

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dari aspek empiris sangat lekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat. Pelbagai kebijakan dan peraturan di bidang pertanahan untuk mengatur roda perdagangan berkaitan dengan kebutuhan nasional dan internasional. Kesadaran akan arti pentingnya melakukan reformasi agraria sebagai upaya untuk mencari jalan keluar terhadap permasalahan pertanahan. Krisis ekonomi yang mulai dirasakan akhir tahun 1977, telah mendorong pemikiran ke arah reformasi kebijakan di bidang pertanahan.¹ Pasal 33 ayat (1), (3), dan (4) Bab XIV Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial UUD 1945 dan UUPA Nomor 05 Tahun 1960 tentang kesejahteraan masyarakat dan penggunaan serta pengelolaan tanah yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.² Tanah memiliki keterkaitan dan keterlibatan yang sangat erat dengan individu, kelompok, dan komunitas pemiliknya. Tanah mempunyai hubungan filosofis, antropologis, sosial, ekonomis, hak asasi, dan spritualitas dengan kaum atau kelompok yang menguasainya. Bahkan hubungan modal sosial (relasi dan saling percaya), kultural, dan psikososial.

Konteks itu, pemiliknya baik secara individu maupun kelompok (kaum) dapat berbuat nekat dan apa saja yang menjadi indikasi potensi konflik kekerasan, jika dimensi-dimensi hubungan dan keterkaitan tersebut diganggu oleh pihak lain. Misalnya, hubungan persaudaraan sekalipun dapat sirnah karena sengketa pertanahan. Ikatan kekerabatan dan

¹ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. XIV.

² Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.

persekutuan (modal sosial), putus dan para pihak akan saling membunuh (konflik kekerasan), karena mempertahankan hak atas tanahnya (ekonomi, sosial dan budaya).

Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum di Indonesia boleh dibidang merupakan masalah klasik yang sering memunculkan gejolak di masyarakat. Dalam sejumlah kasus, pengadaan tanah yang diikuti dengan pembebasan lahan milik rakyat selalu menimbulkan perselisihan yang berujung kekerasan atau setidaknya bermuara di pengadilan.

Perselisihan dalam pembebasan lahan itu pada dasarnya memang disebabkan oleh perbedaan tajam soal besaran ganti kerugian atau untung pengadaan tanah itu sendiri. Di satu pihak, pemerintah menilai bahwa kompensasi yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dilain pihak, masyarakat yang terkena pembebasan lahan merasa ganti untung yang diberikan tidak adil. Bila dilihat sepintas, masalah yang ada dalam pengadaan tanah sepertinya hanya menyangkut aspek hukum. Namun, bila ditinjau lebih jauh, untuk memenuhi unsur keadilan dalam pengadaan tanah, hukum hanyalah satu dari beberapa segi penting pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Segi hukum hanya memecahkan masalah pengadaan tanah dari segi hukum dan peraturan-peraturan yang diberlakukan dan dikembangkan. Kacamata hukum terbukti tidak cukup memadai untuk mengatasi masalah pengadaan tanah, walaupun peraturan perundangan terus disempurnakan.

Kajian yang dilakukan dalam masalah pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum ternyata juga memunculkan beragam masalah psikososial pada masyarakat. Sehingga aspek psikososial pun harus turut diperhitungkan. Bersamaan dengan itu, mulai disadari bahwa peran tenaga ahli penilai independen dan manajemen

pengadaan tanah amat diperlukan agar masyarakat benar-benar dapat menerima ganti untung dari pembebasan lahan milik pemegang hak atas tanah.³

Konsep penguasaan dan kepemilikan tanah menurut hukum Barat berlandaskan pada konsep yang liberal yang memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada individual guna memenuhi kebutuhan masing-masing. Keadaan itu menimbulkan paham individualistik yang ajarannya menekankan pada nilai utama pribadi, sehingga masyarakat hanyalah merupakan suatu saran untuk mencapai tujuan-tujuan pribadi. Individulisme yang didasari konsep liberal seperti di Eropa Barat memandang hak milik perorangan sebagai hak tertinggi. Demikian pula halnya dengan hak milik atas tanah merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi yang disebut sebagai hak *eigendom* (*eigendomrecht*).⁴

Konsep hukum tanah Barat, hak *eigendom* atas tanah merupakan hak prima yang bersumber pada kedudukan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, yang mempunyai hak untuk menikmati dan memiliki kekayaan alam yang diciptakan Tuhan baginya. Selanjutnya dikemukakan, bahwa menurut *Burgerlijk Wetboek* (BW) hak *eigendom* adalah hak yang paling sempurna. Menurut Harsono Boedi, dalam sistem hukum tanah Barat yang berkonsepsi *individualistic*.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (L.N Tahun 1960 T.L.N Nomor 2043) sebagai desakan atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan

³ Sudjarwo Marsoem, Wahyono Adi dan Pieter G. Manoppo, 2015, *Panduan Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Penerbit ReneBook, Jakarta, hlm. 49-50

⁴ Farida Patittingi, 2012, *Dimensi Hukum Pulau-pulau Kecil di Indonesia*, Penerbit Republik Institute, Yogyakarta, hlm. 95.

unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Lahirnya UUPA secara otomatis memberikan dampak bagi keberadaan dan kedudukan hak-hak atas tanah peninggalan Pemerintahan Kolonial Belanda, termasuk juga *Eigendom Verponding* (EV). Istilah *Eigendom Verponding* (EV) dalam bahasa Belanda, yang dalam berbagai literatur hukum dan kamus hukum diartikan sebagai hak milik atas tanah. *Eigendom* artinya hak kepemilikan mutlak, sedangkan *Verponding* artinya sebidang tanah. Setelah berlakunya UUPA, hak atas tanah yang dialasi *Eigendom Verponding* (EV) secara hukum sudah harus dikonversi (d disesuaikan) menjadi hak atas tanah yang baru, yaitu Hak Milik.⁵ Terlepas dari hak milik secara individual, ada juga penggunaan tanah dalam pembangunan baik pada pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Dalam pembangunan selalu membutuhkan tanah, oleh sebab itu selain tanah sebagai aspek penting manusia juga menjadi aspek terpenting dalam pembangunan suatu negara. Pada pelaksanaannya setiap pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah selalu dengan pencabutan hak milik atas tanah dari hak perorangan atau dari badan hukum dengan mekanisme yang telah diatur dalam Perpers No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah, disebutkan bahwa pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pengadaan Tanah secara etimologi menunjukan perbedaan, karena kata pembebasan mengandung arti yang lebih "tendensius", yaitu bebas "memaksa" dan "menekan", sehingga dalam prakteknya dapat disalah artikan oleh pemerintah. Kata "pengadaan tanah" bila ditelaah secara etimologis mengandung arti yang lebih "lembut",

⁵ <http://intisari-online.com/read/mencari-pemilik-yang-sebenarnya-atas-tanah-bersertifikat-ganda>, 06 Nopember 2013 - 11:00 am

karena seolah-olah dengan kata pengadaan menghindari adanya tekanan dan paksaan dalam proses pengambilalihan tanah milik rakyat.

Sebutan *tanah* dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum Tanah kata sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 dinyatakan, bahwa *Atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang*. Dengan demikian jelaslah, bahwa *tanah* dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedang *hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar*. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut "tanah", tetapi juga *tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya*. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksudkan itu bukan kepunyaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Negara hanya diperbolehkan menggunakannya, dan itu pun ada batasnya seperti yang dinyatakan Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata *sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini (yaitu UUPA) dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*.

Sedalam berapa tubuh bumi itu boleh digunakan dan setinggi berapa ruang yang ada di atasnya boleh digunakan, ditentukan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas-batas kewajaran, perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia 1994 *tanah* adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Pengadaan yang dilakukan pemerintah menggunakan mekanisme-mekanisme mediasi terhadap perorangan yang sebelumnya memiliki hak atas tanah yang dimaksud, sesuai dengan aturan yang berlaku dan jika dalam proses ini tidak mencapai kesepakatan maka ada aturan yang bersifat perampasan secara legal terhadap tanah yang dimiliki oleh perorangan agar menjadi milik negara dengan dasar untuk kepentingan umum dimana ini diatur dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah dan Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak hanya sekedar berkedudukan sebagai ketentuan pelaksana Undang-undang Pokok Agraria, tetapi juga mempunyai keterkaitan dengan peraturan pertanahan lainnya, yaitu;

1. Undang-undang No. 51 Tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kekuasaan (L.N. Tahun 1960 No. 158 T.L.N Nomor 2106) dengan implikasi khusus dalam Pasal 22 Keppres Tahun 1993 yang menentukan bahwa tanah

- yang digarap tanpa izin yang berhak atau kuasanya penyelesaiannya dilakukan berdasarkan Undang-undang No. 51 Tahun 1960. Sehingga dengan ketentuan ini bukan miliknya sulit mendapatkan penggantinya, karena berdasarkan ketentuan itu mereka bukannya harus diganti, tetapi malah dapat dituntut pidana;
2. Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang di atasnya (L.N. Tahun 1961 No. 288 T.L.N No. 11324);
 3. Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (L.N. Tahun 1992 No. 115 T.L.N. No. 3501);
 4. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara (L.N. Tahun 1953 No. 14 T.L.N No. 362).⁶

Pengertian milik negara tidak saja berdasar wewenang yang ditentukan menurut hukum, melainkan juga meliputi kompetensi dengan kemampuan memikul hak dan kewajiban. Negara dengan demikian dipandang sebagai pribadi hukum yang tidak berbeda dengan manusia/ seseorang yang bukan sebagai organisasi tertinggi negara.⁷ Tanah sebagai komoditi dan pada umumnya dipergunakan sebagai kebutuhan sandang, papan, dan pangan manusia serta dimana tanah dimiliki oleh perorangan yang belum tentu sepenuhnya bersedia menyerahkan kepada pemerintah yang ingin membangun suatu proyek tertentu di atas tanah yang bersangkutan. Memaksa orang untuk menyerahkan tanahnya pada dasarnya adalah perampasan hak yang dilarang oleh hukum adat, juga tidak seharusnya terjadi dalam negara hukum.

