori keadilan mereka. Konsep keadilan dan aliran ini didasarkan pada asas kemanfaatan dan kepentingan manusia. Keadilan mempunyai arti sebagai suatu keadilan yang sepenuhnya ditemukan oleh keadilanannya, yaitu kemampuannya menghasilkan kesenangan yang terbesar bagi jumlah orang yang

¹¹ The *Utilitarian*, 1970 (p. 104 & 113)

terbanyak. Keadilan mengatur hak-hak atas milik pribadi dan mengandung suatu pengakuan terhadap hak atas hak-hak masing-masing orang. Menurut John Stuart Mill (*1791-1872*) ada keadilan menyuarakan suatu aturan kelakuan dan suatu keinginan yang mendukung aturan itu.

Rak dan sudut ideologi Pancasila maupun dari sudut kerangka Undang-Undang Dasar jelas bahwa kemerdekaan dan kelahiran Republik Indonesia ialah, seperti terungkap dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Oleh karena itu sudah dipahami bila kebijakan pembangunan lebih menonjolkan segi pemerataan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan bagi terwujudnya keadilan sosial. Asas pemerataan yang menuju kepada terciptanya keadilan sosial direncanakan untuk diwujudkan dalam berbagai langkah dan kegiatan melalui delapan jalur pemerataan, yaitu:

- 1) Pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya pangan, sandang dan perumahan
- 2) Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan
- 3) Pemerataan pembagian pendapatan
- 4) Pemerataan kesempatan kerja
- 5) Pemerataan kesempatan berusaha
- 6) Pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita
- 7) Pemerataan pemerataan pembangunan di seluruh wilayah tanah air
- 8) Pemerataan kesempatan memperoleh keadilan^{1,2}

Delapan jalur pemerataan hasil pembangunan ini jelas

^{1,2} Emil Salim, 1984, *Pencapaian Pembangunan dan Pemerataan Pembangunan* (Indo Daya Press, Jakarta), h. 67

mengungkapkan komitmen Pemerintah menyebabkan pembangunan yang memungkinkan terwujudnya keadilan sosial. Tersempul di sini pokok-pokok yang perlu dikembangkan untuk menjangkau mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan dan ditandatangani dengan, kasih dan maknanya sebagai pencerminan dan perwujudan cita-cita masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila.

Perwujudan keadilan sosial tersebut dalam dirinya pemerataan dan penghapusan marabahaya serta perkehidupan mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan. Belajar dari nilai dan insight etis-etis ini namun lingkup pemelipiatannya harus terwujudkan dalam ruang lingkup yang mengandung sistem yang berbeda-beda dan kelompok masyarakat yang berlainan kepentingan.

Delapan jalur pemerataan harus diwujudkan dalam ruang lingkup dengan berbagai ragam keseimbangan seperti keseimbangan-keseimbangan antara pusat dan pinggiran pemerintah, antara kota dan desa, antara berbagai macam ragam suku-suku bangsa yang terdapat di tanah air kita, antara kepentingan konsumsi masyarakat yang kaya dan yang miskin, antara kepentingan investasi dan konsumsi, antara eksploitasi sumber alam terhadap konservasi sumber alam, antara cara membangun dan asas terhadap cara membangun dan bawahi, dan seterusnya.

Tanah sebagai unsur ruang yang strategis pemanfaatannya tidak dapat dilepaskan dari penetapan ruang wilayah. Demikian pula halnya dengan pemetaan ruang yang pada hakekatnya antara lain merupakan

pengaturan peredaran, penggunaan, dan penuntukan tanah di mana perlu diatur pola pengembangannya untuk menyesuaikan tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya lainnya dalam satu keadaan lingkungan yang serasi, dinamis, dan bernuansa jangka panjang.

Pasal 16 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Ruang memantapkan bahwa pemanfaatan ruang dikembangkan pada penyelenggaraan tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas penataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2. Menurut pasal itu, penataan ruang berdasarkan 1) Menjaminlah ruang bagi semua kepentingan sesuai terpadu bendaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan, 2) Keterjukaan, pertanggung jawaban, keadilan dan perlindungan hukum.

Dalam Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya melalui pengaturan kelembagaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya sebagaimana satu keadaan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dengan demikian, pengendalian tata guna tanah merupakan upaya pemerintah yang berkaitan pengaturan dan penatagunaan penanukan, peredaran dan penggunaan tanah untuk menwujudkan rencana tata ruang wilayah yang digariskan.

Berhubungan dengan hal tersebut, pengelolaan tata guna tanah bertujuan untuk dapat menjamin terwujudnya leleb penggunaan tanah dan leleb pemeliharaan tanah serta lingkungan hidup, kemurahannya peruntukan tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, dan kemurahannya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

b. Penggunaan Tanah Untuk Industri yang Berkeadilan Sosial

Pesatnya pembangunan banyak memerlukan tanah, yang berakibat semakin sempitnya labas pertanian, baik untuk pemukiman maupun industri Dengan demikian tanah pertanian berubah fungsinya Bukan saja fungsi penggunaannya tetapi juga fungsi ekonomisnya.

Labas mengatur penggunaan tanah, perlu dipertimbangkan fatwa tata guna tanah, yang merupakan penilaian teknis obyektif dan salah satu haluan pertimbangan labas mengemukakan penyelesaian pemertahanan sesuatu hak atas tanah dan pemberian ijin penggunaan tanah. Tujuan adanya fatwa tata guna tanah ialah, agar setiap pemertukaan dan penggunaan tanah terjamin terwujudnya asas kelestarian keseimbangan dan optimalisasi

UUPTA sudah memberikan landasan hukuan bagi penggunaan tanah di Indonesia Landasan tersebut tercantum dalam pasal 14 dan pasal 15 UUPTA Namun demikian pelaksanaan dari kedua pasal tersebut belum pernah ditetapkan Semencara lembaga atau instansi yang menangani

bidang guna guna tanah sudah lahir sebagai UUPA sendiri diundangkan.

Acas dasar belum adanya undang-undang UUPA guna guna, Pemerintah telah mengeluarkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berkaitan dengan pembastisasi rencana penggunaan tanah kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut antara lain .

- 1) Program catur tertib bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No 7 Tahun 1979 Program catur tertib pertanahan ini sebagai pelaksanaan dari Tap MPR IV/MPR/1978 tentang Crisis Bekerja Hukun Negara yang mengbariskan menua kembali penggunaan tanah Catur tertib pertanahan meliputi
 - a. Tertib Hukum Pertanahan
Tertib ini sebagai usaha untuk menua berbagai permasalahan yang dihadapi hukum pertanahan seperti melongkahi prosedur pelaksanaan dan Undang-undang Pokok Agraria
 - b. Tertib Administrasi Pertanahan
Tertib ini sebagai usaha untuk menungkatkan kemampuan kerja dan aparat agraria.
 - c. Tertib Penggunaan Tanah
Untuk mencegah penggunaan tanah yang dapat menahullkan kesuburan tanah
 - d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup
- 2) Penyediaan dan Penggunaan Tanah Bagi Perumahan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 5 Tahun 1974
Kebijaksanaan ini merupakan sarana hukum untuk mengatasi keperluan tanah bagi perumahan sebagai konsekuensi makin meningkatnya usaha-usaha pembangunan di Indonesia. Pembangunan industri memang tidak merupakan tujuan akhir dan pembangunan di Indonesia. Namun demikian sektor industri ini tidak harus mendesak sektor lainnya, terutama sektor perumahan. Pembangunan industri tidak boleh mengurangi persediaan tanah-tanah pertanian. Atas dasar itulah, di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut ditentukan syarat-syarat tertentu dalam memilih tanah bagi pembangunan industri, yaitu:
 - a. sejauh mungkin dihindari pengurangan tanah pertanian yang subur
 - b. diusahakan memilih dan menggenatkan tanah yang kurang produktif
 - c. hendaknya dihindari pemindahan penduduk dan campur kediamannya
 - d. harus mencegah terjadinya pencemaran atau pencemaran lingkungan
- 3) Pengaturan dan Penetapan Luas Tanah Untuk Tanaman-tanaman

tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 28 Pp Tahun 1991 Kebijakan ini sebagai upaya untuk menyelaraskan penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan yang mendukung perekonomian negara dan kebutuhan pokok masyarakat.

UUPA ternyata cukup efektif dalam memproyeksikan arah perekonomian negara dimasa yang akan datang. UUPA telah menggambarkan pentingnya peranan industri dan pertumbuhan di masa yang akan datang dalam menggerakkan perekonomian di Indonesia. Karena itulah, UUPA menggariskan perlunya perencanaan untuk pemediaan tanah dalam rangka memajukan berbagai sektor pembangunan, termasuk sektor industri.

Namun, sayangnya, perencanaan (kompleks) mengenai peruntukan, penggunaan, dan pemediaan tanah untuk berbagai sektor pembangunan, baik yang berupa *master planning* maupun perincian dalam rencana-rencana khusus (*regional planning*) dan tiap-tiap daerah belum terealisasi.

Kemungkinan tersebut menimbulkan berbagai permasalahan yang ruang cunak menguasai permasalahan itu ruang tersebut, perlu di tingkatkan usaha untuk mengatur usaha secara terpadu kegiatan, jenis, intensitas, dan lokasi pembangunan melalui kegiatan pemetaan ruang. Karena itu, sangat penting adanya undang-undang tentang tata ruang sebagai landasan hukum guna mengoperasionalkan penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Hal ini telah terwujud dengan diundangkannya Undang-Undang No 24 Tahun 1992 tentang Peraturan Ruang.

3. Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri

Dalam operasionalisasi yang paling lampak, setidaknya selama ini terdapat tiga pemikiran strategi industrialisasi yang berkembang di Indonesia, di mana ketiganya pernah diaplikasikan secara tersendiri maupun bersama-sama. Pertama, strategi industrialisasi yang mengembangkan industri-industri yang berspektrum luas (*low-tech industry*). Pada kenyataannya, strategi ini lebih menekankan pengembangan industri-industri berbasis impor (*low-tech industry*) industri negara lain. Contohnya adalah industri elektronik, tekstil, kimia dan lain-lain. Kedua, strategi industrialisasi yang mengutamakan industri-industri berteknologi canggih berbasis impor (*high-tech industry*), seperti industri pesawat terbang, industri perikanan dan senjata militer, industri kapal, dan lain-lain. Ketiga, usaha hasil pertanian (*agribusiness*) berbasis dalam negeri dan merupakan kelanjutan pembangunan pertanian.¹³¹

Ketiga pemikiran tersebut mendapatkan legitimasi yang sama-sama kuat mengingat terdapat argumen-argumen yang rasionalisasinya. Industrialisasi dengan pendekatan "*low-tech industry*", Indonesia memiliki beberapa keunggulan yang memadai seperti tenaga kerja murah dan sumberdaya alam, sehingga negara-negara maju tertarik untuk melakukan investasi di Indonesia. Yang lebih penting lagi, pada jangka panjang diharapkan Indonesia bisa mengambil pelajaran dan teknologi dari industri-industri asing tersebut. Kemudian strategi "*high-tech industry*", berpandangan

¹³¹ Heryanto, *Strategi Industri: Pembangunan dan Perkembangan Industri di Negara-Negara Berkembang*. Yayasan Mula Perada Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Pembangunan UPPH, Bandung, 1988, h. 239.

bahwa dalam jangka panjang hanya melalui pendekatan inilah pertumbuhan pertumbuhan ekonomi tetap bisa tergas karena relatif menghasilkan nilai tambah yang besar. Sedangkan apabila mengandalkan kepada sektor primer, di samping nilai tambahnya kecil di lain pihak juga mudah disaingi oleh negara lain. Sedangkan strategi "import-substitution" percaya, bahwa industrialisasi akan berjalan apabila benar-benar berdasarkan kepada kemampuan di negara yang bersangkutan. Keuangan Indonesia berletak di sektor pertanian, oleh karena itu industrialisasi yang dicapai haruslah berpindah kepada sektor tersebut. Jika tidak demikian, maka industrialisasi tersebut hanya akan menimbulkan masalah ketimpangan pendapatan dan pengangguran.

Terlepas dan perdebatan tentang pola industrialisasi yang dipakai, kenyataan yang sama-sama disepakati pada awal-awal pemerintahan Orde Baru adalah bahwa rendahnya tingkat industrialisasi yang dijalankan oleh Indonesia.

Hal Hal bahwa mengungkap mengenai Indonesia merupakan negara berkembang terbesar di dunia dengan industrialisasi rendah. Jika produksi manufaktur dan negara-negara yang lebih kecil, seperti Philipina dan Hongkong, telah melampaui Indonesia. Sektor "patrik" sangat kekurangan bahan input, terutama yang berasal dari luar negeri. Ingrid Palmer menambahkan, dalam studinya tentang industri pada periode awal ini, mendokumentasikan kecilnya keuntungan di industri pemintalan benang, karena sangat tergantungnya industri tersebut pada surplus benang impor. Ketika surplus habis, hanya perusahaan yang dengan mudahnya gulung tikar.¹²

Oleh karena keterbelakangan industrialisasi tersebut, maka segera ditempuh berbagai upaya untuk melakukan industrialisasi dengan harapan agar kelas diperoleh kemajuan ekonomi. Tetapi upaya-upaya tersebut tentunya tidak

¹² Hal Hill, *Transkripsi Ekonomi Indonesia Sejak 1945 - Sebuah Studi Kritis dan Interpretasi*, PAK 1974 berkejasama dengan PI, Tuna Wacana, Yogyakarta, 1990, hal. 24.

bisa dilakukan tanpa penjurusan secara matang, khususnya terhadap implikasi yang bakal ditimbulkan. Pada periode ini, pilihan-pilihan tersebut itu malah bertumpu kepada kondisi negara yang serta terbatas, baik dalam hal modal, kualitas sumberdaya manusia dan manimnya teknologi. Realitas ini sebenarnya membatalkan tentang sedikitnya alternatif yang bisa dipilih oleh pengambil kebijakan untuk menyelenggarakan industrialisasi, disatu sisi bantuan asing sangat diharapkan kehadirannya dan di sisi lainnya sektor yang dikembangkan harus mengacu kepada potensi ekonomi domestik yang bisa dikerjakan oleh sebagian besar masyarakat. Pilihan tersebut kelihatannya sederhana, tetapi dalam pelaksanaannya tidaklah semudah itu.

Alhikmah, seperti halnya hampir semua negara sedang berkembang lainnya, proses industrialisasi Indonesia dilopang oleh sejumlah besar kebijakan yang sangat protektoris di bidang perdagangan dan industri. Termasuk di dalamnya penggunaan bea masuk dengan persentase nominal dan efektif, bahkan masuk keperguruan industri barang konsumsi jauh melebihi persentase yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara lainnya, penggunaan pungutan non-tarif (*non-tariff barrier*) yang meluas dan bahkan lindungan awal terhadap impor. Cara itu ditempuh oleh Indonesia dengan maksud yang jelas, bahwa pada saat industri-industri domestik masih belum bisa memproduksi secara efisien maka harus dihindarkan dan persaingan pihak asing.¹²

Industrialisasi harus mendukung potensi daerah, yang sekaligus mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Industrialisasi tidak boleh lagi di

¹² Thee Kiat Wee, 1998, *Industrialisasi di Indonesia: Berbagai Aspek*, IPIES, Jakarta, p. 28-29.

pusatlah hanya di Jawa, tetapi harus menyebar ke wilayah-wilayah keluar Jawa. Akan tetapi, penyebaran tersebut harus tetap menyebar pada prinsip "optimal factor cost": penempatan suatu industri di suatu lokasi yang strategis dengan biaya paling minimum, yang mencakup biaya-biaya transportasi, informasi, pengadaan bahan baku, produksi, distribusi, dan lain-lain.

Pada industrialisasi juga harus berorientasi pada peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat. Oleh karena mengutamakan tingkat efisiensi dan produktivitas. Artinya perkembangan industri manufaktur harus memprioritaskan kesempatan kerja tetapi tidak semata-mata hanya berlandaskan pada prinsip *full employment*, melainkan *productive employment*. yakni menciptakan kesempatan kerja sebanyak mungkin, tetapi produktif (di tidak berarti bahwa semua industri harus padat karya, tetapi harus ada pemilihan industri-industri menurut intensitas permodalan sebagai kerja dan modal. Ada jenis-jenis industri (atau bagian-bagian tertentu dalam suatu proses produksi) yang memang tidak bisa dilakukakan dengan metode produksi yang padat karya dan ini tidak harus begitu dampaknya sangat kecil terhadap kesempatan kerja. Melalui total keterampilan produksi (keterampilan langsung plus tidak langsung) kedepan dan kebelakang dan industri yang padat modal tersebut dengan industri-industri lain yang padat karya akan menciptakan *total employment effect* yang besar. Selain meningkatkan kesempatan kerja, demi tujuan pemerataan, lokasi peralihangunan industri juga harus di usahakan menyebar keseluruh pekarang tanah ini. Yang dimaksud dengan kata "diusahakan" adalah bahwa penentuan lokasi suatu industri tentu harus didasarkan pada prinsip

melakukan kegiatan usaha (seperti yang telah dibahas sebelumnya).

a. Pembangunan Kawasan Industri

Salah satu tonggak sejarah yang telah dikembangkan kawasan industri di Indonesia adalah penyelenggaraan seminar *Industrial estate* pada tanggal 29-31 Oktober 1970 di Jakarta, dan pembentukan sebuah Panitia Teknik Konsultasi oleh Departemen Perindustrian. Tahun 1969 sebagai tonggakinya, yaitu peristiwa datangnya para pedagang Australia yang telah mendukung bergeraknya pemerintah dan kepuasan tentang pembentukan kawasan industri.

Kepanitiaan dimaksud di atas, yang terdiri dari panitia pengarah, panitia penyelenggara dan kelompok kerjanya telah di bentuk sejak tanggal 15 April 1970 dengan surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 98/VI/SK/1970 tertanggal 4 Mei 1970. Latar belakang diselenggarakannya seminar tersebut adalah dalam rangka persiapan pembangunan lingkungan industri (*industrial estate*), yaitu dalam pembangunan lima tahun di bidang perindustrian dalam dunia itu, telah dipikirkan sebagai industri pada umumnya. Adapun maksud dan tujuan penyelenggaraannya adalah untuk menyusun konsep, kebijaksanaan dan program pembangunan lingkungan industri yang memadai. Ada kondisi lain yang terjadi pertama pada waktu itu, yaitu bahwa persoalan pembangunan lingkungan industri telah berkembang menjadi masalah nasional. Telah banyak pemang di luar Indonesia Departemen Perindustrian, yang berkeinginan untuk membantu

kegiatan pembangunan lingkungan industri dan memperbaiki pelayanan yang efisien dan efektif.

Pembentukan panitia induk yang bertugas mengkoordinasikan usaha-usaha pembinaan lingkungan industri di Indonesia oleh Menteri Negara Ekonomi, Keuangan dan Industri, melalui Surat Keputusan No. Kep/52/Ek/ind/1970 tanggal 15 September 1970. Adapun latar belakang pembentukan panitia induk koordinasi ini adalah dalam rangka menyesuaikan dan mengembangan sektor industri, yang memperbaiki usaha-usaha yang mendorong ke arah pembinaan lingkungan industri. Aktivitas itu menyinkron kegiatan berbagai departemen dan instansi yang ada hubungannya dengan program lingkungan industri..

