

ASPEK HUKUM PENGATURAN PENGGUNAAN HAK ATAS TANAH PADA KAWASAN INDUSTRI DAN KEPENTINGAN UMUM

Oleh: Sigit Wibowo, SH., M.Hum

Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta

ABSTRACT

Policy on land use rights must be in accordance with national development objectives, namely to achieve a prosperous and fair society are equally material and spiritual based on Pancasila. Industry activities necessary to reform the fundamental change that is, changes in national economic policies to the people's economy; and changes in the treatment of economic actors. While the legal aspects of the land is concerned, among other things: a change or conversion of the land very quickly; uneven distribution; and lack of planning. Several theories for space agrarian reform among other Legal Norms Theory Study (Stufen Theorie); Legal Theory Two Faces (das Doppelte Rechtsanlitz); Theory of Justice that are evenly distributed (distributive justice); and justice that are revamping or repair (corrective justice). Through agrarian reform, land policy is expected that the centralized nature can no longer be maintained. Formulation and regulation of land use rights can be concluded: first, the existence of the nation as a philosophical foundation concrete as well as efforts to improve and realize social justice for all Indonesian people; second, the establishment of the rule of law as an institution must meet the aspirations of the local community; third, setting the procurement and use of land rights should observe the principle of expediency, the principle of legal certainty and the principle of justice in a harmonious and balanced.

Keywords : Law of the Land - Rights - Industry and Public Interest

A. PENDAHULUAN

Pada era industrialisasi dan globalisasi seperti sekarang ini pembaruan agraria bernilai strategis karena bertujuan untuk mengatur kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agrarian khususnya tanah dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Industrialisasi mendorong kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar, namun belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum lokal terhadap perolehan dan penggunaan tanah.

Tantangan global di masa mendatang terhadap Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang juga menuntut UUPA untuk dikaji ulang, direvisi disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Untuk memberikan pencerahan harapan terhadap tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran rakyat Indonesia maka harapan itu harus sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Tujuan Pembangunan Nasional yang dimaksud 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, dan yang menjadi landasan pelaksanaan pembangunan nasional adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (pasca amandemen).

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan 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".

Selanjutnya dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA memuat ketentuan tentang penggunaan tanah dan peruntukannya, dengan pernyataan:

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2). Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

1. Untuk keperluan Negara;
2. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, serta dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat;
4. Untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan serta sejalan dengan itu;
5. Untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan."

Pembangunan industri diarahkan untuk kemandirian perekonomian nasional, meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan peran serta aktif, efisiensi, produktivitas masyarakat, serta daya saing dalam menghasilkan barang dan jasa yang semakin bernilai tambah, 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-kemampuan rancang bangun, rekayasa dan konstruksi dengan memanfaatkan teknologi untuk menghasilkan produk unggulan bernilai tambah tinggi. Penyebaran lokasi industri ke luar Jawa

lebih digalakkan untuk mendorong pengembangan wilayah keanekaragaman industri, memperluas lapangan dan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha serta pemanfaatan sumber daya setempat dengan tetap menjaga fungsi dan mutu lingkungan hidup.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Syaiful (2013:43) bahwa dinamika kegiatan ekonomi suatu Negara berkembang semakin terintegrasi dengan perekonomian regional dan global, maka tidak ada halangan bagi para penentu kebijakan untuk mencontoh *best practice* dari Negara lain.

Keterkaitan globalisasi dengan pemikiran teoritik mengenai hubungan Negara, dengan sumber daya ekonomi, terus berkembang sejalan dengan berkembangnya paham-paham yang dianut oleh Negara yang bersangkutan. Seara teoritis hubungan antara Negara dengan sumber daya ekonomi dapat dibedakan menjadi: **Pertama**, bahwa Negara sebagai pemilik satu satunya atas sumber daya alam; **Kedua**, bahwa Negara bukan pemilik sumber daya alam; dan **Ketiga**, bahwa Negara dapat memiliki sumber daya alam disamping pemilikan secara individu.

