

# **POLITIK HUKUM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG PENANAMAN MODAL NOMOR 25 TAHUN 2007 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP NASIB PETANI**

**Ni Ketut Sri Parwati\* dan Sudjito\*\***

## ***Abstract***

*Application policy of Investment Act (Undang-Undang Penanaman Modal/UUPM) Number 25 of 2007 about Capital investment can bring negative implication to fate of farmer. UUPM hardly clearly gives amenity to investor to obtain farm and tends to give the big trust to investor to build the economic of Indonesia. The amenity that is given to investor can be misused if there is not followed by readiness of the law structure with having enough ability to implement the substance of UUPM causing can give the negative implication to fate of farmer.*

*Until now, the implementation of vesting policy of HGU still has many harvesting problem between entrepreneurs with public that occupying on the area around of HGU. The application of policy that applying of vesting of HGU after implementing of UUPM has give ever greater gain to entrepreneur because the duration of domination of extendable HGU at the first time. The Government needs to take the normatif of rule that remain to the farmer to gets justice and prosperity while investor still can inculcate the legal capital and has the business in Indonesia. In this case, the law structure prepared to beginning of UUPM must really brood in order not to invite abuse to vesting of HGU to investor. This thing is enabled by HGU that can be transferred or transferred to other party according to PP Nomor 40 Tahun 1996, while UUPM only arrange the duration of vesting of HGU.*

*Visible capital investment act as indication that there is no motivation for economics independence of public, the policy takers doesn't believe the Indonesian farmer can build plantation, agriculture and fishery or even is improved to become company. This act exactly trusts in investor that is most accurate cluster in giving the huge of land, whereas Indonesian farmer becomes cheap labour only. This is the main characteristic of colonial agrarian law that reanimated on behalf of INVESTMENT. Our farmer is not really poor; however they impoverished by regulation and legislation which nonalignment to Indonesian public.*

***Kata Kunci:*** UUPM, HGU, investor, petani.

---

\* Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (e-mail: sriparwatiniKetut@yahoo.com).

\*\* Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (Jalan Sosio Justicia No. 1 Bulaksumur 55281).

## A. Pendahuluan

Setelah kemerdekaan Indonesia, karena berbagai keterbatasan pemerintah pada saat itu, hukum Agraria warisan Belanda (*Agrarische Wet*) diadopsi penuh sebagai rujukan hukum di bidang pertanahan. Seiring dengan berjalannya waktu, pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno yang mencanangkan semangat ‘berdiri di atas kaki sendiri’ (Berdikari) mengesahkan Undang-Undang di bidang pertanahan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-GR) yang kemudian lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pada masa Orde Baru, pengaturan atas penguasaan lahan untuk usaha-usaha di bidang agraria diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai. PP Nomor 40 tahun 1996 memberikan keleluasaan yang lebih kepada investor/pemodal untuk jangka waktu penguasaan lahan jika dibandingkan dengan UUPA. Hal ini memungkinkan terjadinya penguasaan atas tanah yang melebihi jangka waktu sebagaimana yang ditentukan di dalam UUPA, karena dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 diatur mengenai pembaharuan hak atas tanah di atas tanah yang sama setelah berakhirnya jangka waktu perpanjangan hak atas tanah.

Pasca Orde Baru, guna mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan

ekonomi Indonesia pemerintah menimbang diperlukan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Dalam menghadapi perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional perlu diciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi nasional. Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia disahkan Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 (UUPM). Dalam UUPM ini selain mengenai Penanaman Modal, juga diatur mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak atas tanah yang terkait dengan usaha-usaha di bidang agraria dan juga kepentingan investasi diatur sedemikian rupa dalam Pasal 21 dan Pasal 22 UUPM sebagai promosi dengan harapan bahwa investor/pemodal akan menanamkan modalnya dan berusaha di Indonesia. Ketentuan jangka waktu penguasaan atas tanah terdapat perbedaan dengan UUPA dan juga PP Nomor 40 Tahun 1996. Perbedaan jangka waktu penguasaan atas tanah antara UUPM Nomor 25 Tahun 2007 dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 menimbulkan kerancuan terhadap penerapan pemberian hak atas tanah di lapangan.

Masyarakat agraria yang mengutamakan kesejahteraan rakyat dalam penerapan pemberian hak atas tanah akan berpegang teguh pada UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang mengusung Pasal 33 UUD 1945.

Sebaliknya dari pihak investor/pemodal yang cenderung mengutamakan keuntungan individu akan berharap banyak terhadap kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh UUPM Nomor 25 Tahun 2007. Kesiapan dari struktur hukum yang ada dengan kompetensi dan jumlah sumber daya yang terbatas akan menjadikan pelaksanaan di lapangan tumpang tindih dan tidak ada kepastian hukum. Dengan kondisi seperti ini maka besar kemungkinan akan terjadi penindasan terhadap kaum petani yang selama ini sudah terpinggirkan dan akan semakin terpuruk karena ketiadaan lahan dan tidak mempunyai keahlian yang khusus apabila hendak terlibat sebagai tenaga kerja dalam bidang usaha agraria yang dilaksanakan oleh investor/pemodal.