Adapun tugas panitia koordinasi ini antara lain adalah untuk membuat pedoman-pedoman dalam membina lingkungan industri mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan antara instansi pemerintah dan panitia-panitia di daerah yang sudah atau akan dibentuk. Yang sudah ada pada waktu itu adalah panitia persiapan pembentaban lingkungan industri *redesraaf estate* di daerah Cibacup yang telah dibentuk dengan Surat Keputusan Menteri Negara Ekonomi, Keuangan dan Perindustrian No. Kep. 14/MEK/IND/53/1970

Selain itu masalah pembentukannya adalah untuk membantu dan mendorong usaha pembinaan lingkungan industri dengan menampung dan berusaha menyelesaikan persmasalahannya. Pada tanggal 16 Oktober 1970 Menteri Negara Ekonomi, Keuangan dan Perindustrian telah menetapkan

insentif juga pemerintah tidak termasuk di atas, untuk memfasilitasi dan dimulainya pelaksanaan pendirian lingkungan industri di Indonesia. Hal dengan mengadakan perundingan dengan pihak swasta asing dan dalam negeri yang harus mengikutinya yang dilakukan dengan landasan beberapa pedoman kebijakan sebagai berikut

- a) Pemerintah RI telah menganggap perlu untuk mulai mendirikan lingkungan industri.
- b) Lokasi suatu lingkungan industri ditentukan oleh pemerintah RI
- c) Dalam hal-hal yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah RI sendiri, pengusaha swasta asing atau dalam negeri dapat membantu menyelenggarakan pendirian lingkungan industri. Adapun bantuan tersebut dapat meliputi:
 - 1) Pembiayaan dari survey awal (*preliminary survey*) sampai dengan selesai dikerjakan.
 - 2) Membiayai secara fisik.
 - 3) Membiayai akumulasi tenaga perhubungan-pemukiman yang diperlukan
 - 4) Menjalankan promosi
- d) Pemerintah akan membiayai suatu negara lingkungan industri nasional
- e) Setiap lingkungan industri harus dapat membiayai dirinya sendiri
- f) Lingkungan industri dapat dibayar, diatur dan diurus oleh pemerintah seluruhnya dalam kerja sama dengan pihak swasta atau oleh pihak swasta seluruhnya dengan pengawasan pemerintah

g) Modal yang ditanam dalam lingkungan industri, dapat diperlakukan sebagai modal investasi di bawah UU No. 1/1967 tentang penanaman modal asing (PMA) atau UU No. 30/1968 tentang penanaman modal dalam negeri (PMDN), yang dapat berupa modal nyata atau modal penanaman.

Kondisi dan beberapa permasalahan dalam proses pembentukan lingkungan industri sebagaimana terumuskan dalam bahan-bahan seminar *Industrial Estate* pada tahun 1971 dapat digambarkan sebagai berikut:

Di daerah khusus industri Jakarta Raya (DKI Jaya), pada waktu itu tengah dalam proses penilaian pihak departemen pekerjaan umum kota-kota listrik (PUPK) pengembangan beberapa lingkungan industri Ancol, Pulogadung, Cipinang dan Cibirang.

Adapun kriteria penilaiannya yang dipergunakan pada waktu itu antara lain adalah a) jarak ke pelabuhan-perminal (*distance to terminal*), b) tenaga kerja (*labor*), c) pasar (*market-availability*), d) daerah industri yang sudah ada (*existing industrial area*), e) ketersediaan busa transportasi (*road network*), f) tenaga listrik (*electric power*), g) persediaan air (*water supply*), h) kemudahan perolehan tanah (*land-availability*), i) kemungkinan pengembangan lebih lanjut (*labor expansion*), j) rencana tata-ruang (*masterplan*), k) pengalihan/penyempunan (*displacement*), l) biaya operasional (*operating cost*), m) jenis industri (*type of industry*).

Gubernur DKI Jaya waktu itu. Dalam pidato sambutannya, mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan pengembangan lingkungan industri di daerah Jakarta :

- 1) bahwa DKI tetap terbuka bagi para investor dalam maupun luar negeri yang akan beroperasi di Jakarta. Sekalipun telah dimasak adanya lahan-lahan yang kurang sesuai dan tidak cukup tersedia pascapada yang diperlukan. Beberapa wilayah industri yang telah direvisikan dan disalahkan, kecuali Ancol. Ternyata kurang cukup menarik timbul gejala untuk memilih tempat-tempat yang relatif lebih menyenangkan (favorable), misalnya di jalur-jalur sepanjang jalan raya Jakarta-Bogor, suatu kondisi yang tidak dapat dibiarkan berlamban-lamban.
- 2) DKI telah menetapkan suatu wilayah seluas 300 ha di Pulo Gadung untuk dikembangkan sebagai lingkungan industri (industrial estate) sesuai dengan rencana tata ruang kawasan kota dan didasarkan atas pertimbangan beberapa faktor yang menguntungkan, yaitu keadaan tanah yang datar dan sebagian besar berupa sawah dan tegalan, kesesuaian perluasan masih cukup besar di samping sektor tenaga kerja dan fasilitas transportasi.
- 3) Terdapat percobaan penggunaan tanah (land-use) dan administrasi pertanahan (land administration) yang menyangkut daerah perkotaan yang belum tentu diatur dalam undang-undang pokok agraria (UUPA), maupun

tekstil dan produk perkebunan/tektul/industri dan planorasi), dan
Cirebon (untuk industri produk pertambangan dan industri kimia/kemurnaan
and perlu reformasi industri).

Seperti telah dikemukakan di atas, di daerah Cilacap telah dibentuk
panitia persiapan pembentukan *industrial estate* dengan surat keputusan
Menteri Negara Ekuin No 14/MEK/UN/3/1970. Pembentukan panitia itu
diselesaikan dengan telah digukannya kepada pemerintah suatu gagasan
pembentukan *industrial estate* oleh sebuah perusahaan swasta asing di
Awaralla.

Sepanjang mengenai persoalan peruntukan, Ebedi Harsono sebagai
pejabat dan penyaji dari Departemen Dalam Negeri, telah mengemukakan
kondisi yuridis hukum tanah dan kesulitan yang dihadapi oleh perusahaan
industri. Bahwa kesulitan yang dihadapi pengusaha (industri) dewasa itu,
selain di bidang yuridis dan prosedur-prosedur, juga di bidang finansial
terdapat masalah harga tanah yang terus naik, serta masalah *planning*
dimana terdapat masalah kelayakannya lokasi tanah dengan *planning*
daerah yang sebelumnya tidak diketahui oleh perusahaan dengan keharusan
membayar kepada pemerintah daerah-praktik di daerah khusus itu kewa
untuk memperoleh dispensasi.

Tentang persoalan umum pengembangan lingkungan industri sendiri
yang telah tertera dalam hasil seminar Industri tahun 1970 tersebut di atas
adalah sebagai berikut

- 1) Bahwa dengan berpedoman pada pasal 33 UUD 1945 dan ketentuan
MPRS No XXIII Tahun 1966 tentang pembaruan landasan ekonomi.

- keuangan dan perabogunan, pembantuan lingkungan industri hendaknya segera dilakukan. Mengingat perlunya peningkatan produktivitas yang menyeluruh dengan pemandirian tenaga dan pemsarana tenaga listrik, air dll. (antara lain sebagai berikut)
- 2) Saran untuk mempersiapkan sarana-sarana *infrastructure* yang memungkinkan industri-industri dalam lingkungan industri bekerja lebih efisien. Dalam arti produktivitas dapat ditingkatkan, sehingga daya saing terhadap barang-barang impor dapat ditinggi
 - 3) Yang diartikan dengan lingkungan industri (*industrial estate*) adalah pengelompokan industri yang mencakup
 - a) penetapan/pemertuan suatu wilayah/daerah yang dipersiapkan untuk penerimaan faktor-faktor ekonomi eksternal seperti penyediaan jasa-jasa dan layanan dengan pembangunan jaringan jalan, listrik, air dan sebagainya.
 - b) pengisian wilayah/daerah tersebut dengan unit-unit industri beserta fasilitasnya.
 - 4) Dependent dari suatu pembiayaan dan pengorganisasian, peranan dan koordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan swasta perlu dituntut.
 - 5) Penyediaan tanah merupakan hal yang paling utama Untuk itu diusahakan prosedur pembebasan tanah dengan pemberian ganti kerugian yang memudahkan bagi pemerintah, tetapi juga untuk menjamin kepastian hukum dan hak-hak bagi pemegang haknya, sesuai dengan hukum yang berlaku.¹⁴¹

Diperlukan pengunaan terhadap usaha-tanda mendirikan dan penataan-pemertan dalam pengurusan tanah yang akan dipergunakan untuk lingkungan industri. Juga, diperlukan adanya pemertan urutan prioritas bagi pembantuan lingkungan industri, baik dalam menentukan prosedur lingkungan industri, maupun dalam pemertan belakunya, yang didasarkan pada pendalaman-pendalaman *feasibility study* yang mendalam (teknik ekonomis) mengingau kelangkaan modal yang tersedia dan kebutuhan biaya yang besar

¹⁴¹ Erna Sihard, 2000, *Subsidi-subsidi di Indonesia Sejak Periode Reformasi Sampai Awal Kefasutan*. Penerbit PTB, Bandung, h. 21

Untuk memperlengkap dan mempertajam program proyek lingkungan industri yang telah meringkat kepalanya di Departemen Perindustrian, dengan bertaku surat bertenteng sejak tanggal 6 November 1970, telah dibentuk pada suatu sekretariat operasional proyek industri, yang bertugas antara lain mengumpulkan, menyalah dan menyajikan data tentang informasi kegiatan lingkungan industri yang selang berkegiatan; bekerja sama dengan badan-badan pembangunan lingkungan industri yang ada untuk mewujudkan terlaksananya perkembangan lingkungan industri. Sekretariat ini dalam pelaksanaan tugasnya memperhatikan hasil-hasil seminar

Ketentuan yang direrahkan di bidang perantara untuk dijabarkan dasar hukum pembangunan kawasan industri pada waktu itu adalah Permenologi No. 5 Tahun 1974 tentang pemerataan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Menurut Permenologi tersebut, *industrial estate* sebagai perusahaan yang dapat diberi tanah adalah - dengan Hak Pakai, Hak Guna Usaha, atau Hak Pengembalian sesuai dengan kebutuhannya adalah badan-badan hukum Indonesia yang seluruh modalnya berasal dari pemerintah dan atau pemerintah daerah (pasal 6 ayat 2) Permenologi No. 5 Tahun 1974).

Adapun penyediaan dan pemberian tanah untuk *industrial estate* yang diusahakan oleh Badan Hukum yang bermodal swasta disebutkan dalam Permenologi No. 5 Tahun 1974 termasuk selang akan diatur kemudian. apabila dalam perkembangan pembangunan dan

penyediaan lahan untuk usaha demikian itu diizinkan oleh pemerintah (pasal 6 ayat (7) Perundangan No. 5 Tahun 1974).¹⁹⁸ Para pemerintah yang dimaksud itu baru kemudian tertuang dalam Keppres No. 33 Tahun 1989 tentang kawasan industri.

Sejak tahun 1970 sampai tahun 1989, pengelola kawasan industri, baik untuk kawasan Palangdang (PT. JIEP, DKI), maupun untuk kawasan Cilacap (Jawa Tengah), Rungkut (PT. SIER, Surabaya, Jawa Timur), Medan (Sumatra Utara), Cilegon (Jawa Barat) dan lain-lain, hanya dipercayalkan kepada BUMN dan/atau BUMD. Sementara untuk daerah industri Pulau Batam, hanya dipercayalkan kepada swasta. Dalam periode 1970-1989 telah terdapat 3 wilayah industri seluas kurang lebih 2.270 ha. Terbesar di 7 propinsi, dan dikelola oleh BUMN.¹⁹⁹

Pada akhir PJPT I (1969/70-1993/94) yaitu dalam pemerintahan Republik ke V (1969/90-1993/94) dan sejangka pembangunan 25 tahun berikutnya – pemerintah menanggapi pertumbuhan sektor industri, dengan menciptakan iklim usaha yang lebih kondusif dan dengan memberikan beberapa kemudahan dalam penyediaan sarana, prasarana, fasilitas pendukung, serta penyediaan tanah. Untuk kepentingan penyediaan tanah pemerintahnya dilakukan dengan menerbitkan Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang kawasan industri jo. No. 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri. Dan mengizinkan beberapa ketentuan dalam kebijaksanaan pemanfaatan modal termasuk diantaranya pengurangan

¹⁹⁸ Moch. Husein Wargakomera, 2003, *Op. cit.* h. 295-296

mulai diperkenalkannya perusahaan swasta untuk mengelola perusahaan industri.

Keppres No. 53 Tahun 1989 ini, dapat disebut sebagai tonggak kedua pembangunan "lingkungan industri", dengan kawasan "industri" sebagai pedoman kita mengenai *cluster* yang kemudian dikembangkan. Adapun semula diberlakukannya Keppres No. 53 Tahun 1989 yang sempat diperbaiki dengan Keppres No. 98 Tahun 1989 dan kemudian diganti dengan Keppres No. 41 Tahun 1996 tentang "kawasan industri", dan beberapa kebijaksanaan deregulasi yang mengikutinya, adalah untuk

- 1) mempercepat pertumbuhan industri,
- 2) membebaskan kemendahan bagi pengembangan kegiatan industri,
- 3) mendorong kegiatan industri untuk berlokasi pada kawasan yang ditetapkan khusus untuk kegiatan industri,
- 4) menyediakan fasilitas kegiatan industri yang berwujudan lingkungan

Perkembangan jumlah kawasan dan jumlah pabrik demikian cepatnya, bersamaan era globalisasi ekonomi dengan pasar bebasnya serta kendala industri nasional sendiri memerlukan pemangunan dan seladig penguatpuluhan yang segera. Tantangan era globalisasinya termasuk antara lain misalnya adalah lahirnya kesepakatan tentang daerah perdagangan (*trade area*) antar negara-negara Asia (AFTA), atau antar negara-negara Amerika Utara (NAFTA), lahirnya *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) dan diterapkannya kesepakatan tentang pembentukan organisasi perdagangan dunia (*World Trade Organization-WTO*) dalam rangka persetujuan umum tentang tarif dan perdagangan (*General Agreement on Tariff and Trade-GATT*). Adapun beberapa kendala industri nasional

sendiri termasuk antara lain berupa sebarannya dalam pembangunan dan penerapannya penanggung, terbatasnya penguasaan teknologi, tidak meratanya persebaran industri, kurang meratanya struktur industri, adanya kecenderungan pemberian proteksi beberapa negara asing, dan adanya ketahanan pelanggaran hak atas tanah (HAM)

Dalam rangka menangani permasalahan-permasalahan yang diungkapkan di atas maka melalui pemerintah serangkaian paket kebijakan tanggal 23 bulan Oktober 1993 (PAKOK 93), paket kebijakan bulan Mei 1995 (PAKMEI 95) dan terakhir paket kebijakan bulan JUNI 1996 (PAKJUN 96) diharapkan untuk itu dapat lebih mendorong dan mempersiapkan industri nasional menghadapi persaingan global di pasar bebas. Di antara paket kebijakan tersebut terdapat kebijakan tentang penurunan tarif bea masuk sesuai jadwal yang ditetapkan dan mengeliminasi kontribusi non-tarif.

Selanjutnya, untuk mendukung beberapa persoalan pemerintah, telah diterbitkan pula serangkaian Peraturan Menteri Negara Agraria/Kep. BPN, baik dalam tahap perencanaan dan penetapan kawasan, untuk penetapan lahan kawasan, dalam pemberian hak atas tanah, maupun dalam tahap penyelesaian dan penggunaan kawasan. Dalam rangka mendorong berlabuh administrasi birokratis dalam pembangunan pabrik di daerah risikanya proses dan mendirikan bangunan sejauh mungkin dilakukan pada sistem *self-assessment* dan *post audit* dengan menetapkan tenaga profesional

Pungutan oleh pihak pemerintah (daerah) dalam bentuk penetapan retribusi misalnya, harus lebih bersifat angsuran dan dibatasi waktunya serta dipungut satu kali setahun di satu tempat sehingga bagi dunia usaha akan terdapat kepastian bagi mereka, khususnya dalam memperhitungkan biaya yang harus ditanggung.

b. Industri dan Kawasan Industri

Ada berapa istilah yang dipergunakan untuk pemadatan kegiatan industri sebagai terjemahan atas *industrial estate*, dan masing-masing padanan kata terjemahan tersebut terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda.

- a) Semula, dalam Permenlogri No. 5 Tahun 1974 istilahnya tidak diterjemahkan sama sekali *industrial estate*.
- b) Sesuai seminar dan sesuai dengan hasil seminar tahun 1970, keputusan Menteri Perindustrian menggunakan istilah 'lingkungan industri' di beberapa daerah industri, masih dikenal 'lingkungan industri kecil' (LIKMI).
- c) 'Wilayah industri' digunakan oleh Undang-Undang perindustrian Tahun 1984.
- d) Pada tahun 1989, beberapa Keputusan dan Peraturan perundang-undangan pelaksanaan Keputusan lainnya, menggunakan istilah 'kawasan industri'. Penggunaan istilah kawasan, dikembangkan lebih lanjut oleh UU perindustri ruang dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya sejak tahun 1992.

c) Untuk pemerhatiannya dan kawasan industri yang dibatasi perijinan yang ketat oleh pemerintah, 'lingkungan industri' atau wilayah industri 'zona industri'.

Seni atau penggunaan yang bermacam-macam untuk satu kegiatan yang sama, akan sangat memalukan. Oleh karena itu perlu diupayakan dikedukungkan pengertian dan penggunaannya. Upaya sistematis yang dapat dilakukan, dengan berlandaskan kedudukan peraturan-perundangan yang mengaturnya, adalah sebagai berikut.

Alangkah baiknya di masa depan, penyederhanaan penggunaan istilah-istilah tentang pemusatan kegiatan industri ini dapat dimasukkan dan dikukuhkan dalam revisi Undang-undang perindustrian 1984.

Wilayah industri H.1. Perindustrian (1984)	1. Yang didirikan oleh pemerintah sesuai dengan UU Perataan Ruang 1992 dan Keppres no 41 tahun 1996 "kawasan industri"
	2. Yang didirikan oleh pemerintah daerah tetapi belum memenuhi persyaratan tata ruang "zona industri"
	3. Untuk industri kecil di kota kecamatan "lingkungan industri"

Seperti telah dikemukakan di atas, tanah dalam hukum tanah nasional hanya mencakup permukaan bumi. Sekalipun di bawah tanah sebagai permukaan bumi ada tubuh bumi, tetapi tanah dalam arti hukum, tidak meliputi kedalaman tanah atau galian yang terkandung di dalamnya.

Demikian halnya dengan tanah yang memiliki ruang udara di atasnya, tidak mencakup segala apa yang tertanam di atasnya. baik bangunan ataupun tanaman. Jadi pendekatan yang dipergunakan UUPA lebih merupakan pendekatan areal luas, yang hanya berdimensi dua yaitu panjang dan lebar. Dengan diundangkannya Undang-Undang No 34 Tahun 1992 tentang penataan ruang yang melihat daratan, lautan dan udara dalam satu kesatuan ruang, dengan sendirinya akan ada pengaruhnya pada pendekatan hukum atas tanah. Penerimaan pendekatan ruang ini akan berakibat bergesernya pendekatan areal atas tanah yang hanya berdimensi dua ini, menjadi pendekatan yang berdimensi tiga (3d) yaitu panjang, lebar, dan tinggi/kedalaman.

Pendekatan ruang (dengan tiga dimensi) atas tanah, sebenarnya telah dipergunakan dalam sistem hukum tanah pada masa kolonial, yang berdasar pada penggunaan kriterianya, tentunya tidak akan sama atau tidak akan sama pendekatan ruang pada negara yang mengadopsi pendekatan vertikal. Pendekatan ruang di Negara-negara benua sud sangat luas.

Ketinggian ruang udara di atas tanah untuk timbunan atau bangunan, atau kedalaman tubuh tanah di bawah tanah untuk bahan galian/barang tambang adalah ruang bebas. Dalam pengertian UUPA, pendekatan ruang dengan tiga dimensi atas penggunaan kedalaman tanah meliputi atas penggunaan ruang udara, akan sangat terbatas hanya sejauh kebutuhan dalam penggunaan keperluan ruang.

Fungsi sosial dalam masyarakat Indonesia sudah tumbuh dari dalam masyarakat sendiri dalam bentuk adat, sudah berkembang atas pengutamaan kepentingan masyarakat atas kepentingan perseorangan. Oleh karena itu, dengan pendekatan ruang yang terbatas dalam ruang penguasaan yang bermaksud, asal fungsi sosial tetap diperhatikan, dalam rangka menghormati kebutuhan yang perlu yang merugikan kepentingan masyarakat sekutannya. Untuk yang bersifat fisik maupun sosial.

