

URGENSI DAN RELEVANSI PENGATURAN TANAH DALAM KEGIATAN PENANAMAN MODAL/INVESTASI

Oleh : **I Gede A.B. Wiranata ***

ABSTRAK

Kegiatan investasi (penanaman modal) merupakan kegiatan vital bagi negara-negara sedang berkembang. Melalui investasi, diharapkan investor tidak saja membawa modal namun sekaligus juga ilmu pengetahuan dan teknologi, keahlian dan ketrampilan di berbagai bidang termasuk manajemen berorganisasi dan manajemen pemasaran. Dalam setiap kegiatan investasi, tanah merupakan objek vital. Menghadapi era globalisasi dan tak terbendung masuknya investor khususnya investor asing, perlu perubahan paradigma pengaturan pengelolaan dan alih fungsi tanah dengan tetap mempertahankan fungsi sosial atas tanah yang telah diamanatkan dalam sistem hukum nasional.

Kata Kunci: Pengaturan Tanah, Penanaman Modal/Investasi

PENDAHULUAN

Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan. Pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualisme semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat penghormatan terhadap hak perorangan.

Sebagai hak dasar, hak atas tanah sangat berarti sebagai eksistensi seseorang, kebebasan serta harkat dirinya sebagai manusia. Terpenuhinya hak dasar itu merupakan syarat untuk tumbuh dan berkembangnya hak-hak politik, karena penguasaan terhadap sebidang tanah melambangkan pula nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi, sehingga secara ekonomi, sosial dan budaya, tanah yang dimilikinya menjadi sebuah sumber kehidupan, simbol identitas, hak kehormatan dan martabat

pendukungnya.

Kegiatan investasi pada dasarnya merupakan suatu kebutuhan. Kebutuhan bagi siapa saja, kebutuhan bagi orang perseorangan, institusi, korporasi maupun masyarakat luas pada umumnya. Investasi menjadi suatu kebutuhan karena investasi dapat menjadi salah satu metode/cara bagaimana menyiapkan masa depan yang belum pasti menjadi suatu kepastian. Investasi merupakan suatu tindakan “mengorbankan” uang sekarang dalam rangka memperoleh uang di masa mendatang sehingga masa depan menjadi lebih baik.

Isu globalisasi telah mengedepan sejak awal tahun tujuh puluhan hingga saat ini. Globalisasi telah memupus jarak antara negara dan bangsa hingga terasa tak ada jurang pemisah. Secara mendasar dan terstruktur gejala globalisasi mempunyai kecenderungan jangka panjang atau konjungtur. Perkembangan ekonomi dunia yang demikian pesat telah meningkatkan hubungan saling ketergantungan dan mempertajam persaingan yang menambah emakin rumitnya strategi pembangunan yang mengandalkan ekspor. Bila dicermati, hal itu merupakan tantangan namun

* Dr. I. Gede A.B. Wiranata, SH.MH Dosen Fakultas
Hukum Unila Lampung email :
gede_shmh@yahoo.com

sekali-gus kendala, namun di pihak lain justru merupakan peluang baru yang dapat dimanfaatkan untuk keberhasilan pelaksanaan pembangunan nasional.

Memperhatikan vitalnya fungsi tanah dalam kegiatan investasi, dikaitkan dengan keberadaan tanah yang telah diamanatkan dalam sistem hukum nasional yaitu bahwa tanah memiliki fungsi sosial, maka tulisan ini hendak memberikan sumbangan pemikiran ke arah pengelolaan tentang tanah dalam rangkaantisipasi ke arah amandemen undang-undang mengenai penanaman modal di Indonesia yang saat ini telah memasuki proses legislasi di DPR.

PEMBAHASAN

Modal Asing Dan Sejarah Perkembangannya

Istilah investasi dipadankan dengan istilah penanaman modal, terutama bila merujuk kepada ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing maupun Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Microsoft Encarta Reference Library Versi 2004 memberikan batasan tentang penanaman modal/*investment* sbb: *“Investment, spending or setting aside money for future financial gain. For an individual, investment might include the purchase of financial assets, such as stocks, bonds, mutual funds, or life insurance. Investment can also include the purchase of durable goods, such as housing or a car. For an economist, investment refers to the increase in real capital in an economy, such as an increase in factories and machinery, or in its human capital-that is, a skilled and educated labor force”*.

Menurut *Organization European Economic Co-Operation (OECE)* penanaman modal dirumuskan sebagai:

“direct investment, is mean acquisition of sufficient interest in an undertaking to insure its control by the investor”

Penanam modal menurut definisi di atas memberikan keleluasaan perusahaan dan penyelenggaraan oleh pimpinan dalam perusahaan di mana modalnya ditanam. Di sini penanaman modal mempunyai penguasaan atas modal. Titik beratnya terletak pada penguasaan perusahaan dan tidak memperhitungkan adanya peluang kemungkinan penanaman modal dalam bentuk *portfolio investment*.