Di Indonesia hak penguasaan Negara bukanlah hak milik (*egindom*), melainkan dalam lingkup hukum publik (*publiekrechtelijk*). Penguasaan Negara atas sumber daya alam oleh Negara, dapat dihubungkan dengan asas domain, yakni setiap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya adalah milik Negara. Sehingga benda yang tidak bergerak khususnya tanah, berada dalam lingkup kekuasaan Negara, baik dalam status milik ataupun dikuasa secara administrative ditentukan berdasarkan hal-hal (Syaiful, 2013: 44) sebagai berikut:

- a. Penggunaannya untuk kepentingan masyarakat;
- b. Karena sifatnya, maka tidak dapat dimiliki oleh manusia perseorangan;
- c. Secara khusus ditentukan bagi Negara, karena dipergunakan sendiri oleh Negara;
- d. Karena penggunaannya member kemanfaatan umum, dikuasai oleh Negara;
- e. Ditentukan oleh hukum Negara.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 LN Tahun 2000 Nomor 206 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 pada era kebijakan pembangunan ekonomi salah satunya adalah mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan 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 dilakukan oleh Pemerintah, perusahaan swasta maupun masyarakat tidak lepas dari kebutuhan akan tanah sebagai wadah kegiatannya.

Kebijakan di bidang industri di masa lampau (yang antara lain telah menempatkan bidang industri pada posisi yang sangat diandalkan dan diprioritaskan) itu, dengan tidak menyebut kebijakan tentang pembangunan industri secara eksplisit dan secara positif, rupanya dalam era pembangunan ekonomi kerakyatan ini akan mengalami reformasi yang fundamental.

Beberapa bentuk perubahan fundamental (Mustafa, 2013:9), antara lain:

- a. Perubahan kebijakan ekonomi nasional ke ekonomi kerakyatan adalah dalam pengutamaan pembangunan ekonomi pertanian (agroindustri) dalam hal pemanfaatan tanah dan penggunaan tanah di bidang produksi/ industri, yang akan diprioritaskan untuk keperluan pertanian (agroindustri);
- b. Perubahan dalam perlakuan terhadap pelaku ekonominya. Dalam hal ini, perusahaan yang harus mengutamakan pelayanannya terhadap pengusaha berskala kecil dan menengah (UMKM) serta usaha yang berbentuk koperasi, serta dilakukan tanpa mengabaikan pengusaha berskala besar dan usaha berbentuk BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

Sehingga dengan demikian, pergeseran penetapan prioritas penanganan masalah diperlukan dalam kebijakan penetapan skala dan bentuk usaha, serta luas area penggunaan tanah yang perlu dibatasi. Oleh karena itu, masalah yuridis tentang penggunaan tanah untuk usaha industri perlu diteliti dan dikaji secara mendasar dan konseptual.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan, yaitu bagaimanakah aspek hukumnya dalam pengaturan penggunaan hak atas tanah untuk kawasan industri dan untuk kepentingan umum?

B. KONSEPSI HAK ATAS TANAH DAN INDUSTRIALISASI

1. Hak Menguasai Atas Tanah

Dalam UUPA dimuat hubungan antara Negara dengan sumber daya agrarian, yaitu menempatkan Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dalam kedudukannya bukan pemilik sumber daya agraria, melainkan hanya menguasainya saja, sebagaimana yang dinyatakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA 1960.

Undang-Undang Pokok Agraria 1960 dengan prinsip nasionalitasnya memberikan kewenangan yang sangat luas pada Negara melalui Hak Menguasai Negara dan dalam Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa:

"Ayat (2) : Hak Menguasai Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan 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.

Ayat (3) : Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur.

Ayat (4): Hak Menguasai Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantatra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan-kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”.