⁶ Abdurrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 2

⁷ Winahyu Erwiningsih, Pelaksanaan Peraturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945, *Jurnal Hukum*, Yogyakarta, Vol. 16, No. Edisi Khusus, 2009, hlm. 123.

Hukum dilain sisi hasil dari berbagai aspirasi masyarakat yang berkembang dan juga sebagai fasilitas kemudahan para aparatur negara dalam pelaksanaan pembangunan. Jadi keberadaan peraturan ini juga adalah laksana pedang bermata dua dan keduanya penting sekali, sebab bertujuan untuk melindungi kepentingan rakyat dan juga pemenuhan tuntutan pembangunan. Keduanya seharusnya tidak saling dipertentangkan tetapi harus saling mengisi. Ini yang menjadi fokus perhatian kita, apakah hukum itu hasil dari politik ataukah sebaliknya, politik hukum adalah *Legal Policy* yang ingin dilaksanakan baik secara nasional atau sektoral dalam pemerintahan yang mana mencakup:

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan pembangunan, termasuk materi-materi hukum di bidang pertanahan.
2. Juga bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan supermasi hukum, sesuai fungsi-fungsi hukum, fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.
3. Dengan kata lain Politik Hukum mencakup proses pembangunan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan peranan, sifat dan kearah mana hukum ingin dibangun dan ditegakkan, termasuk hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia.⁸

Perdebatan tentang kebijakan hukum pertanahan dewasa ini semakin mengemuka dengan beragam pandangan yang telah disampaikan dalam ruang-ruang publik. Pandangan yang dimaksud adalah latar belakang dari persepektif tentang kebijakan pertanahan yang banyak dipengaruhi oleh dasar ideologi yang telah dianut, dalam konteks keindonesiaan tentu harus berpedoman pada hukum dasar Indonesia yaitu

⁸ Muhadar, 2013, *Korban Pembebasan Tanah Perspektif Viktimologis*, Penerbit Rangkang Education, Yogyakarta, hal, 51.

Pancasila, meskipun tidak menutup kemungkinan di jaman kebebasan yang saat ini sedang dimiliki oleh Indonesia tentu akan muncul pandangan-pandangan yang lainnya, menurut Ludwing vo Bertalanfy, sistem adalah *compexes of elemants standing interaction; a sistem is a set of element standing interrelation among themselves and with the environment*. Secara lebih umum Shrode and Voich mendefinisikan sistem sebagai yang berorientasi kepada tujuan, keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya, suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar yaitu lingkungan, bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu dalam menciptakan sesuatu yang berharga, masing-masing bagian harus cocok satu sama lain dan ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu.

Institusi hukum termasuk di dalamnya hukum pertanahan dipahami sebagai suatu sistem, maka seluruh tata aturan yang berada di dalamnya tidak boleh bertentangan, demikian Esmi Warassih menerangkan bahwa menurut Strafentum Kelsen, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Bahkan, lebih dari itu dalam pembentukan dan penegakan hukum sebagai suatu sistem, selalu menerima masukan dari bidang-bidang lain yang selanjutnya menghasilkan keluaran yang disalurkan ke dalam masyarakat. L.M Friedman menggambarkan keterpautan itu dengan mengatakan: *The struktur of the sistem is the way in turning input into output. The struktur of the legal system is like some didantic computer program, ended to deal with million of problem that are fed dialing into the machine.*

Hukum pertanahan dipahami sebagai suatu sistem norma, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang paling rendah harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu

sama lain. Proses pembentukan norma-norma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses konkretisasi.

Pemahaman sistem yang demikian itu, mengisyaratkan bahwa persoalan hukum pertanahan dipandang sangat kompleks serta di satu sisi hukum pertanahan dipandang juga sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Pancasila adalah *grundnorm* yang menjadi dasar tata hukum nasional, termasuk tata hukum dalam sistem kebijakan hukum pertanahan, dan seharusnya norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yaitu Pancasila sebagai sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum.⁹

Permasalahan dalam pertanahan, terutama yang berkaitan dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan harus memiliki aturan yang berisikan pencerahan secara rasional. Di mana demi kepentingan umum harus mengorbankan perorangan, jelas ini pelanggaran hak seseorang yang mana hak seseorang itu didapatnya sejak dalam kandungan hingga seseorang itu meninggal, baik hak untuk hidup dan hak untuk memiliki sesuatu terutama tanah sebagai kebutuhan dasar manusia untuk tetap bertahan hidup. Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan berhubungan sangat erat dengan fungsi negara sebagai organisasi tertinggi dalam hal penguasaan dan peruntukan hak atas tanah.

