

**Strategi Ekonomi Industri Dampaknya Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian
Dan Peran Hukum Pengendaliannya
MUSTAMIM**

Abstrak

Disadari bahwa alih fungsi tanah pertanian untuk keperluan industri dalam pembangunan ekonomi telah membawa dampak perbaikan bagi kondisi ekonomi, tetapi telah juga meminta korban berupa hilangnya tanah pertanian yang subur. Di era industrialisasi tak dapat dipungkiri alih fungsi tanah pertanian untuk keperluan industri terus berlangsung seakan tanpa terkendali terutama di daerah-daerah yang intensitas industrinya cukup tinggi. Dasar pemikiran penulisan ini adalah ingin mengetahui dasar pemikiran dan pertimbangan pemerintah dalam memilih industri sebagai strategi ekonomi, mengidentifikasi dampak-dampak yang ditimbulkan dari industrialisasi, mengetahui bagaimana upaya hukum yang dilakukan pemerintah dalam rangka pengendalian alih fungsi tanah pertanian. Arah kebijaksanaan ekonomi Nasional dan Daerah sekalipun memberi peluang besar terhadap ekonomi sektor industri yang mengarah pada pertumbuhannya, harus tetap memperhatikan pondasi utama ekonomi yang bersumber dari ekonomi agraris, yaitu fungsi penataan terhadap penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah pertanian terus berjalan dengan maksimal. Upaya hukum sebagai tindakan pengendalian tanah pertanian menjadi tapak pembangunan industri dilalui dengan tahapan-tahapan penerapan hukum perijinan yang selektif dan evaluatif, tindakan administrative berupa pencabutan izin usaha maupun pengendalian secara perdata dan pidana.

Kata Kunci: Konstruksi hukum, keseimbangan orientasi

PENDAHULUAN

Persoalan pertanahan dalam pembangunan di setiap negara yang disebut “Nation Building” hampir menjadi dan merupakan tantangan serupa. Yaitu tantangan untuk mewujudkan negara yang adil, makmur, dan sejahtera, karena negara-negara tersebut pada umumnya bersifat agraris, maka pembangunan akan banyak mengubah tata hubungan masyarakat dengan tanah, dan hubungan antara sesama anggota masyarakat dengan tanah, dan hubungan antara sesama anggota masyarakat atas tanah.¹ Jangkauannya tentu saja sangat luas, yaitu keinginan-keinginan untuk memperoleh perbaikan materi yang mengarah kepada adanya transformasi dalam bidang pertanian dan produksi industri.²

Sejak Orde Baru memegang kendali kekuasaan negara, menyadari betapa pembangunan ekonomi mendesak untuk segera dilakukan. Kesadaran ini muncul dengan latar belakang gejala

¹ Ahmad Sodiki, *“Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Sebagai Strategi Pembangunan Hukum Agraria”*. Fakultas Pertanian UNIBRAW, Malang, 1997. H: 7

² Joseph Lapalombara. *Distribusi dan Pembangunan*, Dalam Myron Weiner, *“Moderinasi Dinamika Pertumbuhan”* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1986, h: 157

politik dan ketidakstabilan ekonomi yang sangat parah pada masa orde lama. Angka inflasi tinggi, defisit neraca pembayaran, terkurasnya cadangan devisa, dan, beberapa masalah lain.³ Saat itu pulalah Indonesia ingin berpacu dengan negara-negara Asia untuk mendapatkan posisi “*Newly Industrializing Countries*” (NICs).

Dengan latar belakang kondisi sosial politik di atas; akhirnya politik agraria Orde Baru memilih industrialisasi sebagai strategi pembangunan untuk mencapai peningkatan kondisi sosial ekonomi rakyat. Strategi ini penuh dengan kontroversi, karena dirasakan justru semakin menabur konflik dan menciptakan ketidakadilan khususnya bagi petani, mengingat dalam gejalanya yang umum industrialisasi dalam berbagai bentuknya jelas butuh tanah yang luas, bahkan banyak merambah tanah pertanian dan sawah yang subur.