Rumusan lain diberikan oleh *Andean Pact* yang menyangkut *Direct Foreign Investment*, sebagai berikut:

“Contribution coming from abroad, owned by individuals or concerns, to the capital of enterprise must be in freely convertible currencies, industrial plants, machinery or equipment with the right to re-export their value and to remit profit abroad. Also considered as direct foreign investments are those investments in local currency originating from resources which have the right to be remitted abroad”.

Mencermati beberapa uraian tentang makna penanaman modal dalam suatu negara, dengan demikian tampak bahwa kegiatan investasi itu selalu akan berkaitan dengan orang, lembaga/institusi, bahkan dapat juga korporasi.

Apabila dicermati, pemaknaan /pengertian tentang penanaman modal erat kaitannya dengan teori yang dianut oleh negara penerima modal. Sedikitnya terdapat 3 (tiga) teori dasar berkaitan dengan hubungan antara negara penerima modal dengan penanaman modal khususnya penanaman modal asing, yaitu:

a. Teori ekstrim; teori ini menolak dan tidak menginginkan timbulnya ketergantungan dari negara-negara terhadap penanaman modal, khususnya penanaman modal asing. Berdasarkan pandangan demikian, maka kelompok ini dengan tegas menolak adanya

penanaman modal asing, karenadianggap sebagai kelanjutan dari bentuk dan proses kapitalisme. Pelopor aliran ini antara lain Karl Marx dan Robert Magdoff.

b. Teori nasionalisme dan populisme; menurut teori ini pada dasarnya diliputi kekhawatiran akan timbulnya dominasi penanaman modal asing. Modal asing sering memiliki posisi monopolis bahkan cenderung oligopolis pada pasar-pasar produksi di mana usaha penanaman modal itu berdomisili. Akan muncul pembangunan yang tidak seimbang (*law of uneven development*) yang akhirnya memberi kemakmuran pada segelintir orang dan kemelaratan pada sebagian lainnya. Oleh karena itu, harus dilakukan pembatasan ruang gerak sedemikian rupa sehingga modal asing tidak mempunyai posisi dominan. Pelopornya antara lain Streeten dan Stephen Hymer.

c. Teori realistik; teori ini melihat peranan penanaman modal asing secara ekonomi tradisional dan implikasi senyatanya. Teori ini menyandarkan analisisnya pada kondisi riil, di mana penanaman modal asing dapat membawa pengaruh pada perkembangan dan modernisasi ekonomi terhadap negara penerima modal asing. Ada atau tidak pengaturan dan fasilitas yang diberikan oleh negara penerima modal, tidaklah merupakan suatu permasalahan yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap perkembangan modal asing. Pelopor aliran ini adalah Raymond Vernon dan Charles P. Kindleberger.

Di bidang investasi, secara umum dalam sejarah bangsa-bangsa sejak abad 17 sampai sekarang telah terjadi tiga

gelombang investasi. Dalam priode "kolonialisme kuno" antara abad 17 dan abad 18, perusahaan-perusahaan Spanyol, Belanda dan Inggris mendirikan tambang-tambang dan perkebunan-perkebunan di beberapa negara jajahan di Asia, dengan cara mengeksploitasi sumber-sumber alam. Dalam priode kedua, atau ada yang menyebutnya "imprialisme baru", yakni pada akhir abad 19, negara-negara di Afrika, di Asia Tenggara dan beberapa negara lain "*tradebarries*" yang ketat dan kebijaksana pajak, negara-negara tersebut memaksa perusahaan-perusahaan Multinasional Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya mendirikan cabang-cabang perusahaan manufaktur di negara-negara yang sedang berkembang tersebut, di samping mendirikan cabang-cabang perusahaan di beberapa negara industri baru untuk produksi komponen-komponen dan dalam rangka pemenuhan ekspor ke negara-negara maju. Sejak dasawarsa terakhir dengan disepakatinya "*Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMS)*" dalam *GATT* putaran Uruguay (1994) merupakan tanda akan terjadinya arus investasi yang "raksasa" di masa-masa mendatang, karena setiap negara penandatangan persetujuan TRIMS tersebut tidak boleh membedakan antara modal dalam negeri dan modal asing. Kecenderungan penanaman modal suatu negara ke negara lain di antaranya didorong oleh beberapa faktor, di antaranya:

- a. Terdapatnya kemungkinan untuk meningkatkan perkembangan ekonomi;
- b. Tingkat stabilitas politik dan keamanan yang memadai;
- c. Ketersediaan prasarana dan sarana diperlukan oleh si pemodal;

- d. Secara teoritis ada asumsi bahwa aliran modal biasanya cenderung mengalir dari suatu negara maju kepada negara yang tingkat pendapatan nasional per kapitanya rendah;
- e. Ketersediaan bahan baku;
- f. Terdapat tenaga kerja (yang umumnya murah);
- g. Mekanisme pasar yang cenderung berkembang;
- h. Isu global, (perlindungan hak asasi manusia, hak milik intelektual, dll)