Menurut Sri Hajati dalam Mustofa dan Suratman (2013: 7) bahwa Pasal 2 UUPA tersebut, telah memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas bagi Negara untuk mengatur alokasi atas sumber-sumber agraria. Eksistensi hak-hak atas sumber-sumber agraria dan berikut kebijaksanaan alokasi sumber-sumber agraria menjadi sangat tergantung pada politik hukum dan kepentingan Negara. Walaupun dengan konsep Hak Menguasai Negara tersebut telah menghapus pemberlakuan asan *domein*, namun mengingat banyaknya kasus sengketa agraria yang menyajikan fakta begitu rendahnya jaminan kepastian hukum pemilikan hak-hak rakyat atas sumber agraria, maka hal ini muncul persoalan lama, yakni asas *domein* kembali berlaku lewat penerapan dan praktik Hak Menguasai Negara.

Berdasarkan pada Hak Menguasai Negara ini, kemudian dibuat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya. Undang-Undang ini memberikan keabsahan bahwa Negara adalah perwakilan dari kepentingan umum. Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menyatakan bahwa:

“Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan *dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya*”.

Atas dasar ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, wewenang hak menguasai dari Negara tersebut dapat dilimpahkan kepada Daerah Swantatra (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 (BPN) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam upaya melakukan pembaruan agraria, maka setiap keputusan atau langkah yang diambil dibidang pertanahan, perairan, mineral, dan sebagainya, harus memperhatikan 3 (tiga) hal (Achmad, 2004: 6), yaitu:

- a. Ada proses yang berkesinambungan, yakni adanya kebijakan yang telah diambil secara konsisten dan terus menerus dilaksanakan. Perubahan kebijakan yang terlalu sering dilakukan akan menimbulkan ketidakpastian hukum;
- b. Proses penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agrarian. Penataan kembali dimaksudkan sebagai perubahan struktur hubungan antara manusia dengan sumber daya alam serta hubungan antara manusia dengan manusia yang berkenaan dengan sumber daya alam;
- c. Nilai yang melandasinya ialah kepastian dan perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Industri dan Kawasan Industri

Industrialisasi merupakan konsekuensi logis pembangunan yang merupakan bagian terpenting bagi 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, keberadaan strategi industrialisasi tidak bisa dipisahkan dengan konsep pemabngunan, sebagai suatu alternative mensejahterakan masyarakat. Menurut Rajesh Chandra dalam Mustafa (2013: 16), bahwa industrialisasi dianggap sebagai sesuatu yang penting karena ia memiliki keuntungan-keuntungan obyektif. Keuntungan yang dimaksud adalah:

- a. Bahwa posisi manufaktur sektor industri rata-rata mempunyai nilai tukar (*term of trade*) yang lebih tinggi daripada produk pertanian;
- b. Kenyataan elastisitas permintaan pendapat (*income demand elasticity*) produk manufaktur sektor industri yang jauh lebih tinggi daripada produk pertanian, khususnya pada konsumen yang berpendapatan tinggi;
- c. Sektor manufaktur terbukti lebih efisien dalam memfungsikan sumber daya ekonomi ketimbang sektor lainnya. Paling tidak, argumentasi tersebut dapat dijadikan sebagai bentuk pembenaran dan keharusan untuk melakukan industrialisasi pada pola pembangunan Indonesia.

Berdasarkan konsep industrialisasi tersebut maka dapat dilacak dan dikategorikan menjadi tiga fase, (Rajesh, 199) yaitu:

- 1) Pandangan yang dipelopori Clark dan Kuznets, bahwa Industrialisasi dikatakan berhasil apabila ia mampu menggeser orientasi dan cara dalam memproduksi, dari yang pada awalnya mengandalkan sektor agraris menuju sektor manufaktur;
- 2) Pandangan dari Arthur Lewis dan Hollis Chenery (tokoh-tokoh Neo Klasik), bahwa pandangan ini lebih memusatkan perhatiannya pada mekanisme yang memungkinkan perekonomian negara-negara terbelakang mampu memindahkan sektor perekonomiannya, dari sektor pertanian tradisional menuju sektor industri manufaktur dengan menggunakan mesin-mesin berat, yang hal itu dilakukan secara sengaja dan direncanakan (planned);
- 3) Pandangan dari Joan Robinson (Cambridge University) dan Cohen & Zysman (California University), yaitu transformasi ekonomi yang terjadi karena proses industrialisasi, seharusnya dipahami bukan hanya dalam konteks pergeseran struktural dari sektor pertanian menuju sektor manufaktur tetapi juga harus dimaknai sebagai proses dinamika yang terjadi dalam sektor pertanian dan sektor-sektor lain sebagai pendukungnya.

