



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia



Sawit Watch

HGU & HAM

Hak Guna Usaha dan Hak Asasi Manusia

HGU & HAM

Hak Guna Usaha dan Hak Asasi Manusia

HGU & HAM

Hak Guna Usaha dan Hak Asasi Manusia

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

SAWIT WATCH

KATA PENGANTAR

Apakah hubungannya Hak Guna Usaha dengan Hak Asasi Manusia? Hak guna usaha adalah suatu hak pengelolaan yang diberikan oleh negara kepada perusahaan di atas tanah negara selama 30 tahun sedangkan hak azasi manusia adalah hak-hak dasar sebagai manusia yang wajib dipenuhi dan diusahakan oleh negara. Yang satu diberikan oleh negara kepada perusahaan dan yang satu diwajibkan agar dipenuhi oleh negara. Di dalam buku yang berjudul ‘HGU dan HAM’ inilah ke dua hak tersebut diperbincangkan dan didiskusikan. Terdapat dua skenario berkenaan hubungan dua hak tersebut, *pertama*, ke dua hak tersebut saling menguatkan (sinergis) dan hal inilah yang diharapkan oleh Komnas Ham. *Kedua*, dua hak tersebut saling berkompetisi untuk saling mengalahkan. Saya melihat didalam praktek-praktek pemberian HGU oleh negara telah mengabaikan bahkan kurang mempertimbangkan aspek HAM, buku inilah sebagai bukti awal terhadap tesa di depan.

Didalam buku ini, hal yang paling menarik adalah lewat pemberian hak bernama HGU oleh negara (baca pemerintah) maka beberapa hak ekosos dan hak adat masyarakat *dilindih* dan dikalahkan. Hal ini terbaca didalam kesimpulan-kesimpulan yang didapatkan oleh tim penulis buku tersebut. kesimpulan tersebut antara lain:

1. Kebijakan nasionalisasi dan konversi hak-hak barat di awal kemerdekaan tidak mempertimbangkan perjanjian pemakaian tanah antara masyarakat adat dengan pengusaha perkebunan

Belanda yang kemudian mendapatkan hak *erfpach* dari pemerintah kolonial Belanda.

2. Konfersi hak *Erfpach* menjadi HGU, menyebabkan diambil alihnya tanah-tanah masyarakat adat oleh negara.
3. Pengambil alihan tanah-tanah adat di zaman kemerdekaan juga dengan tidak menghargai hukum adat, sehingga menimbulkan konflik-konflik hukum dan sosial.
4. Proses pelepasan hak atas tanah-tanah adat menunjukkan indikasi kuat terjadinya pelanggaran-pelanggaran hak hukum masyarakat adat, maka HGU-HGU yang lahir di atas situasi demikian membawa serta merta cacat hukum.
5. Hampir tidak ada langkah-langkah penyelesaian hukum terhadap kasus-kasus HGU ini menyebabkan hak-hak masyarakat adat dilanggar, baik hak konstitusional maupun hak azazi mereka.

Saya secara pribadi ataupun Komisioner Komnas HAM menyambut gembira atas terbitnya buku ini. Draft buku ini sudah begitu lama dikarenakan kegiatan penelitian ini dilakukan sewaktu kepengurusan Komnas Ham era Bapak Hakim Garuda Nusantara. Saya berterima kasih terhadap berbagai pihak yang telah membantu penelitian dan terbitnya buku ini antara lain Perkumpulan Sawit Watch, BPRPI, Walhi Kalbar, Walhi Sulsel, berbagai komunitas masyarakat adat, dan beberapa pihak yang tidak dapat saya sebutkan. Terakhir, semoga lewat kerja kecil ini dapat menambah darah perjuangan bagi komunitas-komunitas penguatan masyarakat adat yang Hak Azasi Manusia-nya terus menerus dimarjinalkan. Salam

Ridha Saleh

Komisioner

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

KATA PENGANTAR

Kebun Sawit di Indonesia saat ini 9,1 juta Ha (Sawit Watch, 2009), dengan sekitar 40 % adalah perkebunan besar kelapa sawit, artinya kurang lebih sekitar 3,6 juta-an Ha dibawah penguasaan dan kontrol perusahaan kelapa sawit. Hal ini juga berarti terdapat hak guna usaha yang diberikan oleh Negara kepada perusahaan sekitar 3,6 juta-an Ha.

Penguasaan sekitar 3,6 jutaan Ha ini menunjukkan bahwa perusahaan mendominasi pengembangan sawit dibandingkan perkebunan rakyat. Bahkan kalau boleh jujur, pengelolaan perusahaan Negara semacam PTPN secara model tidak bisa dibedakan secara signifikan dengan model perusahaan swasta, dimana dua-duanya adalah model pengembangan kebun besar. Artinya bila mengikuti alur berpikir didepan maka penguasaan komoditas sawit antara kebun rakyat versus kebun besar adalah 35% vs 65 %. Bila kita mau jujur kembali, di kebun-kebun rakyat yang dikembangkan adalah kebun-kebun plasma, kebun dimana dominasi perusahaan inti kuat sekali, maka proporsi 35% perlu ditanyakan kembali. Saya menduga angka 35% terlalu optimis bila dinyatakan sebagai kebun rakyat.

Kebijakan pemberian hak pengelolaan kepada perusahaan atas tanah-tanah Negara adalah model pengelolaan yang serupa dengan model yang dikembangkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sewaktu zaman liberal (1870-an) yakni sewaktu Pemerintah Kolonial mengeluarkan *agrarian wet* sehingga perusahaan swasta dapat membuka kebun di

wilayah jajahan. Jaman Kolonial, hak tersebut dikenal dengan *Hak Erpacht* dijamin ‘*post colonial*’ (Indonesia) dikenal dengan Hak Guna Usaha. Dua hak tersebut secara filosofi tidak berbeda jauh, hak erpacht diberikan pemerintah colonial kepada swasta dengan tenggang umur rata-rata 75 tahun, sedangkan hak guna usaha diberikan oleh pemerintah ‘*post colonial*’ (Indonesia) dicicil 35 tahun dulu setelah itu dapat diperpanjang menjadi 25 tahun bila dijumlahkan tidak berbeda jauh 60 tahun.

Saya menyambut gembira tentang hadirnya buku “HGU dan HAM” dimana buku ini adalah hasil kerjasama antara Perkumpulan Sawit Watch dengan lembaga Komnas Ham. Buku ini sangat menarik karena mengetengahkan persoalan hubungan HAM dengan HGU. Selain itu, buku ini mencoba menilik secara historis perubahan-perubahan yang terjadi pengambilalihan tanah-tanah adat menjadi tanah Negara lewat HGU. Pembacaan saya terhadap buku ini, bahwa kebijakan colonial berupa Hak *Erpacht* telah diadopsi secara cantik oleh pemerintah Indonesia menjadi HGU. Kebijakan HGU di perkebunan besar ini telah memberikan inspirasi bagi bentuk HGU-HGU dalam bentuk lain tetapi bukan wilayah kebun tetapi perairan laut, hutan, dan lain sebagainya.