Kawasan Industri ditinjau Aspek Hukum Tanah yang perlu diperhatikan adalah:

a. Perolehan atau Alih Fungsi Tanah yang Sangat Cepat

Sensus pertanian tahun 1993 menunjukkan bahwa dibandingkan dengan data pada sensus yang sama pada tahun 1980, tanah pertanian yang telah beralih fungsi ke nonpertanian telah mencapai 420.000 ha. Data tersebut menunjukkan bahwa dalam setiap tahun perolehan fungsi tanah ke nonpertanian itu telah mencapai rata-rata 42.000 ha. Fungsi tanah nonpertanian itu dapat digunakan untuk bermacam macam kegunaan. Penelitian fungsi yang menonjol dalam 30 tahun terakhir adalah untuk kepentingan perumahan, perdagangan, dan industri.

b. Persebaran yang Tidak Merata

Persebaran kawasan industri yang tidak merata di negara ini memang dapat dibuktikan dengan dukungan data Departemen Perindustrian baik data tahun 1993 maupun data Departemen Perindustrian dan Perdagangan tahun 1999. Pada tahun 1993 saja

perusahaan kawasan industri yang berlokasi di Pulau Jawa, sudah mencapai 133 buah dengan areal tanah seluas 39.827. Perusahaan kawasan di Provinsi Jawa Barat waktu itu sudah 89 buah dengan luas areal 29.376 ha. Yang lainnya tersebar di Pulau Sumatra yakni 28 buah, seluas 13.260 ha. Khusus di Ratu kepulauan ada 15 buah perusahaan kawasan dengan luas areal 9.211 ha. Di Pulau Kalimantan terdapat 22 buah perusahaan seluas 2.220 ha, di pulau Sulawesi terdapat 4 buah perusahaan seluas 670 ha. Dan di Irian Jaya (Papua) terdapat sebuah perusahaan seluas 200 ha. Seperti telah dikutip diatas, pada akhir 1998 dan 182 kawasan industri dengan luas areal 45.076 ha, 144 buah (78,11%) dengan luas areal 40.417 ha (72,17%) terdapat di Pulau Jawa.¹⁰⁴

Kondisi yang kurang areal terlokalisasi sudah diadani baik dari masyarakat maupun oleh pemerintah waktu itu sehingga sedang orang MPB telah ditanggulangi kebijaksanaan secara tegas:

"penyusunan lokasi industri ke luar Jawa lebih digalakkan untuk mendorong pembangunan wilayah dan pengembangan industri, memperluas lapangan dan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha serta pemanfaatan sumber daya alam selengkap dengan tetap menjaga kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup"

c. Lokasi dan Permasalahannya

Pembangunan kawasan industri di Indonesia pada umumnya merambat di daerah yang sudah cukup memadai baik sarana transportasi sebagai sarana untuk kepentingan pengangkutan bahan baku atau untuk

¹⁰⁴ Moh Hasan Wirgandono, 2003. *Citra*, h. 304-311

kepentingan pemasaran hasil produksinya, maupun saran konsumsinya. Sebagai sarana untuk kepentingan berkonsentrasi telepon, laksmi)

Oleh karena itu pertumbuhan kawasan industri berkembang di sekitar kota-kota besar seperti misalnya di DKI Jakarta dan di kota-kota sekitarnya (Bogor, Tangerang, Bekasi, Karawang) juga di kota Surabaya atau kota Malang dan daerah sekitarnya. Apabila melihat pada perkembangan pembangunan kawasan industri di kota-kota tersebut, terlihat belum adanya keterkaitan dalam konsep penataan ruang, sebagaimana baru kemudiannya terdapat dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 Pengembangan Kawasan Industri dalam bentuk lingkungan atau zona perindustrian, yang sudah lama hadir sebelum adanya ketentuan perencanaan-undangan baru tentang kawasan industri, masing-masing berjalan sendiri-sendiri sejak awalnya. Perkembangan kota besar yang meledak (seperti terlihat dalam pengembangan wilayah DKI) karena kepadatan penduduk di dan sekitarnya, juga sejalan dan akibat langsung perkembangan perindustrian di pinggiran Jakarta dan sekitarnya. Kawasan industri pada beberapa tempat telah menjadi zona dalam pelaksanaan pengembangan wilayah dengan melakukan pembangunan berbagai pusat pertumbuhan (*growth center*).

Sebagai bahan perbandingan dapat kiranya diambil laporan perkembangan kawasan industri di beberapa kawasan negara tetangga. Perkembangan di Korea Selatan misalnya di Seoul dan di Pusan telah berakibat integrasi dan pemindahannya menanggapi kepadatan penduduk di kota tersebut.

Berbeda dengan Korea Selatan, di Jepang pembangunan industri tidak mulai dari daerah perkotaan, melainkan dari daerah pedesaan. Langkah yang ditempuh oleh pemerintah Jepang setelah selesai program pemertanian, perindustrian dan penggunaan tanah adalah untuk mengembangkan sarana komunikasi seperti instalasi antar kota dan pedesaan dengan membangun jalur eska, jalan kereta api, dan sarana hubungan elektronik. Pemerintah berusaha memberikan aliran listrik yang murah bagi daerah pedesaan. Setelah itu, baru membangun para pengusaha industri agar membentangi di daerah pedesaan. Oleh karena sarana-sarana yang diperlukan telah tersedia maka para pengusaha tidak keberatan untuk itu. Meskipun pengembangan daerah perindustrian di Jepang menyebar di pedesaan, itu tidak berarti bahwa daerah perindustrian di Jepang hanya berkembang disekitar pedesaan. Dalam pertumbuhannya meskipun tumbuh keanekaragaman penduduk dan perindustrian juga langsung tumbuh di perkotaan, jadi sebenarnya memang tidak terpisahkan masalah urbanisasi. Di kota-kota besar di Jepang seperti Tokyo dan kota-kota besar lainnya, kepadatan penduduk merupakan akibat urbanisasi, 98 % dari penduduk Jepang terkonsentrasi di Tokyo, Osaka, Nagoya dan daerah sekitarnya sampai dengan radius 50 km dari pusat perkotaan yang prospektif.

Di Indonesia pemerataan wilayah telah di terapkan dengan strategi semacam di Korea, yaitu dengan mendorong pertumbuhan kawasan industri seperti di daerah IBCAT misalnya. Melalui Inpres No 13 Tahun 1976, kegiatan pembangunan wilayah industri dan kawasan industri tidak di prioritaskan di DKI Jakarta, tetapi diarahkan ke wilayah pinggiran DKI Jakarta dan menyebar ke daerah kabupaten dan kota di sekitarnya seperti Bogor, Tangerang, Bekasi (HTU-TABEK), Bekasi sampai ke Serang, Pematangsari, dan Karawang dengan strategi demikian, diharapkan akan tumbuh secara tersebar para pembantu kawasan industri lain juga para

1. Husein Mustofa, 1991, *Kebijakan dan Strategi di Era Orde Baru*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, s. 112. Dalam pengantar oleh Moch Hasan Djalil, s. 4.

pengusaha industri di wilayah, untuk turut berperan dalam membelikan tanah, melakukan pembangunan dan memasarkan hasil produksinya.

Melihat perkembangan Jepang yang berhasil mengembangkan daerah pedesaan melalui pengembangan perindustriannya, maka strategi pembangunan tersebut perlu diteliti apakah mungkin dalam teknik penataan ruang di pedesaan seperti yang telah disebutkan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 yang dititikuskan pada budidaya pertanian dapat ditingkatkan lagi, mungkin meliputi wilayah pada kawasan pembangunan agribisnis dan bahkan mungkin sampai meliputi industri lain. Akan tetapi, perlu pula selaras penataan ruang tersebut dalam pengembangan wilayah pedesaan tersebut dengan pembangunan sarana penelitian, sarana komunikasi termasuk pembangunan sarana jalan dan angkutan yang memadai.

Penelitian yang dilakukan Universitas Indonesia yang bekerja sama dengan pusat penelitian dan pembangunan BPN pada 1993, menunjukkan bahwa di daerah sampel (Sumatra Utara, Riau, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur), rata-rata areal tanah yang efektif dimanfaatkan sesuai dengan penanamannya adalah sekitar 23,5%.

Dalam kaitan dengan persoalan penataan ruang ini, pada tahun-tahun terakhir telah dilakukan upaya-upaya untuk menanggulunginya, diantaranya dengan penerbitan beberapa tentang izin lokasi, yaitu:

- 1) PP No. 15 Tahun 1996 tentang penerbitan dan pendana purnan tanah telantar
- 2) Permendag Agraria No. HPTN No. 7 Tahun 1999 tentang izin lokasi

a. Persepsi Pelaksanaan Fungsi Lingkungan Hidup

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UULH-UUPLH hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dimiliki setiap orang, yaitu orang secara individu, kelompok orang, atau badan hukum. Walaupun demikian, di samping mempunyai hak, menurut Pasal 5 ayat (2) UULH : "Setiap orang berkewajiban melindungi lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi pencemaran dan perusakan". (Pasal 6 ayat (1) UUPLH)

Apakah arti dan bagaimanakah penyujudan hak atas lingkungan yang baik dan sehat bagi setiap orang? Sebagai konsekuensi hak tersebut, dipinkah setiap orang menuntut Pemerintah atas pelaksanaan hak tersebut? Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat perlu dimengerti secara yuridis dan diwujudkan melalui seluruh sarana hukum, sebagai upaya perlindungan hukum bagi warga masyarakat di bidang lingkungan hidup.¹¹¹

Sementara itu Koesnadi Hardjosoeman menyatakan bahwa hukum atas lingkungan merupakan instrumen yuridis bagi penataan lingkungan hidup. Ia meliputi tentang batasan kawasan (kesepakatan) dan penggunaan lingkungan secara bijaksana untuk berbagai keperluan sehingga dengan penguatan tersebut ruyun dan hukum lingkungan dapat diwujudkan melalui batasan konkret dalam rangka melaksanakan kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia.

Selanjutnya Koesnadi Hardjosoeman menegaskan pula bahwa jika Undang-undang lingkungan hidup adalah mengatur "keuntungan

¹¹¹ See Sander's *Keagihan*, 2000, *Metode Pengajaran dan Kesejahteraan Lingkungan* (Koesnadi Hardjosoeman), Surabaya, h. 109

ketemuan pokok pengelolaan lingkungan hidup". Undang-undang lingkungan hidup memuat asas dan prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup sehingga berfungsi sebagai 'payung' (*umbrella act*) berkaitan dengan lingkungan hidup maupun penyesuaian peraturan perundang-undangan yang telah ada¹¹²

Setiap pembangunan selalu menimbulkan dampak positif sebagaimana yang telah direncanakan, dalam dirinya sendiri sudah terkandung pada kecenderungan untuk menimbulkan dampak negatif terhadap pelaksanaan lingkungan. Pembangunan kawasan sering ditandatangani pada pesatnya sering terjadinya perusakan lingkungan. Dengan pesatnya pembangunan kawasan-kawasan yang dilakukannya dewasa ini perlu adanya kesadaran para pihak baik pihak pengembang (penguasa dan penanam modal), pihak penerima (anggota masyarakat) dan pihak administrator pemerintah, untuk menjaga, memelihara dan melaksanakan bumi dan perusakan dan kerusakan. Pelaksanaan fungsi lingkungan ini adalah untuk menjaga keselamatan bumi bagi kehidupan manusia. Pembangunan memang merupakan suatu cara dalam meningkatkan kehidupan yang lebih sejahtera, lebih adil dan lebih aman, namun dalam pelaksanaannya harus tetap memenuhi persyaratan untuk tidak merusak lingkungannya sehingga selalu merupakan suatu pembangunan yang berwawasan lingkungan melalui pembangunan yang berkesinambungan atau pembangunan yang ramah lingkungan.

Hukum lingkungan merupakan konsep yang relatif masih baru, yang tumbuh sejalan dengan tumbuhnya kesadaran dalam memberikan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan. Masyarakat telah menyadari

¹¹² Koenadi Hardjonegoro, 1994 *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 140

akan masalah pelestarian lingkungan yang hidup bersih, karena itu dalam setiap kebijakan pemerintah yang dipikirkan senantiasa memuat arahan dalam setiap pembangunan diharapkan untuk tetap memelihara kelestarian lingkungan hidup

Berkaitan dengan pembangunan pada tata ruang tanah tata ruang daratan (GHN) 1993, memuat antara lain sebagai berikut

"Air tanah dan tanah yang mempunyai nilai ekonomi dan fungsi sosial pemanfaatannya perlu dilindungi dan dikendalikan pada tata ruang yang terkoordinasi bagi sebesar-besarnya kesempatan rakyat melalui berbagai penggunaan sisanya untuk keperluan perumahan, pertanian, kegiatan industri perambahan dan kehutanan, serta pemertanian pembangunan lainya terpadu sehingga memelihara kelestarian fungsi sumber alam dan lingkungan hidup. Perhatian khusus perlu diperhatikan pada konservasi dan rehabilitasi lahan kritis, pemeliharaan wilayah peresapan dan daerah aliran sungai serta sumber lainnya"

Apabila dikaji lebih lanjut maka terlihat bahwa beberapa silsilah demikian juga halnya GHN 1993 telah memperhatikan pembangunan kawasan secara terpadu dengan tetap harus memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, sehingga dalam setiap pembangunan yang terencana akan mengantisipasi kerusakan pada lingkungan, perlu diperhatikan konservasi dan rehabilitasi dengan penanganan dan pemeliharaan serta pengawasan dalam pelaksanaannya

Pembangunan bisnis industri keluar Jawa telah digalakan untuk mendorong perkembangan wilayah dan keberagaman industri, memperluas lapangan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha serta pemanfaatan sumberdaya setempat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup

Pembangunan industri harus mendorong pemakaian produk industri dalam negeri, penyebaran industri kelas menengah, keseimbangan antara industri manufaktur, agribisnis dan industrialisasi pedesaan dengan memantapkan kemampuan ilmu dan teknologi, pemantapan keunggulan komparatif dan peningkatan keunggulan kompetitif dengan mengembangkan iklim investasi dan usaha yang mendukung serta tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Untuk mendayagunakan sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal serta pemertan ruang yang penyelesaiannya diatur dengan undang-undang. Pendelegasian secara bertahap wewenang penyertaan pusat kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam secara selektif dan pemeliharaan lingkungan hidup sehingga kualitas ekosistem tetap terjaga, yang diatur dengan undang-undang.¹¹

Beberapa pemikiran Otto Soemarwoto tersebut diatas, sebenarnya setiap pembangunan tidak akan merusak lingkungan apabila dalam pelaksanaannya dilengkapi dengan analisis dampak lingkungan (AMDAL). Ketentuan dengan AMDAL merupakan pelaksanaan Undang-Undang No 4 Tahun 1982 Pasal 10 yang menyebutkan bahwa:

"Setiap rencana yang diperkirakan mempunyai dampak penting terhadap lingkungan wajib dilengkapi dengan analisis mengenai dampak lingkungan dan pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah"

¹¹ Otto Soemarwoto, *Dasar-Dasar Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta, h. 10.

Peraturan Pemerintah tersebut diundangkan pada tahun 1986 yaitu pada PP No. 29 Tahun 1986, kemudian disederhanakan dengan PP No. 51 Tahun 1991 dan dilaku beberapa Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup mengenai pelaksanaan AMDA.

Regulasi AMDA merupakan satu paket yang dikenal dengan paket 20 paket Oktober 1993 yang dikeluarkan sebagai dan disosialisasikan dengan kebijakan dalam bidang ekonomi dengan memberikan kemampuan persyaratannya yang dianggap terlalu kaku, ketat, dan menghambat kelancaran lalu lintas ekonomi.

Pembangunan kawasan ekonomi, kawasan pemukiman serta kawasan industri kelas merupakan kawasan pembangunan yang benar-benar harus melaksanakan AMDA karena kemungkinan terjadi perusakan lingkungan berupa pencemaran yang merupakan akibat terjadinya pembangunan kawasan kawasan tersebut, sudah dapat diperkirakan dan diperhitungkan. Dalam Undang-Undang perindustrian, sektor lingkungan diamankan dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 bahwa pengaturan dan pembinaan bidang usaha industri, dilakukan dengan memperhatikan pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup, serta pengamanan terhadap keselamatan dan kesehatan sumber daya alam.

Untuk pengaturan izin usaha industri, pemerintah telah menerbitkan PP No. 13 Tahun 1995 yang mengubah dan menggantikan PP No. 13 Tahun

1987). Yang di dalamnya juga mengatur ketentuan tentang kelestarian lingkungan hidup. Pasal 4 ayat (3) PP No. 43 Tahun 1993, berbunyi

"izin perubahan industri dapat diberikan langsung pada saat pemberian izin apabila perusahaan industri memenuhi ketentuan, antara lain antara jenis dan komoditi yang proses produksinya tidak merusak dan membahayakan lingkungan"

Pasal 5 ayat (2) PP, berbunyi

"Untuk memperoleh izin perubahan, perusahaan industri wajib menyampaikan rencana perubahan industri dan memenuhi persyaratan lingkungan".

Pasal 10 Ayat (2) PP berbunyi

"Izin usaha industri dapat dicabut apabila terdapat hal perusakan industri yang menimbulkan kerusakan dan pencemaran akibat kegiatan usaha industri terhadap lingkungan industri melampaui batas baku mutu lingkungan"

Dalam Keppres lingkungan industri, ketentuan yang mengharuskan memperhatikan lingkungan telah terkandung sejak dalam pasal 11 ayat (2) huruf a dan d Keppres No.55 Tahun 1989, bahwa :

"Perusahaan kawasan industri juga berkewajiban untuk membuat AMDAL sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta mengurangi kewajiban pengusaha industri dalam pengelolaan lingkungan sebagaimana diatur dalam PP No.29 Tahun 1986, dan untuk menyediakan/mengelola fasilitas pengelolaan limbah industri"

Demikian juga halnya dalam pasal 8 ayat (1) di Kepres terakhir yang berwujud 41 tahun 1996, yang memutuskan bahwa

"Pernyataan kawasan industri wajib melakukan kegiatan pemukiman AMIPI, dan dalam pasal 16 yang mengatur bahwa perusahaan industri di dalam kawasan industri wajib menertibkan ketertarikan-ketertarikan tentang lingkungan hidup dan tata-tertib kawasan industri

Kaitan antara AMIPI, dengan pengurusan hak atas tanah sesuai ketentuan pasal 15 UUPA bahwa semua pihak yang mempeunikan tanah harus memelihara tanah dan lingkungan hidup agar tanahnya tetap subur dan lestari

Dalam pada itu Menteri Perindustrian telah menerbitkan surat keputusan No 48/M/SK/4 1985 tentang pengendalian faktor beracun dan berbahaya di perusahaan industri dan No 134/M/SK/4 1988 tentang pencegahan dan penanggulangan pencemaran sebagai akibat kegiatan usaha industri terhadap lingkungan hidup

Sementara kepala BPN telah pula menerbitkan keputusannya No 6 Tahun 1990 tentang penyajian informasi lingkungan (PIL) untuk kawasan industri. Khusus menyangkut upaya penanggulangan pencemaran air, Meneg. Lingkungan Hidup dalam rangka merealisasikan PP No 20 tahun 1990 tentang pengendalian pencemaran air (yang sekarang telah dicabut dan diganti dengan PP No 82 tahun 2001 tentang pencelulahan kualitas air dan pengendalian pencemaran air) telah mengeluarkan beberapa keputusan, antara lain keputusan No KEP 11/MH/NNI.H-2, 1994 tentang jenis usaha atau

kegiatan yang sudah dilengkapi dengan AMDA dan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. Kep-32/Mt/SK/III/1991 tentang baku mutu limbah cair bagi kegiatan yang sudah beroperasi. Dalam pasal 1 lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup tersebut, baku mutu limbah cair itu telah ditetapkan untuk 14 kegiatan industri.

Dalam tahun 1993, diterbitkan lagi beberapa Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup, antara lain baku mutu limbah cair bagi kegiatan industri untuk 21 jenis kegiatan, antara lain No. Kep-51, yang mencahul Kep-1991 No. Kep-32 bagi kegiatan hotel dan No. Kep-58 bagi kegiatan rumah sakit. Demikian juga halnya dengan kaitan dengan pembangunan kawasan perumahan dan pemukiman. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang perumahan dan pemukiman, Menteri Negara Lingkungan Hidup juga telah mengatur kewajiban tentang pelestarian lingkungan.