## **B. Pengertian HGU**

Salah satu Hak Atas Tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah Hak Guna Usaha. Berdasarkan Pasal 28 UUPA pengertian HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Dari rumusan Pasal 29 UUPA dapat diketahui bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu antara 25 tahun hingga 35 tahun, dengan ketentuan bahwa HGU tersebut setelah berakhirnya jangka

waktu 25 hingga 35 tahun tersebut, masih dapat diperpanjang untuk masa 25 tahun berikutnya. HGU merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.

Dari definisi atau pengertian di atas diketahui bahwa HGU adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan untuk melakukan kegiatannya di Indonesia.<sup>1</sup> HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 25 atau 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan yang luasnya paling sedikit 5 hektar dengan ketentuan bila luasnya 25 hektar atau lebih, harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.<sup>2</sup>

Sesuai dengan penjelasan dari UUPA, maka HGU ini khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Dan HGU ini sebagai hak-hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara, jadi tidak dapat terjadi atas suatu perjanjian antara pemilik suatu Hak Milik dengan orang lain.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 150.

<sup>2</sup> Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 17.

<sup>3</sup> A.P. Parlindungan, 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 145.

HGU merupakan hak atas tanah yang bersifat primer yang memiliki spesifikasi. Spesifikasi HGU tidak bersifat terkuat dan terpenuh. Dalam artian bahwa HGU ini terbatas daya berlakunya walaupun dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain. Dalam penjelasan UUPA telah diakui dengan sendirinya bahwa HGU ini sebagai hak-hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat moderen dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Jadi tidak dapat terjadi atas suatu perjanjian antara pemilik suatu Hak Milik dengan orang lain.<sup>4</sup>

Sifat-sifat dan ciri-ciri HGU adalah tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak-pihak lain, dengan demikian tetap harus didaftarkan. (Pasal 32 UUPA, jo. Pasal 10 PP Nomor 10 tahun 1961).<sup>5</sup>

### C. Latar Belakang HGU dalam UUPA

Pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana diatur dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 adalah untuk mendukung usaha-usaha di bidang agraria. Usaha-usaha di bidang agraria khususnya usaha pertanian, perikanan atau peternakan diberikan fasilitas penggunaan tanah Negara dalam bentuk Hak Guna Usaha.

Dengan mengacu kembali kepada Pasal 33 UUD 1945, UUPA menghendaki pemberian Hak Guna Usaha itu dalam bidang agraria adalah sebagai dasar usaha bersama, bentuk usaha bersama, bertujuan

untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, memungkinkan untuk terjadinya kerjasama antara Negara dengan Daerah, Negara dengan swasta dalam negeri maupun luar negeri, dan pelarangan monopoli.

Bentuk usaha bersama yang paling tepat sesuai Pasal 33 UUD 1945 adalah Koperasi. Untuk memenuhi syarat sebagai pemegang HGU sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA, maka Koperasi yang dimaksud harus Koperasi yang telah berbadan hukum. Keberadaan koperasi sangat memungkinkan sebagai usaha bersama karena anggota koperasi adalah masyarakat petani yang langsung sebagai penggarap lahan. Dengan demikian maka tujuan bersama untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sangat mungkin akan tercapai karena manfaat yang didapatkan dari pengelolaan HGU tersebut langsung dinikmati oleh masyarakat.

UUPA juga mengakomodir kepentingan Negara dalam usaha-usaha di bidang agraria dengan melakukan kerjasama dengan Daerah dimana lokasi HGU tersebut berada. Usaha bersama dalam hal ini dapat berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ataupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan demikian maka keuntungan-keuntungan yang didapat dari BUMN maupun BUMD tersebut akan kembali lagi kepada masyarakat karena keuntungan yang didapatkan disetorkan kembali kepada Kas Negara atau Kas Daerah yang berarti modal untuk memutar roda pembangunan tetap

<sup>4</sup> Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 110.

<sup>5</sup> Eddy Ruchiyat, 1989, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Amrico, Bandung, hlm. 14.

berjalan melalui pembiayaan APBN ataupun APBD.

Guna menunjang perkembangan usaha swasta dalam pemberian HGU, UUPA juga mengakomodir sedemikian rupa sehingga peluang untuk pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Indonesia tetap dapat berjalan, karena bagaimanapun juga untuk usaha-usaha tersebut diperlukan permodalan yang cukup. Sebagaimana diketahui bahwa Negara Republik Indonesia adalah merupakan wilayah yang luas dan tidak mungkin semuanya dapat dimodali oleh negara ataupun masyarakat di sekitar lokasi HGU tersebut.

Untuk mengantisipasi hal-hal yang sifatnya dapat merugikan masyarakat di sekitar areal HGU, maka UUPA mengatur hak dan kewajiban pemegang HGU dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14. Dengan adanya pasal-pasal tersebut maka ada batasan-batasan yang jelas terhadap pemanfaatan dan pengelolaan HGU sehingga lingkungan di sekitar areal HGU tetap terjaga dan kondisi tanah yang dikelola tetap terjaga kesuburan dan kelestariannya sampai dengan tanah tersebut dikembalikan lagi kepada Negara.

