

**DEKONSTRUKSI HUKUM PERTANAHAN
DI BIDANG PERKEBUNAN DI INDONESIA**
(Alternatif Pembaharuan Hukum Pertanahan di Bidang Perkebunan)

Oleh: Firman Muntaqo,SH.,M.Hum.

*(Staf Pengajar dan Ketua Kelompok Kajian Hukum Agraria/Pertanahan
pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya)*

Abstract

Until now, regulation and land law policy on plantation not to realize the aim of UUPA yet. Even, the plantation farmer be marginalized to labors on the plantation, and be the landless. Economically, The farmer is very depending on the Plantation Corporation (state, national private corporation, joint venture although foreign corporation that have facilitated by the government) that have land widespread. The New Order Regime implemented capitalistic politic with classical capitalist paradigm and state authoritarian to reach high economic growth fastly. It's caused be injustice for the people. Land deconstruction on plantation is a way to bring justice for the people, especially for the farmer plantation by giving access be owner to land plantation.

Kata Kunci: *Capitalistic, Classical Capitalist, Deconstruction, and Politic, Authoritarian.*

A. Pendahuluan

Sritua Arief, ekonom penganut aliran strukturalis dan faham ekonomi kerakyatan Indonesia yang digagas oleh Bung Hatta menyatakan:

*“Dialektika hubungan ekonomi, baik intern maupun ekstern dalam lingkungan perkebunan besar, secara fundamental tidak mengalami perubahan sejak zaman kolonial Belanda sampai sekarang. Perubahan aktor dari Belanda ke pribumi tidak berhasil mengubah karakter hubungan ekonomi antar aktor, terutama antara aktor kuat dan aktor lemah”.*¹

Lebih lanjut Sritua Arief mengemukakan contoh:

*“Perkebunan besar di Sumatera sebagai suatu unit ekonomi nasional dimana pemilikannya berada ditangan negara, ternyata telah tidak tampil sebagai promotor restrukturisasi manfaat ekonomi nasional, dalam bentuk 1. Menimbulkan dampak pemerataan dalam proses pertumbuhan ekonomi, dan; 2. Menimbulkan dampak sosial berupa peningkatan kualitas hidup dan solidaritas masyarakat sekitar”.*²

Sensus Perkebunan Besar tahun 1993 di Indonesia menunjukkan, terdapat 1.206 (709 perusahaan swasta, 388 BUMN, 48 Perusahaan Asing, 21 Perusahaan Patungan, dan 40 BUMD) perkebunan besar yang menguasai 3,8 juta hektar tanah perkebunan. Dengan demikian, jika diambil luas rata-rata, maka setiap perusahaan perkebunan setidaknya menguasai 3.096,986 hektar tanah perkebunan. Sementara, hasil Sensus Pertanian Tahun 1993 yang dilakukan terhadap 19.713.806 rumah tangga tani hanya

¹. Sritua Arief, *“Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta, Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia”*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2002, Hal 28.

². Ibid, hal 29.

menguasai 2.099.420,53 ha tanah. Bahkan untuk lahan pangan menurut sensus tersebut rata-rata keluarga petani hanya menguasai 0,86 hektar tanah.³

Seiring dengan semakin meningkatnya luas tanah yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan perkebunan, maka sengketa pertanahan di bidang perkebunanpun semakin meningkat. Data Base KKPA mencatat bahwa sejak tahun 1970 sampai tahun 2001 terjadi 1.753 konflik Agraria, dan 344 kasus diantaranya adalah konflik pertanahan di bidang perkebunan. Hal yang menarik dari konfigurasi konflik pertanahan di bidang perkebunan adalah:

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%). Sedangkan, pihak yang menjadi lawan sengketa adalah pemerintah (15 %), Militer (0 %), Perusahaan Negara (26 %), dan Perusahaan Swasta (59 %).⁴

Dari data di atas, ternyata institusi negara selalu terlibat baik sebagai pihak yang terlibat dalam sengketa maupun menjadi lawan sengketa, sedangkan perusahaan swasta hanya berkedudukan sebagai lawan sengketa. Hal ini menunjukkan betapa besarnya kewenangan negara di bidang pertanahan, sampai negara harus terlibat pada setiap sengketa pertanahan di bidang perkebunan.

Sengketa pertanahan yang terjadi di bidang perkebunan menjadi sesuatu paradoks dengan prinsip-prinsip pengaturan tanah yang dikemukakan Bung Hatta sebagai Bapak Ekonomi Kerakyatan, dan desainer Pasal 33 UUD 45 yang menjadi dasar pembangunan agraria, termasuk pembangunan hukum pertanahan di bidang perkebunan. Bung Hatta mengemukakan 5 (lima) prinsip dasar pengaturan 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 penggunaan tanah, dalam hal ini *tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dan negara* karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama.⁵

Sehubungan dengan prinsip di atas, Boedi Harsono menyatakan, bahwa "*Tanah bukan komoditas perdagangan*, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual

³. Ibid, hal 121-122.

⁴. Anu Louleda dan R.Yando Zakaria, "*Berebut Tanah : Sebuah Pengantar*", dalam Anu Louleda dan R.Yando Zakaria Ed. "*Berebut Tanah : Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*", Insist Press, Yogyakarta, 2002, hal: 24-29.

⁵. Bung Hatta, dalam Endang Suhendar & Ifdhal Kasim.,ed."Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Kebijakan Pertanahan OrdeBaru", ELSAM,Jakarta,1996, hal 18.

jika ada keperluan”.⁶ Tanah merupakan *Asset*, dan *bukan komoditas perdagangan, walaupun tanah mempunyai nilai ekonomis*.⁷

Prinsip-prinsip yang dikemukakan Bung Hatta tertuang dalam rumusan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar perumusan Pasal 2 ayat 1 UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang memberikan kepada negara Hak Untuk Menguasai pada tingkatan tertinggi atas Bumi, Air, Ruang Angkasa, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian *dikuasai bukan berarti dimiliki, namun diberi kewenangan tertinggi dalam mengatur penggunaannya*.

Hak Menguasai Negara mewajibkan negara memimpin, dan mengatur penggunaan 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*”. Dengan demikian, maka seharusnya tidak terdapat pertentangan antara negara dengan rakyat, sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta, karena *negara sebagai organisasi seluruh rakyat fungsinya hanya mengatur, dan tidak berkedudukan sebagai pemilik*. Bung Hatta juga menyatakan, bahwa: “*Tanah perkebunan pun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan*”.⁸

Ke enam prinsip yang seharusnya menjadi dasar pengaturan tanah di Indonesia sebagaimana yang dikemukakan oleh Bung Hatta tersebut saat ini kontras dengan keadaan senyatanya, karena:

1. Pada prakteknya, tanah telah menjadi faktor produksi yang sebagian besar dikuasai oleh perusahaan-perusahaan perkebunan yang berorientasi memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya;
2. Hak atas tanah perkebunan sebagian besar dimiliki oleh perusahaan perkebunan dengan luas yang cenderung tanpa batas dengan Hak Guna Usaha (HGU);
3. Negara yang seharusnya berkedudukan sebagai badan pengatur malah terlibat sengketa tanah dengan rakyat, baik sebagai pihak lawan maupun sebagai pihak yang terlibat;
4. Pada kenyataannya tanah telah menjadi komoditas perdagangan.
5. Sebagian besar rakyat tidak menjadi pemilik tanah perkebunan, bahkan telah termarjinal menjadi buruh perkebunan yang secara ekonomis sangat tergantung pada perusahaan.