Secara keseluruhan Menteri Negara Lingkungan Hidup telah mengembangkan 6 program utama baik yang langsung mengenai pembangunan lingkungan maupun yang berkaitan dengan pengembangan pemukiman, yaitu:

- 1) Pencapaian sasaran akhir lima tahun (SARWA)
- 2) Pengembangan lembaga-lembaga pengendalian dampak lingkungan (BAP/DAI)
- 3) Program kerja air bersih (Proker-Prokasih), berkaitan dengan pencemaran air di sungai
- 4) Program lanau biru, berkaitan dengan pencemaran udara di jalan raya
- 5) Program perencanaan pemantauan pengawasan dan evaluasi (PMP) pada wilayah perairan laut
- 6) Penerapan laboratorium rujukan untuk pemantauan perairan (Meneg II dalam pasal kerja teknis tahun 1993)

Khusus dalam pembangunan lingkungan hidup, tampak bahwa program-program yang tengah di prioritaskan oleh Kantor Menteri LH ditakukan secara simultan sejak perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan sampai pada pengawasan dan evaluasi. Kegiatan demikian, hemat penulis, sangat sejalan dengan tuntutan kebutuhan dewasa ini. Dan dalam rangka penjabaran kawasan industri yang berwawasan lingkungan, khususnya dalam rangka penanggulangan pencemaran lingkungan akibat limbah industri (limbah padat, cair dan gas). Para pengusaha kawasan industri dan para pengusaha industri di kawasan industri akan terlibat dan mencakup dalam segala program utama yang sedang diprioritaskan oleh pihak pemerintah.

e. Penggunaan Hak Atas Tanah di Kawasan Industri

Dalam sejarah perkembangan penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan non pertanian termasuk pertukangan perindustrian, terutama perkembangannya pada tahun 1966, cukup menarik perhatian. Berkat pertumbuhan kegiatan ekonomi melalui perencanaan pembangunan dan setelah keberhasilan pemerintah waktu itu dalam upaya penambihan kondisi, kehidupan ekonomi secara berangsur mulai membaik. Petyhasilan sebagian pendapatan dan belanja negara pada waktu itu secara berangsur telah makin berhasil menyisihkan anggaran untuk melakukan pembangunan-pembangunan sarana dan prasarana di bidang ekonomi, kesehatan sarana dan prasarana di bidang pemerintahan, sosial dan budaya.

Pada taraf pertama, yaitu dalam kurun waktu pehita I (1969/1970 - 1973/1974), pembangunan diarahkan pada pendirian sumbu dan prastasiun transportasi misalnya jalan dan jembatan, kemudian dalam pehita II (1974/1975-1979/1980) dan selanjutnya lebih di arahkan pada pendirian (pembangunan baru, modernisasi atau rehabilitasi) terminal atau pasar, SD Impres dan Prokesmas, dan Perumahan Pegawai Negri Sipil ABRI.

Pada tahap awal pembangunan, penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan itu memilik dan menghadapi lahan yang vertikal di atas tanah negara. Kalau di daerah pedesaan pembangunan suran dan prastasiun terminal busanya dilakukan di atas tanah desa. Akan tetapi, setelah pendirian tanah negara dan atau tanah pemerintah menipis, maka dalam pelita-pelita selanjutnya ritualah pemerintah memfikirkan dan kemudian mengatur prosedur dan tata cara pengadaan atau penyediaan tanah untuk mendanai proyek-proyek pembangunan, seperti telah diuraikan dalam bab II di atas.

Pengadaan lahan bagi kawasan pembangunan sering menjadi persoalan yang menarik perhatian karena sering menyangkut masyarakat, terutama apabila lahan tersebut di peroleh dengan cara pelepasan hak dari masyarakat pemilik hak atas tanah sendiri. Persoalan semacam berkaitan dengan soal besarnya ganti kerugian atau pertukaran lahan yang dianggap tidak sepadan. Masyarakat sering merasa di rugikan akibat kehilangan uang ganti kerugian atau karena lahan tanah yang dipertukarkan ternyata lebih jelek keadaannya dan tidak sepadan nilai rukurannya.

Untuk keperluan pembangunan jenis penggunaan tanah dapat dibedakan sbb .

- a. Penggunaan tanah untuk jasa
- b. Penggunaan tanah untuk perumahan
- c. Penggunaan tanah untuk industri
- d. Penggunaan tanah untuk pertanian dan perikanan

Program untuk memperbaiki penggunaan tanah diarahkan pada usaha untuk .

- a. menumbuhkan pengertian mengenai arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana dan sesuai dengan kemampuan usahanya
- b. menyusun rencana penggunaan tanah baik tingkat nasional maupun tingkat daerah
- c. Menyusun petunjuk-petunjuk teknis penentuan dan penggunaan tanah pekarangan dan perkotaan termasuk prosedur pembuatannya rencana tata guna tanah
- d. Melakukan survey sebagai bahan pembuatan peta penggunaan tanah, peta kemampuan dan peta daerah-daerah kritis.¹¹⁸

Tanah sebagai modal pokok pembangunan tidak semestinya ditumen untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, tanpa disertai dengan usaha untuk memelihara dan mencegah kerusakan yang dapat terjadi. Namun kenyataan yang ada selama ini bahwa pengusahaan tanah telah dilakukan tanpa ada usaha-usaha untuk mencegah kerusakan tanah

Penggunaan tanah untuk industri dilibat dari segi sistem perizinan, akan meliputi tahap pengajuan permohonan dan yang terpenting, tahap

¹¹⁸ Suddito Merdikusumo, Merdikusumo, 1989, *Aspek Perihal Tata Guna Tanah*, Fakultas Hukum Universitas Cegera Mada, Yogyakarta, h. 634

pengkajian dan pemberian izin dan pejabat yang berwenang, tahap pengawasan pelaksanaan dan tahap evaluasi.

Dengan mengkritisi pandangan Spalton (ibid) mengenai teori perizinan (1996 : 377 s.d 388), maka pengimplementasian pembakuan pengabdian tanah ini akan dicoba di kabupaten sesuai dengan uniformitas dalam prosedur yang memenuhi asas sederhana, cepat, murah, efisien, bermartabat dan terbuka dengan penjabaran sebagai berikut:

- 1) permohonan tertulis diperoleh sesuai persyaratan yang diwajibkan diberikan kepada pejabat yang berwenang dan membayar ongkos administrasi.
- 2) Penelitian terhadap permohonan secara komisi dan dalam tenggang waktu yang di tentukan selambat-lambatnya tertuang sejak permohonan diterimanya telah ada seputusannya.
- 3) Terbuka untuk semua yang dapat di lakukan melalui media massa cetak.
- 4) Partisipasi pihak ketiga (individu dan lembaga) untuk di beri kesempatan mengajukan keberatan.
- 5) Pengumuman awal pengabdian permohonan melalui media massa cetak.

Pertahapan proses yang dilihat dari dua sudut pandang ini, yang tampaknya hampir bersamaan, akan dicoba dipergunakan dalam pengendalian persoalan pengabdian tanah untuk pengembangan kawasan, khususnya dalam pengembangan kawasan industri Untuk memperlakukan

pengalunan, penyusunan/pengendalian dan evaluasi, sampai tepat apabila penyusunan pengadaan tanah, sebagai dalam pengaturan tentang tahap perencanaan, pelaksanaan rencana. Tahap pemilihan penguasaan hak dan tahap pemanfaatan

1) Tahap perencanaan penguasaan tanah

Tahap perencanaan ini dibedakan antara tahap perencanaan di pihak perusahaan kawasan industri dengan tahap perencanaan di pihak pemerintah

a) Di pihak perusahaan kawasan industri yang mencakup

- 1) Proses pemilihan rencana dan
- 2) Proses pengajuan permohonan perolehan tanah

b) Di pihak pemerintah, tahap perencanaan ini mencakup

- 1) proses pengkajian proposal,
- 2) proses mempertimbangkan proposal secara terpadu dan lintas sektor dalam kerangka dalam kesesuaian dengan RUTW, pemenuhan persyaratan tanah lingkungan dan batas luas maksimum kawasan, kesanggupan memenuhi batas waktu penyelesaian setiap tahap dll ,
- 3) proses penyusunan SK 1715 lokasi

2) Tahap pelaksanaan rencana

Sesuai dengan persyaratan batas waktu, dibedakan antara

- a) pihak perusahaan kawasan, yang mencakup tahap penyediaan

b) tanah dalam pelaksanaan dalam proses perolehan izin lokasi;
dengan

c) paket pemerintah, yang terdiri dari proses pengurusan/
pengendalian.

3) Tahap perolehan hak / pengurusan hak tanah

Tahap proses ini mencakup proses .

- a) penyetaraan tanah
- b) permohonan hak, dan
- c) pendaftaran tanah (sertifikasi).

4) Tahap pemanfaatan dan pengendalian tanah

Dengan memperhatikan bentuk waktu yang telah ditetapkan,
dibedakan antara .

a) paket perusahaan kawasan, yang mencakup proses:

- (1) Pemalangan tanah
- (2) Pembangunan fisik zona industri, dan
- (3) Proses pematuran lingkungan industri, dengan

b) paket pemerintah, yang terdiri dari tahap pengurusan pengendalian
dan tahap evaluasi.

c) Proses pengalihan tanah pada masing-masing tahap.

5) Tahap Perencanaan Pengaturan Tanah

Meskipun ketentuan yang semula berlaku, pemondongan tanah untuk
kawasan industri diberikan oleh Gubernur/Kepda DT I (Pasal 5 ayat (1)
Keppres No. 33 Tahun 1989). Temanya dengan memperhatikan RT RW

keadaan tata ruang wilayah masing-masing provinsi setempat, dan kesesuaian antara berbagai kebijaksanaan pembangunan, baik pelaksanaan Bangsi lingkuannya maupun program swasembada pangan. Sehingga di dalam Keppres tertanggal dan komandem diatur lagi dalam Keppres No. 33 Tahun 1990, terdapat beberapa persyaratan, antara lain bahwa pembangunan kawasan industri tidak boleh mengorbankan areal untuk pemukiman dan tidak boleh dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya (pasal 4 Keppres No. 41 Tahun 1996).

a) Arit Pencadangan Tanah

Dalam pasal 1 peraturan kepala BPN No. 18. Tahun 1989 tentang penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan kawasan industri, dirumuskan bahwa yang di maksud dengan pencadangan tanah adalah "penyediaan areal untuk tanah keperluan pembangunan kawasan industri sesuai dengan RT RW "

Apabila dibaca perumusan dalam pasal 1 peraturan ka BPN No. 3. Tahun 1992 tentang tata cara bagi perusahaan untuk memperoleh pertandaan tanah, izin lokasi, pembenam, perpanjangan dan perubahannya hak atas tanah serta pemberian sertifikatnya, maka rumusnya seperti lebih dikutip di atas, adalah sebagai berikut

"pencadangan tanah adalah persetujuan prinsip penyediaan areal untuk keperluan pertandaan tanah dengan rancangan tata ruang wilayah".

Tampak dari rumusan tersebut adalah bahwa telah terjadi pertukaran pada arti pencadangan tanah itu yaitu dengan penumbuhan kata-kata 'persetujuan prinsip'

b) Prosedur Pengajuan Permohonan

Penyantar tentang tata cara permohonan konfirmasi pencadangan tanah untuk kawasan industri yang semula terdapat dalam lampiran I Keputusan Ka BPN No 14 tahun 1990 adalah sebagai berikut

- 1) Pemilik/badan hukum/investor mengajukan permohonan konfirmasi pencadangan tanah untuk kawasan industri untuk kepala kantor wilayah BPN provinsi setempat, sesuai dengan formulir yang di tembak
- 2) Kepala kantor wilayah BPN segera melakukan pemeriksaan administratif dan mengadakan pertemuan dengan Kepala Kantor wilayah departemen perindustrian (sekarang dan perdagangan), kantor wilayah departemen pekerja umum, dan instansi lain yang relevan untuk memeriksa kesesuaian permohonan tersebut dengan RTRW
- 3) Surat konfirmasi / protokol konfirmasi pencadangan tanah disampaikan kepada pemohon oleh kepala kantor wilayah BPN.

Dalam penentuan perundang-undangan tentang tata cara pemberian penyediaan tanah untuk kawasan industri yang mempermudah kemudahan (fasilitasi) penerimaan modal sesudah tahun 1993, peraturan tentang tata cara permohonan konfirmasi pencadangan tanah untuk

kawasan industri yang semula terdapat dalam lampiran I Keputusan Ka BPN No 19 Tahun 1989 dan kemudian Ka BPN No 3 Tahun 1992 kemudian di atas, tidak pernah disinggung-singgung lagi. penjelasannya tentang hal ini baru diperoleh pada tahun 1997, yaitu talka Keputusan Ka BPN No 18 dan No 19 Tahun 1989 itu dicabut dan diganti dengan Peraturan Agraria Ka BPN No 2 Tahun 1997 tentang perubahan izin lokasi dan HGB bagi perusahaan kawasan industri dan kerubahan industri

Sementara itu peraturan tentang pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah yang semula diatur dalam Permendagri No. 6 Tahun 1972, kemudian dicabut dengan Peraturan Agraria Ka. BPN No 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah Negara. Dengan selisih waktunya UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, peraturan mengenai pelimpahan kewenangan itu tentu akan memerlukan persetujuan lagi

Perubah-ubahnya peraturan termaksud yang terdapat dalam waktu yang relatif singkat telah berakibat tidak seragamnya tanggapan para pejabat di daerah (Pemda Bekasi, Karawang dan Pemda Purwakarta) dalam menjawab koordinator tentang prosedur pengajuan permohonan perolehan tanah.

Menurut Pemerintah Kabupaten Bekasi, sebelum memproses izin lokasi IMA melalui kantor BPN, terlebih dahulu perusahaan mengajukan permohonan ke pemerintah Kabupaten Bekasi melalui Juseor Happeda

untuk mendapatkan farwa rencana penjarahan tahun 1971, dan persetujuan prinsip sesuai Perda No. 6 Tahun 1996 tentang pemberian farwa KAL di Kabupaten Bekasi

Adapun mekanismenya sebagai berikut

- 1) Mengajukan permohonan secara tertulis kepada Bupati Bekasi dengan dilengkapi:
 - a) Nama pemohon, alamat, foto copy,
 - b) Dymah, peta lokasi, lay out dan luas tanah
 - c) Status tanah dan jenis kepemilikan,
 - d) Proposal dan lain-lain.
- 2) Melakukan pengkajian dan pembahasan oleh instansi terkait,
- 3) Membayar retribusi farwa berdasarkan SPP dan di bayar di BKK Dispenda (untuk undutan Rp. 100.000)
- 4) Penerbitan farwa KAL yang merupakan salah satu persyaratan administrasi untuk memperoleh persetujuan prinsip pengubahan lahan kelas dari BPN

Adapun prosedur permohonan yang diajukan kepada kantor pertanahan (BPN) menurut pejabat di Kantor Dispenda Purwakarta, dilakukan sebagai berikut

- 1) Investor yang akan mendirikan perusahaan kawasan industri terlebih dahulu harus mendapat persetujuan prinsip dari departemen perindustrian, baru kemudian,

- 2) Mengajukan izin lokasi Kantor HPN dengan melakukan pemrosesan perizinan hingga terbitnya izin lokasi

Melalui jawaban pejabat Kantor Happeda Kumawang, prosedur bagi perusahaan yang memerlukan fasilitas penanaman modal dilakukan sebagai berikut:

- 1) Pemohonan dilampiri proposal, atau pendirian perusahaan, gambar situasi, WPTWP, dan persetujuan modal MIPA/MDN
- 2) Pemerintah Kabupaten Kumawang berupaya merekomendasi keperwakilan provinsi dan unit lain dan badan koordinasi penanaman modal daerah (BKPMAD) atas nama Gubernur

Prosedur ini sejalan dengan proses penetapan luas ± 3.500 ha untuk areal kawasan industri di Kabupaten Kumawang yang dilakukan oleh pemerintah provinsi

Jawaban yang berbeda dari pejabat di daerah kabupaten yang berbeda itu mengacu pada dasar hukum yang sesuai dengan perda masing-masing yang berlaku. Hanya saja masalah penilaian perundang-undangan pemerintah pusat yang diajukan sudah berlainan, karena sebelumnya sudah mengalami perubahan atau penyempurnaan

c) Kriteria Persyaratan Pencapaian Lokasi

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil reformasi, dalam sidang istimewa bulan November 1998, sebagaimana telah dikemukakan dalam bab 1, telah memutuskan hasil evaluasinya dalam TAP MPR No XI/MPR/1998. Rumusan termaksud menyatakan bahwa sebagian besar

lahan pertanian yang subur (langua mempunyai angka 0,144 % per) telah berubah fungsi menjadi lahan industri sehingga kondisi semula yang subur dan subur telah menjadi mengimpur beras.

Evaluasi majelis berair-berair merupakan kritik yang tajam atas kebijakan penanaman era Orde Baru dan terhadap kebijakan perencanaan penanaman pangan khususnya dalam kaitannya dengan penetapan persyuaran dalam pemberian sari tanah, baik persyuaran fisik, maupun luas arealnya. Kritik perusahaun yang akan dibangun dan letak urut yang diperlukan untuk itu ditanyakan oleh Himpun atau Walikota dengan memperhatikan perencanaan perundang (planing) pada daerah yang bersangkutan (Pasal 4 Kepres No 41 Tahun 1996).

Dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, juga sejak tahun 1974, sebenarnya sudah tercantum kriteria-kriteria yang harus dihindari. Kriteria dimaksud adalah dengan pengoran dan jaringan irigasi atau lahan yang berpotensi irigasi dikawasan penanaman, kriteria yang terbitas maupun yang tetap dikawasan buah produksi dan kriteria lainnya, sebagaimana diatur dalam Kepres No 32 Tahun 1996 dikawasan Tindang.

Adapun persyaratannya yang sejak awal telah digunakan itu adalah:

- 1) Menghindari pengurangan areal tanah yang subur,
- 2) Memundukkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif,
- 3) Menghindari pemindahan penduduk dan tempat kediamannya,
- 4) Mencegah pengoran - pemukiman Tindangan

(Pasal 3 Permendagri No 5 Tahun 1974)

Pencapaian luas tanah yang boleh dikuasai dan dipergunakan oleh perusahaan dalam perijinan hanya dilakukan tanpa persyaratan batas luas areal tanah yang dimohon. Kesempurnanya hanya didasarkan pada kehujatan dan Kepmendagri atau keputusan Gubernur kepada yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Permendagri No 6 Tahun 1972

Peraturan No 6 Tahun 1972 tentang perlimpahan kewenang pemberian hak atas tanah hanya mengatur tentang pejabat yang bertanggung memberikan H.M, H.G.U, H.G.B dan H.P dengan luas tertentu. Demikian juga halnya dengan peraturan Ka BPN No.3 tahun 1992 diubah kemudian Permeneg Agraria/Ka BPN No 2 tahun 1993. Penentuan luas maksimum yang ada dalam Permendagri No 6 tahun 1972 dan Peraturan Ka BPN No 3 tahun 1992 hanya berkaitan dan menetapkan batas kewenangan pejabat dalam mengadakan pemberian hak-hak atas tanah

Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang kawasan industri, memang belum mengatur tentang luas maksimum tanah yang dapat diperoleh oleh perusahaan-perusahaan kawasan industri itu. Akan tetapi, Keputusan Ka BPN No.18 tahun 1989 sudah mulai mengaturnya dalam pasal 1 butir (3) tentang pengertian zon lokasi, sebagaimana telah diuraikan di atas, baru secara umum (kualitatif) belum menyebut angka kuantitatif)

Hasil evaluasi yang terkandung dalam TAP MPR NO. XI/MPR/1998, tentang telah berubah fungsinya sebagian besar lahan pertanian menjadi lahan industri, tentunya merupakan titik pemicu terhadap pengaturan tentang batas areal luas yang diperlukan suatu kawasan. Oleh karena itu, selanjut-nya dalam suatu peraturan tentang pemberian hak- hak atas tanah untuk suatu kawasan usaha perkotaan, pertanahan dan pemukiman, industri, pariwisata, dan lain- lain perlu ditetapkan kriteria-kriteria yang perlu diperhatikan dalam penentuan batas minimum dan batas maksimum yang wajar untuk masing-masing jenis kawasan.

Dalam makalahnya, Meneg. Agraria/Ka BPN telah mengemukakan tentang cara- cara yang digunakan dalam memperkirakan kebutuhan tanah bagi pembangunan kawasan industri. Salah satu cara yang dicontohkan dalam makalah itu adalah angka koefisien penggunaan tanah industri terhadap besar investasi. Angka koefisien ini berbeda untuk setiap jenis industri. Seluruh penelitian di Jakarta pada tahun 1986, misalnya untuk setiap 1 (satu) juta rupiah investasi industri kimia diperlukan 12 m² berarti angka koefisiennya 0,0012: juta rupiah.