Secara konseptual, Indonesia termasuk pendukung pada aliran yang pertama, yakni terjadinya transformasi peranan sektor pertanian terhadap sektor industry, sekadar untuk memenuhi target pertumbuhan dan pendapatan nasional.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang mengisyaratkan bahwa ruang sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dengan sendirinya akan ada pengaruhnya pada pendekatan hukum atas tanah. Oleh karena itu dengan pendekatan ruang yang terbatas dalam ruang penggunaan ruang termaksud, asas fungsi social tetap diperhatikan, dalam rangka menghindari timbulnya gangguan yang merugikan kedalam rangka menghindari timbulnya gangguan yang merugikan kepentingan masyarakat sekitarnya, baik yang bersifat fisik maupun psikis.

Sementara itu, berkaitan penggunaan hak atas tanah maka tidak terlepas dengan keberadaan adanya kawasan industry. Kawasan Industri yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri (PP Kawasan Industri) diartikan, bahwa: "Kawasan tempat pemusatan kegiatan industry yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industry yang telah memiliki izin-usaha kawasan industri".

Kawasan Industri dalam aspek hukum tanah yang perlu diperhatikan (Mustafa, 2013: 269-270) adalah:

- a) Perubahan atau alih fungsi tanah yang sangat cepat. Artinya, tanah pertanian banyak yang telah beralih fungsi ke non pertanian. Perlaihan fungsi yang menonjol dalam 30 tahun terakhir adalah untuk kepentingan perumahan, perdagangan, dan industry. Setiap tahun diperkirakan peralihan fungsi tanah ke non pertanian itu telah mencapai rata-rata 42.000 Ha.
- b) Persebaran yang tidak merata. Maksudnya, penyebaran kawasan industry yang tidak merata, karena kebanyakan perusahaan kawasan industry berlokasi di Pulau Jawa. Akibat kondisi yang kurang serasi dan merata tersebut, menurut Muh. Hasasan W. dalam Mustafa (2013) kemudian pemerintah membuat kebijakan bahwa "penyebaran lokasi industry ke luar Jawa lebih digalakkan untuk mendorong pengembangan wilayah dan pengembangan industry, memperluas lapangan kerja dan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha serta pemanfaatan sumber daya alam setempat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi dan mutu lingkungan hidup".
- c) Lemahnya perencanaan. Artinya, pembangunan kawasan industry di Indonesia pada umumnya memusat di daerah yang sudah cukup memadai baik sarana transportasi sebagai sarana untuk kepentingan pengangkutan bahan baku atau untuk kepentingan pemasaran hasil produksinya, maupun sarana komunikasinya. Sebagai sarana untuk kepentingan berkomunikasi (telepon, faksimil).

C. TEORI-TEORI PERUNDANGAN UNTUK PEMBARUAN AGRARIA

Perundang-undangan adalah salah satu metode dan instrument ampuh yang tersedia untuk mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Perundangan (*wetgeving, gezetsgebung, legislation*) mengandung arti: **pertama**, suatu proses pembentukan peraturan-peraturan Negara dari jenis tertinggi yaitu undang-undang (*wet, gezets, statute*) sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht, gezetsbende gewalt, legislative power*); dan **kedua**, merupakan suatu keseluruhan produk peraturan-peraturan Negara tersebut.