Hal lain, saya ingin ungkapkan, semoga penulisan berkenaan HGU tidak berhenti disini (aspek hukum), tetapi perlu juga mengungkapkan persoalan HGU dalam hubungan dengan aspek sosial. Menjadi pertanyaan bagi penulisan ke depan apakah pemberian HGU dan penerbitan HGU baru memberikan aspek keadilan social khususnya persoalan struktur agrarian. Saya berpendapat bahwa pemberian HGU dan penerbitan HGU perlu juga dibatasi dalam satu kawasan sehingga aspek demokratisasi penguasaan sumber-sumber kehidupan terjadi, bukan semua-semuanya terindikasi perusahaan yang mengontrol. Coba bayangkan kalau hampir satu kawasan didominasi oleh HGU-HGU, siapa yang lebih berkuasa, perusahaan, rakyat, ataukah pemerintah? Sayangnya buku ini belum sampai disini. Saya paham

bahwa untuk mendapatkan informasi HGU beserta peta-peta yang ada teramat sangat sulit. Mungkin benang kusut yang diurai dimulai dengan transparansi HGU beserta peta HGU-nya.

Terakhir, saya sebagai Direktur Eksekutif Sawit Watch mengucapkan terima kasih atas kerjasama yang baik dengan pihak Komnas Ham. Saya ucapkan selamat juga kepada tim periset. Ketika buku ini sudah menjadi milik public, maka ada ruang kebebasan bagi public untuk menafsirkan hasil-hasil riset tersebut. Selamat membaca.

Abetnego Tarigan

Direktur Eksekutif
Sawit Watch

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	vi
BAB I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar belakang penelitian.	1
1.2. Tujuan Penelitian.	7
1.3. Cakupan Penelitian & Pertanyaan penelitian	7
1.4. Metodologi dan Perolehan Data	8
1.5. Lokasi Penelitian & Lama Penelitian.	9
1.6. Landasan Pemikiran	10
BAB II. PENGAKUAN HAK MASYARAKAT ADAT DAN HAK GUNA USAHA	
2.1. Kemajemukan Hukum Adat terhadap Tanah Ulayat	18
2.2. Pengakuan Hak Masyarakat Dalam Hukum Internasional & Nasional	21
2.3. Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Industri Perkebunan.	35

BAB III. DAMPAK HAK ATAS TANAH UNTUK INDUSTRI TERHADAP HAK ADAT ATAS TANAH ULAYAT

3.1.	Deskripsi singkat Kasus Penegasian Hak Adat atas Tanah Ulayat di 3 wilayah penelitian	52
3.1.1	Kasus Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia (BPRPI)	52
3.1.2.	Kasus PIR-SUS PTPN XIII Kecamatan Parindu – Kabupaten Sanggau	67
3.1.3.	Kasus Bulukumba	78
3.2.	Analisa hukum Kasus Kasus Penegasian Hak Adat atas Tanah Ulayat di 3 wilayah penelitian	82
3.2.1.	Benturan logika hukum	86
3.2.2.	Analisa Hukum Perolehan HGU	89
3.2.3.	Pengakuan Masyarakat Adat	103
3.2.4.	Perspektif Hak Asasi Manusia	110

BAB IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1.	Kesimpulan	124
4.2.	Rekomendasi	125

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG PENELITIAN.

Sektor perkebunan hampir pada setiap rezim pemerintahan, menempati posisi penting bagi pemasukan negara, begitu pula pada saat ini. Realisasi ekspor CPO dan turunannya pada tahun 2008 sebesar 14,3 juta ton, dengan nilai US\$ 12,4 milyar (Dirjenbun, 2008). Kontribusi lain adalah dalam menggerakkan ekonomi kerakyatan di pedesaan khususnya dalam penyerapan tenaga kerja baru yang mencapai 338.000 orang/tahun dan diperkirakan sekitar 3,7 KK terlibat dalam bisnis ini. Pengalaman menunjukan bahwa sub sektor perkebunan dapat menggerakkan sektor-sektor perekonomian lain yaitu menghela sektor-sektor yang lebih hulu (*backward linkages*) dan mendorong sektor-sektor yang lebih hilir (*forward linkages*). *Output multiplier* adalah 2,79 yang berarti peningkatan satu unit output di industri perkebunan kelapa sawit maka akan memberikan peningkatan output 2,79 unit pada ekonomi nasional (Gapki, 2010). Sektor-sektor yang dihela antara lain adalah industri pupuk, benih, pestisida, peralatan/mesin pertanian, sedangkan sektor-sektor yang didorong antara lain adalah industri manufaktur, perdagangan, angkutan, keuangan dan telekomunikasi¹.

¹ Ir. Acmad Mangga Barani, MM, Pembangunan Perkebunan Masa Depan, Disampaikan pada Rapat Senat Luar Biasa dalam rangka Dies Natalis VII dan Wisuda Sarjana Universitas Islam Makassar Tanggal 6 Juni 2007 di Makassar.

Kelapa sawit bukanlah komoditas perkebunan baru di Indonesia. Pembangunan perkebunan kelapa sawit dimulai dengan penanaman 4 bibit anakan tanaman sawit di Kebun Raya Bogor yang diimport dari Afrika Barat oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1848 dan ditanam skala besar komersial pertama kali pada tahun 1911 di Deli Serdang, Sumatra Utara. Setelah menjadi komoditi komersial pada masa itu, produksi minyak sawit dihasilkan dikirim ke negara-negara utara.

Setelah kemerdekaan perkebunan kelapa sawit sempat mengalami kemandekan, ketika Soekarno menjalankan politik nasionalisasi aset perusahaan asing dan Belanda. Namun tak lama setelah itu, perkebunan ini marak lagi pada akhir tahun 1980-an. Pada saat itu pemerintah Soeharto mendorong penghijauan kembali lahan-lahan tersebut melalui pembangunan hutan tanaman industri dan perkebunan skala besar.

Sampai tahun 2009, luas perkebunan kelapa sawit di Indonesia telah mencapai 9,1 juta ha dengan laju tanam rata-rata dalam waktu 2001 - 2009 mencapai 340.000 ha per tahun (Sawit Watch, 2008). Produksi CPO Indonesia mencapai 20,91 juta ton (Kementrian Industri, 2010). Struktur produksi bisnis minyak sawit dikuasai dan berasal dari 27 *group* besar mengendalikan sekitar 600 anak perusahaan perkebunan kelapa sawit yang tersebar di 19 propinsi dimana kelapa sawit dikembangkan dengan distribusi 50% milik swasta, 33% petani kecil penghasil buah, dan 17% BUMN (Deptan, 2006). Dari segi investasi, sekitar 70 % luas kebun sawit di Kalbar dan 60 % luas kebun sawit di Riau dikuasai oleh Malaysia (Borneo Tribune, 20 April 2010).

Berbagai kebijakan pemerintah Indonesia turut mendukung semakin lajunya ekspansi perkebunan kelapa sawit. Baru-baru ini dibangun kesepakatan bilateral antara pemerintah Indonesia dan Malaysia yang mengalokasikan 40% dari produksi minyak mentah sawit (*Crude Palm Oil*) digunakan untuk memenuhi produksi biodiesel. Untuk memenuhi komitmen tersebut, pemerintah melakukan beberapa upaya strategis, diantaranya membuat kesepakatan dengan kalangan pengusaha untuk

mengalokasikan lahan seluas 3 juta ha untuk perluasan perkebunan kelapa sawit guna khusus produksi biodiesel, memberikan insentif kemudahan fasilitas dan pendanaan untuk revitalisasi perkebunan, dan mendorong Program Pembaruan Agrarian Nasional (PPAN) dengan membagikan tanah-tanah negara kepada orang miskin. Atau pemberitaan beberapa media mengutip rencana pemerintah yang diumumkan oleh presiden untuk membuka lahan seluas 1.8 juta ha sepanjang perbatasan untuk membangun perkebunan kelapa sawit terbesar didunia. Data dari kompilasi berbagai sumber Sawit Watch, menunjukkan bahwa hampir semua pemerintah propinsi, kecuali provinsi Bali, NTB dan NTT, telah merencanakan untuk membuka dan memperluas lahan perkebunan kelapa sawit hingga mencapai lebih dari 19.8 juta ha.