Dalam pada itu, berkaitan dengan batas maksimum areal kawasan, dengan instruksi Meneg Agraria/Ka BPN No 3 tahun 1998 tanggal 27 Oktober 1998 tentang pemberian izin lokasi dalam rangka penguasaan tanah skala besar, telah diperintahkan kepada seluruh kantor wilayah BPN dan kantor pertanahan agar dalam memberikan izin lokasi

untuk satu badan hukum atau sekelompok badan hukum yang sah dan mayoritasnya dikuasai oleh seseorang tertentu, luasnya tidak boleh melebihi batas maksimum tertentu yang ditetapkan Lampiran Instruksi Meneg Agraria termaksud, menyebut batas luas maksimum untuk kawasan industri adalah 400 ha

Instruksi ini kemudian disusul Permeneg Agraria Ka (SPN) No 2 tahun 1999 bernomor 10 Februari 1999 tentang izin lokasi, pemerintah telah memberikan serangkaian pembatasan maksimum luas areal yang perlu diperhatikan oleh pejabat pemberi hak atas tanah. Sementara belum ditetapkan kebijakan melalui suatu PP tentang maksimum yang boleh dikuasai perusahaan sesuai dengan ketentuan dalam UU No.56/Prp/1960, maka pelaksanaan kebijakan termaksud dilakukan melalui pembatasan luas tanah yang diunjuk dalam izin lokasi:

Pasal 4 Permeneg Agraria Ka (SPN) No 2 tahun 1999 menentukan batas-batas maksimum penguasaan tanah yang dapat diperoleh suatu perusahaan atau perusahaan-perusahaan lain termasuk suatu group, untuk usaha pengembangannya perumahan dan perumahan, usaha kawasan resort-pertanian, usaha kawasan industri, usaha komoditas tebu atau komoditas lainnya untuk usaha tambak di Pulau Jawa atau diluar di Pulau Jawa menurut huruf (b) ayat 1 | Pasal 4 Permeneg termaksud, luas maksimum tanah untuk usaha kawasan industri adalah 400 ha untuk satu plot/lot atau 4.000 ha untuk seluruh industri

Bagaimanapun, dewasa ini sudah timbul dominis terbilanya penggunaan lahan maksimum areal terbang bebas maksimum areal suatu kawasan industri. Sekalipun belum terbang dalam suatu bentuk PP atau belum ditempatkan suatu kriteria objektif yang perlu dijadikan landasan penetapan besaran maksimum, agar dapat mencegah "penggunaan tanah yang luarnya bebas-bebas diperlukan" untuk pembangunan suatu kawasan.

(2) Penelaahan Tanah di Kawasan Industri

Adanya asas hukum bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana dirumuskan dalam pasal 6 UUPA, sering tidak diperhatikan oleh pemegang hak atas tanah. Untuk keperluan ini, memang lebih banyak diperlukan ketatnya pengawasan dari instansi yang berwenang untuk mengawasi pemilik hak atas tanah sejak awal. Tanah lebih produktif dan berdaya guna bagi kepentingan masyarakat dan bagi pembangunan.

Sebenarnya pihak pemerintah sendiri, sudah agak lama menyadari kondisi dan persoalan penelantaran lahan untuk kawasan pembangunan pada umumnya, dan khususnya penelantaran lahan di kawasan perumahan dan permukiman dan di kawasan industri. Dalam rangka pemati yang dilaksanakan oleh BKI pada tanggal 22 September 1994 di Jakarta, Menteri Agraria/Ku BPN telah menegaskan:

Ada 124 kawasan industri dengan luas sekitar 34.650 ha yang tersebar di 7 provinsi, total luas yang belum di bebaskan dan belum

dibangun diperuntukan sekitar 23,677 ha. Dari kondisinya pada saat itu berada dalam keadaan baik-baik. Kawasan industri yang sudah dibangun dan operasional di 17 lokasi seluas 6.325 ha baru sebagian kecil yang serah perusahaan industri

Meneg. Agraria/Ka BPN dalam sambutannya pada Musyawarah Nasional II IUKI tanggal 29 November 1995 di Gedung Lippo Karawaci Tangerang (waktu itu, masih termasuk provinsi Jawa Barat), mengemukakan kembali mengenai masalah sangat sedikitnya tanah yang disediakan untuk kawasan industri, yang telah dimanfaatkan perusahaan kawasan industri yaitu baru 6,34 %. Padahal tanah yang disiapkan untuk kawasan industri sudah meningkat menjadi 36,130 ha bagi 173 kawasan yang tersebar di 8 provinsi. Oleh karenanya, pada waktu itu Meneg. Agraria telah meminta agar semua pengusaha kawasan industri melaporkan perkembangan yang telah dicapai, mulai dari perolehan tanah, baik dari tanah dan penyediaan lahan industri/kawling, serta jumlah industri yang telah masuk. Perumusan laporan tersebut telah tertuang dalam surat edaran Meneg. Agraria/Ka BPN No.462-3040 tanggal 23 Oktober 1996 tentang peninjauan dan laporan hasil kemajuan lahan dan perusahaan industri.

Dalam pengalihan praktik, ternyata terdapat beberapa alternatif jawaban lain yang menjadi landasan pertimbangan lain yang dipaparkan diatas tadi. Antara lain, alasan yang berkaitan dengan sarana dan prasarana, yaitu persoalan belum tersedianya adanya akses jalan yang

menjuga area yang mendekati lokasi kawasan, dan belum tersedianya sumber air untuk industri, listrik yang secepat

Alasan lain, berkaitan dengan harga tanah yang tinggi. Keadaan ini telah menyebabkan perusahaan industri, neonilid untuk mendirikan pabriknya diluar kawasan industri, sekalipun dikawasan yang sesuai dengan RITKW. Ada yang memilih sendiri (mandiri), ada juga yang melakukannya dalam 'zona' industri yang telah lama dikelola oleh pemerintah daerah yang harga tanahnya jauh lebih murah

Meleng Agnirio/Ka. BPN dalam diskusi panel HKI terakusud di atas, menyampaikan kenyataan bahwa di beberapa daerah perabangan industri itu berkembang pada zona industri, dan bukan pada kawasan industri. Adapun yang menjadi alasannya adalah lain karena sulit mendapatkan tanah. kawasan industri belum siap dibangun. sebagai memperlaiban tidak membangun dengan maksud tertentu (misalnya untuk spekulasi tanah), kurang panti investasinya, atau harga yang ditawarkan terlalu tinggi bagi perusahaan industri. Dalam seminar pusat penelitian dan pengembangan (Puslitbang) BPN tahun 1996, tidak efektifnya penasaritan lahan penantukan dalam pengembangan kawasan industri dan pariwisata sudah dikaji melalui kerja sama penelitian dengan pihak Jurusan Geografi. IPA UI. Bahwasanya lahan penantukan kawasan wisata yang telah ditasaritikan hanya 21,58 %.

Apabila mau dipergunakan data tahun Desember 1998, Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) Departemen Pertambangan

dan Perdagangan, seperti telah dikemukakan di atas telah mengidentifikasi bahwa dari lahan yang dikelola seluas 56.076 ha, hanya sekitar 20.376 ha (36,34%) yang telah dibebaskan, diantaranya 8.523 ha, telah dimatangkan dan baru 5.436 ha. Dari luas lahan yang dibebaskan itu yang telah dimanfaatkan untuk industri (+ 9% dan lokasi baru + 76% data yang terbebasikan).

Adalah telah menjadi tugas Departemen Perindustrian (sekarang Perindustrian dan Perdagangan), untuk secara terus menerus mendorong dan mennggiring perusahaan industri yang baru, agar tetap tertumpu pada kawasan-kawasan industri yang telah memperoleh berbagai kemudahan dari pemerintah itu. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 50/M/PP/K/HP/2/1997, diaku sebagai telah sangat mendukung kebijakan pemerintah dalam pengembangan kawasan terkaksud.

Akhirnya urilah instruksi Meneg Agraria/Ka BPN No. 5 Tahun 1998 tanggal 27 Oktober 1998 tentang Pemberian Izin Lokasi dalam Rangka Penguasaan Tanah Skala Besar, yang memerintahkan kepada seluruh kantor wilayah BPN dan Kantor Pertanahan agar dalam memberikan izin lokasi, luasnya tidak boleh melebihi luas maksimum yang ditetapkan sebagaimana telah ditunjukkan di atas.

2) Tanah Persewaan Tanah dalam Pelaksanaan

a) Izin Lokasi

Dalam Pasal 5 Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang pemberian izin lokasi oleh perusahaan-perusahaan yang mengadakan penanaman

modalnya (2) telah diatur ketentuan mengenai pemberian izin lokasi oleh pemerintah daerah setempat ayat (3). Tetapi belum ada ketentuan pengertian izin lokasi itu sendiri. Yang telah diatur dalam Pasal 1 Keputusan tersebut adalah pengertian tentang persetujuan prinsip dan 'izin tetap'.

Pengaturan yang memberikan arti tentang izin lokasi adalah Pasal 1 butir 3 Keputusan Ka BPN No. 18 Tahun 1989 Bahwanya :

"Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada suatu perusahaan untuk menggunakan tanah sesuai yang benar-benar diperlukannya untuk kepentingan pembangunan kawasan industri sesuai dengan rencana tata ruang wilayah".

Perbaikan pengaturan itu mulai dilakukan dalam Kepmeneg Agraria/Ka BPN No.2 Tahun 1993, tentang *Tata Cara Mendapatkan Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Pembangunan Model Mengenai arti izin lokasi misalnya, ditetapkan bahwa*

"izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RT/RW), yang berlaku pula sebagai izin pemindahtan hak" (pasal 1 ayat (1) Kepmeneg Agraria/Ka BPN No.2 Tahun 1993)

Taspa adanya kriteria tersebut, a) dalam rangka pemertanian modal; b) sesuai dengan RT/RW, c) berlaku sebagai izin pemindahtan hak .

Jadi, dalam pengaturan lembaga izin lokasi ini, harus disediakan bagi pengusaha yang intendusud memperoleh tanah dalam rangka penanaman modal diaku sebagai dalam perkembangannya. Keteneuan terkaksud, telah diperluas sedemikian rupa sehingga disarakan pula bagi keperluan-keperluan yang tidak ada bubungannya dengan penanaman modal atau masuk izin lokasi.

Penyempurnaan terakhir telah dilakukan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan SIPM No. 2 Tahun 1998 yang mengatur kembali tentang izin lokasi. pasal 1 butir 1 Peraturan tersebut memuatkan kembali arti izin lokasi, sebagai berikut:

"Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah untuk diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya."

Dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Tersebut, ditetukan bahwa dengan ditempuh kecekuaian yang diuraikan dalam ayat (2) setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai izin lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal yang bersangkutan. Kemudian ayat (2) pasal tersebut menerangkan dalam hal apa saja izin lokasi itu tidak diperlukan dan sudah dianggap sudah dipenuhi oleh perusahaan yang bersangkutan, yaitu dalam hal

- (1) tanah yang merupakan perolehan / hibah dan pemegang sahkan ;
- (2) tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan lain dalam rangka melanjutkan pelaksanaan sebagian atau seluruh rencana yang telah memperoleh persetujuan instansi berwenang.
- (3) tanah yang diperlukan dalam rangka melaksanakan usaha industri dalam suatu kawasan industri ;
- (4) tanah yang berasal dari otsmita atau badan penyelenggara pembangunan suatu kawasan pengembangan;
- (5) tanah yang diperlukan untuk pelaksanaan usaha yang tanah tersebut berbatasan dengan lokasi usaha yang bersangkutan.
- (6) tanah yang diperlukan tidak lebih dari 25 (dua lima) ha. Untuk usaha pertanian tidak lebih dari 20.000 (dua puluh ribu) M² untuk usaha balok pertanian ;
- (7) tanah yang sudah dipunyai oleh perusahaan yang bersangkutan

Pasal 3 Permeneg tersebut menentukan bahwa tanah yang dapat dirangkul dalam IZIR lokasi adalah tanah yang memiliki rencana tata ruang wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal atau dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan yang dipemilikinya

Adapun pasal 3 ayat (1) Permeneg tersebut mengatur pula salah satu hak dan kewajiban pemegang izin lokasi yaitu di azunkan untuk

membebaskan usaha dalam areal zon lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain

b) Prosedur Permohonan Zon Lokasi

Menurut lampiran II Keputusan Ka BPN No.19 Tahun 1989, tata cara permohonan dan pemberian zon lokasi dan pembebasan tanah untuk kawasan industri yang telah diubah dengan Peraturan Agraria Ka BPN No. 3 Tahun 1997) semula dilakukan sebagai berikut:

- 1) Persetujuan badan badan investor yang telah memperoleh persetujuan prinsip dari menteri perindustrian (sekarang dan perdagangan) Mengisi formulir permohonan zon lokasi dan pembebasan tanah untuk kawasan industri sesuai dengan model yang telah ditembakkan (FORM II A) dan menyampaikannya kepada kantor wilayah BPN provinsi dengan lampiran kepada:
 - A) kepala kantor wilayah departemen perindustrian (sekarang dan perdagangan) provinsi setempat
 - B) Bupati/Walikota kepala daerah setempat.
 - C) Kepala kantor perantara kabupaten/kotamadya setempat
- 2) Surat permohonan termaksud, dilampiri
 - a) Akta pendirian perusahaan yang telah mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang
 - b) Nomor pokok wajib pajak (NPWP)
 - c) Surat konfirmasi pertandaan tanah yang masih berlaku
 - d) Gambar kawatbeton tanah yang dibuat oleh pemohon

- e) Keterangan tentang letak, luas dan jenis tanah yang sudah dengan survey lapangan yang dilakukan oleh penohon.
 - f) Pernyataan bertekstur cukup tentang kesediaan untuk membentangkan ganti rugi atau menyulatkan tempat penampungan bagi pemilik tanah yang terkena rencana proyek pembangunan kawasan industri ,
 - g) Urusan rencana proyek yang akan dibangun
- (3) Bupati/Walikota segera menyerahkan kepada kantor perumahan setempat untuk menggalakan pemeriksaan lapangan dan menyampaikan penambahannya kepada pejabat D.F II untuk di sampaikan kepada Gubernur
- (4) Dalam menanggapi permohonan izin lokasi dan pembebasan tanah, Kepala Kantor wilayah IPN mengadakan rapat koordinasi dengan Bappeda, kantor wilayah Departemen Perindustrian (sekarang : dan Perdagangan), Kantor wilayah Departemen Kelangkaan alam dan insansi lan yang terkait, dan apabila perlu mengadakan peninjauan lapangan dan memeriksa kesesuaian permohonan dengan rencana tata ruang wilayah dan pembangunan yang telah sedang dan akan dilaksanakan di wilayah yang bersangkutan
- (5) Semua pemberian atau penolakan permohonan izin lokasi dan pembebasan tanah di sampaikan oleh kepala kantor wilayah IPN
- Dalam rangka diregulasi setelah tertanya Keppres No 97 Tahun 1993 tentang cara pengurusan modal dan setelah dirujuk Meneg Agraria.

Diterbitkan Pemerintah Agraria/Ka BPN No 2 Tahun 1993. Tentang cara cara memperoleh izin lokasi dan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal. Pengaturan tata cara pengaturan perolehan ini mencakup antara lain tentang izin lokasi (Bab II) yang prosedur pengajuan permohonan untuk mendapatkan izin lokasinya diatur dalam Pasal 2 Peraturan termaksud sebagai berikut:

- (1) Perusahaan mengajukan permohonan kepada kepala kantor pertanahan, dengan mengisi formulir yang telah ditentukan, dengan dilampiri rekening surat persetujuan penanaman modal bagi PMDN atau surat pembatalan persetujuan presiden bagi PMA atau surat persetujuan prinsip dari departemen teknis bagi non-PMA/PMDN.
- (2) Terhadap permohonan disurveikan kepada:
 - (a) Kepala kantor wilayah
 - (b) Badan Koordinasi penanaman modal daerah (BKMD) untuk PMA/PMDN, instansi vertikal departemen teknis di Kabupaten/Kota untuk non PMA/PMDN.
 - (c) Dappeda Kabupaten/Kota, dan khusus bagi DKI Jakarta Dappeda DKI (Pasal 2 ayat (3))
- (3) Dalam mempersiapkan izin lokasi kepala kantor pertanahan menyediakan konsultasi dengan instansi terkait (pasal 3 ayat (1))
- (4) Keputusan kepala kantor pertanahan atas permohonan izin lokasi sudah harus dikeluarkan selanjutnya jumlahnya 12 hari kerja

terhadap sejak diterimanya permohonan secara lengkap (pasal 7 ayat (2) dan keputusan tersebut yang dibuat dalam bentuk formulir yang dicetak dan disampaikan kepada penasehan yang bersangkutan, dengan terobusan kepada Bupati/Walikota dan insubasi terkait (pasal 3 ayat 3)

- (5) Berdasarkan surat keputusan izin lokasi, penasehan dapat memiliki kegiatan perkebunan tanah (pasal 3 ayat (4))
- (6) Izin lokasi diberikan untuk jangka waktu selama 12 (dua belas) bulan

Adapun tatacara pemberian izin lokasi setelah reformasi diatur dalam pasal 6 dan 7 Permen Agraria/Ka BPN No. 2 Tahun 1999 sebagai berikut

- (1) Izin lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan lokasi utaguna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, perubuan fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah ((ayat (1)) pasal 6 Permenag terakusult).
- (2) Surat keputusan pemberian izin lokasi dianda terapan oleh bupati/walikota/medya atau untuk DKI Jakarta, oleh gubernur kepala DKI Jakarta, setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait yang dipimpin oleh Bupati/Walikota atau Gubernur DKI Jakarta, atau oleh pejabat yang telah ditunjuk secara lalip ulahnya

Bahan-bahan untuk keperluan pertimbangan dan rapai koordinasi, dipersiapkan oleh kepala kantor pertanahan (pasal 6 ayat (2) dan ayat (3) Permeneg ybsk.).

(3) Rapai koordinasi termasuk disertai koordinasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah atas lokasi yang dimaksud (pasal 6 ayat (4) permeneg yang bersangkutan), yang meliputi setiap aspek (Pasal 6 ayat (5))

(a) Penyediaan akses informasi

(b) Pemberian kesempatan kepada pemegang hak tanah untuk memperoleh penjelasan tentang rencana pemanfaatan modal dan mencari alternatif pemecahan masalah yang ditentui.

(c) Pengumpulan informasi langsung dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dari lingkungan yang diperlukan.

(d) Peran serta masyarakat berupa usulan tentang alternatif bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam pemilihan tanah dalam pelaksanaan izin lokasi.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian izin lokasi ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau untuk DKI Jakarta oleh Gubernur DKI Jakarta (pasal 7 ayat (1) Permeneg ybsk.)

e) Kedudukan Lembaga Izin Lokasi

1) dalam praktik, sikap dan tindakan para pemegang izin lokasi sering bertentangan. Dengan menandatangani izin lokasi yang sudah ada sebelumnya, mereka sering bersikap seolah-olah mereka itu sudah menjadi

peningkatan hak atas tanah yang tercantum dalam izin lokasi yang bersangkutan.

Pada saat penerbitan izin lokasi baru merupakan dasar hukum bagi kegiatan awal pemegang izin lokasi untuk melakukan berbagai upaya dalam proses perolehan hak atas tanah. Mulai dengan melaporkan telah terbitnya izin lokasi kepada pejabat pemerintahan setempat (Bupati/Walikota) kepada daerah setempat, camat dan kepala keluarga/desa. Kemudian memperoleh informasi atau kondisinya pada pertanahan dan kantor BPN, berkomunikasi dan bernegosiasi dengan pemegang hak atas tanah. Dan apabila telah terjadi kesepakatan mengenai harga jual atau besarnya biaya ganti rugi, barulah selanjutnya kemudian terjadi proses perolehan atau pembelian hak atas tanah. Kurun waktu penyelesaian proses upaya perolehan hak atas tanah sulit diperkirakan karena sangat bergantung pada kelengkapan dalam komunikasi dan biaya negosiasi besarnya harga jual atau besarnya biaya ganti rugi.