Tuntutan dan kecenderungan keterbukaan dan demokratisasi dalam segala lapangan kehidupan (ekonomi, politik, social, budaya) melalui gerakan reformasi, mendorong perlunya hukum yang lebih *responsive* terhadap pemenuhan geseran penekanan dari aturan-aturan ke asas dan pencapaian substantif, bukan sekadar keadilan prosedural.

Menurut Mukhtie Fdjar (2003: 18), bahwa tipe hukum *responsive* mempunyai komitmen kepada hukum berprespektif konsumen, yaitu:

1. Hukum yang memperhatikan target-target manusiawi;
2. Hukum yang menyentuh kebutuhan manusia seluruhnya (fisik, psikis dan milik);
3. Hukum yang memenuhi tuntutan kebutuhan-kebutuhan rakyat pada umumnya;
4. Hukum yang tanggap atas kasus-kasus individual.

Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufen Theorie*)

Teori ini dikemukakan oleh Hans Kelsen, menurutnya bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Teori Hukum Dua Wajah (*das Doppelte Rechtsanlitz*)

Teori ini dikemukakan oleh Adolf Merkl, menurutnya bahwa suatu norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relative. Karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma yang berada di bawahnya tecabut atau terhapus pula.

Dalam hal tata susunan/ hierarki system norma, norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah system norma yang berada di bawahnya (Maria, 1998: 25).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, adalah:

- a. UUD 1945;
- b. Tap MPR;
- c. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perlunya pengungkapan adanya hierarki peraturan perundang-undangan ini, dimaksudkan untuk memberikan batasan bagi daerah yang setiap akan membuat aturan peraturan daerah (PERDA) maka harus selalu mengacu pada jenjang di atasnya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Artinya, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga dengan dilanggarnya ketentuan tersebut maka peraturan yang lebih rendah dapat dicabut atau dihapus oleh peraturan yang lebih tinggi.

D. PENGGUNAAN DAN PENGADAAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Agar penggunaan tanah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka tindakan yang dapat dilakukan (Mustofa, 2013: 63) adalah:

1. Mengusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah tempat. Maksudnya, setiap ada kegiatan yang memerlukan tanah harus diperhatikan mengenai data kemampuan fisik tanah untuk mengetahui sesuai-tidaknya kemampuan tanah tersebut dengan kegiatan yang akan dilaksanakan;
2. Mengusahakan agar tidak terjadi penggunaan tanah yang salah urus. Artinya, setiap pihak baik perseorangan, masyarakat maupun badan hukum dan lembaga pemerintah harus melaksanakan kewajibannya memelihara tanah yang dikuasainya. Hal ini untuk mencegah menurunnya kualitas sumber daya tanah yang pada akhirnya akan timbul kerusakan pada tanah tersebut;
3. Mengusahakan adanya pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat akan tanah. Pengendalian ini penting dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan dalam penggunaan tanah;
4. Mengusahakan agar terdapat jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah warga masyarakat. Jaminan kepastian hukum ini penting untuk melindungi warga masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan proyek pembangunan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU PEMDA), maka kewenangan PEMDA mencakup juga mengenai bidang pertanahan, seperti yang disebutkan dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 UU PEMDA yang menyatakan bahwa kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan pemerintah. Kewenangan itu adalah:

- a. Mengatur mengenai persediaan, penggunaan, dan peruntukkan tanah di wilayah baik untuk kepentingan perseorangan, kepentingan perseorangan, kepentingan sosial, keagamaan, kepentingan, pertanian, industri serta kepentingan daerah dan Negara;

- b. Melakukan perencanaan penggunaan tanah yang meliputi penggunaan atas 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 kelembagaan agar hubungan hukum yang terjadi dapat terjamin pemenuhannya.

Peranan dan kewenangan seperti ini tampaknya secara social politik masih diperlukan karena masyarakat Indonesia setelah mengalami dampak negative dari politik pertanahan selama Orde Baru masih sangat rentan bagi kemungkinan terjadinya *disintegrasi* dan munculnya keinginan untuk memisahkan diri.

