

**HARMONISASI HUKUM PEMANFAATAN TANAH
DI BIDANG PERKEBUNAN
SEBAGAI STRATEGI PENEGAKAN HAM EKONOMI
DALAM PEMBANGUNAN PERKEBUNAN YANG MENSEJAHTERAKAN
RAKYAT**

*(Studi Pengembangan Aturan Hukum Tanah di Bidang Perkebunan Sebagai Sarana
Mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi
Dalam Rangka Pemberantasan Kemiskinan)*

Firman Muntaqo*

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.¹

Berbeda dengan bahaya pada umumnya, bahaya peradaban memiliki karakteristik: 1. Dihadapi semua bangsa; 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*.²

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 kemiskinan³ merupakan kewajiban utama negara/pemerintah dalam rangka penegakan Hak Asasi Manusia di bidang ekonomi, sosial dan kultural bagi negara

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Kandidat Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang-Jawa Tengah.

¹. Pendapat demikian dikemukakan oleh Muladi pada Penutupan Kuliah Semester II PDIH UNDIP, Semarang, Agustus 2005.

². Ibid.

³. 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 Indonesia 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

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 (*Injustice Policy*)⁴ 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.*”⁵

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 identifikasi⁶. Lebih lanjut, dengan mengutip pendapat Baderin, Muladi menyatakan, perlakuan terhadap HAM disamping universal, harus bersifat “*indivisible and interdependent*”⁷.

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 pembangunannya, termasuk di bidang perkebunan, penegakkan Hak Asasi Manusia di bidang ekonomi, sosial dan kultural berdasarkan asas, norma, prinsip hukum dan standar internasional yang selanjutnya ditransformasikan ke sistem hukum (peraturan) nasional mulai dari “*soft law*” sampai menjadi “*hard law*” sering menjadi persoalan dilematis, sensitif dan kompleks.

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.

⁴. Muladi, *Loc.Cit.*

⁵. 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.

⁶. Ibid.

⁷. Baderin, dalam Ibid.

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 ketidakadilan, 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 mengundang 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 makro⁸ 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:

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.⁹
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

⁸. 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.

⁹. Sri Redjeki Hartono, 2000, *Op.Cit*, Hlm 8.

menganut asas perlakuan yang sama terhadap penanam modal¹⁰, berakhirlah perbedaan pengaturan dan perlakuan terhadap Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang penanaman modal yang lama.¹¹ 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;
3. Sedangkan, pihak lawan sengketa adalah pemerintah (15 %), Militer (0 %), Perusahaan Negara (26 %), dan Perusahaan Swasta (59 %).¹²

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 perkebunan 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) BUMD¹³.

¹⁰. Paragraf Ke Lima Penjelasan Umum UU PM dirumuskan, Undang-Undang ini juga memberikan jaminan perlakuan yang sama dalam rangka penanaman modal.

¹¹ 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.

¹². 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, Hlm: 24-29.

¹³. Ibid.

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) hektar¹⁴.

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.¹⁵

Di Sumatera Selatan, gambaran sengketa/konflik pertanahan, tidak berbeda dengan kondisi sengketa/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, diikuti dengan peningkatan wilayah persebarannya, dari 10 (sepuluh) kabupaten di Sumatera Selatan, 8 (delapan) kabupaten mempunyai kasus tanah¹⁶.

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;
8. Prioritas masyarakat untuk dipekerjakan pada perusahaan sebagai imbalan pelepasan /penyerahan hak atas tanah.¹⁷

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.

¹⁴. Ibid.

¹⁵. Ibid.

¹⁶. 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.

¹⁷. Achmad Romson, "Sertifikasi Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Sekitar PT.TEL", Proposal Pemberdayaan Masyarakat Sekitar, Unit Penelitian Fakultas Hukum UNSRI, 1999, Hlm 5-6.

Sumber : Munarman, 2004.¹⁸

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 pada masa Orde Baru melalui *Program Agro Industri*¹⁹ mengakibatkan tertutupnya sebagian besar akses petani untuk memanfaatkan tanah, terjadinya marginalisasi 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, 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.

Sehubungan dengan uraian di atas, dapat diajukan pertanyaan: 1. Bagaimana harmonisasi peraturan yang mengatur pemanfaatan tanah bagi pembangunan perkebunan ?; 2. Faktor-faktor apa yang signifikan berpengaruh terhadap harmonisasi peraturan pemanfaatan tanah di bidang perkebunan ?, dan; 3. Bagaimana konsep hukum pemanfaatan tanah dalam rangka pembentukan hukum perkebunan yang harmonis sebagai sarana penegakan HAM Ekonomi sebagai strategi pemberantasan kemiskinan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat ?

B. Tinjauan Pustaka

¹⁸. Munarman, Loc.cit.

¹⁹. 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.

1. Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945 Sebagai Landasan Harmonisasi Hukum Hukum Bidang Perkebunan

Pancasila sebagai jiwa bangsa (*volkgeist*) adalah landasan idiil pembangunan hukum di Indonesia, oleh karena itu pembangunan hukum perkebunan, termasuk pengaturan hukum bidang perkebunan harus didasarkan pada Pancasila, terutama sila ke dua, ”kemanusiaan yang adil dan beradab”, sila ke empat, ”kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah, kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, dan; sila ke lima, yaitu ”keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Ketiga sila Pancasila tersebut merupakan sumber nilai utama dalam pembentukan peraturan di bidang perkebunan sebagai sarana mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, karena hukum (peraturan-pen) bukanlah tujuan, akan tetapi jembatan/sarana/alat untuk mencapai tujuan nasional, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Untuk mengetahui cita-cita tersebut, pertanyaan yang muncul adalah, masyarakat bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia. Setelah diketahui karakter masyarakat yang menjadi tujuan nasional, baru dapat ditentukan hukum (peraturan-pen) yang bagaimana (yang dibutuhkan-pen) yang diharapkan dapat membawa rakyat Indonesia ke arah kondisi masyarakat yang dicita-citakan.

Cita-cita bangsa Indonesia tidak lain adalah tujuan nasional yang tercantum dalam alenia ke 4 Pembukaan UUD 1945.²⁰ Apabila peraturan yang berlaku dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tidak sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia, dan menimbulkan ketidakadilan, maka peraturan harus dirubah, disempurnakan, bahkan dicabut atau diganti.

Sebagai negara hukum, upaya untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat harus didasarkan pada hukum (peraturan). Pasal 33 UUD 1945 merupakan jabaran dari Sila ke 2, 4 dan 5 dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33 UUD 1945 dirumuskan :

- (1). Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan;
- (2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3). Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- (4). Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.²¹
- (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.²²

Pasal 33 UUD 1945 memuat asas dan prinsip Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Indonesia, yaitu:

²⁰ . Sunaryati Hartono, “Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional” Alumni, Bandung, 1991, Hlm.1. Lihat juga: Sunaryati Hartono, “Apakah The Rule of Law itu”, Alumni, Bandung, 1976, Hlm.17.

²¹ . BAB XIV Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Perubahan Ke Empat disahkan 10 Agustus 2002.

²² . BAB XIV Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 Perubahan Ke Empat disahkan 10 Agustus 2002.

1. Asas kekeluargaan ;
2. Asas penguasaan negara atas:
 - a. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dan;
 - b. Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
3. Asas demokrasi ekonomi yang mengandung prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan, serta kesatuan ekonomi nasional;
4. Asas sebesar-besar kemakmuran rakyat;
5. Asas peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (5) UUD 1945 di atas, upaya membangun Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial yang ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat harus didasari oleh asas peraturan perundang-undangan (peraturan-pen). Maksudnya, setiap upaya yang dilakukan oleh negara/pemerintah dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui berbagai program pembangunan perekonomian dan kesejahteraan sosial, harus didasarkan pada peraturan yang dibentuk dengan baik dan benar.

Sebagai negara hukum, setiap tindakan pemerintah adalah sah apabila jelas dasar hukum (peraturan-pen)nya. Dengan adanya peraturan yang dikeluarkan pemerintah, dapat dikaji apakah upaya negara/pemerintah melaksanakan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial telah sesuai dan didasarkan pada Pancasila, serta nilai, asas, konsep, prinsip dan lembaga yang terkandung dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia UUD 1945.

Berdasarkan pola pikir di atas, berbagai nilai, asas, konsep, prinsip dan lembaga yang diatur dalam berbagai peraturan investasi di bidang perkebunan dapat diuji taraf sinkronisasi, maupun konsistensinya terhadap UUD 1945 dan pada akhirnya akan diuji terhadap nilai dasar yang terkandung dalam Sila-Sila Pancasila, terutama terhadap Sila Ke 2, 4, dan 5 dari Pancasila

2. Nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia dan Asas Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial Sebagai Dasar Pembentukan Hukum (Peraturan) Bidang Perkebunan Yang Harmonis berdasarkan Hak Menguasai Negara atas Agraria.

Sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, dalam Penjelasan Umum UUD 1945, masalah kesejahteraan umum dan keadilan sosial tidak dijelaskan secara panjang lebar, hanya dinyatakan: Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Tafsir teleologis dari rumusan tersebut adalah, upaya oleh negara/pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial harus didasari oleh nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam Sila Ke Lima Pancasila.

Solly Lubis menafsirkan, 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 menentukan nasib sendiri (*self determination*), dan membina kemakmuran yang merata adil dan makmur.²³

Dalam upaya mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, upaya memberikan kesejahteraan bagi rakyat di bidang ekonomi menjadi faktor utama dalam kehidupan bernegara. Pemikiran demikian menjadi dasar pendiri negara untuk mengatur bidang ekonomi pada bab tersendiri dalam UUD 1945 (sebelum perubahan-pen), mengingat demikian vital dan strategisnya peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, yaitu pada Bab XIV berjudul Kesejahteraan Sosial Pasal 33 (teks asli) yang dirumuskan:

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

Penjelasan Pasal 33 (teks asli):

Dalam pasal 33 tertjantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerdjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggauta-anggauta masjarakat. Kemakmuran masjarakatlaj jang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian disusun 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 tjambang-tjambang produksi jang penting bagi Negara dan jang menguasai hidup orang banjak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi djatuh ketangan orang seorang jang berkuasa dan rakjat jang banjak ditindsnja. Hanja perusahaan jang tidak menguasai hadjat hidup orang banjak boleh di tangan 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.

Makna kata-kata: "produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua...yang diutamakan bukan kemakmuran orang perorang...". adalah lawan daripada sistem ekonomi kapitalisme yang mengutamakan perseorangan/individu (*individualism*).

Sistem ekonomi kapitalisme hanya akan melahirkan ketimpangan sosial yang sangat tajam, atau hanya memakmurkan segelintir orang saja, oleh karena itu, secara tegas Pasal 33 UUD 1945 melarang adanya penguasaan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara oleh orang perorang (individu) secara terpusat (monopoli dan oligopoli) maupun praktek-praktek kartel dalam pengelolaannya. Bentuk perusahaan yang sesuai bagi prinsip-prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 adalah koperasi.

Menurut Lemaire, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 (sebelum perubahan-pen) adalah suatu, *deze bepalingen geven vorm aan eigen Indonesisch*²⁴ atau ketentuan yang bersifat khas Indonesia, sebagai ketentuan yang hanya dijumpai di Indonesia, yaitu pemberian kewenangan yang begitu besar kepada Negara. Dilihat dari tempatnya di dalam UUD

²³. M. Solly Lubis. 1985, "Pembahasan UUD 1945", Alumni, Bandung, hlm. 25 dan 63.

²⁴ Lemaire, W.L.G., "Het Recht in Indonesia", NV Uitgeverij, Bandung, 1955, hlm. 120, dalam: Abdurrahman, "Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria", Alumni, Bandung, 1985, hlm. 36

ketentuan ini ditempatkan pada Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, artinya persoalan ini erat hubungannya dengan usaha menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia.

Mohammad Hatta memaknai Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, sebagai berikut:

Apabila kita pelajari pasal 33 UUD 1945, nyata-nyata bahwa masalah yang diurusnya ialah politik perkonomian Republik Indonesia. Dalam bagian ke dua dan ke tiga daripada pasal 33 UUD disebut dikuasai oleh negara. Dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi penguasa, usahawan atau "*ondernemer*". Lebih tepat dikatakan, bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula "*penghisapan*" orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Negara mempunyai kewajiban pula supaya penetapan UUD 1945, pasal 27 ayat 2 terlaksana, yaitu *tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*.²⁵

Mohammad Hatta dalam, Dasar Pre-advis kepada Panitia Penyelidik Adat Istiadat dan Tata-Usaha Lama, tahun 1943 menyatakan:

Indonesia dimasa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena *tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaklah peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya*.²⁶

Dengan demikian jelas, bahwa UUD 1945 mengamanatkan agar peraturan yang mengatur penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, termasuk di bidang perkebunan haruslah diarahkan untuk memperkuat kedudukan rakyat untuk mengakses hak atas tanah melalui strategi *memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya*.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 ini menjadi landasan pijak konsepsi politik hukum agraria (*politico-legal concept*) Hak Menguasai Negara (HMN), sebagaimana yang dirumuskan pada pasal 2 UUPA yang memberi wewenang Negara untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai daripada negara adalah hak tertinggi di bawah Hak Bangsa yang dikenakan/dilekatkan terhadap tanah. HMN memberikan kewenangan demikian luas kepada negara/pemerintah dalam penguasaan tanah, termasuk dalam penyediaan tanah untuk kegiatan investasi di bidang perkebunan sebagai bagian dari pembangunan perkebunan.

²⁵ Mohammad Hatta, dalam *Ibid*, hlm. 37.

²⁶ Mohammad Hatta, dalam Noer Fauzi, "*Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial*", dalam: Dianto Bachriadi, (editor, et-al), "*Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*", Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1997, hlm. 67.

Konsep hukum, *Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya* merupakan cita-cita ideal yang menempatkan negara sebagai lembaga sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat (asas campur tangan negara). Syarat untuk mencapai cita-cita tersebut adalah, adanya sebuah negara yang kuat, karena (negara-pen) akan menjadi pusat dari segala hal, paling tidak dalam hal ini persoalan keagrariaan²⁷.

Ide politik hukum hak menguasai negara dalam UUPA, beranjak dari Prasaran Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada pada Seminar Agraria dari Kementerian Agraria di Tretes bulan November tahun 1958. Intinya, badan pembuat undang-undang meminta saran dari akademisi mengenai dasar-dasar filosofis yang membenarkan kekuasaan negara atas sumber-sumber agraria di seluruh wilayah negeri ini, yang dirumuskan dalam Bagian B angka 32 berikut ini:

B. Hak Menguasai Tanah dari Negara

Dalam mengadakan hubungan langsung antara negara dengan tanah, dapat dipilih tiga kemungkinan:

1. Negara sebagai subyek, yang kita persamakan dengan perseorangan, sehingga dengan demikian hubungan antara negara dan tanah itu mempunyai *sifat privaat rechtelijk*, negara sebagai pemilik. Hak negara adalah *hak dominium*;
2. Negara sebagai subyek, diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiek rechtelijk*. Hak negara adalah hak dominium juga dan disamping itu dapat juga digunakan istilah *hak publique*.
3. Negara sebagai subyek, dalam arti tidak sebagai perseorangan dan tidak sebagai badan kenegaraan, akan tetapi negara sebagai *personafikasi* rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak lepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, menjadi pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat.

Apabila demikian, maka hak negara dapat berupa;

- a. *hak kommunes*, kalau negara sebagai personafikasi yang memegang kekuasaan atas tanah, dan;
- b. *hak emperium*, apabila memegang kekuasaan tentang pemakaiannya tanah saja”.

Tersebut No. 3 negara sebagai personafikasi rakyat bersama, kiranya yang paling tepat karena kalau ditinjau dari sudut perikemanusiaan, sesuai dengan sifat makhluk sosial juga dengan sifat perseorangan yang merupakan kesatuan daripada individu-individunya.²⁸

Konsep *hak komunes* inilah yang kemudian menjadi prinsip dari politik hukum UUPA. Jika ditelaah lebih dalam, konsepsi negara menguasai ini, mengasumsikan *negara berdiri di atas kepentingan semua golongan*²⁹, atau dalam istilah Kuntowijoyo, *Negara*

²⁷.Noer Fauzi & Dianto Bachriadi, “*Hak Menguasai dari Negara (HMN) Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*”, dalam: “*Usulan Revisi UUPA 1960; Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*”, KRHN & KPA, Jakarta, 1998, hlm. 214.

²⁸ Iman Soetikno, “*Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*”, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, hlm. 37-38.

²⁹ Paham ini sangat dipengaruhi oleh teori *integralistik* dari Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain yang berpendapat bahwa, negara bukan dimaksudkan untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Lebih lanjut: “Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya

Budiman. Kenyataannya tidak demikian, karena negara merupakan organisasi kekuasaan yang sarat dengan kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingan rakyat atau kepentingan negara/ pemerintah.

Dalam kaitannya dengan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen), Bung Hatta menyatakan: 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) 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 : Hukum agraria tersebut (UUPA-pen)..., 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, seharusnya tidak terdapat pertentangan antara negara dengan rakyat, sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta: *Negara sebagai organisasi seluruh rakyat fungsinya hanya mengatur, dan tidak berkedudukan sebagai pemilik*. Bung Hatta juga menyatakan: *Tanah perkebunan pun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan*.³⁰

Boedi Harsono menyatakan: *Tanah bukan komoditas perdagangan*, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual jika ada keperluan.³¹ Tanah merupakan *Asset*, dan *bukan komoditas perdagangan, walaupun tanah mempunyai nilai ekonomis*.³²

Setelah amandemen UUD 1945, Bab ke XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat (5) dan Pasal 22 A UUD 1945³³ merupakan landasan konstitusional pembentukan peraturan investasi di bidang perkebunan yang harmonis dalam rangka menciptakan sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

Pasal 22A UUD 1995 dirumuskan: Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Amanat Pasal 22A UUD 1945 dilaksanakan dengan pengundangan Undang-Undang. Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUPPPu) yang mengharuskan setiap pembentukan peraturan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Menurut Sri Redjeki Hartono³⁴, pembangunan hukum ekonomi, termasuk pembentukan peraturan investasi di bidang perkebunan bertumpu pada nilai keadilan,

berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Periksa: Moh. Mahfud MD, *“Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia”* (Edisi Revisi), Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 34-35.

³⁰. Bung Hatta, *Op.cit.*

³¹. Boedi Harsono, *“Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan, Jilid I: Hukum Tanah Nasional”*, Djambatan, Jakarta, 1999, hal 286.

³². 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.

³³. BAB XVII Pasal 22A UUD 1945 Perubahan Ke Dua disahkan 18 Agustus 2000.

³⁴. Periksa Hlm. 4 tulisan ini

sebagaimana yang termuat dalam sila ke lima Pancasila yaitu, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sri Redjeki Hartono menjabarkan Sila Ke Lima Pancasila dalam 4 (empat) asas hukum ekonomi yang juga berlaku bagi pembentukan peraturan investasi, termasuk investasi di bidang perkebunan, yaitu:

1. Asas keseimbangan;
2. Asas pengawasan publik;
3. Asas campur tangan negara, dan;
4. Asas keterbukaan dan tanggung jawab.

Asas keseimbangan menuntut pemerintah/negara dapat membentuk peraturan yang mengatur secara seimbang antara kepentingan umum dengan kepentingan penanaman modal; kepentingan pengusaha dan petani/pekebun, dan tenaga kerja di bidang perkebunan, serta kepentingan berbagai pihak lainnya yang terlibat dalam kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan.

Asas pengawasan publik menuntut adanya kejujuran dari pelaku investasi di bidang perkebunan dan pengawasan masyarakat atas kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan.

Asas campur tangan negara menuntut negara berperan secara aktif dan arif menjaga batas-batas keseimbangan kepentingan semua pihak yang terlibat dalam kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan.

Keseluruhan asas-asas investasi di bidang perkebunan tersebut tetap bertumpu pada nilai keadilan, sebagaimana yang termuat dalam sila ke lima Pancasila yaitu, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian, karakteristik keadilan yang hendak diwujudkan dalam pembangunan hukum investasi di bidang perkebunan adalah, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di bidang ekonomi, maka keadilan sosial yang hendak dicapai adalah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik dari segi kualitas, maupun kuantitas.

Keadilan yang menjadi dasar pembentukan peraturan investasi di bidang perkebunan juga harus dilengkapi dengan asas pemerataan, asas perlindungan, dan Hak Asasi Manusia di bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya bagi golongan rakyat yang lemah, karena kenyataannya kondisi sosial, ekonomi, pendidikan, budaya, dan kemampuan masyarakat untuk mengakses sumber daya alam, terutama tanah yang merupakan faktor produksi utama bagi sebagian besar rakyat Indonesia tidak sama.

Jeremy Bentham mengintroduksi teori utilitarianisme dalam bukunya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789) menyatakan:

Tujuan hukum adalah memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu. Umat manusia menurut kodratnya ditempatkan di bawah pemerintahan dua penguasa yang berdaulat, yaitu ketidaksenangan dan kesenangan. Menurut kodratnya, manusia menghindari ketidaksenangan dan mencari kesenangan. Kebahagiaan tercapai, jika ia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan, karena menurut kodratnya tingkah laku manusia terarah pada kebahagiaan, maka suatu perbuatan dapat dinilai baik atau buruk, sejauh dapat meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Moralitas suatu tindakan harus ditentukan dengan menimbang kegunaannya untuk mencapai kebahagiaan umat

manusia. Jadi, menurut Bentham kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar (*The greatest happiness of the greatest number of people*).³⁵

Berdasarkan teori utilitarisme yang dikembangkan Bentham, perwujudan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia di bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus didasarkan pada asas pemerataan dan perlindungan terhadap ekonomi lemah, karena dengan asas pemerataan dan perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah akan dapat dicapai kebahagiaan terbesar untuk jumlah orang terbanyak (*The greatest happiness of the greatest number of people*).

Asas pemerataan tidak akan dapat mewujudkan *The greatest happiness of the greatest number of people* apabila setiap orang diperlakukan sama dalam suasana bersaing satu sama lain (*liberal*), sebagaimana yang menjadi paradigma pasar bebas di era perekonomian global saat ini, karena itu perlu ada perlindungan bagi golongan yang lemah, agar keadilan sosial di bidang ekonomi dapat diwujudkan.

John Rawls memahami, dalam kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang tidak sama atau tidak seimbang, hukum harus memberikan keuntungan kepada kelompok masyarakat yang paling kurang beruntung, sesuai dengan prinsip keadilan, guna mewujudkan keseimbangan sosial-ekonomi dalam masyarakat tersebut. Menurut Rawls:

*“Principles of justice provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society. The First principle is that each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for others. The Second principle is that social and economic inequalities are to be arranged so they are both (a) to the greatest benefit of the advantaged, and (b) attached to positions and offices open to all (equal opportunity).”*³⁶

Berdasarkan konsep yang dikemukakan *Bentham* dan *Rawls*, serta asas campur tangan negara, pembentukan peraturan investasi di bidang perkebunan harus didasarkan pada nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, asas pemerataan dan asas perlindungan terhadap ekonomi lemah untuk memberikan perlindungan pada golongan masyarakat yang kurang beruntung. Baik buruk peraturan ditentukan dengan ukuran apakah peraturan tersebut dapat memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat.³⁷

3. Sistem Hukum Yang Harmonis

Konsep sistem hukum yang harmonis didasarkan pada Teori Sistem Hukum yang dikembangkan oleh *Lawrence M. Friedmann*, *H.L.A. Hart*, *Mochtar Kusumaatmadja*, *Roger Contterrell* dan *Joseph Raz*.

Hukum sebagai suatu sistem terdiri dari substansi, struktur, dan kultur hukum, yang secara internal didasarkan atas norma dasar dan secara eksternal bekerjanya tidak dapat dilepaspisahkan dari masyarakat sebagai basisnya.

³⁵ Jeremy Bentham dalam Muhamad Erwin dan Amrullah Arpan. 2007. *Filsafat Hukum Renungan untuk Mencerahkan Kehidupan Manusia di Bawah Sinar Keadilan*. Palembang: Universitas Sriwijaya. Hlm. 42.

³⁶ John Rawls, *“Theory of Justice”*, Oxford University Press Inc, New York, 1971.hal. 35.

³⁷ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2004. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hlm. 64.

Menurut Friedmann, “A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact.”³⁸ Jadi, sebagai sistem, hukum dalam operasinya memiliki 3 (tiga) komponen yang saling berinteraksi, yaitu: struktur, substansi, dan kultur.

Struktur hukum adalah “...is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough, rigid bonds that keep the process flowing within bounds.”³⁹ Jadi, struktur adalah, kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.

Substansi hukum, adalah, “...is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave.”⁴⁰ Jadi, substansi terdiri dari, peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga (yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif) berperilaku.

Berdasarkan pendapat Hart, Friedmann menjelaskan tentang substansi hukum sebagai, *A legal system is the union of “primary rules” and “secondary rules”. Primary rules are norms of behavior; secondary rules are norms about those norms—how to decide whether they are valid, how to enforce them, etc. Both primary and secondary rules, of course, are output of legal system. They are ways of describing the behavior of the legal system seen in cross section.*⁴¹ Jadi, suatu (substansi) sistem hukum, menurut Friedmann adalah, kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku, dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.

Menurut Hart, Sistem hukum memerlukan adanya dua 2 (dua) kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensinya, yaitu:

*One minimum condition, therefore, for a legal system to be in existence is that the rule of recognition and the other secondary rules are accepted as binding by those officials having the tasks within the legal order of creating, changing, interpreting, applying, enforcing, or advising on legal rules. The other minimum condition for a legal system to exist is that citizens, in general, regularly obey the primary rules. Obedience merely because of the fear of punishment would be sufficient.*⁴²

Jadi, Menurut Hart, harus ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum:

Pertama, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparat hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menafsirkan, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer;

³⁸. Lawrence M. Friedman, “*The Legal System: A Social Science Perspective*”, Russell Sage Foundation, New York, 1975. hal. 16.

³⁹. *Ibid.*, hal. 14

⁴⁰. *Ibid.*

⁴¹. *Ibid.*

⁴². H.L.A. Hart, “*The Concept of Law*”, The English Language Book Society and Oxford University Press, London-Great Britain, . 1972. hal. 49-60, 97-197. Penjelasan konsep hukum Hart juga terdapat dalam Roger Contterrell, “*Jurisprudence: A Crittical Introduction to Legal Philosophy*”, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992, hal. 100-103., dan Charles Samford, “*The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*”, Basil Blackwell, Oxford-UK, New York-USA, 1989, hal. 26-46.

Ke dua, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak karena ketakutan akan hukuman.

Syarat ke dua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart di atas, mengandung hubungan relevansi teoretis dengan komponen ke tiga dari sistem hukum yang diuraikan oleh *Friedmann*, yaitu kultur hukum. Menurut *Hart*, *Social force are constantly at work on the law ...destroying here, renewing there, invigorating here, deadening there; choosing what parts of "law" will operate, which parts will not;...we can call some of these forces the "legal culture.*⁴³ Jadi, eksistensi suatu sistem hukum memerlukan, dukungan sosial yang secara konstan bekerja atas hukum, yang dapat mengabaikan, memperhatikan, membarui, menentukan bagian-bagian hukum yang bekerja atau sebaliknya.

Menurut *Friedmann*, Kultur hukum berwujud: *...Legal culture refers, then, to those parts of general culture,...customs, opinions, ways of doing and thinking...,that bend social forces toward or away from the law and in particular ways*⁴⁴. Jadi menurut *Friedmann*, wujud kultur hukum adalah, kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berfikir, yang menggerakkan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi hukum.

Fungsi sistem hukum menurut *Friedmann*, antara lain, *...to distribute and maintain an allocation of values that society feels to be right. This allocation, invested with a sense of rightness, is what is commonly referred to as justice,*⁴⁵ yaitu mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dinilai benar oleh masyarakat, yang merujuk kepada keadilan. Keluaran (*output*) atau tujuan akhir dari sistem hukum adalah terwujudnya keadilan dalam masyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja yang berpandangan sama dengan *Friedmann* tentang sistem hukum menyatakan: Sistem hukum tersusun atas sejumlah subsistem sebagai komponennya yang saling berkaitan dan berinteraksi, yaitu: asas-asas dan kaedah-kaedah, kelembagaan hukum, dan proses-proses perwujudan kaedah-kaedah dalam kenyataan.⁴⁶

Relevan pandangan yang diutarakan *Contterrell* yang menjelaskan *unity and system in law* dengan menyatakan: *The search for unity can be pursued in many different ways, however. It may entail trying to show how the entirety of legal rules and regulations can be seen as part of a single rational structure, or how legal reasoning entail consisten methods or epistemological assumptions.*⁴⁷ Jadi, unsur-unsur dalam sistem hukum adalah suatu kesatuan (*unity*), yang di dalamnya tidak boleh ada kontradiksi, baik secara vertikal maupun horizontal (*harmonis-pen*).

Menurut *Contterrell*: *...Unity in law as practical matter entails two things. It entails predictably consistent internal relationships of element (rules, principles, concepts, decisions, etc.) within a legal system. Equally, it entails predictably consistent external relationships between the system and what lies outside it.*⁴⁸ Jadi, untuk dapat menjadi satu kesatuan (sebagai sistem), hukum harus memiliki hubungan internal yang konsisten dan dapat diprediksi antara unsur-unsur dalam sistem hukum (norma-norma, asas-asas,

⁴³. *Ibid.*, hal. 15.

⁴⁴. *Ibid.*

⁴⁵. *Ibid.*, hal. 17-18.

⁴⁶. Mochtar Kusumaatmadja, "Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional", Binacipta, Bandung, 1986.hal. 11.

⁴⁷. Roger Contterrell. *Op. Cit.*, hal. 9.

⁴⁸. *Ibid.*, hal. 10.

konsep-konsep, dsb.), dan; adanya hubungan eksternal yang konsisten dan dapat diprediksi antara sistem dengan apa yang terletak di luar sistem.

Menurut *Raz*, hubungan internal antara berbagai unsur dalam suatu sistem hukum, didasarkan atas norma dasar (*basic norm*), sebagai sumber nilai dan penuntun penegakan hukum, serta secara eksternal hubungan antara sistem hukum dengan apa yang terletak di luar sistem hukum, karena hukum adalah bagian dari lingkungan sosialnya, sehingga hukum tidak dapat dilepaspisahkan dari masyarakat sebagai basis bekerjanya.⁴⁹

Menurut Bernard Arif Sidharta⁵⁰, ilmu hukum bertujuan untuk menawarkan penyelesaian yuridis terhadap masalah hukum yang timbul oleh dan dalam situasi kemasyarakatan tertentu (sebagai basis bekerjanya hukum). Metode interpretasi dan konstruksi, dengan proses lingkaran berfikir hermeneutik berperan penting dalam upaya menemukan penyelesaian masalah hukum. Penyelesaian masalah hukum makro dilakukan dengan pembentukan hukum secara kontekstual dengan mengantisipasi perkembangan di masa depan (*futuristic-pen*) dalam kerangka tujuan hukum pada umumnya dengan mengacu pada cita hukum, yang produknya berupa aturan hukum yang secara objektif berlaku umum (peraturan-pen).

Berdasarkan pendapat Bernard dapat ditarik pengertian bahwa, pemahaman terhadap dialektika antara kaidah hukum dan fakta (kenyataan dalam masyarakat) berperan penting dalam menemukan penyelesaian hukum terhadap permasalahan hukum yang dihadapi, karena putusan terhadap permasalahan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan secara rasional, mampu mempertahankan ketertiban dan keadilan dalam masyarakat, serta dapat ditempatkan dalam tatanan hukum yang berlaku, dan tatanan kemasyarakatan (*Social System*), yang di dalamnya tatanan hukum merupakan salah satu sub sistemnya.

Dari perspektif konsep sistem hukum, sistem hukum investasi perkebunan terdiri dari substansi, struktur, dan kultur hukum, yang didasarkan atas landasan idiil Pancasila, dan landasan konstitusional, UUD 1945, yang memuat filosofi bangsa, cita hukum, serta penuntun dalam penegakan hukum di Indonesia. Substansi hukum harus dapat membentuk peraturan hukum positif (peraturan-pen) yang di dalamnya tidak boleh ada kontradiksi secara vertikal, maupun horizontal, dan mempunyai hubungan internal yang konsisten dan dapat diprediksi antara unsur-unsur dalam sistem hukum (norma-norma, asas-asas, konsep-konsep, dsb.).

Struktur hukum, khususnya suprastruktur kelembagaan hukum harus dapat mengawasi secara preventif dan represif, yang diperkuat oleh infrastruktur kelembagaan hukum pengawasan internal, agar penanaman modal di bidang perkebunan, tidak hanya mementingkan tujuan komersial, yaitu memperoleh keuntungan maksimal, tetapi juga melaksanakan kewajiban hukumnya kepada negara, terutama petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan, dan masyarakat di sekitarnya.

Kultur hukum harus direspon dan dikembangkan agar dapat mendukung upaya menciptakan hukum investasi di bidang perkebunan yang mensejahterakan semua pihak

⁴⁹. Joseph Raz, “ *The Concept of Legal System, An Introduction to the Theory of the Legal System*”, Oxford University Press, London, 1973, hal. 16.

⁵⁰. Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, Hlm, 191-194.

berdasarkan asas sebesar-besar kemakmuran rakyat, terutama rakyat tani/pekebun, dan buruh perkebunan.

Pembangunan hukum investasi di bidang perkebunan diarahkan untuk mewujudkan sistem hukum investasi perkebunan yang harmonis, yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum, termasuk aparat hukum dan sarana serta prasarana hukum, serta perwujudannya dalam masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan peraturan investasi di bidang perkebunan yang harmonis.

Untuk dapat membentuk sistem hukum yang harmonis (termasuk hukum investasi di bidang perkebunan), hukum Indonesia yang bersifat plural harus dilihat sebagai sistem. C.F.G. Sunaryati Hartono menyatakan:

Seluruh falsafah hukum, nilai-nilai, asas-asas, dan norma hukum, maupun aparatur dan lain-lain sumber daya manusia yang tergabung dalam lembaga dan organisasi hukum selanjutnya, proses dan prosedur serta interaksi dan *pelaksanaan hukum yang secara utuh* mewujudkan dan menggambarkan kehadiran tatanan hukum (*recthsorde* dan *rechtsordering*) yang menumbuh-kembangkan tatanan hukum kehidupan berbangsa dan bernegara dan bermasyarakat yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945.⁵¹

Berdasarkan pendapat Sunaryati, wujud sistem hukum investasi di bidang perkebunan yang harmonis akan tercermin pada sistem hukum yang terus tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat berdasarkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945, yang di dalamnya mengandung falsafah hukum, nilai, asas, dan norma, proses dan prosedur, interaksi/dialektika, dan pengembangan hukum oleh para pihak yang terlibat dalam penanaman modal di bidang perkebunan dalam berbagai statusnya, baik sebagai aparatur negara, individu, ataupun yang tergabung dalam lembaga dan organisasi hukum.

Harmonisasi berasal dari kata “harmonis” yang berarti, keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan”⁵². Dalam bahasa Yunani, istilah harmonis berasal dari kata “*harmonia*”, artinya serasi dan sesuai. Secara filsafati dimaknakan sebagai, kerjasama antar faktor yang menghasilkan sesuatu yang luhur. Dengan demikian, secara etimologis, harmonisasi menunjuk pada proses yang bermula dari upaya, untuk menuju atau merealisasikan sistem harmoni.⁵³

Harmonis adalah suatu keadaan yang didalamnya mengandung keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan. Harmonisasi adalah suatu proses, sebagai upaya mewujudkan kondisi harmonis untuk mencapai keluhuran. Unsur-unsur yang terkandung dalam harmonisasi adalah:

1. Adanya ketegangan yang berlebihan;
2. Adanya upaya untuk menyelaraskan ketegangan yang terjadi dengan menggunakan bagian-bagian yang bertegangan untuk membentuk suatu sistem;

⁵¹. C.F.G. Sunaryati Hartono, “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Materi Hukum, Proses dan Mekanisme) Dalam PJPT II, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman”, Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II”, BPHN-Jakarta, Juli 1995, hal 233.

⁵². Hasan Shaddily, et.al., “Ensiklopedi Indonesia”, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Hlm 1262.

⁵³. Kusnu Goesniadhi, “Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan : Lex Spesialis Suatu Masalah”, JP Books, Surabaya, 2006, Hlm 59.

3. Adanya proses atau upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan dan keseimbangan;
4. Kerjasama antar berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.⁵⁴

Menurut Kusnu Gusniadhi, harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan-kejanggalan. Harmonisasi hukum adalah proses merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan diantara norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum (peraturan-pen) dalam satu kerangka sistem hukum (peraturan-pen) nasional⁵⁵. Jadi, harmonisasi menunjuk pada pemikiran untuk mencapai suatu maksud, yaitu proses yang dengan sengaja dilakukan/diupayakan untuk terealisasi.

Secara formal, keharmonisan tatanan hukum akan tercermin dari keharmonisan peraturan yang dihasilkan negara/pemerintah. Tatanan hukum investasi yang harmonis di bidang perkebunan tercermin dari peraturan investasi di bidang perkebunan yang harmonis yang pembentukannya tunduk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Selanjutnya disebut UUPPPu).

4. Asas Pembentukan Aturan Hukum Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Peraturan Investasi Bidang Perkebunan

Secara umum, pendapat CFG. Sunarjati Hartono mengenai sistem hukum telah diatur dalam UUPPPu yang menentukan:

1. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara (sebagai sumber nilai) (Vide Bab I Pasal 1 UUPPPu);
2. Asas-asas Peraturan, materi, jenis dan hirarki, serta muatan peraturan perundang-undangan sebagai aspek teoritis yang mendasari perencanaan, dan penyusunan hukum (peraturan-pen) (Vide Bab II Pasal 5 s/d Pasal 14 UUPPPu);
3. Aspek proses, prosedur, dan kewenangan lembaga dalam membentuk peraturan menurut jenis, hirarki peraturan (Vide Bab IV sampai Bab IX UUPPPu);
4. Aspek partisipasi masyarakat sebagai bagian interaksi tak terpisahkan dalam pembentukan tata hukum (tata peraturan-pen) oleh pemerintah yang diimplementasikan dengan pemberian hak kepada masyarakat, untuk memberikan masukan secara lisan, maupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. (Vide Bab X Pasal 53 UUPPPu), dan;
5. Mekanisme pembentukan peraturan di pusat maupun di daerah agar peraturan perundang-undangan (peraturan-pen) nasional terbentuk dalam satu kesatuan sistem peraturan nasional yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang bersifat sinkron dan harmonis (Bab XIII Pasal 56 dan 57 UUPPPu)

Dalam penjelasan I Umum. UUPPPu yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 4389 dinyatakan:

1. ..., pemerintah harus berdasarkan hukum;

⁵⁴. *Ibid*, Hlm. 61-62.

⁵⁵. *Ibid*.

2. Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan-pen),..., sejak perencanaan sampai pengundungannya, dan;
3. Pembentukan peraturan yang baik memerlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan, maupun pemberlakuan.
Untuk dapat membentuk peraturan yang benar, agar tercipta peraturan yang harmonis, pembentukan peraturan harus didasarkan beberapa asas, yaitu:

a. Asas Landasan Peraturan

Secara umum peraturan yang baik memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, landasan yuridis, dan landasas politis.

1). Landasan Filosofis (*Filosofische grondslag*)

Landasan filosofis adalah dasar filsafat, atau pandangan, atau idee yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft/rancangan peraturan negara. Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat dalam pembentukan peraturan. Peraturan harus mencerminkan gagasan yang terkandung dalam Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, oleh karena itu, peraturan bukan sekedar produk tawar menawar politik, jika peraturan hanya menjadi alat legitimasi dari tawar menawar politik, tidak memuat nilai-nilai keadilan, walaupun peraturan tersebut diundangkan dan sah, namun secara hukum sebenarnya ia tidak pernah ada, "*Est autem just a justitia, sicut a matre sua, ergo prius fruit justitia quam jus*" (tetapi hukum timbul dari keadilan sebagai ibunya sehingga telah ada keadilan sebelum adanya hukum).⁵⁶

2). Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*)

Suatu peraturan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan (peraturan-pen) yang dibuat di taati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka⁵⁷. Peraturan perundang-undangan (peraturan-pen) yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat, atau hukum yang hidup (*living law*) dimana peraturan itu diterapkan. Hal ini bukan berarti, apa yang ada pada suatu saat pada suatu masyarakat akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan (peraturan-pen) tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*)⁵⁸, karena masyarakat berubah, nilai-nilai pun terus berubah, untuk itulah kecendrungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodir dalam peraturan yang berorientasi masa depan.

3). Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*)

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembuatan peraturan. Selain menentukan dasar kewenangan pembentukannya, landasan hukum juga merupakan dasar

⁵⁶ . Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Prenada Media, Jakarta, 2005 Hlm. 104.

⁵⁷ . Amiroeddin Syarif, "*Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*", Penerbit Bina Aksara, hlm. 92.

⁹⁴ . Bagir Manan.. "*Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*", IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm 15.

keberadaan dari suatu jenis Peraturan Perundang-undangan. (peraturan-pen)⁵⁹ Landasan hukum kewenangan membentuk dan keberadaan suatu Peraturan sangat diperlukan, tanpa dasar hukum tersebut, pembentukan dan keberadaan suatu peraturan menjadi tidak sah secara hukum.

Landasan yuridis meliputi segi formil dan segi materil. Landasan yuridis formil, yakni landasan yuridis yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada badan tertentu untuk membentuk peraturan tertentu, misalnya Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (perubahan pertama) menjadi landasan yuridis bagi DPR untuk membentuk undang-undang. Landasan yuridis materil, yaitu landasan yuridis yang merujuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan, misalnya pasal untuk segi isi (materi), yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, contohnya Pasal 25 A UUD 1945 adalah landasan yuridis materil bagi pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

4). Landasan Politis

Menurut Solly Lubis, landasan politis dalam pembentukan peraturan adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara, sebagai contoh, pada tahun 2001, terdapat TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pasal 1 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dirumuskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Ketentuan ini tidak melahirkan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ketentuan tersebut, karena seiring dengan perubahan UUD 1945 yang berimplikasi terhadap perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia, dan makin nyata sejak adanya UU No. 10 Tahun 2004, dimana pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, TAP MPR tidak masuk dalam Tata Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.

b. Asas peraturan, terdiri dari:

- 1). Undang-Undang tidak berlaku surut;
- 2). *Lex superior derogat legi inferiori*;
- 3). *Lex specialis derogat legi general*;
- 4). *Lex posterior derogat legi priori*

c. Asas pembentukan peraturan yang baik yang dalam UU No. 10 Tahun 2004

UUPPPu secara tegas mengatur asas pembentukan peraturan yang baik, meliputi:

1). Asas pembentukan peraturan.

Asas pembentukan peraturan terdiri dari, asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan (Vide Pasal 5 UUPPPu).

⁵⁹. *Ibid.*

2). Asas penentuan materi muatan peraturan

Asas penentuan materi muatan peraturan terdiri dari, asas pengayoman, kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kesusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan; ketertiban dan kepastian hukum; keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing.

Asas penentuan materi peraturan menjadi dasar untuk mengkaji aspek muatan pengaturan peraturan investasi di bidang perkebunan, terutama yang berkaitan dengan nilai, asas, konsep, lembaga, dan pola perumusannya. Menurut Yuliandri, dalam pelaksanaan fungsi asas, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan-pen), yang baik, dapat dijadikan sebagai dasar dalam pelaksanaan pengujian terhadap undang-undang (peraturan-pen), baik secara materil maupun secara formil.⁶⁰

Konsep asas pembentukan aturan hukum yang baik sebagai dasar pengujian peraturan yang berlaku bermanfaat untuk melakukan kajian terhadap aspek harmonisasi peraturan investasi di bidang perkebunan, terutama untuk menentukan aspek sinkronisasi, konsistensi, serta menentukan apakah materi yang terkandung dalam aturan hukum yang dalam bentuk rumusan pasal peraturan investasi di bidang perkebunan menyimpang dari hirarki peraturan yang menjadi dasar pembentukannya.

Berkaitan dengan hukum dalam makna peraturan (hukum tertulis), Satjipto Rahardjo yang mengemukakan Konsep Hukum Progressif menyatakan:

Pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya, oleh karena itu ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukum(peraturan)-nyalah yang harus ditinjau atau diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam skema hukum.

Ke dua, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus mengalir (*law as procces, law in the making*)⁶¹

5. **Perlindungan Hukum Yang Berkeadilan Dalam Rangka Penegakan HAM Ekonomi di Bidang Perkebunan**

Investasi sebagai sumber pembiayaan pembangunan sangat diperlukan berbagai negara, terutama oleh negara miskin dan berkembang dalam melaksanakan pembangunan perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya (sebagai strategi untuk memberantas kemiskinan), namun investasi dengan faham kapitalistiknya juga dapat mengancam sumber-sumber kehidupan masyarakat di negara yang menjadi sasaran investasi, apabila tidak diatur secara benar.

Karakteristik masyarakat di negara miskin dan berkembang yang umumnya lemah secara ekonomi, pendidikan, maupun jaringan, tidak akan mampu mencegah terjadinya dampak negatif dari investasi, yaitu dikuasainya sumber-sumber daya alam/agraria, terutama tanah yang menjadi tumpuan hidup sebagian masyarakat di negara miskin dan berkembang untuk memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya, tanpa adanya perlindungan hukum dari negara/pemerintah.

Diperlukan peraturan yang memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat di negara yang menjadi sasaran investasi atas dasar HAM Ekonomi, Sosial, dan Budaya, terutama bagi masyarakat yang tergolong lemah. Tanpa adanya perlindungan atas dasar

⁶⁰. Yuliandri, “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan”, Rajawali Press, Jakarta, 2009 Hlm 223.

⁶¹. Sajipto Rahardjo, “*Hukum Progressif: Hukum Yang Membebaskan*”, Jurnal Hukum Progressif Vol.I/No.1/April/2005, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Hlm. 3-6.

HAM Ekonomi Sosial dan Budaya oleh negara/pemerintah, kekuatan kapital yang berada dibalik globalisasi perekonomian akan menguasai sumber daya alam/agraria di negara yang menjadi sasaran investasi yang sangat dibutuhkan oleh negara investor bagi perindustriannya. Kondisi demikian akan mengancam upaya negara-negara miskin dan berkembang untuk mensejahterakan rakyatnya, karena pada negara miskin dan berkembang yang menjadi sasaran investasi, sumber daya alam/agraria, terutama tanah adalah faktor produksi utama bagi sebagian penduduknya dalam memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya.

Globalisasi perekonomian yang ditandai dengan derasnya investasi negara maju ke negara miskin dan berkembang, tanpa perlindungan HAM Ekonomi Sosial dan Budaya akan menciptakan kemiskinan di negara penerima investasi yang dikenal dengan bahaya peradaban, berupa kemiskinan dengan karakteristik yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya.

Kemampuan negara untuk beradaptasi dalam menghadapi bahaya peradaban yang menuntut adanya keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif dari masing-masing negara juga tidak sama, oleh karena itu, bahaya kemiskinan hanya dapat ditanggulangi atas dasar prinsip tanggung jawab bersama (*Shared Responsibility*). Pada perspektif pemikiran demikian, negara/pemerintah Indonesia sebagai penerima investasi berkewajiban memberikan perlindungan terhadap HAM Ekonomi Sosial dan Budaya, baik yang bersumber pada Hukum Internasional (HAM Internasional) , maupun Hukum Nasional sebagaimana yang diatur dalam konstitusi Negara Republik Indonesia UUD 1945 kepada rakyat Indonesia.

Berdasarkan HAM Internasional, maupun HAM Nasional yang diatur dalam UUD 1945, negara/pemerintah Indonesia harus secara aktif mewujudkan perlindungan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya rakyat. Negara lain, lembaga-lembaga internasional dan investor harus menghormatinya.

Dalam penjelasannya terhadap pendapat *Salmond* tentang perlindungan hukum, *Fitzgerald*⁶² menyatakan, hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara membatasinya, karena dalam lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.

*Fitzgerald*⁶³ menjelaskan, hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya secara terukur untuk bertindak dalam rangka kepentingannya, yang disebut sebagai hak. Keperluan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur, yang tertuang dalam bentuk peraturan.

Konsep perlindungan juga dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon. Menurut Hadjon, perlindungan hukum adalah suatu kondisi subjektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subjek hukum untuk segera memperoleh sejumlah sumber daya, guna kelangsungan eksistensi subjek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum, agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan politik

⁶². J.P. Fitzgerald, "*Salmond on Jurisprudence*", Sweet & Mazwell, London, dikutip dari Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1966.hal. 53.

⁶³. *Ibid.*, hal. 69.

maupun ekonomi, khususnya pada distribusi sumber daya, baik pada peringkat individu maupun struktural.⁶⁴

Hadjon⁶⁵ menitikberatkan konsep perlindungannya pada “tindakan pemerintahan”, dan membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam 2 (dua) kategori, yaitu:

- a. Perlindungan hukum preventif, bertujuan mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan agar pemerintah berhati-hati dalam melakukan tindakan pemerintahan yang diambil atas dasar kewenangan diskresi, dan;
- b. Perlindungan hukum represif yang bertujuan menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Perlindungan hukum terhadap rakyat, khususnya bagi masyarakat golongan ekonomi lemah harus menjadi muatan dari peraturan investasi di bidang perkebunan, sesuai dengan asas negara hukum yang mengharuskan adanya peraturan bagi setiap tindakan negara/pemerintah.

Kajian terhadap perlindungan hukum didasarkan pada Hak Asasi Manusia dengan pertimbangan, di era global, kesadaran/kepekaan terhadap martabat manusia yang dihubungkan dengan HAM yang makin meningkat. Kesadaran/kepekaan masyarakat terhadap HAM menjadi pemicu berkembangnya pemikiran bahwa, fungsi hukum adalah melindungi HAM.

Menurut *John Locke*⁶⁶, HAM bertolak dari suatu ide yang berfokus pada manusia sebagai individu dalam mencapai tujuan pokok dari hidup manusia. *John Locke*⁶⁷ menyatakan, dalam diri manusia dapat ditemukan hak-hak aslinya yang tidak dapat diganggu gugat.

Secara konstitusional, hak untuk mengakses sumber daya di bidang perkebunan adalah salah satu hak asasi manusia di bidang ekonomi yang dijamin dalam UUD 1945, yaitu hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, sebagaimana diatur pada Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Dalam membentuk peraturan penanaman modal di bidang perkebunan pemerintah wajib mengakomodir nilai, asas, dan prinsip hukum yang terkandung dalam UUD 1945 tentang HAM yang diatur pada Bab XA Hak Asasi Manusia mulai Pasal 28A sampai pasal 28J, terutama Pasal 28A, Pasal 28 B ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (2), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (3), (4), dan (5), serta; Pasal 18B ayat (1) dan (2), juga; Pasal 27 ayat (2).

Kewajiban negara dan pemerintah untuk secara aktif dan terus menerus (karena sebagai *positive right*) melindungi asasi manusia di bidang ekonomi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 secara tegas dirumuskan pada Pasal 28I ayat (4): Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Secara prosedural, penegakan dan perlindungan Hak Asasi Manusia, termasuk di bidang ekonomi oleh negara terutama pemerintah dituangkan dalam bentuk peraturan

⁶⁴. Philipus M. Hadjon, “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*”, PT. Bina Ilmu, Surabaya, . 1987. hal. 2.

⁶⁵. *Ibid.*, hal. 2-3.

⁶⁶. John Locke, dalam Hermien Hadiati Koeswadji. dalam Hermien Hadiati Koeswadji, “*Hukum Kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum dalam mana Dokter sebagai Salah Satu Pihak)*”, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 3-4.

⁶⁷. John Locke, dalam *Ibid.*

perundang-undangan (peraturan-pen), sebagaimana dirumuskan pada pasal 28I ayat (5): 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 (peraturan-pen).

Berdasarkan ketentuan Pasal 28I ayat (5) tersebut, secara normatif dapat ditarik pengertian, dalam penegakan keadilan ekonomi sebagai bagian dari penegakan HAM (termasuk HAM di bidang ekonomi dalam kaitannya dengan penanaman modal), pemerintah mempunyai peran signifikan dan aktif. Pemerintahlah yang mengemban tanggung jawab untuk membentuk peraturan atas dasar nilai, asas, konsep, dan prinsip HAM yang diatur dalam UUD 1945 dan Hukum Internasional.

Penggunaan konsep perlindungan hukum yang dikembangkan oleh Salmond dan Fitzgerald, dan Philipus M. Hadjon pada kajian ini didasari alasan:

Pertama:

Pada dasarnya salah satu fungsi hukum (peraturan) adalah memberi perlindungan hukum terhadap kepentingan subjek hukum. Peraturan adalah sarana untuk mengintegrasikan dan menyerasikan kepentingan para pihak. Dalam kegiatan investasi di bidang perkebunan, terdapat berbagai kepentingan yang harus diserasikan oleh hukum, yaitu kepentingan penanam modal, kepentingan pemerintah, dan kepentingan masyarakat (terutama petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan) dalam penanam modal di bidang perkebunan secara normatif seharusnya dilindungi oleh peraturan investasi di bidang perkebunan, tanpa mengorbankan kepentingan pihak yang lain, terutama petani/pekebun, dan buruh harian/lepas perkebunan.

Ke dua:

Dengan menggunakan konsep perlindungan hukum yang berkeadilan berdasarkan HAM Ekonomi Sosial dan Budaya diperoleh landasan teoretik dalam menganalisis, menemukan dan mengembangkan hukum yang melindungi penanam modal, pemerintah, dan masyarakat (terutama petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan) dalam kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan sebagai upaya menggunakan hukum sebagai sarana mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan dalam kegiatan investasi di bidang perkebunan sebagai dasar pembentukan hukum investasi di bidang perkebunan yang berkeadilan dan harmonis.

Berdasarkan substansi perlindungan hukum Salmond dan Fitzgerald, maka dapat dipahami bahwa hukum melindungi kepentingan berupa hak penanam modal, pemerintah, dan masyarakat (terutama petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan) dalam kegiatan penanaman modal di bidang perkebunan dengan cara mengatur dan membatasi kepentingan para pihak yang terlibat dalam rangka menciptakan iklim investasi yang kondusif di bidang perkebunan yang menguntungkan penanam modal, pemerintah, petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan, maupun masyarakat di sekitar lokasi perkebunan.

Dengan menggunakan konsep perlindungan hukum Hadjon, dapat dipahami, hukum melindungi hak petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan untuk dapat mengakses dan memanfaatkan sumber daya di bidang perkebunan merupakan kondisi subjektif yang harus diciptakan dan dilindungi, agar petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan memiliki kekuatan yang terorganisasi, baik secara individual maupun struktural dalam

proses pendistribusian sumber daya alam, khususnya hak atas tanah dalam kaitannya dengan penanaman modal di bidang perkebunan.

Perlindungan hukum bagi petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan dapat dilakukan: secara *preventif*, yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa melalui tindakan pemerintah berdasarkan diskresi; dan secara *represif*, yang bertujuan menyelesaikan terjadinya sengketa dalam arti luas di bidang perkebunan, melalui proses pengenaan sanksi kepada para pihak yang mengabaikan kewajiban hukumnya.

Berdasarkan konsep perlindungan hukum yang berkeadilan berdasarkan HAM Ekonomi Sosial dan Budaya, tujuan hukum investasi dalam mengatur penanaman modal di bidang perkebunan yang dilakukan dengan membatasi kepentingan perusahaan dan pemerintah yang terindikasi lebih kuat kedudukannya dan semata-mata bertujuan untuk memperoleh keuntungan dan memberikan perlindungan pada petani/pekebun dan buruh perkebunan yang selama ini terindikasi selalu dalam posisi lemah bila berhadapan dengan pemerintah dan perusahaan. Terdapat indikasi kuat, pemerintah tidak bersikap netral dan cenderung memihak pada penanam modal (perusahaan perkebunan) karena didorong oleh motif untuk meningkatkan pendapatan negara yang berasal dari berbagai pungutan dari di bidang perkebunan.

Secara filosofis, penghargaan terhadap hak untuk mengakses sumber daya di bidang perkebunan sebagai HAM harus terefleksi dalam hubungan hukum perusahaan, pemerintah, dan petani/pekebun dan buruh lepas perkebunan, maupun dengan masyarakat sekitarnya yang secara aktif dilindungi oleh negara atas dasar nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

C. Pembahasan

Pada dasarnya berbagai persoalan yang muncul di bidang perkebunan, terutama yang berkaitan dengan investasi bidang perkebunan bersumber pada persoalan pengaturan distribusi hak atas tanah, hubungan perusahaan dan petani/pekebun, dan persoalan buruh lepas/harian perkebunan yang secara keseluruhan tercermin dari aturan hukum yang tidak harmonis, sehingga menimbulkan berbagai persoalan, sengketa maupun konflik yang berkepanjangan dalam pengembangannya.

1. Pengaturan Distribusi Hak atas Tanah Sebagai Faktor Produksi Utama Bidang Perkebunan Yang Signifikan Memicu Sengketa dan Konflik

Hukum adat mendeskripsikan hubungan manusia dengan tanah sebagai hubungan "*Magis Religius*". Perkembangan zaman menjadikan tanah sebagai benda yang memiliki *Multiple Value*, yaitu: 1. Nilai produksi; 2. Lokasi; 3. Lingkungan; 4. Sosial; 5. Politik; 6. Ekonomi, dan; 7. Nilai hukum, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah menjadi hal *vital dan strategis*⁶⁸.

Bagi masyarakat, tanah lebih dinilai sebagai asset yang cenderung tidak dapat digantikan/disubstitusi. Pada kondisi demikian, penguasaan/pemilikan tanah yang luas oleh perusahaan perkebunan (yang memandang tanah sebagai komoditas semata, sebagai bagian dari faktor produksi) melalui fasilitas dan kemudahan yang disediakan pemerintah, sehingga mengakibatkan terputusnya akses rakyat/petani untuk dapat

⁶⁸. I Gede AB Wiranata, *Op.cit*, Hlm 2.

memanfaatkan tanah guna memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya dinilai sebagai ketidakadilan oleh sebagian masyarakat, signifikan memicu sengketa tanah di bidang perkebunan berkepanjangan.

Bagi investor yang umumnya menganut paham ekonomi kapitalis menuntut agar faktor produksi di bidang perkebunan, terutama tanah dan buruh ditempatkan sebagai komoditas perdagangan dan diserahkan pada mekanisme pasar. Tuntutan demikian secara diametral berhadapan dengan paham demokrasi ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945 dan *Politik Agraria Populis/Neo Populis*, serta paham tradisional sebagian besar masyarakat Indonesia yang menempatkan tanah sebagai asset yang memiliki nilai magis religius yang menyatu dengan manusia karena keterikatannya secara emosional. Dalam perkembangannya, tanah menjadi benda yang memiliki beragam nilai (*multiple value*), oleh karena itu lebih dinilai sebagai asset yang menyatu dan tidak dapat dipisahkan dengan manusia Indonesia daripada hanya sebagai komoditas perdagangan.

Tekanan dunia internasional dan pihak swasta terhadap pemerintah sebagai bagian dari gelombang globalisasi⁶⁹ perdagangan dunia agar sumber daya alam/agraria (khususnya tanah) menjadi objek perdagangan (sebagai komoditas) dan kebutuhan investasi dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi mendorong rejim ORBA menganut teori *Trickle Down Effect*⁷⁰ yang dilaksanakan dengan mengundang peraturan pengadaan tanah yang menempatkan tanah sebagai komoditas perdagangan.

⁶⁹. Secara sederhana, globalisasi dapat difahami sebagai proses pengintegrasian ekonomi nasional bangsa-bangsa dalam suatu sistem ekonomi global, yang didasarkan pada ekonomi pasar yang memunculkan persaingan ekonomi global yang keras antar negara guna mendapatkan modal (penanaman modal/investasi-pen) bagi pembangunannya. Pada situasi demikian, negara harus merespons segala situasi dan keadaan yang muncul atau terjadi yang dapat menyebabkan terjadinya kemerosotan kualitas hidup warga negaranya sesuai dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) yang membenarkan negara ikut campur dalam segala bidang kehidupan demi menjamin kesejahteraan warga negaranya. Periksa: Arief Hidayat, "*Bernegara Itu Tidak Mudah*", Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang 4 Februari 2010, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Hlm 6-8.

⁷⁰. *Trickle Down Effect Theory* adalah, teori ekonomi yang pada intinya menyatakan bahwa, untuk dapat mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi agar dapat diperoleh keuntungan yang tinggi, dan dapat menyediakan lapangan kerja dalam jumlah besar dalam waktu yang tidak lama, diperlukan dana sangat besar yang hanya dapat diperoleh melalui penanaman modal. Selanjutnya, keuntungan yang diperoleh secara alamiah akan menetes/menyebarkan ke bawah/ke masyarakat/rakyat yang pada akhirnya akan mengurangi kemiskinan dan akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Teori inilah yang mendorong pemerintah pada masa Orba memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan pada investor untuk menanamkan modalnya, termasuk kemudahan untuk memperoleh hak atas tanah bagi penanaman modal di bidang perkebunan sebagai bagian dari fasilitas dan kemudahan yang diberikan pemerintah. Kebijakan demikian mengakibatkan terjadinya penguasaan tanah yang demikian luas oleh perusahaan perkebunan. Walaupun program ini memberi pemasukan yang besar bagi pemerintah, namun tetesan ke bawah dari keuntungan yang diperoleh (*Trickle Down Effect*) tidak sebagaimana yang diharapkan.. Menurut Boni Setiawan, pembangunan besar-besaran di bidang pertanian yang di kenal dengan "Revolusi Hijau", dan "Program Agro Industri" di bidang perkebunan, ternyata malah menimbulkan disparitas pendapatan dan tingkat hidup antara yang kaya dan yang miskin, serta mengakibatkan terampasnya tanah rakyat oleh perusahaan perkebunan, yang mengakibatkan ketergantungan rakyat pada perusahaan perkebunan, karena petani yang semula adalah pemilik tanah, sebagian besar termarginal menjadi buruh lepas/harian perusahaan perkebunan. Periksa: Boni Setiawan, "*Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum*, Dalam ", 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 3-5. Periksa juga : Sediono M.P. Tjondronegoro, *Op.cit*, Hlm 189-190.

Tindakan pemerintah yang menempatkan tanah sebagai komoditas bertentangan dengan UUPA yang menempatkan tanah sebagai asset. Sebagai contoh, fasilitasi dan kemudahan⁷¹ yang diberikan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk menunjang investasi dalam rangka program Agro Industri di bidang perkebunan mengakibatkan terjadinya penguasaan/pemilikan tanah yang demikian luas oleh perusahaan perkebunan; terputusnya akses petani terhadap tanah, serta marjinalisasi petani pekebun yang memiliki tanah menjadi buruh tani perkebunan yang tak bertanah yang menjadi pemicu terjadinya berbagai kasus, sengketa, bahkan konflik agraria, khususnya yang berkaitan dengan tanah perkebunan yang berkepanjangan di berbagai daerah di seluruh Indonesia.

Sistem pasar bebas juga menuntut perlakuan yang sama (nondiskriminasi) bagi semua pelaku ekonomi (domestik maupun asing). Asas nondiskriminasi dalam sistem pasar bebas memuat 5 (lima) prinsip, yaitu:

1. Prinsip *Most-Favoured Nation (MFN)*, bahwa suatu perdagangan mestilah dijalankan berdasarkan asas nondiskriminasi atau tidak membeda-bedakan antara satu anggota WTO dan anggota lainnya;
2. Prinsip *Non-Tariff Measures*, bahwa bagi negara-negara anggota WTO yang berprinsip melindungi industri dalam negeri haruslah sedapat mungkin dan sejauh mungkin menghindari perlindungan yang bersifat *Non-Tariff Measures*, jika diberikan perlindungan haruslah dengan perlindungan tarif, sehingga ukuran perlindungan akan menjadi jelas dan masih memungkinkan terjadinya kompetisi;
3. *National Treatment*, bahwa negara anggota WTO tidak membedakan perlakuan terhadap pelaku bisnis domestik dan para pelaku bisnis nondomestik, khususnya jika berasal dari negara anggota WTO tersebut;

⁷¹. Untuk meningkatkan investasi, termasuk di bidang perkebunan, pemerintah Orde Baru mengundang PMDN No.2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Acara Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Pemerintah Bagi Pembebasan Tanah Oleh Pihak Swasta, yang memungkinkan pihak swasta menggunakan PMDN No.15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengetani Tata Cara Pembebasan Tanah yang seharusnya hanya dapat digunakan untuk kepentingan pemerintah bagi pembebasan tanah untuk kepentingan swasta. Kedua PMDN yang bertujuan mempermudah pengadaan tanah bagi kegiatan pemerintah, maupun untuk investasi, termasuk di bidang perkebunan, secara substansial bertentangan dengan asas-asas hukum agraria yang diamanatkan UUPA, karena pengadaan tanah melalui prosedur pembebasan tanah secara substansial tidak berbeda dengan pencabutan hak atas tanah yang seharusnya hanya dapat dilakukan atas dasar kekuatan undang-undang; demi kepentingan umum, dan dilaksanakan dengan Keputusan Presiden, sebagaimana yang diatur dalam UU No.20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya. Pengadaan tanah untuk investasi adalah pembebasan tanah bukan demi kepentingan umum, tetapi kepentingan swasta/perdata, oleh karena itu harus dilakukan menurut prosedur hukum perdata, dan tidak dapat menggunakan prosedur pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Setelah mendapat berbagai kecaman, PMDN 15/75 dan PMDN 2/76 dicabut melalui Keppres 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pencabutan tersebut tidak mengakibatkan terhentinya pengambilan tanah rakyat untuk kepentingan investasi, karena hingga saat ini, belum ada peraturan pelaksanaan UUPA yang mengatur bagaimana kedudukan tanah-tanah individu, maupun tanah masyarakat yang umumnya tunduk pada hukum adat, mekanismenya, serta lembaga yang berfungsi menjembatani pengalihan kedudukan dari tanah adat menjadi tanah yang tunduk pada UUPA. Bahkan, bila dikaji lebih mendalam ternyata, dengan dasar HMN yang tidak jelas tafsir dan batasannya, pemerintah, atau rejim yang berkuasa cenderung melakukan pembatasan terhadap tanah-tanah masyarakat yang lebih banyak dimiliki/dikuasai berdasarkan hukum adat. Terakhir Keppres 55/93 dicabut dan diganti dengan Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

4. *Transparency* yaitu prinsip keterbukaan. Prinsip ini sangat penting untuk menjaga akuntabilitas dari organisasi WTO. Prinsip ini mencakup 2 (dua) segi yaitu, keterbukaan dari para anggota WTO jika ada *Trade Measures* yang baru dibuat atau yang lama diubah dan keterbukaan kepada para anggotanya terhadap kegiatan, *policy* atau kelembagaan baru dari WTO, dan;
5. *Quantitative Restriction/Quotas*, pembatasan perdagangan oleh anggota WTO hendaknya dilaksanakan melalui sistem penetapan kuota.”⁷²

Prinsip nondiskriminasi yang dianut rejim hukum ekonomi internasional masih menjadi perdebatan, apakah negara di dunia mampu melaksanakannya atau bersaing satu sama lain secara *fair*, karena di antara negara-negara di dunia terdapat perbedaan kemampuan ekonomi, sumber daya manusia, sumber daya alam, dan teknologi, sehingga predikat negara terkebelakang/miskin, berkembang dan maju tetap ada (dan menjadi salah satu alasan pihak yang kontra dengan pasar bebas yang dimotori WTO).

Perlakuan nondiskriminasi merupakan tuntutan perdagangan global, namun peraturan di Indonesia, misalnya UUPA secara tegas melakukan diskriminasi terbatas. Menurut UUPA, hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik (Vide Pasal 21 ayat (1). Orang asing, orang yang tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless*), orang yang kewarganegaraan rangkap (*bipatriide*), maupun badan hukum asing tidak dapat menjadi subjek hak milik atas tanah, andaipun hak milik atas tanah tersebut diperoleh karena peristiwa hukum, dalam jangka waktu tertentu harus dialihkan. Apabila tidak dialihkan dalam jangka waktu tertentu, hak milik atas tanahnya hapus demi hukum, tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara {Vide pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA}.

UUPA juga memberikan perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah untuk dapat mengakses agraria (bumi, air, dan ruang angkasa) serta wewenang yang bersumber pada hubungan hukum antara golongan ekonomi lemah dengan agraria yang diatur pada pasal 11 ayat (2) UUPA.⁷³

⁷². Munir Fuadi, "*Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum WTO)*", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, Hlm:15-16.

⁷³. Pasal 11 ayat (2) UUPA dirumuskan: "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah". Pasal 11 ayat (1) dirumuskan: "Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang tersebut dalam pasal 2 ayat 3 dan *dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas*". Pelaksanaan kewenangan negara di bidang agraria yang diatur pada Pasal 2 ayat (2) harus didasarkan pada asas "perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah" untuk dapat mengakses agraria, serta mencegah terjadinya penguasaan/pemilikan oleh orang maupun badan hukum terhadap bumi, air, dan ruang angkasa serta pelaksanaan wewenang yang bersumber pada hubungan hukum tersebut apabila pemilikan/penguasaan dan pelaksanaan wewenang tersebut mengakibatkan penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas (eksploitasi manusia oleh manusia-pen). Dalam penjelasan UUPA tidak dijelaskan yang dimaksud dengan golongan ekonomi lemah, hanya dirumuskan: "Pasal ini memuat prinsip perlindungan kepada golongan yang ekonomis lemah terhadap yang kuat. Golongan ekonomis lemah itu bisa warga negara asli maupun keturunan asing. Demikian pula sebaliknya". Pada penjelasan Umum II angka 2 hanya dinyatakan: "Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat, misalnya *perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, pula rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya*". Rumusan demikian, masih sangat kabur bila dihubungkan dengan pemilikan/penguasaan sumber agraria, karena UUPA tidak menentukan dengan tegas bagaimana kriteria kebutuhan kedua golongan tersebut apabila dihubungkan dengan

Bagi negara miskin dan berkembang tuntutan nondiskriminasi bagi semua pelaku ekonomi menimbulkan masalah dilematis, sensitif, dan kompleks, terlebih bagi Indonesia dengan penduduknya yang belum mapan, majemuk (plural), ekonomi lemah dengan pendidikan yang umumnya masih rendah, dan umumnya masih sangat menggantungkan pemenuhan kebutuhan hidup dan keluarganya dari pemanfaatan sumber daya alam, terutama tanah. Hal ini merupakan pemicu terjadinya sengketa dan konflik tanah perkebunan hampir di seluruh pelosok tanah air, bahkan setelah reformasi, di era otonomi daerah konflik pertanahan bertambah marak muncul ke permukaan dalam bentuk sengketa batas wilayah, baik antar desa, antar kecamatan, antar kabupaten/kota, bahkan antar provinsi. Di Sumatera Selatan, hampir di semua kabupaten/kota muncul sengketa batas wilayah yang umumnya dipicu oleh perebutan sumber daya alam.

Tumpang tindih (*overlapping*) pengaturan dan penguasaan sumber daya alam/agraria (termasuk tanah) yang bersifat sektoral oleh berbagai instansi pemerintah juga menimbulkan ketidakpastian hukum pengadaan tanah untuk investasi di bidang perkebunan.

Menurut AP.Parlindungan⁷⁴, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah kadangkala sama sekali tidak memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Sering terjadi, pada sementara instansi yang melaksanakan pembuatan peraturan di bidangnya dengan sikap arogansi, artinya tidak mau berkonsultasi atau memperhatikan kepentingan lain-lain instansi yang juga mengatur objek yang sama, ditinjau dari segi yang lain, sehingga sistem yang dikembangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA)⁷⁵ telah dirubah atau dilanggar, contoh: Undang-Undang Perkebunan, Undang-Undang Perikanan, Undang-Undang Pertambangan, Undang-Undang Tata Ruang, Undang-Undang Lingkungan Hidup, yang tidak lagi mengacu pada UUPA.

Menurut Abrar Saleng⁷⁶, terdapat kesan bahwa instansi terkait sulit diajak untuk berkoordinasi, dan cenderung bersikap arogan, sehingga menambah sulit upaya untuk menyelesaikan permasalahan tumpang tindih lahan/kawasan yang secara alamiah memang sulit dihindari, untuk menyelesaikannya diperlukan peraturan perundang-undangan tentang koordinasi antar sektor terkait dengan pengelolaan sumber daya alam/agraria.

Dengan demikian, dapat ditarik pengertian bahwa, penanaman modal di bidang perkebunan yang mempunyai peranan signifikan dalam pembangunan ekonomi dalam

penguasaan agraria, terutama tanah untuk golongan ekonomi lemah. UUPA juga tidak mengatur bagaimana hubungan hukum penguasaan tanah antara rakyat (terutama golongan ekonomi lemah) dengan perusahaan perkebunan yang memerlukan tanah yang luas, sedangkan luasan tanah yang tersedia bersifat terbatas. Kondisi demikian mengakibatkan terjadi perebutan/sengketa tanah antara rakyat dengan perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan hampir di seluruh wilayah di Indonesia.

⁷⁴. AP.Parlindungan, *Peninjauan Beberapa Produk Hukum Yang Berkaitan Dengan UUPA*”, Pidato Purna Bhakti disampaikan pada Sidang Senat Terbuka Universitas Sumatera Utara di Medan, Mei 1995, Hlm 9-13.

⁷⁵. Sebutan sebagai Undang-Undang Pokok Agraria adalah istilah resmi yang dimuat dalam BAGIAN KE LIMA Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan lebih dikenal dengan UUPA.

⁷⁶. Abrar Saleng, “*Hukum Pertambangan*”, UII Press, Jogjakarta, 2004, 94-95.

rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat belum didukung oleh peraturan investasi yang mampu memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan serta perlindungan hukum secara serasi dan seimbang pada berbagai pihak yang terkait dengan kegiatan investasi di bidang perkebunan (belum mampu menciptakan iklim investasi yang kondusif), oleh karena itu perlu ada pembaruan hukum/peraturan investasi di bidang perkebunan. Bagi masyarakat, investasi di bidang perkebunan yang memerlukan tanah yang sangat luas, sehingga menimbulkan banyak sengketa dan konflik dinilai sebagai kegiatan yang mengancam pemilikan/penguasaan tanah yang selama ini menjadi faktor produksi utama baginya, terutama bagi petani/ pekebun dalam memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, sehingga menimbulkan tuntutan dari investor maupun masyarakat agar pemerintah melakukan reformasi hukum di bidang agraria dan sumber daya alam, termasuk pengaturan pemanfaatan tanah di bidang perkebunan.

Secara politis, tuntutan masyarakat direnspons pemerintah melalui TAP MPR Nomor IX/MPR/2001⁷⁷ Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Secara yuridis, tuntutan masyarakat ditindak lanjuti pemerintah dengan mengundang Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (selanjutnya disebut Kepres 34/2003-pen). Amanat tersebut belum terlaksana, dan baru sampai pada penyusunan rancangan undang-undang tentang sumber daya alam dan hukum tanah.

Di bidang investasi perkebunan, pemerintah mengundang 2 (dua) Undang-Undang baru, yaitu UU PM, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan (selanjutnya disingkat UUPerkeb-pen) dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85, Penjelasannya termuat dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 441. Namun, fakta menunjukkan sengketa dan konflik tanah perkebunan masih tetap terjadi, dan tidak mengalami penurunan yang signifikan.⁷⁸ Hal ini merupakan indikasi bahwa, peraturan yang mengatur pemanfaatan tanah untuk perkebunan, terutama untuk investasi perkebunan belum memenuhi keadilan masyarakat.

Untuk meminimalisasi dampak negatif investasi, pemerintah seharusnya melakukan upaya preventif, yaitu melakukan kajian mendalam sebelum mengundang peraturan investasi, dan dalam pemberian izin investasi, karena investasi sebagai strategi harus difahami dari perspektif mikro, maupun perspektif makro⁷⁹.

⁷⁷. Tap MPR adalah produk politik, bukan aturan hukum. Tap MPR menjadi sandaran legitimasi politis presiden dalam menjalankan pemerintahan, termasuk menjadi dasar politis pembentukan peraturan, pemberi arah pembangunan hukum, dan menjadi sumber nilai, asas, konsep, dan prinsip bagi pembentukan peraturan (hukum tertulis). Tap MPR adalah sumber hukum material, sebagaimana keputusan hakim, doktrin, dan kesadaran hukum masyarakat.

⁷⁸. Sebagai contoh, Menurut Direktur LBH Palembang, Eti Gustina, pada tahun 2009 terjadi peningkatan kasus tanah antara masyarakat dengan perusahaan di Sumatera Selatan, dari 51 kasus pada tahun 2008 menjadi 70 pada tahun 2009, diikuti meningkatnya jumlah korban. Bahkan pada kasus Rengas terdapat 20 petani yang tertembak pada konflik terbuka yang terjadi, sementara menurut Kepala Biro Pemerintahan Sumsel, Mulyadin Rohman, sengketa lahan di Sumatera Selatan tahun 2009 berjumlah 90 sengketa. Periksa: Harian Seputar Indonesia, "40 Kasus Belum Tuntas", 3 Januari 2010. Periksa juga: Tempo Interaktif, "Sengketa Lahan Masih Mendominasi", diakses 21 Agustus 2010.

⁷⁹. 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.

Dalam rangka meminimalisasi dampak negatif investasi, pembentukan peraturan yang selama ini lebih cenderung menggunakan *Top Down Policy*⁸⁰ sudah seharusnya dirubah dengan mengembangkan kerjasama *sinergis*⁸¹ antara pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah, sejalan dengan era demokrasi dan otonomi daerah, karena yang paling merasakan dampak negatif langsung dari investasi adalah daerah dan masyarakatnya, terutama masyarakat yang berdiam di sekitar lokasi beroperasinya kegiatan investasi.

Sebagai negara hukum⁸², maka pemerintah dalam menjalankan kewajibannya membangun perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan nasional, yaitu masyarakat adil dan makmur berwenang membentuk peraturan⁸³

⁸⁰. Pembentukan peraturan dengan pola *Top Down* adalah pembentukan peraturan yang didasarkan atas hubungan yang bersifat subordinasi antara pemerintah (pusat) dan daerah, dan tanpa partisipasi daerah maupun partisipasi publik dalam proses pembentukannya. Pembentukan peraturan dengan pola demikian merupakan wujud dominasi pusat terhadap daerah, dan sangat dipengaruhi oleh mazhab hukum *legisme*. Periksa: Firman Muntaqo, "*Pengaruh Mazhab Positivisme Hukum dan Nonpositivisme di Indonesia*", Jurnal Masalah-Masalah Hukum', Vol.35 No.3 Juli-September 2006, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Hlm 344. Periksa juga : Soediono.M.P.Tjondronegoro, , "*Persoalan-Persoalan Institusional dan Administratif*", Dalam, Frans Husken, et. All, "*Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*", Perwakilan KLTV dan PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, PT. Grasindo, Jakarta, 1997, Hlm 309-310.

⁸¹. Berdasarkan pengakuan adanya kebhinneka-an (*hetero-genitas*) diantara bangsa Indonesia, maka dalam pembangunan hukum (peraturan-pen) di Indonesia hendaknya tidak lagi berdasarkan *Top Down Policy*, ataupun hanya *Bottom Up Policy*, akan tetapi *sinergi* antara keinginan pemerintah (pusat-pen) dan pemerintah daerah yang diistilahkan dengan pembangunan hukum atas dasar "paradigma hukum transisional". Periksa: Rumusan Seminar Hukum "*Solusi Permasalahan Hukum Pasca Bencana Bencana Gempa dan Tsunami di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam*", Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNDIP, Grand Candi Hotel, Semarang, 31 Mei-2 Juni, 2005, Hlm 3.

⁸². BAB I Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 Perubahan Ke Tiga disahkan 10 November 2001 dirumuskan: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Philipus Mandiri Hadjon menyatakan bahwa, Negara Hukum Indonesia adalah "Negara Hukum Pancasila" yang dijiwai oleh nilai-nilai/sila-sila Pancasila sebagai Dasar Negara, dengan karakteristik: 1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan; 2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara; 3. Prinsip-prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; 4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.. Dalam Negara Hukum Pancasila asas kerukunan merupakan dasar hubungan antara pemerintah dan rakyat. Kerukunan akan tercipta apabila hubungan hak dan kewajiban antara pemerintah dan rakyat dapat diatur dalam tatanan hukum yang harmonis (Philipus Mandiri Hadjon menggunakan istilah: "seimbang".- pen.); hubungan antar lembaga tidak di dasarkan atas pembagian kewenangan yang bersifat sektoral, akan tetapi lebih berdasarkan atas fungsinya yang diatur secara proporsional artinya, ada batasannya. Hubungan fungsional yang proporsional tentunya mengharuskan kekuasaan negara untuk melakukan koordinasi dan siskronisasi dalam proses pembentukan berbagai peraturan, agar peraturan yang dikeluarkan tidak tumpang tindih, sehingga dapat menimbulkan sengketa antar kekuasaan negara, atau bahkan menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan di masyarakat. Periksa: Philipus M. Hadjon, "*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*", Bina Ilmu, Surabaya, 1987, Hlm 90

⁸³. Dalam tulisan ini hukum lebih dimaknakan sebagai "Peraturan", untuk menunjuk secara lebih tepat produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang dari segi bentuknya adalah tertulis, dari segi substansi sifatnya adalah keluar atau mengikat umum, yang di dalamnya mengandung norma yang selama ini merupakan bagian dari pengertian yang lebih luas, dan lebih dikenal dengan berbagai istilah. Menurut Febrian, Peraturan terdiri dari, "aturan hukum" dan "ketentuan kebijaksanaan", karena keduanya mempunyai sifat mengatur, hanya saja "aturan hukum" sumbernya adalah kewenangan atribusi dan

sebagai landasan operasional pelaksanaan pembangunan perekonomian dan kesejahteraan sosial, yang diatur pada dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (5).

Idealnya, muatan pasal peraturan sebagai landasan operasional pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dalam rangka pembangunan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial didasarkan asas dan prinsip perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (1), (3), dan ayat (4) yaitu: asas kekeluargaan ; asas demokrasi ekonomi yang mengandung prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan, serta kesatuan ekonomi nasional, serta asas sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, namun pada kenyataannya UUPM dan UUPerk terindikasi lebih ditujukan untuk memfasilitasi agar investor tertarik menanamkan modal sebesar-besarnya di Indonesia.

Kesulitan yang dialami negara/pemerintah Indonesia dalam membentuk peraturan HAM Ekonomi, Sosial dan melaksanakan penegakannya muncul karena perbedaan penafsiran antara rejim hukum internasional dan rejim hukum nasional terhadap substansi dan standar HAM, kemajemukan kultur masyarakat dan hukum di Indonesia yang menjadi sumber nilai dan asas pembentukan peraturan di Indonesia, seharusnya tidak menjadi alasan untuk mengorbankan kepentingan rakyat dalam mengakses tanah dalam memenuhi kebutuhan hidup dan keluarganya.

Dalam penegakan HAM Ekonomi, hukum internasional mengatur tentang hak negara atas sumber daya alam/agraria yang ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi dunia ke tiga atas sumber daya alam/agraria yang dimilikinya, khususnya tanah yang selama ini mengalami deteorisasi atas sumber daya alam/agraria sebagai akibat dari eksploitasi oleh negara-negara maju dan kekuatan-kekuatan ekonomi asing melalui berbagai bentuk investasi.⁸⁴

Pasal 1 ayat (2) *The Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (selanjutnya disingkat dengan *ICESCR*-pen) menentukan, rakyat suatu negara berhak untuk mengatur kekayaan dan sumber daya alamnya sesuai dengan kebutuhannya, tanpa mengabaikan kewajibannya yang timbul dalam hubungan ekonomi internasional. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) *ICESCR* dapat ditarik pengertian, yang dikehendaki oleh hukum ekonomi internasional adalah harmonisasi antara sistem hukum ekonomi internasional dengan sistem hukum ekonomi nasional dalam rangka menegakan HAM Ekonomi sebagai *positive rights*.⁸⁵

ICESCR memberi hak (kebebasan) kepada negara penerima investasi untuk membentuk peraturan investasi yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam

delegasi, bentuknya tertulis, dari segi substansi dan sifatnya adalah mengikat umum atau berlaku keluar, sedangkan “ketentuan kebijaksanaan” juga merupakan aturan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai konsekwensi dari peranannya sebagai lembaga negara dan pemerintah dalam menghadapi situasi konkrit yang tidak mempunyai sifat mengatur, hanya ditujukan pada badan atau pejabat tata usaha itu sendiri, dan tidak mengikat umum (hanya berlaku ke dalam) dan dibentuk atas dasar *Fries Ermessen*. Periksa: Febrian, “Hirarki Aturan Hukum Di Indonesia”, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, Hlm 50-85. Dalam UU No.10/2004 ketentuan kebijaksanaan dikenal dengan *keputusan administrasi yang sifatnya tidak mengatur umum* (Vide Penjelasan Pasal 54 UU No.10/2004) yang dibentuk berdasarkan pasal 54 UU No.10/2004, yang pembentukannyapun harus tunduk pada UU No.10/2004.

⁸⁴. Rahmat Bowo Suharto, “*Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*”, PT. Tiara Wacana, Yogya, Februari 2001, Hlm ix.

⁸⁵. *Ibid.*

untuk kepentingan investasi sesuai dengan ideologi dan falsafah dari negara/bangsa yang bersangkutan, yang dijabarkan dalam konstitusinya sebagai asas dan prinsip pengelolaan sumber daya alam dalam rangka mencapai tujuan nasionalnya masing-masing, tanpa mengabaikan kewajibannya negara yang bersangkutan yang timbul dalam hubungan ekonomi internasional. Dengan demikian, secara teoritis terdapat kewenangan yang cukup bagi negara/pemerintah penerima investasi untuk dapat menciptakan peraturan investasi di bidang perkebunan yang berkeadilan, berkepastian, dan berkemanfaatan, serta mampu memberikan perlindungan hukum yang serasi dan seimbang bagi semua pihak yang terkait dengan investasi di bidang perkebunan.

2. 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. Wuriastuti⁸⁶, 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 tradisional, 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 memberikan perlindungan terhadap kepentingan semua pihak yang terkait dengan peraturan yang dibentuk pemerintah.

Dari perspektif 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. Natabaya⁸⁷, tetap saja peraturan pada dasarnya adalah produk politik

⁸⁶. Maria R. Wuriastuti, "*Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, Hlm. 109-110.

⁸⁷. 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 masyarakat (*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.

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 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 selanjutnya 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 Rahardjo⁸⁸, 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 Ilmu preskriptif 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 perspektif 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 kebenarannya 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;

⁸⁸. *Ibid.*

- (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 Lubis⁸⁹ menafsirkan, bahwa aspirasi akan terciptanya kesejahteraan umum, berarti aspirasi akan terciptanya suatu tata bina negara dan tata pemerintahannya yang mampu mencerminkan, mengemban dan mengejawantah 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 menentukan 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 (masyarakat 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) Tjambang-tjambang produksi yang penting bagi Negara dan jang menguasai hadjat hidup orang banjak dikuasai oleh Negara.
- (3) Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung di dalamnja 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 masjarakatlaj jang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian disusun 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 tjambang-tjambang 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 ditindsnja.

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

⁸⁹ M. Solly Lubis. 1985. “Pembahasan UUD 1945”, Alumni, Bandung, hlm. 25 dan 63.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

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 anggota-anggota masyarakat (Prinsip pemilikan dan produksi oleh masyarakat);
 - b. Prinsip koperasi sebagai wahana usaha bersama berdasarkan kekeluargaan;
 - 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 kekeluargaan adalah koperasi.

Dalam Musyawarah Nasional Pembangunan yang dilaksanakan di Jakarta pada tahun 1957, Mohammad Hatta⁹⁰, 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 asas kekeluargaan.

Asikin Kusuma Atmadja⁹¹ memaknai asas kekeluargaan dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang sesuai dengan Pasal 33 ayat (1), adalah: menolak paham 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 kekeluargaan 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 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

⁹⁰ Bung Hatta, dalam Endang Suhendar & IfdHlm Kasim.,ed."Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Kebijakan Pertanahan OrdeBaru", ELSAM,Jakarta,1996, Hlm 18

⁹¹ 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.

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 ideal⁹² untuk mengklasifikasi politik hukum atas dasar, yaitu, a. Penguasaan Tanah; 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 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 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 Hatta⁹³, Bapak Ekonomi Kerakyatan, dan desainer Pasal 33 UUD 45 yang menjadi dasar pembangunan agraria, termasuk pembangunan hukum pertanahan di bidang perkebunan, terdapat 5 (lima) prinsip dasar hubungan antara subjek-subjek hukum di bidang pertanahan, yaitu:

⁹². 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, Hlm 67-68.

⁹³. Bung Hatta, Loc.cit..

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.

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 Penjelasan 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 yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat/asas campur tangan negara.

Untuk lembaga ekonomi, menurut UUD 1945 sebelum amandemen, koperasi adalah bangun perusahaan utama yang menjadi sarana untuk memwadahi berbagai hubungan hukum dalam pemanfaatan agraria/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 penggunaan tanah oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
4. Prinsip tanah tidak boleh menjadi komoditi, dan;
5. Prinsip kerukunan 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 penanaman modal di bidang perkebunan sebagai bagian dari pembangunan perekonomian dalam rangka mewujudkan Kesejahteraan sosial, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat diimplementasikan 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 perumusannya

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-besarnya kemakmuran rakyat atas dasar nilai keadilan sebagaimana yang diamanatkan Pancasila.

Kondisi di atas, mengakibatkan amandemen UUD 1945 pertama sampai dengan keempat menimbulkan kontroversi di kalangan cendekiawan (*intellectual*) maupun dari masyarakat sipil, berkisar pada materi perubahan (*substansial*) maupun dari segi proses amandemen.

Menurut Ridwan Saidi,⁹⁴ 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 paham 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 Mubyarto⁹⁵, perubahan Judul BAB XIV UUD 1945 tentang Kesejahteraan Sosial, menjadi Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial adalah perubahan yang menyesatkan. Perubahan tersebut terjadi karena (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

⁹⁴ Berpengalaman sebagai *legal drafter* mewakili F-PPP di DPR RI pada Badan Pekerja MPR RI dan Pansus pelbagai RUU dalam periode DPR/MPR RI periode 1977-1982 dan 1982-1987.

⁹⁵ 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

ingin mengusur asas kekeluargaan pada ayat (1), karena mengira asas kekeluargaan menolak sistem ekonomi pasar yang berprinsip efisiensi. Perekonomian yang berdasarkan kekeluargaan (ekonomi Pancasila) tidak berarti sistem ekonomi bukan pasar.

Berkaitan dengan penghapusan Penjelasan UUD 1945, Mubyarto⁹⁶ 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 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 berlangsung. 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.

⁹⁶. *Ibid.*

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-syaratnya⁹⁷.
- (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

⁹⁷. Sebagai pelaksanaannya lihat PP No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

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 pemanfaatan 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 rakyat Indonesia sebagaimana yang dirumuskan 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,⁹⁸ 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 mengakibatkan 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

⁹⁸ Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi – Pembahasan Dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2007, hlm. 19

pengadaan HGU dalam UUPA-pun bertentangan dengan tujuan UUPA untuk mencapai sebesar-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 pemerataan 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 Hatta⁹⁹ 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 dasar¹⁰⁰ 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 penggunaan tanah, dalam hal ini *tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dan negara* karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama.

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 Hatta¹⁰¹ menyatakan, bahwa: Tanah perkebunanpun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan”. Boedi Harsono¹⁰² 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.¹⁰³

⁹⁹. Bung Hatta, *Op.cit.* Hlm.19..

¹⁰⁰. *Ibid*, Hlm. 18.

¹⁰¹. *Ibid*.

¹⁰². Boedi Harsono, *Op.cit.*, Hlm. 286.

¹⁰³. Firman Muntaqo, *Op.,cit.*, Hlm. 806.

Apabila rumusan pasal UUPA dilihat dari optik politik agraria populis/neo populis yang diamanatkan UUPA yang tujuan utamanya adalah untuk sebesar-besarnya 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:

- (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 inti-plasma 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 menanamnya tanpa alas hak, tidak memberikan ganti rugi, tidak dapat menunjukkan bukti hak sebagaimana yang diatur dalam UUPA, sulit untuk ditemui secara langsung, dan menggunakan aparat 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 pemilikinya 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 Muhadar¹⁰⁴, 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
 - 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 yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya 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.

¹⁰⁴. Muhadar, "*Viktimisasi Kejahatan di Bidang Pertanahan*", Laksbang, Yogyakarta, 2005, Hlm.348.

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 mengkomodir 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 kebutuhan 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 konstitusionalnya 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 menegakkan 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 penanam 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 sebagai memegang Hak Menguasai, sejalan dengan Penjelasan UUPA, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Menurut Bung Hatta,¹⁰⁵ 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). Hubungan antara Bangsa Indonesia dengan bumi dan 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, 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 pemeliharannya;
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.

Oleh 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

¹⁰⁵. Bung Hatta, *Op.cit.* Hlm 18.

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 melampaui 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 Parlindungan¹⁰⁶, 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 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 hukum¹⁰⁷ yang di dalamnya mengandung nilai-nilai, asas-asas, kaedah-kaedah, dan ketentuan hukum 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.

¹⁰⁶. AP. Parlindungan, *“Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria”*, Mandar Maju, Bandung, Hlm.147.

¹⁰⁷. Soedikno Mertokusumo, *“Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)”*, Liberty, Yogyakarta, 1988, Hlm 38.

Menurut Ateng Syaifuddin¹⁰⁸, 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 Agraria. Adapun pelaksanaannya akan diatur dalam berbagai Undang-Undang, peraturan-perturan Pemerintah dan peraturan perundangan lainnya.

Berdasarkan perspektif UUPA, pemanfaatan tanah untuk kegiatan penanam 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*)¹⁰⁹, 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-besarnya 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 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

¹⁰⁸. 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.

¹⁰⁹. Firman Muntaqo, Op.Cit, Hlm .800.

hak rakyat untuk dapat mengakses hak atas tanah melalui penegakan 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 masyarakat, melalui pemberian berbagai fasilitas kepada perusahaan perkebunan melalui penanaman modal di bidang perkebunan, bukan memberikan perlindungan dan fasilitas kepada rakyat di bidang perkebunan 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. 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 Reversal of Hierachi (pembalikan hirarki)*, dengan cara menempatkan kembali masyarakat/rakyat sebagai pihak 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. Balkin¹¹⁰ 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: berbeda-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.¹¹¹ Oleh karena itu, harmonisasi hukum adalah suatu keniscayaan yang seharusnya terus diupayakan dalam pembentukan dan pelaksanaan politik hukum pertanahan, termasuk politik hukum pertanahan bagi

¹¹⁰. 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.

¹¹¹. Sutandyo Wigjosoebroto" *Hukum, Paradidma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*", 2002, hal 555.

penanaman modal di bidang perkebunan, sebagai bagian dari politik hukum agraria di bidang perkebunan.

Dekonstruksi 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 transformatif 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.¹¹²

Sutandyo Wigjosoebroto 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 menitik 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.¹¹³ Dengan demikian, maka dekonstruksi hukum pertanahan di bidang perkebunan maupun hukum agraria hanya dapat berhasil apabila didukung oleh adanya gerakan sosial politik.

D. Simpulan

1. Bagaimana harmonisasi peraturan yang mengatur pemanfaatan tanah bagi pembangunan perkebunan ?; 2. Faktor-faktor apa yang signifikan berpengaruh terhadap harmonisasi peraturan pemanfaatan tanah di bidang perkebunan ?, dan; 3. Bagaimana konsep hukum pemanfaatan tanah dalam rangka pembentukan hukum perkebunan yang harmonis sebagai sarana penegakan HAM Ekonomi sebagai strategi pemberantasan kemiskinan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat ?

A. 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 berfokus 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.

¹¹². Huberto Mangabeira Unger, dalam Ibid, hal 81.

¹¹³. 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 penanam 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 Reversal 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.

Daftar Bacaan

1. Abrar Saleng, "*Hukum Pertambangan*", UII Press, Jogjakarta, 2004
2. 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
3. Achmad Sodiki "*Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan di Kabupaten Malang : Studi tentang Dinamika Hukum*" , Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
4. Achmad Romson, "*Sertifikasi Hak-Hak Atas Tanah Masyarakat Sekitar PT.TEL*", Proposal Pemberdayaan Masyarakat Sekitar, Unit Penelitian Fakultas Hukum UNSRI, 1999
5. A.Hamid S. Attamimi, "*Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan (Hukum Tata Pengaturan)*", Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI, 20 September 1993,
6. Amiroeddin Syarif, "*Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*", Penerbit Bina Aksara, tanpa tahun.

7. 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
8. Arief Hidayat, “*Bernegara Itu Tidak Mudah*”, Pidato Pengukuhan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Tembalang 4 Febrari 2010, Badan Penerbit Universitas Diponegoro
9. Bagir Manan.. “*Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*”, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992
10. Boedi Harsono, “*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasannya, Jilid I: Hukum Tanah Nasional*”, Djambatan, Jakarta, 1999,
11. Berita Musi Com, “*Tuntaskan Sengketa LahanPTPN VII Dengan Petani*”, diakses 21Agustus 2010
12. Bernard Arief Sidharta, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 2000 ,
13. Boni Setiawan, “*Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Tinjauan Umum, Dalam* ”, 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, 19
14. C.F.G. Sunaryati Hartono, “*Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*” Alumni, Bandung, 1991, Hlm.1. Lihat juga: Sunaryati Hartono, “*Apakah The Rule of Law itu*”, Alumni, Bandung, 1976,
15. C.F.G. Sunaryati Hartono, “*Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (Materi Hukum, Proses dan Mekanisme) Dalam PJPT II, dalam Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman*”, Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Sebagai Modal Pembangunan Hukum Nasional Dalam PJP II”, BPHN-Jakarta, Juli 1995
16. Charles Samford, “*The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*”, Basil Blackwell, Oxford-UK, New York-USA, 1989
17. Edi Suharto, “Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos,” makalah, dalam Seminar Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan Melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia, Wisma MM UGM tanggal 25 Juni 200
18. Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2007
19. Dimity Kingsford Smith, “Interpreting the Corporation Law-Purposive, Practical Reasoning and the Public Interest”, (1999), *Journals of Sidney Law Review*
20. Febrian, “Hirarki Aturan Hukum Di Indonesia”, Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004,
21. Firman Muntaqo”*Studi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Pabrik Pulp PT. Tanjung Enim Lestari di Kabupaten Muara Enim Prpvinsi Sumatera Selatan: Suatu Tinjauan Sosioyuridis*”, Unit Penelitian Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 2001, Hlm 38-42.

22. 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
23. Firman Muntaqo, "*Pengaruh Mazhab Positivisme Hukum dan Nonpositivisme di Indonesia*", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Vol. 35 No. 3 Juli-September 2006, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
24. Firman Muntaqo, "*Karakter Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*", Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, Hlm 1. Periksa juga:
25. Frans Husken, et. All, "*Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*", Perwakilan KLTV dan PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, PT. Grasindo, Jakarta, 1997, Hlm 309-310
26. 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
27. H.L.A. Hart, "*The Concept of Law*", The English Language Book Society and Oxford University Press, London-Great Britain, . 1972.
28. Hendar Laudjeng dan Rikardo Simarmata, "*Pendekatan Mazhab Hukum Yang Non Positivistik Dalam Bidang Sumber Daya Alam: Pengalaman di Sumba, Kalbar, Sulteng, Maluku, dan Papua*", 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
29. I Gede AB Wiranata, "*Urgensi Pengaturan Tanah Sebagai Objek Investasi di Era Globalisasi*", Jurnal Spektrum Hukum, Vol.03/No.1/April 2005
30. I Gede AB Wiranata, "*Hukum Adat Indonesia Perkembangannya dari Masa ke Masa*", Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005
31. ¹. I.Gede A.B.Wiranata, "*Reorientasi Terhadap Tanah Sebagai Objek Investasi*", Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006
32. I.Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, "*Memahami Ilmu Negara & Teori Negara*", Replika Aditama, Bandung, 2009
33. Harian Seputar Indonesia, "*40 Kasus Belum Tuntas*", 3 Januari 2010. Periksa juga: Tempo Interaktif, "*Sengketa lahan Masih Mendominasi*", diakses 21 Agustus 2010.
34. Iman Soetikno, "*Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*", Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987
35. Maria R Ruwiastuti, "*Sesat Pikir Politik Hukum Agraria, Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas hak-Hak Adat*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, Hlm 109-110.
36. Jeddawi, Murtir, "*Memacu Invertaso di Era Otonomi Daerah*, UII Press, Yohyakarta, 2005

37. Jeremy Bentham dalam Muhamad Erwin dan Amrullah Arpan. 2007. *Filsafat Hukum Renungan untuk Mencerahkan Kehidupan Manusia di Bawah Sinar Keadilan*. Palembang: Universitas Sriwijaya.
38. ¹. Jimly Asshidiqie, dalam Yuliandri “ *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*”, Rajawali Press, Jakarta, 2009
39. J.HLM. Fitzgerald, “*Salmond on Jurisprudence*”, dalam Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1966
40. John Locke, dalam Hermien Hadiati Koeswadji. dalam Hermien Hadiati Koeswadji, “*Hukum Kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum dalam mana Dokter sebagai Salah Satu Pihak)*”, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998
41. John Rawls, “*Theory of Justice*”, Oxford University Press Inc, New York, 1971.
42. Joseph Raz, “ *The Concept of Legal System, An Introduction to the Theory of the Legal System*”, Oxford University Press, London, 1973
43. Khairandy, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002,
44. Kusnu Goesniadhi, “*Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan : Lex Specialis Suatu Masalah*”, JP Books, Surabaya, 2006
45. Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2004. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
46. **Lawrence M. Friedman, “The Legal System: A Social Science Perspective”, Russell Sage Foundation, New York, 1975**
47. Marzuki, *Analisis Perekonomian Nasional dan Internasional: Kebijakan Ekonomi, Ekonomi Kerakyatan, Perbankan, Kredit, Uang, Pasa Modal, BUMN, Privatisasi, Pengusaha Utang Luar Negeri, dan Isu Ekonomi Sektoral*, Mitra Wacana Media, Jakarta 2005
48. M.Solly Lubis, “*Landasan dan Teknik Perundang-undangan*”, Bandung, Mandar Maju, 1995
49. Meuwissen, “Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum”, diterjemahkan oleh Bernard Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2007, Hlm. Hlmn 194.
50. Midgley, James, *Growth, Redistribution and Welfare, Toward Social Investment*, 2003.
51. Mochtar Kusumaatmadja, “*Pembinaan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Nasional*”, Binacipta, Bandung, 1986
52. Mohammad Hatta, dalam dalam Noer Fauzi, “*Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial*”, dalam: Dianto Bachriadi, (editor, et-al), “*Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*”, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1997
53. Moh. Mahfud MD, “*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*” (Edisi Revisi), Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2001
54. Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparatur Pemerintahan dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992
55. Muhammad Syaifuddin, “*Menggagas Hukum Humanistis Komersial (Upaya Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Kurang dan Tidak Mampu Atas*

- Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Swasta Berbadan Hukum Perseroan Terbatas*), Mandar Maju, Bandung, 2009
56. 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
 57. Muladi, Materi Disampaikan pada Penutupan Kuliah Semester II PDIH UNDIP, Semarang, Agustus 2005.
 58. Munawaroh Hasibuan, "Studi Terhadap Sengketa Penguasaan Hutan Rimbo Sekampung dan Hutan Perladangan Adat antara PT.Musi Hutan Persada dengan Warga Benakat Muara Enim", Skripsi, Fakultas Hukum UNSRI, Palembang, 2000, Hlm 63. Lihat Juga:
 59. Munir Fuadi, "Hukum Dagang Internasional (Aspek Hukum WTO)", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004
 60. ¹.Noer Fauzi & Dianto Bachriadi, "Hak Menguasai dari Negara (HMN) Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan", dalam: "Usulan Revisi UUPA 1960; Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria", KRHN & KPA, Jakarta, 1998
 61. Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia", Bina Ilmu, Surabaya, 1987,
 62. Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia", PT. Bina Ilmu, Surabaya, . 1987.
 63. Philipus M. Hadjon, "Pemerintahan Menurut Hukum (Weten Rechtmatige Bestuur)", Yuridika, Cet Pertama, Agustus 1993
 64. Philipus Mandiri Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum", Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian Pengembangan Hukum, bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 11-12 Juni 1997, Hlm. 6-7.
 65. Kompas, Bisa Ada 15,68 Juta Orang Miskin Baru, Kamis, Tanggal 8 Mei 2008, Harian Nasional, Jakarta, hal. 1 dan 15.
 66. Ida Bagus Rahmadi Supancana, "Kerangka Hukum Kebijakan Investasi Langsung", Ghalia Indonesia, Bogor, 2006
 67. Lemaire, W.L.G., "Het Recht in Indonesia", dalam: Abdurrahman, "Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria", Alumni, Bandung, 1985
 68. Midgley, James, Growth, Redistribution and Welfare, *Toward Social Investment*, 2003
 69. Mudrajad Kuncoro, "Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan", UPP AMP YKPN, Yogyakarta, Tanpa tahun,
 70. M. Solly Lubis. 1985, "Pembahasan UUD 1945", Alumni, Bandung
 71. 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
 72. Peter Mahmud Marzuki "Penelitian Hukum", Prenada Media, Jakarta, 2005
 73. Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto., "Perundang-Undangan & Yurisprudensi", Alumni, Bandung, 1979
 74. Quinney, Richard, *The Prophetic Meaning of Modern Welfare State*. 1999

75. Rahmat Bowo Suharto, *“Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam”*, PT. Tiara Wacana, Yogya, Februari 2001
76. Roger Conterrell, *“Jurisprudence: A Crittical Introduction to Legal Philosophy”*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992
77. Rumusan Seminar Hukum *“Solusi Permasalahan Hukum Pasca Bencana Bencana Gempa dan Tsunami di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam”*, Diselenggarakan oleh Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) UNDIP, Grand Candi Hotel, Semarang, 31 Mei-2 Juni, 2005,
78. Sajipto Rahardjo, *“Hukum Progressif: Hukum Yang Membebaskan”*, Jurnal Hukum Progressif Vol.I/No.1/April/2005, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro,
79. Siregar, Doli D, *Manajemen Aset, Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan Secara Nasional Dalam Konteks Kepala Daerah Sebagai CEO’s Pada Era Globalisasi & Otonomi Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004
80. S.Kalo, *“Masyarakat Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan antara Masyarakat dan PTP I Sumatera Utara”*, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, 2001
81. Spicker, Paul, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall, 1995
82. Sri Redjeki Hartono, *“Kapita Selekta Hukum Ekonomi”*, Mandar Maju, Bandung, 2000
83. **Sri Redjeki Hartono, “Pentingnya Pengaturan Yang Baik Di Bidang Hukum Bisnis Khusus Investasi”, Jurnal Spektrum Hukum Volume: 02/Nomor 1/April 2005,**
84. Sri Soemantri. R. Matrosoewignyo, *“Hak Menguji Materil di Indonesia”*, Alumni, Bandung, 2000,
85. Soediono.M.HLM.Tjondronegoro, , *“Persoalan-Persoalan Institusional dan Administratif”*, Dalam, Frans Husken, et. All, *“Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru”*, Perwakilan KLTV dan PT.Gramedia Widiasarana Indonesia, PT. Grasindo, Jakarta, 1997,
86. Suara Merdeka, 15 April 2005, Hlm.1.
87. *United Nations Development Programme. Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change, Human Solidarity in a Divided World*, New York: Palgrave McMillan, 2007
88. Yusriadi, *“Perubahan Konsep Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah di Kalangan Warga Masyarakat Sekitar Daerah Industri”*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro-Semarang, 2003