PROSIDING

DEMOKRATISASI PRODUK HUKUM EKONOMI DAERAH

Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis
di Bidang Ekonomi di Kabupaten/Kota

n2 0 9 1 1 0 1 1 0 0 1 0 1 0 5 4 5

HARMONISASI HUKUM PEMANFAATAN TANAH DI BIDANG PERKEBUNAN SEBAGAI STRATEGI PENEGAKAN DAN PERWUJUDAN DEMOKRASI DAN HAK ASASI MANUSIA BIDANG EKONOMI DALAM RANGKA PEMBERANTASAN KEMISKINAN

Oleh:
Firman Muntaqo, S.H., M. Hum[1]

A. Latar Belakang

Pada 5 (lima) tahun mendatang dunia akan mengalami bahaya bersama berupa "Bahaya Kemiskinan" sebagai bagian dari "Bahaya Peradaban", berupa:

1. Kemiskinan (*Freedom from Prosperity);*
2. Ketakutan *(Freedom from Fear);*
3. Kejahatan Transnasional, Terrorisme, Bahaya Nuklir, dan Kimia *(Mass Weapon Destructions)* dan;
4. Tantangan untuk menciptakan *To Live in Dignity* dengan mengembangkan 3 (tiga) pilar utama, yaitu pembangunan, keamanan dan penegakan HAM.[2]

Berbeda dengan bahaya pada umumnya, bahaya peradaban memiliki karakteristik: 1. Dihadapi semua bangsa;

---

[1] Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Kandidat Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang-Jawa Tengah.

[2] Pendapat demikian dikemukakan oleh Muladi pada Penutupan Kuliah Semester II PDIH UNDIP, Semarang, Agustus 2005.

2. Akan dihadapi pada 5 (lima) tahun yang akan datang, dan;
3. Tidak akan dapat dipecahkan oleh negara secara perseorangan, karena terdapat faktor-faktor yang bersifat *interdependent* dan *linkage*.[3]

Karakteristik bahaya kemiskinan yang akan dihadapi manusia sebagai bagian dari bahaya peradaban mengakibatkan bahaya kemiskinan hanya dapat ditanggulangi atas dasar prinsip tanggung jawab bersama (*Shared Responsibility)*, karena bahaya yang akan dihadapi masing-masing negara berbeda dan kemampuan negara-negara untuk beradaptasi menghadapi bahaya peradaban yang menuntut adanya keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif dari masing-masing negara juga tidak sama.

Pemberantasan kemiskinan[4] merupakan kewajiban utama negara/pemerintah dalam rangka penegakan Hak

---

[3] Ibid.

[4] Pada tahun 2007, jumlah penduduk miskin adalah 37,17 juta orang atau 16,58% dan total penduduk Indonesia. Satu tahun sebelumnya, Jumlah penduduk miskin Indonesia sebanyak 39,30 juta atau sebesar 17,75% dan total jumlah penduduk lndonesia tahun tersebut.Ini berarti jumlah orang miskin turun sebesar 2,13 juta jiwa. Meskipun terjadi penurunan, secara absolut angka ini tetap saja besar dan melampaui keseluruhan jumlah penduduk Selandia Baru (4 Juta), Australia (12 Juta) dan Malaysia (25 juta). Angka kemiskinan ini menggunakan *poverty line* dan BPS sekitar Rp.5.500 per Kapita per hari. Jika menggunakan *poverty line* dan bank Dunia sebesar US$ 2 per kapita per hari, diperkirakan jumlah orang miskin di Indonesia berkisar antara 50-60% dari total penduduk. Periksa: Edi Suharto, "*Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*", Alfabeta, Bandung, 2007, Hlm. 24. Angka ini tidak jauh berbeda dengan data Badan Pusat Statistik, bahwa jumlah orang miskin se Indonesia adalah 16,85 persen dari total populasi atau sekitar 36, 6 juta jiwa. Kompas, "*Bisa Ada 15,68 Juta Orang Miskin Baru*", Kamis, Tanggal 8 Mei 2008, Harian Nasional, Jakarta, Hlm. 1 dan 15.

Asasi Manusia di bidang ekonomi, sosial dan kultural bagi negara miskin dan berkembang, serta bentuk koreksi terhadap politik terhadap negara maju yang menerapkan : 1. Ketidakadilan *(Injustice)*; 2. Standart Ganda *(Double Standart)* dan ; 3. Kebijaksanaan yang tidak adil *(Injustce Policy)*[5] terhadap negara miskin dan berkembang Muladi menyatakan:

> Berdasarkan subjek, objek atau generasi yang melekat padanya, maka apabila hak-hak sipil dan politik disebut Generasi I HAM dan sering disebut juga dengan *"true human rights"* dalam hal mana individu mengharapkan perlindungan dari negara *(Negative Rights)*, maka *HAM Ekonomi, Sosial dan Kultural disebut sebagai Generasi II HAM, dimana negara harus mengambil langkah-langkah aktif untuk merealisasikannya (Positive Rights)*. HAM ini banyak diperjuangkan oleh negara-negara sedang berkembang *(Developing Countries)* dan sering dinamakan *"Utopian Aspiration, Non-Legal And Non-Justiciable"*. Kategori HAM Generasi III diberikan kepada hak-hak kolektif atas dasar solidaritas antar umat manusia berdasarkan rasa persaudaraan dan solidaritas yang sangat dibutuhkan. HAM ini meliputi antara lain: *"The right to development; right to peace; and right to healthy and balanced environment.* [6]

Muladi mengingatkan, pemahaman kategori HAM atas dasar generasi yang bersifat *"fragmented"* dapat menyesatkan *(misleading)*, karena akan menimbulkan stratifikasi kualitas. Pembedaan tersebut sejatinya hanya ditujukan untuk memudahkan identifikasi[7]. Lebih lanjut, dengan

---

[5] Muladi, *Loc.Cit.*

[6] Muladi, *"Menggali Kembali Pancasila Sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia"*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *"Mengagas Ilmu Hukum (Progresif) Indonesia"*, kerjasama IAIN Walisongo dengan Ikatan Alumni PDIH UNDIP, Hotel Patra Jasa Semarang, 8 Desember 2004.Hlm 9-10.

[7] Ibid.

mengutip pendapat Baderin, Muladi menyatakan, perlakuan terhadap HAM disamping universal, harus bersifat "*indivisible and interdependent* [8].

Dengan demikian, upaya membangun kesejahteraan hidup melalui penegakan Hak Asasi Manusia di bidang ekonomi merupakan bagian tak dapat terpisahkan dari penegakan Hak Asasi Manusia secara keseluruhan yang dijamin Hukum Internasional.

Khusus untuk penegakan HAM Generasi II yang meliputi HAM Ekonomi, Sosial dan Kultural, negara/pemerintah wajib mengambil langkah aktif untuk merealisasikannya, karena HAM Ekonomi, Sosial dan Kultural berkedudukan sebagai *positive rights*.

Indonesia sebagai negara berkembang dengan kondisi masyarakat yang umumnya lemah secara ekonomi, rendah pendidikan, majemuk (*plural*) dan sangat membutuhkan investasi untuk menggerakkan pembangunan ekonominya, termasuk di bidang perkebunan, penegakkan Hak Asasi Manusia di bidang ekonomi, sosial dan kultural berdasarkan asas, norma, prinsip hukum dan standar internasional yang selanjutnya ditranformasikan ke sistem hukum (peraturan) nasional mulai dari "*soft law*" sampai menjadi "*hard law*" sering menjadi persoalan dilematis, sensitif dan kompleks.

Upaya negara/pemerintah memerangi dan memberantas kemiskinan yang dilakukan melalui strategi pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan bagi investor dalam menanamkan modalnya yang tertuang dalam berbagai peraturan di bidang perkebunan sebagai bagian dari strategi pembangunan perkebunan dalam rangka mensejahterakan masyarakat seringkali dinilai sebagai tindakan yang bersifat diskriminatif, melanggar hak asasi manusia dan merupakan keti-

---

[8] Baderin, dalam Ibid.

dakadilan, karena aturan hukum yang diterbitkan dinilai masyarakat lebih ditujukan untuk menarik investasi di bidang perkebunan, meningkatkan pendapatan pemerintah, namun cenderung mengorbankan kepentingan rakyat, sehingga memicu berbagai sengketa dan konflik yang berkepanjangan hampir di seluruh pelosok tanah air yang bermuara pada tuntutan penegakan HAM Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Untuk meminimalisasi dampak negatif pembangunan perkebunan, khususnya yang berkaitan dengan investasi perkebunan, pemerintah seharusnya melakukan upaya preventif, yaitu melakukan kajian mendalam sebelum mengundangkan peraturan investasi dan menerbitkan izin investasi, karena investasi sebagai strategi ekonomi untuk membiayai pembangunan perekonomian dan kesejahteraan rakyat harus ditempatkan dan difahami dari perspektif mikro maupun perspektif makro[9] sebagai bagian integral dari Pembangunan Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, terlebih apabila investasi tersebut berskala besar dan memanfaatkan kekayaan alam yang bersifat vital dan strategis seperti, tanah, hutan, air dan bahan tambang yang lebih dikenal dengan istilah sumber daya alam dalam jumlah besar, karena masyarakat indonesia di berbagai daerah sangat tergantung pemenuhan kebutuhan hidupnya pada sumber daya alam, terutama tanah.

Sri Redjeki Hatono menyatakan, Investasi yang tidak dikelola dengan baik dan benar dapat menimbulkan dampak negatif, yaitu:

---

[9] Pada *tataran mikro*, kegiatan ekonomi lebih dikenal dengan kegiatan bisnis, yang meliputi kegiatan di bidang keuangan, *investasi* dan perdagangan. Pada *tataran makro*, kegiatan ekonomi meliputi, usaha-usaha pembangunan ekonomi dalam pengertian peningkatan kehidupan ekonomi nasional dan pengaturan usaha-usaha *pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata* Periksa: Sri Redjeki Hartono, *Ibid*, Hlm 2.

1. Eksploitasi sumber daya secara besar-besaran dan melampaui batas kemampuan (menimbulkan kerusakan lingkungan-pen);
2. Tidak/kurang memanfaatkan kekuatan lokal sehingga menimbulkan kesenjangan sosial dan kesenjangan ekonomi dan;
3. Penyelundupan hukum untuk berbagai kepentingan. [10]
4. Investasi yang membutuhkan sumber daya secara besar-besaran seperti tanah, hutan, air, dan bahan tambang signifikan menimbulkan berbagai sengketa/konflik yang dipicu oleh perebutan akses penguasaan dan pemilikan sumber daya yang berkepanjangan, terutama antara investor/perusahaan dengan rakyat, karena sumber daya, terutama tanah merupakan sumber penghidupan utama sebagian besar rakyat.