Di sini hal yang kadang kurang dipahami oleh para pemegang jabatan, dimana negara seharusnya tidak ada hak untuk memiliki tanah sejangkal pun, sebab hak

⁹ Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan; Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 35-38

penguasaan dan pemilikan tanah menurut hukum tanah nasional berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) Bab XIV Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial UUD 1945, sehingga UUPA tidak menganut konsep *domein* negara atas tanah karena negara bukanlah pemilik tanah, melainkan hanya pemegang hak menguasai negara. UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Bab XIV Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial UUD 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, negara bertindak sebagai pemilik tanah apa lagi pencabutan hak milik atas tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Atas dasar tersebut, maka Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam konteks ini, maka hubungan antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk tanah adalah hubungan menguasai dan bukan memiliki.

Kegawatan situasi negara berpuncak pada diumumkannya negara dalam bahaya (*Staat van Oorlog en Beleg s. 1939-582*), memberikan kekuasaan kepada militer untuk mengurus persoalan perkebunan. Oleh sebab itulah berbagai peraturan telah dikeluarkan sehubungan dengan pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat. Banyak tanah perkebunan yang kemudian berada di bawah kekuasaan militer. Panglima militer setempat telah mengeluarkan daftar perkebunan yang dianggap terbengkalai dan yang masih produktif. Bersamaan dengan bergantinya pimpinan perkebunan ke tangan militer, maka rakyat yang menduduki perkebunan yang semula berhadapan dengan pemilik asing, kini berhadapan dengan militer. Aksi-aksi sepihak yang dilakukan oleh Barisan Tani

Indonesia (BTI) di berbagai tempat harus berhadapan dengan militer. Maka sejak itulah konflik militer dengan BTI (*onderbouw* PKI), menjadi semakin kental dan transparan.¹⁰

Pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto, pada awal berdirinya harus menanggung warisan ekonomi Orde sebelumnya, yang nyaris ambruk. Pembangunan ekonomi yang telah direncanakan oleh kabinet teknokratis Juanda tidak sempat terealisasi karena konflik antara PKI dan militer serta adanya operasi militer melawan pemberontakan di Sumatera dan Sulawesi selama krisis 1957-1958, yang memaksa pemerintah menempuh jalan anggaran defisit yang besar. Anggaran defisit juga diperburuk dengan adanya pembangunan memperkuat militer, untuk mendukung kampanye pembebasan Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia. Ketika Soeharto berhasil merebut kekuasaan dari pemerintahan Orde Lama dalam sebuah kudeta terselubung. Presiden Soeharto begitu berkuasa, segera memulai program-program ekonominya. Program-program ekonomi tersebut kemudian ditetapkan dalam Tap. MPRS No. XXIII tentang "Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan". Rancangan tersebut berhasil ditetapkan berkat peran yang besar dari para perwira militer Angkatan darat.

Ketetapan No. XXIII itu merinci tiga tahap program ekonomi, yaitu:

- a. Tahap penyelamatan, yakni mencegah kemerosotan ekonomi agar tidak menjadi lebih buruk lagi,
- b. Tahap stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi, yang mengembalikan inflasi dan memperbaiki infrastruktur ekonomi,
- c. Tahap pembangunan ekonomi.

¹⁰ Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Penerbit Konstitusi Press, Yogyakarta, hlm. 116-117

Dekade 1980-an, nasionalisme ekonomi di bawah pimpinan pemerintah militer, semakin berkembang. Hal ini antaranya ditunjang dengan naiknya harga minyak secara drastis pada tahun 1973/1974. Minyak termasuk gas bumi, menyumbang lebih dari 80% dari pendapatan luar negeri pada tahun 1981/1982. Pendapatan negara naik sehingga kapasitas investasi juga naik. Pajak migas ini naik dari Rp 65,8 miliar atau 48,4% dari total pendapatan nasional pada 1974/1975.

Kemelimpahan uang dari minyak inilah yang memungkinkan Ibnu Sutowo, juga didukung oleh Soehardjo dan Hartarto, mempercepat pembangunan industri besar. Industri tersebut meliputi baja, petrokimia, semen, otomotif, dengan tujuan utama untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri yang saling mendorong keterkaitan antara industri hulu dan hilir.¹¹ Di bidang politik, Soeharto memperluas dan menyaring kembali prinsip-prinsip organik dan lembaga-lembaga korporatis yang didirikan di era Soekarno. Para pejabat negara memaksakan otoritas mereka tidak hanya melalui lembaga-lembaga koersif aparat keamanan dan kontrol yang meluas melalui birokrasi negara, melainkan lewat sederetan organisasi massa utama dan partai politik pemerintah, Golkar. Melalui Golkar, Soeharto dan militer maupun mengendalikan dan mendominasi pemilihan umum dan menyediakan suatu saluran rekrutmen bagi para pialang politik dan pengejar karir dari luar militer dan birokrasi negara.