Dengan demikian, pemberian otonomi dapat member peluang kepada masyarakat lokal berpartisipasi dalam penyusunan aturan dan kebijakan pertanahan di daerah, sehingga keinginan dan aspirasi mereka dapat terakomodasi. Jika kondisi seperti ini dapat diwujudkan, maka otonomi daerah akan dapat mengarah pada pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Serta untuk mendukung perwujudan kesejahteraan masyarakat lokal dapat dikembangkan pemberian otonomi di tingkat desa atau di masyarakat hukum adat.

Pragmatisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang disahkan tanggal 14 Januari 2012 seolah-olah tenggelam oleh kasus-kasus sengketa/ konflik pertanahan yang begitu massif dan komplek. Keberadaan dan pengaturan pengadaan tanah dalam UUPTKU ini sangat tepat. Namun, masih menyisakan beberapa catatan. Catatan yang di maksud, (Mustofa, 2013: 227) adalah:

- 1) Jadwal keseluruhan proses pengadaan tanah kurang dari 2 tahun;
- 2) Pendataan awal sampai konsultasi publik berlangsung selama 4,5 bulan;
- 3) Keberatan terhadap lokasi pembangunan yang tidak berhasil ditangani Gubernur diselesaikan melalui PTUN sampai keputusan MA, memakan waktu kurang lebih selama 4 bulan;
- 4) Tahap inventarisasi sampai revisi data selama 2,5 bulan;
- 5) Tahap pemberian ganti rugi, apabila ada pihak yang keberatan dapat menempuh jalur hukum melalui PN setempat sampai kasasi, yang ditempuh sekitar 4 bulan.

Sesuai konsepsi hukum tanah nasional, pada prinsipnya perolehan tanah harus dengan cara musyawarah. Artinya, masyarakat melepaskan tanahnya secara sukarela dengan memperoleh ganti kerugian. Apabila untuk kepentingan umum, semua upaya untuk mencapai musyawarah gagal, sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan ketempat lain (eksploitasi migas), maka ditempuh acara pencabutan hak atas tanah (UU No. 20 Tahun 1961 jo. UUPA 1960).

Oleh karena hak atas tanah juga merupakan hak perorangan (dihormati), apabila untuk kepentingan umum menghendaki musyawarah dan menemui kegagalan, sedangkan lokasi tidak dapat dipindah, demi memenuhi asas keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan, maka hak atas tanah dapat dicabut *via* proses yang berujung pada keputusan presiden. Permasalahan terkait ganti kerugian dapat ditempuh melalui PT, yang putusannya bersifat final dan mengikat (PP No. 39 Tahun 1973).

E. KEBUTUHAN PEMBAHARUAN HUKUM PENGADAAN TANAH MENDESAK

Kebijakan pertanahan yang berlaku selama ini sangat *sentralistik* dan pelaksanaan pencabutan, pembebasan hak atas tanah cenderung otoriter serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan tidak mengakomodasi kepentingan warga masyarakat dan hak-hak asasinya. Melalui pembaharuan, diharapkan kebijakan pertanahan yang bersifat *sentralistik* ini sudah tidak bisa lagi dipertahankan. Seharusnya politik pertanahan yang *sentralistik* dan otoriter ini diarahkan ke politik pertanahan yang *desentralistik* dan *responsive*, dengan nuansa demokratis. Pelaksanaan ketentuan perundang-perundangan tidak hanya bersandar pada hukum apa adanya (*the law as it is*), tetapi harus merespons keadaan sosial atau hukum yang seharusnya (*the law as it ought to be*). Hukum itu tidak hanya berkembang dengan logika tertutup, tetapi harus dapat mengambil nilai-nilai baru dari masyarakat dan dengan memperbaharui peraturan sedemikian rupa sehingga sesuai dengan keadaan dewasa ini (Ardian, 2008: 290).