UUPA juga mengatur jangka waktu penguasaan HGU mulai saat diberikannya hak sampai dengan perpanjangan hak tersebut. UUPA dalam Pasal 29 mengatur jelas jangka waktu yang diberikan yaitu maksimal 60 tahun (jangka waktu HGU paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun) tanpa adanya pembaharuan lagi terhadap pemberian HGU di atas tanah tersebut.

Jadi jika ditinjau hal-hal yang menjadi latar belakang Hak Guna Usaha dalam UUPA adalah pemberdayaan masyarakat untuk terlibat langsung dalam usaha-usaha di bidang agraria dengan semangat kebersamaan, dari masyarakat, oleh masyarakat, untuk masyarakat. Adapun keterlibatan badan usaha swasta dalam pengelolaan Hak Guna Usaha adalah untuk membantu Pemerintah dalam pengelolaan sumber daya alam yang ada di Indonesia dengan tetap memperhatikan keadilan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia sesuai amanat Pasal 33 UUD 1945.

#### **D. Latar Belakang HGU dalam PP Nomor 40 Tahun 1996**

Pengaturan lebih lanjut mengenai HGU dapat ditemukan dalam rumusan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 4, Pasal 6 dan Pasal 7.

Dalam rangka pemberian hak atas tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria, selain hak milik maka HGU adalah merupakan bentuk hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pemegang hak.<sup>6</sup>

Hak Guna Usaha menurut PP Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 8 ayat (1) dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Pernyataan pada Pasal 8 ayat (1) ini masih sejalan dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960, akan tetapi ada pernyataan tambahan pada Pasal 8 ayat(2) PP Nomor 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Usaha dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat

---

<sup>6</sup> Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

(1) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.

Pernyataan Pasal 8 ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996 sudah melenceng dari UUPA sehingga apabila dilakukan pembaharuan Hak Guna Usaha maka jangka waktu Hak Guna Usaha dapat mencapai dua kali enam puluh tahun (dua kali jangka waktu Hak Guna Usaha dan dua kali perpanjangan Hak Guna Usaha) yang berarti seluruhnya seratus dua puluh tahun.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, tidak dapat dipungkiri bahwa secara nyata kepentingan-kepentingan ekonomi mempengaruhi kebijakan yang diambil Pemerintah. PP Nomor 40 Tahun 1996 adalah kebijakan Pemerintah pada masa Orde Baru yang sarat dengan kepentingan ekonomi dari investor baik dalam negeri maupun luar negeri dengan memanfaatkan kekuasaan untuk mendapatkan fasilitas dan kemudahan-kemudahan dalam berusaha di Indonesia. Pembaharuan Hak Guna Usaha setelah habisnya jangka waktu dan perpanjangan HGU adalah salah satu contoh kepentingan ekonomi yang terakomodir melalui kekuasaan politik yang hendak melanggengkan kepentingannya terhadap pemanfaatan dan pengelolaan lahan. Kepentingan ekonomi melalui kekuasaan politik sudah menyusup dalam pembuatan perangkat yuridis sehingga kebijakan tersebut pada akhirnya akan menampilkan keadilan dan jauh dari harapan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

Pembaharuan Hak Guna Usaha sangat jelas bertentangan dengan amanat UUPA karena pemanfaatan dan pengelolaan lahan adalah untuk kepentingan investor. Sejak diberlakukannya PP Nomor 40 Tahun 1996, telah banyak terjadi konflik antara pengusaha/investor dengan masyarakat di sekitar areal Hak Guna Usaha. Hal ini dikarenakan masyarakat di sekitar areal HGU merasakan adanya penindasan dan tidak adanya keadilan bagi mereka. Konflik yang terjadi ada juga disebabkan oleh terjadinya perusakan kelestarian lingkungan yang bertentangan dengan hukum adat di tempat lokasi HGU itu berada.

Beberapa contoh konflik antara masyarakat dengan pengusaha/investor setelah diberlakukannya PP Nomor 40 Tahun 1996 adalah sebagai berikut:

1. Kasus HPH/IPK PT. KAM dan PT. Suma Sejahtera di pulau Mentawai, Sumatera Barat; tentang diterbitkannya HPH/IPK yang memberi dampak ekologis karena merusak keberadaan Taman Nasional Siberut dan dampak sosial yang mengakibatkan konflik antar masyarakat (memicu perpecahan antar kelompok suku), antara masyarakat dengan pengelola Taman Nasional Siberut, antara masyarakat dengan perusahaan. Konflik muncul karena tanah adat dan hutan telah menjadi uang (bernilai ekonomis) dan nilai kelestarian mulai tidak diperhitungkan.<sup>7</sup>
2. Kasus Perkebunan Kakao PT. Delta Subur Permai, Kab. Luwuk, Sulawesi

---

<sup>7</sup> Indonesian Biotechnology Information Centre (IndoBiC), "Masyarakat Siberut Khawatirkan HPH/IPK", [http://indobic.biotrop.org/berita\\_detail.php/id\\_berita=1200](http://indobic.biotrop.org/berita_detail.php/id_berita=1200).