Akan tetapi, karena pada umumnya rakyat pemilik hak atas tanah termaksud buta hukum, mereka menjadi sangat takut kepada aparat pemerintahannya, para pemilik tanah itu memilih untuk betahap untuk menjual saja atau berniadak jual. Oleh karena itu maka dalam era reformasi ini berbasis diartikan suatu Permeneg Agraria/Ka. BPN No.2 tahun 1999, yang telah memberi arti dan kedudukan lembaga izin lokasi itu secara khusus sebagaimana telah dirumuskan dalam pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Bahwasanya

"Sebelum tanah dalam area izin lokasi dibebaskan oleh Pemegang izin lokasi, maka semua hak atau kepentingan pihak lain yang sudah ada atas tanah yang bersangkutan tidak berkurang dan tetap diakui, termasuk kewenangan yang menurut hukum dimiliki oleh pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti hak (sertifikat), dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi kepentingan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata ruang yang berlaku serta kewenangan untuk mengalihkannya kepada pihak lain" (ayat 2 Pasal 12 Permeneg Agraria/Ka BPN)

"Pemegang izin lokasi, wajib menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat disekitar lokasi, dan menjaga serta melindungi kepentingan umum" (ayat 3 Pasal 12 Permeneg Agraria/Ka BPN)

Dilihat dari fungsinya, pelaksanaan semacam Permeneg Agraria/Ka BPN termasuk dalam, sebenarnya lebih bersifat edukatif dan penyuluhan hukum dari pada ketentuan yang imperatif di bidang administrasi pertanahan.

Jika suatu kawasan tertentu memerlukan pembangunan AMERAL, dalam persiapan lahan lokasi, maka penyediaan RTR kawasan (internal) bersifat desentralisasi (DTR) yang sangat diperlukan beserta pengembangan kegiatan budidaya untuk menjadi suatu kawasan pula. Selain ketersediaan RTR kawasan (internal) dan SPL, perijinan ke jenjang tertentu pun membutuhkan masukan berupa ketersediaan prasarana strategis seperti air bersih, SD Energi (pemer dan listrik), jasa penghubung dan sebagainya

4. Pemberian Hak atas Bidang Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri Dalam Rangka Perjanjian TRIMA

Pelajaran yang sangat penting dalam masa krisis adalah pentingnya mengintegrasikan nilai keahlian sebagai bagian yang tidak terpisahkan dan

keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas dengan demikian, pertumbuhan ekonomi yang dicapai harus dapat dinikmati oleh masyarakat luas secara berkeadilan. Oleh karena itu, dalam era reformasi sekarang harus diupayakan secara sungguh-sungguh pergeseran-pergeseran dan paradigma pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pemerataan. Sejalan dengan itu GDIHN 1999-2004 telah mengumumkan bahwa perekonomian dibangun berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan, di mana ketuntasan ekonomi rakyat dikembangkan menjadi tulang punggung pembangunan ekonomi nasional.

Sebagai suatu sistem perekonomian, komponen utama sistem ekonomi kerakyatan adalah sumber daya manusia sebagai konsumen, sebagai tenaga kerja, dan sebagai pengusaha serta sumber daya alam dan lingkungan hidup termasuk tanah air, water dan lingkungan sosial sebagai sumber daya manusia melakukan aktivitasnya. Ciri-ciri sistem ekonomi kerakyatan adalah sebagai berikut.

1. Ciri utama sistem ekonomi kerakyatan adalah penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi diserta kepedulian terhadap yang lemah. Sistem ekonomi tersebut harus mengutamakan seluruh potensi bangsa, baik sebagai konsumen, sebagai pengusaha, maupun sebagai tenaga kerja, tanpa membedakan suku, agama, dan gender, mendapatkan kesempatan, perlindungan dan hak untuk menajukan kemampuannya dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya dan partisipasinya secara aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memanfaatkan serta

memelihara kekayaan alam dan lingkungan hidup. Di dalam melaksanakan kegiatan tersebut, semua pihak harus mengacu kepada peraturan yang berlaku

2. Ciri yang kedua, sejalan dengan ciri pertama, adalah pemukiman, pemberdayaan, dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua elemen bangsa, terutama pemerintah, sesuai dengan kemampuannya. Pemerintah melaksanakannya melalui langkah-langkah yang ramah pasar. Peningkatan komunitas dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) termasuk petani dan nelayan kecil, merupakan prioritas utama dalam pengembangan sistem ekonomi kerakyatan. Bagi kelompok penduduk yang karena kemampuannya mempunyai keterbatasan dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan kemampuannya dan memberikan dukungan agar dapat memperoleh akses yang optimal. Dukungan yang memadai dan secara umum diberikan kepada penduduk miskin, antara lain dengan memberikan pendidikan, pelatihan, dan pelayanan kesehatan dengan biaya yang terjangkau. Sedangkan bagi UKMK, termasuk petani dan nelayan kecil, untuk meningkatkan kemampuan dan usahanya, diberikan berbagai pelatihan serta peningkatan akses kepada pemukiman, informasi pasar, dan teknologi tepat guna. Langkah-langkah yang ramah pasar tersebut diberikan secara selektif, transparan dan layak disertai dengan pengawasan yang efektif.
3. Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar. Upaya pemerataan berjalan seiring dengan upaya menciptakan pasar

yang kompetitif untuk mencapai efisiensi optimal. Dengan demikian, misalnya hubungan kerjasama antara usaha besar dan UKM/KEK harus berlandaskan kompetensi bukan bebas kasihan. Untuk itu, prioritas dilakukan bagi penghapusan praktik-praktik dan perilaku-perilaku ekonomi di luar aturan permainan yang dianggap wajar dan adil oleh masyarakat seperti praktik monopoli, pengembangan sistem perbayaran progresif yang efektif dan deregulasi yang diarahkan untuk menghilangkan ekonomi biaya tinggi.

- 4. Pembedayaan kegiatan ekonomi rakyat sangat berkait dengan upaya mengembangkan pertumbuhan pedesaan. Oleh karena itu, upaya mempercepat pembangunan pedesaan termasuk di daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan, dan daerah tertinggal lainnya harus merupakan prioritas, antara lain dengan memungkulkan pembangunan prasarana pedesaan dalam mendukung pengembangan konektivitas desa-kota sebagai henti-jalan produk dan distribusi yang saling menguntungkan.
- 5. Pemanfaatan dan penggunaan energi dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara dan mineral secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga keberlanjutan fungsi lingkungan hidup.

Sesuai konkret upaya peningkatan kesejahteraan rakyat berlandaskan sistem ekonomi kerakyatan dilakukan dalam berbagai program pembangunan lintas bidang dan sektor. Pembangunan ekonomi rakyat, antara lain usaha

perikanan, perkebunan, peternakan, pertambangan, perhutanan, perambungan, industri, dan perdagangan barang dan jasa yang berskala mikro dan kecil. merupakan bagian dari pembangunan sistem ekonomi kerakyatan¹¹⁴

Pengaruh global mengenai pengelolaan masalah perikanan harus berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif, tidak hanya dalam skala regional tetapi juga dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antar masyarakat internasional.

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah dengan konflik penggunaan tanah yang semakin nyata, prinsip menaburkan perlindungan kepada pejuang ekonomi lemah telah diperluas dengan orientasi keamanan berkelanjutan yang sudah merupakan permasalahan global.

Seperlu dikatakan oleh Diduk Sri Anwar Ibrahim dalam berdialog dengan Sri Edi Swasono, ekonomi kerakyat harus diletakkan secara bertahap sesuai prioritas nasional. Tidak bisa lagi mengorbankan rakyat demi pasar-bebas dan demi efisiensi ekonomi pasar terbuka di mana yang kuat pasti yang menang. Sudah lama hal serupa ini dikemukakan, agar kita ikut proaktif mendesain wujud globalisasi. Anwar Ibrahim datang ke Indonesia lebih dari sekedar untuk "menakan simpai", tetapi juga ingin menggulang upaya ekonomi di Asia Tenggara untuk menghadapi ketidak-adilan neoliberalisme global dan

¹¹⁴ Redaksi Sinar Grafika, 2005. *PROPOSAL 2040-2060*. Sinar Grafika, Jakarta h. 52.

bahaya imperialisme baru. Dalam hal ini ia sama dengan Datuk Sri Mahathir *Muhammad* ¹⁴

Paradigma baru pembangunan perusahaan Indonesia pasca Pemilu 1999 haruslah didasarkan atas landasan-landasan berikut ini

- a. Tanah menentukan berbagai aspek kehidupan. Semua kegiatan manusia menentukan luasnya tanah.
- b. Pembaruan masalah perusahaan harus menjadi landasan dasar strategi pembangunan Reformasi Agraria dalam artian yang benar. Bukan *reformasi*
- c. Pengalaman Revolusi Hijau memberi pelajaran bahwa usaha tani yang padat teknologi ternyata sangat merusak lingkungan. Karena itu perlu *farmag* harus disubordinasikan kepada *ecofarmag*.
- d. Kalau kita masih setia kepada cita-cita Proklamasi Kemerdekaan, maka cita-cita bangsa merdeka harus kita hadirkan kembali. Hal ini harus diwujudkan melalui langkah nyata berupa penegakan, pengakuan dan perlindungan atas hak-hak petani, dan rakyat pada umumnya.
- e. Pandangan bahwa globalisasi sudah-sudah merupakan dewa pembunuh harus kita tolak, dan justru harus kita sikapi dengan ekstrim waspada.

Strategi pembangunan pedesaan Orde Baru dari awal sudah salah, karena tidak meletakkan masalah pertanian sebagai basis pembangunan. Atas

¹⁴ Sri Edi Supriatno, 2003, *Mengembangkan Adanya Pancasila dalam Sektor Pertanian dan Perikanan*, *The Rural War : Perang Liris dan Mekanisasi Pertanian*, Pustaka, Yogyakarta, h. 21

dasar pembangunan tersebut di atas, maka apa yang harus direformasi adalah pandangan dasar pembangunan pedesaan harus diubah

Bagian perencanaannya kita harus diukurkan kepada konsep ekonomi rakyat. Ini berarti bahwa pedesaan merupakan basisnya, yang berarti pula bahwa masalah penggunaan tanah harus ditata kembali. Struktur agraria didominasi oleh usaha tani keluarga yang efisien, teknologi maju dan sistem bekerja dengan tenaga keluarga. Hub-hak dan kebutuhan petani wanita dan huruf tani dipertunkan sekali. Akses dan kepastian dalam hub-hak atas tanah dan air diupayakan secara aktif. Dimasa distribusi tanah tidak merata diperlukan Reforma Agraria yang terdesentralisasi, partisipatif

Masyarakat pedesaan harus dibangun sebagai basis Ekonomi Rakyat yang langgah, yaitu mampu bertahan terhadap persaingan, melalui upaya pemberdayaan. Berbagai kelembagaan yang demokratis perlu ditumbuhkan melalui demokratisasi, akan terbangun sikap kemandirian, rasa percaya diri, dan kemampuan mengorganisir diri, sehingga rakyat pedesaan mempunyai posisi tawar yang kuat

Ekonomi rakyat bertumpu pada beberapa prinsip dasar, yaitu

- Produksi berorientasi pada kebutuhan masyarakat, kebutuhan rakyat, bukan kepada promosi penjualan
- Mengutamakan manfaat bagi rakyat banyak, bukan laba yang sebesar-besarnya bagi perusahaan
- Melibatkan rakyat banyak, dan melestarikan lingkungan. Bukan produksi massal yang murah harganya
- Meningkatkan tanggung jawab sosial dalam kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi, bukan promosi pasar yang direkayasa
- Peningkatan kualitas hidup rakyat banyak, bukan akumulasi kekayaan perusahaan

1' Mempertahankan etika dalam kehidupan ekonomi yang menjunjung nilai keadilan, keamanan usaha, dan kejujuran dan delandensi moral.¹⁷⁶

Kebijakan pembangunan yang bersifat pro pada pertumbuhan juga terlihat jelas dalam penetapan strategi pembangunan pedesaan. Sejak pemerintahan Orde Baru strategi pembangunan masyarakat desa sebenarnya tidak didasarkan pada perencanaan tahunan agensi. Tetapi lebih melalui pendekatan model serta pembangunan prasarana daerah pedesaan, teknologi pertanian dan pendirian koperasi serta penyediaan kredit. Penangkatan produksi pangan yang sudah dimulai awal 1960-an dilanjutkan di bawah naung intensifikasi pertanian yang memanfaatkan paket teknologi baru. Mengikuti negara-negara besar lain seperti India, Mexico dan lain-lain. Indonesia dengan perlakuan lain menecesskan Revolusi Hijau juga tujuannya adalah swasembada pangan. Namun akhirnya sudah kita ketahui, karena yang dapat menerima dan memanfaatkan teknologi pertanian baru adalah golongan petani yang menguasai tanah garapan setengah hektar atau lebih.

Dengan demikian Orde Baru tidak mempunyai strategi agraria tetapi strategi modernisasi pertanian. Strategi pemertanian teknologi produksi Petani kecil dan buruh tani semakin tertinggal dan menjadi buruh tani, sering di atas tanah sendiri. Mengembangkan petani golongan buruh itu bertumbuh parah karena tanah pertanian juga dimulak menjadi daerah perkebunan, perluasan kota, pengembangan prasarana, kawasan pariwisata dan rekreasi dan sebagainya.

¹⁷⁶ Muz Fawzi, dkk, 2008, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria Melalui Pengkembangan dan Kembangkan Kultur, Laporan*, Yogyakarta, h. 117-170

Di pulau-pulau besar luar Jawa petudang juga terdampak karena pemberian konsesi hutan kepada perusahaan besar, perluasan perkebunan besar, dan berkembangnya perkebunan. Tanah adat besar terkena. Jadi alternatif strategi pembangunan masyarakat desa sebenarnya adalah kembali ke penggunaan tanah dan pemanfaatan tenaga kerja di daerah pedat penduduk.

Tanah dan tenaga kerja manusia adalah dua asset nasional yang benar-benar berlimpah dan harus diaber agar kita dapat menjadi mandiri. Industrialisasi bukan hanya dan pinjaman tetapi dan surplus penghasilan sektor pertanian dalam era luas.

Kebijakan yang pro pertumbuhan tanpa disertai dengan tindakan nyata untuk pemertanian telah menimbulkan berbagai dampak, antara lain:

1. Tanah semakin langka dan menurun kualitasnya
2. Konflik penggunaan dan penggunaan sumber daya alam, termasuk tanah, baik yang bersifat struktural maupun horizontal semakin banyak dan meningkat kualitasnya.

Berbagai faktor yang menjadi akar masalah dalam berbagai konflik tersebut antara lain :

- a. Struktur pemerintahan yang sentralistik memperumit berlakunya penerapan undang-undang tentang kepemilikan tanah yang berkuasa,
- b. Kelembagaan yang ada tidak mampu mendukung tegaknya asas-asas penyekenggaraan negara yang baik dan bersih.

- c. Pasal 33 ayat (3) UUP 1943 direvisikan secara ringkas dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang sektoral yang saling menunjang tidak dengan segala akibatnya
 - d. Tidak adanya kemauan untuk mengakomodasi pluralisme hukum yang berlaku dalam masyarakat (hukum positif vs hukum adat)
 - e. Lebih menghangatkan formalitas ketimbang substansi (pengungkapan hak masyarakat adat lokal dan mereka yang tidak dapat menunjukkan alat bukti hak)
 - f. Budaya hukum yang tidak mengutamakan harmoni tetapi berhasil menpermentahkan (pihak kuat vs lemah, pihak yang berkuasa vs rakyat kecil, desa vs kota dan sebagainya) dengan segala dampaknya
5. Kemiskinan dan semakin terbatasnya lapangan kerja yang harus lain disebabkan karena alih fungsi tanah, utamanya tanah pertanian, untuk penggunaan non-pertanian (industri, perumahan, jasa/pariwisata, infrastruktur dan lain-lain)
4. Di satu sisi tanah-tanah yang alih-fungsikan tersebut, tidak dimanfaatkan secara optimal karena berharga mahal, sedangkan di sisi lain umat sulit memperoleh sebidang tanah bagi sebagian besar masyarakat
 5. Semakin sempitnya akses terhadap perolehan dan penggunaan tanah/sumber daya alam, karena perbedaan akses modal dan akses politik
 6. Semakin terdesaknya hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal terhadap sumber daya alam yang menjadi ruang hidup /keberadaannya, baik karena diambil alih secara formal oleh pihak lain (dengan atau tanpa ganti

kerugian yang merendahkan) atau karena tidak dikuainya (secara langsung atau tidak langsung) hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal atau sumber daya alam, termasuk tumbuh, oleh negara. Ironisnya, di sisi lain, tanah dalam skala besar yang dikuasai oleh sekelompok kecil masyarakat banyak yang terlantar atau dilewatkan.

Pendekatan deduktif untuk memecahkan masalah pertanahan di Indonesia bertolak dari landasan jendral yakni UUD 1945, TAP MPR IX/MPR/2001. Adapun UU No. 5 tahun 1960 saat ini secara formal masih tetap berlaku dan dalam proses peninjauan karena amandemen TAP IX/MPR/2001 tersebut. Oleh sebab itu penetapan kerangka umum kebijakan pertanahan yang menjelaskan prinsip-prinsip dasar dan tujuan kebijakan pertanahan, serta arah kebijakan dan rencana tindak yang menjelaskan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah untuk memecahkan masalah pertanahan terikat pada landasan hukum pada UUD 1945 serta TAP MPR tersebut di atas.

Pendekatan deduktif mengutamakan adanya berbagai masalah pertanahan keagran yang dihadapi yang harus dipecahkan dalam kerangka dan bingkai ketentuan yuridisnya, agar setiap pemecahan masalah ada tanggung jawab yang nyata, sekalipun ada kemungkinan ketentuan yuridis tersebut perlu dilakukan peninjauan baru karena tidak sesuai dengan rasa keadilan di antara masyarakat, demikian pula ngatkan pendapat para ahli yang justru dipertanyakan keabsahannya secara sosial.

Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dirumuskan bahwa "Pembinaan agraria mencakup semua proses yang berkesinambungan berkaitan

dengan penemuan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Di antara unsur yang penting pada ini adalah:

Peremuan ialah suatu proses yang berkesinambungan yakni adanya kebijakan yang telah diambil secara konsisten dan terus menerus dilaksanakan. Penetapan kebijakan yang terlalu sering dilakukan akan menimbulkan ketidak pastuan hukum.

Keadilan proses tersebut berupa penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria. Pelaksanaan penemuan kembali umumnya dimaksud sebagai perubahan seluruh hubungan antara manusia dengan sumberdaya alam serta hubungan antara manusia dengan manusia yang berkenaan dengan sumberdaya alam.

Kemakmuran yang melaksananya ialah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam upaya melakukan pembaharuan agraria, maka setiap keputusan atau langkah yang diambil di bidang pertanahan, ketuteraan, perikanan, mineral dan sebagainya sebarusnya mengunguti akan tiga hal tersebut di atas.

Sesungguhnya Tap MPR No. IX Tahun 2001 telah pula menetapkan pedoman dan landasan sebagaimana tertera pasal 4 yaitu mengandung 12 prinsip pembaharuan agraria (huruf a sampai l) dan pasal 5 mengandung 6 butir arah dan kebijakan dalam pengelolaan sumberdaya alam (huruf a sampai dengan g). Oleh sebab itu apapun yang dirumuskan dalam Kerangka Kebijakan Perumahan Nasional Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Bappenas tidak menyimpang dari apa yang telah ditetapkan oleh MPR tersebut di atas.¹¹⁸

¹¹⁸ Achmad Sodiki, 2004, *Reforma Hukum dan Kebijakan Perumahan Nasional: Uraian Mengenai Permasalahannya (Kot dan Ajar)*, Masyarakat Kita Press, Malang, h. 5

Menurut Sugilar, Indonesia disarankan memfokuskan pengembangan ekonomi yang menjadi landasan utama kehidupan mayoritas penduduk. Apa pun kebijakan industrialisasi yang diresipil Indonesia haruslah memiliki keterkaitan dengan kepentingan mayoritas penduduk tersebut. Jangan terburu-buru melakukan liberalisasi perdagangan atau hal-hal lainnya, sebaliknya fokuskan kebijakan pada pemerintahan yang sudah pasti akan menjangkau pertumbuhan dan selanjutnya menumbuhkan perdagangan.¹¹

Pengalaman di banyak Negara Industri Maju (NIMJ) seperti negara-negara di Eropa, AS dan Jepang, menunjukkan bahwa mereka memulai industrialisasi setelah atau bersamaan dengan pembangunan di sektor pertanian. Sebagai contoh, Inggris mengalami revolusi industri pada abad ke 18 setelah diawali dengan revolusi pertanian yang terjadi melalui introduksi teknologi. Hampir industrialisasi di Jepang berlangsung waktu itu bersamaan dengan revolusi pertanian yang terjadi melalui reformasi agraria (Reformasi Meiji). Demikian juga pengalaman Taiwan pada dekade 1950-an yang menunjukkan bahwa industrialisasi berbasis pertanian melalui pengembangan industri skala kecil dan berfokus di pedesaan mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang kuat dan merata serta struktur ekonomi yang unggul.