Reformasi dengan demikian sulit dilakukan karena mengancam kontrol terhadap surplus ekonomi dan alat-alat produksi ekonomi. Taruhnya tidak kurang daripada suatu tatanan sosial dan para pendukung kelompok-kelompok dominan. Hal ini penting untuk ditekankan. Ini berarti bahwa lembaga-lembaga, yang tampaknya 'disfungsional' atau kurang efisien sebagai mekanisme pertumbuhan atau investasi itu, acapkali dapat

¹¹ Iswandi, 1998, *Bisnis Militer Orde Baru*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 106-118

bertahan selama periode yang panjang karena para elit bersedia mengorbankan dirinya untuk hal-hal yang tampaknya berfungsi efisien dalam pengertian 'rasional ekonomis' bilamana kekuasaan sosial dan politik mereka terancam.¹² Memang inilah yang terjadi dengan Soeharto antara Juli 1997 dan Mei 1998. Karena ditekan IMF untuk melakukan reformasi struktural secara fundamental sebagai imbalan bantuan ekonomi, ia dihadapkan kepada pilihan bunuh diri politik atau kemungkinan keruntuhan ekonomi. Tidak mengejutkan, dia memilih yang terakhir, paling tidak sampai faktor-faktor lain mengintervensi. Sebagai salah satu pemimpin politik baru Indonesia, Amin Rais mengatakan, "Saya percaya bahwa proses reformasi total akan lebih mudah setelah Soeharto turun dari kekuasaan. Saya mengasumsikan bahwa dia adalah hambatan terbesar reformasi dan setelah dia disingkirkan, saya percaya kami akan bisa mendesak dilakukannya reformasi dengan lebih mudah. Sekarang saya sadar, piramida kekuasaan yang ditinggalkan Soeharto masih berdiri.

Pemerintahan Soeharto menerapkan sistem pemerintahan dekosentrasi dimana segala program dan kebijakan dalam pembangunan dan perekonomian diatur oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana tugas pemerintah pusat. Kebijakan tanah untuk pembangunan dimulai dari awal-awal tahun kekuasaan Soeharto ketika Direktorat Jenderal Agraria ditempatkan di bawah Departemen Dalam Negeri yang dipimpin oleh seorang Jenderal angkatan darat. Petugas-petugas agraria mencoba mempertahankan tugas pokok dan fungsi dari kantor agraria termasuk tata guna tanah, redistribusi tanah, pengadaan tanah, pendaftaran tanah dan pengembangan hukum dan

¹² Vedi R Hadiz, 2005, *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 113

peraturan pertanahan untuk pembangunan. Meskipun begitu, pemerintah melucuti rezim kebijakan *land reform* untuk perubahan struktural agraria secara revolusioner.

Soeharto menyatakan bahwa Orde Baru akan menjalankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, menghapuskan Demokrasi terpimpin Soekarno. Rezim Orde Baru menolak segala agenda untuk mencapai apa yang disebut dengan "Sosialisme Indonesia". Kerangka utama dari kebijakan pemerintah berubah secara drastis dari revolusi menjadi akselerasi dan modernisasi sebuah kerangka utama yang dikampanyekan oleh Ali Moertopo. Kebijakan yang baru adalah pengambilalihan tanah untuk proyek-proyek pembangunan termasuk pemberian hak baru, seperti Permendagri Nomor 15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah, Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, perpanjangan hak yang sudah habis waktunya, pencabutan/pembatalan hak serta pengawasan terhadap pemindahan hak, baik atas tanah-tanah untuk bangunan (pemukiman, industri) maupun untuk diusahakan (pertanian, perkebunan, perternakan dan perikanan). Selama dua belas tahun (1969-1982) Direktorat Agraria menerbitkan 682 unit "hak guna usaha".

Pengertian Reformasi yaitu sebagai rangkaian usaha dan kegiatan yang bertujuan untuk secara bertahap dan teratur memperbaiki keadaan di suatu bidang tertentu meliputi bidang ekonomi, politik dan hukum. Kegiatan reformasi ini meliputi juga hukum tanah nasional. Di mana kegiatan pada hukum tanah dimulai sejak tahun-tahun pertama kemerdekaan dan terhenti pada saat rezim Soeharto dan dimulai lagi pada tahun 1998 hingga sekarang.