Tengah; tentang pengambilan tanah masyarakat Seseba atas nama ijin HGU di dataran Banggai oleh perusahaan untuk perkebunan kakao. Konflik muncul karena lahan perkebunan kakao milik masyarakat diambil paksa oleh perusahaan.<sup>8</sup>

3. Kasus HGU PT. PP Lonsum Desa Pergulaan, Kec. Sei Rampah, Kab. Deli Serdang; tentang pengambilalihan paksa tanah garapan masyarakat oleh perusahaan dengan dalih telah mempunyai HGU. Pengambilalihan ini juga melibatkan aparat pemerintah dan militer.<sup>9</sup>

Dengan demikian maka PP Nomor 40 Tahun 1996 benar-benar telah mengkhianati amanat UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 33 UUD 1945, menindas rasa keadilan masyarakat petani yang jelas-jelas membutuhkan lahan untuk kesejahteraan hidup mereka.

### E. Latar Belakang HGU dalam UUPM Nomor 25 Tahun 2007

Tanpa meninjau dari titik tolak kebutuhan investasi yaitu dengan masuknya pengusaha dalam maupun luar negeri untuk berinvestasi, UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengatur fasilitas penanaman modal, khususnya penyediaan tanah bagi investasi, jauh lebih buruk daripada Agrarische Wet 1870 milik kolonial yang hanya membolehkan pemakaian tanah

selama 75 tahun. UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal membolehkan Hak Guna Usaha selama 95 tahun dengan cara pemberiannya diberikan dan diperpanjang dimuka sekaligus (jangka waktu HGU selama 35 tahun ditambah dengan perpanjangan HGU selama 25 tahun, dan dapat diperbaharui selama 35 tahun). Selain bertentangan dengan UUPA 1960, UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal juga lebih mengutamakan para pemodal (*kapitalis*) sebagai kelompok paling tepat diberi tanah luas, sementara rakyat cukup menjadi tenaga kerja murah di dalamnya.<sup>10</sup>

Dalam praktiknya UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal tidak diarahkan untuk kemandirian perekonomian rakyat dan para pengambil kebijakan tidak meyakini petani kita mampu membangun perkebunan, pertanian, dan perikanan atau bahkan ditingkatkan menjadi perusahaan. Dalam UU Nomor 25 Tahun 2007 dapat disaksikan pelelangan semua sumber-sumber daya ekonomi nasional kepada investor tanpa keterhubungan dengan strategi pembangunan nasional ke depan.<sup>11</sup>

UUPM Nomor 25 Tahun 2007 dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sampai dengan saat ini tetap diakui dan berlaku di Indonesia sehingga akan terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Kalau masyarakat umum maupun agraria berpijak dari asas *lex specialis derogat generalis* (ketentuan yang lebih khusus menyampaikan daripada

---

<sup>8</sup> Supardi Lasaming, "Menunggu Terobosan Visioner Pembangunan yang Pro-rakyat dan Lingkungan Gubernur Terpilih", [http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/060216\\_sulteng\\_sp/](http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/060216_sulteng_sp/).

<sup>9</sup> Adhiprasetyo, "Profile Kasus Pergulaan, Sumatera Utara", <http://adhiprasetyo.blog.com/Cases/>.

<sup>10</sup> Irwan Nurdin, "Gelap Mata Mengundang Investasi", [http://www.kpa.or.id/index2.php?option=com\\_content&task=view](http://www.kpa.or.id/index2.php?option=com_content&task=view).

<sup>11</sup> *Ibid.*

ketentuan lebih umum), maka UUPA-lah yang dijadikan acuan. Berarti UUPM secara otomatis dianggap gugur atau tidak berlaku lagi. Bukan tidak mungkin investor akan menjadikan UUPM sebagai pilihan. Jika kedua pihak sama-sama bersikeras, maka yang muncul di lapangan hanya kerunyaman penerapan aturan. Dengan demikian bukan perbaikan produk undang-undang yang didapat untuk menegakkan supremasi hukum, yang didapat justru ketidak pastian hukum, patokan pasti sebagai pijakan dalam menjalankan usaha.<sup>12</sup>

Sejatinya pengembangan ekonomi yang sepatutnya lebih mendapat dorongan untuk terus maju yakni ekonomi yang sifatnya merakyat seperti UKM dan Koperasi. Sedangkan UUPM memberikan peran besar kepada investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Dengan demikian UUPM merupakan satu bentuk undang-undang yang mengingkari pasal 33 UUD'45. Bila setiap undang-undang mesti merujuk pada logika totaliterisme pasar (neoliberalisme), maka nantinya yang kuat bertahan hanyalah pemburu untung, orang-orang yang berpikir pragmatis dan mengutamakan untung-rugi, kurang hirau akan kepentingan dan kemakmuran masyarakat banyak.<sup>13</sup>

Kebijakan pemberlakuan UU Penanaman Modal menimbulkan banyak pertanyaan yang demikian kontroversial dibanding maksud dan tujuan kebijakan dasar yang dibuat terkait dengan kebijakan perekonomian nasional untuk mengakomodir kepentingan investor/pemodal baik investor luar

maupun dalam negeri.