Indonesia Dan Penanaman Modal Asing

Banyak pihak yang terlibat dalam penanaman modal. Namun, dengan kompleksitas hubungan yang tergambar, setidaknya para pihak (subjek) dalam penanaman modal setidaknya terdiri dari penanam modal (investor), penerima modal dan pihak pendukung (*stake holder*). Khusus penanam/pemilik modal, terdiri dari tiga bagian besar, yaitu individu, kelompok/korporasi dan negara. Keseluruhan subjek penanaman modal ini saling memiliki ketergantungan, fungsi dan peran dalam mewujudkan iklim penanaman modal yang ideal. Apabila hal ini terjadi, maka selain memajukan industri ke arah modernisasi, sekaligus dapat meningkatkan devisa, pendapatan negara maupun pemerintah daerah, pertumbuhan ekonomi dan kegiatan ekonomi lainnya, menciptakan lapangan kerja, terjadinya alih pengetahuan, alih teknologi, dan sebagainya.

Modal asing di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (disingkat UU PMA). Undang-Undang ini merupakan undang-undang

organik yang pada waktu pembuatannya belum dapat diramalkan bahwa keadaan dunia akan berkembang ke arah globalisasi seperti saat ini. Titik berat pengaturannya diarahkan pada bagaimana mengubah kekuatan *ekonomi potensial* menjadi kekuatan *ekonomi riil*, yang pada akhirnya diarahkan pada pemanfaatannya untuk kemanfaatan rakyat Indonesia sebesar-besarnya, dan bagi dunia usaha Nasional.

Modal asing sangat bermanfaat untuk membantu penyuksesan pelaksanaan pembangunan. Dengan adanya investasi asing, Indonesia dapat:¹

- a. mengelola kekuatan ekonomi, yaitu sumber daya alam yang banyak terdapat di Indonesia;
- b. menambah pengalaman, ketrampilan dan teknologi tenaga kerja, agar bisa/dapat mengerjakan pekerjaan dengan teknologi baru.

Filosofi investasi pada dasarnya adalah mengubah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil. Dengan kurnia Tuhan Yang Maha Esa, terdapat banyak sumber ekonomi potensial di seluruh wilayah tanah air yang belum diolah untuk dijadikan kekuatan ekonomi riil. Banyak faktor yang menyebabkan kondisi demikian, antara lain disebabkan oleh karena ketiadaan modal, pengalaman dan teknologi.

Bila diperhatikan pada latar belakang lahirnya UU PMA, tujuan diijinkannya penanaman modal asing masuk ke Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. menanggulangi kemerosotan ekonomi serta pembangunan yang harus didasarkan pada kemampuan serta kesanggupan rakyat Indonesia sendiri;

1) 1967, hal. 1001, -Bandung. Pustaka, P-ertumbu-han- Hu- kum Bisnis di Indonesia, Faisal Salam. Moch

- b. meningkatkan kemakmuran rakyat dengan menambah produksi barang dan jasa;
- c. adanya penanaman modal asing, dapat meringankan tekanan-tekanan pada neraca pembiayaan luar negeri;
- d. menambah kemampuan negara untuk mendatangkan modal *skill* dan teknologi dari luar negeri.

Rumusan pengertian penanaman modal dibedakan atas penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri. Ketentuan itu diatur dalam 2 (dua) undang-undang secara terpisah, yang rumusannya masing-masing sebagai berikut:

Pasal 1 UU Penanaman Modal Asing “Pengertian penanaman modal asing di dalam Undang-undang ini hanyalah meliputi penanaman modal asing secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini dan yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung risiko dari penanaman modal tersebut”.

Pasal 1 UU Penanaman Modal dalam Negeri:

Yang dimaksud dengan Modal Dalam Negeri adalah Bagian daripada kekayaan masyarakat Indonesia, termasuk hak-hak dan benda-benda, baik yang dimiliki oleh Negara maupun swasta nasional atau swasta asing yang berdomisili di Indonesia, yang disisihkan/disediakan guna menjalankan sesuatu usaha sepanjang modal tersebut tidak diatur oleh ketentuan-ketentuan pasal 2 Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Menurut UU PMA, penanaman modal hanyalah apabila dilaksanakan secara langsung (*direct investment*) dan bukan bukan penanaman modal secara tidak langsung (*portfolio investement*). Pada penanaman modal tidak langsung, pemilik modal hanya memiliki sejumlah saham dalam suatu perusahaan tanpa ikut serta atau mempunyai kekuasaan langsung dalam pengelolaan manajemen perusahaan tersebut. Hal ini perlu dibedakan, agar mudah dikenali secara tegas yang mana termasuk kategori penanaman modal asing dan mana yang bukan penanaman modal asing (meskipun di dalamnya terdapat pelibatan unsur asing).