Ada beberapa alasan kenapa pembangunan sektor pertanian yang kuat esensial dalam proses industrialisasi di negara seperti Indonesia, yakni sebagai berikut:

¹¹ Joseph E. Stiglitz, 2004, *Indonesian after Crisis pada Kopenhagen* (Asian Money Group), 23 Desember h. 1

1. Sektor pertanian yang kuat, berarti ketahanan pangan terjaga. Hal ini merupakan salah satu prasyarat penting agar proses industrialisasi pada khususnya dan pembangunan ekonomi pada umumnya bisa berlangsung dengan baik. Ketahanan pangan berarti tidak ada kelaparan dan ini merupakan kesuburan sosial dan politik, yang selanjutnya memajukan proses pembangunan ekonomi atau industrialisasi dapat berlangsung tanpa gangguan-gangguan.
2. Dan sisi pemerintah agrarian, pembangunan sektor pertanian yang kuat membuat tingkat pendapatan nilai per kapita di sektor tersebut tinggi. Hal ini merupakan salah satu sumber pertumbuhan terhadap barang-barang manufaktur, khususnya manufaktur (keterkaitan konsumsi atau pendapatan). Di Indonesia, di mana sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan dan memiliki sumber pendapatan langsung maupun tidak langsung dari kegiatan pertanian, maka sektor ini merupakan motor utama penggerak industrialisasi, terutama di pedesaan. Selain lewat keterkaitan konsumsi atau pendapatan, sektor pertanian juga berfungsi sebagai sumber pertumbuhan di sektor industri manufaktur lewat *intermediate demand effect* atau keterkaitan produksi *output* dan industri menjadi input bagi pertanian.
3. Dan sisi pemerintah, sektor pertanian merupakan salah satu sumber input bagi sektor industri manufaktur yang mana Indonesia memiliki keunggulan komparatif. Dalam perkiraan lain, lewat keterkaitan produksi, pertumbuhan produktivitas atau *output* di sektor pertanian bisa menjadi sumber

perusahaan swasta di sektor industri manufaktur. Selain itu, perusahaan yang baik di sektor perikanan bisa menghasilkan *money stream* di sektor tersebut, dan itu bisa menjadi sumber investasi di sektor industri manufaktur, khususnya industri skala kecil di pedesaan. Dengan kata lain, dari sisi penawaran agregat, selain lewat keterkaitan produksi, perusahaan swasta di sektor perikanan juga bisa menjadi sumber pertumbuhan swasta di sektor industri manufaktur lewat keterkaitan investasi.

Perjanjian TRIMs hanya mencakup perjanjian investasi yang terkait dengan perdagangan barang. Perjanjian TRIMs mewajibkan negara peserta untuk dalam 5 tahun, menghapus semua peraturan nasional yang tidak sesuai dengan Artikel III.3 (*National Treatment*) dan Artikel IX.1 (*Horizontal Commitment*) GATT.

Kewajiban-kewajiban yang dinilai tidak sesuai dengan TRIMs dan tidak dihilangkan selama masa transisi adalah:

1. Hal-hal yang bertentangan dengan Artikel III.4 GATT 1994 yaitu:
 - a. persyaratan pembelian atau penyediaan bahan baku, bahan setengah jadi, komponen, *part* bantuan dalam negeri untuk memproduksi suatu barang, baik yang diproduksi sendiri (*in-house*) maupun yang diperoleh dari perusahaan dalam negeri lainnya (*out-house*), yang biasa dikenal sebagai persyaratan kandungan lokal (*local content requirements*);
 - b. persyaratan pembelian atau penawaran bahan/produk, *ex-impor*, dibatasi sejumlah atau senilai produk lokal yang diekspor (*trade balance requirements*).
2. Hal-hal yang bertentangan dengan Artikel XI.1 GATT 1994 (*Quantitative Restrictions*):
 - a. pembatasan impor produk yang dipakai atau setara dengan produksi lokalnya sebesar jumlah atau nilai dari produksi lokal yang diekspor (*import restriction related to trade balance*);
 - b. pembatasan impor produk yang dipakai atau setara dengan produksi lokalnya dengan membatasi akses devisa sebesar devisa yang dapat dimasukkan oleh perusahaan yang bersangkutan (*import requirement related to trade balance and foreign exchange*).

- e. Pembatasan ekspor, baik mengenai jenis produk, volume atau nilai produk, atau prosentasi dari volume atau nilai produksi lokalnya (misalnya *restrictions relating to export quantities, values or prices*)¹⁵

Hati tersebut akan berdampak tentunya tindak lanjut penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan Indonesia di bidang pemerintahan modal

Sesuai ketentuan pasal 5 ayat (2) perjanjian mengenai TRIMs, masa transisi yang disediakan untuk negara-negara sedang berkembang adalah 5 tahun, sehingga pada tahun 1999 ketentuan-ketentuan di bidang investasi yang tidak sesuai dengan GATT harus dihapuskan. Selama masa transisi, negara anggota tidak boleh memodifikasi persyaratan dari setiap aspek TRIMs yang masih diberlakukan sebagaimana telah dimodifikasikan

Proses perubahan masyarakat dari masyarakat agraris ke masyarakat industrial, persoalan kesediaan sosial tetap mengedepan, karena mereka yang mau bekerja pada sektor agraris telah dikoreksikan dengan industrialisasi. Pembebasan tanah, pengalihan tanah untuk pembangunan maupun pembebasan hak atas tanah adalah bidang-bidang yang selama ini selalu memanggulkan korban-korban pembangunan

Selainnya pembangunan fisik telah menjadi bagian dari kegiatan keseharian masyarakat Indonesia, namun namih-namih yang mengawasi dan mencegah akses pelaksanaannya tetap harus disiapkan dan direseptir secara ketat, jika tidak maka manifestasinya adalah perburuan anarkhis dan pemerasan yang kuat atas yang lemah

¹⁵ Harwood Smith (1995), *Changes, Risks and World Trade Organization*, Masalah Perdagangan: Perkembangan Terbaru, Pekanbaru: 2005, Januari, h. 41

Dalam kaitan ini John Rawls menyatakannya bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas sebanding dengan kebebasan dasar yang serupa bagi semua orang lainnya. Kelelak samaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga kedua kelelak samaan itu ap akan menguntungkan mereka yang paling kurang beruntung dan bt bertalian dengan kedudukan dan jabatan yang terbuka bagi semua orang dalam keadaan yang menjamin persamaan peluang yang layak.

Dalam kaidah agama dikatakan bahwa *al-karamah al-awla al-akhira* artinya *keadilan yang dapat bil oleh pemerintah atas rakyat harus didasarkan pada kemanusiaan rakyat banyak.*

Hubungan negara dengan individu yang berkaitan dengan tanah berseman dalam ketentuan pasal 33 ayat yakni : *Esuwa, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.* Jadi hak milik itu berada dalam cakupan hak menguasai negara. timbul dan terpekaunya (artinya lahir dan kapasnya) hak milik berada dalam wadah hak menguasai tersebut.

Dalam konsep utilitarian, maka tujuan yang akan dicapai ialah *the greatest happiness for the greatest number.* Hal itu berlangsung dalam suasana pasar bebas seperti pada saat ini. Kehidupan ekonomi didasari atas *welfare maximization* yang hanya akan terwujud dalam suasana pasar bebas. Dalam hal ini maka *welfare* (kekayaan) telah dipandang sebagai nilai (*welfare*).

Tidak seperti urkata UUPA-1960 melahirkan yang anti modal asing, maka pada saat ini kehidupan modal asing telah menjadi ketahanan hangan ini. Oleh sebab itu UUPA memerlukan reinterpretasi secara kontekstual. Secara ideologis dikatan *land is the father*, yaitu

tanah untuk petani, seperti saat UUPA dilahirkan, tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperjualbelikan dalam pasar bebas. Para petani tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti zaman UUPA (1940), tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya kota yang membocong tanah di daerah pinggiran kota maupun di pedesaan. Tanah berubah nilai menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjual belikan lewat pasar modal. Jadi transaksi tanah berarti menjangkau dan melewati batas-batas territorial nasional¹⁴¹

Kemudian juga produksi yang berasal dari tanah, bahkan lagi dipengaruhi harganya oleh kebutuhan lokal yang tetap sudah meluber, menginternasional. Inilah mengapa, program-program kerdifensi dalam arti sempit dengan membayai-bayi tanah kepada petani tak berarti apa buruh tani setara dengan memberikan tanah seluas dua hektar secara hukum perlu ditinjau kembali, karena ratio kesediaan tanah yang kurang karena pertumbuhan penduduk. Kekuatan dalam persaingan ekonomi global akan mempengaruhi kesejahteraan petani sehubungan dengan persaingan produk-produk pertanian di pasar domestik maupun internasional.¹⁴²

Reformasi di bidang pertanahan harus terkait dengan pembaharuan

lainnya, mengingat tanah merupakan sumber daya nasional yang harus dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat luas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat luas yang sebesar-besarnya. Pertanahan pada dasarnya harus ditinjau pada visi-visi untuk : memperkaya integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu melalui perwujudan ketatanan pertanahan ruang dan sumber daya nasional dalam ruang darat, laut dan udara; meningkatkan pelayanan publik bidang pertanahan pada masyarakat; mewujudkan sistem pengelolaan yang berkeadilan bagi rakyat, dan menjadikan tanah sebagai unsur yang memelihara peningkatan produktifitas ekonomi serta kualitas sosial budaya di masyarakat

¹⁴¹ Ahmad Sudiarta, 2000. *Kapal Perak dalam Karamah Besar: Masalah Agraria Pedesaan Kepulauan Riau Besar dalam Ilmu Hukum, 1* (Program Bimbingan, Malang, h. 311)

Dalam jangka pendek, pembaharuan pertanahan perlu difokuskan untuk menangkarkan peran daerah dan masyarakat dalam pengelolaan pertanahan dalam suatu kerangka pengitaman yang jelas dan adil. Pada tahap berikutnya adalah penataan kembali kerangka peraturan perundang-undangan yang mengatur pertanahan. Upaya-upaya ini merupakan bagian untuk mewujudkan dalam jangka yang lebih panjang sistem pertanahan nasional yang mewujudkan visi-visi yang telah dicamungkan sebelumnya.

Pembaharuan Hukum Pertanahan yang kita harapkan adalah suatu perbaharuan yang mampu memperbaiki kondisi pengelolaan sumber daya agraria khususnya tanah yang efektif dan berkeadilan serta mampu bersaing dengan negara-negara lain dalam menarik investasi manca negara. Perlu diingat bahwa investasi dari luar sangat diperlukan guna mempercepat tahap perbaharuan. Dengan semakin lengkapnya masalah sumberdaya agraria khususnya tanah yang dihadapi di masa mendatang, sangatlah dirumuskan suatu strategi dan kebijakan dalam melaksanakan pemerintah yang dituangkan dalam EAP IX:MPH/2001 tentang Perbaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam untuk diunduk lagi.

HAB 4

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Prinsip-prinsip dasar UUPA tidak sesuai status. Dinamika perkembangannya selama 45 tahun menyebabkan diadakan revisi terhadap prinsip-prinsip tersebut walaupun tidak sesuai kebutuhan. Demikian juga peraturan perundangan lainnya dalam bidang penggunaan tanah untuk investasi dalam rangka industrialisasi. Menghadapi perkembangan baru kebijakan peraturan yang ditempuh pemerintah dilaksanakan dengan tetap tetap asas yakni dengan konsepsi yang melandasiinya namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut.

Ketertuaan-ketertuaan dalam UUPA sebagian besar menarik perhatian pada bidang pertanian sebagaimana dalam konsepsinya. Karena pada waktu diundangkan UUPA Tahun 1960, perkembangan bangsa Indonesia masih bertumpu agraris, sehingga sekarang tidak sesuai lagi dengan perkembangan pembangunan pada era industrialisasi dan globalisasi. Pengaturan penggunaan tanah untuk industri hanya diatur pada bagian dan satu pasal yaitu pasal 14 ayat (1) huruf c. Oleh karena itu sudah saatnya dibuat Undang-undang tentang penggunaan tanah untuk industri dan tanah untuk investasi. Ketentuan pasal 14 UUPA yaitu prinsip tanah untuk tanam *land to the tiller* pasal 7 dan 17 UUPA tentang *land reform* juga sudah tidak sesuai dengan perkembangan pembangunan, maka perlu direvisi.

2. Kesepakatan-kesepakatan dalam TRIMs *Private Related Investment Agreement* merupakan prinsip-prinsip dan pengaturan yang tidak dapat dibatalkan oleh negara-negara dalam hubungan internasional. Pengaturan tentang ini tetap juga harus mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut.

Dalam upaya menarik masuknya investasi ke Indonesia perlu memperhatikan keseimbangan antara tujuan para investor dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat sesuai dengan tujuan pembangunan nasional yaitu masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang kita ciptakan. Prinsip nasionalitas perlu disesuaikan dengan perjanjian TRIMs. Tidak diskriminatif terhadap investor asing dan domestik. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sangat akomodatif dalam memenuhi kepentingan investasi untuk industri, IIGU diberi jangka waktu 95 tahun sekaligus, HGU diberi 80 tahun, bahkan Hak Pakai 70 tahun dapat dimuntahkan sekaligus untuk kepentingan investasi (Ps. 54 PP No. 40 tahun 1996). Yang agak eksam Hak Pakai untuk orang asing dapat diwariskan.

Hasil perbandingan pengantun hukum tanah Indonesia dan Singapura. Meskipun luas area tanahnya jauh lebih kecil, Singapura mempunyai sembilan undang-undang tentang pertanahan. Dengan hukum tanah yang baik, ditunjang sistem penegakan hukum yang baik, maka hak atas tanah di Singapura dapat diatur dengan rapi dan wajar, sedang di Indonesia yang luas area tanahnya jauh lebih besar hanya mempunyai satu undang-undang yang mengatur tentang agraria (bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) yaitu UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).

Perbandingan pengalihan penggunaan tanah di RRC dengan Indonesia. Di RRC ada 4 hak atas tanah yang diturunkan dari Hak Milik Atas Tanah yaitu a) hak atas pemukiman tanah, b) hak atas penggunaan umum, c) hak atas keuntungan tanah, d) hak atas pemukiman tanah. Eten empat tersebut yang bisa dipindah tanggunkan hak-hak penggunaan (*land use*). Di Indonesia hak milik atas tanah bisa dijual, diwariskan dan dibebani hak tanggungan, sedangkan penggunaannya dapat untuk kepentingan negara, ekonomi (termasuk industri) dan kepentingan sosial, semuanya belum diatur secara rinci.

3. Prinsip keadilan sosial dalam penggunaan tanah untuk industri (mengacu pada landasan hukum yang bersumber dan berdasarkan pasal 33 Ayat (3) dan (4) UUD 1945 pasca amandemen I sampai IV).

Dalam rangka mencapai tujuan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan lingkungan, maka pemerintah perlu mengatur penggunaan tanah baik untuk keperluan negara, masyarakat maupun bagi usaha perkebunan industri. RUUPA diamanatkan untuk menegakkan perlunya perencanaan penggunaan tanah dalam pasal 14 dan 15 UUPA. Sebagai berikut pasal 14 menentukan syarat pemerintah membuat rencana umum mengenai persediaan, penentuan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kegiatan sebagai berikut:

- a. Kepentingan untuk negara
- b. Kepentingan untuk ekonomi
- c. Kepentingan untuk sosial dan keagamaan

Pasal 15 menentukan suatu kewajiban kepada semua pihak yang menggunakan tanah baik pemerintah, masyarakat, ataupun perusahaan untuk menjaga kesuburan tanah dalam penggunaan untuk pertanian dan perkebunan sedang bagi penggunaan yang lain (industri) harus menjaga dan memelihara lingkungan hidup. Peralihan hak atas tanah untuk kepentingan industri harus dengan cara yang wajar tidak boleh merugikan masyarakat banyak.

B. Saran

1. Industrialisasi merupakan salah satu strategi yang ditempuh untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi guna mencapai kemakmuran rakyat Indonesia yang berkeadilan sosial harus bertumpu kepada landasan utama kehidupan masyarakat penduduk. Pemerintahan RI segera mengatur penggunaan tanah untuk kepentingan industri agar tidak merugikan areal tanah pertanian, tidak dilakukannya proses tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya, dan sesuai lain rusak wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat. Prinsip tanah untuk lain (land use) tidak perlu dikembangkan tanah untuk lain dan non lain (industri).
2. Prinsip-prinsip penggunaan tanah yang berkaitan dengan investasi harus memperhatikan prinsip-prinsip perjanjian 191/54 dan tetap melindungi hak-hak rakyat agar dapat berdasarkan asas keseimbangan, mengelola tanah merupakan sumber daya nasional yang harus dimanfaatkan bagi kepentingan masyarakat luas untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya. Perubahan penanaman pada dasarnya harus diarahkan pada sisi-sisi untuk memperkuat integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Achmadshaban, 1991, *Kepastian Hukum Atas Dalam Persekolahan-Perumahan Agraria Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta
- Adhie, Brahmana dan Menggala Husan Rasi Nani, 2001, *Keberhasilan Perumahan Mandar Maju*, Bandung
- Ahdi Huda, 2004, *Perjuangan Perumahan Sosial Dalam Hakikat Perumahan Internasional (PIH)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Arief, Melanie Sritua, 2001, *Ekonomi Keadapuan*, Muhammadiyah University Press, Surakarta
- Arief, Saiful, 2000, *Memeluk Pembangunan: Pustaka Pelajar*, Yogyakarta
- Anamami, A. Hamid S., 1995, *Hukum Perumahan: Peraturan Perumahan-perumahan dan Peraturan Kejuruan Effektif Untuk Pembangunan*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,
- Hachmadi, Dianto, Ergun Faryadi dan Hennie Setiawan, 1997, *Keperumahan Agraria*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta
- Badan Pertanahan Nasional, 2000, *Keputusan Gubernur-Gubernur Tentang Perumahan Jakarta, Pada Diskusi 20 Maret 2001*
- Ram, Gilar, 2001, *Strategi Rantai dan Sistem Perumahan Masa Depan*, Djambatan, Jakarta
- Black Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Company, St Paul Minnesota
- Boedhono, 2001, *Indonesia Mengembangkan Ekonomi Cakrawal* BPII, Yogyakarta
- Chand, Hien, *Asiatan Jurisprudence*, International Law Book Services Malaysia
- Chandra, Rajesh, 1992, *Industrialization and Development in the Third World* Chapman And Hall, New York
- Chen, Albert H Y, 1993, *An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China*, Third impression 1993, Butterworths Asia Singapore Malaysia-Hongkong

- Cohen, Morris I. dan Kent C. Olson, 1992, *Legal Research in a Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota
- Cohen. I. 1978. *Agarone Structure and Agrarian Reform*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Social sciences Division
- Cohen, J.B. . 1927. *Calculus for the Agronomist*, Harken
- Cooter, Robert, and Ulen Thomas. 2000). *Law and Economics* , Addison Wesley Longman, California
- Djamil, Zulkarnen, 1994, *Demokrasi dan Keadilan: Perkembangan Hukum Agraria Indonesia dan Perolehan Tanah Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta
- Curran L.B. 1991. *Land Law: Law Handbooks Fifth Edition* (M-F)
- Departemen Kehakiman 1995-1996, *Undang-undang Pemerintah Kaitan Pokok penyuluhan*
- Departemen Perindustrian, 1978 *Seminar Industriul Hutan*, 29-31 October 1978
- Doel, J. van den, dan Tobing, K.L.L. , 1988. *Perencanaan dan Sistem Agraria*, Erlangga, Jakarta
- Dworkin, R.M. 1977, *The Philosophy of Law*, Oxford University Press, New York.
- Enid Campell et all, 1988, *Legal Research*, The Law Book Company, Melbourne
- Uraway, A.F. Lily, 2003, *WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures: Limiting The Right of The State to Control Foreign Direct Investment and Finding The Idea of A New International Framework Order*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Fajar. A. Mochlis, 2003, *Reformasi Kawasan dalam Masa Transisi Pembangunan*, In-TRANS, Malang
- Fakih, Mansour, 1997. *Reformasi Agraria dan Globalisasi*, dalam Reformasi Agraria, FE-11, h. XXI
- Fauzi, Noer, 1999, *Pemerintah dan Pengusaha Persepsi Perjudian Politik Agraria Indonesia*, Insepi Press Konsorsium Penelitian Agraria dan Pustaka Belajar, Yogyakarta
- ...dkk. 1997. *Reformasi Agraria : Perubahan Politik, Kebijakan, dan Agenda Pembangunan Agraria di Indonesia*, Fakultas Ekonomi UI, Jakarta