Berdasarkan dimensi politik hukum, maka UUPM Nomor 25 Tahun 2007 adalah merupakan kebijakan ekonomi yang menyangkut keberadaan investor dalam maupun luar negeri yang memerlukan jaminan kepastian hukum dalam melakukan kegiatan usahanya di Indonesia. Hal ini juga dengan alasan bahwa keberadaan investor akan membantu perekonomian nasional karena terciptanya lapangan kerja yang seluas-luasnya. Memperhatikan bunyi Pasal 21 dan 22 di atas, maka UUPM sudah lepas dari kebijakan dasar yang semestinya yaitu untuk hal-hal yang hanya menyangkut perekonomian saja. Pernyataan pada Pasal 21 dan Pasal 22 sudah melangkah jauh pada wilayah kebijakan pertanahan dan pernyataan itu juga bertentangan dengan kebijakan pertanahan yang sudah ada sebelumnya yaitu UUPA. Kebijakan pertanahan yang terselip adalah kebijakan yang parsial dan semata-mata untuk memfasilitasi investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia.

UUPM Nomor 25 Tahun 2007 merupakan kebijakan dasar ekonomi yang tidak konsisten pada tatanan peraturan perundangan yang semestinya hanya mengacu pada substansi yang menyangkut perekonomian saja. Dalam hal ini pembuat kebijakan tidak konsisten dengan kebijakan dasar yang sebenarnya yaitu kebijakan dasar ekonomi.

Menurut Maria W. Soemardjono, pilihan kebijakan pertanahan dalam kaitannya dengan penguasaan tanah adalah keseimbangan antara memberikan ruang gerak

<sup>12</sup> I Wayan Sucipta, "Produk Baru Bermata Pedang", <http://www.saradball.com/edisi92/sorot.htm>.

<sup>13</sup> I Wayan Sucipta, "Gali Kubur UUPM", <http://www.saradball.com/edisi92/sorot1.htm>.

bagi berkembangnya investasi sekaligus melindungi dan memberdayakan masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya atas tanah. Jika dapat memilih, maka dasar kebijakan yang perlu diambil haruslah kebijakan pertanahan yang bertumpu pada ekonomi kerakyatan demi pelaksanaan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Kata kunci dari semuanya adalah tanah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Kebijaksanaan pertanahan harus mampu menjamin keadilan untuk mendapat akses dalam perolehan dan pemanfaatan tanah. Selain itu, kebijakan ini mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan dan berbagai keputusan penting yang menyangkut pemanfaatan tanah terutama yang berskala dan berdampak besar. Masyarakat juga harus dapat turut mengawasi terlaksananya berbagai ketentuan yang menyangkut penguasaan tanah yang punya dampak besar.<sup>14</sup>

Penguasaan tanah oleh investor dalam skala besar yang juga sangat memungkinkan memberi dampak besar pada lingkungan dan masyarakat, memerlukan pengawasan yang kuat dari struktur hukum yang ada dan juga peran serta masyarakat. Kebijakan pemberlakuan UUPM dapat dikatakan belum menyiapkan struktur hukum dengan sumber daya yang memadai dan berkompeten untuk terlaksananya kebijakan tersebut sebagaimana yang dikehendaki oleh amanat Pasal 33 UUD 1945. Bila UUPM adalah merupakan konsensus sepihak dari Pemerintah tanpa peran serta masyarakat, maka akan terjadi penyelewengan-penyelewengan yang berakhir pada penindasan rasa keadilan ma-

syarakat dan merusak tatanan sosial budaya hukum yang ada.

Pada garis besarnya hal-hal yang menjadi latar belakang Hak Guna Usaha dalam UUPM Nomor 25 Tahun 2007 adalah kepentingan ekonomi dari investor/pemodal untuk tetap dapat mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia dan juga kepentingan ekonomi internasional agar tetap tercipta ketergantungan ekonomi Indonesia terhadap negara-negara maju tanpa harus melakukan penjajahan secara fisik. Keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat dianggap sebagai penghalang oleh investor/pemodal untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

#### **F. Konsep Keberpihakan Pengaturan HGU**

Keberpihakan pengaturan Hak Guna Usaha semestinya kembali kepada amanat Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA. Pengaturan HGU harus tetap memperhatikan kepentingan bersama sebagai perwujudan keadilan. Usaha-usaha di bidang agraria yang diinginkan oleh UUPA adalah dasar usaha bersama dalam bentuk usaha bersama untuk tujuan bersama. Keberadaan pemodal dari pihak swasta adalah sebagai pelengkap untuk mengelola sumber daya alam Indonesia. Pemodal bukanlah segalanya untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi nasional, karena dengan kebersamaan akan muncul pemerataan ekonomi yang nyata dan mampu untuk mengangkat pertumbuhan ekonomi secara nasional.

---

<sup>14</sup> Maria W. Soemardjono, "Tanah, dari Rakyat, oleh Rakyat dan untuk Rakyat", *Media Transparansi Online*, Edisi 2 November 1989.