Reformasi regulasi yang berkaitan dengan pertanahan harus menjabarkan secara tepat nilai-nilai dasar (*fundamental values*) Pancasila dan amanat Pasal 33 UUD 1945 serta perintah Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Beberapa undang-undang yang terkait pasca reformasi 1998 yang telah melabrak dasar negara dan konstitusi perlu direformasi dan disinkronisasi karena lebih berpihak kepada kepentingan investor dari pada keadilan dan kesejahteraan rakyat banyak. Undang-undang yang bermasalah itu antara lain terkait dengan kehutanan, perkebunan, pertambangan, penanaman modal dan pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Keputusan politik untuk menerapkan desentralisasi dan otonomi daerah di awal abad ke-21 ini ternyata membawa implementasi di berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang pertanahan. Desentralisasi sendiri yaitu memberikan wewenang penuh kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan daerah disegala sektor, sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi, sejak Januari 2001 pembangunan di bidang pertanahan telah menjadi kewenangan daerah. Ada lima kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan, yaitu penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah, persyaratan *land reform*, standar administrasi pertanahan, pedoman biaya pelayanan pertanahan, serta KDKN dan pelaksanaan pengukuran KDKN orde I dan II. Sementara itu, empat aspek pokok yang telah didesentralisasikan dan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam bidang pertanahan, yaitu pengelolaan tata guna tanah (*land use*), pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*), pengaturan hak atas tanah (*land rights/titling*), dan pengelolaan pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran bidang tanah (*land registrasion*).

Pengadaan tanah untuk pembangunan, ingin kita singgung sedikit dalam hal ekonomi sebab jika berbicara pembangunan pasti berkaitan sangat erat terhadap perkembangan perekonomian dimana tujuan dari pengadaan tanah untuk pembangunan semata-mata untuk meningkatkan pendapatan suatu negara khususnya pada negara berkembang seperti di Indonesia. Dalam hukum dan ekonomi pembangunan di suatu negara berkembang selalu dibahas dan politik yang menghasilkan hukum juga tidak terlepas dari peningkatan nilai ekonomi untuk mencapai suatu yang namanya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Kajian hukum dan ekonomi pembangunan adalah kajian yang bersifat inter-disipliner. Menurut Hatchard, J. dan Perry-Kesaris, kerjasama antara disiplin yang ada dapat dilihat sebagai suatu kajian yang beroperasi pada kedua disiplin, sehingga tugasnya ialah menentukan bagaimana yang dapat diperoleh dari analisis yang dihasilkan ketika dua disiplin yang berbeda tersebut berinteraksi. Dengan adanya interaksi yang ada ini dihadapkan para ahli hukum dapat memasukan pertimbangan pembangunan, sementara pertimbangan hukum dapat diperhitungkan oleh orang-orang yang belajar tentang pembangunan.

Pendapat lain ketika kajian hukum dan pembangunan sebagai sebuah “doktrin” untuk mengubah sistem hukum atas nama pembangunan. Menurut Trubek, D dan Santos, “Doktrin” ini dapat dipahami sebagai irisan dari pemikiran saat ini dalam lingkup teori ekonomi, ide-ide hukum, serta kebijakan dan praktik dari lembaga-lembaga pembangunan. Ketiga bidang ilmu (hukum, ekonomi dan pembanguan) ini dapat dilihat terpisah satu sama dan lainnya, tapi secara praktis saling berhubungan secara kompleks dan mempengaruhi satu sama lain. Teori dan praktik dalam kajian hukum dan

pembangunan dibentuk dan membentuk teori ekonomi, teori hukum dan praktik sebuah institusi.

Hukum tidak ada unsur kepentingannya maka perlu dipertanyakan untuk apa hukum itu ada. Kepentingan disini bisa untuk rakyat atau golongan dan kelompok tertentu saja, disinilah peran politik berfungsi agar menghasilkan hukum yang memiliki kepentingan. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan dimana badan pertanahan sebagai pelaksana untuk pengadaan tanah demi keperluan pembangunan dalam peningkatan ekonomi negara dan peran pengadilan sebagai lembaga hukum sebagai eksekutor pelepasan hak milik dari perseorangan menjadi milik negara agar tercapainya kepentingan politik dalam proyek pembangunan demi meningkatkan nilai ekonomi untuk mencapai kesejahteraan. Ditambah lagi dengan kurang jelasnya peraturan perundang-undangan yang tidak secara spesifik membedakan hak dan kewajiban antara pemerintah pusat dan daerah adanya tarik menarik antara Desentralisasi dan Sentralisasi kewenangan dalam urusan pertanahan, sehingga seringkali terjadi konflik dan sengketa tanah di daerah.