Penjelasan umum Pasal 1 UU PMA juga menyatakan bahwa kredit berbeda dengan penanaman modal asing. Pada kredit resiko penggunaan harus ditanggung oleh peminjam atau penerima kredit, sedangkan pada penanaman modal resiko penggunaannya tetap berada pada pihak penanam/pemilik modal.²

Berbeda halnya dengan perumusan modal asing menurut UU PMA, dalam penjelasan Pasal 2 UU PMDN, yang dimaksud dengan penanaman modal dalam negeri ialah penggunaan modal tersebut dalam Pasal 1 bagi usaha-usaha yang mendorong pembangunan ekonomi pada umumnya. Penanaman tersebut dapat dilakukan secara langsung (oleh pemiliknya sendiri), atau tidak langsung (melalui pembelian obligasi-obligasi,

² Menurut Ismail Suny, seharusnya perlu diberikan pembedaan antara modal asing dalam bentuk penanaman modal dan modal asing dalam bentuk kredit. Perhatikan Ismail Suny dan Rudiono Rochmat, *Tinjauan dan Pembahasan UU PMA dan Kredit Luar Negeri*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1967, hal. 36.

surat-surat kertas perbendaharaan negara, emisi-emisi lainnya (saham-saham) yang dikeluarkan oleh Perusahaan, serta deposito dan tabungan yang berjangka sekurang-kurangnya satu tahun).

Bertolak dari pemikiran bahwa investasi merupakan suatu kebutuhan bagi siapa saja, maka investasi harus dilakukan dengan suatu perhitungan yang sempurna. Sempurna dalam pengertian perlu disiapkan dan dikaji dari semua aspek sejak awal, baik dari aspek ekonomi, sosial, budaya, politik maupun aspek hukum. Sejumlah studi mengenai fungsi dan peran investasi dalam suatu negara menunjukkan tingkat berimbang dan saling ketergantungan mengenai akses yang ditimbulkannya.³ Berkaitan dengan fungsi investasi ini, dikemukakan oleh Soemantoro bahwa investasi itu⁴ :..... berfungsi menguntungkan, seperti: menambah devisa negara di bidang produksi ekspor, dapat mengurangi kebutuhan devisa untuk impor, menambah pendapatan negara berupa pajak-pajak dan royalti, menambah kesempatan kerja, membuka lapangan kerja baru, menaikkan *skill* (khususnya bagi tenaga kerja, memberi pengaruh modernisasi, menambah arus barang sehingga berimbang pada elastisitas penawaran, mendatangkan keuntungan, memungkinkan terintegrasinya pembangunan nasional.

Sejarah mencatat, negara yang tidak mempunyai tabungan dalam negeri

3 Di antara studi tersebut baca antara lain F. Deyo: *The Political Economic of The New Asean Industrialism*; Kevin P. Clement: *From Right to Left in Development Theory*, dll.

4 Soemantoro: *Kerja Sama Patungan dengan Modal Asing*, Alumni, Bandung. 1984,

yang cukup untuk membiayai pertumbuhan ekonomi, umumnya menutup kesenjangan pembiayaan dengan mencari sumber-sumber luar negeri. Dengan demikian, tidak mengherankan apabila kemudian mengalir arus modal dari suatu negara industri (pemilik modal) ke negara sedang berkembang (NSB).

TABEL 1. POSISI PINJAMAN LUAR NEGERI MENURUT SEKTOR & JANGKA WAKTU

| Jangka Waktu | Pemerintah | Periode hingga April 2001 | | | | | | Jumlah |
|---------------------------|------------|---------------------------|-----------|---------|----------|---------|---------|---------|
| | | Swasta | | | | | | |
| | | Bank | Non bank | | | | | |
| | | | PMA | LKEB | PMDN | BUMN | | |
| Jangka pendek | 10,9 | 122,7 | 2,337 | 227,0 | 1.840,0 | 282,0 | 2.814,0 | 7.674 |
| Remaining maturity | 4.427,0 | 1.780,5 | 4.433,0 | 149,0 | 2.832,0 | 546,0 | 1.269,0 | 15.437 |
| Total jangka pendek | 4.437,9 | 1.903,2 | 6.810,0 | 376,0 | 4.672,0 | 828,0 | 4.083,0 | 23.110 |
| Jangka menengah & panjang | 67.759,1 | 5.904,3 | 23.069,9 | 706,9 | 9.335,1 | 4.160,6 | 5.097,5 | 116.033 |
| Total | 72.197,0 | 7.807,5 | 298.879,6 | 1.082,9 | 14.007,1 | 4.988,6 | 9.180,5 | 139.143 |
| Total | 72.197,0 | 7.807,5 | 298.879,6 | 1.082,9 | 14.007,1 | 4.988,6 | 9.180,5 | 139.143 |

Sumber: *World Bank*,

t BUM-S dan perbankan, diikutai P-MDN, utang terbanyak di sektor swasta adalah P-MA, merupakan utang swasta 12%. adalah utang pemerintah dan swasta, Bila dibandingkan utang luar negeri yang masuk ke sektor pemerintah dan swasta utang luar negeri berjangka iaktu menengah dan panjang 13%. Tabel diatas menunjukkan bahwa

Bagi Indonesia, kehadiran pemodal asing lebih disebabkan oleh beberapa faktor, seperti: (a) Indonesia adalah sebuah

negara yang sedang berkembang, (b) kondisi internal Indonesia yang memiliki keunggulan komperatif (terutama aspek sumber daya alam dan sumber daya manusia) sehingga masih memerlukan dukungan keunggulan kompetitif yang dimiliki oleh investor-investor asing (c) memiliki peluang sebagai pasar “antara” oleh karena terletak di bagian dunia khususnya Asia Tenggara.