- Giatama, Sudargo, 1996, *Konstitusi dan Pemerintahan-pemerintahan Pelukisan dan Undang-undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Haki, Jakarta
- Ghosh, Prady K., 1984, *Urban Development in the Third World*, Greenwood Press, Connecticut, London
- Go, The Liang, 1979, *Law and the Khasidun*, Penerbit Supri, Yogyakarta
- Guysele, Jan Jan Mark van Hoecke, 1982, *Law as Revolution*, Kluwer Rechtenwetenschappen, Antwerpen
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perkembangan Hukum Bagi Negara di Indonesia dan Ilmu Ilmu*, Surabaya
- Harjosemanti, Koenedi, 1996, *Hukum Tata Kelola dan Uidat Keenam*, Cetakan ke dua belas, Gajamada University Press
- Hajati, Sri, 2003, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kantunwa Dengan Inovasi*, Disertasi, IPS Universitas Airlangga Surabaya
-, 2005, *Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Kantunwa Dengan Inovasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya
-, 2005, *Strukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Menghadapi Pembinaan Hukum Agraria Nasional*, Pedagogik Pengkahan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
- Hill, Hal, 1996, *Comparative Agrarian Indonesia Sejak 1990 - Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*, FAU UGM bekerjasama dengan PI Tisa Wacana, Yogyakarta
- Hart, B. Fer, N. Ng Soebakto Pengantar (Penerjemah), 2001, *Agraria dan Sistem Hukum Agrar*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Harsono, Henggi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Setelah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan-peraturan*, Djambatan, Jakarta
-, 2000, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta
-, 2002, *Masa Depan Pemerintahan Hukum Tanah Nasional dalam Pembangunan di masa 1990-2000 dan 2000-2010*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta
- Hart, H. L. A., 1972, *The Concept of Law*, The Clarendon Press, Oxford
- Hart, Golan, Tjapin Andrew and Benjamin White, 1989, *Agarwa Transformation*, University of California Press, London

- Hartono, C.F.G. Nandayati, 1991, *Metode Hukum Menurut Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumnus, Bandung
- Hartono, Sri Redjeki, 1988, *Kapita Selekta Hukum Perikanan*, Mandar Maju, Bandung
- Husain, Djuhendar, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Berkaitan Pada Tanah (Khususnya Persewaan Atas Persewaan Sewa-menyewa)*, Cetakan I, Citra Aditya Daku, Bandung
- Huswani, Charles, 1988, *The Foreign Investment Process in Indonesia*, Gunung Agung Jakarta
- Huxison, W.W., 1945 *Cases on the Law of Australia. The Law Book Company Limited*, Darwin
- Husain, Ali Sofwan, 1995, *Manajemen Hukum Pengusahaan Tanah*, Sinar Harapan, Jakarta
- Ismail Moch, 1996, *Aspek Persewaan Tanah di Indonesia*, Utama Media, Surabaya
- Kartasaputra K., dkk, 1991, *Hukum Tanah (Undang-undang UUPA Bagi Keberhasilan Penyelenggaraan Pemerintahan)*, Huska Cipta, Jakarta
- Kartasaputra, 1997, *UUPA, RTRW dan Hasil Cragin Round*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- _____, 2002, *UUPA dan RTRW (Natura, Purus dan Teknologi Intermediasi di Bidang Perumahan)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- Kelsen, Hans, 1968, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York
- _____, 1970, *The Pure Theory of Law* (Translated by Max Knight), Leg Soenadi, Rineke Press, Jakarta
- _____, 1996, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Oxford University Press, New York
- Kian Wai, Tzee, 1993, *Persewaan Tanah di Indonesia*, Betyana Kawan, I.P.S.I., Jakarta
- Korten, David C and Rudi Klose, 1984 *People-Centered Development: Contributions toward Higher and Planning*, Praeger Publishers, Kluwer Press, Washington D.C., USA

- Korten, David C., 1984, *Pembangunan yang Menuntut Hakikat*. Laporan tentang *Teori dan Metode Pembangunan*. Lembaga Studi Pembangunan, Jakarta
- Kusumastienadi, Muchtar, 1976, *Manajemen Masyarakat dan Pembangunan Hakikat Sistem LPIE & KIEH UNPAD*, dipublikasikan oleh Pemerintah Kota Cipta
- Lampson, Heinz, 1994 *Ekonomi Pasar Sosial, Konsep Ekonomi dan Sosial, Republik Indonesia*. Forum, Pemerintah Gerd Becher danrad Adhikara Stiftung, Pusparawara
- Leach, W. Harton, didalam *Talks to America Law* by Harold J Sherman, 1977 Revised Edition, h 237 and 240
- Leung, Priscilla M P., 1997, Land Law, adalah The China Law Series *Introduction to Chinese Law* Chapter 17, Sweet & Maxwell Asia, Reprinted 1999
- Lindert, Peter H and Kandelhegger, Charles P., 1995, *Ekonomi Internasional*. Erlangga, Jakarta
- Luhis, F Mulya dan Huxbaum, Ricard M, 1986, *Peranan Hukum dalam Perkembangan di Negara Berkembang*, Yayasan Ubat Indonesia, Jakarta
- Luhis, F Mulya, 1997, *Hukum dan Ekonomi*, Pusaka Sinus Harapan, Jakarta
- Mac Cormick, Neil, 1978, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, New York
- Machmudin, Dudu Dussarna, 2000, *Prinsip-prinsip Ilmu Hukum*, Sekolah Menor Refika Aditama, Bandung
- Mahendra, A A Oka dan H Hasanudin, 1997, *Tanah dan Pembangunan, Penguasaan dan Segi Tanah dan Hakikat*, Mangkapersa, Denpasar
- Mahendra, A A Oka, 1996, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertumbuhan*, Sinus Harapan, Jakarta
- Mandri, Ragnu, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Shell Co, Jakarta
- Magnus, Franz dan Suseno, 1999, *Kawasa dan Moral* PT Gramedia, Jakarta
- Mc Austen, Patrick, 1986, *Paralel Peradilan dan Hakikat Adhika*, Gramedia, Jakarta

- Mertokusumo, Sudikna, 1988, *Perundingan-Perundingan Agraria Indonesia Liberty*, Yogyakarta
- Mertokusumo, dan Kuthasan Komul 1984, *Asas-Asas Pokok di Lapangan Kerja*, Fakultas Hukum Universitas Gajahmada, Yogyakarta
- Morrison, C. and Soesanto Hadi (Eds), 1998, *Domestic Reforms in Globalization*, JCI:
- Mubyanto, 2000, *Keuntungan Sistem Operasi*, Penerbit IPTE, Yogyakarta
- Muchsin, 2002, *World Sumber Data Agraria dan Upaya Pemertakan Hakannya*, STPN Yogyakarta
- Musofin, 1997, *Studi Implementasi Kebijakan Pengaturan Cessid Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Kecamatan Dan H. Surabaya*, Pasca Sarjana Unibrau, Malang.
- Murad, Rusmadi, 1991, *Penelitian Sengketa Hak Atas Tanah*, Alumni, Bandung.
- Nusantara, Abd Hakim G. dan Yasabri Nasution, 1980, *Peraturan Perundang-Perundangannya Hak di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Notoatmodjo, 1984, *Perik Hak Atas Tanah dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Yayasan L.III Indonesia Jakarta
- Pamjar, Simanung dan Niswar Syafz'ni, 2000, *Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional Industriisasi Berbasis Pertanian*, Makalah dalam Kongres XIV ISI, 21-23 April 2000
- Parlindungan, A.P., 1988, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung
- . 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju Bandung
- . 1993, *Ketengra Masalah dalam 1993*, Mandar Maju, Bandung
- . 1996, *Komentar Undang-undang Tentang Hak Tanggungan dan Syarat Perhitungannya*, Mandar Maju, Bandung
- . 1998, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung
- Paton, G.W., 1972, *A Treatise of Jurisprudence*, Oxford University Press

- Posner, Richard A., 1992, *Economic Analysis Of Law*. Fourth Edition. Little, Brown and Company, Canada
- Pun, Hardeep and Philippe Brusaek, 1989, *Trade Related Investment Measures Issues for Developing Countries in the European Mutual United Nations*, New York
- Rahardjo, Saipio, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung
- Rajagayuk, Erman, 1995, *Hukum Agraria Pada Penggunaan Tanah Dan Kehutanan Hutan*, Chandra Prasana, Jakarta
- Rahmawan, Rosyidah, 2003, *Hukum Perencanaan Model di Indonesia* Ravumedia Publishing, Malang
- Rangkula, Siti Sundari, 2000, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan* Simanung, Aulungga University Press, Surabaya
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge
- Ruchiyat, Eddy, 1999, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Awal Reformasi*, Alumni, Bandung
-, 1979, *Kebijakan Untuk Politik Negara Perencanaan Model*, Binacipta, Bandung
- Salim, Emil., 1984, *Perencanaan Pembangunan dan Pemerintahan Pembangunan*, Iain Maya Press, Jakarta
- Sampson, Gary P., 2001, *The Role of the World Trade Organization in Intellectual Governance*, United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris.
- Setiawan, Henni, 1997, *Konsep Pembangunan Agraria dalam Reformasi Agraria*, Ed. 1,1
- Sihaban, Misuk, 2001 *Industrialisasi di Indonesia Sejak periode Rehabilitasi Sampai awal Reformasi* Penerbit ITB Bandung
- Sidhuarta B Arief, 1996, *Prinsip Dasar dan Beberapa Isi di Sepuluh Undang-Undang Hak Tanggungan, Seminar Hak Tanggungan Atas Tanah dan Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah Tanggal 27 Mei 1996* Kelompok Studi Hukum Bisnis, III UNPAD Hal 37 CV Cita Aditya Haki Jakarta
-, 1999, *Refleksi tentang Sembah dan Hukum*, Mandar Maya, Bandung

- . 1999, *Refleksi tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Selalahi, M. Daud. 2001. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung
- Simpson, A. W. H. 1986. *A History of the Land Law*, Clarendon Press, Oxford
- Sutris, Oloan dan Balans Setiawan. 1996. *Konsep-konsep Tanah Perkebunan, Mata Lupa dan Hukum, Mata Kelopak dan Tanah Indonesia*, Yogyakarta
- Sudika, Achmad. 1994. *Pengaruh Perumahan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Kabupaten Gowa*, Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya
- . 2000. *Uraian Pokok Bahasan Masalah Dasar Hukum Agraria Pokok Pengajaran sebagai Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Branyaya*, Malang
- . 2000. *Prof. Michael Sison, SJ, M.C., Sebagai Pendahulu dan Pembuka 1970-1976 (tahun 1980 - 2000)*, Graha Press, Malang
- . 2001. *Pembaharuan Hukum Perumahan Nasional dalam Rangka Pengawasan Agraria Tanah Reform*, Laksana Pustaka Utama, Yogyakarta
- Suwardjono, Maria S.W. , 1996, Prinsip Dasar Dan Hal-hal yang Di Seperti Undang-undang Hak Tanggungan, *Seminar Hak Tanggungan dan Tanah dan Pembaharuan yang Berhubungan dengan Undang-Undang 27 Mei 1996* Kelompok Studi Hukum Bisnis FH UNPAD Hal. 37, CV Citra Aditya Bakti, Jakarta
- . 2001, *Kebijakan Perumahan Arwana Regulasi dan Implementasi*, Penerbit buku Kompas, Jakarta
- Suwardjo, Lusan, 1999, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya
- Suwikarta, Iman, 1987, *Permas Perumahan di Pd*, Gajah Mada University Press
- . 1994, *Praktik Agraria Nasional*, Gajah Mada University
- Suwardjo, 2003, *Uraian Pokok Bahasan Pokok Pokok Agraria*, Rineka Cipta, Jakarta
- Suwardjono, Arjuna dan Sidiq, Jan El Bek, *Foreign Investment in Indonesia Investment and Law* Asian University Law Review, Vol. 1, 1995

- Sulizyat, Inan, 1982, *Aspek Hukum Masalah Penggunaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sejalan Perkembangan Liberty*, Yogyakarta
- Suherman, Ade Maman, 2002, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Lokal*, Cihala Indonesia, Jakarta
- Sumantri, 1986, *Bagaimana Cara Penjualan Perumahan Mula dan Pasar Modal* *Problems of Investment in Equity and in Securities*, Himpunan, Jakarta
- _____, 1986, *Jakarta Ekowati*, Universitas Indonesia Press, Jakarta
- Sumantri, E. 1989, *Memahami Sistem Urahan Lokal*, Kanisius Yogyakarta
- Susanti, Ida dan Hayu Seto, 2003, *Aspek Hukum Dan Pengaturan Hak Menjual Kemampuan Hukum Individu dalam Pelaksanaan Penjualan Asli*, PT Citra Aditya Haki, Bandung
- Susanto, Sri Eda, 1985, *Atas-bawah Sistem Ekonomi Nasional - Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Penerbit Universitas Indonesia
- _____, 2005, *Memahami Masalah Perumahan Danur Hukum Perumahan Perumahan (The Real Estate - Perumahan Cenderung Sistem Sejalan Sejalan)*, Puscep-UGM, Yogyakarta
- Tambunan, Tulus T. H., 2001, *Modernisasi Di Negara Sejalan Berkembang : Kasus Indonesia*, Cihala Indonesia, Jakarta
- Tim DPR Nomor JK/MHR/2001 tentang *Pembentukan Agraria dan Pengalihan Susep Daya*, Him
- Ter Haar Ben, H., 1960, *Asas-asas Dan Susunan Hukum Asli*, Terjemahan Soehadi Koespoena, Pradina Paramita d'n Wolters, Jakarta
- Teubner, Gunther, 1985, *Universals of Law in the Modern State*, Walter de Gruyter, Berlin
- Tim Legal Drafting KPA, 1998, *Undang-Undang Perundang-undangan: Model Agraria, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria*, Jakarta
- Tim Fakultas Hukum, 1999, *Konsep Reformasi Hukum*, Fakultas Hukum Ular
- Tim Laporan, 2001, *Pengembangan Reformasi Agraria Dalam Perspektif dan Implementasi Hukum - Laporan Panitia Utama*, Yogyakarta

Tromdionegyo, Nodiono MP dan Trinawan Wiradi, 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa Dari Masa ke Masa* PT Gramedia Jakarta

Triahela, Ronald A., 1993. *Penerapan Asas-asas Hukum Agraria Dalam Penguasaan Tanah Untuk Nelayan-Petani Kemakmuran Rakyat*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya

Ujan, Anthe An, 2001, *Konstitusi dan Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta

Van Dijk, P., et al. Van Apeldoorn's, 1988. *Intending to do State van der Nederlanden*, etc. Theenk Helink, Zwolle

Wangakusumah, Moh Hasan, 2000, *Pengawasan Penguasaan dan Tanah Pertanian Sektor Swasta Nasional dan Di Kawasan Industri*, Disertasi, Fakultas Ilmu Sastra Universitas Cidjoh Mada, Yogyakarta

Wiradi Trinawan, 2000, *Reforma Agraria Perindustrian Jaring Belang Berakur*, Pustaka Belajar, Yogyakarta

Zakaria, Yudo dkk, 2001, *Memahami Gerakan Rakyat Demi Pembangunan Agraria*, Lajana Pustaka Human, Yogyakarta

Zweigert, Konrad, 1998, *Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford

B. Majalah

Harah, 2005, *Hukum Agraria dan Reforma Perindustrian di Indonesia*, Yuridika Volume 18 No 4 Surabaya

Harah, Sri, 2000, *Pengaruh Pembangunan Hukum Agraria Nasional dalam Meningkatkan Investasi* Yuridika Vol. 15 No. 6, Surabaya

Jurnal Hukum, 2000, *Pembangunan Hukum Agraria*, No. 35 Vol. 7

Jurnal Analisis Sosial, 2001, *Sumbu Daya Agraria Dengan Penyelidikan dan Semangat Kemandirian*, Vol. 6, No. 2 Juli 2001

Jurnal Analisis USIS, 1999, *Krisis Ekonomi di Era Globalisasi Implikasi Hukum* artikel hukum, No. 1, Tahun XXVIII 1999

Mazuki, Peter Mahmud, 1996, *Tantangan-masalah Hukum Dalam Penyelenggaraan Industriisasi, Kaitannya dengan Pembangunan Industri dan Hak Adik Intelektual Pesisir Perikanan Alamakab* Jurnal Hukum Ekonegi, Edisi Agustus

. 2001, *Pembinaan Hukum*, Yuridika Volume 18 No. 2, Surabaya

- _____. 2002. *The New Part The Indonesian Economic Legal Framework*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya
- _____. 2002. *Revising Indonesian Law Concerning Economic Activities Under The New Guidelines of 1999*, Yuridika, Vol. 17, Januari
- _____. 2002. *Jawab-jawaban As-Su'i Gencara Disruptora*, Yuridika Volume 17 No 4, Surabaya
- _____. 2002. *Revising Indonesian Law Concerning Economic Activities Under The New Guidelines of 1999*, Yuridika Volume 17 No 1, Surabaya
- Meuwissen, D.H.M. dalam terjemahan Anif Sulharta. 1994. *Pro Justitia Tahun XII* No 2 April 1994
- Hadjas, Philipus M. 1994. *Penggunaan Dasar Hukum Depmend (Kementan)*, Yuridika No 6 Tahun IX, Surabaya
- Prasetya, Rudi, 1997, *Analisis Ekonomi Terhadap Hubungan Kontrak dalam Kemampuan dan Efektivitas*, Jurnal hukum Bisnis, Vol.2, Tahun 1997
- Kuswanto, Maria H. 1998, *Pembangunan Hukum Agraria Dalam Perspektif Masyarakat Adat dalam Jurnal Masyarakat Adat* No 1 Tahun 1998
- Sidharta B. Anef, 1994, *Tesis Hukum*, Majalah Pro Justitia, Tahun XII No 4 Oktober, Bandung
- Slaughter, Richard A. 1996, "New Thinking for New Adherence", dalam Yusuf Anis Piliang, *Manis Melanau Ketiga*, Harian Kompas, Rabu 24 Januari 2001
- Sunaryati, Hartono, 1994. *Pembangunan Hukum Ekonomi dalam Kemampuan Pembangunan Kawasan Perancangan Bebas ANKAY*, Hukum dan Pembangunan, No 3 Tahun XXIV, April
- Thanenwi Jawahir, 2001, *Penggunaan dan Pemilikan Tanah yang Tidak Resmi dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, Jurnal Hukum, No 13 Vol 7, 2001
- Wirana, Sri, 2002. *Kelompokan dan Kemungkinan di Bidang Hukum Perencanaan Nelayak Melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999*, Amata Majalah Hukum, Vol. 4 No 4 Oktober-Desember, Surabaya
- Zaidun, Muhammad. 2000. *Definisi Landas Awal dan Pengembangan Sistem Hukum Bidang Pertambangan Bumi di Indonesia*, Yuridika, Vol. 15, No 6, Nopember

C. Peraturan Perundangan

UU 1982 Setelah Amendemen Keempat Tahun 2002. Bona Pusaka Tama. Surabaya. 2002

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang *Perencanaan Mula-mula Awaru* (LN Tahun 1967 No. 1 TLN No. 2418)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1968 (o 111) Nomor 12 Tahun 1970 tentang *Peraturan Mula-mula Awaru Negara* (LN Tahun 1970 No 22 TLN No 2444)

Undang-Undang Agraria, 2000, Sinar Grafika, Jakarta

Undang-Undang Ornamen Daerah dan Juklak, Sinar Grafika, Jakarta, 2000

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang *Program Pembangunan Awaru* Tahun 2000-2004. Sinar Grafika, Jakarta. 2001

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup* (LN Tahun 1997 No 68)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang *Sekeloa Awaru* (LN Tahun 1992 No 115 TLN No 2501)

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang *Hak Asasi Manusia* (LN Tahun 165 TLN No 3836)

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah* (LN Tahun 2004 No 125 TLN No 4457)

Undang-undang Nomor 35 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (LN Tahun 2004 No 126 ELN No . 4438)

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (LN Tahun 2004 No 55 TLN No 362

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang *Ketentuan Pokok Kehutanan* (LN Tahun 2004 No 79)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang *Perkebunan* (LN Tahun 2004 No 85)