Masyarakat petani harus diberi kesempatan untuk dapat melakukan usaha bersama dalam bidang agraria dalam hal ini pengelolaan HGU dengan bantuan Pemerintah sebagai mediator dan pengarah untuk menunjang kemampuan petani. Sudah saatnya dicanangkan suatu pembaharuan dalam pembuatan kebijakan pertanahan yang melindungi kepentingan masyarakat lapisan bawah (petani) sehingga mereka benar-benar ikut terlibat dalam pembangunan nasional.

Konsep kebersamaan dengan lebih banyak melibatkan masyarakat petani dalam pengelolaan Hak Guna Usaha baik sebagai pemilik lahan dan juga pengelola lahan akan menciptakan keseimbangan ekonomi, politik, dan sosial. Konsep kebersamaan dapat menghindarkan terjadinya konflik pertanahan karena tidak ada perbedaan antara yang lemah (petani) dan yang kuat (pemodal). Pengaturan Hak Guna Usaha kembali kepada demokrasi Pancasila, keberpihakan kepada rakyat.

Untuk menunjang pengaturan HGU yang berpihak kepada rakyat, Pemerintah harus mampu menciptakan struktur hukum yang berkompeten, mempunyai pemahaman yang benar terhadap kebijakan yang diberlakukan sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Struktur hukum sebagai pelaksana undang-undang harus mampu merealisasikan substansi hukum suatu peraturan perundangan sehingga benar-benar tepat sasaran dan memenuhi rasa keadilan masyarakat.

### **G. Implementasi Kebijakan Pemberian HGU**

Sejak diberlakukannya UUPA Nomor

5 Tahun 1960, implementasi kebijakan pemberian Hak Guna Usaha mengalami banyak kendala dalam pelaksanaannya di lapangan. Jika merujuk kembali kepada substansi hukum yang ada dalam UUPA, maka bukan substansinya yang salah, akan tetapi perangkat struktur hukumnya yang masih belum mampu untuk merealisasikannya di lapangan.

Kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi berpengaruh besar pada struktur hukum yang ada yang pada akhirnya juga merusak budaya hukum yang ada. Hukum pertanahan Nasional adalah juga merupakan implementasi dari hukum adat yang telah lama ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Keberadaan struktur hukum yang tidak berkompeten dan rawan dengan terjadinya penyelewengan-penyelewengan menjadikan timbulnya konflik dalam kehidupan masyarakat khususnya masyarakat petani yang menggantungkan hidupnya dari usaha-usaha pertanian.

Kebijakan pemberian HGU sebagaimana diatur dalam UUPA menyatakan bahwa jumlah waktu HGU adalah paling lama 60 tahun. Dalam PP Nomor 40 Tahun 1996, kebijakan pemberian HGU mengalami perubahan yaitu jumlah waktu HGU adalah 60 tahun dan dapat diperbaharui di atas tanah yang sama. Kebijakan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 sudah jauh melampaui amanat UUPA yang mengatur HGU paling lama 60 tahun. UUPA tidak ada menyatakan bahwa HGU dapat diperbaharui setelah jangka waktu dan perpanjangannya habis. PP Nomor 40 Tahun 1996 sudah mulai disusupi oleh kepentingan ekonomi dan politik.

#### **H. Implikasi Kebijakan Pemberian HGU terhadap Nasib Petani Setelah Diberlakukannya UUPM Nomor 25 Tahun 2007**

Dalam perjalanan UUPA sampai dengan saat ini, ada lima masalah di bidang pertanahan yang sering mencuat ke permukaan, yaitu :

1. fungsi sosial tanah (pasal 6),
2. batas maksimum pemilikan tanah (pasal 7),
3. pemilikan tanah guntai (pasal 10),
4. monopoli pemilikan tanah (pasal 13), dan
5. penetapan ganti rugi tanah (pasal 18).

Kelima hal ini baik secara langsung maupun tidak langsung telah memicu munculnya berbagai bentuk konflik pertanahan yang tidak mudah diselesaikan. Masalah menjadi semakin rumit, karena gencarnya aktivitas pembangunan menyebabkan terlupakannya unsur keadilan di bidang pertanahan. Penerapan pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah, misalnya, masih sering bias dalam praktek di lapangan.

Kebijakan pertanahan dalam usaha-usaha di bidang agraria seperti pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana diatur dalam UUPM Nomor 25 Tahun 2007 dengan lama waktu sampai 95 tahun akan lebih banyak memberikan dampak negatif dalam kehidupan masyarakat petani. Kebijakan pemerintah melalui PP Nomor 40 Tahun 1996 untuk pengaturan Hak Guna Usaha, sampai dengan saat ini masih banyak menyisakan konflik yang belum terselesaikan. Munculnya kebijakan yang baru yaitu UUPM akan semakin menambah beban konflik pertanahan.

Berbagai permasalahan pertanahan yang terjadi selama ini mengindikasikan ter-

jadinya penumpukan pemilikan tanah di satu pihak, sedangkan di pihak lain pemilikan tanah dikikis. Ketidakseimbangan dalam distribusi pemilikan tanah untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis, dan sosiologis. Petani sebagai masyarakat lapisan bawah yang tentunya akan memikul beban terberat sebagai akibat ketidakseimbangan distribusi pemilikan tanah ini.

Masalah lain yang mengganjal adalah berkembangnya nilai komoditas tanah, sehingga diperebutkan banyak orang/pihak untuk mengejar keuntungan ekonomi. Orientasi kerakyatan yang menjadi semangat UUPA paling tidak jika ditilik pada beberapa pasal yang berpihak pada rakyat, serta ditetapkannya UU Nomor 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian) dan UU Nomor 56 Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian sedikit demi sedikit terkikis oleh sifat kapitalistik para investor/pemodal.

Konflik muncul dari perbedaan kepentingan antara rakyat banyak yang membutuhkan tanah sebagai sumber pokok kehidupan, dengan pihak-pihak lain yang memiliki cukup modal dan membutuhkan tanah tersebut untuk kegiatan ekonomi dalam skala besar. Meski tanah memang langka karena tidak bisa diperbaharui (*unrenewable resources*), sengketa yang terjadi antara rakyat dengan pemodal ini lebih disebabkan oleh pengembangan modal secara besar-besaran. Para pemodal diuntungkan oleh kebijakan ekonomi yang lebih condong pada pertumbuhan ekonomi daripada pemerataan ekonomi.

Dengan dalih demi pembangunan, tanah-tanah garapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para

pemodal, yang memanfaatkan peluang pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang terdapat pada undang-undang buatan penguasa (negara). Dengan demikian, muncul sumber konflik baru, yaitu antara para petani kecil dengan para pemodal besar, yang bukan hanya didukung oleh perangkat hukum, tetapi juga aparat keamanan.

Masalah sengketa pertanahan yang kerap terjadi bukan hanya masalah aturan dan Undang-Undang tapi juga masalah perangkat keras pendukung dari Undang-Undang dan sistem ketatanegaraan sebuah negara.

Pada fase kapitalisme global, tanah tidak lagi menjadi nilai guna tetapi telah menjadi nilai tukar dalam bentuk saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan melalui pasar bebas. Hak Guna Usaha sebagaimana telah diatur dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 16 bahwa HGU dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain dengan cara jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, sangat memungkinkan untuk menjadikan HGU sebagai nilai tukar.

Disamping sebagai nilai tukar, jumlah waktu Hak Guna Usaha sampai dengan 95 tahun karena adanya pembaharuan sampai dengan 35 tahun, dimana pemberian dan perpanjangan dapat dilakukan di muka sekaligus selama 60 tahun, akan memperbesar kemungkinan HGU untuk dibebani Hak Tanggungan dalam jangka waktu yang sangat lama. Dengan demikian investor/pemodal akan semakin mudah untuk melakukan pengembangan modal guna mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya,

sementara masyarakat petani terpinggirkan haknya untuk memperoleh keadilan dan kesejahteraan.

Apabila perubahan peraturan perundangan agraria yang dicanangkan tidak dapat melindungi hak-hak rakyat dan berlandaskan keadilan, adalah sangat ironis para petani aka menjadi tamu di negeri sendiri, bekerja di atas tanah yang dikuasai oleh pemodal asing. Petani tidak lagi memiliki hak atas tanah untuk memenuhi kesejahteraan hidupnya karena semata-mata sebagai tenaga kerja.

UUPM sedemikian rupa telah mengkomodir pengaruh neo-liberalisme dalam wujud globalisasi melalui peraturan perundangan. UUPM telah menjadikan modal sebagai segalanya untuk mencapai tujuan pertumbuhan ekonomi dan mengenyampingkan kemampuan bangsa sendiri untuk berusaha sendiri di negerinya. Harapan untuk terwujudnya pemerataan ekonomi hanya sebatas slogan dan tidak pernah menyentuh lapisan masyarakat bawah (petani) karena terganjal kepentingan pemodal. Masyarakat petani Indonesia tidak dapat lagi dikatakan hidup di negara agraris karena mereka telah berubah menjadi pekerja/buruh bagi pemodal, para petani tidak lagi menjadi pemilik lahan karena tersingkirkan dan tidak mampu bersaing dengan para pemodal.

## **I. Penutup**

Dengan berlakunya UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, maka ketentuan yang mengatur mengenai Jangka Waktu berlakunya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana diatur dalam UU Pokok Agraria dan PP Nomor 40 Tahun 1996 mengenai HGU, HGB,

dan Hak Pakai dikesampingkan, dan mengacu pada peraturan yang terbaru (berlaku asas *Lex posteriori derogat lege priori*).