TABEL 2. PERTUMBUHAN INVESTASI ASING DAN DALAM NEGERI PERIODE TH. 1967-2004

| Tahun | Investasi Dalam Negeri | | Investasi Asing | |
|-------|------------------------|--------------|-----------------|-------------------|
| | Jml. Proyek | Nilai (M Rp) | Jml. Proyek | Nilai (US\$ Juta) |
| 1967 | - | - | 13 | 210,6 |
| 1968 | 27 | 38,6 | 35 | 256,4 |
| 1969 | 73 | 36,6 | 37 | 127,5 |
| 1970 | 175 | 1.296,5 | 87 | 170,2 |
| 1971 | 216 | 218,3 | 64 | 310,4 |
| 1972 | 268 | 184,9 | 48 | 171,7 |
| 1973 | 301 | 492,4 | 70 | 338,5 |
| 1974 | 134 | 214,6 | 55 | 565,6 |
| 1975 | 79 | 160,1 | 24 | 1.153,9 |
| 1976 | 77 | 401,6 | 22 | 251,2 |
| 1977 | 157 | 490,2 | 21 | 187,3 |
| 1978 | 188 | 751,4 | 23 | 237,0 |
| 1979 | 167 | 682,4 | 13 | 237,0 |
| 1980 | 165 | 1.589,9 | 21 | 1.081,3 |
| 1981 | 164 | 2.384,9 | 24 | 747,0 |
| 1982 | 209 | 3.767,1 | 32 | 2.456,1 |
| 1983 | 341 | 6.574,2 | 46 | 2.436,8 |
| 1984 | 145 | 2.283,5 | 23 | 1.121,1 |
| 1985 | 245 | 3.790,1 | 46 | 913,1 |
| 1986 | 315 | 4.706,0 | 93 | 1.056,8 |
| 1987 | 571 | 10.682,9 | 141 | 1.918,1 |
| 1988 | 850 | 14.414,1 | 147 | 4.447,7 |
| 1989 | 869 | 19.639,5 | 308 | 4.898,3 |
| 1990 | 1.331 | 58.856,6 | 444 | 9.639,6 |
| 1991 | 808 | 41.210,8 | 390 | 9.030,2 |
| 1992 | 422 | 29.395,9 | 304 | 10.466,1 |
| 1993 | 547 | 39.715,9 | 330 | 8.153,8 |
| 1994 | 825 | 53.598,3 | 444 | 27.046,4 |
| 1995 | 793 | 69.844,7 | 782 | 39.891,6 |
| 1996 | 807 | 97.401,1 | 947 | 29.941,0 |
| 1997 | 719 | 119.320,5 | 778 | 33.665,7 |
| 1998 | 323 | 57.999,2 | 958 | 13.635,0 |
| 1999 | 239 | 53.930,8 | 1.179 | 10.894,3 |
| 2000 | 412 | 95.450,3 | 1.592 | 16.020,8 |
| 2001 | 264 | 58.856,6 | 1.366 | 15.189,5 |
| 2002 | 187 | 25.370,5 | 1.223 | 9.931,7 |
| 2003 | 227 | 53.080,6 | 1.225 | 14.187,2 |
| 2004 | 191 | 42.906,8 | 1.206 | 10.305,7 |

Sumber : BKPM, <http://www.bkpm.go.id>

Dari kedua peraturan perundangan mengenai penanaman modal, yang secara jelas dan tegas mengatur tentang tanah hanyalah UU PMA. Berkaitan dengan pengaturan tentang tanah, UU PMA dalam Pasal 14 menyatakan: Untuk keperluan perusahaan-perusahaan modal asing dapat diberikan tanah dengan hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai menurut peraturan perundangan yang berlaku.

Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasan UU PMA Pasal 14 sebagai berikut:

(1) Ketentuan pasal ini yang memungkinkan diberikannya tanah kepada perusahaan-perusahaan yang bermodal asing bukan saja dengan hak pakai, tetapi juga dengan hak guna bangunan dan hak guna usaha, merupakan penegasan dari apa yang ditentukan didalam pasal 55 ayat 2 Undang-undang Pokok Agraria, berhubungan dengan pasal 10, 62 dan 64 Ketetapan M.P.R.S. No. XXIII /MPRS /1966.