Untuk memenuhi kebutuhan ekspansi perkebunan swasta skala besar yang “lapar tanah” ini, sejak lama pemerintah telah menyediakan mekanisme hukum adan alas hak yang bernama “Hak Guna Usaha (HGU)”. Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna kepentingan perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna usaha juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Meskipun HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun, untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu 25 tahun dengan perpanjangannya selama 35 tahun tersebut, HGU dapat diperpanjang untuk kedua kalinya dengan waktu yang paling lama 25 tahun².

² Pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)

Seperti yang tergambar pada tabel dibawah ini, sampai tahun 2006 pemerintah telah menerbitkan HGU untuk lahan seluas 4.953.882.39 Ha yang diusahakan untuk kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan.

Rekapitulasi Data Hak Guna Usaha (HGU) Propinsi Seluruh Indonesia Tahun 2006³

N o.	Provinsi	Jumlah Lokasi	Jumlah Luas (ha)	Posisi Data
1	Nanggroe Aceh Darussalam*)	185	346.410.37	
2	Sumatera Utara*)	381	907.631.26	
3	Sumatera Barat*)	65	164.583.26	
4	Sumatera Selatan***)	98	343.985.02	Data Tahun 2004
5	Bangka Belitung***)	30	109.237.19	
6	Jambi*)	55	160.092.79	Data Tahun 2004 dari Pemda Prov.
7	Riau**)	186	592.112.74	
8	Bengkulu*)	62	129.348.40	
9	Lampung***)	98	322.487.25	Data Tahun 2005
10	Kepulauan Riau			Data masih menyatu dengan RIAU
11	DKI Jakarta****)	4	526.55	Data Tahun 2005
12	Jawa Barat***)	285	122.288.32	Data Tahun 2001
13	Banten***)	76	36.242.36	Data Tahun 2001

³ Catatan atas tabel:

*) Baru Verifikasi Data Pusat dan dikonfirmasi Daerah

**) Data sudah diverifikasi di Pusat dan sedang dalam konfirmasi di Daerah

***) Data sudah dientry dan diedit, tapi masih perlu verifikasi ulang

****) Data Sudah Stabil, Menunggu Tindak Lanjut

14	Jawa Tengah***)	105	39.756.54	Data Tahun 2004
15	Jawa Timur***)	458	149.445.52	Data Tahun 2005
16	D.I. Jogjakarta			
17	Kalimantan Barat**)	129	236.072.36	
18	Kalimantan Tengah**)	59	425.534.00	
19	Kalimantan Timur**)	40	180.178.51	
20	Kalimantan Selatan**)	107	268.493.56	
21	Sulawesi Utara**)	66	19.554.08	
22	Gorontalo**)	49	8.490.77	
23	Sulawesi Tengah**)	39	67.887.96	
24	Sulawesi Selatan***)	181	160.420.79	Data Tahun 2005
25	Sulawesi Tenggara**)	20	14.493.82	
26	Bali**)	24	2.141.80	
27	Nusa Tenggara Barat**)	66	18.859.21	
28	Nusa Tenggara Timur**)	38	64.046.15	
29	Maluku**)	5	16.672.72	Data Tahun 2005
30	Maluku Utara**)	3	112.21	Data Tahun 2005
31	Papua**)	13	46.776.88	
32	Irian Jaya Barat			Data masih menyatu dengan PAPUA
JUMLAH		2.927	4.953.882.39	

Meskipun dalam ketentuannya, tanah-tanah yang dapat diberikan HGU adalah tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara, tidak berarti diatas tanah-tanah yang akan diberikan HGU diatasnya merupakan tanah yang bebas dari hak orang lain atau tanah negara bebas. Bahkan pada sebidang tanah yang ada HGU sekalipun, terdapat

klaim pihak lain atas tanah tersebut. Karena itulah sistem penguasaan tanah menjelaskan hak-hak yang dimiliki atas tanah. Hak atas tanah, jarang dipegang oleh satu pihak saja. Pada saat yang sama di bidang tanah yang sama, bisa saja terdapat sejumlah pihak yang memiliki hak penguasaan atas tanah tersebut secara bersamaan tetapi dengan sifat hak yang berbeda-beda. Dalam bahasa Inggris ini disebut sebagai *'bundle of rights'*⁴.

Tanah-tanah bakalan HGU atau yang telah ber-HGU, seringkali terdapat klaim hak atas tanah dari pihak lain, terutama klaim dari Masyarakat Adat. Perbedaan asas hukum tentang pembukaan ladang (kebun) diatas tanah dibawah penguasaan satu entitas yang klaimnya bertumbukan dengan entitas lainnya, oleh pihak lain yang memiliki modal, merupakan akar mendasar yang dapat memicu konflik ikutan lebih lanjut yang bisa saja berwajah intimidasi dan kekerasan.

Menurut Sawit Watch (2010) menunjukkan lebih dari 663 komunitas yang mengalami konflik dengan lebih dari 172 perusahaan serta 106 orang ditangkap berkenaan konflik dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat peningkatan kekerasan terhadap petani yang sangat signifikan. Peningkatan ini tidak lepas dari mulai berlakunya UU yang selama ini telah dikecam oleh kelompok masyarakat sipil karena membuka pintu kekerasan terhadap petani seperti UU Perkebunan, UU Sumber Daya Air, UU Kehutanan, UU Pertambangan dan Perpres 65/2006.⁵

Gambaran sekelumit wajah konflik diatas, sebagian dilapangan adalah merupakan konflik dalam belitan HGU. Proses-proses yang tidak tuntas dalam pengambilalihan tanah-tanah masyarakat khususnya tanah-tanah adat masyarakat adat oleh pemerintah untuk selanjutnya diberikan kepada perusahaan perkebunan melalui HGU, menimbulkan konflik-konflik yang berlarut di Perubahan iklim global telah memberikan tekanan tersendiri untuk pemakain energi yang ramah lingkungan.

⁴ World Agroforestry Centre, Rapid Land Tenure Assessment (RaTA): Panduan Ringkas Bagi Praktisi, 2006, hlm 1

⁵ Siaran Pers KPA Jakarta, 8 Mei 2007

Jawaban atas semua ini adalah makin dibutuhkannya bioenergi massal yang tentunya dapat disediakan oleh dunia perkebunan. Dampak langsung dari semua ini, tentulah ekspansi perkebunan yang menuntut terbitnya HGU-HGU baru akan tidak terbendung. Tentu saja masalah-masalah sosial yang diawali dengan pengambilalihan lahan-lahan masyarakat karena ekspansi perkebunan ini akan kembali meningkat. Jika dilihat, masalah HGU secara umum bukanlah terletak pada bagaimana dokumen HGU itu di proses secara administratif dan legal, tetapi justru pada proses pengambil alihan lahan untuk kepentingan mendapatkan HGU bagi usaha perkebunan.

1.2. TUJUAN PENELITIAN.

Berdasarkan paparan singkat situasi dan persoalan tersebut diatas maka penelitian didesain untuk mendapatkan jawaban dan kejelasan dengan cara:

- a. Untuk mengetahui kesenjangan antara ketentuan hukum (*de jure*) dan praktek pelaksanaan (*de facto*) perolehan hak guna usaha (HGU) oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit
- b. Mengusulkan rekomendasi-rekomendasi untuk melakukan perubahan kebijakan dan/atau peraturan tentang hak guna usaha perkebunan kelapa sawit yang menghargai nilai-nilai dasar hak asasi manusia dan keberlanjutan kehidupan bagi masyarakat adat dan masyarakat lokal

1.3. CAKUPAN PENELITIAN DAN PERTANYAAN PENELITIAN

Untuk mengarahkan analisa dokumen dan analisa data lapangan, maka penelitian ini akan dipandu oleh pertanyaan-pertanyaan dasar yaitu;

- a. Apakah pemberian HGU menimbulkan konflik sosial dilapangan?
- b. Apakah aturan HGU menghargai hak masyarakat adat ?

- c. Apakah ada indikasi pelanggaran hukum oleh perusahaan dalam perolehan HGU ?

1.4. METODOLOGI DAN PEROLEHAN DATA

Penelitian ini dilakukan oleh tim nasional yang merupakan kerjasama lembaga pemerintah, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dan lembaga non pemerintah, Perkumpulan Sawit Watch, sebuah entitas organisasi berbadan hukum perkumpulan individu atau perorangan yang bergerak di bidang sosial tentang berbagai dampak pembangunan perkebunan kelapa sawit skala di seluruh Indonesia. Dalam penelitian ini lembaga yang terlibat adalah Komnas HAM dan Perkumpulan Sawit Watch bekerjasama dan didukung oleh Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) Kalimantan Barat di Kabupaten Sanggau, BPRPI di Kabupaten Langkat dan Serdang Bedagai di Sumatra Utara, dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sulawesi Selatan di Kabupaten Bulukumba di Sulawesi Selatan.

Penelitian ini merupakan salah satu upaya sistematis untuk memperbaharui, merekonstruksi dan mensintesis berbagai data, fakta, dan dokumentasi yang ada dan telah dikerjakan oleh berbagai pihak termasuk masyarakat sipil, masyarakat adat dan masyarakat lokal, petani sawit, pemerintah dan pihak terkait lainnya sehingga secara umum adalah pendekatan deskriptif-kualitatif sebagai upaya membaca situasi dan kerangka hukum sebagai realitas hukum dan implikasi penerapannya. Oleh karena itu, data dan fakta yang dituangkan dalam penelitian ini merupakan bagian dari upaya dan rangkaian panjang dari proses dan kejadian yang tidak terpisah satu sama lain walaupun terjadi perubahan

Berdasarkan tujuan dan kerangka pemikiran studi maka metode yang digunakan dalam studi ini adalah metode studi kasus (pendekatan kualitatif). Studi pada aspek kebijakan, peraturan perundangan dan kelembagaan dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan pilihan-pilihan kasus yang relevan dengan tujuan studi pada aspek kebijakan,

peraturan perundangan dan kelembagaan. Oleh karena itu, penelitian ini menghasilkan sebuah kajian yang mengintegrasikan fenomena *de facto* dan *de jure*, maka langkah-langkah yang dilakukan juga merupakan upaya untuk mengkaji data sekunder, primer dan tersier; dan mengumpulkan fakta-fakta dari kasus berkaitan dengan implementasi produk hukum tentang (HGU) untuk dianalisis dan menghasilkan temuan untuk kesimpulan dan rekomendasi maka pelaksanaan dengan temuan yang ada yang didapatkan melalui:

- i. Mengumpulkan produk hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha (*de jure*);
- ii. Mengumpulkan fakta lapangan dan data berupa testimoni, dokumentasi, laporan dan publikasi berkaitan dengan implementasi peraturan tentang HGU (*de facto*);
- iii. Pengolahan data untuk yang berkaitan dengan produk hukum dilakukan dengan cara interpretasi atau penafsiran tata-bahasa/ gramatikal dan penafsiran sosiologis-historis.

1.5. LOKASI PENELITIAN & LAMA PENELITIAN.

Penelitian yang dilakukan di Kalimantan, Sumatra dan Sulawesi. Hal ini merupakan upaya untuk merepresentasikan keterwakilan realitas wilayah dimana secara struktural menerapkan kerangka hukum yang sama dalam proses, pengadaan dan penetapan alas HGU bagi perusahaan. Di Kalimantan dilaksanakan di Kabupaten Sanggau, Sumatra dilaksanakan di Kabupaten Langkat dan Serdang Bedagai, Sumatra Utara, dan Sulawesi dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan. Rangkaian kegiatan penelitian ini dimulai dengan pengumpulan data produk hukum, pengumpulan, dokumentasi dan verifikasi data di lapangan dan pengolahan data dilaksanakan selama 30 hari kerja kumulatif.

Lokasi-lokasi penelitian adalah kabupaten yang pertama kali perkebunan kelapa sawit dikembangkan yang memiliki akar dan sejarah perkembangan sebagai representasi atas tiga situasi yang berbeda sehingga dapat digali informasi sebelum hak guna usaha

efektif berlaku, pemberlakuan dan implikasi pemberlakuan. Lewat lokasi-lokasi penelitian ini diharapkan dapat menjawab tujuan penelitian ini.

1.6. LANDASAN PEMIKIRAN

...Bahkan cinta terhadap hukum adat sering dianggap sama dengan perasaan enggan terhadap perusahaan swasta yang sedang tumbuh (Logemann dalam ITR 125, 1927, halaman 386-388)⁶

Hukum dalam pengertian yang lebih luas, tentulah lebih tua dari manusia. Sejak itu pula harapan yang tumbuh kepadanya demikian besarnya. Berbagai harapan ditumpukan, seperti untuk menjaga keharmonisan hubungan antar manusia, menjaga ketertiban, sampai kemudian hukum ketika berinteraksi dengan kepentingan dan kekuasaan, dia tidak lagi berdiri putih suci, tetapi telah diperintah dan membawa misi kekuasaan. Karena itulah secara filsafati, hukum tiada henti untuk diperbincangkan dan diperdebatkan. Setidaknya perdebatan itu berputar pada pertanyaan, apakah hukum, apa saja yang termasuk hukum dan bagaimana hukum bisa berlaku, bahkan berlakunya dengan kejam dan berdarah dingin.

Ketika kekuasaan para raja yang absolut telah diruntuhkan dengan tragis oleh berbagai faktor, salah satunya oleh rakyat yang tertindas demikian lama, maka hukum kemudian didaulat sebagai benteng penjaga kehidupan. Sehingga negara tidak lagi diselenggarakan dengan pendekatan kekuasaan semata, tetapi harus berdasarkan hukum sehingga doktrin negara hukum yang ditawarkan Plato sejak lama terasa semakin relevan untuk diimplementasikan.

Tetapi perjalanan hukum sebagai panglima, tidak berjalan secantik jargonnya. Penafsiran terhadap hukum sesungguhnya telah dimonopoli oleh kaum positivis. Positifisme hukum (aliran hukum positif)

⁶ C. Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*, Djambatan, Jakarta, 1987, Hlm 111

memandang perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dengan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*. Dalam kacamata positivis, tiada hukum lain, kecuali perintah penguasa (*law is command of lawgiver*). Bahkan, bagian dari aliran hukum yang dikenal dengan nama Legisme, berpendapat lebih tegas, bahwa hukum itu identik dengan undang-undang⁷.

Menurut, Sutandyo (2002), para legis -- yang juga disebut yuris dari kelompok kaum positivis -- mengajarkan bahwa yang namanya hukum itu tak lain daripada apa yang didefinisikan berikut ini. Hukum adalah norma-norma keadilan (*ius*) yang telah dibentuk (*constitutum, constituted*) menjadi aturan-aturan hidup oleh suatu badan legislatif melalui berbagai prosedur yang formal, dan yang kemudian daripada itu diumumkan (diundangkan) sebagai hukum yang berlaku secara pasti (di'ya'kan, dipositifkan) dalam suatu wilayah negara tertentu, yang oleh karena itu pula akan mengikat seluruh warga negara tanpa kecualinya. Itulah hukum positif, yang juga disebut hukum undang-undang (*lege, lex, ius constitutum*), yang oleh sebab sifat prosedurnya juga disebut hukum formal, yang kemudian daripada itu sering juga disebut hukum negara, diundangkan sebagai produk badan legislatif. Maka, dengan definisi yang membataskan hukum sebagai hukum undang-undang seperti itu, para yuris positivis akan mendoktrinkan *rechtsstaat* (negara hukum) kurang dan lebihnya sebagai berikut. Negara hukum adalah 'negara yang menata seluruh kehidupan di dalamnya berdasarkan atas aturan-aturan hidup yang telah dipositifkan secara formal sebagai undang-undang, oleh sebab itu, telah berkepastian sebagai satu-satunya hukum yang berlaku di suatu wilayah negeri'. Bertolak dari definisi negara hukum seperti itu, tak pelak lagi doktrin supremasi hukum akan terbataskan sebagai supremasi undang-undang. Maka, bertolak dari definisi seperti ini pula, pengetahuan tentang isi undang-undang dan tentang bagaimana menangkap makna-maknanya, lalu menjadi aset penting bagi seseorang yang hendak melibatkan diri ke dalam percaturan hukum secara benar dan memenangkan suatu

⁷ B. Sukismo, ...*Modul IV, Aliran-Aliran Filsafat Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, tidak diterbitkan, Hlm 96-97

perkara hukum dengan cara yang akan dipandang benar pula⁸.

Tetapi sejatinya, di lapangan sosial hukum yang mengatur tidak saja berupa Undang-Undang. Terdapat hukum-hukum lain yang juga sama-sama berlaku terhadap objek yang sama. Interaksi kedua atau lebih hukum yang berlaku pada objek yang sama ini menimbulkan berbagai bentuk di lapangan, salah satunya, situasi itulah yang menjadi kayu bakar bagi konflik sosial di lapangan. Situasi-situasi demikian, memberikan kaki bagi pembahasan pluralisme hukum.

“Pluralisme hukum” barangkali merupakan salah satu istilah yang paling menarik sekaligus kontroversial dalam literatur tentang sosiologi hukum dan teori hukum. Dikatakan menarik dan kontroversial, karena ia telah menimbulkan perdebatan tentang klaim monopolistik oleh negara dalam perkara pembuatan dan penegakan hukum, dan tentang penggunaan kekerasan secara sah, serta tentang makna dan cakupan dari istilah “hukum”⁹.

Sulistyo Irianto (2006) menuliskan konsep pluralisme hukum yang meskipun agak bervariasi, namun pada dasarnya mengacu pada adanya lebih dari satu sistem hukum yang secara bersama-sama berada dalam lapangan sosial yang sama, seperti yang dikemukakan oleh Sally Engle Merry, pluralisme hukum adalah “*generally defined as a situation in which two or more legal systems coexist in the same social field*”. Selanjutnya ia menggambarkan pendapat Griffiths mengenai pola relasi antara hukum negara dan hukum rakyat di lapangan. Griffiths membedakan adanya dua macam pluralisme hukum yaitu: *weak legal pluralism* dan *strong legal pluralism*. Menurut Griffiths, pluralisme hukum yang lemah itu adalah bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan dalam hierarki di bawah hukum negara.

⁸ Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002 *Doktrin Apakah Sesungguhnya Yang Terkandung Dalam Kata Istilah Negara Hukum?*, makalah tidak diterbitkan, hlm 2-3

⁹ Beckmann, Keebet von Benda, 2006, *Pluralisme Hukum, Sebuah Sketsa Genealogis dan Perdebatan Teoritis*, dalam buku *Pluralisme Hukum, Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Huma, Jakarta, Hlm 19

Contoh dari pandangan pluralisme hukum yang lemah adalah konsep yang diajukan oleh Hooker: “*The term legal pluralism refers to the situation in which two or more laws interact*” (Hooker, 1975: 3). Meskipun mengakui adanya keanekaragaman sistem hukum, tetapi ia masih menekankan adanya pertentangan antara apa yang disebut sebagai *municipal law* sebagai sistem yang dominan (hukum negara), dengan *servient law* yang menurutnya inferior seperti kebiasaan dan hukum agama. Sementara itu konsep pluralisme hukum yang kuat, yang menurut Griffiths merupakan produk dari para ilmuwan sosial, adalah pengamatan ilmiah mengenai fakta adanya kemajemukan tatanan hukum yang terdapat di semua (kelompok) masyarakat. Semua sistem hukum yang ada dipandang sama kedudukannya dalam masyarakat, tidak terdapat hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang satu lebih tinggi dari yang lain. Griffiths sendiri memasukkan pandangan beberapa ahli ke dalam pluralisme hukum yang kuat antara lain adalah, teori *living law* dari Eugene Ehrlich, yaitu aturan-aturan hukum yang hidup dari tatanan normatif, yang dikontraskan dengan hukum negara¹⁰.

Pada lapangan sumberdaya alam, seringkali terjadi pertarungan konsep penguasaan (*land tenure*) oleh negara berdasarkan undang-undang dengan konsep penguasaan masyarakat berdasarkan hukum adat. Terdapat kesan negara tidak melihat hukum adat sebagai hukum yang sepenuhnya berlaku di masyarakat, sehingga hukum adat tidak harus dihormati. Istilah ‘*land tenure*’ sendiri diterjemahkan sebagai penguasaan tanah atau “lahan”. Tindakan penguasaan tersebut menjelma dalam berbagai hak yakni hak milik, hak gadai, hak sewa, dan lain-lain. Salah satu cara untuk mengenali konsep *land tenure* pada masyarakat tertentu ialah dengan memastikan siapa yang dalam kenyataannya memanfaatkan tanah dan atau sumber daya alam tersebut. Bersamaan dengan ditemukannya sistem tenurial berbasis masyarakat mengemuka pula istilah *customary tenure system/regime* dan atau *indigenous tenurial system* dan atau *sistem penguasaan tanah berbasiskan adat*. Dalam konteks Indonesia, sistem tenurial

¹⁰ Irianto, Sulistyowati, 2006, *Sejarah dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum dan Konsekuensi Metodologisnya*, dalam buku *Pluralisme Hukum, Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Huma, Jakarta, Hlm 59

berbasis masyarakat sudah ditemukan dan disosialisasikan oleh para akademisi Inggris Belanda, antara lain oleh W. Marsden dan C. van Vollenhoven, dalam konteks penemuan hukum-hukum adat. Pada masa itu tidak ada istilah khusus untuk sistem tenurial berbasis masyarakat namun mulai diperkenalkan istilah *hak petuanan atau beschikkingsrecht*, yang kemudian di Indonesia sering disebut sebagai hak ulayat yang merupakan hak-hak dari masyarakat adat tertentu atas wilayah adatnya yang jelas berasal dari masyarakat itu sendiri ataupun bersama masyarakat 'tetangga'-nya¹¹.

Tetapi sistem tenurial ini telah sedemikian rupa telah direduksi dengan adanya konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang dianut dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dalam menyederhanakan hubungan antara masyarakat dan negara (pemerintah) untuk mengatur sumberdaya alam yang dikuasai oleh masyarakat. Pada pelaksanaannya, konsep HMN ini banyak mendapat kritikan, terutama tentang bagaimana pemerintah Orde Baru menerapkannya.

I Nyoman Nurjaya (2000) mengulas, dalam praktek penyelenggaraan negara pemerintahan orde baru secara sadar melakukan manipulasi atas makna hakiki dari ideologi tersebut paling tidak dalam 2 hal, yaitu: 1) Pemerintah rezim orde baru secara sengaja memberi interpretasi sempit atas terminologi negara (*state*) yang semata-mata diartikan sebagai pemerintah (*government*) saja, bukan sebagai pemerintah dan rakyat. Karena itu, kemudian dibangun dan digunakan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah (*government-based resource control and management*), bukan *state-based resource control and management* seperti yang dimaksudkan oleh UUD 1945, UUPA, dan UUPK di atas, 2) Konsekuensi dari penggunaan *government-based resource control and management* di atas adalah posisi rakyat menjadi tidak sejajar dengan pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya, diciptakan relasi yang bersifat subordinasi antara rakyat dengan

¹¹ Hedar Laudjeng dkk, *Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara di "Kawasan Hutan" di Indonesia: Studi Kasus dari Delapan Lokasi*, Makalah Singkat yang dipresentasikan dalam Lokakarya Penguasaan Lahan di Kawasan Hutan yang diselenggarakan oleh Departemen Kehutanan bekerjasama dengan NRM/EPIQ, DFID, ICRAF di Bogor, 27-28 Nopember 2001, hlm 1

pemerintah dalam pengertian bahwa rakyat dalam posisi yang inferior dan pemerintah dalam kedudukan yang superior. Karena itu, selama lebih dari tiga dekade pemerintah orde baru memainkan paling tidak 3 peran pokok dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu: 1) Pemerintah sebagai penguasa sumber daya alam (*government resource lord*). 2) Pemerintah sebagai pengusaha sumber daya alam (*government resource protection institution*). 3) Pemerintah sebagai institusi yang memproteksi sumber daya alam (*resource protection institution*). Lebih dari itu, penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah menimbulkan implikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang bersifat represif (*repressive law*) yang mengandung ciri-ciri seperti berikut: 1) Mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarginalisasi, dan bahkan mengusir hak-hak rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan SDA; 2) Menekankan pendekatan keamanan (*security approach*); 3) Menonjolkan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum; 4) Memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak SDA, penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembala liar, perusuh keamanan hutan, pensabotase reforestasi, pencuri hasil hutan, dan lain lain. Stigma yang bermakna sama.¹²

Sejatinya, Indonesia tegas-tegas menyatakan bahwa dirinya adalah negara hukum. Karena itulah di Indonesia, segala tindakan haruslah berdasarkan hukum dan seterusnya, hukum semestinya menjadi pagar bagi kekuasaan. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Maka yang berlaku bukan *rule of law*, yang menuntut agar peraturan hukum berfungsi menegakkan keadilan, melindungi hak-hak sosial dan politik warganegaraanya dari pelanggaran-pelanggaran baik yang dilakukan oleh penguasa maupun warga. Tetapi *rule by law*, di mana segala peraturan hukum yang berlaku ditujukan untuk mengabdikan kepentingan rezim demi kelanggengannya, demi pembenaran atas tindakan-tindakannya yang anti demokrasi, anti nasional, anti keadilan dan anti HAM. Di bawah rezim Orde Baru hukum dijadikan alat yang efektif

¹² Iwan Nurjaya. 2000. Proses Pemiskinan di Sektor Hutan dan Sumber Daya Alam: Perspektif Politik Hukum, Seminar dan *workshop* Kemiskinan Struktural diselenggarakan pada tanggal 18-20 Januari 2000 di Puncak Inn Hotel Jl. Raya Ciloto No. 88 Puncak - Jawa Barat.

untuk melaksanakan dominasi politik, mengontrol, mengendalikan dan mengintervensi lembaga-lembaga negara dan parpol-parpol agar tidak membahayakan kekuasaannya. Itulah salah satu identitas rezim diktatur Orde Baru di Indonesia yang berlangsung 32 tahun¹³.

¹³ M.D. Kartaprawira, Quo Vadis Reformasi Hukum Di Indonesia, Tidak Diterbitkan, Den Haag, Oktober 2000, hlm 1-2.

- Saat ini belum ada peraturan perundangan yang mengatur secara khusus tentang masyarakat adat. Terminologi masyarakat adat tersebar dalam berbagai peraturan, baik yang secara tegas mendefinisikan maupun memberikan gambaran ciri-ciri. Saat laporan ini dibuat AMAN bersama HuMa dan beberapa individu yang berkepentingan sedang mendiskusikan RUU tentang Masyarakat Adat. RUU ini menjadi salah satu prioritas program legislasi nasional tahun 2005-2009 pada rejim pemerintahan Bambang Susilo Yudoyono & Muhammad Yusuf Kalla (SBY-JK)
- Untuk peristilahan masyarakat adat ini menarik untuk dibaca paper Ricardo Simarmata, Pilihan Hukum Pengurusan Hutan Oleh Masyarakat Adat
- Walhi, *Orang Kontu-Muna: Simbol Perlawanan terhadap Konservasi Tak Manusiawi*, Jakarta, 2005
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- Kaban, Maria Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Di Tanah Karo, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, e-USU Repository ©2004 Universitas Sumatera Utara, hlm 1-2
- Keputusan Kongres AMAN No. 01/KMAN/1999
- Konvensi ILO 169 tahun 1989 tentang *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*
- Simarmata, Rikardo, Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarakat, 2005
- Perdebatan ini terutama terjadi antara anggota BPUPKI yang mengusung federasi dan yang mengusung negara Kesatuan. Salah satu ulasan mengenai pendapat pendiri negara yang menyebutkan ".....berdasarkan ide totaliterisme ketiga ahli negara tersebut, terang saja Soepomo merasa cocok, sebab seperti yang dikemukakan dalam pidato politiknya dalam BPUPKI bahwa negara harus didirikan berdasarkan riwayat hukum dan lembaga sosial yang hidup di negara tersebut. Hal ini tidak lain adalah sistem feodalistik kekuasaan Jawa yang sangat totaliter dalam kekuasaan. Baca; Syahda Guruh LS, Menimbang Otonomi VS Federal. Mengembangkan Wacana Federalisme Dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia, Remaja Rosda Karya, Bandung, Juni 2000, Hal 38
- Salah satu buku yang secara khusus membahas pemberlakuan UUPD ini adalah buku yang ditulis oleh R. Yando Zakaria yang berjudul, Abih Tandeh, Masyarakat Desa Dibawah Rejim Orde Baru, Elsam, Agustus 2000
- Desa, huta, marga, pekon, nagari atau nama lainnya dalam bahasa Belanda bisa sekaligus disebut sebagai *rechtsgemeenschap* dan *volksgemeenschap*. Istilah pertama adalah terma hukum, sedangkan istilah kedua adalah terma sosiologis. Namun kedua istilah tersebut dipakai untuk maksud yang sama.
- Rikardo Simarmata, Pilihan Hukum Pengurusan Hutan Oleh Masyarakat Adat, Hal 22
- Andiko, Desentralisasi & Governance; Membaca Kecendrungan Masalah OTDA di Bawah Payung UU No. 32 Tahun 2004, 2005
- Penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) angka 3
- Hedar Laudjeng, Legal opinion (draft) Terhadap UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- Pasal 28-29 UUPA
- Pasal 34 UUPA
- Pasal 9 UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan
- Ibid Pasal 10
- UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal ini adalah pengganti Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri 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.

- Konsideran menimbang UUPM
- Pasal 21 UUPM
- *Dalam kacamata peraturan perundangan, sebagian tanah negara berasal dari :*
 - (1) Tanah-tanah negara yang ditimbulkan dari pemberian HGU bagi perusahaan-perusahaan perkebunan (Kepmenag/Kep BPN No. 21 Tahun 1994 jo to PP No. 40 tahun 1996 jo to Permennag/Kep BPN No. 2 Tahun 1999 Ttg Ijin Lokasi)
 - (2) Tanah negara yang timbul berdasarkan Peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 pasal 1 angka 3, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
 - (3) Tanah Negara yang timbul berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 Tentang Penguasaan tanah-tanah negara
 - (4) Tanah negara yang timbul berdasarkan Pasal (4) PP No. 35 tahun 1956, Pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah tanah perkebunan konsesi yang menyatakan pembatalan pembatalan pemindahan hak atas perkebunan yang tidak mendapat persetujuan pejabat yang berwenang, tanahnya kemudian menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan hak-hak pihak ketiga yang memebani tanah tersebut hapus.
 - (5) Tanah Negara yang timbul berdasarkan Pasal 3, UU No. 1 Tahun 1958, Penghapusan Tanah Tanah Partikelir menyebutkan bahwa sejak mulai berlakunya Undang-undang ini demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah Negara.
 - (6) Tanah Instansi Pemerintah berdasarkan Staatblat Tahun 1911 No. 110 tentang Penguasaan benda-benda tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik negara".
 - (7) UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi.
 - (8) Pembelian tanah untuk pemerintah melalui panitia Bijblad 11372 jo 12476.
 - (9) Pembebasan tanah berdasarkan Permendagri No. 15 Tahun 1975.
 - (10) Pengadaan tanah menurut Permendagri No. 2 tahun 1985.
 - (11) Pelepasan hak secara Cuma-Cuma dari pemilik kepada pemerintah.
 - (12) Penguasaan historis dari Bala Tentara Jepang
- Pasal 1321-1325 KUHPdt (BW)
- Pasal 1328 KUHPdt (BW)
- Chandra Ap. **Warisan Kolonial Yang Belum (Di)Selesai(Kan): Nasionalisasi Perusahaan Perkebunan Di Jember** Workshop on the Economic Side of Decolonization di Yogyakarta, pada tanggal 18-19 Agustus 2004, hlm 1
- Penjelasan umum, UU No. 86/1958, LN 1958, No. 162 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda
- BAB IV Ketentuan-Ketentuan Peralihan Bagian Kedua Ketentuan-Ketentuan Konversi Pasal III Ayat (1) UUPA

BAB II

PENGAKUAN HAK MASYARAKAT ADAT DAN HAK GUNA USAHA

Perdebatan tentang siapa masyarakat asli yang otonom dalam mengatur dirinya sendiri, yang bertempat tinggal di suatu wilayah di Indonesia, memunculkan kajian-kajian terminologis. Pergulatan pemikiran ini memberikan warna kuat pada berbagai peraturan hukum positif yang secara tidak langsung dan terpotong-potong aspek kehidupan mengatur masyarakat adat.¹ Penyebutan itu antara lain Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Suku Terasing, Masyarakat Tertinggal dan Masyarakat Adat.² Selanjutnya pada bagian ini penulis akan menyebut komunitas ini dengan istilah masyarakat adat.

2.1. KEMAJEMUKAN HUKUM ADAT TERHADAP TANAH ULAYAT

Indonesia adalah satu bangsa yang dibentuk oleh ratusan suku bangsa yang memiliki karakteristik budaya maupun hukumnya. Seperti yang pernah diurai dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945

¹ Saat ini belum ada peraturan perundangan yang mengatur secara khusus tentang masyarakat adat. Terminologi masyarakat adat tersebar dalam berbagai peraturan, baik yang secara tegas mendefinisikan maupun memberikan gambaran ciri-ciri. Saat laporan ini dibuat AMAN bersama HuMa dan beberapa individu yang berkepentingan sedang mendiskusikan RUU tentang Masyarakat Adat. RUU ini menjadi salah satu prioritas program legislasi nasional tahun 2005-2009 pada rejim pemerintahan Bambang Susilo Yudoyono & Muhammad Yusuf Kalla (SBY-JK)

² Untuk peristilahan masyarakat adat ini menarik untuk dibaca paper Ricardo Simarmata, Pilihan Hukum Pengurusan Hutan Oleh Masyarakat Adat

menyebutkan bahwa dalam teritoir Negara Indonesia terdapat ± 254 Zelfbesturende Landschappen dan Volksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Terdapat banyak perbedaan pengaturan tanah-tanah adat diantara banyak suku di Indonesia. Perbedaan-perbedaan ini berangkat dari berjenis-jenis hak dalam sistem tenurial yang mereka kembangkan. Banyak contoh dapat diberikan, baik mengenai peristilahan maupun mengenai tata pengaturannya. Misalnya pada masyarakat adat Watuputih di Pulau Muna, salah satu konsep mereka adalah bentangan tanah yang disebut dengan *Dasa*, ialah sebidang tanah yang oleh pengolahnya telah dipagari dengan batu secara permanen, baik telah ditanami dengan tanaman keras maupun belum atau telah ditumbuhi hutan atau semak-semak maupun belum. Hak pakai jenis ini cukup kuat, tak bebas lagi diolah oleh orang lain tanpa seizin pengolahnya yang harus diketahui oleh *sarano liwu* (pemerintah desa). Hak ini dapat dilaksanakan oleh ahli warisnya.³ Di Minangkabau, hak demikian mungkin dapat disandingkan dengan tanah “Ganggam Bauntuak, Hiduik Ba Pangadok”. Pemilikan tetap komunal, tetapi penguasaan ada keluarga kecil yang mendapatkannya.

Tetapi meskipun demikian, banyak polarisasi pengaturan tanah-tanah adat ini, sebaliknya di sisi lain terdapat banyak kesamaan prinsip, diantaranya nilai komunalitas yang diatur dalam hukum adat. Penguasaan komunal yang kemudian menjadi istilah resmi peraturan-perundang-undangan adalah hak ulayat. Meskipun kalau ditelusuri, istilah hak ulayat ini hanya dikenal di tengah-tengah masyarakat adat Minangkabau.