Penelitian *Fred Horrison (1983)*, semua krisis yang dialami dunia, sumber utamanya adalah merajalelanya “*spekulasi tanah*”.¹³ Dengan demikian bila persoalan tanah tidak diminimalisir, maka akan bermunculan berbagai krisis multidimensi dalam suatu negara. Hal ini bila dihubungkan dengan Indonesia berdasarkan data Konsorsium Pembaharuan Agraria, pada tahun 2007, tercatat 1.753 kasus sengketa agraria yang melibatkan sekitar 10 juta penduduk. Data Badan pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan terdapat 2.810 kasus skala besar (nasional), yang 1.065 di antaranya masih ditangani pengadilan dan 1.432 kasus masih berstatus sengketa, sekitar 322 kasus

¹³ Gunawan Wiradi, 2005, *Reform Agraria Untuk Pemula*, Jakarta, Sekretaris Bina Desa, hlm. 47.

berpotensi memicu konflik.¹⁴ Konflik diatas menggambarkan bahwa rata-rata daerah di Indonesia mengalami konflik pertanahan 67.423, dengan demikian setiap hari di daerah terjadi konflik dan sengketa pertanahan. Oleh karena itu perlu dilakukan kaji ulang apakah sentralisasi kewenangan urusan pertanahan masih relevan, bila dikaitkan dengan dominannya konflik tanah di Indonesia.

Maria S.W. Sumartdiono berpendapat, tipologi kasus-kasus di bidang pertanahan secara garis besar dapat dipilah menjadi lima kelompok, yaitu:¹⁵

1. Kasus-kasus berkenaan penggarapan rakyat atas tanah-tanah perkebunan, kehutanan, dan lain-lain
2. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *Land Reform*;
3. Kasus-kasus berkenaan dengan ekses-ekses penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan masalah tanah
5. Sengketa berkenaan tanah ulayat.

Dominasi kasus-kasus tanah sangat berkaitan dengan kehidupan masyarakat di daerah kabupaten atau kota yang berhubungan dengan tanah sebagai hak ekonomi, sosial dan budaya yang harus dilindungi oleh negara, sebagaimana diatur dalam UU No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak ekonomi, Sosial dan Budaya. Menurut Adrian Sutedi masalah pertanahan yang dihadapi pada masa mendatang adalah:

1. Masih adanya keenggana untuk membuka informasi, karena kurangnya pemahaman aparat pemerintah atas prinsip *good government*;
2. Pelaksanaan pendftaran tanah yang belum optimal;

¹⁴ Sri Hartati Samhadi, 2007, *Reformasi Agraria Yang Setengah Hati*, Kompas, hlm. 33.

¹⁵ Ardian Sutedi, 2006, *Politik dan Kebijakan Hukum Pertanahan serta berbagai Permasalahannya*, BP Cipta Jaya, Bandung, hlm. 8.

3. Rendahnya pemahaman disiplin dan konsisten aparatur BPN dalam pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah
4. Belum terwujudnya sistem pengawasan yang baik, pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah diarahkan kepada:
 - a. Penyusunan peraturan perundang-undangan bidang pelayanan pendaftaran tanah termasuk mekanisme penegakan hukum yang adil, efektif, aspiratif;
 - b. Pembangunan system pendaftaran tanah ruang yang mudah untuk diakses oleh masyarakat;
 - c. Pemanfaatan penataan ruang sebagai acuan dan perangkat koordinasi pembangunan antara daerah dan antara sektor;
 - d. Penggunaan teknologi muktahir untuk melengkapi data dasar perencanaan pendaftaran tanah dan peningkatan koordinasi dalam penyediaannya.¹⁶

Pendapat Sutedi di atas, dapat dipahami bahwa persoalan tanah terkait erat dengan persoalan: kewenangan. Procedural dan substansi yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, dengan corak yang ada kelembagaan sentralisasi yaitu: Badan Pertanahan Nasional (BPN), masih jauh dari harapan. Yakin belum optimalnya *good government*, sehingga berakibat kepada konflik dan sengketa tanah yang tidak dapat dihindari.¹⁷

Satu lagi permasalahan yang dihadapi dalam politik hukum Indonesia dalam era globalisasi. Dalam kehidupan nasional dari pemikiran materialistik dan tradisional yang secara tidak langsung juga mempengaruhi setiap kebijakan khususnya dalam pengadaan tanah untuk pembangunan yaitu;

¹⁶ HAW. Widjaja 2003, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 37.

¹⁷ Elita Rahmi, Tarik Menarik Antara Desentralisasi dan Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Urusan Pertanahan, *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No. Edisi Khusus, 2009, hlm. 142-143.

1. Pertahanan nasional.
2. Sosial-Budaya.
3. Politik.
4. Teknologi.
5. Hukum dan
6. Ekonomi.

Globalisasi yaitu gesekan keras seperti monopoli, liberalis kapitalis. Sedangkan akibatnya bangsa atau negara akan jatuh kembali dalam bentuk suatu perubahan pemerasan kolonialisme baru atau bangsa akan tetap tegak sebagai negara yang merdeka, terhormat, dan berdaulat.