(2) Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pokok Agraria Pasal 35, Pasal 29 dan Pasal 41, maka hak guna bangunan tersebut dapat diberikan dengan jangka waktu yang paling lama 30 tahun, yang mengingat keadaan perusahaan dan bangunannya dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna usaha dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun. Kepada perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan macam tanaman yang diusahakannya memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha dengan jangka waktu hak guna usaha

tersebut dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Hak pakai diberikan dengan jangka waktu menurut keperluannya, dengan mengingat pembatasan-pembatasan bagi hak guna bangunan dan hak guna usaha tersebut di atas.

Selain itu dalam Penjelasan Umum UU PMA dinyatakan juga tentang eksistensi pentingnya tanah, sebagaimana dirumuskan:.....dalam hal ini tidak boleh dilupakan bahwa tanah, kekayaan alam dan iktikat baik negara dan bangsa Indonesia juga dapat diperhitungkan sebagai modal yang berharga.

Negara Dan Kewenangan Pengelolaan Tanah

Dalam berbagai kepustakaan yang membahas hukum dan pembangunan (ekonomi), hukum pada dasarnya diharapkan mengabdikan pada 3 (tiga) sektor utama, yaitu (1) hukum sebagai alat penertib (*ordering*), (2) hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*), (3) hukum sebagai katalisator yang pada hakekatnya berfungsi menjaga keseimbangan/keharmonisan berbagai kepentingan yang ada.⁵ Pendapat senada juga dikemukakan Robert B. Seidman :⁶ *to promote economic development, governments must rely upon the law, for legal order is the filter through which policy becomes practice.*

Dengan demikian, maka hakekat dan keberadaan hukum tidak lain sebagai

5 Michael Hager, sebagaimana dikutip Bambang Sunggono, : *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994 hal. 104-105.

6 Robert B. Seidman, . *The State, Law and Development*, St. Marins Press Inc, New York, 1978 al. 17.

instrumen keteraturan, sarana akomodasi dan penyeimbang segala kepentingan yang ada di dalam hukum, dan atau sebagai saringan kebijakan-kebijakan hukum yang bersifat praktis. Oleh karena itu, politik hukum memegang peran yang penting bagi berfungsi atau tidaknya suatu pranata hukum sebagai filter terhadap munculnya berbagai kepentingan dimaksud. Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia memerlukan keberadaan investor dalam mengembangkan pembangunan wilayahnya. Atas dasar pemikiran di atas, tampak secara mendasar bahwa di dalam kegiatan investasi diperlukan turut sertanya pemerintah berperan serta dalam mengantisipasi iklim investasi dalam suatu negara.

Turut campurnya negara yang utama adalah dalam kaitan menjaga keseimbangan kepentingan semua pihak dalam melakukan investasi. Adapun pihak-pihak yang memiliki peran cukup besar dalam investasi, yaitu: (a) kepentingan produsen/distributor; (b) kepentingan konsumen/publik/masyarakat; (c) kepentingan investor; (d) kepentingan penerima investasi; (e) kepentingan karyawan/tenaga kerja; (f) kepentingan Negara/Pemkot/Pemda; (g) kepentingan wajib pajak; dan (h) kepentingan pemungut pajak.

Berkaitan dengan sejarah politik di negeri ini, bila dicermati pembangunan kebijakan di bidang pertanahan tampaknya juga terimbas deras oleh kebijakan politik (dalam arti luas; tidak hanya politik ekonomi). Faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan politik agraria pada zaman Orde Lama antara lain karena ketidakberhasilan implementasinya.

Landreform yang dalam politik populis Orde Lama ternyata ditentang baik oleh petani maupun tuan tanah yang masing-masing berjalan sendiri-sendiri. Selain itu faktor-faktor struktur sosial petani yang sangat mencolok perbedaannya, orientasi keagamaan yang jauh berbeda, perkembangan organisasi massa petani dan dukungan dari PKI maupun jatuh dan banggunya PKI juga merupakan faktor yang berperan dalam dinamika politik keagrariaan waktu itu. Sebaliknya pada masa Orde Baru, gagalnya kebijakan di bidang pertanahan lebih disebabkan oleh Politik pembangunanisme yang menghilangkan parsitisipasi demokrasi rakyat yang dianggap dapat menghalangi jalannya pembangunan. Selain itu ada kecenderungan pemusatan kekuasaan dan kebijakan penatagunaan hanya pada pemerintah pusat saja.