Ketentuan peraturan perundangan mengenai pencabutan, atau pembebasan hak-hak atas tanah untuk kepentingan umum (seperti industri migas) yang berlaku sekarang, perlu dirumuskan kembali sesuai dengan nilai-nilai sosial yang berkembang dewasa ini, antara lain:

1. Pendefinisian yang konkret tentang pengertian "kepentingan umum" menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Keadaan peraturan sekarang hanya ditentukan penggantian kerugian terbatas bagi masyarakat pemilik tanah ataupun penggarap tanah, atau ahli warisnya. Sehingga ketentuan ini tanpa memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat bukan pemilik, seperti penyewa atau orang yang mengerjakan tanah, yang menguasai dan menempati serta menggunakan tanah. Disamping itu, hak ulayat yang dibebaskan untuk kepentingan umum, masyarakat adatnya harus mendapat perlindungan dan kontribusi dari pembangunannya itu, serta *recognitie* sebagai ganti pendapatan, pemanfaatan dan penguasaan hak ulayat mereka yang telah digunakan untuk pembangunan;
3. Pelaksanaan musyawarah tidak dilakukan sesuai alur dan patut. Masyarakat yang terkena pembebasan tanahnya berada dalam posisi yang lemah sehingga

perlu ada pendampingan (*legal aids*) dari lembaga LSM/ LBH. Peran lembaga ini untuk mendampingi masyarakat dalam menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang layak untuk diberikan kepada masyarakat yang terkena pembebasan tersebut;

4. Dalam ketentuan hukum yang berlaku sekarang, para warga yang terkena pembebasan tanah dapat diberikan ganti rugi dalam bentuk uang atau tanah pengganti dan permukiman kembali, atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti rugi tersebut;
5. Setiap perselisihan yang terjadi dalam penentuan bentuk dan besarnya ganti rugi, penyelesaiannya ADR (*Alternative Dispute Resolution*), yaitu melalui musyawarah, negosiasi dan mediasi. Jika gagal, maka ditempuh melalui proses yudisial ke pengadilan (*ultimum remedium*);
6. Panitia pencabutan hak-hak atas tanah harus juga bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang terkena dampak pembebasan. Juga dilibatkan masyarakat dan LSM/LBH.

Menurut Syarifuddin Kalo dalam Adrian Sutedi (2008: 292) bahwa dalam undang-undang pelepasan hak-hak atas tanah masyarakat yang dicita-citakan untuk masa depan, harus diadopsi asas kesepakatan, asas kemanfaatan, asas kepastian hukum, asas keadilan, asas komunikasi hukum, asas musyawarah, asas keterbukaan, asas keikutertarikan, asas kesetaraan, dan asas minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan ekonomi.

Beberapa asas tentang pelepasan hak-hak atas tanah yang terpenting dalam pelaksanaannya terhadap para pihak, antara lain:

- a. **Asas Kemanfaatan**, bahwa pelepasan hak atas tanah masyarakat untuk kepentingan umum harus dapat member manfaat bagi yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya dibebaskan serta masyarakat pada umumnya. Dengan adanya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat terwujud, maka pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum. Di samping itu, pihak warga masyarakat pemilik tanah dapat diberikan ganti rugi yang layak atau dapat diberikan tanah pengganti dan permukiman kembali sehingga tingkat kehidupan social ekonominya dapat menjadi lebih baik dari sebelum tanah dicabut atau dibebaskan;
- b. **Asas Kepastian Hukum**, bahwa pelepasan hak atas tanah masyarakat dilakukan dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat berjalan sesuai dengan ketentuannya dan dipatuhi oleh masyarakat, dan semua pihak yang terkait dapat dengan pasti mengetahui hak-hak dan kewajiban masing-masing, agar peraturan itu dapat bermakna social, dalam arti dapat benar-benar terwujud sebagai perilaku yang riil;