Tujuan dalam era globalisasi yaitu;

1. Stabilitas Nasional, Regional, Internasional.
2. Transparansi.
3. Demokratisasi.
4. *Rule of Law*.
5. *Human Rights*.

Pilihan yang harus dilakukan oleh negara dalam politik hukum bangsa Indonesia di era globalisasi antara lain ada 3 hal yang harus dicermati oleh pemerintah agar politik hukum di Indonesia tetap akses baik dalam negeri maupun luar negeri seperti halnya;

1. Melebur dalam perubahan hukum global.
 - a. SDM belum siap.
 - b. Ekonomi tidak kuat.

- c. Negara berkembang selalu menjadi tempat perang dalam ekonomi para negara maju.
2. Mempertahankan eksistensi hukum Nasional dalam Dunia Global.
 - a. Kualitas SDM atau penegak hukum.
 - b. Kualitas substansi hukum kita.
 3. Melebur dalam perubahan global sekaligus mempertahankan eksistensi Hukum Nasional.
 - a. Pilihan terbaik yang bisa kita ambil, artinya kita akan memilih-milih mana perubahan yang bisa kita ambil dan mana yang belum bisa sesuai kondisi masyarakat Indonesia.
 - b. Ada keseimbangan dalam aspek kehidupan baik dalam bidang Sosial Budaya, Politik, Ekonomi, Hukum, Teknologi dan Stabilitas.
 - c. Atau bisa terjadi inharmonisasi atau tidak seimbang dalam aspek kehidupan nasional.

Politik hukum dalam persepektif nasional dalam globalisasi adalah bagaimana kita bisa berupaya mempertahankan eksistensi nasional di bidang apapun termasuk hukum dalam rangka globalisasi. Strategi Pembangunan Hukum pada era sekarang ini berdasarkan Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Propenas, bahwa Politik Hukum atau Strategi Pembangunan Hukum Nasional adalah ;

1. Menata kembali Sistem Hukum.
2. Memperbaharui Hukum yang tertinggal atau usang.
3. Meretifikasi Hukum Internasional yang terkait dengan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Stabilitas Keamanan.

4. Menerapkan asas atau prinsip *Lex Mercatoria*.

Doktrin *Lex Mercatoria* adalah sebuah doktrin yang mengajarkan tentang harmonisasi dari berbagai sistem hukum untuk dijadikan sebagai pegangan hukum dalam menyelesaikan persoalan hubungan internasional atau hukum kebiasaan komersial internasional yang secara bersamaan diterapkan berbagai negara.¹⁸

Max Weber¹⁹ menyatakan: Hukum dipengaruhi kepentingan-kepentingan ideal dan cara berpikir kelas-kelas sosial dan kelompok-kelompok yang berpengaruh, oleh karena itu tafsiran Undang-undang mengikuti kepentingan dan kekuasaan yang ada dibalik kepala para ahli hukum. Dalam keadaan demikian hukum terus diombang-ambing antara asas kepastian hukum dan keadilan. Bahkan lebih parah lagi hukum dapat menjadi pelayan yang eksistensinya amat tergantung kepentingan dan kekuatan politik yang dominan. Oleh karena itu perlu adanya penelitian yang lebih tentang permasalahan hukum di Indonesia khususnya kepentingan yang ada dibalik peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan dan kepentingan dibalik konflik yang ada di Indonesia setiap ada pengadaan lahan untuk pembangunan yang dilakukan oleh negara (pemerintah). Dari sinilah penulis mengajukan judul tentang:

PERBANDINGAN PERATURAN PENGADAAN TANAH ERA ORDE BARU DAN REFORMASI DI INDONESIA.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan masalah:

1. Bagaimana perbandingan pengaturan pengadaan tanah era Orde Baru dan Reformasi demi kepentingan umum di Indonesia ?

¹⁸ *Ibid*, hlm. 54

¹⁹ Sarifuddin Sudding, 2014, *Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi*, Rangkang Education, Yogyakarta, hlm. V.

2. Bagaimana hak-hak negara dalam menguasai tanah berdasarkan perundang-undangan nasional ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kepentingan yang ada dalam perundang-undangan dalam mencapai kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dalam hal pembangunan nasional.
2. Untuk mengetahui peranan Badan Pertanahan Nasional di saat orde baru dan reformasi.
3. Untuk mengetahui batasan hak-hak negara dalam hal penguasaan yang dibolehkan dalam undang-undang.
4. Untuk mengetahui sejauhmana program dan langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal bidang agraria.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi dalam keilmuan khususnya pada ilmu hukum di perguruan tinggi dan dapat memberikan pandangan dalam hal praksis setiap adanya pengadaan tanah.

1. Dalam aspek keilmuan, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih berupa saran atau ide-ide terhadap perkembangan hukum agraria yang sampai saat ini belum bisa menemukan solusi penyelesaian sengketa dalam bidang pertanahan.
2. Dalam aspek praksis, bisa memberikan pemahaman dalam hal tindakan di lapangan bagi penulis, masyarakat dan pemerintah agar antara hukum positif dan norma-norma agama serta hukum adat di dalam masyarakat tidak saling bertentangan.