Sebenarnya kebijaksanaan industrialisasi sebagai strategi dalam menopang pembangunan nasional tidaklah sepenuhnya salah. Sebab Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 Tahun 1960 yang menjadi pijakan yuridisnya cukup memberikan toleransi bagi pembangunan dan pengembangan industrialisasi,⁴ tentu dengan catatan selama tidak mengingkari jiwa dan tujuan dari UUPA sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.⁵

Dalam amanat UUPA di atas jelas sangat dibutuhkan strategi yang didasarkan pada kebutuhan yang proporsional. Yaitu dengan merancang kebijaksanaan pertanahan dimasa yang akan datang yang serasi, selaras dan seimbang tetapi dengan tetap memperhatikan skala prioritasnya. Dengan pengertian, di satu pihak hukum tanah nasional harus semakin terbuka terhadap perkembangan baru yang ditandai dengan industrialisasi. Di lain pihak hukum tanah nasional harus tetap menjadi landasan tercapainya keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat dalam memperoleh dan

³ Endang Suhendar dan Yohana Budi Wirani, “*Petani dan Konflik Agraria*”, Akatiga Bandung. 1997, h : 99

⁴ Dalam pasal 14 ayat (1) antara lain dinyatakan bahwa pemerintah perlu membuat suatu rencana umum mengenai penyediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang dikandung didalamnya. Dalam penjelasan pasal ini juga ditegaskan mengingat akan corak perekonomian negara dikemudian hari dimana industri dan pertambangan akan mempunyai peranan yang penting, maka di samping perencanaan untuk pertanian perlu diperhatikan pula keperluan untuk industri dan pertambangan. (Ayat 1 huruf d dan e).

⁵ Selain tujuan di atas juga untuk meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, kemudian untuk meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk pencapaian tujuan ini negara diberi wewenang dalam ps.2 ayat (2) UUPA.

pemanfaatan tanah.⁶

STRATEGI EKONOMI INDUSTRI

Strategi menurut Achmad Sodiki :

“Strategi adalah rencana bertindak dan lazim bersangkutan paut dengan rencana jangka panjang yang meliputi serangkaian gerakan diarahkan pada tujuan menyeluruh. Bahwa setiap langkah pelaksanaan suatu kegiatan secara terencana didahului oleh pengkajian mengenai kondisi atau keadaan yang melingkari permasalahannya. Keadaan itu dapat dirinci baik mengenai hal-hal yang pokok maupun hal-hal sampingan. Demikian pula sebaiknya dapat diperkirakan kendala apa yang akan ditemui dalam pelaksanaannya berdasarkan pengalaman atau atas kegiatan yang serupa yang pernah dilakukan. Jika telah dapat diketahui secara jelas faktor penunjang serta penghambat yang diperkirakan akan ditemui, maka dapatlah disusun langkah-langkah yang konkrit”.⁷

Dalam kaitannya dengan industri sebagai strategi pembangunan ekonomi, maka semenjak Indonesia merdeka (1945), sebenarnya telah dipikirkan bagaimana masyarakat Indonesia dipersiapkan memasuki industrialisasi. Namun secara khusus, di dalam pembangunan ekonomi orde baru (yang dimulai 1966) kelihatannya *reformasi agraris* dianggap tidak merupakan prakondisi dalam memasuki industrialisasi tersebut.⁸ Pada akhirnya bahwa industrialisasi telah dipilih bangsa ini sebagai strategi pembangunan untuk mencapai peningkatan sosial ekonomi rakyat Indonesia.⁹

Dipilihnya industri sebagai strategi dalam membangun perekonomian sebenarnya tidak lepas dari keinginan untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi minimal sebesar 7%. Beberapa strategi yang dilakukan pemerintah untuk mendukung keinginan tersebut, diantaranya :

1. Deregulasi pertanahan, instrumen ini digunakan dalam upaya memenuhi tuntutan kebutuhan akan tanah untuk kepentingan “Pembangunan” dengan melakukan deregulasi perundangan yang sekiranya dapat menghambat proses pengadaan tanah untuk pembangunan. Upaya ini terutama sekali digunakan pada periode deregulasi pada pertengahan tahun 1980-an, yaitu ketika tuntutan pemilik modal dilihat dari dan negara-negara donor semakin kuat. Deregulasi ini terutama dapat dilihat dari berbagai aturan yang menyangkut pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Pemerintah berupaya untuk memangkas birokrasi yang mengakibatkan lamanya proses perijinan perolehan tanah.

⁶ Maria SW, Sumardjono, *Permasalahan Hukum Tanah dalam Perspektif Penelitian Pengembangan dan Pendidikan Hukum di Indonesia*. Makalah disajikan dalam forum Komunikasi Bidang Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Bandung - Semarang tanggal 18 - 21 Nopember 1996.

⁷ Op. Cit. Hal. 1

⁸ Mangara Tambunan dan SHM Tampuboton, “*Faktor Tanah atau Lahan Pertanian Dalam Transisi Industrial*”. Disampaikan dalam pertemuan ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Perlahan Pusat Antara Universitas, Studi Sosial, UGM 13 - 15 Pebruari 1990, h 21

⁹ Loekman Soetrisno, “*Pembangunan Ekonomi dan Dampaknya di bidang Sosial Khususnya Sektor Pertanian dan Peternakan*”, Tanpa tahun.

2. Perubahan konsep (manipulasi penafsiran UUPA). Perubahan konsep ini dilakukan dalam upaya membangun kesan bahwa pemerintah masih konsisten dengan UUPA. Konsep-konsep yang terdapat dalam UUPA tetap digunakan, akan tetapi maknanya ditafsirkan sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, dewasa ini berkembang penyalahartian fungsi sosial dari yang dimaksud dalam UUPA.
3. Pengembangan institusi, strategi paling penting dalam upaya mendukung kebijakan pertanahan adalah dibentuknya institusi yang mengatur masalah tanah. Jika sebelumnya hanya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Agraria, maka pada tahun 1988 melalui Kepres No. 26/1988 diubah menjadi lembaga setingkat departemen, tetapi non departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional. Alasan pokok dibentuknya lembaga ini adalah adanya perkembangan tuntutan kebutuhan akan tanah terutama untuk kepentingan investasi.
4. Alokasi dana. Hal ini terutama ditunjukkan dalam proyek registrasi tanah yang terutama dilakukan pada awal Pelita VI. Tujuan dari registrasi adalah mendorong terciptanya pasar tanah yang transparan yang pada gilirannya akan memudahkan proses pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.¹⁰

Strategi tersebut dalam garis besarnya telah ditegaskan jauh sebelumnya dalam kebijaksanaan agraria pemerintah orde baru dalam rangka akselerasi dan modernisasi dalam era pembangunan 1970 - 2000. Di situ telah ditetapkan sasaran pokok yang meliputi :

- a. Terpenuhinya kebutuhan : pangan, sandang, papan, lapangan kerja, fasilitas sosial;
- b. Terpenuhinya kebutuhan mental spiritual dan rohaniah dalam kehidupan masyarakat yang dinamis dan serasi;
- c. Terpenuhinya kondisi sosial politik dan keagamaan yang stabil dan dinamis yang sangat penting diperlukan sebagai transformasi yang harmonis dari perekonomian yang bercorak agraris ke ekonomi industri, dimana fungsi keagrariaan harus menjadi unsur penunjang. Berhubung dengan itu pemanfaatan tanah harus dikendalikan, terarah dan berencana guna menjamin kepentingan umum dan individu sepanjang tidak menyalahi kepentingan umum.¹¹

Dampak Industrialisasi Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian

Dilihat dari segi positif dari industrialisasi seperti yang diuraikan di atas jelas telah memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap kestabilan ekonomi (pertumbuhan ekonomi), dan juga dapat menampung jumlah tenaga kerja yang sangat : banyak Tentu hal ini industrialisasi telah memberi dukungan yang besar bagi negara Indonesia yang sedang menghadapi kesulitan ekonomi, banyaknya pengangguran dan masalah kemiskinan. Akan tetapi dibalik keberhasilan industri sebagai strategi pembangunan ekonomi, ternyata telah menciptakan dampak negatif yang lebih

¹⁰ Endang Suhendar dan Ifdal Kasim. *"Tanah Sebagai Komoditas. Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanian Orde Baru"*. Elsam Jakarta Selatan, 1996, h:54-57.

¹¹ *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*". Diterbitkan kerjasama oleh Direktorat Publikasi : PPC Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri 1982, h : 135

besar untuk dihadapi masa-masa yang akan datang.

Dampak serius yang ditimbulkan dari strategi industri adalah menyempitnya areal lahan pertanian yang berubah untuk kepentingan pengembangan berbagai macam industri dan keperluan non pertanian lainnya. Bahkan ada sumber menyebutkan :¹²

“Bahwa selama kurun waktu 1984 - 1994 telah terjadi konversi lahan pertanian sebesar 1 juta hektar, sehingga dalam waktu tersebut sawah di Jawa berkurang 100.000 hektar pertahun. Masih dari sumber yang sama dikatakan akibat konversi lahan, maka potensi produksi gabah akan hilang sebesar 7,5 juta ton pertahun. Jika konversi lahan terus berlangsung dengan laju yang sama hingga tahun 2020, jelas kehilangan potensi gabah di Jawa akan mencapai 22 juta ton pertahun.

Kondisi di atas mengingatkan kita bahwa pada 1984, organisasi pangan dan pertanian dunia (FAO) memberikan penghargaan kepada Presiden Soeharto sebagai kepala negara dunia berkembang yang berhasil swasembada pangan, khususnya beras.¹³ Tetapi penghargaan spektakuler ini hanya bertahan 10 tahun, sebab areal persawahan Indonesia, terutama pulau Jawa banyak berubah menjadi kawasan industri, perumahan, gedung-gedung bertingkat dan penggunaan non sawah lainnya.

Sebenarnya masalah alih fungsi tanah pertanian untuk keperluan industri merupakan kecenderungan yang sulit dihindarkan, mengingat pembangunan industri di atas tanah kering belum tentu dapat dilakukan, karena belum diketahui implikasinya terhadap struktur biaya yang banyak ditentukan oleh tersedianya faktor prasarana umum dengan imbalan jasa layanan yang pantas. Walaupun demikian proses alih fungsi tersebut seyogyanya dapat dilaksanakan secara terencana dan terkendali dengan memperhatikan :

- a. Lahan sawah andalan seyogyanya dihindarkan dari proses konversi dan
- b. Kecepatan dan luasan lahan sawah yang dikonversikan dapat diselaraskan dengan pencetakan sawah, jika hal tersebut kurang diperhatikan diperkirakan konversi lahan sawah yang dapat memberikan manfaat ekonomi yang besar dalam jangka waktu pendek dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar dalam jangka panjang.¹⁴

Tabel 1. Rata-rata Luas Lahan Sawah Yang Dikonversikan Di Jawa Dan Bali¹⁵

¹² Arif Satria, *Transformasi ke arah pertanian Berbudaya Industri*, dalam Majalah Analisis CSIS, tahun XXVI, No.5 September – Oktober 1997, h: 464

¹³ Haryanto, “*Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto*” Reformasi tanpa perubahan, Pustaka Latin. Bogor, 1998, h: 39.

¹⁴ Lutfi I Nasution & Erman Rustiadi, *Masalah Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Non Sawah*. Makalah disampaikan di dalam pertemuan ilmiah: “*Perkembangan Pedesaan dan Masalah Pertanian*”. Pusat Antar Universitas. Studi Sosial. UGM. 13-15 Pebruari. 1990, h 4.

¹⁵ Arif Satria, Op.cit, h:466.

Referensi	Jumlah Lahan	Wilayah	Ha/Tahun	Keterangan
Jica, 1988	Sawah Irigasi	Jawa	20.000	
Delf Hydraulic, 1991	Sawah Irigasi	Jawa	22.000	1990-2000
Word Bank, 1988	Sawah	Jawa	20.000	
Summaryanto, et,al 1985	Sawah	Jawa	20.637	1981-1985
BCEOM, 1988	Sawah Irigasi	Jawa-Bali	13.400	1981-1985
Nasoetion dan Wioto	Sawah Irigasi	Jawa-Bali	27.633	1981-1986

Dan tabel tersebut mencerminkan bahwa kebijakan pertanahan pemerintah saat itu adalah dialokasikan segala sumberdaya tanah (utamanya tanah pertanian) untuk sektor yang strategis dapat mendukung pertumbuhan ekonomi (utamanya sektor industri).

Menurut Boedi Harsono,¹⁶ pemberian kesempatan kepada para pemilik modal untuk memperoleh dan menguasai tanah yang luas, berdasarkan rencana kebutuhan yang pada kenyataannya mereka tentukan sendiri masing-masing, mengakibatkan adanya puluhan ribu hektar tanah yang semula merupakan tanah produktif, berada dalam keadaan tidak dipergunakan.

Tak pelak, dinamika pembangunan ekonomi akhirnya cenderung bertentangan dengan kaidah-kaidah dan pranata hukum agraria nasional yang mengharuskan terwujudnya cita-cita “Sebesar-besar kemakmuran rakyat”, sebab ketentuan-ketentuan hukum agraria yang ditafsirkan melalui beberapa kebijaksanaan tersebut telah tunduk untuk memfasilitasi perkembangan kapitalisme. Dalam hal ini sangat tampak, bahwa tidak ada kebijakan agraria yang signifikan bagi kemaslahatan penduduk pedesaan. Sebaliknya sangat kentara bahwa kebijakan agraria mengidap *Industrial an Urban Biases*.¹⁷

Boleh jadi apa yang dipikirkan oleh pemerintah waktu itu tidak menjadikan keberhasilan negara-negara lain sebagai pelajaran yang sangat berharga. Mengingat pengalaman-pengalaman industri yang berhasil di negara-negara maju, termasuk negara Korea Selatan, ternyata disebabkan posisi pertanian sangat kuat. Maka mempertangguh pertanian merupakan prasyarat bagi industri.¹⁸

Meskipun industrialisasi bahkan perdagangan bebas menjadi tantangan bagi setiap negara,

¹⁶ Boedi Harsono, *Reformasi tanah yang berpihak kepada rakyat*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanian, “Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Teknis, Agama Dan Budaya”, STPN, Yogyakarta, 1999, h: 5.

¹⁷ Dalam usulan revisi Undang-Undang Pokok Agraria : *Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat atas sumber-sumber Agraria*”, KPA, Jakarta 1998, h: V

¹⁸ Arif Satria, op, cit, h : 475 - 476

tidak cukup hanya merespon secara cepat tetapi juga harus tepat, yaitu bagaimana pemerintah mengaitkan antara pertanian dengan industrialisasi masuk dalam suatu skema pembangunan ekonomi yang tangguh.

Peran Hukum Dalam Pembangunan

Dalam pandangan Unger pembangunan memiliki pengertian sebagai keseluruhan transformasi sosial yang terjadi sehubungan dengan dilaksanakannya intensifikasi pertumbuhan ekonomi, dan khusus dengan proses industrialisasi.¹⁹ Soeryono Soekanto menegaskan :

“Hakiki dari pada pembangunan tadi adalah adanya perubahan-perubahan. Bagaimanapun pembangunan tersebut diartikan dan apapun yang dijadikan ukurannya, proses perubahan merupakan ciri yang tetap dari pembangunan. Proses perubahan akan berfungsi bagi pembangunan apabila perubahan tadi berjalan dengan teratur. Maka, oleh karena perubahan maupun ketertiban menjadi dua tujuan yang tak dapat dipisah-pisahkan di dalam proses pembangunan, hukum sebagai suatu lembaga kemasyarakatan merupakan alat yang tidak dapat diabaikan di dalam pembangunan.”²⁰

Fenomena perubahan dalam pembangunan tersebut diharapkan tetap memegang suatu prinsip, yaitu perubahan-perubahan itu tidak hanya pada tatanan-tatanan lahiriah yang ada saja, akan tetapi juga pada cita-cita dan nilai-nilai yang berlaku. Sebab tak dapat dipungkiri kaidah-kaidah sosial dan kaidah-kaidah hukum dihadapkan kepada *kenyataan harus berubah dan diubah* agar dapat difungsikan secara efektif di tengah masyarakat baru yang tidak lagi berstruktur agraris dengan formatnya lokal tradisional, melainkan yang serba urban dan industrial dengan formatnya yang nasional.

Masalahnya sekarang adalah, apakah hukum terpengaruh oleh perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses pembangunan. Sebaliknya apakah hukum dapat mempengaruhi dan dapat digunakan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat dalam rangka pembangunan? Disinilah masalah pokok menyangkut peran, fungsi dan tugas hukum dalam pembangunan.

Suatu ajaran hukum yang sangat berpengaruh di Indonesia salah satunya adalah ajaran dari *Mazhab Sejarah* dari Von Savigny, bahwa hukum itu tidak dibuat, melainkan tumbuh bersama-

¹⁹ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika Jakarta, 1974, hal.26

²⁰ Soeryono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* UI, Press, Jakarta, 1983, hal. 18

sama dengan masyarakat yang bersangkutan. Titik kelemahan teori ini, bahwa hukum hanya dapat dan harus mengikuti saja perubahan yang terjadi di dalam masyarakat, akibatnya bekerjanya hukum menjadi variabel dependen dari perubahan sosial yang ada. Hukum hanya berperan sebagai infrastruktur pengendalian sosial (*Law as a tool control*) atau hukum hanya bertugas menjalankan dan mempertahankan ketertiban pola kehidupan yang telah ada. Dampaknya adalah persis digambarkan Roscoe Pound *hat recht hint achter de feiten aan* bahwa hukum senantiasa tertinggal dan realitasnya, seperti pedati yang secara alami di belakang kuda penariknya.²¹

Dewasa ini faham bahwa hukum hanya berperan dan harus mengikuti perubahan-perubahan sosial sudah tidak populer, dan beralih kepada paradigma hukum baru dengan pelopornya yang mula-mula Jeremy Bentham dan kemudian dikembangkan oleh Roscoe Pound, bahwa hukum berperan dan dipergunakan sebagai sarana untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat (*Law as a tool of social engineering*). Jadi peran hukum lebih bersifat dinamis dan aktif terlibat dalam permasalahan perubahan sosial. Hukum tidak lagi sekedar menegakkan tatanan sosial yang ada, melainkan ia berusaha untuk menciptakan *hubungan-hubungan baru*.

Perubahan-perubahan dalam masyarakat biasanya dituangkan dalam bentuk rencana pembangunan, maka hukum sebagai sarana perubahan masyarakat bertugas sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan²². Dalam konteksnya di Indonesia, maka perubahan-perubahan itu dilakukan dan terjadi lewat usaha-usaha pembangunan dan modernisasi di segala bidang. Jadi merupakan perubahan yang dikehendaki (*intended change*) serta direncanakan (*planned change*).

Nyatalah bahwa peran hukum dalam pembangunan tidak terbatas sebagai instrumen control saja yang digunakan untuk mengukuhkan pola-pola perilaku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga hukum sebagai instrumen rekayasa perubahan yang mengarah pada tujuan yang dicita-citakan, yaitu dengan cara menciptakan pola perilaku yang baru dalam rangka menunjang program-program pembangunan. Dalam hal ini Satjipto Rahardjo merinci tentang peran hukum

²¹ *Jawa Pos*, editorial/Jati Diri, 24 Februari 1999

²² Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1975, hal. 12

yang diharapkan dapat berperan secara positif bagi pembangunan.²³

1. Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan;
2. Mengamankan hasil-hasil yang didapat oleh kerja dan usaha dalam pembangunan;
3. Pembangunan apa yang disebut dengan keadilan untuk pembangunan;
4. Pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan yang bertujuan untuk membantu orang-orang melakukan pilihan-pilihan yang akan memberikan efek yang mendorong perubahan yang membangun.
5. Penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan.
6. Peranan dalam penyelesaian perselisihan.
7. Pengaturan kekuasaan pemerintah.

Hukum Sebagai Alat Pengendalian Sosial

Pengendalian sosial atau social control dapat diartikan sebagai pengawasan, cakupannya sangatlah luas sebagaimana pendapat J.S. Roucek : Arti yang sesungguhnya dari pengendalian sosial adalah jauh lebih luas, oleh karena pengertiannya mencakup segala proses, baik yang direncanakan, yang bersifat mendidik, mengajak atau bahkan memaksa warga masyarakat agar patuh pada nilai-nilai dan kaidah-kaidah kemasyarakatan yang berlaku.²⁴

Pengendalian dapat dilakukan oleh individu terhadap individu lainnya atau mungkin dilakukan oleh individu terhadap suatu kelompok Sosial. Seterusnya pengendalian Sosial dapat pula dilakukan oleh suatu kelompok terhadap kelompok lainnya, atau oleh suatu kelompok terhadap individu. Dengan demikian maka pengendalian sosial bertujuan untuk mencapai keseimbangan antara perubahan-perubahan sosial dengan ketertiban dan keteraturan.

Di atas tadi telah dibicarakan hubungan antara perubahan-perubahan sosial dengan hukum. Perubahan-perubahan sosial di dalam kerangka pembangunan di situ pihak menonjolkan segi dinamika dari suatu masyarakat yang dapat dikatakan merupakan ciri yang tetap dari proses pembangunan. Di lain pihak, hukum sebagai gejala sosial merupakan suatu sarana untuk mengendalikan, mempertahankan dan menjaga supaya perubahan-perubahan itu berjalan dengan tertib.

Perubahan tidak selamanya menghasilkan keadaan-keadaan yang positif, apalagi bila proses tersebut tidak berjalan secara teratur. Hukum berperan untuk menjamin bahwa perubahan-

²³ Satjpto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1986, Hal. 47.

²⁴ Soeryono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988, hal. 158

perubahan tadi terjadi dengan teratur dan tertib. Walaupun demikian, sebagai sarana untuk mengubah masyarakat dan menjamin ketertiban proses perubahan tersebut, maka hukum mempunyai batas-batas kemampuan dan terikat oleh kondisi-kondisi tertentu. Apabila batas-batas dan kondisi-kondisi tersebut diperhatikan, dimengerti dan diterapkan, maka dapatlah diperkirakan bahwa penggunaan hukum sebagai sarana mempunyai harapan-harapan yang positif dalam mengubah masyarakat serta mendukung pembangunan. Apakah harapan-harapan tersebut akan terwujud atau tidak, harus dikembalikan kepada para pelopor perubahan atau pembangunan yang mempergunakan hukum tersebut sebagai sarana kontrol.

Yang menjadi permasalahannya adalah bagaimanakah pengendalian sosial dapat dilaksanakan. Dalam hal ini Soeryono Soekanto berpendapat :²⁵

“Suatu proses pengendalian sosial dapat dilaksanakan dengan berbagai cara yang pada pokoknya berkisar pada cara-cara tanpa kekerasan (persuasive) atau dengan paksaan (Coersive). Cara mana yang sebaiknya diterapkan, sedikit banyaknya juga tergantung pada faktor terhadap siapa pengendalian sosial hendak dilakukan, dan di dalam situasi yang bagaimana.”

Pendapat di atas apabila dielaborasi dalam kondisi Indonesia yang tengah berproses dalam perubahan dan pembangunan menurut hemat penulis, baik cara persuasive maupun coersive, maka keduanya dapat secara bersama-sama dilaksanakan. Mungkin titik tekannya saja berbeda, di satu sisi usaha-usaha persuasive akan lebih mendahulukan pada pengendalian sosial yang bersifat pencegahan (preventif), yaitu suatu pencegahan melalui treatment (pendidikan dan penyadaran hukum) terhadap terjadinya penyimpangan-penyimpangan dan pelanggaran-pelanggaran dalam proses perubahan. Di sisi yang lain usaha-usaha coersive akan lebih mendahulukan pada pengendalian sosial yang bersifat memaksa (represif), yaitu suatu usaha melalui pemberian sanksi yang bertujuan mengantarkan kepada perubahan yang tertib dan perubahan yang teratur.

Hanya saja dalam menerapkan terhadap kedua cara tersebut yang perlu diperhatikan adalah sejauh manakah efektifitas hukum di dalam fungsinya sebagai sarana pengendalian sosial itu dapat diterapkan. Kalau misalnya dalam proses perubahan dan pembangunan itu banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dan perubahan-perubahan yang mengharuskan titik tekannya lebih

²⁵ Ibid, hal. 154

pada cara-cara yang berbentuk pengenaan sanksi, maka sanksi-sanksi yang terkandung dalam kaidah-kaidah hukum itu juga perlu dikoreksi.

Dalam hal pendayagunaan sanksi-sanksi hukum Soetandyo Wignjosoebroto memberikan koreksi sebagai berikut :²⁶

“Betapapun bermaknanya kehadiran sanksi dalam setiap upaya penegakan hukum nasional, toh masih ada satu persoalan yang menggantung. Ialah, bahwa sekalipun sanksi sebagai reaksi keras terhadap setiap pelanggaran hukum itu sampai batas tertentu mampu menghasilkan efek yang dikehendaki, akan tetapi nyata-nyata bahwa sanksi itu tidaklah mampu menjamin sepenuhnya realisasi terjadinya ketaatan warga masyarakat dan tegaknya kaidah-kaidah hukum tanpa reserve. Pada akhirnya kekuatan sanksi hukum yang formal itu ada juga batas-batasnya. Sanksi tanpa didasari legitimasi substantif akan juga banyak dipertanyakan dan dicakar, dan kemudian daripada itu dayanya juga akan amat berkurang. Hukum tanpa didasari oleh legitimasi yang substantif, dan karena itu juga hanya bisa tegak atas dasar kekuatan sanksi semata, pada akhirnya hanya akan menjadikan hukum yang bersangkutan itu lalu terbilang sebagai hukum yang represif.”

Lebih jauh Soetandyo Wignjosoebroto juga menjelaskan :²⁷

“Diketahui bahwa hukum itu dan dengan begitu juga sanksi yang melekat padanya adalah variabel-variabel yang berkorelasi dengan variabel struktur organisasi (yang berfungsi sebagai Pengada dan Penegak). Bertolak dan kenyataan ini dapatlah dimengerti apabila terealisasi tidaknya sanksi hukum, atau dapat dipastikan jatuh tidaknya sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Itu semua tergantung dari keadaan dan kesiapan struktur organisasi penegak hukum yang bekerja di dalam masyarakat. Di masyarakat modern telah mengembangkan organisasi formal dengan tugasnya sebagai penegak hukum, kepastian pendayagunaan sanksi hukum untuk menegakkan tertib sosial pun masih tergantung dari kondisi organisasi atau kekuatan struktur atau organisasi penegak yang bekerja itu. Dikemukakan bahwa sanksi akan condong terealisasi dalam bentuk tindakan yang keras dan pasti apabila ia ditunjang oleh organisasi yang kuat dan sebaliknya ia akan condong lembek dan/atau kurang menentu apabila ia kurang ditunjang oleh aparat organisasi yang kuat. Tak pelak, setiap usaha untuk mengefektifkan ancaman-ancaman sanksi yang dikandungnya, tentulah harus didahului oleh “Penyehatan” organisasi penegaknya.”

KESIMPULAN

- 1). Suatu dasar pemikiran dan pertimbangan pemerintah dalam memilih industri sebagai strategi

²⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Sosiologi Hukum* Universitas Airlangga. Surabaya, 1999.

²⁷ Ibid, h. 34

pembangunan ekonomi adalah tidak lepas dari kebijaksanaan pemerintah secara nasional, bahwa secara bertahap dan berencana dalam jangka panjang, pembangunan harus membawa perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia dari ekonomi agraris menjadi ekonomi industri. Oleh karena itu proses pembangunan ekonomi hanya terpusat pada peningkatan produksi dengan asumsi pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan minimal 7% sangat tergantung dari tingkat investasi di sektor industri, karena sektor industri telah terbukti merupakan sarana yang paling cepat dan efisien dalam mendukung pertumbuhan ekonomi.

2). Jika dilihat dari dampak positifnya, keberhasilan pembangunan industri telah mampu memperkokoh struktur ekonomi. Sektor industri telah mampu mengurangi beban jumlah pengangguran yang besar dengan menampung banyak tenaga kerja, baik laki-laki dan perempuan yang terserap dalam industri besar dan sedang. Hal ini belum termasuk tenaga kerja yang diterima pada industri kerajinan rumah tangga. Sedangkan dampak negatifnya dibalik keberhasilan struktur ekonomi dan penyerapan tenaga kerja ternyata industrialisasi juga telah banyak mengurangi luas tanah pertanian khususnya lahan sawah. Kenyataan ini merupakan sebuah ironi, sebab menurut topografi sebagian wilayah-wilayan Indonesia paa umumnya merupakan daerah datar dengan ketinggian 0 - 500 meter di atas permukaan laut, yang cocok digunakan untuk persawahan. Oleh karena itu strategi industri dalam pembangunan ekonomi perlu di evaluasi dengan mengingat potensi alam yang dimiliki Indonesia adalah agraris.

3). Upaya hukum dan pelaksanaan pengendalian alih fungsi tanah pertanian diantaranya dilaksanakan dalam bentuk pengenaan sanksi administrasi, perdata dan pidana bagi para pemohon ijin lokasi yang menyimpang dari ketentuan ijin lokasi yang diatur dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 tahun 1993. Tetapi selama ini tidak pernah satu kalipun memberikan sanksi administrasi berupa pencabutan ijin lokasi oleh lembaga penerbit ijin lokasi (BPN), sebab para pemohon telah memperoleh ijin lokasi sesuai dengan prosedur hukumnya. Justru penyimpangan itu dilakukan lembaga penerbit ijin lokasi, sebab terdapat banyak penerbitan ijin lokasi yang letak lokasinya berada di atas tanah pertanian yang subur. Untuk sanksi perdata dan pidana belum ada prosedur hukumnya sehingga belum pernah diterapkan.

Selain itu peran masyarakat juga memiliki andil dalam mengontrol proses terjadinya alih fungsi tanah pertanian untuk keperluan industri. Misalnya seseorang dapat mengajukan keberatan, protes bahkan meminta ganti rugi yang layak, dirugikan karena selaku pemegang hak atas tanah yang dapat dibuktikan karena pelaksanaan perubahan fungsi ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Haryanto (1993), *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Reformasi tanpa Perubahan*, Pustaka Latin, Bogor.
- (1999), Reformasi Tanah yang Berpihak Kepada Rakyat, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan, *Pemberdayaan Hak-hak Rakyat Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Teknis, Agama dan Budaya*, STPN, Yogyakarta.
- Kusumaatmaja, Mochtar (1975), *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Lapalombara, Joseph (1986), Distribusi dan Pembangunan, dalam Myron Weiner, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Nasoetion, Lutfi I dan Ernan Rustiadi (1990), *Masalah Konversi lahan Sawah ke Penggunaan Non Sawah*, Makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah : Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, Pusat Antar Universitas, Studi Sosial, UGM, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto (1986), *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa, Bandung.
- Satria, Arif (1997), Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri, Dalam *Majalah Analisis CSIS*, Tahun XXVI Nomor : 5.
- Sodiki, Achmad (1997), *Penataran Pemilikan Hak Atas Tanah Sebagai Pembangunan Hukum Agraria*, Fakultas Pertanian Unibraw, Malang.
- Soekanto, Soeryono (1983), *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- (1988), *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemardjono, Maria S.W. (1996), *Permasalahan Hukum Tanah Dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan dan pendidikan Hukum di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Forum Komunikasi Bidang Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Pendidikan Tinggi, Bandung - Semarang.
- Soetrisno, Loekman (Tanpa tahun), *Pengembangan Ekonomi Dampaknya di Bidang Sosial Khususnya Sektor Pertanian dan Pertanahan*, tanpa tahun.
- Suhendar, Endang dan Kasim Ifdal (1996), *Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Elsam, Jakarta Selatan.
- (1997), Dalam Noer Fauzi, *Tanah dan Pembangunan*, PT. Penebar Swadaya, Jakarta.
- dan Wirani Budi Y. (1997), *Petani dan Konflik Agraria*, Akatiga, Bandung.
- Sunggono, Bambang (1974), *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan (1990), *Implikasi Kebijaksanaan : Industrialisasi Pedesaan*, disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah, Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, Pusat Antar Universitas, Studi, Sosial, UGM, Yogyakarta.
- Tambunan, Mangara dan Tampubolon S.M.H (1990), *Faktor Tanah atau Lahan Pertanian Dalam*

Transisi Industrial, Makalah disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan, Pusat Antar Universitas, Studi Sosial, UGM, Yogyakarta.

----- (1998), *Pembaharuan Agraria : Apa yang Perlu Diagendakan*, dalam SPA No.: 4.

----- (1999), *Sosiologi Hukum*, Universitas Erlangga, Surabaya.