UUPM disahkan adalah dalam rangka Pembangunan Nasional yang berarti pembangunan untuk seluruh rakyat Indonesia, berkeadilan dan memberikan kesejahteraan untuk rakyat. Implikasi negatif dapat terjadi apabila substansi hukum yang termaktub dalam UUPM tidak dijalankan sebagaimana mestinya sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Dari uraian yang telah disampaikan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implikasi terhadap nasib petani setelah diberlakukannya UUPM Nomor 25 Tahun 2007 adalah implikasi yang negatif apabila pelaksanaan UUPM tidak didukung oleh perangkat keras/struktur hukum yang memadai dari segi kuantitas maupun kualitas sumber daya manusia. Implikasi negatif berupa kesulitan bagi petani untuk mendapatkan lahan garapan karena pemodal lebih diutamakan dan lebih dipercaya untuk mengelola lahan HGU. Bila penguasaan lahan HGU oleh pemodal demikian luas dan dalam jangka waktu yang lama yaitu 95 tahun, maka petani hanya akan berlaku sebagai buruh kerja di atas lahan HGU tersebut tanpa dapat menikmati langsung keuntungan-keuntungan yang didapatkan dari pengelolaan HGU tersebut. Kesempatan bagi petani untuk dapat mengelola langsung HGU harus menunggu dalam kurun waktu yang lama sampai beberapa generasi kemudian.
2. Implementasi kebijakan pemberian HGU sampai dengan saat ini masih banyak

menuai masalah antara pengusaha dengan masyarakat yang menempati areal sekitar lahan HGU. Penerapan kebijakan pemerian HGU setelah diberlakukannya UUPM memberikan keuntungan yang semakin besar kepada pengusaha karena jangka waktu penguasaan HGU dapat diperpanjang di muka sekaligus. Hal ini dikarenakan perputaran modal yang lebih lama dan kesempatan untuk membebani Hak Tanggungan pada lahan HGU terbuka peluang lebih besar. Selain itu lahan HGU dapat dimanfaatkan oleh pengusaha sebagai komoditas dengan nilai tukar tinggi. Dalam hal ini struktur hukum yang disiapkan untuk mengawal UUPM harus benar-benar jeli agar tidak terjadi penyalahgunaan atas pemberian HGU kepada pemodal. Hal ini dimungkinkan karena HGU dapat dialihkan atau beralih kepada pihak lain sebagaimana sudah diatur dalam PP Nomor 40 Tahun 1996, sedangkan UUPM hanya mengatur jangka waktu pemberian HGU.

3. Untuk mencegah terjadinya penyelewengan terhadap substansi UUPM, Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah normatif agar petani tetap mendapatkan keadilan dan kesejahteraan sedangkan investor/pemodal tetap dapat menanamkan modalnya dan berusaha di Indonesia. Salah satu kebijakan yang dapat diterapkan Pemerintah adalah membagi-bagikan tanah untuk tanah garapan kepada petani melalui program Jaring Pengaman Sosial. Untuk penerapannya, sekali lagi

Pemerintah harus menyiapkan struktur hukum yang memadai agar tidak terjadi tumpukan tindih dan perselisihan dalam penerapannya di lapangan.

Meninjau kembali Undang-Undang Penanaman Modal ini dapat dilihat praktiknya bahwa tidak ada dorongan bagi kemandirian perekonomian rakyat, para pengambil kebijakan tidak meyakini petani kita mampu membangun perkebunan, pertanian dan perikanan atau bahkan

ditingkatkan menjadi perusahaan. Undang-Undang ini justru percaya bahwa pemodal adalah kelompok paling tepat di beri tanah luas, sementara petani/rakyat cukup menjadi tenaga kerja murah di dalamnya. Inilah ciri utama hukum agraria kolonial yang dihidupkan kembali atas nama investasi. Petani kita sejatinya tidaklah miskin, akan tetapi mereka dijadikan miskin oleh peraturan dan perundang-undangan yang tidak berpihak kepada masyarakat kecil.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Achmad Chomzah, Ali, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2004, *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 1991, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Ruchiyat, Eddy, 1989, *Sistem Pendaftaran Tanah Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Amrico, Bandung.
- Soemardjono, Maria W., 1998, *Tanah, Dari Rakyat, Oleh Rakyat dan untuk Rakyat*, Media Transparansi Online.
- Soimin, Soedharyo, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah Edisi Kedua*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

### B. Internet

- Adhiprasetyo, "Profile Kasus Pergulaan, Sumatera Utara", <http://adhiprasetyo.blog.com/Cases/>.
- Indonesian Biotechnology Information Centre (IndoBiC), "Masyarakat Siberut Khawatirkan HPH/IPK", [http://indobic.biotrop.org/berita\\_detail.php/id\\_berita=1200](http://indobic.biotrop.org/berita_detail.php/id_berita=1200).
- Lasaming, Supardi, "Menunggu Terobosan Visioner Pembangunan yang Pro-rakyat dan Lingkungan Gubernur Terpilih", [http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/060216\\_sulteng\\_sp/](http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/060216_sulteng_sp/).
- Nurdin, Irwan, "Gelap Mata Mengundang Investasi", [http://www.kpa.or.id/index2.php?option=com\\_content&task=view](http://www.kpa.or.id/index2.php?option=com_content&task=view).
- Sucipta, I Wayan, "Gali Kubur UUPM", <http://www.saradbali.com/edisi92/sorot1.htm>.
- \_\_\_\_\_, "Produk Baru Bermata Pedang", <http://www.saradbali.com/edisi92/sorot.htm>.