Berkaca dari kegagalan era sebelumnya, pemerintah Mega-Gus Dur dan SBY-Kalla tampaknya mencoba menetralsir antara lain dengan menata ulang rumusan kebijakan penatagunaan tanah yang berkaitan dengan kepentingan umum. Terakhir dengan keluarnya Perpres 36 Tahun 2005 yang kemudian diamandemen dengan Perpres 65 Tahun 2006, kedua pasang pemimpin itu mulai terkesan berpihak kepada pemilik tanah dengan memberikan definisi lebih kongkrit mengenai makna kepentingan umum. Namun implikasi praktis di lapangan ternyata kedua aturan inipun masih menuai kritik dari berbagai pihak karena masih ada kesan dominasi pemerintah terhadap penentuan politik kebijakan penatagunaan tanah dalam konteks investasi. Publik masih menengarai bahwa rumusan kepentingan umum merupakan sebagian alih-alih pemerintah untuk mempercepat

proses peralihan hak atas tanah kepada investor antara lain melalui konsinyasi ganti rugi melalui pengadilan meskipun berstatus titipan. Kondisi ini tak berbeda jauh bila kita melongok kebelakang pada berbagai kasus pengalihan “paksa” hak atas tanah sebagaimana kasus Sukolilo-Surabaya dan kasus Kedung Ombo di Jawa Tengah dan berbagai kasus tanah lainnya yang penyelesaiannya relative memerlukan waktu cukup lama dan memakan korban jiwa dan material.

Konsep Pengelolaan Tanah Dalam RUU Penanaman Modal

Sebagai akibat keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerjasama Internasional melalui penandatanganan dokumen GATTs, AFTA dan WTO, maka UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 1970 kini dirasakan tidak memadai lagi. Usaha-usaha ke arah amandemen UU Penanaman Modal telah digulirkan dan telah dilakukan penelahaan secara khusus oleh para pakar dalam berbagai kesempatan seminar, lokakarya dan diskusi intensif.

Sejak tahun 2003 draft akademik RUUPM sudah sampai pada tahap kebijakan legislasi di DPR. Rumusan amandemen mengenai pemakaian tanah dalam kegiatan penanaman modal tertuang dalam RUUPM Bab XI Pasal 15 : Perusahaan penanaman modal dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Selanjutnya bila dicermati ketentuan Pasal 5 yang berbunyi: Pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal dan perusahaan penanaman modal kecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang ini, undang-undang lain, atau perjanjian internasional yang berlaku. Dalam penjelasannya dinyatakan : Pemerintah tidak membedakan perlakuan kepada penanaman modal asing yang berasal dari negara yang berbeda kecuali kepada penanam modal dari negara-negara tertentu di mana Indonesia terikat dalam suatu persetujuan atau perjanjian internasional. Demikian pula halnya pemerintah tidak membedakan perlakuan antara penanam modal asing dan penanam modal dalam negeri berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Di sinilah sebetulnya akar permasalahan yang perlu dilakukan pencermatan dan penelaahan sejauh mana implementasinya kelak bila RUU ini disetujui lembaga Legislatif dan Eksekutif (Presiden dan DPR). Sebab, pengelolaan tanah di Indonesia selama ini telah mempunyai landasan konstitusional yang kuat. Landasan tersebut tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945: "Bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pasal ini kemudian dijabarkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (sering disebut UUPA). Selain memuat kebijakan pertanahan nasional (*National Land Policy*) dan menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia, undang-undang ini sekaligus merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang diharapkan merupakan alat untuk

membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat.

UUPA baru hanya didasarkan atas hukum adat (ketentuan Pasal 5 UUPA), sehingga dapat diharapkan sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia, yang tidak bersifat individualisme. Hak milik dan hak-hak lainnya menurut hukum adat bercorak komunal dan mempunyai fungsi sosial yang melekat pada tanah dan tidak mungkin merugikan masyarakat di sekitarnya. Hak milik tanah menurut adat (berbeda dari satu daerah dengan daerah lainnya) dapat dijadikan faktor persamaan tertentu yang memungkinkan penyatuan dan pembentukan suatu undang-undang agraria, karena hak milik itu adalah hak dasar yang diakui.⁷ Terdapat empat prinsip dasar dalam UUPA, meliputi:

Pertama, tanah pertanian adalah untuk petani penggarap. **Kedua**, hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi adalah khusus untuk warga negara Indonesia, bagi warga negara asing dapat memperoleh hak tambahan untuk menyewa atau memakai tanah dalam luas dan jangka waktu tertentu yang diatur oleh undang-undang **Ketiga** pemilikan guntai (*absentee*)⁸ tidak

7 Lihat Margo L. Lyon, "*Dasar-Dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa*", dalam: Sediono M.P Tjondronegoro (ed.). *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Gramedia. Jakarta. 1984. hal. 197-198

8 Tanah guntai adalah tanah yang terletak di suatu desa, tetapi dimiliki oleh seseorang lain yang tidak bertempat tinggal di desa tersebut. Pemilik itu bertempat tinggal di desa lain atau bahkan di kota. Tanah seperti ini seringkali dilerantarkan sehingga pada dasarnya sangat bertentangan dengan jiwa UUPA. Orang kota tidak memiliki tanah di desa. Lihat Peraturan Pemerintah RI Nomor 224 Tahun 1961. *Harian Umum Kompas* 7 Februari 1995 bahkan mensitir, gejala pemilikan tanah secara *absentee* sejak 1980-an bahkan kembali merebak dan cenderung bertambah jumlahnya. Perhatikan pula Maria S.W. Soemardjono 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Kompas. Jakarta, hal. 20.

dibenarkan kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan dalam pengecualian lain. **Keempat** petani-petani yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka yang kedudukannya lebih kuat. Untuk menjamin petani atas pemilikan tanah yang luasnya cukup bagi kelangsungan hidupnya, undang-undang menetapkan batas minimum tanah sawah maupun tanah kering bagi setiap keluarga inti. Di lain pihak, ditetapkan suatu batas maksimum untuk mengawasi pemilikan luas tanah yang berlebihan.

Penetapan UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 telah menempatkan Indonesia menjadi salah satu negara dari banyak negara di dunia yang (kembali) mengarahkan proses kehidupan berbangsa dan bernegaranya dalam satu eksperimen besar menuju ke proses desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi mengantarkan perubahan bobot dari pemerintah ke masyarakat dan dari pusat ke daerah.

Dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah, sistem Pemerintahan Republik Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan, yaitu dianutnya kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab oleh daerah secara proporsional. Sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan tersebut, maka diperlukan adanya pembagian kewenangan yang jelas antara Pemerintah, Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Pasal 2 Ayat 1). Adapun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah disebutkan dalam Pasal 7:(1) kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain; (2) kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah No. 25/1999 yang merupakan pelaksanaan dari undang-undang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat di bidang pertanahan tinggal 5 kewenangan, yaitu dalam hal penetapan:(a).penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah; (b). penetapan persyaratan landreform; (c).penetapan standar administrasi pertanahan;(d) penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan; (e) penetapan kerangka dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran kerangka dasar Kadastral Nasional Orde I dan II. Sedangkan empat kegiatan di bidang pertanahan yang terdesentralisasikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota yaitu: (a) pengelolaan tata-guna-tanah (*land-use*);(b) pengaturan penguasaan tanah (*land-tenure*); (c) pengaturan hak atas tanah (*land rights/titling*); dan (d) pengelolaan pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran bidang tanah (*land registration*).

KESIMPULAN

Nilai ekonomi (*economic value*) tanah ini sangat berpengaruh terhadap

tingkat kesejahteraan pemilik atau yang mengusahakannya. Oleh karena itu, tanah dipandang sebagai aset ekonomi sekaligus juga sebagai dasar nilai, terkait dengan *beliefsystem* suatu masyarakat.

Perlu dilakukan antisipasi melalui sosialisasi mengenai akibat dari keberadaan modal asing berkaitan dengan alih fungsi lahan ini. Selama ini pemilik tanah telah leluasa melakukan alih fungsi lahan, hanya karena dimilikinya “hak milik” sehingga sebagai pemilik ia leluasa “mengapasajikan” hak miliknya.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi, maka berdasarkan rumusan di atas, perlu dilakukan upaya penguatan pada daerah melalui institusi lokal, seperti melalui tokoh masyarakat dan tokoh informal sehingga dapat mengantisipasi dan memperkecil peluang terjadinya alih fungsi tanah dan lahan kepada pihak yang tidak bertanggungjawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Encyclopaedia Britannica Deluxe CD-Rom Edition Versi 2004*
- Microsoft Encarta Reference Library CD Rom Edition Versi 2004*
- Arief, Sritua dan Adi Sasono. *Ketergantungan dan Keterbelakangan*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1981.
- , *Pemikiran Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi*. Lembaga Riset Pembangunan. Jakarta. 1993
- , *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*. UI-Press. Jakarta. 1987.
- Fabozzi, Frank J. *Manajemen Investasi* (Buku I dan II). Salemba Empat. Jakarta. 2000.
- Hartono, Sunaryati. *Beberapa Masalah Transnasional Dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia*. Bina Cipta. Bandung. .1972
- Hartono, Sri Redjeki.. *Kapita Selektta Hukum Ekonomi*. Mandar Maju. Bandung, 2000.
- Lipsey, Richard G, dkk. *Pengantar Makroekonomi*. Erlangga. Jakarta. 1993.
- Panji Anoraga. *Perusahaan Multi Nasional dan Penanaman Modal Asing*. Pustaka Jaya. Jakarta. 1995.
- Soemantoro. *Bunga Rampai Permasalahan Penanaman Modal dan Pasar Modal/Problem of Investment in Equities and Securities*. Bina Cipta. Bandung. .1984
- , *Kerja Sama Patungan dengan Modal Asing*, Alumni, Bandung. .1984
- Soemardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Kompas. Jakarta 2001.
- Suny, Ismail dan Rudioro Rochmat. *Tinjauan dan Pelaksanaan UU PMA dan Kredit Luar Negeri*. Pradnya Paramita. Jakarta. 1968.
- Wiranata, I Gede A.B. *Reorientasi Terhadap Tanah Sebagai Objek Investasi*. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, (tidak dipublikasikan). 2006.