Dampak negatif investasi bidang perkebunan tidak saja dapat timbul dari investasi asing, tetapi juga dari investasi dalam negeri, karena dengan diundangkannya Undang-Undang penanaman modal yang baru, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU PM-pen) yang menganut asas perlakuan yang sama terhadap penanam modal[11], berakhirlah pembedaan pengaturan dan perlakuan terhadap Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sebagaimana diatur dalam Undang-

---

[10] Sri Redjeki Hartono, 2000, *Op.Cit*, Hlm 8.

[11] Paragraf Ke Lima Penjelasan Umum UU PM dirumuskan, Undang-Undang ini juga memberikan jaminan perlakuan yang sama dalam rangka penanaman modal.

Undang penanaman modal yang lama.[12] UU PM tidak membedakan pengaturan dan perlakuan terhadap PMA dan PMDN.

Dampak negatif investasi di bidang perkebunan dapat berwujud sengketa/konflik bidang perkebunan. Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencatat, sejak tahun 1970 sampai 2001 terjadi 1.753 (seribu tujuh ratus lima puluh tiga) konflik Agraria, 344 (tiga ratus empat puluh empat) diantaranya adalah konflik pertanahan di bidang perkebunan dengan konfigurasi sebagai berikut:

1. Konflik yang terjadi menyebar hampir di keseluruhan provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta;
2. Pada setiap sengketa yang terjadi maka pihak yang terlibat dalam sengketa terdiri dari pemerintah (100%), militer (59%), dan kelompok-kelompok masyarakat (41%), dan;

---

[12] UU PM BAB XVIII KETENTUAN PENUTUP Pasal 38 dirumuskan: Dengan berlakunya Undang-Undang ini: a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 1,Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2818) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2943); dan b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2853) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2944), *dicabut dan dinyatakan tidak berlaku*. Selanjutnya, dalam Penjelasan UU PM Pasal 38 dinyatakan cukup jelas.

3. Sedangkan, fihak lawan sengketa adalah pemerintah (15 %), Militer (0 %), Perusahaan Negara (26 %), dan Perusahaan Swasta (59 %).[13]

Hal yang menarik dari konfigurasi konflik pertanahan di bidang perkebunan di atas, ternyata pemerintah selalu terkait baik sebagai pihak yang terlibat dalam konflik, maupun menjadi lawan sengketa. Hal ini menunjukkan besarnya kepentingan pemerintah terhadap investasi di bidang perkebunan dan mengindikasikan tidak harmonisnya peraturan pertanahan di bidang perkebunan yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan penguasaan tanah perkebunan yang pada akhirnya menjadi pemicu terjadinya sengketa dan konflik peranahan bidang perkebunan.

Berdasarkan Sensus Perkebunan Besar Indonesia Tahun 1993 terdapat 1.206 (seribu dua ratus enam) perusahaan perkebunan besar, terdiri dari 709 (tujuh ratus sembilan) perusahaan swasta, 388 (tiga ratus delapan puluh delapan) BUMN, 48 (empat puluh delapan) perusahaan asing, 21 (dua puluh satu) perusahaan patungan, dan 40 (empat puluh) BUMD[14].

Luas tanah yang dikuasai seluruh perusahaan perkebunan berjumlah 3,8 juta (tiga juta delapan ratus ribu) hektar. Bila dibagi rata, setiap perusahaan perkebunan rata-rata menguasai 3.096,986 (tiga ribu sembilan puluh enam koma sembilan ratus delapan puluh enam) hektar[15].

---

[13] Anu Louleda dan R.Yando Zakaria, " *Berebut Tanah : Sebuah Pengantar*", dalam Anu Louleda dan R.Yando Zakaria Ed. "*Berebut Tanah : Beberapa Kajian Berpersfektif Kampus dan Kampung*", Insist Press, Yogjakarta, 2002, Hlm: 24-29.

[14] Ibid.

[15] Ibid.

Sensus Pertanian pada tahun yang sama menunjukkan, 19.713.806 (sembilan belas juta tujuh ratus tiga belas ribu delapan ratus enam) rumah tangga tani hanya menguasai tanah seluas 2.099.420,53 (dua juta sembilan puluh sembilan ribu empat ratus dua puluh koma lima puluh tiga) hektar, untuk lahan pangan rata-rata keluarga petani hanya menguasai 0,86 hektar tanah.[16]

Di Sumatera Selatan, gambaran sengketa/konflik pertanahan, tidak berbeda dengan kondisi sengeketa/konflik pertanahan umumnya di Indonesia. Tahun 1994, LBH Palembang mencatat 12 (dua belas) sengketa tanah dalam kaitannya dengan investasi di bidang perkebunan. Tahun 1995, kasus yang terjadi meningkat 50 % menjadi 18 (delapan belas) kasus, dikuti dengan peningkatan wilayah persebarannya, dari 10 (sepuluh) kabupaten di Sumatera Selatan, 8 (delapan) kabupaten mempunyai kasus tanah [17].

Setelah reformasi, sengketa pemanfaatan tanah untuk investasi di Sumatera Selatan meningkat secara dramatis. Sepanjang tahun 1998-1999 Sriwijaya Post mencatat 113 (seratus tiga belas) sengketa tanah dengan persoalan:

1. Status tanah yang tidak jelas;
2. Pemilikan tanah secara adat versus HTI;
3. Pembebasan tanah rakyat secara paksa;
4. Berakhirnya sewa tanah dengan perusahaan;
5. Kebakaran hutan dan kebun milik rakyat setempat;
6. Masalah ganti rugi;
7. Penyalahgunaan wewenang pejabat, dan;

---

[16] Ibid.

[17] Munarman, *"Refleksi Kasus-Kasus Pertanahan di Sumatera Selatan"*, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et.all (Ed), *"Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia: Reformasi Agraria"*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, Hlm 344.

8. Prioritas masyarakat untuk dipekerjakan pada perusahaan sebagai imbalan pelepasan /penyerahan hak atas tanah.[18]

Perbandingan penguasaan tanah untuk investasi agro industri/perkebunan dibandingkan dengan penguasaan tanah oleh rakyat di Sumatera Selatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Struktur Penguasaan Tanah di Sumatera Selatan

No.	Sektor	Jumlah Perusahaan	Luas (Ha)
1.	Kehutanan (HPH)	19	1.916.050.
2.	Agro Industri/ Perkebunan Besar	66 (57 PMDN , 9 MA)	1.409.092.
3.	Perkebunan Rakyat	-	1.045.044,94.
4.	Pertambangan	3	500.000.

Sumber: Munarman, 2004.[19]

Berdasarkan tabel 1 di atas, penguasaan tanah oleh perusahaan agro industri/ perkebunan besar di Sumsel tahun 2004 telah melebihi luas tanah perkebunan rakyat (selisih 364.047,26 ha).

Penguasaan tanah demikian luas oleh investor/perusahaan perkebunan yang difasilitasi oleh pemerintah, terutama

---

[18] Achmad Romson, *"Sertifikasi Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Sekitar PT.TEL"*, Proposal Pemberdayaan Masyarakat Sekitar, Unit Penelitian Fakultas Hukum UNSRI, 1999, Hlm 5-6.

[19] Munarman, Loc.cit.

pada masa Orde Baru melalui *Program Agro Industri*[20] mengakibatkan tertutupnya sebagian besar akses petani untuk memanfaatkan tanah, terjadinya marjinalisasi petani dari petani pemilik tanah menjadi buruh tani perkebunan yang sangat tergantung kehidupannya pada perusahaan. Pada kondisi demikian, terjadinya berbagai sengketa/konflik/kasus tanah dalam hubungannya dengan investasi di bidang perkebunan sebagai akibat dari terputusnya akses rakyat/petani/pekebun untuk dapat memanfaatkan tanah guna memenuhi kehidupannya dan keluarga dapat dimengerti, karena tanah yang ketersediaannya terbatas dan relatif tidak bertambah adalah faktor produksi terpenting bagi petani dalam memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat indikasi, aturan hukum di bidang perkebunan belum dapat diandalkan sebagai sarana untuk mensejahterakan rakyat, bahkan terdapat indikasi kuat, pembangunan perkebunan lebih diarahkan untuk menarik investasi sebesar-besarnya. Dengan kata lain,

---

[20] Program Agro Industri adalah program pemerintah Orde Baru di bidang perkebunan yang pada tahun 1980-an yang ditujukan untuk meningkatkan penerimaan devisa dari sektor perkebunan guna menggantikan penerimaan devisa yang terus menurun dari sektor minyak dan gas bumi. Program Agro Industri yang dilaksanakan guna merangsang masuknya investasi di bidang perkebunan melalui pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan untuk melakukan investasi di bidang perkebunan, terutama kemudahan dalam pengadaan tanah. Secara kuantitatif Program Agro Industri berhasil meningkatkan penerimaan devisa negara. Secara kualitatif program tersebut mengakibatkan terjadinya marginalisasi petani pekebun pemilik tanah menjadi buruh tani perkebunan. Chayanov menyatakan: "cara baru dimana kapitalisme memasuki bidang pertanian (termasuk perkebunan-pen) adalah,... mengubah petani menjadi angkatan kerja yang bekerja dengan sarana produksi orang lain." Periksa: A.Chayanov,"*Peasant Farm Organization*" dalam "*A.V. Chayanov on The Theory of Peasant Economy*", disunting oleh D.Thomas, B.Kerblay dan R.Smith, Homewood Illinois, American Economic Assosiation, tanpa tahun, Hlm 262.

aturan hukum perkebunan belum mampu menjadi sarana handal dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, bahkan cenderung mengorbankan kepentingan rakyat, terutama akses terhadap tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya.

B. Orientasi Politik Hukum Pemerintah Sebagai Faktor Signifikan yang Berpengaruh Terhadap Harmonisasi Peraturan Pemanfaatan Tanah di Bidang Perkebunan dan Munculnya Sengketa dan Konflik Pertanahan di Bidang Perkebunan.

Menurut Maria R. Wuriastuti[21], berlakunya peraturan di suatu negara setidaknya ditentukan 2 (dua) hal, kesadaran atau keyakinan anggota-anggota masyarakat terhadap hukum dalam makna nilai-nilai keadilan, dan; politik hukum yang ditetapkan penguasa negara.

Orientasi hukum penguasa yang umumnya bersifat progressif, antisipatif terhadap perkembangan ke depan, berwawasan nasional, regional, bahkan global. Orientasi politik pemerintah/pemerintah seringkali tidak berjalan paralel dengan kesadaran hukum (orientasi hukum) masyarakat yang cenderung tradisionil, konservatif, berorientasi historis dengan lingkup wilayah terbatas (budaya lokal).

Perbedaan orientasi hukum antara pemerintah dan masyarakat dilatarbelakangi oleh nilai hukum masing-masing. Dalam pembentukan peraturan, pemerintah berusaha menyerasikan kedua orientasi yang berbeda tersebut. Faktanya, belum tentu berbagai pasal peraturan dapat dirumuskan secara serasi, selaras, dan seimbang, sehingga dapat memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, serta mem-

---

[21] Maria R. Wuriastuti, *"Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat"*, Pustaka Pelajar, Yogjakarta, 2000, Hlm. 109-110.

berikan perlindungan terhadap kepentingan semua pihak yang terkait dengan peraturan yang dibentuk pemerintah.

Dari persfektif politik, pembentukan peraturan pada dasarnya adalah proses pertarungan nilai di lembaga politik/ lembaga legislatif yang tidak kebal dari tekanan berbagai kepentingan, seperti kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Menurut H.A.S. Natabaya[22], tetap saja peraturan pada dasarnya adalah produk politik yang berbaju hukum, sehingga, belum tentu rumusan pasal-pasal yang ada dalam peraturan sesuai dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat, sehingga dalam penerapannya dapat menimbulkan ketidakadilan di masyarakat.

Pembentukan peraturan, sejatinya adalah pertarungan nilai yang dianut berbagai pihak di lembaga terutama di legislatif, serta institusi pemerintahan lainnya. Tekanan berbagai pihak dan kelompok kepentingan terkadang mengakibatkan pemerintah tidak mampu untuk mengakomodir nilai-nilai yang dianut sebagian besar masyarakat, atau pemerintah memang menganut nilai tersendiri yang berbeda dengan nilai yang dianut sebagian besar masyarakat yang terkadang lebih maju dari nilai yang dianut masyarakat, sedangkan

---

[22] H.A.S. Natabaya menyatakan, "....., bagaimana caranya untuk mewujudkan atau memanifestasikan nilai-nilai dasar utama dan rinciannya dalam UUD (termasuk nilai-nilai yang tumbuh di masyarkat (*Volkgeist)* yang sangat beragam) dan dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengikat siapa saja?". Lebih lanjut Natabaya menyatakan, ".., berkaitan dengan nilai dasar rincian yang terkait dengan persamaan di muka hukum, nilai kepastian hukum yang terdapat dalam pasal-pasal HAM UUD 1945 ketika dituangkan ke dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan menjadi buram (*vague*) dan bernuansa diskriminatif". Juga dinyatakan, "Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai manifestasi nilai-nilai dasar, tidak jarang terjadi deal-deal politik yang kadang menyimpang dari esensi nilai-nilai". Periksa: H.A.S. Natabaya dalam Yuliandri, "*Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* " , Rajawali Press, Jakarta, hlm 156-157.

masyarakat karena kondisinya belum mampu atau tidak mampu mengadopsinya dan mengembannya mengakibatkan masyarakat sangat signifikan menjadi pihak yang dirugikan.

Pertarungan dalam pemilihan dan penetapan nilai-nilai yang selanjutkan akan menjadi sumber asas, prinsip, konsep, dan lembaga bagi perumusan pasal/aturan tertulis di lembaga politik/legislatif merupakan penyebab rumusan pasal peraturan menjadi tidak tepat, atau kabur *(vague),* atau mengandung cacat yuridis.

Menurut Satjipto Rahardjo[23], hukum (peraturan-pen) telah cacat sejak lahir. Diperlukan upaya untuk memperbaiki, menyempurnakan, mengubah, mencabut, atau bahkan mengganti peraturan yang cacat tersebut apabila telah sedemikian rupa menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat, karena bagaimanapun juga *addresat* akhir hukum (peraturan-pen) adalah masyarakat.

Untuk mewujudkan keadilan, Ilmu hukum sebagai ilmu preskriptif terapan (ilmu terapan yang preskriptif), yang memaknakan hukum sebagai sistem nilai dan norma sosial dan bertujuan menciptakan keadilan dalam masyarakat, antara lain bertugas melakukan evaluasi terhadap peraturan (hukum positif-pen) yang dikeluarkan pemerintah, dan mengajukan alternatif pemecahannya. Ilmu hukum sebagai llmu preskreptif dan terapan, adalah ilmu yang tugasnya antara lain adalah mengajukan konsep hukum sebagai jawaban atas permasalahan hukum yang dihadapi masyarakat secara jelas, dan tegas.

Dari persfektif ilmu hukum yang tujuannya adalah mewujudkan keadilan, peraturan yang dibentuk pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis, maupun praktis. Secara teoritis, peraturan yang dibentuk pemerintah yang di dalamnya mengandung nilai, asas, prinsip, konsep, dan lembaga harus dapat dipertanggungjawabkan kebenaran-

---

[23] *Ibid.*

nya secara ilmiah. Secara praktis, peraturan yang dibentuk pemerintah harus mampu menjadi kaidah/patokan/pedoman bagi masyarakat dalam bertingkah laku, dan menjadi sarana untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hukum yang dialami masyarakat.

Dalam UUD 1945, politik hukum perkebunan harus bersumber pada tujuan nasional yang hendak dicapai bangsa Indonesia di bidang perekonomian, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, khususnya rakyat tani.

Pada alenia ke empat Pembukaan UUD 1945 dirumuskan tujuan pembentukan Negara Indonesia dan prinsip-prinsip dasar untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu:

(1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
(2) Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan;
(3) Ikut serta memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pada bagian lain Penjelasan Umum UUD 1945, masalah kesejahteraan umum dan keadilan sosial tidak dijelaskan secara panjang lebar, hanya dinyatakan bahwa: Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Solly Lubis[24] menafsirkan, bahwa aspirasi akan terciptanya kesejahteraan umum, berarti aspirasi akan terciptanya suatu tata bina negara dan tata pemerintahannya yang mampu mencerminkan, mengemban dan mengejewantah suatu negara kesejahteraan (*welfare state*), yang sekaligus merupakan suatu tekad perlawanan terhadap tata kehidupan kolonial dan tekad bulat (*ekaprasetia*) untuk menata pemerintahan dan masyarakat yang merdeka, berdaulat, berhak menen-

---

[24] M. Solly Lubis. 1985. "*Pembahasan UUD 1945*", Alumni, Bandung, hlm. 25 dan 63.

tukan nasib sendiri (*self determination*), dan membina kemakmuran yang merata dan adil.

Upaya untuk mencapai tujuan di bidang perekonomian tentunya tidak terlepas dari politik pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam. Pada perspektif demikian, penanaman modal di bidang perkebunan, pada dasarnya adalah bentuk pemanfaatan Bumi dan air dan kekayaan alam yang lebih dikenal dengan istilah agrarian atau sumber daya alam, terutama pemanfaatan tanah.

Tanah, sebagai bagian agrarian/sumber daya alam sebagai kekayaan nasional adalah modal dasar vital dan strategis dalam rangka menciptakan masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan (mayarakat adil dan makmur), oleh karena itu pembahasan terhadap pengaturan hukum di bidang pertanahan dalam kaitannya dengan penanaman modal di bidang perkebunan tidak dapat lepas dan merupakan perwujudan dari politik hukum perekonomian dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial yang diatur UUD 1945.

Sebelum amandemen UUD 1945, bidang ekonomi diatur dalam Bab XIV Kesejahteraan Sosial Pasal 33 terdiri dari ayat (1), (2), dan (3), yang dirumuskan:

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
(2) Tjabang-tjabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hadjat hidup orang banjak dikuasai oleh Negara.
(3) Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnja kemakmuran rakjat".

Penjelasan Pasal 33:

Dalam pasal 33 tertjantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerdjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggauta-anggauta masjarakat. Kemakmuran masjarakatlah jang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian di-

susun sebagai usaha bersama berdasar atas usaha kekeluargaan. Bangun perusahaan jang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu tjabang-tjabang produksi jang penting bagi Negara dan jang menguasai hidup orang banjak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi djatuh ke tangan orang seorang jang berkuasa dan rakjat jang banjak ditindasnja.

Hanja perusahaan jang tidak menguasai hadjat hidup orang banjak boleh ditangan orang seorang.

Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakjat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakjat.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebelum amandemen, figur demokrasi ekonomi memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Unsur tujuan, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Unsur prinsip-prinsip pemanfaatan agrarian:
   a. Produksi dikerjakan semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggauta-anggauta manyarakat (Prinsip pemilikan dan produksi oleh masyarakat);
   b. Prinsip koperasi sebagai wahana usaha bersama berdasarkan kekaluargaan;
   c. Prinsip kemakmuran masyarakat di atas kemakmuran perorangan;
   d. Prinsip usaha bersama atas dan kekeluargaan.
   e. Prinsip kemakmuran bagi orang banyak.
   f. Prinsip campur tangan negara untuk menguasai dan mengatur agraria.
   g. Prinsip negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.
   h. Prinsip orang hanya dapat menguasai usaha yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan, Penjelasan Pasal 33 paragraf pertama di atas, dari kalimat: usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, bangunan perusahaan yang mewadahi hubungan hukum di bidang ekonomi sebagai pengamalan asas usaha bersama dan kekeluragaan adalah koperasi.

Dalam Musyawarah Nasional Pembangunan yang dilaksanakan di Jakarta pada tahun 1957, Mohammad Hatta[25], menyatakan, buah pikiran yang tertanam di dalam Pasal 33 UUD 1945 sekarang ini berasal dari saya sendiri, Sebab itu terimalah pernyataan saya, bahwa memang koperasilah yang dimaksud dengan usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.

Asikin Kusuma Atmadja[26] memaknai azas kekeluargaan dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), adalah: menolak faham liberalisme mutlak, tetapi juga tidak menginginkan totaliterisme, jika liberalisme tidak dikendalikan, maka akan menjurus kepada *anarchie,* dan jika kekuasaan Pemerintah terlalu besar maka akan melahirkan totaliterisme.

Jadi, asas usaha bersama berdasarkan keleluargaan adalah strategi ekonomi mengendalikan liberalisme yang dapat menjurus *anarchie,* serta mengendalikan kekuasaan negara agar tidak menjadi totaliter, yang dilakukan dengan membatasi kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan negara berdasarkan asas usaha bersama berdasarkan kekeluargaan merupakan sarana untuk menciptakan kerukunan, keserasian, dan keharmonisan hubungan antara negara/pemerintah

---

[25] Bung Hatta, dalam Endang Suhendar & IfdHlm Kasim.,ed.*"Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Kebijakan Pertanahan OrdeBaru"*, ELSAM,Jakarta,1996, Hlm 18.

[26] Z. Asikin Kusuma Atmadja. *Politik Hukum Nasional.* Dalam: A. G. Hakim Nusantara & Nasroen Yasabari. 1980. *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia.* Alumni, Bandung, hlm. 38.

dengan warga negara/masyarakat sebagaimana yang dimaksud oleh Bung Hatta.

Hubungan yang didasari kerukunan dan keserasian antara negara dengan rakyat merupakan suatu keharusan, karena negara menurut Hatta adalah organisasi sebagai penjelmaan rakyat. Jadi, tidak boleh ada pertentangan antara negara dan rakyat. Untuk dapat mewujudkan hubungan yang rukun dan serasi, koperasi sebagai bangun perusahaan sebagai sarana untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat harus dapat menjadi pemain utama dalam perekonomian di Indonesia, dan ditempatkan sebagai prioritas utama pemerintah dalam melaksanakan pembangunan ekonomi.

Dengan demikian, asas utama yang menjadi dasar pembentukan peraturan bagi pemanfaatan agraria, termasuk tanah bagi pembangunan perekonomian, termasuk pemanfaatan tanah untuk penanaman modal di bidang perkebunan adalah asas usaha bersama dan asas kekeluargaan dengan wadah/lembaga/badan perusahaan berbentuk koperasi. Koperasi adalah lembaga ekonomi utama yang menjadi wadah berbagai hubungan hukum yang memanfaatkan agraria, termasuk pemanfaatan tanah bagi penanaman modal di bidang perkebunan.

Berdasarkan 5 (lima) aspek yang terkandung dalam politik hukum sebagai strategi pengaturan terhadap Subjek hukum, Hak dan kewajiban, Hubungan Hukum, Perbuatan hukum, Objek hukum, dan; Kesadaran hukum masyarakat/orientasi hukum, terdapat 3 (tiga) ciri ideal[27] untuk mengklasifikasi politik hukum atas dasar, yaitu, a. Penguasaan Tanah;

---

[27] Gunawan Wiradi, dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Abraria Pasca Kolonial", dalam* Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi,et all (Ed), *"Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria"*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, Hlm 67-68.

b. Tenaga Kerja, dan; c. Tanggung jawab dalam pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi modal, dan investasi, yaitu:

1. *Strategi/politik agraria Kapitalis*, yaitu politik agraria yang menempatkan sarana produksi/tanah dikuasai oleh individu bukan penggarap. Penggarap adalah pekerja "upahan bebas", dimana penggarap berkedudukan sebagai penjual tenaga yang dibeli dengan upah oleh pemilik tanah. Tenaga kerja adalah komoditas. Sedangkan tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemilik/penguasa tanah.
2. *Strategi/politik Agraria Sosialis*, dimana tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya negara) atas nama kelompok kerja. Tenaga kerja memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang mengatasnamakan organisasi para pekerja (negara). Tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasnamakan para pekerja (biasanya negara);
3. *Strategi/Politik Agraria Populis atau Neo Populis*, menempatkan satuan usaha adalah keluarga. Karena itu, maka penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerja, adalah tenaga kerja keluarga. Dengan demikian, maka produksi secara keseluruhan adalah hasil dari pekerjaan keluarga tani, walaupun tanggung jawab atas akumulasi modal, biasanya diatur oleh negara.

Menurut Bung Hatta[28], Bapak Ekonomi Kerakyatan, dan desainer Pasal 33 UUD 45 yang menjadi dasar pembangunan agraria, termasuk pembangunan hukum pertanahan

[28] Bung Hatta, Loc.cit..

di bidang perkebunan, terdapat 5 (lima) prinsip dasar hubungan antara subjek-subjek hukum di bidang pertanahan, yaitu:

1. Tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat.
2. Tanah adalah milik rakyat Indonesia.
3. Negara yang merupakan penjelmaan rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama.
4. Tanah tidak boleh menjadi komoditi yang dapat diperjual belikan untuk mencari keuntungan semata.
5. Untuk mengatur, diperlukan kekuasaan negara dalam menentukan alokasi pengunaan tanah, dalam hal ini tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dan negara karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama.

Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen dan 5 (lima) prinsip dasar yang mengatur hubungan hukum antar subjek-subjek hukum di bidang pertanahan yang dikemukakan Bung Hatta, dapat ditarik pengertian, UUD 1945 menganut politik hukum agraria/tanah Populis/Neo Populis.

Berdasarkan Pasal 33 UUD 45 dan Penjelasannya sebelum amandemen, dapat ditarik asas dan lembaga yang menjadi dasar pengaturan agraria, termasuk tanah bagi kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan, yaitu:Asas usaha bersama;

1. Asas kekeluargaan;
2. Asas demokrasi ekonomi;
3. Asas penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam;

4. Asas penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dan;
5. Penguasaan negara atas Bumi dan air dan kekayaan alam jang terkandung di dalamnja untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat/asas campur tangan negara.

Untuk lembaga ekonomi, menurut UUD 1945 sebelum amandemen, koperasi adalah bangun perusahaan utama yang menjadi sarana untuk mewadahi berbagai hubungan hukum dalam pemanfaatan agraira/sumber daya alam, termasuk pemanfaatan tanah bagi penanaman modal di bidang perkebunan.

Selain asas-asas tersebut, terdapat beberapa prinsip pengaturan tanah yang dikemukakan oleh Bung Hatta dalam kaitannya dengan pasal 33 UUD 1945, yaitu:

1. Prinsip tanah adalah faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan perorangan;
2. Prinsip tanah adalah milik rakyat;
3. Prinsip pengaturan penggunaaan tanah oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
4. Prinsip tanah tidak boleh menjadi komoditi, dan;
5. Prinsip kerukukan hubungan antara negara/pemerintah dengan rakyat dalam pemanfaatan tanah dalam upaya menciptakan kesejahteraan bersama.

Keseluruhan asas dan prinsip, konsep, dan lembaga tersebut berdasarkan Pembukaan Undang Dasar 1945 bersumber pada Nilai Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan demikian, Nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah Nilai Dasar Hukum yang menjadi dasar pembentukan, perubahan, penyempurnaan, pencabutan, dan penggantian berbagai peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian, termasuk peraturan penanaman modal di bidang perkebunan.

Segala peraturan di bidang perekonomian yang mengatur pemanfaatan agraria/sumber daya alam adalah alat/sarana untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Solly Lubis menggunakan istilah, kemakmuran yang merata dan adil , Bung Hatta, kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan. Dalam teori keadilan, maka figur/karakter keadilan yang hendak diwujudkan UUD 1945 adalah, keadilan relatif dalam dimensi yang seluas-luasnya identik dengan teori keadilan yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, yaitu kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar (*The greatest happiness of the greatest number of peoples).*

Keseluruhan nilai, asas, prinsip dan lembaga yang dianut oleh UUD 1945 merupakan dasar hukum pemanfaatan agraria/sumber daya alam, termasuk pemanfaatan tanah bagi penamanam modal di bidang perkebunan sebagai bagian dari pembangunan perekonomian dalam rangka mewujudkan Kesejahteraan sosial, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat dimplementasikan melalui konsep/strategi/politik hukum agraria populis.

Setelah amandemen judul BAB XIV dirubah dari Kesejahteraan Sosial, menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, yang terdiri dari 2 (dua) Pasal, yaitu: Pasal 33 dan Pasal 34. Pasal 33 yang semula terdiri dari tiga ayat diubah menjadi 5 (lima) ayat, yaitu:

(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Perubahan penting lainnya adalah, berdasarkan UUD 1945 Pasal II Aturan Peralihan amandemen ke empat, Penjelasan UUD 1945 tidak lagi ditempatkan sebagai penjelasan otentik dari UUD 1945 dan dihapuskan, sehingga rumusan pasal-pasal dalam UUD 1945 setelah amandemen sangat terbuka untuk ditafsirkan. Akibatnya, sulit untuk menentukan kandungan makna yang tepat untuk setiap muatan/substansi pasal-pasal yang terkandung di dalamnya.

Dalam kaitannya dengan pemanfaatan agraria, termasuk pemanfaatan tanah untuk kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan, ketiadaan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, selain menyulitkan pembentukan peraturan, sehingga seringkali peraturan yang dihasilkan menjadi tidak jelas tujuannya, atau kabur perumusan pasalnya

Negara/pemerintah bukanlah lembaga yang kebal terhadap pengaruh berbagai kekuatan ekonomi maupun politik, oleh karena itu ketiadaan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen merupakan celah/peluang yang dapat saja dimanfaatkan oleh berbagai pihak yang berkepentingan untuk memasukkan nilai-nilai yang bertentangan dengan tujuan pembentukan peraturan sebagai sarana mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat atas dasar nilai keadilan sebagaimana yang diamanatkan Pancasila.

Kondisi di atas, mengakibatkan amandemen UUD 1945 pertama sampai dengan ke empat menimbulkan kontroversi di kalangan cendekiawan (*intellectual*) maupun dari

masyarakat sipil, berkisar pada materi perubahan (*substansial*) maupun dari segi proses amandemen.

Menurut Ridwan Saidi,[29] adanya keinginan sebagian masyarakat untuk kembali ke UUD 1945, terutama disebabkan, masyarakat menyakini bahwa UUD 1945 hasil amandemen MPR tahun 1999–2002 membawa semangat, (*Neo*) *Liberalisme* dalam kehidupan berbangsa dan kenegaraan.

Berkaitan dengan pemanfaatan agrarian/sumber daya alam, yang menjadi perdebatan adalah, penambahan sejumlah asas yang termuat dalam Pasal 33 ayat (4), yang mengedepankan prinsip demokrasi ekonomi. Pertanyaan yang dapat diajukan adalah, dengan tidak berlakunya Penjelasan UUD 1945, demokrasi ekonomi yang bagaimana yang menjadi faham ekonomi Indonesia sekarang?

Jika merujuk pada pengertian asasi demokrasi politik, esensinya adalah mayoritas suara yang menentukan. Jika demikian, patokan untuk memahami makna demokrasi ekonomi, tafsirnya adalah mayoritas (kekuatan) kapital yang menentukan. Hal ini berarti, Indonesia Pasca Reformasi menganut sistem ekonomi kapitalis.

Menurut Mubyarto[30], perubahan Judul BAB XIV UUD 1945 tentang Kesejahteraan Sosial, menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial adalah perubahan yang menyesatkan. Perubahan tersebut terjadi karena

---

[29] Berpengalaman sebagai *legal drafter* mewakili F-PPP di DPR Rl pada Badan Pekerja MPR Rl dan Pansus pelbagai RUU dalam periode DPR/MPR Rl periode 1977-1982 dan 1982-1987.

[30] Mubyarto adalah salah satu pakar ekonomi yang awalnya terlibat dalam perumusan perubahan Pasal 33 UUD 1945, yang kemudian mengundurkan diri karena ada perbedaan pandangan dengan anggota tim pakar ekonomi lainnya. Argumentasinya mengenai Perubahan BAB IXV UUD 1945 secara lengkap dapat dilihat dalam:Mubyarto, *"Paradigma Kesejahteraan Rakyat dalam Ekonomi Pancasila"*, Jurnal Ekonomi Rakyat, Artikel–Th.II–No.4–Juli 2003, www.ekonomirakyat.org. Hlm, 16-19, diakses 27 Februari 2010

(anggota MPR) menganggap perekonomian nasional bisa dilepaskan kaitannya dengan kesejahteraan sosial, oleh karena itu perubahan BAB XIV dirumuskan dalam 2 (dua) variable, yaitu Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Perumusan demikian bertentangan dengan pendirian *founding fathers.*

Pada saat disahkannya UUD 1945, pendiri negara tidak pernah ragu, bahwa baik buruknya perekonomian nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan sosial. Jadi antara perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial adalah satu kesatuan. Amandemen Pasal 33 dengan menambahkan ayat (4) tentang penyelenggaraan: perekonomian nasional, yang dibedakan dari: penyusunan perekonomian pada ayat (1) adalah sekedar mencari kompromi antara mereka yang ingin mempertahankan dan yang ingin menggusur asas kekeluargaan pada ayat (1), karena mengira asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi. Perekonomian yang berasaskan kekeluargaan (ekonomi Pancasila) tidak berarti sistem ekonomi bukan pasar.

Berkaitan dengan penghapusan Penjelasan UUD 1945, Mubyarto[31] berpendapat sebagai kekeliruan fatal dan dapat dianggap sebagai pengkhianatan terhadap ikrar para pendiri negara. Penghapusan penjelasan Pasal 33, mengakibatkan hilangnya pengertian demokrasi ekonomi, dan hilangnya kata koperasi sebagai bangunan perusahaan yang sesuai dengan demokrasi ekonomi. Hal ini mengakibatkan tidak adanya pedoman yang jelas bagi pembangunan perekonomian di Indonesia, termasuk dalam pembentukan peraturan penanaman modal di bidang perkebunan, akibatnya *pentingnya investasi sebagai sumber dana pembangunan mengakibatkan Pemberian Hak Guna Usaha untuk usaha perkebunan lebih*

---

[31] *Ibid.*

lebih ditujukan untuk mengakomodir kepentingan investor dibandingkan dengan kepentingan rakyat (keberpihakan pemerintah pada investor.)

Sejatinya, walaupun berbagai peraturan yang bertentangan dengan UUPA, seperti PMDN No 15/75 dan PMDN No.2/76 telah dicabut, dan terakhir diterbitkan Kepres 65/2007 ditambah dengan dihapuskannya Penjelasan UUD 1945, maka terbuka peluang yang luas peluang untuk menerbitkan peraturan yang tidak sinkron dengan tujuan untuk memfasilitasi penanaman modal di bidang perkebunan tetap akan berlansung. Bahkan, hanya atas dasar tafsir HMN dan kedudukan hukum Tanah Ulayat yang tidak diatur secara tegas dalam UUPA tidak diatur, maka akan tetap terjadi pembiaran terhadap penerbitan peraturan pemanfaatan tanah yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dengan kata lain pemerintah mempertahankan politik hukum *status quo,* yang dapat memunculkan kembali peraturan yang tidak sinkron.

Ketidak sinkronan antara peraturan pengadaan tanah untuk penanaman modal di bidang perkebunan dengan UUPA, yang sebenarnya juga diskriminatif dalam mengatur hubungan antara rakyat dengan perusahaan perkebunan, kembali muncul dengan diundangkannya UUPM pada tanggal 26 April 2007. Pasal 22 ayat (1) huruf:

a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;

   Penjelasan Pasal 22 ayat (1) huruf a: Hak Guna Usaha (HGU) diperoleh dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.

b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; Penjelasan Pasal 22 ayat (1) huruf b: Hak Guna Bangunan (HGB) diperoleh dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun.
c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun. Penjelasan Pasal 22 ayat (1) huruf c: Hak Pakai (HP) diperoleh dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

Rumusan di atas jelas merupakan rumusan yang bersifat diskrimantif, bentuk perlakuan yang berlebihan terhadap penanam modal, karena secara substansial rentang waktu yang diberikan bertentangan dengan yang diatur dalam UUPA yang juga masih bermasalah.

Peruntukan dan penggunaan yang demikian apabila dihubungkan dengan pemanfaatan dan pengelolaan yang dilakukan dengan penanaman modal asing jelas akan berhubungan dengan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 21 UUPA, yang dirumuskan:

(1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
(2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya[32].

---

[32] Sebagai pelaksanaannya lihat PP No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

(3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

(4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Khusus menyangkut masalah jangka waktu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA disebutkan;

Pasal 29

(1) Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.

(2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.

Pasal 35

(1) Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

(2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka

waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Pasal 41

(1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

(2) Hak pakai dapat diberikan:

a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;

b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Berdasarkan rumusan pasal UUPA di atas, jelas bahwa untuk jangka waktu HGU paling lama adalah 60 tahun, Hak Guna Bangunan adalah 50 tahun, Hak Pakai 50 tahun, atau selama tanahnya dipergunakan, atau ditentukan oleh pemilik tanahnya. UUPA sama sekali tidak mengatur tentang perpanjangan hak di muka, karena mekanisme demikian bertentangan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah, dan sifat hubungan yang abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah, serta asas optimalisasi pemanfataatan hak atas tanah.

Seharusnya, pemberian hak atas tanah harus tetap memberikan kesempatan pada generasi mendatang untuk tetap mengakses tanah, karena hak untuk mengakses tanah dalam rangka mengambil manfaat tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia Indonesia dan keluarganya adalah

hak asasi yang dijamin oleh UUD 1945 dan wajib dilaksanakan oleh negara/pemerintah, karena hak tersebut berkedudukan sebagai *positive right*.

Apabila dengan pertimbangan penerimaan negara dan penyediaan lapangan kerja dalam jumlah besar semata, maka dapat diartikan bahwa, selama tiga generasi, sebagian besar masyarakat Indonesia akan tetap menjadi buruh perkebunan dan tidak akan dapat memiliki tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya, hal ini tentunya bertentangan dengan tujuan UUPA dan teori keadilan untuk sebesar-besarnya bagi bagi rakyat indonesia sebagaimana yang dirumukan oleh Jeremy Bentham, *The greatest happiness of the greatest number of people.*

Rumusan UUPM tentang HGU, HGB dan Hak Pakai adalah bentuk kolonialisme baru dalam konteks konstitusi dapat dipahami sebagai bentuk pembelokan atas tujuan pembangunan ekonomi nasional yang berdaulat dan mandiri, sebagaimana terangkum dalam Politik Agraria Populis/Neo Populis yang dianut pasal 33 UUD 1956.

Menurut Sentosa Sembiring,[33] pengaturan HGU, HGB, dan Hak Pakai dalam UUPM yang bertentangan secara substansial dengan UUPA menunjukkan, kerapuhan nasionalisme yang hendak dibangun oleh UUPA dengan cara, mengoreksi warisan struktur ekonomi kolonial yang melestarikan ketergantungan terhadap modal asing, dengan argumen kehadiran investor asing dapat mengancam industri dalam negeri sendiri dan bahkan mungkin mengancam kedaulatan negara.

Walaupun pengaturan HGU,HGB dan Hak Pakai dalam UUPM telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan, Putusan Mahkamah Konstitusi No.21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No.25 Tahun 2007 yang me-

---

[33] Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi – Pembahasan Dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2007, hlm. 19

ngakibatkan kembalinya posisi jangka waktu hak atas tanah kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku yaitu UUPA, sejatinya pengaturan HGU dalam UUPA berkaitan dengan pengadaan tanah untuk penanaman modal, termasuk di bidang perkebunan harus dievaluasi, karena pengadaan HGU dalam UUPA-pun bertentangan dengan tujuan UUPA untuk mencapai sebasar-besar kemakmuran rakyat, terutama rakyat tani.

Dalam UUPA dinyatakan, tujuan UUPA adalah mewujudkan sebesar-besar kesejahteraan rakyat, terutama rakyat tani. Namun, dalam hal pengaturan HGU, UUPA bersifat diskriminatif.

Dilihat dari kedudukannya sebagai subjek hukum, jelas bahwa perusahaan tidak tercakup dalam pengertian rakyat *(Natuurlijke Persoon)*. Badan hukum adalah manusia yang tidak bernyawa, artifisial, merupakan manusia yang diciptakan oleh hukum *(Rechts Persoon)* sebagai sarana/alat untuk mensejahterakan rakyat, dan pemiliknya, belum tentu bangsa Indonesia. Tetapi haknya untuk mengakses tanah diistimewakan oleh UUPA, dan UUPM.

Oleh UUPA, hubungan manusia Indonesia yang abadi dengan tanah yang cikal bakalnya terbentuk secara alamiah dan mengkristal menjadi hubungan hak ulayat, dan hak milik adat, yang telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, harus menyingkir apabila berhadapan dengan kepentingan perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan. Penyingkiran hak rakyat tersebut secara syah difasilitasi oleh pemerintah berdasarkan UUPA.

Alur pikir bahwa dalam pengadaan tanah untuk perkebunan (HGU), UUPA telah memberikan kewenangan pada negara/pemerintah untuk bertindak diskriminatif nampak jelas dari amanat landreform yang objeknya hanya tanah pertanian, tidak termasuk tanah perkebunan.

Sejarah menunjukkan, tanah perkebunan akan menjadi objek landreform apabila telah terlanjur diduki rakyat,

karena tanah tersebut diterlantarkan oleh perusahaan. Seharusnya tanah perkebunan-pun adalah objek landreform, dan sedapat mungkin dimiliki oleh rakyat, tidak oleh perusahaan perkebunan sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta.

Politik agraria populis yang dianut pasal 33 ayat (3) UUD 1945; hubungan abadi antara rakyat indonesia dengan tanah yang melahirkan asas hanya bangsa Indonesia yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan tanah; asas pemanfaatan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, terutama rakyat tani, yang kesemuanya bersumber pada nilai Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus dilaksanakan dengan cara memberikan perlindungan pada golongan ekonomi lemah/petani dengan cara memberikan akses seluas-luasnya untuk dapat memanfaatkan tanah sebagai perwujudan hak asasinya menuntut adanya pemerataan pemilikan/penguasaan tanah.

Akan tetapi, dalam UUPA asas pemerataan pemilikan tanah tidak diberlakukan untuk tanah perkebunan, tetapi hanya untuk tanah-tanah pertanian yang dikuasai rakyat yang luasnya terbatas. Akibatnya, program landreform tidak yang diharapkan akan dapat memeratakan pemilikan tanah tidak pernah akan tercapai, dan luasan tanah yang didistribusikan pada masing-masing petanipun umumnya tidak mencapai 2 (dua) hektar. Tidak bisa dimengerti, mengapa UUPA tidak memasukkan usaha di bidang perkebunan sebagai objek landreform.

Sepanjang HGU tidak termasuk dalam objek landreform, maka ketimpangan penguasaan tanah akan tetap berlangsung, dan kesejahteraan rakyat akan sulit ditingkatkan, karena tanah yang merupakan faktor produksi utama petani untuk menghidupi diri dan keluarganya tidak akan dapat diakses selama 2-3 generasi. Artinya, akan tercipta massa buruh murah yang sangat menguntungkan perusahaan, namun menutup akses petani untuk meningkatkan kesejahteraannya, sebagai akibat pemusatan penguasaan tanah yang

luas oleh perusahaan dalam jangka waktu yang lama. Bung Hatta[34] menyatakan: Tanah perkebunan pun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan. Oleh karena itu, seharusnya tanah perkebunan juga menjadi objek landreform. Pembangunan perkebunan harus didasari oleh prinsip pemerataan pemilikan hak atas tanah oleh petani, dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, terutama rakyat tani.

Bung Hatta sebagai Bapak Ekonomi Kerakyatan dan desainer Pasal 33 UUD 45 yang menjadi dasar pembangunan agraria termasuk pembanguan hukum pertanahan di bidang perkebunan mengemukakan 5 (lima) prinsip dasar[35] hubungan antara subjek-subjek hukum di bidang pertanahan, yaitu:

1. *Tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama*, bukan untuk kepentingan orang perorangan yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat.
2. *Tanah adalah milik rakyat Indonesia*.
3. *Negara* yang merupakan penjelmaan rakyat *hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama*.
4. *Tanah tidak boleh menjadi komoditi* yang dapat diperjual belikan untuk mencari keuntungan semata.
5. *Untuk mengatur*, diperlukan kekuasaan negara dalam menentukan alokasi pengunaan tanah, dalam hal ini *tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dan negara* karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama.

---

[34] Bung Hatta, *Op.cit*. Hlm. 19.
[35] *Ibid*, Hlm. 18.

Prinsip-prinsip yang dikemukakan Bung Hatta diimplementasikan dalam rumusan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang selanjutnya menjadi dasar perumusan Pasal 2 ayat 1 UUPA yang menempatkan negara sebagai pemegang Hak Untuk Menguasai pada tingkatan tertinggi atas Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya (HMN). Pengertian dikuasai bukan berarti dimiliki, namun diberi kewenangan tertinggi dalam mengatur penggunaannya. Oleh karena itu tanah perkebunan-pun seharusnya menjadi objek landreform.

Khusus mengenai tanah perkebunan, Bung Hatta[36] menyatakan, bahwa: Tanah perkebunanpun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan". Boedi Harsono[37] menambahkan, bahwa: Tanah bukan komoditas perdagangan, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual jika ada keperluan. Tanah merupakan Asset, dan bukan komoditas perdagangan, walaupun tanah mempunyai nilai ekonomis.[38]

Apabila rumusan pasal UUPA dilihat dari optik politik agraria populis/neo populis yang diamanatkan UUPA yang tujuan utamanya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka secara ideal yang harus dilakukan pemerintah/negara adalah membuka akses seluas-luasnya pada rakyat untuk dapat memiliki dan memanfaatkan tanah perkebunan (HGU), dengan menjadikan pembangunan di bidang perkebunan sebagai objek landreform, dalam rangka mencapai kesejahteraannya, seharusnya rumusan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UUPA:

---

36 *Ibid.*

37 Boedi Harsono, *Op.cit.*, Hlm. 286.

38 Firman Muntaqo, *Op.,cit.*, Hlm. 806.

(1) Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.
(2) Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa, jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman

Maka, pemerintah dengan kewenangannya memiliki kesempatan luas untuk menjadikan lembaga HGU sebagai sarana pemerataan pemilikan hak atas tanah sebagai pelaksanaan politik agraria populis dengan menjadikan tanah perkebunan sebagai objek landreform, dengan cara:

1. Pemerataan pemilikan dan memfasilitasi berkembangnya HGU Skala Kecil dengan luas antara 5 (lima) sampai 25 (dua puluh lima) hektar, dengan keluarga sebagai satuan usaha;
2. Memfasilitasi petani untuk mengembangkan koperasi pertanian;
3. Memfasilitasi petani dengan bantuan teknologi pertanian, sistem perkreditan, pemasaran dan sistem manajemen, dan;
4. Menempatkan perusahaan perkebunan sebagai perusahaan pengolah hasil perkebunan/komoditas tanpa perlu memberikan hak atas tanah agar tercipta posisi tawar yang baik antara petani dan perusahaan, karena pada dasarnya tanah perkebunan adalah milik rakyat (sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta).

Namun, peraturan penanaman modal di bidang perkebunan ternyata hanya mewajibkan perusahaan mengalokasikan tanah 20 % bagi masyarakat dalam pola hubungan intiplasma yang disebut pola kemitraan, apabila izin yang dimiliki

usaha yang dilakukan adalah berupa Izin Usaha Perkebunan/ IUP yaitu budidaya perkebunan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan (Vide Pasal 1 angka 10 Jo Pasal 10 Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 26/ Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Perkebunan) . Namun, untuk perusahaan yang dengan Izin Usaha Perkebunan untuk Budi Daya (IUP-B) tidak diwajibkan untuk mengalokasikan sebagian tanahnya untuk masyarakat, artinya seluruh kebun adalah milik perusahaan, dan petani adalah buruh tani yang umumnya adalah buruh harian lepas.

Dalam kaitannya penyelenggaraan urusan penanaman modal di era otonomi daerah, Pasal 30 ayat (1) UU PM, menentukan bahwa, pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal. Kata; menjamin kepastian dan keamanan, merupakan wujud pemihakan pemerintah pada investor. Untuk kata kepastian, dapat dimaknakan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum, terutama kepastian yang berkaitan dengan perizinan. Namun, kata: keamanan, sulit untuk ditafsirkan arahnya.

Dalam praktek investasi di bidang perkebunan, kata ini dimaknakan oleh investor sebagai hak untuk meminta bantuan pada aparat keamanan, apabila dalam pelaksanaan proyek investasinya timbul berbagai masalah dengan rakyat, terutama yang berkaitan dengan hak atas tanah dan proses produksi usaha perkebunan, sehingga seringkali dalam sengketa hak atas tanah yang sejatinya adalah sengketa keperdataan, pengusaha memanipulasinya menjadi sengketa pidana. Pada kasus penyerobotan tanah adat oleh perusahaan misalnya, penyerobotan tanah rakyat oleh perusahaan pabrik gula di Cinta Manis, Sumatera Selatan, perusahaan yang jelas-jelas telah menyerobot tanah masyarakat menanaminya tanpa alas hak, tidak memberikan ganti rugi, tidak dapat menunjukkan bukti hak sebagaimana yang diatur dalam UUPA, sulit untuk ditemui secara langsung, dan menggunakan apa-

rat keamanan sebagai penghubung. Hingga kini tidak ada tindakan tegas dari pemerintah terhadap perusahaan tersebut, walaupun secara normatif perusahaan tersebut telah dapat dipidana oleh negara karena menggunakan tanah tanpa izin pemiliknya atau pemerintah.

Pengusaha umumnya berlindung dibalik jaminan yang diberikan pemerintah berdasarkan Pasal 30 ayat (1), dan berusaha memanipulasi persoalan hukum yang sesungguhnya adalah persoalan perdata menjadi persoalan pidana, yang disebut Viktimisasi Kejahatan di Bidang Perkebunan. Menurut Muhadar[39], dalam pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan kepentingan komersial swasta/investor, viktimisasi pertanahan dapat berbentuk penggelapan tanah, penyerobotan tanah rakyat tanpa ganti rugi, penerbitan sertifikat palsu dan ganda, dan penggunaan surat keputusan pejabat yang merugikan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik pengertian, setelah amandemen UUD 1945, pembangunan perekonomian dan kesejahteraan sosial yang dilaksanakan dengan memanfaatkan agraria/sumber daya alam, termasuk pemanfaatan tanah bagi kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan harus didasarkan pada nilai keadilan sosial (Vide pembukaan UUD 1945 Paragraf ke empat), serta asas, dan prinsip sebagai berikut:

1. Asas-Asas Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial, terdiri dari:
   a. Asas kekeluargaan
   b. Asas demokrasi ekonomi
   c. Asas penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam

---

[39] Muhadar, *"Viktimisasi Kejahatan di Bidang Pertanahan"*, Laksbang, Yogjakarta, 2005, Hlm.348.

d. Asas penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.
e. Penguasaan negara atas Bumi dan air dan kekayaan alam jang terkandung di dalamnja untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
f. Asas perundang-undangan.

2. Prinsip-prinsip perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, yaitu:
   a. Prinsip kebersamaan,
   b. Prinsip efisiensi berkeadilan,
   c. Prinsip berkelanjutan,
   d. Prinsip berwawasan lingkungan,
   e. Prinsip kemandirian, serta;
   f. Prinsip menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen, koperasi tidak lagi diatur dan ditempatkan sebagai bangun perusahaan yang utama dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial di Indonesia.

Selain asas-asas di atas, peraturan penanaman modal di bidang perkebunan wajib mengakomodir HAM di bidang ekonomi yang diatur dalam pada Bab XA Hak Asasi Manusia mulai Pasal 28A sampai pasal 28J, terutama:

1. Pasal 27 ayat (2), yang dirumuskan: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
2. Pasal 28A yang dirumuskan: Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya;
3. Pasal 28C ayat (1) yang dirumuskan; Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;

4. Pasal 28D ayat (2), yang dirumuskan, Setiap orang berhak untuk bekerja , serta mendapat imbalan yang sama di hadapan hukum;
5. Pasal 28H ayat (2): Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;
6. Pasal 28I ayat (5), yang dirumuskan: Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;
7. Pasal 18B ayat (2), yang dirumuskan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesi, yang diatur dalam Undang-Undang, dan;
8. Pasal 28I ayat (4), yang dirumuskan: Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Berdasarkan rumusan pasal-pasal Hak Asasi Manusia yang diatur dalam UUD 1945 setelah amandemen, maka terdapat 4 (empat) hak asasi manusia di bidang ekonomi, yang berkaitan berhubungan langsung dengan akses untuk memanfaatkan tanah dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya, sebagai *positive rights* yang mewajibkan negara untuk merealisasikannya, yaitu:

1. Hak untuk bekerja, dan memperoleh imbalan yang sama di hadapan hukum;
2. berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;
3. Berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya

4. Hak memperoleh pemenuhan kebutuhan dasar bagi untuk mengembangkan diri, dan;
5. Hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (hak untuk memperoleh perlindungan bagi golongan ekonomi lemah)

Negara/pemerintah berkewajiban menegakkan Hak Asasi Ekonomi manusia Indonesia tersebut sebagai kewajiban konstitusionilnya sebagai Kewajiban dan Tanggung Jawab Asasi Negara/Pemerintah, yaitu:

1. Memberikan Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagai tanggung jawab negara, terutama pemerintah, dan;
2. Mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Menurut hemat penulis, walaupun berdasarkan UUD 1945 Aturan Tambahan Pasal II Amandemen ke empat dinyatakan: Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal (tanpa penjelasan resmi-pen), berdasarkan Ketentuan Pasal Peralihan Pasal I amandemen ke empat: Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini, pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjelasannya sebelum amandemen dapat diberlakukan, sepanjang materinya belum diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen, agar tidak terdapat kekosongan hukum *(Rechtsvacuum)*.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, masih tetap akan menjadi rujukan penafsiran bagi ilmu hukum dalam menemukan makna yang tepat bagi substansi aturan hukum yang termuat dalam rumusan pasal-pasal/aturan tertulis, dan menjadi dokumen ilmiah hukum yang bernilai tinggi, sebagaimana kedudukan BW sebagai kitab hukum yang

hingga kini masih menjadi sandaran, bahkan dasar hukum bagi hakim dalam memutuskan perkara di pengadilan, terlebih Undang-Undang Dasar 1945 Pasal II Aturan Peralihan amandemen ke empat, tidak menyatakan secara tegas mencabut Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga Pasal-Pasal UUD 1945 sebelum amandemen dan Penjelasannya dapat menjadi bagian dari hukum dasar yang tidak tertulis.

Bersadarkan uraian di atas, maka dapat ditarik pengertian bahwa, setelah Amandemen UUD 1945, nilai yang menjadi dasar peraturan hukum ekonomi Indonesia, termasuk peraturan penanaman modal di bidang perkebunan, khususnya yang mengatur pemanfaatan tanah bagi penanaman modal di bidang perkebunan dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat tetaplah nilai keadilan, dengan penambahan beberapa asas, prinsip, hak asasi manusia di bidang ekonomi, dan kewajiban asasi pemerintah/negara untuk menenegakkan hak asasi manusia Indonesia di bidang ekonomi, sedangkan politik hukum di bidang agraria, tetap didasarkan pada Politik Agraria Populis/Neo Populis, sejalan dengan konsep keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Bung Hatta, Solly Lubis dan Jeremy Betham, dan Sri Redjeki Hartono.

Politik hukum pemanfaatan Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk pemanfaatan tanah bagi kegiatan penanamam modal di bidang perkebunan dijabarkan dalam UUPA.

UUPA adalah peraturan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 ayat (3). Pengundangan UUPA adalah upaya merealisasikan pembangunan ekonomi dalam rangka mencapai tujuan akhir pemanfaatan agraria untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam Penjelasan UUPA, terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

1. Penjelasan Umum I dari tujuan diundangkannya UUPA adalah:
   a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, *terutama rakyat tani*, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
   b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, dan;
   c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.
2. Bagian Berpendapat huruf b. Dari UU No.5/60 dirumuskan: Bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

Berdasarkan rumusan di atas, dapat ditarik pengertian, tujuan UUPA adalah kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam UUPA, termuat nilai-nilai yang menjadi dasar pembentukannya, antara lain:

1. Pada bagian berpendapat huruf b. dirumuskan: bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa; Perikemanusiaan; Kebangsaan; Kerakyatan, dan: Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian dan cita-cita Bangsa seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Rumusan ini memuat Pancasila sebagai landasan idiil dari pembentukan UUPA yang terdiri dari lima sila (nilai) dari Pancasila.

2. Dalam pasal 5 UUPA dinyatakan, Hukum agraria ....., berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia. Rumusan ini memuat nilai persatuan bangsa dan nilai sosialisme Indonesia.

Asas-asas yang termuat dalam UUPA dan penjelasannya , antara lain

1. Asas kepastian hukum (A. Penjelasan Umum I Paragraf ke dua);
2. Asas nasionalitas (A. Penjelasan Umum II angka (1));
3. Asas hubungan yang abadi (A. Penjelasan Umum II angka (1));
4. Asas Hak Menguasai Negara (A. Penjelasan Umum II angka (2)};
5. Asas Semua Hak Mempunyai Fungsi Sosial { A. Penjelasan Umum II angka (4), dan; Pasal 6 UUPA};
6. Asas perlindungan bagi pihak ekonomi lemah {Pasal 11, 15, dan; A. Penjelasan Umum III angka (2)};
7. Asas badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik {Penjelasan Umum II angka (5)};
8. Asas persamaan hak antara laki-laki dan perempuan {Pasal 9 ayat (2) ,dan; A. Penjelasan Umum II angka (6)};
9. Asas Pengawasan {A. Penjelasan Umum II angka (6)};
10. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri {A. Penjelasan Umum II angka (6)};
11. Asas pembatasan luas minimum dan maksimum pemilikan tanah {Pasal 17 dan Penjelasannya, serta ; A. Penjelasan Umum II angka (7)};
12. Asas perencanaan {A. Penjelasan Umum II angka (8)};
13. Asas sentralisasi kewenangan agraria (Pasal 4 ayat (2) dan Penjelasannya);
14. Asas kepentingan bersama, usaha bersama, dan gotong royong (koperasi) (Pasal 12 dan Penjelasannya), dan;

15. Asas kepastian dan jaminan sosial {Pasal 13 ayat (4)}.

Dalam rangka mencapai tujuan nasional, negara/ pemerintah mempunyai peranan yang signifikan. Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang dirumuskan: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUPA, negara hanya mempunyai kewenangan menguasai, dan tidak sebagai pemilik dari bumi, air dan ruang angkasa. Kedudukan negara sebagi memegang Hak Menguasai, sejalan dengan Penjelasan UUPA, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Menurut Bung Hatta,[40] karena negara sebagai organisasi seluruh rakyat fungsinya hanya mengatur, dan tidak berkedudukan sebagai pemilik.

Pemilik dari agraria adalah bangsa Indonesia, sebagaimana dirumuskan pada Pasal 1 ayat (2) UUPA, Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa Indonesia adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (kekayaan milik bangsa Indonesia-pen). Hungan antara Bangsa Indonesia dengan bumi dan bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi (Vide Pasal 1 ayat (3) UUPA).

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4), UUPA, wewenang negara di bidang agraria adalah kewenangan pemerintah pusat (sentralisasi). Pemerintah Daerah dan masyarakat hukum adat,

---

[40] Bung Hatta, *Op.cit*. Hlm 18.

hanya dapat melaksanakan urusan agraria apabila mendapat delegasi kewenangan dari pemerintah (pusat) dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Kewenangan agraria negara berdasarkan hak menguasai negara terdiri dari:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaanya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa, dan;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Olleh karena itu, negara wajib memimpin, dan mengatur penggunaan agraria, termasuk mengatur pemanfaatan tanah sebagaimana dirumuskan pada bagian Berpendapat UUPA huruf d, bahwa: Hukum agraria tersebut (UUPA) (*kursif penulis*)..., mewajibkan negara mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat, baik secara perorangan, maupun gotong royong.

Yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak untuk mempergunakan permukaan bumi untuk berbagai macam keperluan/kegiatan (Vide Pasal 4 ayat (1) UUPA). Untuk mengakomodir keperluan penggunaan tanah untuk berbagai macam kepentingan untuk orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dengan orang lain serta badan hukum, UUPA telah mengatur berbagai macam hak yang dapat diberikan. (Vide Pasal 4 ayat (2) UUPA), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Hak Guna Usaha adalah salah satu hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada warga negara Indonesia, secara perorangan maupun bersama-sama, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, dan berkedudukan di Indonesia. (Vide Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 30 ayat (1) UUPA).

Hak Guna Usaha adalah hak atas tanah untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana yang tersebut pada Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau, peternakan, dengan luas minimal 5 hektar, apabila luasnya 25 hektar atau lebih, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. (Vide Pasal 28 ayat (1) dan (2) UUPA).

Walaupun HGU adalah Hak atas tanah diciptakan untuk perusahaan, dengan ketentuan apabila luasnya sama dengan atau melabihi 25 hektar harus memakai investasi modal yang layak, namun UUPA tidak secara eksplisit menentukan hak atas tanah untuk investasi di bidang perkebunan. UUPA menciptakan HGU untuk perusahaan yang bergerak di bidang pertanian, perikanan, dan peternakan. Dalam UUPA, tidak ditemukan istilah perkebunan.

Berdasarkan tafsir teleologis dari muatan Hak Guna Usaha, dan kenyataan pemanfaatan HGU yang umumnya digunakan untuk usaha di bidang perkebunan, dapat ditarik pengertian, perkebunan adalah bagian dari pengertian pertanian dalam arti luas.

Menurut AP Parlindungan[41], Hak Guna Usaha menurut pasal 28 UUPA hanya untuk usaha pertanian, perikanan, dan peternakan, sehingga segala usaha yang termasuk kategori itu dapat diberikan Hak Guna Usaha. Usaha pertanian dalam UUPA yang dapat diberi HGU menurut UUPA adalah dalam pengertian skala besar, seperti perkebunan.

Berbeda dengan hak-hak lain yang ditentukan luas maksimal pemilikannya, UUPA tidak menentukan luas maksimal tanah Hak Guna Usaha yang dapat dimiliki oleh

---

[41] AP. Parlindungan, *"Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria"*, Mandar Maju , Bandung, Hlm.147.

perusahaan. UUPA hanya menentukan luas minimal dan maksimal yang dapat dimiliki secara perorangan atau bersama (bukan badan hukum), yaitu minimal 5 Ha dan Maksimal kurang dari 25 Ha. Apabila luasnya telah melebihi 25 Ha, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai perkembangan zaman.

UUPA merupakan aturan hukum[42] yang di dalamnya mengandung nilai-nilai, asas-asas, kaedah-kaedah, dan ketentuan hukum yang yang bersifat umum dan normatif. Umum karena berlaku pada setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan, serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah yang terkandung di dalamnya.

Menurut Ateng Syaifuddin[43], hukum (peraturan-pen) berperan menstrukturkan seluruh proses (pembangunan) sehingga kepastian dan ketertiban terjamin. UUPA merupakan sumber peraturan yang lebih rendah di bidang pertanahan, termasuk bagi kegiatan investasi di bidang perkebunan. Menurut Penjelasan UUPA, A. Penjelasan Umum I Paragraf 4:

> Sungguhpun Undang-Undang itu formil tiada bedanya dengan Undang-Undang lainnya-yaitu suatu peraturan yang dibuat oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat-tetapi mengingat akan sifatnya sebagai peraturan dasar bagi hukum agraria yang baru, maka yang dimuat di dalamnya hanyalah azas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja dan oleh karena itu disebut Undang-Undang Pokok Agra-

---

[42] Soedikno Mertokusumo, "*Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* ", Liberty, Yogyakarta, 1988, Hlm 38.

[43] Ateng Syaifuddin, "*Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup Dalam Kaitannya dengan Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Hlm Perzinan*", Makalah,Penataran Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1992, Hlm 5.

ria. Adapun pelaksanaanya akan diatur dalam berbagai Undang-Undang, peraturan-perturan Pemerintah dan peraturan perundangan lainnya.

Berdasarkan perspektif UUPA, pemanfaatan tanah untuk kegiatan penanamam modal adalah salah satu bentuk pemanfaatan tanah yang harus diatur dengan peraturan oleh pemerintah (sebagai peraturan pelaksanaan) yang dibentuk berdasarkan UUPA sebagai bagian dari upaya untuk mewujudkan tujuan nasional, sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam pengertian sebagai subjek hukum alami *(Natuurlijke Persoon)*[44], bukan badan hukum, apalagi pemerintah atau negara, karena itu petanilah (rakyat tani) yang harus memperoleh perhatian utama dalam pelaksanaan politik agraria baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, karena kesejahteraan rakyat tani yang sebesar-besarnyalah yang menjadi tujuan utama UUPA.

C. Konsep Hukum Bagi Pembangunan Hukum Penanaman Modal Yang Harmonis

Pada dasarnya saat ini secara normatif, akses untuk memanfaatkan tanah masyarakat berada di bawah dominasi negara melalui Hak Menguasai Negara yang dalam prakteknya sama dengan hak memiliki tanah oleh negara. Hal ini dikarenakan, selain dihapuskannya Penjelasan UUD 1945, tidak ada batasan yang jelas mengenai HMN oleh UUPA, juga karena HMN yang bersifat sentralistis.

Akibat dari monopoli dan sentralisasi kekuasaan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pemerintah pusat. Tujuan UUPA memberikan kewenangan yang besar pada negara melalui HMN dengan harapan dapat

---

[44] Firman Muntaqo, Op.Cit, Hlm .800.

dicapai sebesar-besar kesejahteraan rakyat, ternyata tidak demikian kenyataannya yang terjadi. Hal ini dapat difahami, karena negara/ pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berinteraksi dalam sisten sosial yang lebih besar sangat dipengaruhi oleh faktor lain yang ada dalam masyarakat sebagai sistem sosial yang besar, terutama oleh ideologi dari rejim yang berkuasa, sehingga negara dapat mempunyai keinginan dan tujuannya sendiri yang pada prakteknya dapat menyimpang atau bahkan bertentangan dengan yang diamanatkan oleh UUPA.

Sehubungan dengan hal di atas, maka upaya yang dapat ditempuh untuk mengharmonisasikan hukum (peraturan perkebunan), dalam kaitannya dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk usaha perkebunan adalah melakukan penguatan hak rakyat untuk dapat mengakses hak atas tanah melalui penegaan HAM Ekonomi, memangkas cabang-cabang praktek hukum (peraturan) yang tidak harmonis, atas dasar alasan:

1. Negara berdasarkan tafsir HMN yang tidak jelas dan peraturan telah mendominasi dan menegasikan hak-hak rakyat sebagai individu maupun masyatakat, melalui pemberian berbagai fasilitas kepada perusahaan perkebunan melalui penanaman modal di bidang perkebunan, bukan memberikan perlindungan dan fasilitas kepada rakyat di bidang perkebunan dalm rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat;
2. Dalam UUPA walaupun secara ideal terdapat perlindungan bagi rakyat dalam memperoleh akses untuk memanfaatkan tanah, namun dalam kenyataan pelaksanaanya hak rakyat tersebut tidak diutamakan (tidak) tampil dimuka, karena negara mempunyai tujuannya sendiri. Pada saat ini tujuan negara terkonsentrasi pada upaya untuk memberikan pelayanan maksimal bagi penanaman modal di bidang perizinan, dan kurang memperhatikan persoalan dasar yang menjadi pemicu

ketidak harmonisan hukum penanam modal, khususnya di bidang perkebunan, yaitu masalah hak-hak atas tanah, dan hubungan perusahaan dengan petani/pekebun, maupun masyarakat.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengharmonisasikan hukum penanam modal di bidang perkebunan adalah melakukan dekonstruksi hukum, yaitu, maka melakukan pembalikan hirarki/*The Riversal of Hierachi (pembalikan hirarki)*, dengan cara menempatkan kembali masyarakat/rakyat sebagai fihak yang mempunyai hak untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih besar dibandingkan negara /pemerintah, maupun perusahaan perkebunan.

Pembalikan hirarki tersebut dapat dilakukan dengan melakukan desentralisasi kekuasaan di bidang pertanahan, atau dengan menyerahkan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah kepada satuan-satuan masyarakat hukum adat, atau daerah swatantra. Balkin[45] menyatakan, bahwa, dalam dekonstruksi norma hukum memposisikan 2 (dua) nilai kepentingan yang nyatanya yang satu didahulukan dari yang lain, sedang yang lain disusulkan, oleh sebab itu tidak ditampilkan. Dalam hal ini yang harus ditampilkan adalah kewenangan masyarakat hukum adat atau daerah swatantra, atas dasar asas desentralisasi.

Untuk merealisasikan dekonstruksi, maka hak dan kepentingan negara dan masyarakat harus dikonstruksi ulang sebagai 2 (dua) entitas yang independen, dibawah payung persatuan, dan Bhinneka Tunggal Ika yang harus dimaknakan bahwa sekalipun kita ini satu tidaklah boleh dilupakan bahwa sesungguhnya kita secara hakiki memang bhinna: ber-

---

[45] Balkin, dalam "*Wajah Hukum Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr.Satjipto Rahardjo,SH*", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 80.

beda-beda dalam suatu kemajemukan. Pengakuan adanya pluralitas dan kesediaan untuk menghormati kemajemukan itulah justru yang akan menjamin persatuan dalam suatu rentang waktu yang lebih panjang.[46] Oleh karena itu, harmonisasi hukum adalah suatu keniscayaan yang seharusnya terus diupayakan dalam pembentukan dan pelaksanaan politik hukum pertanahan, termasuk politik hukum pertanahan bagi penanaman modal di bidang perkebunan, sebagai bagian dari politik hukum agraria di bidang perkebunan.

Dekontruksi terhadap hukum pertanahan urgen dilakukan juga atas dasar pertimbangan bahwa, pada dasarnya struktur kekuasaan dalam masyarakat itu merupakan bangunan hirarki yang amat kaku dan tak gampang responsif pada tuntutan publik. Oleh karena itu suatu gerakan harus dilancarkan untuk membuat struktur tersebut berubah lebih responsif, demokratis, peka pada permasalahan manusia, dan kemudian daripada itu lalu bersedia untuk dimintai pertanggung jawaban.

Untuk itu perlu dikembangkan gerakan berupa aktifitas tranformatif secara berencana berdasarkan hak-hak individu yang dilindungi oleh hukum untuk melakukan "destabilisasi" dari waktu ke waktu. Hak untuk melakukan destabilisasi yang bertujuan untuk menggugah tersebut merupakan implementasi untuk melakukan rekonstruksi yang positip yang dilindungi dan didasarkan hak imunitas. Dengan kondisi demikian, maka hak untuk melakukan destabilisasi tersebut tetap dalam rangka gerakan dekonstruktif-konstruktif.[47]

Sutandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa, di Indonesia seruan untuk melakukan reformasi amat kuat dan

---

[46] Sutandyo Wigjosoebroto" *Hukum, Paradidma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*", 2002, hal 555.

[47] Huberto Mangabeira Unger, dalam Ibid, hal 81.

terlalu sering dikemukakan, namun hasil akhirnya tetap tak terlihat. Hal ini disebabkan apa yang dikerjakan dalam upaya pembaharuan hanya berlangsung pada tataran norma perundang-undangan yang positif berlaku. Pembaharuan yang dilakukan tidak pernah menukik ke upaya untuk mendekonstruksi dan merekonstruksi seluruh sistem hukum nasional *(aturan hukum dan kebijaksanaan)* berdasarkan paradigma-paradigma baru yang nonpositivis dan nondoktrinal yang harus diawali dengan gerakan sosial politik guna melakukan konstruksi-dekonstruksi.[48] Dengan demikian, maka dekonstruksi hukum pertanahan di bidang perkebunan maupun hukum agraria hanya dapat berhasil apabila didukung oleh adanya gerakan sosial politik.

D. Simpulan

Berdasarkan kajian yang dilakukan, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Peraturan pemanfaatan tanah di bidang perkebunan, khususnya bagi investasi perkebunan belum harmonis, bersifat pragmatis, bervisi jangka pendek, dan berkutat pada upaya memberikan pelayanan administrasi, belum mengatur persoalan mendasar dalam penanaman modal di bidang perkebunan, yaitu masalah pertanahan dan pemerataan pemilikannya. Peraturan investasi di bidang perkebunan belum dapat diandalkan menjadi dasar kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan, serta penyelesaian berbagai permasalahan, khususnya yang berkaitan tanah, hubungan antara perusahaan dan petani/pekebun, serta buruh lepas/harian perkebunan.

---

[48] Sutandyo Wigjosoebroto, Op Cit, 245.

2. Faktor yuridis yang signifikan mengakibatkan tidak harmonisnya hukum/peraturan investasi di bidang perkebunan adalah:
   a. Perbedaan orientasi hukum antara pemerintah dan perusahaan yang memandang tanah sebagai komoditas, dengan orientasi sebagian besar masyarakat Indonesia yang memandang tanah sebagai asset yang cenderung tidak dapat digantikan dengan benda lain yang mempunyai peran vital dan strategis sebagai faktor produksi dalam pemenuhan kebutuhan hidup dan keluarga pada sebagian besar rakyat, terutama petani/pekebun.
   b. Secara substansi, pengaturan HMN, HGU, Hak Pakai, Hak Adat, dan Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat dalam UUPA tidak sinkron dan tidak konsisten dengan pengertian Hak Bangsa yang diatur dalam UUPA, yang menjadi dasar pengaturan hubungan antar subjek hukum dengan tanah (hak atas tanah). UUPA memberikan kedudukan HMN dan HGU, dan Hak Pakai bagi penanamam modal di bidang perkebunan lebih kuat dibandingkan dengan Hak Adat dan Hak Masyarakat Hukum Adat/Hak Ulayat.
   c. UUPA, tidak memasukkan pemanfaatan tanah bagi kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan sebagai bagian dari program landreform/ pemerataan pemilikan/penguasaan tanah.
3. Konsep pembentukan hukum/peraturan penanaman modal yang ideal di masa datang adalah konsep hukum Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Dalam Kegiatan Penanaman Modal di Bidang Perkebunan Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat, yang pelaksanaannya didasarkan pada strategi *The Riversal of Hierachi* (pembalikan hirarki) hak/kepentingan, yaitu penempatan kembali masyarakat/rakyat sebagai fihak yang mempunyai

hak untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih besar dibandingkan negara/pemerintah, maupun perusahaan perkebunan sebagai dasar pembentukan peraturan pemanfaatan tanah bagi penanaman modal di bidang perkebunan.