⁶. Boedi Harsono, “*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan*”, Jilid I: *Hukum Tanah Nasional*”, Djambatan, Jakarta, 1999, hal 286.

⁷. Firman Muntaqo, “*Hak Ulayat (Tanah Marga) dan Pembangunan Perkebunan Dalam Era Otonomi Daerah (Sebuah Alternatif Penataan Kebijakan Pertanahan Antara Petani, Pemerintah dan Perusahaan Perkebunan di Sumatera Selatan di Era Otonomi Daerah)*”, Majalah Simbur Cahaya, Nomor 109 Tahun VII, Mei 2002, hal hal 806.

⁸. Bung Hatta, *Op.cit.*

Peningkatan kuantitas maupun kualitas sengketa pertanahan dibidang perkebunan antar warga masyarakat; masyarakat dengan perusahaan; sampai kepada masyarakat dengan negara dan/atau perusahaan dengan berbagai dimensinya menimbulkan tuntutan adanya reformasi agraria yang bermuara pada diundangkannya TAP MPR No.IX/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta Kepres No34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

B. Permasalahan.

Penatagunaan tanah perkebunan yang tertuang dalam berbagai pengaturan dan kebijakan hukum pertanahan yang bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, terutama rakyat tani sebagaimana yang diamanatkan UUPA hingga saat ini belum tercapai, bahkan petani umumnya semakin termarginal kedudukannya dari petani pemilik tanah menjadi buruh perkebunan yang tidak memiliki tanah yang secara ekonomis sangat tergantung pada perusahaan perkebunan.

Selain terjadinya proses marjinalisasi petani, ternyata berdasarkan data di atas pemerintah/negara selalu terlibat pada setiap sengketa pertanahan di bidang perkebunan. Kedua hal tersebut menimbulkan pertanyaan yang menarik untuk dikaji antara lain:

1. Bagaimana politik pertanahan di bidang Perkebunan yang diatur dalam UUPA ?
2. Bagaimana pelaksanaan politik pertanahan di bidang perkebunan selama ini ?
3. Bagaimana seharusnya hubungan antara negara/pemerintah, rakyat, dan perusahaan perkebunan dengan tanah yang diharapkan mampu menjadi dasar pengaturan dan kebijakan hukum yang berkeadilan dan mampu menjadi sarana bagi tercapainya tujuan mencapai sebesar-besar kesejahteraan rakyat, terutama rakyat tani ?
4. Upaya apa yang dapat dilakukan untuk mengembalikan arah pembangunan hukum pertanahan di bidang perkebunan dalam upaya mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat ?

C. Pembahasan.

1. Politik Agraria Menurut UUPA.

Untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka Negara/pemerintah harus memperhatikan beberapa komponen sebagai bagian dari taktik atau strategi untuk mencapai tujuan tersebut⁹. Oberlin Silalahi menyatakan adanya 5 (lima) komponen yang harus diperhatikan untuk mencapai suatu tujuan, yaitu:

1. Goal atau tujuan yang hendak dicapai;
2. Plans/Proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan;
3. Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan;
4. Decision/Keputusan, yaitu tindakan - tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan program, mengevaluasi program, dan;
5. Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, sekunder atau primer).¹⁰

⁹ . M. Solly Lubis, “*Serba Serbi Politik dan Hukum*”, Mandar Maju, Bandung,1989, hal 9.

¹⁰ . Oberlin Silalahi, “*Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*”. Liberty, Yogyakarta, Hal.1.

Dalam Penjelasan Umum UUPA dinyatakan bahwa, tujuan diundangkannya UUPA adalah:

1. 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;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan *kesederhanaan* dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pengertian rakyat menunjuk pada *manusia sebagai subjek hukum alami (Natuurlijke Persoon)*¹¹, bukan badan hukum, apalagi pemerintah atau negara. Berdasarkan alur fikir demikian, maka *petanilah (rakyat tani) yang harus memperoleh perhatian utama dalam pelaksanaan politik agraria* baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, karena kesejahteraan rakyat tani yang sebesar-besarnya yang menjadi tujuan utama UUPA.

Prinsip-prinsip yang dikemukakan Bung Hatta yang tertuang dalam UUD 1945; maupun UU No.5 Tahun 1960 jelas menunjukkan bahwa, bangsa Indonesia menganut politik agraria *Populis atau Neo Populis* yang menempatkan satuan keluarga petani sebagai inti dari penguasaan tanah, satuan usaha, dan sebagai sumber tenaga kerja, sedangkan negara berkewajiban untuk melaksanakan pengaturan dan distribusi hak atas tanah pada rakyat (dalam pengertian *Natuurlijke Persoon*), tanggung jawab dalam aspek akumulasi modal dan investasi.¹² Dengan demikian, maka politik pertanahan di bidang perkebunan sebagai bagian dari politik pertanahan UUPA juga menganut strategi/politik agraria Populis atau Neo Populis.

Berdasarkan 3 (tiga) ciri idealnya, yaitu: a. Penguasaan Tanah; b. Tenaga Kerja, dan; c. Tanggung jawab dalam pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi modal, dan investasi, maka Politik Agraria/Strategi Agraria dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori, 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 mengatasmakan organisasi para pekerja (negara). Tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasmakan 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

¹¹. Firman Muntaqo, Op.Cit. hal .800.

¹². Firman Muntaqo, "*Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria*", Majalah Simbur Cahaya, Nomor 09 Tahun IV, Januari 1999, hal 85.

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.¹³

Berdasarkan tujuan politik agraria populis atau 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), dalam rangka mencapai kesejahteraannya. Untuk itu, berdasarkan UUPA, maka negara/pemerintah berkewajiban:

1. Melakukan 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;
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).

Kenyataan yang terjadi saat ini jauh dari koridor ideal yang diamanatkan oleh UUPA dengan politik agraria populisnya. Akses rakyat untuk memperoleh HGU dalam skala kecil antara 5 s/d 25 ha, tidak terlaksana, bahkan dalam kenyataannya HGU yang diberikan hanya 2 ha persertifikat. Namun, pada sisi lain perusahaan-perusahaan perkebunan baik milik pemerintah, swasta nasional, patungan, maupun asing, difasilitasi baik dari segi pembiayaan/kredit, prosedur untuk dapat memperoleh HGU dengan luas tanpa batas (sebenarnya melanggar ketentuan *Latifundia*), maupun akses teknologi.

Kondisi persaingan yang tidak sehat dan nyaris tanpa adanya perlindungan bagi rakyat yang berkedudukan sebagai golongan ekonomi lemah (terutama bagi petani sebagaimana yang diamanatkan UUPA) semakin diperparah oleh globalisasi perdagangan dunia yang memungkinkan dengan mudahnya modal asing masuk di sektor perkebunan telah dengan cepat meningkatkan jumlah perusahaan asing maupun patungan yang bergerak di bidang perkebunan yang mengakibatkan terjadinya:

1. Penguasaan/pemilikan tanah yang demikian luas oleh perusahaan perkebunan;
2. Penenegasian akses rakyat/petani perkebunan untuk memiliki tanah, dan;
3. Marginalisasi petani berupa meningkatnya jumlah petani tak bertanah yang kemudian beralih pekerjaan menjadi buruh perkebunan yang secara ekonomis sangat bergantung pada perusahaan perkebunan.

Sehubungan dengan hal di atas, pertanyaan yang layak diajukan antara lain: mengapa pelaksanaan politik pertanahan di bidang perkebunan oleh pemerintah/rejim

¹³. Gunawan Wiradi, dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria 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, hal 67-68.

yang berkuasa bertolak belakang dengan yang diamanatkan oleh UUPA ?; Faktor-faktor apa yang menyebabkan politik agraria populis yang diamanatkan oleh UUPA tidak dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru, dan bahkan melaksanakan politik agraria kapitalis ?. Juga perlu dipertanyakan, apa yang menjadi latar belakang pemerintah Orde Baru melaksanakan pembangunan perkebunan berdasarkan politik agraria/ pertanian kapitalis di bidang perkebunan ?. Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkaitan erat dengan konjungtur agraria yang sangat mempengaruhi pengaturan dan kebijakan hukum yang diambil oleh suatu rejim yang saat itu memegang tampuk pemerintahan.

2. Konjungtur Politik dan Pelaksanaan Politik Hukum Pertanian di Bidang Perkebunan oleh Orde Baru.

Pemerintah Orde Lama dengan Demokrasi Terpimpinnya jatuh dengan mewariskan keterpurukan kondisi ekonomi, serta ketidakstabilan politik dan keamanan. Oleh karena itu dapat difahami jika Orde Baru menjadikan pembangunan ekonomi dan stabilitas sebagai sasaran strategis pembangunan, karena tidak mungkin dapat dicapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat untuk memenuhi harapan rakyat yang secara ekonomis pada waktu itu sangat memprihatinkan dan sudah tidak sabar lagi untuk dapat menikmati kesejahteraan yang lebih baik, tanpa adanya: 1. Stabilitas politik dan keamanan, 2. Akumulasi modal, dan: 3. Dukungan dari kekuatan sosial politik.

Secara politis, *Orde Baru tidak akan mendapat dukungan apabila melaksanakan politik agraria populis atau neo-populis yang diamanatkan UUPA*, karena :

1. Pada saat itu UUPA dianggap sebagai produk komunisme;
2. Secara politis, Orde Baru tampil sebagai rejim yang berkuasa berkat dukungan Militer (terutama Angkatan Darat), Agama, Pengusaha, Birokrat, dan Petani Pemilik tanah yang luas (tuan tanah) di pedesaan yang menentang dilaksanakannya Landreform.

Apabila pemerintah Orba melaksanakan politik agraria populis, maka pemerintah tidak akan mendapat dukungan yang kuat untuk melaksanakan pemerintahan, karena akan ditentang oleh Angkatan Darat, terutama dalam menghadapi kekuatan Orde Lama. Melaksanakan landreform sebagai bagian dari pelaksanaan politik agraria populis akan menjauhkan dukungan pemilik tanah yang luas di pedesaan yang anti komunis yang merupakan sekutu penting tentara yang harus dipertahankan. Pelaksanaan landreform juga akan mengakibatkan pengusaha besar menanamkan/melarikan modalnya ke luar negeri. Dengan demikian, maka tanpa dukungan tentara, pengusaha, pemilik tanah, golongan agama, dan birokrat, sulit bagi Orba untuk dapat mengatasi masalah ekonomi yang sangat berat yang diwariskan oleh pemerintah Orde Lama.

Berdasarkan kondisi di atas, maka terdapat *konsensus diantara pendukung Orde Baru, bahwa perlu adanya stabilitas, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis*. Konsensus pendukung Orba tersebut mendorong Rejim Orde Baru menganut *paradigma Pembangunan (Developmentalis)* yang didasarkan pada *politik ekonomi kapitalis dan strategi pemerataan berdasarkan teori Trickle Down Effect* untuk dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat.

Di bidang agraria/pertanian perubahan paradigma pembangunan ekonomi oleh Rejim Orba tersebut mengakibatkan terjadinya *perubahan strategi/politik agraria/ pertanian dari semula yang bersifat populis atau neo-populis dan demokratis, kepada politik agraria/pertanian kapitalis dan otoritarian*.

Walaupun secara substansial telah terjadi penggantian politik agraria/pertanahan oleh Orde Baru dengan pertimbangan untuk mendapatkan dukungan dari kekuatan sosial politik yang ada pada waktu itu, dan untuk dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat, namun *secara formal Orde Baru tetap menempatkan UUPA yang pada waktu itu dicap sebagai produk komunisme sebagai landasan berpijak untuk melaksanakan politik agraria kapitalis*. Hal ini merupakan suatu paradoks yang menarik untuk dikaji dalam memahami manuver dan konjungtur politik agraria/pertanahan di era Rejim Orde Baru.

Orde Baru tetap mempertahankan UUPA sebagai dasar formal kebijakan agrariannya, karena:

1. UUPA memberikan kekuasaan kepada negara/pemerintah yang demikian besar dan luwesnya dalam bentuk HMN yang dapat ditafsirkan menurut kepentingan pemerintah/rejim yang berkuasa.
2. Pemerintah Orde Baru dituntut mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan cepat yang mensyaratkan adanya stabilitas.

Point ke 2 di atas hanya dapat direalisasikan apabila negara/pemerintah memiliki kewenangan yang besar dan luwes dibidang agraria/pertanahan agar pemerintah dapat memainkan peranan aktif dalam perekonomian. UUPA melalui lembaga HMN telah memberi kewenangan tersebut kepada negara/pemerintah (poin 1). Alasan demikianlah yang melatarbelakangi rejim Orde Baru melaksanakan politik agraria kapitalis berdasarkan paradigma kapitalisme klasik yang didasarkan pada otoritarianisme negara, dan bukan kapitalisme modern yang didasarkan pada faham liberalisme dan demokratis, dengan tetap mempertahankan UUPA sebagai landasan yuridis formalnya (walaupun pada waktu itu UUPA dinilai sebagai produk faham komunis). Bahwa rejim Orde Baru menganut politik agraria kapitalis dengan paradigma kapitalis klasik yang bersifat otoritarian terlihat dari kebijakan pemerintah Orde Baru di bidang pertanian, antara lain:

1. Tidak menempatkan Agrarian reform, bahkan landreform sebagai dasar strategi pembangunan, akan tetapi hanya sebagai masalah teknis belaka/rutin birokrasi yang diatur secara sektoral. Hal ini dilaksanakan dengan mengeluarkan berbagai produk peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral dan sebagian besar ditujukan untuk mempermudah kalangan swasta/pemilik modal dalam memperoleh tanah, walaupun pengaturan dan kebijakan yang dikeluarkan tersebut secara substansial bertentangan dengan UUPA, bahkan mengorbankan tanah-tanah rakyat.
2. Penghapusan legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program landreform, dengan mencabut peraturan yang lama dan menggantikannya dengan yang baru. Hal ini dilakukan antara lain dengan melakukan penghapusan pengadilan landreform, dan pembentukan HKTI sebagai organisasi tani tunggal bentukan pemerintah;
3. Penerapan kebijakan massa mengambang (*Floating Mass*) dengan tujuan memotong hubungan petani/pedesaan dengan partai politik, sehingga petani tidak memiliki kemampuan mempengaruhi kebijakan pemerintah, apalagi memiliki posisi tawar.
4. Menghilangkan dinamika proses politik di pedesaan, dengan mengundang UU No.5/79 dengan tujuan melakukan kontrol birokratis terhadap kekuatan yang ada pada masyarakat pedesaan.
5. Pelibatan unsur militer dan polisi dalam dinamika pembangunan desa, atas dasar dwi fungsi ABRI.

6. Memanfaatkan Hak Menguasai Negara yang tidak jelas tafsir dan batasnya sebagai dasar pengadaan tanah bagi keperluan perusahaan, pemerintah, maupun pembangunan lainnya.¹⁴

Keseluruhan tindakan pemerintah di atas dilakukan dengan tujuan untuk mempermudah eksploitasi sumber-sumber agraria (termasuk tanah) untuk program pembangunan agro industri di bidang perkebunan, sebagai bagian dari pelaksanaan politik agraria kapitalis dengan paradigma kapitalisme klasik dan otoritarianisme negara guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat, walaupun dengan mengorbankan asas pemerataan dan hak atas tanah-tanah rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa secara sosiologis dan politis rejim yang berkuasa dan konjungtur politik sangat menentukan berhasil tidaknya suatu Undang-Undang melaksanakan amanat yang diembannya, karena rejim dan konjungtur politik akan sangat menentukan langgam/corak/warna atau bagaimana cara suatu Undang-Undang dibentuk dan dilaksanakan, sehingga pada akhirnya akan sangat menentukan tercapai tidaknya amanat yang diemban oleh Undang-Undang tersebut. Prof.Dr Satjipto Rahardjo,SH. dengan bahasa Sosiologis menyatakan bahwa, *hukum dapat meleleh ditangan para pelaksana hukum.*¹⁵

Dengan melaksanakan politik agraria kapitalisme yang bersifat otoritarian (Kapitalisme Klasik), pemerintah Orde Baru pada awalnya dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun, jatuhnya harga minyak dunia; efek pemerataan pendapatan yang tinggi pada kalangan menengah ke atas yang diharapkan menetes kebawah yang ternyata tidak terjadi dan bahkan menimbulkan kesenjangan sosial ekonomi yang semakin besar; KKN yang merajalela yang mengakibatkan lemahnya lembaga pemerintahan; berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan orde baru dalam mempertahankan kekuasaannya, serta; terjadinya krisis ekonomi di kawasan Asia yang juga melanda Indonesia dengan kualitas yang lebih dahsyat yang melahirkan krisis multi dimensi yang pada akhirnya mengkerucut menjadi krisis kepercayaan pada pemerintah telah menyebabkan jatuhnya rejim pemerintah Orde Baru.

Jatuhnya pemerintahan rejim Orde Baru oleh gerakan reformasi yang dimotori mahasiswa, memberikan ruang gerak untuk mengkaji kembali pengaturan hukum pertanahan di bidang perkebunan yang tidak memihak kepada rakyat, terutama yang berkaitan dengan kewenangan negara di bidang agraria/pertanahan, karena terdapat indikasi kuat bahwa gagalnya UUPA mewujudkan kesejahteraan rakyat dikarenakan pemerintah sebagai pelaksana HMN lebih memihak kepada perusahaan perkebunan dan mengabaikan asas keadilan/pemerataan pemilikan/penguasaan tanah bagi rakyat.

3. Tinjauan Sosiologis Terhadap Kewenangan Negara di Bidang Agraria/ Pertanahan (Kajian di Sumatera Selatan).

Kajian terhadap kewenangan negara/pemerintah di bidang agraria/pertanahan merupakan aspek yang sangat mendasar dalam upaya memetakan hubungan antara

¹⁴. Firman Muntaqo, "Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria", Majalah Simbur Cahaya No.09.Tahun IV, Januari 1999, Palembang, Unit Penelitian FH UNSRI, hal 86-87.

¹⁵. Firman Muntaqo, Catatan Kuliah Teori Hukum I pada PDIH Universitas Diponegoro, Semarang, Tidak dipublikasikan.

negara/pemerintah dengan rakyat/masyarakat bidang pertanahan yang telah menimbulkan sengketa yang berkepanjangan.

Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka kajian dari sudut peraturan perundang-undangan tidaklah cukup, karena kedudukan perundang-undangan sebagai salah satu bentuk hukum terkadang kental dengan muatan kepentingan politik dan ekonomis dari berbagai pihak termasuk dari rejim yang sedang berkuasa.

Hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) dari kacamata sosiologis merupakan sub sistem dari sistem sosial besar (politik, ekonomi, budaya, dan pertahanan keamanan) yang saling tarik menarik dan saling pengaruh mempengaruhi. Dalam perspektif demikian, maka hukum dilihat sebagai faktor pengintegrasikan dalam masyarakat. Roni Hanitijo Soemitro menyatakan, bahwa hukum sejatinya adalah upaya manusia dalam hidup bersama, menata, menertibkan, dan menjaga kehidupan bersama secara tertib, dengan kata lain hukum hanyalah tatanan manusia.¹⁶ Walaupun hukum dapat dilihat sebagai suatu tatanan yang diciptakan manusia, namun, tatanan tersebut berbeda antara komunitas manusia yang satu dengan yang lain. Satjipto Raharjo menyatakan, struktur sosial sebagai bentuk pengorganisasian suatu kehidupan sosial, yaitu bagaimana ia menentukan hubungan antar lembaga-lembaga di dalam masyarakat, bagaimana ia menyusun pelapisan sosial dan menyusun kaedah-kaedahnya, ... perangkat nilai yang berlaku dalam masyarakat serta sikap-sikap maupun pola hubungan antar anggota masyarakat. Keseluruhan hal tersebut adalah *modal yang dimiliki oleh suatu bangsa dan mewarnai kehidupan hukumnya, yang tidak dapat dihalau begitu saja karena bangsa yang bersangkutan menerima berlakunya suatu sistem tertentu.*¹⁷ Struktur sosial yang didalamnya terkandung berbagai asas, nilai, lembaga, kaedah, pelapisan sosial, yang asli dari suatu bangsa sangat menentukan bagaimana suatu hukum itu akan dijalankan.

Dalam kaitannya dengan bagaimana suatu hukum dijalankan, maka pendekatan terhadap kultur hukum yang mampu menjelaskan mengapa suatu hukum digunakan, tidak digunakan, kesalahgunaan atau penyalahgunaan asas hukum serta sistem hukum, menjadi suatu hal yang penting untuk difahami dalam upaya memperoleh jawaban bagaimana seharusnya hubungan antar negara dan rakyat/ masyarakat dalam kaitannya dengan hak atas tanah diatur dalam hukum negara¹⁸. Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum agraria/hukum tanah, maka nilai-nilai, asas-asas, lembaga-lembaga hukum, dan bagaimana cara masyarakat Indonesia yang bersifat plural dalam menyelesaikan permasalahan hukum dan sosialnya tidak dapat diabaikan, atau dihalau begitu saja oleh hukum negara, hanya dengan alasan demi terciptanya unifikasi hukum di bidang pertanahan yang cenderung dipaksakan. Hanya dengan melakukan pengkajian secara objektif terhadap hukum adat atau hukum kebiasaan setempat yang mengatur masalah tanah, maka akan diperoleh gambaran sebenarnya tentang bagaimana kewenangan negara di bidang pertanahan, seberapa besar, bagaimana harus diatur, dan dilaksanakan.

¹⁶ . Roni Hanitijo Soemitro., dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, "*Problema Globalisasi :Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*", Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001,hal viii.

¹⁷ . Satjipto Rahardjo, "*Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*", Alumni, Bandung, 1980, Hal: 13.

¹⁸ . Satjipto Rahardjo, *ibid*, hal 12.

Pada masyarakat Indonesia yang bercorak agraris dan plural, maka tanah mempunyai kedudukan yang sangat vital, baik secara ekonomis, politis, anthropologis, sosiologis, bahkan bersifat magis religius sebagai wadah hidup, tumbuh, dan berkembangnya suatu komunitas tertentu baik yang terikat berdasarkan keturunan, kewilayahan, maupun paduan antara faktor keturunan dan kewilayahan. Oleh karena itu, tanah bagi komunitas tradisional/suku-suku merupakan dasar kehidupan yang telah mendapat pengaturan terlebih dahulu, jauh sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, bahkan sebelum kedatangan penjajah di Indonesia. Pengaturan-pengaturan demikian dikenal sebagai hukum adat. Demikian pentingnya kedudukan tanah bagi kesatuan-kesatuan komunitas tradisional yang lebih dikenal dengan masyarakat hukum adat tersebut nampak dari pola pembagian hukumnya (hukum adat) yang hanya membedakan benda menjadi 2 (dua) yaitu, tanah dan bukan tanah.

Kedudukan tanah yang vital dan strategis bagi masyarakat hukum adat menyebabkan hukum tanah adat mengembangkan berbagai konsep mengenai hubungan antara manusia dengan tanah yang ada disekitarnya yang merupakan sumber kehidupan atau "*Liebensraum*" dan oleh Van Vollenhoven disebut "*Beschikingsrecht*" yang selanjutnya pada tahun 1960 diakui keberadaannya oleh UU No. 5 Tahun 1960, dan disebut dengan istilah "*Hak Ulayat*" yang makna dan isinya berbeda dengan "*Beschikingsrecht*" yang pertama kali dikemukakan oleh Van Vollenhoven.

Jika pada zaman kolonial "*Beschikingsrecht*" dihormati dan diakui sebagai hak-hak asli milik komunitas-komunitas pribumi, sebagaimana yang tertuang dalam Agrarische Wet (Stb:55/1870) yang mewajibkan Gubernur Jendral untuk menjaga agar tiap-tiap pemberian hak dengan hak *Erfacht* kepada perusahaan-perusahaan perkebunan untuk tidak melanggar:

1. hak-hak penduduk pribumi di tanah koloni Nederland Indie;
2. tanah-tanah yang telah dibuka oleh penduduk pribumi dan dipergunakan bagi keperluan mereka sendiri baik sebagai padang penggembalaan ternak maupun yang oleh alasan tertentu termasuk tanah desa, tidak boleh dikuasai oleh Gubernur Jendral, kecuali untuk kepentingan umum dan penanaman tanaman-tanaman tertentu yang diwajibkan oleh pemerintah sesuai peraturan, itupun dengan penggantian ganti rugi yang sepatutnya.

Namun, saat ini pelanggaran atas Hak Ulayat oleh negara, perusahaan swasta, maupun perusahaan milik pemerintah semakin meningkat, dan menimbulkan sengketa maupun konflik di berbagai daerah.

Cornelis Van Vollenhoven menyatakan bahwa, "*Beschikingsrecht*" adalah suatu hak yang tidak dapat dipecah-pecah, memiliki dasar religius dan tidak ada sangkut pautnya dengan hukum perdata Belanda yang termuat dalam Burgerlijk Wetboek. Hak *Beschikken* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan. Hak ini tidak dapat dilepas untuk selama-lamanya; jika hak ini dilepas untuk sementara, maka wajib dibayar kerugian-kerugian karena hilangnya penghasilan-penghasilan sebelumnya,

maupun pajak-pajak yang menurut hukum adat setempat harus diserahkan kepada persekutuan pemilik tanah itu.¹⁹

Pada masa kolonial Belanda sampai dengan diundangkannya UU No.5/79 belum terdapat sengketa yang berarti antara negara dengan masyarakat berkaitan dengan pemanfaatan tanah, walaupun terdapat pengaturan yang bias oleh UUPA terhadap Hak Ulayat. Hal ini karena kesatuan masyarakat hukum adat, baik yang bersifat teritorial, maupun genealogis, ataupun gabungan keduanya diakui keberadaannya dan secara efektif dapat melaksanakan kewenangannya. Kewenangan masyarakat hukum adat pada pemerintahan marga di Sumatera Selatan misalnya, masih berdasarkan aturan marga, yaitu:

1. Masyarakat hukum yang bersangkutan dan anggota-anggotanya bebas mengerjakan tanah-tanah yang masih belum dibuka, membentuk dusun, mengumpulkan kayu ramuan rumah atau hasil-hasil hutan lainnya;
2. Orang luar bukan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan boleh mengerjakan tanah dengan seizin dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan (Izin Kepala Marga);
3. Bukan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan, kadang-kadang juga masyarakat hukum, harus membayar untuk penggarapan tanah marga semacam retribusi yang disebut sewa bumi, sewa tanah, sewa sungai, sewa lebak lebung, dan sebagainya;
4. Pemerintah marga sedikit banyak ikut campur tangan dalam penggarapan tanah tersebut sebagai pelaksana fungsi pengawasan;
5. Pemerintah marga bertanggungjawab atas segala kejadian yang masuk lingkup kekuasaannya;
6. Pemerintah marga menjaga agar tanahnya tidak terlepas dari lingkup kekuasaannya untuk seterusnya.²⁰

Berdasarkan ke enam kewenangan masyarakat yang bersumber pada hak ulayat/ tanah marga tersebut, maka dapat ditarik pengertian bahwa, kewenangan tersebut diciptakan guna *menjamin terpenuhinya kebutuhan sandang, pangan, papan bagi segenap anggota masyarakat hukum adat* yang bersangkutan. Kondisi demikian menunjukkan bahwa, walaupun masyarakat hukum adat merupakan kesatuan yang bersifat tradisionil, namun lebih mampu menjamin kebutuhan hidup dan kesejahteraan anggotanya melalui perangkat nilai, asas dan prinsip yang menjadi pegangan masyarakat hukum adat dalam mengelola sumber daya alam kepunyaannya yang berupa tanah Hak Ulayat dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh negara saat ini.

Walaupun terdapat pengaturan yang bias terhadap Hak Ulayat dalam UUPA, namun sampai tahun 1979, kewenangan masyarakat hukum adat seperti pada marga di Sumatera Selatan masih merefleksikan hubungan **“Kepunyaan”**, dan masyarakat

¹⁹ .Cornelis Van Vollenhoven, *Een Adat Wetboekje voor heel Indonersie*, 1952, dalam Dirman, *“Perundang-Undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, 1952, dalam Maria R Ruwastuti, *Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Agraria*, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et all, *Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia: Reformasi Agraria”*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hal 60-61.

²⁰ . Amrah Muslimin, *“Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintah Marga/Kampung Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Selatan, 1986, hal 83.

hukum adat melalui pola-pola pemerintahannya masih menjalankan dan mengelola tanah adatnya atas dasar hubungan “*Kepunyaan*”. Karena itu, sampai tahun 1979 intervensi negara terhadap Tanah Ulayat/Tanah Masyarakat Hukum Adat belum begitu dirasakan masyarakat, sehingga konflik antara negara dan masyarakat di bidang perkebunan, khususnya di Sumatera Selatan belum begitu mencuat ke permukaan sebagaimana yang terjadi setelah UU No.5/79 efektif diberlakukan di Sumatera Selatan melalui Keputusan Gubernur Sumatera Selatan Nomor : 163 /KPTS/1983 yang menghapuskan Marga sebagai lembaga pemerintahan dan menggantikannya dengan membentuk desa-desa baru.

Sengketa antara negara/pemerintah dengan rakyat yang pada akhirnya bermuara pada gugatan masyarakat kepada negara/pemerintah yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah atas dasar Hak Menguasai Negara yang dalam implementasinya dinilai oleh masyarakat menjadi dasar tindakan yang tidak adil yang dilakukan oleh negara/pemerintah sehingga perlu dikaji legitimasinya semakin mencuat ke permukaan setelah pemerintah melaksanakan *Program Agro Industri*.

Program Agro Industri adalah program yang diluncurkan pada tahun 1986 dengan tujuan meningkatkan produksi di bidang perkebunan dalam kerangka meningkatkan ekspor non migas. Program ini dilaksanakan setelah pemerintah menyadari bahwa penerimaan devisa dari ekspor migas yang selama ini menjadi andalan bagi pembiayaan pembangunan semakin menurun akibat penurunan harga minyak dunia. Oleh karena itu, ekspor non migas, terutama dari agro industri harus dapat ditingkatkan guna memperoleh devisa yang lebih besar yang akan digunakan dalam membiayai pembangunan.

Program Agro Industri dilakukan dengan memfasilitasi pengusaha perkebunan untuk meningkatkan produksi untuk keperluan ekspor telah menimbulkan berbagai dampak negatif terhadap petani berupa pengambil alihan tanah yang semula dikuasai rakyat, baik oleh perusahaan swasta, maupun BUMN secara besar-besaran dengan dalih melaksanakan “*Program Pembangunan*”. Walaupun Program Agro Industri dilaksanakan dengan dalih melaksanakan pembangunan untuk mensejahterakan rakyat dan dilaksanakan dengan berbagai bentuk program, namun yang terjadi adalah:

1. Pengambil alihan tanah produktif petani;
2. Tercerabutnya rakyat petani dari tanahnya sendiri, dan menjadi buruh tani;
3. Tidak terjadi tranfer teknologi dari perusahaan perkebunan pada petani;
4. Rendahnya produktifitas lahan yang dikelola oleh plasma;
5. Monopoli pembelian hasil kebun oleh perusahaan;
6. Proses kredit yang tidak diketahui oleh petani, dan jumlah hutang yang tidak terbayarkan;
7. Korupsi hak-hak petani plasma, baik oleh oknum inti, maupun pihak perantara lainnya.

Dalam melaksanakan *Program Agro Industri* yang memerlukan tanah yang luas, pemerintah berdasarkan atas dasar Hak Menguasai Negara dan asas Kepentingan Umum melakukan berbagai tindakan pengambilalihan tanah-tanah masyarakat hukum adat dan tanah adat dengan dalih bahwa: Tanah adat dan tanah masyarakat hukum adat/Tanah Ulayat adalah tanah yang termasuk tanah negara. Hal ini dikerenakan Hak Ulayat masyarakat hukum adat telah diangkat pada tingkat yang lebih tinggi pada level negara, sehingga penggunaan dan pemanfaatannya berada pada tangan negara dan tidak lagi pada kesatuan masyarakat hukum adat. Apabila tanah adat yang berada

dalam lingkup kewenangan HMN dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat, maka kepada masyarakat yang bersangkutan akan diberi *Recognitie* yang berfungsi untuk memutuskan hubungan hukum antara masyarakat/individu yang memanfaatkannya dengan tanah.

Dalih lain yang dikemukakan oleh negara/pemerintah adalah bahwa, sejak Indonesia merdeka sebagai suatu bangsa, maka suku-suku bangsa tidak lagi memiliki hak kepunyaan atas tanah ulayatnya, karena tanah ulayatnya tersebut telah menjadi tanah ulayat bangsa, dengan kata lain telah melebur menjadi hak (ulayat) bangsa atau hak bangsa. Dengan demikian, maka suatu kesatuan masyarakat hukum adat pada dasarnya hanya memiliki hak untuk mengelola sebagian dari hak bangsa yang pelaksanaannya didelegasikan pada negara melalui HMN, apabila terdapat pendelegasian kewenangan hak menguasai dari negara kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Vide Pasal 2 ayat 4 UUPA). Oleh karena itu pada bagian Penjelasan Umum II UUPA secara tegas dinyatakan bahwa, kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatpun yang masih ada pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas. Bahkan dalam bagian lain Penjelasan Umum UUPA dinyatakan bahwa, berhubung dengan disebut Hak Ulayat dalam UUPA, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat akan diperhatikan, sepanjang menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha), masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*Recognitie*" yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat tersebut. Sebaliknya, tidak dapat dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu, masyarakat hukum berdasarkan hak ulayat, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

Apabila ketentuan di atas diperhatikan, maka jelas nampak bahwa UUPA terlalu berpihak pada kepentingan negara/pemerintah. Pemerintah pusat adalah pemegang kekuasaan sentral di bidang agraria/pertanahan. Dilihat dari sudut kacamata sosiologis, maka jelas nampak telah terjadi penegasian terhadap hukum rakyat/hukum adat oleh hukum negara. Hal ini jelas nampak pada beberapa hal, yaitu:

1. Terjadinya penghisapan kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur tanah yang ada dilingkungan hak ulayatnya yang secara sosiologis ditujukan untuk menjamin tersedianya kebutuhan hidupan anggota masyarakat hukum adat dalam rangka mengejar kesejahteraan oleh Hak Menguasai Negara yang menjadi kewenangan pemerintah pusat;
2. Dinegasikannya akses anggota masyarakat hukum adat yang selama ini dijamin oleh hukum adat yang walaupun tradisional dan sederhana namun telah mampu menjamin akses anggota masyarakat untuk secara leluasa mengakses dan memanfaatkan bagian tanah ulayat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya;
3. Hancurnya tatanan hukum tanah adat yang selama ini telah terbukti menjadi sandaran masyarakat hukum adat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Ketiga hal tersebut mengakibatkan terjadinya perlawanan atas Implementasi Hak Menguasai Negara yang mencuat dalam bentuk berbagai sengketa pertanahan di bidang perkebunan antara pemerintah/negara dengan masyarakat. Di Sumatera Selatan perlawanan masyarakat terhadap pemerintah/negara tersebut semakin meningkat manakala pemanfaatan tanah ex Hak Ulayat yang difasilitasi pemerintah tersebut selain dilakukan dengan cara-cara yang secara sosiologis tidak dapat diterima, juga karena pembangunan perkebunan yang dilakukan tidak memberikan manfaat pada rakyat yang ada disekitarnya.

Secara sosiologis, maka HMN yang memberikan kewenangan yang sedemikian luas kepada pemerintah pusat telah mengakibatkan terjadinya monopoli kekuasaan pengaturan hak atas tanah oleh pemerintah pusat yang cenderung mendorong negara/pemerintah menjadi kapitalis klasik. Pada kondisi demikian, maka pengertian bahwa HMN hanya memberikan kepada negara pada tingkatan tertinggi untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah tidak ada bedanya dengan pengertiannya dengan “*tanah dimiliki oleh negara/pemerintah*”, mengingat lemahnya daya tawar rakyat/masyarakat terhadap negara. Bukankah kekuasaan yang tidak dapat dikontrol cenderung menimbulkan tindakan korup.

Pengundangan UUPA merupakan salah satu upaya untuk melakukan pembangunan hukum modern dalam suasana *the new modern state*, dengan sedapat mungkin menggunakan sumber-sumber hukum asli Indonesia. Namun, dalam proses pembentukannya, ternyata tidak didasarkan pada pemahaman yang mendalam secara sosiologis kondisi hukum asli Indonesia yang bersifat Bhinneka Tunggal Ika yang tersebar secara otonom dan lebih sesuai dengan sistem pengaturan yang bersifat desentralisasi.

Dalam pembentukan UUPA, pembentuk UU terjebak pada sistem hukum modern yang dianut oleh negara-negara *Civil Law System* yang menganut sistem kodifikasi atau unifikasi serta pola pengelolaan kekuasaan negara/pemerintah yang bersifat sentralistis. Prof.Sutandyo Wignjosoebroto,MPA, menyatakan bahwa, Hukum nasional pada hakikatnya adalah hukum yang kesahihan pembentukannya dan pelaksanaannya bersumber dari kekuasaan dan kewibawaan negara. Namun, tatkala kehidupan berkembang ke dalam skala-skala yang lebih luas, dan lingkaran-lingkaran kehidupan komunitas lokal (*Old Societies*) ke lingkaran-lingkaran yang lebih besar yang bersifat translokal pada tatanan kehidupan berbangsa yang diorganisasi sebagai suatu komunitas politik yang disebut negara bangsa yang modern (*New Nation State*), maka kebutuhan akan suatu sistem hukum yang satu (alias positif) amatlah terasa,... dan ini mengakibatkan *negara condong untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi,....*sebagai nasionalisasi dan negaraisasi yang *amat berkesan mengingkari apapun yang berbau lokal dan tradisional*.²¹. Lebih lanjut Prof.Soetandjo menyatakan, namun yang disebut lokal dan tradisional itu sesungguhnya berumur lebih tua dan lebih mengakar dalam sejarah, daripada apa yang disebut nasional dan modern. Hukum setempat sekalipun tidak tertulis dan tak memiliki ciri-cirinya yang positif , adalah sesungguhnya hukum yang lebih memiliki makna sosial dari hukum yang bersitegak atas wibawa kekuasaan-kekuasaan sentral pemerintah nasional²².

²¹. Soetandya Wigjosoebroto, “*Problema Globalisasi :Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*”, Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001 , hal 117.

²². Ibid, hal 118.

Kondisi demikian mengakibatkan pada negeri-negeri yang memiliki karakteristik pluralitas dan keragaman yang kultural dalam konteks-konteks yang lokal dan sub nasional, seperti Indonesia yang berkultural Bhinneka namun Tunggal Ika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara akan selalu menghadapi masalah pluralisme hukum-hukum lokal yang memanifestasikan kesetiaan-kesetiaan dan kebutuhan lokal.

4. Dekonstruksi Hukum Sebagai Upaya Mengembalikan Akses Masyarakat Untuk Memanfaatkan Tanah Guna Mencapai Sebesar-Besar Kemamuran Rakyat.

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 tidak ada batasan yang jelas mengenai HMN dalam UUPA, juga karena HMN bersifat sentralistis. Akibat dari monopoli dan sentralisasi kekuasaan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada pada pemerintah pusat, maka negara menjadi otoriter dan kapitalis dalam melaksanakan kewenangannya serta cenderung korup.

Tujuan UUPA memberikan kewenangan yang besar pada negara melalui HMN dengan harapan dapat dicapai sebesar-besar kesejahteraan rakyat, ternyata tidak demikian kenyataannya yang terjadi. Hal ini secara sosiologis dapat difahami, karena negara/pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berinteraksi dalam sisten sosial yang lebih besar dapat mempunyai keinginan dan tujuannya sendiri. Oleh karena itu diperlukan upaya dekonstruksi terhadap Hukum Pertanahan sebagai upaya untuk mengembalikan akses masyarakat untuk dapat memanfaatkan tanah dalam memenuhi kehidupan dan mencapai kesejahteraannya.

Urgensi dilakukannya dekonstruksi hukum pertanahan dengan memangkas peraturan perundang-undangan maupun praktek hukum yang tidak menguntungkan rakyat dilanjutkan dengan melakukan rekonstruksi didasarkan beberapa alasan logis antara lain:

1. Negara dengan HMN telah mendominasi dan menegasikan hak-hak rakyat/masyarakat yang seharusnya difasilitasi oleh negara dalam 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 pelaksanaannya hak rakyat tersebut tidak diutamakan (tidak) tampil dimuka, karena negara mempunyai tujuannya sendiri.

Sebagai bagian dari dekonstruksi, maka harus dilakukan *The Riversal of Hierachi (pembalikan hirarki)*, dengan menempatkan masyarakat/rakyat sebagai fihak yang mempunyai hak untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih besar dibandingkan negara/pemerintah. Hal ini 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. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Balkin²³ bahwa, dalam dekonstruksi norma hukum memposisikan 2 (dua) nilai kepentingan yang nyatanya

²³. 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.

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: berbeda-beda dalam suatu kemajemukan.* Lagi pula bukankah berbeda-beda itu bukanlah suatu dosa, melainkan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Pengakuan adanya pluralitas dan kesediaan untuk menghormati kemajemukan itulah justru yang akan menjamin persatuan dalam suatu rentang waktu yang lebih panjang.²⁴

Dekonstruksi terhadap hukum pertanahan termasuk di bidang perkebunan urgen dilakukan juga atas dasar pertimbangan bahwa, pada dasarnya struktur kekuasaan dalam masyarakat itu merupakan bangunan hirarchi 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.

Sebagai tahap awal untuk melakukan dekonstruksi hukum pertanahan 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 positif yang dilindungi dan didasarkan *hak imunitas*. Dengan kondisi demikian, maka hak untuk melakukan destabilisasi tersebut tetap dalam rangka gerakan dekonstruktif-konstruktif yang mencabar struktur kaku dari hirarchi yang tengah bertahan.²⁵

Prof.Sutandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa, di Indonesia seruan untuk melakukan reformasi amat kuat dan 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 berdasarkan paradigma-paradigma baru yang nonpositivis dan nondoktrinal yang harus diawali dengan gerakan sosial politik guna melakukan konstruksi-dekonstruksi.²⁶ Dengan demikian , maka dekonstruksi hukum pertanahan di bidang perkebunan maupun hukum agraria hanya dapat berhasil apabila didukung oleh adanya gerakan sosial politik.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa:

²⁴. Sutandyo Wigjosoebroto” *Hukum, Paradidma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*”, Elsam, Jakarta, 2002, hal 555.

²⁵. Huberto Mangabeira Unger, dalam Ibid, hal 81.

²⁶. Sutandyo Wigjosoebroto, Op Cit, 245.

1. Secara normatif, maka UUPA menganut *Strategi/Politik Agraria Populis atau Neo Populis* yang menempatkan keluarga petani sebagai satuan penguasaan/pemilikan tanah dan sarana produksi lainnya, serta sumber tenaga kerja. Politik demikian dimaksudkan agar terjadi keadilan/pemerataan pemilikan/penguasaan tanah dan faktor produksi pada mayoritas keluarga tani, sehingga tanah dan faktor produksi lainnya dapat menjadi sarana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, khususnya rakyat tani.
2. Konjungtur politik pada era pemerintahan rejim Orde Baru telah mengakibatkan terjadinya perubahan politik agraria/pertanahan dari politik agraria populis/Neo Populis sebagaimana diamanatkan UUPA menjadi politik agraria kapitalis dengan tetap mempertahankan UUPA sebagai dasar yuridis formalnya. Perubahan strategi/politik agraria/pertanahan tersebut dimaksudkan agar pemerintah dapat berperan aktif dibidang ekonomi demi mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat dan tinggi, walaupun harus mengorbankan asas pemerataan pemilikan/penguasaan tanah bagi rakyat tani (*landreform*).
3. Atas dasar politik agraria populis/neo populis, maka hubungan negara/pemerintah dengan rakyat/masyarakat, dan perusahaan perkebunan harus ditempatkan sebagai tiga institusi yang independen dengan fungsi yang berbeda. Rakyat/masyarakat/bangsa adalah pemilik tanah (termasuk tanah perkebunan); negara adalah organisasi kekuasaan dengan fungsi utama mengatur, sedangkan perusahaan perkebunan merupakan institusi yang mengolah komoditas hasil perkebunan. Negara/pemerintah sebagai lembaga publik dengan kekuasaan mengaturnya seharusnya:
 - a. Melakukan pemerataan pemilikan dan memfasilitasi berkembangnya HGU Skala Kecil dengan luas antara 5 (lima) sampai 25 (dua puluh lima) hektar, dengan keluarga sebagai satuan usaha;
 - b. Mengupayakan agar faktor produksi selain tanah dapat tersebar pada keluarga petani;
 - c. Memfasilitasi petani untuk mengembangkan koperasi pertanian;
 - d. Memfasilitasi petani dengan bantuan teknologi pertanian, sistem perkreditan, pemasaran dan sistem manajemen;
 - e. 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).
4. Pengembalian arah pembangunan hukum pertanahan di bidang perkebunan ke arah sebagaimana diamanatkan UUPA dengan politik agraria populis/neo populisnya dapat dilakukan dengan melakukan reformasi melalui proses dekonstruksi yang dilanjutkan dengan rekonstruksi yang menitik pada seluruh sistem hukum agraria/pertanahan nasional berdasarkan paradigma-paradigma baru nonpositivis dan nondoktrinal. Reformasi diawali dengan gerakan sosial politik berbasis masyarakat untuk memperjuangkan desentralisasi, pluralisme hukum Indonesia, dan penempatan hak dan kepentingan negara, masyarakat, dan perusahaan sebagai 3 (tiga) entitas independen dengan fungsi yang berbeda untuk dikonstruksi ulang dibawah payung persatuan dan Bhinneka Tunggal Ika.

Kepustakaan

- Arief, Sritua, *“Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta, Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia”*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2002.
- , dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*”, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), *“Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria”*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Balkin, dalam *“Wajah Hukum Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr.Satjipto Rahardjo,SH”*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Fauzi, Noer, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*”, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), *“Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria”*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Hatta, Mohamad, dalam Endang Suhendar & Ifdhal Kasim., ed. *“Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Kebijakan Pertanahan Orde Baru”*, ELSAM, Jakarta, 1996.
- Harsono, Boedi, *“Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya, Jilid I: Hukum Tanah Nasional”*, Djambatan, Jakarta, 1999
- Louleda, Anu dan R.Yando Zakaria, *“Berebut Tanah : Sebuah Pengantar”*, dalam Anu Louleda dan R.Yando Zakaria Ed. *“Berebut Tanah : Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung”*, Insist Press, Yogyakarta, 2002
- Lubis, M. Solly, *“Serba Serbi Politik dan Hukum”*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Muntaqo, Firman, *“Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria”*, Majalah Simbur Cahaya No.09.Tahun IV, Januari 1999, Palembang, Unit Penelitian FH UNSRI.
- , *Catatan Kuliah Teori Hukum I pada PDIH Universitas Diponegoro*, Semarang, Tidak dipublikasikan.
- , *“Hak Ulayat (Tanah Marga) dan Pembangunan Perkebunan Dalam Era Otonomi Daerah (Sebuah Alternatif Penataan Kebijakan Pertanahan Antara Petani, Pemerintah dan Perusahaan Perkebunan di Sumatera Selatan di Era Otonomi Daerah)”*, Majalah Simbur Cahaya, Nomor 109 Tahun VII, Mei 2002.
- Muslimin Amrah, *“Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintah Marga/Kampung Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan dalam Propinsi Sumatera Selatan*, Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Selatan, 1986
- Rahardjo Satjipto, *“Hukum, Masyarakat dan Pembangunan”*, Alumni, Bandung, 1980
- Silalahi, Oberlin, *“Beberapa Aspek Kebijakan Negara”*. Liberty, Yogyakarta, Tanpa Tahun.
- Soemitro Roni Hanitjo., dalam Khudzaiyah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *“Problema Globalisasi : Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama”*, Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001.
- Vollenhoven Cornelis Van, *Een Adat Wetboekje voor heel Indonersie*, 1952, dalam Dirman, *“Perundang-Undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, 1952, dalam Maria R Ruwastuti, *Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Agraria*, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al, *Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia: Reformasi Agraria”*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Wiradi, Gunawan, dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*”, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), *“Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria”*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Wignjosobroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*”, Elsam, Jakarta, 2002.