c. **Asas Keadilan**, bahwa dalam pelepasan hak atas tanah masyarakat diletakkan sebagai dasar bentuk dan besarnya ganti rugi yang harus diberikan kepada pemilik tanah dan orang-orang yang terkait dengan tanah yang dilepaskan haknya tersebut. Konkritisasi dari asas keadilan ini dalam hal pelaksanaan ganti kerugian, bahwa kondisi social ekonomi mereka minimal setara atau tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya. Sisi lainnya, bahwa prinsip keadilan bagi pihak yang membutuhkan tanah agar dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana peruntukannya dan memperoleh perlindungan hukum. Keadilan menurut Teori Aristoteles tentang *distributive and corrective justice*, yaitu:

- 1) Keadilan yang sifatnya merata (*distributive justice*) dikaitkan terutama dengan alokasi hak-hak, kewajiban dan beban (tanggung jawab) di antara para anggota komunitas agar dapat terjamin keseimbangan;
- 2) Keadilan yang sifatnya membenahan atau perbaikan (*corrective justice*) mengoreksi setiap ketidakseimbangan dalam komunitas dengan pemulihan kesamaan dalam hal apapun yang ada sebelum kekeliruan berlangsung (Adrian, 2008: 294).

Dalam pelaksanaan penegakan hukum tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, menurut Lawrence Friedman dalam Adrian (2008) perlu diperhatikan, bahwa system hukum itu terdapat tiga elemen yaitu *structure*, *substance*, dan *culture*. Struktur (*structure*) dalam suatu sistem hukum, misalnya mengenai kedudukan dari legislative, eksekutif, dan yudikatif. Adapun substansi (*substance*) dari system hokum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Sedangkan budaya (*culture*), adalah merupakan budaya hukum yang berarti pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat

Berdasarkan konsep tersebut, maka dalam pelaksanaan ganti rugi dalam pengadaan tanah, pencabutan, pembebasan dan pelepasan hak atas tanah tidak sekadar dilakukan sesuai dengan sturktur dan substansi hukum yang berlaku, tetapi harus memperhatikan budaya hukum masyarakat dan nilai-nilai serta pengharapan masyarakat terhadap sistem hukum yang berlaku. Termasuk oleh praktisi hukum (hakim, Jaksa, dan Pengacara/ Advokat) yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri, karena ketiga profesi hukum tersebut yang akan berhadapan dalam penyelesaian konflik antara masyarakat pemilik tanah dengan yang membutuhkan tanah.

F. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa rekomendasi dalam penggunaan dan pengadaan hak atas tanah pada kawasan industry untuk kepentingan umum, yaitu **pertama**, mengedepankan landasan filosofis bangsa sebagai paradigma nasional untuk dimanefestasikan secara konkret di lapangan, dalam upaya meningkatkan dan sekaligus mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh

rakyat Indonesia; **kedua**, pembentukan peraturan hukum yang dimaksud harus mengedepankan aspirasi masyarakat *local* dan untuk selanjutnya ditetapkan melalui lembaga yang berwenang dalam bentuk undang-undang, dan **ketiga**, pengaturan pengadaan dan penggunaan hak atas tanah harus memperhatikan asas kemanfaatan, asas kepastian hukum dan asas keadilan secara serasi dan seimbang.

DAFTAR PUSTAKA

- Fadjar, A. Moekhtie, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-Trans
- Hajati, Sri, 2003, *Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Kaitannya dengan Investasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya
- Mustofa dan Suratman, 2013, *Penggunaan Hak atas Tanah untuk Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Sodiki, Achmad, 1994, *Penataan Pemilikan Hak atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya
- Sutedi, Ardian, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum: Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Bakhri, Syaiful, 2013, *Migas untuk Rakyat Pergulatan Pemikiran dalam Peradilan Mahkamah Konstitusi*, Grafindo Khasanah Ilmu, Jakarta
- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
- UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.
- UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
- PP No. 39 Tahun 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya.

PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom

PP No. 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri

Perpres No. 36 Tahun 2005 jo. Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum