

# KEBIJAKAN PERTANAHAN PADA ERA OTONOMI DAERAH DI BIDANG HAK GUNA USAHA PERKEBUNAN\*

Suhariningsih\*\*

## *Abstract*

*Land policy in the right to cultivate (plantations) should be reorganized, because the politics of economic development law in the reformation era seems to favour free market. Therefore, agrarian reform is needed to create a balance of interests between holders of land tenure's right to cultivate (plantation) and popular interests.*

## *Abstrak*

*Kebijakan pertanahan di bidang Hak Guna Usaha (HGU Perkebunan) perlu ditata kembali, mengingat politik hukum pembangunan ekonomi di era reformasi mengarah pada pasar bebas. Oleh karena itu, reforma agraria diperlukan untuk menciptakan keseimbangan kepentingan struktur penguasaan tanah antara pemegang HGU Perkebunan dengan kepentingan rakyat.*

**Kata Kunci:** kebijakan pertanahan, kesejahteraan rakyat.

## **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 telah menetapkan Program Pembangunan Nasional dalam poin IV nomor 1.5 dengan menyebutkan, “Mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, di dalamnya menetapkan mengenai sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi dan demokrasi.” Petunjuk tersebut menjadi landasan pemerintah untuk menetapkan kebijakan pertanahan nasional, tentunya di Era Otonomi Daerah.

Banyak pihak yang hendak mem-

berikan sumbangan pemikiran memaknai kebijakan pertanahan yang tepat, cocok dengan situasi dan kondisi Indonesia saat ini khususnya di bidang pertanahan, ada Bapenas, BPN dan LSM pemerhati persoalan pertanahan di Indonesia. Hal ini justru menjadi hambatan dalam implementasi penetapan kebijakan sampai pada tingkat operasional kebijakan di bidang pertanahan oleh pemerintah. Karena pemerintah tidak melakukan koordinasi dengan baik dalam menyamakan persepsi mengenai ide-ide kebijakan pertanahan yang menyejahterakan rakyat.

## **B. Rumusan Masalah**

Secara definitif permasalahan yang diangkat adalah bagaimana kebijakan

---

\* Hasil Penelitian yang disampaikan dalam Simposium Nasional Satu Dasawarsa Pelaksanaan Otonomi Daerah.

\*\* Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang (e-mail: rini\_fhub@yahoo.com).

pertanahan khususnya HGU (perkebunan) dapat mewujudkan ide mensejahterakan rakyat di era otonomi daerah (otoda)?

### C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam membahas persoalan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode ini dipilih karena hendak meneliti perkembangan/dinamika suatu kebijakan di bidang pertanahan yang tidak lain melihat politik hukum yang dipilih oleh negara dari masa ke masa periode pemerintahan (dalam hal ini masa reformasi pada pemerintahan Abdurahman Wahid, Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono). Secara khusus pada era otoda, lebih khusus terhadap HGU (Perkebunan). Demikian juga akan dikaji sinkronisasi peraturan-peraturan yang ada. Definisi konseptual mengenai politik hukum dipilih dari perspektif terminologis yakni kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Secara tegas ialah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukumkan sesuatu, dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.<sup>1</sup>

### D. Pembahasan

#### 1. Kebijakan Pertanahan Terkait HGU (Perkebunan)

Kebijakan di bidang pertanahan adalah suatu kebijakan publik yang dibuat peme-

rintah RI dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat berlandaskan konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut dipakai sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa, khususnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, diletakkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional”.

Perihal kebijakan pertanahan, Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa di Indonesia kebijakan pertanahan pada dasarnya diatur oleh UU No. 5 Tahun 1960 (LN 1960-104) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dalam intinya memuat 8 asas hukum agraria yang dipakai sebagai dasar dalam menentukan kebijakan di bidang pertanahan yang harus dilaksanakan oleh negara untuk membangun kesejahteraan rakyat Indonesia.<sup>2</sup>

**Pertama**, ditegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara ini memberikan

<sup>1</sup> Patmowahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 160.

<sup>2</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1994, “Kebijakan Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia”, *Makalah*, Seminar Sehari Teologi Tanah, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), Jakarta, hlm. 61.

kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (2) UUPA).

**Kedua** bahwa hak menguasai dari negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat (3) UUPA).

**Ketiga** bahwa hak menguasai dari negara itu dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada pemerintah-pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat bila diperlukan dan sesuai dengan kepentingan nasional (Pasal 2 ayat (4) UUPA). **Keempat**, bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dijalankan sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan undang-undang serta peraturan yang lebih tinggi (Pasal 3 UUPA).

**Kelima**, bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh atas hak suatu tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya (Pasal 9 UUPA). **Keenam**, ditegaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum

maka pemilikan dan penggunaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7 UUPA).

**Ketujuh**, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA). **Kedelapan**, bahwa demi kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang (Pasal 18 UUPA)

Menurut Sudikno<sup>3</sup>, asas hukum sebagai pikiran dasar peraturan-peraturan konkrit pada umumnya bukan tersurat melainkan tersirat dalam kaidah atau peraturan hukum konkrit. Sebagai contoh, Pasal 2 ayat (2) UUPA menyiratkan adanya suatu asas hukum bahwa pada tingkat tertinggi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan memberikan wewenang tertentu. Ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau dipersoalkan. Ia membutuhkan peraturan kebijakan atau tindakan untuk operasional, misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1967 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria, di mana tugas dan wewenang agraria dalam peraturan ini dilimpahkan kepada peran Gubernur, Kepala Daerah dan Bupati/Walikota dalam kedudukan dan fungsinya sebagai wakil pemerintah pusat memberikan Hak Milik, HGB, Hak Pakai dan hak atas tanah yang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Kebijakan pertanahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fakta sejarah

---

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 5.

pendirian bangsa. Dalam proses pendirian bangsa ini, pemikiran *the founding fathers* Republik Indonesia sangat diwarnai oleh pandangan *sosialis* dan *nasionalistis* atau lebih tepat dikatakan *neo populis*. Hal ini tercermin dalam Pasal 27, 33 dan 34 UUD 1945. Pandangan Moh. Hatta melalui pidatonya pada tahun 1946 mengatakan bahwa 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. Tanah tidak boleh dipakai sebagai alat untuk menindas, itu bertentangan dengan prinsip pembangunan ekonomi untuk kemakmuran bersama. Dan itu hanya bisa dilakukan oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha, misalnya untuk perkebunan dikelola dengan koperasi. Untuk mengaturnya diperlukan keluwesan negara dalam menentukan alokasi penggunaan tanah. Negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama (Pasal 2 ayat (2)). Intinya adalah negara mempunyai peran dalam mendistribusikan kemakmuran kepada seluruh rakyat dengan prinsip keadilan. Pandangan *neo populis* diimplementasikan dalam perangkat per-aturan antara lain:

1. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Bagi Hasil;
2. UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian atau disebut dengan UU *Landreform* dan peraturan pelaksanaannya;

3. PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi;

4. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Di Indonesia, pelaksanaan *landreform* dilakukan dengan menitikberatkan pada penataan struktur agraria dalam mencapai kemakmuran sebesar-besarnya untuk rakyat. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Program *landreform* dilaksanakan antara tahun 1962 – 1965.
2. Rencananya program redistribusi tanah dilaksanakan dalam dua tahap; pertama meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan Kepulauan Nusa Tenggara; kedua, meliputi bagian Indonesia lainnya.

Seluruh program diharapkan selesai dalam waktu 3-5 tahun.

Data yang disajikan oleh Aly A. Morad<sup>4</sup> mencatat bahwa di akhir tahun 1964 di Jawa dan pulau-pulau sekitarnya hanya sedikit lebih dari 50% dari jumlah tanah yang ditargetkan yaitu sekitar 112.000 hektar (dari pemilik-pemilik tanah yang tanahnya lebih dari 5 hektar) dan 1/3 dari jumlah target luas sekitar 22.000 hektar tanah absentee didistribusikan. Di samping itu hampir 220.000 hektar tanah yang tersedia dari pemerintah pusat dan daerah didistribusikan.

Kemudian data tersebut di atas diragukan pencapaiannya bila mengacu pada pengamatan lapangan dari Ladejinsky<sup>5</sup> sebagai berikut :

<sup>4</sup> Aly A. Morad, 1970, *Land Reform: Report to the Government of Indonesia*, FAO, Roma. Dikutip dari Arie Sukanti Hutagalung, 1985, *Program Pendistribusian Tanah di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, hlm. 73-74.

<sup>5</sup> Ladenjinsky, dikutip dari Bonnie Setiawan, 2001, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 42.

Dalam kasus di Jawa dan dengan asumsi bahwa setiap pemilik baru menerima 1,5 hektar maka pada akhir tahun 1963 jumlah total keluarga yang menerima manfaat dari reform ini adalah 128.000 dan bila seluruh tanah yang dicadangkan untuk redistribusi benar-benar dibagikan di akhir 1964, maka jumlah penerima akan sekitar 248.000. Sekilas nampaknya angka itu tidak kecil, tetapi bila perkiraan kasar saja jumlah petani penyakap sekitar 4-5 juta orang mendekati kenyataan, maka tidak lebih dari 6% saja dari keluarga-keluarga tersebut yang menerima tanah ketika berakhirnya program ini.

Selanjutnya Hutagalung menyimpulkan<sup>6</sup> bahwa sesudah 20 tahun pelaksanaan program, ini tujuannya belum tercapai secara keseluruhan. Beribu-ribu orang yang tidak mempunyai tanah menguasai tanah secara ilegal, dan pola pemilikan tanah menunjukkan suatu kegagalan program redistribusi tanah.

Seiring dengan berjalannya waktu, ternyata pergantian pemerintahan dari orde sebelumnya ke orde yang terpilih (orde baru) berimplikasi pada perubahan politik serta kebijakan terutama di bidang pertanian. Ada beberapa catatan yang dilakukan oleh Mas'ood tentang mengapa orde baru menjauh dari UUPA:<sup>7</sup>

1. Konsensus di antara pendukungnya tentang perlunya stabilitas, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis oleh karena itu strategi ekonomi yang menghendaki perubah-

an struktur sosial ekonomi secara radikal. Pembangunan ekonomi perlu menampilkan atau menghadirkan peranan modal asing. Melaksanakan *land-reform* dan program meredistribusikan kekayaan (tanah) justru menjadi ancaman bagi pendukung orde baru;

2. Angkatan Darat menganggap program *landreform* mengancam pengendaliannya;
3. Dilihat dari segi ekonomi, strategi radikal (seperti *landreform* atau redistribusi tanah) sangat tidak menguntungkan.

Motif pemerintahan orde baru dalam menjalankan kebijakan di bidang pertanian yang mengganti *neo populis* menjadi kebijakan yang mendukung pertumbuhan ekonomi yang kondusif bagi penanaman modal.

Sisi lain dari kebijakan pertanian yang memacu sektor perkebunan untuk memperbesar devisa adalah terciptanya struktur penguasaan tanah yang timpang di Indonesia, dan perkebunan-perkebunan besar menjadi bagian dalam unsur yang membentuk ketimpangan itu. Dari 3,80 juta hektar lahan perkebunan besar, 85,80% di antaranya adalah lahan dengan status tanah negara yang kemudian hak penguasaannya diberikan pada perusahaan-perusahaan perkebunan baik dalam bentuk HGU, HGB, Hak Pakai maupun hak lainnya atau tanpa pengakuan hak secara formal.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang terjadi dari sektor perkebunan tidak

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

<sup>7</sup> Endang Suhendar dan Ifdal Halim, 1996, *Tanah sebagai Komoditas (Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanian Orde Baru)*, ELSAM, Jakarta, hlm. 37.

diimbangi dengan terpeliharanya sumber daya alam (tanah) yang merupakan asset nasional untuk menyejahterakan dan memberi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Banyak lahan HGU (perkebunan) yang tidak diusahakan dengan baik hingga produktifitasnya menurun. Hal itu dibuktikan adanya catatan 1.931,276 ha lahan HGU (Perkebunan) di Jawa Timur terindikasi telantar (tahun 2007).<sup>8</sup> Dari sisi ekonomi pemberian HGU (perkebunan) merupakan harapan terjadinya kemakmuran dan peningkatan terhadap perekonomian masyarakat sekitar perkebunan maupun masyarakat luar perkebunan. Demikian juga terhadap hak-hak atas tanah lainnya yang sengaja dibiarkan tidak dipergunakan karena tanah sudah menjadi obyek spekulasi bagi orang-orang tertentu (tuan tanah) sehingga tanah menjadi mahal harganya, akibatnya rakyat petani tidak punya akses lagi terhadap tanah yang menjadi sumber kehidupannya.

Fenomena tersebut merupakan indikasi adanya penyimpangan terhadap norma-norma yang telah digariskan oleh UUPA dalam pengelolaan pertanahan. Misalnya dalam Pasal 6 bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial; Pasal 7-17 UUPA mengatur tentang adanya larangan penguasaan tanah melebihi ketentuan maksimum, kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah dan manfaat serta hasilnya, kewajiban mengerjakan tanahnya secara aktif, mencegah pemerasan dan perlindungan golongan ekonomi lemah, larangan monopoli; Pasal 27, 34, dan 40 mengenai hapusnya hak atas tanah apabila

ditelantarkan. Demikian juga Pasal 15 UUPA menyatakan bahwa pemilik tanah wajib memelihara, menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah. Selanjutnya Pasal 52 UUPA mengatur tentang pemberian sanksi atas pelanggaran Pasal 15 UUPA.

Ketika negara melaksanakan perintah konstitusi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di mana bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat maka Pasal 2 ayat (2) UUPA mengamanatkan bahwa berdasarkan hak menguasai, negara berwenang mengatur, melaksanakan pengelolaan pertanahan meliputi penguasaan/pemilikan tanah, pemanfaatan dan penggunaan tanah serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta administrasi pertanahan. Semuanya telah diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan lainnya. Tentu saja pengelolaan pertanahan dilakukan oleh para subyek hukum termasuk pemerintah sebagai pemberi hak atas tanah kepada subyek hukum perorangan/ badan hukum sebagai penerima hak atas tanah. Hubungan hukum (keperdataan) antara pemberi dan penerima hak atas tanah menimbulkan kewajiban.

Dalam pelaksanaan kewajiban pemegang hak atas tanah, itikad baik memegang peranan yang sangat penting guna terwujudnya pengelolaan pertanahan yang memberi kesejahteraan pada masyarakat. Mengenai makna dari itikad baik ini mengacu pada asas itikad baik dalam perjanjian. Asas itikad baik termuat dalam Pasal 1338

---

<sup>8</sup> Suharingsih, 2009, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, hlm. 5.

ayat (3) BW yang menyatakan bahwa “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Memang asas ini terdapat dalam suatu perjanjian yang dibuat di lapangan hukum harta kekayaan yang diatur dalam buku ke III BW tentang perikatan. Subekti dalam *Hukum Perjanjian* menjelaskan bahwa itikad baik merupakan landasan utama untuk melaksanakan perjanjian dengan sebaik-baiknya.<sup>9</sup>

Menurut penulis itikad baik merupakan asas yang universal, ia dapat bekerja, dipakai bahkan selalu mewarnai setiap hubungan hukum yang dibuat oleh seseorang, entah hubungan hukum itu timbul dari adanya permohonan hak (dalam hal ini hak atas tanah) maupun berdasarkan perjanjian (dicirikan adanya sepakat para pihak yang berjanji). Ketika seseorang mendapatkan hak (atas tanah) harus diikuti dan melekat dalam diri (atas tanah) adanya kewajiban untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai penggunaan, pemanfaatan tanah dan harus sesuai dengan peruntukannya. Jika dalam melaksanakan hak itu mengabaikan ketentuan-ketentuan yang ada maka berarti pemegang hak telah menggunakan tanahnya tidak dengan itikad baik.

Berdasarkan asas hukum *lex specialis derogat legi generalis* maka UUPA akan dikalahkan oleh UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, karena UUPA merupakan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, seperti dikatakan UUPA dalam pasal-pasalnya, yang mengatur penggunaan, penguasaan atas tanah melalui macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada perorangan/badan

hukum. Sedangkan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan sama sekali tidak mengatur perolehan hak atas tanah (HGU) untuk usaha perkebunan, yang diatur hanyalah pengelolaan perkebunannya saja. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya disinkronisasi secara horizontal.

Jika berdasarkan asas *lex posteriori derogate lex priori* maka UUPA pun akan dikalahkan oleh UU No. 18 Tahun 2004 karena UUPA lahir tahun 1960 sedangkan UU Perkebunan lahir tahun 2004. Tetapi tidak sesederhana itu persoalannya, secara ideologis filosofis keduanya sama-sama mengacu pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tetapi secara yuridis telah terjadi penghapusan landasan keterkaitan norma.

Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan amat sering berubah-ubah. Kadang kala kebijakan yang satu belum sempat dilaksanakan oleh instansi yang bersangkutan, sudah ada perubahan kebijakan baru dalam mengatur hal yang sama. Dengan banyaknya peraturan penerapannya pun sulit dan memerlukan sosialisasi lebih dulu di antara petugas dengan instansi yang berbeda, membutuhkan waktu mempelajari untuk mengerti dan memahami.

Hal ini dapat dilihat dalam Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah, konversi hak-hak barat perlu diusahakan agar dapat memberikan HGU baru untuk perusahaan perkebunan besar dapat diwujudkan asas pemerataan, baik dalam pemilikan saham-saham perseorangan yang bersangkutan.

---

<sup>9</sup> Subekti, 1979, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, hlm. 13.

Kemudian dalam tahun yang sama keluar Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas Tanah Konversi Hak-hak Barat. Selanjutnya 3 tahun kemudian keluar Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian dan Menteri Kehakiman yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama No. 39 Tahun 1982-70/Kpts/UM/2/1982 – M.01.UM.01.06 Tahun 1982 tentang Syarat-Syarat Khusus dalam Pemberian HGU baru untuk perusahaan perkebunan besar. Demikian surat Menteri Dalam Negeri kemudian diatur lagi melalui Surat Keputusan Bersama antar menteri untuk menyinergikan pelaksanaan tugas di lapangan.

Jadi kebijakan yang sering berubah-ubah mengakibatkan lambatnya pelaksanaan suatu kebijakan, koordinasi antar lembaga pemerintah menjadi sangat lemah, akhirnya tujuan kebijakan untuk terjadinya penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah tidak dapat tercapai.

## **2. Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat**

Berawal dari Kuliah Umum yang disampaikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, Joyo Winoto, Ph.D. di UGM bertempat di Balai Senat UGM Yogyakarta tanggal 22 November 2007 dengan mengambil tema “Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan

dan Kesejahteraan Rakyat”, Kepala BPN mulai menyajikan pemikirannya untuk merancang Program Pembaharuan Agraria Nasional itu. Dinyatakan dengan jelas bahwa ada persoalan mendasar (kemiskinan, pengangguran, dll) di Indonesia tercinta yang perlu diperhatikan dan penanganan secara serius/sungguh-sungguh, berkelanjutan serta terkoordinasi antar instansi terkait. Hal ini tampaknya sampai saat ini belum dapat diwujudkan.

Dalam data kemiskinan di akhir Maret 2007, BPS mencatat jumlah orang miskin mencapai 37,17 juta jiwa atau 16,58% dari total populasi Indonesia.<sup>10</sup> Pada waktu itu tercatat total orang miskin paling banyak dialami penduduk pedesaan yang pada umumnya petani (66%). Perkembangan terakhir dengan terjadinya bencana alam di Wasiar, meletusnya gunung Merapi dan tsunami di Mentawai, jelas para petani, penduduk di pedesaan menjadi orang miskin baru (2010).

Mereka semua (penduduk pedesaan: petani, buruh tani) telah bekerja keras tetapi tetap miskin. Banyak faktor yang mempengaruhi kerja keras tetapi tetap miskin. Pemerintah menyatakan kondisi ini tidak baik dan perlu menata kembali kehidupan di pedesaan dalam konteks keadilan sosial.

Khusus mengenai tanah, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono telah memutuskan bahwa mulai tahun 2007 ini secara bertahap reforma agraria dilaksanakan dengan prinsip dasar tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat. Artinya sampai

<sup>10</sup> Joyo Winoto, “Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”, *Kuliah Umum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 22 November 2007,

saat ini kebijakan pemerintah ini harus dijalankan, mulai persiapan, perencanaan yang matang untuk memastikan tercapainya tujuan.

Pemerintah merencanakan akan mengalokasikan 9,25 juta ha tanah berasal dari berbagai sumber termasuk di dalamnya kelebihan tanah maksimum, tanah *absentee* tetap belum didistribusikan, tanah-tanah Negara yang haknya telah berakhir (HGU, HGB, dsb), tanah-tanah Negara yang pemanfaatan dan penggunaannya tidak sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya, tanah-tanah yang secara fisik dan secara hukum terlantar. Sampai sekarang sosialisasi kebijakan reforma agraria tersebut nyaris kehilangan gaungnya karena memang belum secara sungguh-sungguh ditangani. BPN sebagai kepanjangan tangan pemerintah pasti tidak mampu melakukan sosialisasi sendiri, menjelaskan tindakan-tindakan konkret apa saja dalam mendistribusikan tanah-tanah yang disebut di atas ke berbagai pihak.

Ada kesan di masyarakat bahwa “Reforma Agraria” adalah program kegiatan bagi-bagi tanah milik Negara pada orang-orang miskin agar mereka dapat mengusahakan tanah selanjutnya kehidupan keluarganya lebih layak dibanding sebelum mendapatkan tanah. Padahal bukan begitu, yang sebenarnya redistribusi tanah kepada rakyat miskin adalah salah satu dari upaya reforma agraria. Dalam tataran operasional sangat sulit dilaksanakan karena berbagai pertanyaan muncul: bagaimana cara menetapkan subyek penerima lahan dengan kriteria orang miskin, kalau itu harus diberikan pada penduduk miskin/tidak mempunyai lahan,

apa kriteria miskin? Tanah yang mana yang akan dibagi-bagikan? Sampai sekarang belum dilakukan pemetaan artinya masih mandeg.

Sementara itu bagaimana halnya dengan kebijakan pertanahan di bidang HGU (Perkebunan)? Seperti diketahui, Pasal 28 UUPA menyatakan:

- (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.
- (2) Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 Ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 Ha atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dari ketentuan di atas, dapat ditarik maknanya yaitu bahwa HGU diberikan oleh Negara kepada perorangan atau badan hukum untuk mengusahakan tanah yang dikuasai Negara. HGU diberikan di atas tanah bebas, tidak di atas hak yang lain. Alas hak dari HGU adalah berasal dari suatu surat keputusan pemberian HGU oleh Kepala BPN (pusat).

Perlu dijelaskan di sini bahwa *right to use* dari HGU dibatasi hanya untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan. AP Parlindungan menjelaskan bahwa dengan terbatasnya *right to use* dari HGU hanya untuk ketiga kategori, berarti tidak dapat diberikan suatu HGU untuk usaha-usaha lain, seperti *real estate* atau pemukiman pen-

duduk lainnya atau untuk perindustrian.<sup>11</sup> Jadi usaha berskala besar seperti perkebunan, pertambakan dan termasuk peternakan tempat penggembalaan ternak merupakan bidang kebijakan yang perlu ditata lebih baik terkait sistem regulasi pengelolaan perkebunan, koordinasi antar instansi terkait mengingat usaha perkebunan menyangkut beberapa aspek dan institusi terkait; misalnya dalam pemenuhan modal usaha, izin usaha, pengerahan tenaga kerja, dinas perkebunan yang bertanggung jawab terhadap kualitas tanaman sekaligus pengelola perkebunan, Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten, dan sebagainya.

Dalam perjalanan pelaksanaan kebijakan di bidang HGU tidak hanya perkebunan, ada sebuah catatan yang disampaikan A. Sodiki, pakar Hukum Agraria sebagai berikut:

Konsep-konsep kebijakan yang melatarbelakangi ketimpangan struktur penguasaan tanah dan melahirkan sengketa tanah serta sumber daya alam lainnya harus diubah mengarah pada konsep kebijakan yang berorientasi kerakyatan mengedepankan keadilan bersifat integratif, berkelanjutan dan lestari dalam pengelolaannya.

Pernyataan tersebut disampaikan karena memang dalam kenyataannya tidak semua pengusaha pemegang HGU (tidak hanya perkebunan) nakal, tetapi dengan bertambahnya jumlah tanah HGU (perkebunan) telantar (10 tahun terakhir) menunjukkan lemahnya sistem pengawasan dan koordinasi antar instansi. Ada catatan fakta di Kalimantan Tengah, para peng-

usaha/investor yang telah mengantongi izin usaha dari gubernur merasa mempunyai hak atas tanah di wilayah tertentu untuk selanjutnya menggusur masyarakat yang sudah lama tinggal di wilayah tersebut.

Selanjutnya lahirnya UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan merupakan pintu masuk para investor dengan segala kemudahan yang tersedia misalnya dalam Pasal 19 UU Perkebunan:

Pemerintah Propinsi, Kota/Kabupaten mendorong dan memfasilitasi pemberdayaan perkebunan, kelompok perkebunan, koperasi perkebunan serta asosiasi perkebunan...

Dalam kenyataan di lapangan kelompok-kelompok perkebunan yang dimaksud dalam Pasal 19 itu tidak tampak, yang tampak para investor/ pengusaha pemodal besar yang mendapat izin usaha. Seperti diketahui daerah Kalimantan Tengah maupun daerah lain, keberadaan masyarakat hukum adat diakui, kemudian seiring dengan menguatnya pemerintah daerah (pada Era Otoda) memerlukan penataan kembali hubungan hukum intern daerah dan hubungan hukum antar daerah serta pula dengan pusat, karena menurut penulis kebijakan di bidang pertanahan memang tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Pemerintah pusat wajib menetapkan kebijakan pertanahan nasional yang berisi semua aspirasi kebutuhan pengembangan daerah. Selanjutnya kebijakan pertanahan daerah secara khusus disesuaikan dengan kebutuhan daerah masing-masing. Sinergi pusat-daerah terkait kebijakan perkebunan inilah menurut penulis belum terbangun

<sup>11</sup> A.P. Parlindungan, 1993, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.

dengan apik. Masih banyak ketimpangan-ketimpangan yang terjadi dalam pengelolaan HGU (perkebunan), rakyat miskin di sekitar perkebunan masih banyak dan belum tersejahterakan.

Di sisi lain ada catatan keberhasilan-keberhasilan usaha perkebunan di mana

komoditas perkebunan yang sangat mengalami perkembangan pesat yaitu perkebunan kelapa sawit yang saat ini menggeser kedudukan perkebunan karet.<sup>12</sup> Latar belakang mengapa pengusaha memilih beralih membuka perkebunan kelapa sawit adalah:

Perkebunan Karet	Perkebunan Kelapa Sawit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu tanam lama;</li> <li>• Waktu untuk menghasilkan lebih dari 4 tahun;</li> <li>• Produksi lebih sedikit dibanding kelapa sawit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu tanam lebih pendek;</li> <li>• Dalam 4 tahun tanaman sudah dapat menghasilkan;</li> <li>• Umur ekonominya mencapai 25 tahun;</li> <li>• Produksi rata-rata 25 ton/ha/tahun dengan harga Rp600,-/kg, nilai Rp14,4 juta/ha/tahun.</li> </ul>

Sumber: Diolah oleh penulis.

Mengacu pada keberhasilan mengelola perkebunan, maka pemerintah berusaha mendorong para pengusaha atau pemilik modal untuk menanamkan investasi modalnya di bidang perkebunan kelapa sawit. Tetapi informasi mengenai keberhasilan usaha belum berdampak pada meningkatnya kesejahteraan rakyat belum ada catatannya.

### E. Kesimpulan

Mengakhiri uraian penulis, ada beberapa catatan yang dapat disampaikan berdasarkan pengetahuan dan analisis:

1. Pada kenyataannya kebijakan pertanian di bidang HGU (perkebunan) masih perlu ditata kembali, mengingat arus politik pembangunan ekonomi

- tidak lagi populis, telah bergeser pada pembangunan ekonomi pasar bebas.
2. Kebijakan pertanian nasional reforma agraria masih mengedepankan tanah untuk kesejahteraan rakyat saat ini dan berkeadilan. Itu artinya negara masih punya komitmen mengentaskan rakyat miskin yang tidak sejahtera menjadi sejahtera.
3. Masih ada harapan dalam menata kembali struktur penguasaan tanah, salah satunya HGU (perkebunan), adanya keseimbangan kepentingan pemegang HGU dengan kepentingan rakyat terkait penerapan fungsi sosial (Pasal 6 UUPA), agar kesejahteraan rakyat mendapat peluang untuk diwujudkan dan perlu dikongkritkan.

<sup>12</sup> Supardi, 2010, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, hlm. 544. Lihat juga dalam *Tabloid Agraria*, Vol. 2, No. 33, 8 Agustus 2006, hlm. 6.

### DAFTAR PUSTAKA

- Mertokusumo, Sudikno 2002, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Morad, Aly A., 1970, *Land Reform: Report to the Government of Indonesia*, FAO, Roma.
- Hutagalung, Arie Sukanti, 1985, *Program Pendistribusian Tanah di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta.
- Setiawan, Bonnie, 2001, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Parlindungan, AP, 1993, *Komentar atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda, 1994, "Kebijakan Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia", *Makalah*, Seminar Sehari Teologi Tanah, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), Jakarta.
- Patmowahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Subekti, 1979, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta.
- Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Suhendar, Endang, dan Ifdal Halim, 1996, *Tanah sebagai Komoditas (Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru)*, ELSAM, Jakarta.
- Supardi, 2010, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*. *Tabloid Agraria*, Vol. 2, No. 33, 8 Agustus 2006.
- Winoto, Joyo, "Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat", *Kuliah Umum*, Balai Senat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 22 November 2007.