UU No. 5 Tahun 1960 hanya memberikan penjelasan yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang didalam

³ Walhi, Orang Kontu-Muna: Simbol Perlawanan terhadap Konservasi Tak Manusiawi, Jakarta, 2005

perpustakaan hukum adat disebut “*beschikkingsrecht*”. Peraturan yang tingkatnya lebih rendah memberikan penjelasan bahwa Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan⁴.

Hak ulayat, pertama kali dikonseptualkan oleh C. Van Vollenhwen, seorang sarjana Belanda yang legendaris dalam hal hukum adat. C. Van Vollenhwen menulis bahwa di seluruh kepulauan Indonesia ini, hak ulayat merupakan “*het hoogste rechtten aauzien van garand*”, artinya hak tertinggi terhadap tanah dalam hukum adat yang memberi kewenangan kepada masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat atau hasil-hasil yang ada di wilayah masyarakat hukum adat tersebut dan tanah ulayat tersebut merupakan tanah kepunyaan bersama pada warganya. Sedangkan penjelmaan hak ulayat secara murni adalah:

- a. Persekutuan hukum yang bersangkutan dan para anggotanya berhak dengan bebas mengerjakan tanah hutan belukar, membuka tanah, mendirikan teratak, memungut hasil hutan/belukar, berburu dan mengembala.
- b. Orang-orang asing dapat melakukan kerja yang serupa dalam sub (a) dengan ijin dari persekutuan hukum yang bersangkutan, jika tidak ada ijin tersebut, orang-orang asing itu dipandang melakukan tindak pidana.
- c. Orang asing senantiasa harus membayar harga (pajak) untuk melakukan kerja-kerja di atas tanah tersebut, sementara para warga sendiri kadang-kadang juga harus membayar sewa bumi.

⁴ Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

- d. Apabila terjadi sesuatu tindak pidana tertentu dalam wilayah hak ulayat yang tidak dapat diberatkan kepada seseorang pelaku, maka persekutuan hukum sendirilah yang bertanggung jawab.
- e. Sesuatu yang tunduk pada hak ulayat tidak dapat secara abadi diserahkan-lepaskan
- f. Meskipun sebidang tanah telah dibuka dan dikerjakan oleh seseorang campur tangan persekutuan hukum terhadap tanah yang bersangkutan tidak lenyap seluruhnya. Campur tangan ini bisa menjadi besar kalau hak individu menipis. Sebaliknya campur tangan ini menipis secara proporsional dengan membesarnya hak individu⁵.

2.2. PENGAKUAN HAK MASYARAKAT DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN NASIONAL

Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri⁶. Sejak beberapa waktu yang lalu, masyarakat adat telah diatur dalam Konvensi Internasional. Konvensi yang paling banyak dirujuk adalah Konvensi ILO 169 tahun 1989 tentang *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*. Konvensi ini mendefinisikan masyarakat adat sebagai “*tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations*”⁷. Penyebutan populer di kancah internasional adalah Indigenous People (IPs)

Rejim hukum HAM internasional mengakui beberapa hak asasi IPs.

⁵ Kaban, Maria Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Di Tanah Karo, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, e-USU Repository ©2004 Universitas Sumatera Utara, hlm 1-2

⁶ Keputusan Kongres AMAN No. 01/KMAN/1999

⁷ Konvensi ILO 169 tahun 1989 tentang *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*

Misalnya hak untuk menentukan nasib sendiri, hak atas pembangunan (*right to development*), hak atas milik, hak hidup, hak atas kesehatan, dan sejumlah hak yang dikenal dalam Konvensi ILO 169 tahun 1989. Pengakuan atas sejumlah hak tersebut sekaligus meralat pandangan kolot yang menuduh IPs sebagai masyarakat tidak beradab (*uncivilized society*). Jika pada awalnya Konvensi ILO 107 tahun 1957 masih mengasumsikan bahwa IPs akan berkembang menjadi masyarakat modern (integrasi) namun kemudian diralat oleh Konvensi ILO 169 dengan mengatakan bahwa IPs memiliki hak untuk hidup sesuai dengan sistem hukum dan politik yang mereka miliki⁸.

Di tataran nasional, Idealnya pola relasi yang terbentuk antara masyarakat adat dengan negara berada dalam skema hak dan kewajiban yang seimbang. Masyarakat Adat menyerahkan sebagian kewenangan pengaturan dirinya dan kepentingannya untuk mencapai kesejahteraan dan negara mendapatkan legitimasi untuk membentuk hukum yang akan mengatur semua itu dengan membuka ruang kontrol terhadap Masyarakat Adat.

Pengaturan fundamental terhadap Masyarakat Adat dalam hukum positif Indonesia lahir dari kompromi antara para bapak bangsa dalam merumuskan konstitusi. Setelah melalui perdebatan yang melelahkan, pengakuan terhadap keberadaan Masyarakat Adat tersebut dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa⁹.

⁸ Simarmata, Rikardo, Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarikat, 2005

⁹ Perdebatan ini terutama terjadi antara anggota BPUPKI yang mengusung federasi dan yang mengusung negara Kesatuan. Salah satu ulasan mengenai pendapat pendiri negara yang menyebutkan "....berdasarkan ide totaliterisme ketiga ahli negara tersebut, terang saja Soepomo merasa cocok, sebab seperti yang dikemukakan dalam pidato politiknya dalam BPUPKI bahwa negara harus didirikan berdasarkan riwayat hukum dan lembaga sosial yang hidup di negara tersebut. Hal ini tidak lain adalah sistem feodalistik kekuasaan Jawa yang sangat totaliter dalam kekuasaan. Baca; Syahda Guruh LS, Menimbang Otonomi VS Federal. Mengembangkan Wacana Federalisme Dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia, Remaja Rosda Karya, Bandung, Juni 2000, Hal 38

Pada amandemen IV konstitusi Indonesia, pasal 18 yang mengatur penghormatan terhadap masyarakat adat diatas berubah menjadi pasal 18b yang berbunyi sebagai berikut;

- (1). *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
- (2). *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 Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Ketentuan Pasal 18 ini merupakan kompromi terakhir yang mengangkat posisi syarat *"sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia"* dari tingkat undang-undang ke tingkat konstitusi. Syarat ini memberikan satu beban hukum yang penuh perdebatan tentang siapa yang berhak mengakui keabsahan sebuah komunitas masyarakat adat.

Jika ditelusuri lebih jauh pengakuan masyarakat adat dalam aturan pelaksana yang bersumber pada UUD 1945 selanjutnya, tidak ada pengaturan pengakuan yang komprehensif terhadap keberadaan masyarakat adat beserta sumberdaya alamnya yang tunduk pada sistem ulayat. Ketentuan seperti terbelah pada dua kelompok yaitu pengaturan yang berhubungan dengan kelembagaan masyarakat adat dan pengaturan tentang sumberdaya alam masyarakat adat.

Pengaturan Kelembagaan Adat

Setelah Pasal 18 UUD 1945 memberikan pengakuan normatif terhadap masyarakat adat, tidak banyak peraturan yang secara khusus mengatur tentang kelembagaan masyarakat adat. Barulah di tahun 1979 lahirlah satu peraturan yang fenomenal dan menentukan keberlangsungan kelembagaan masyarakat adat dalam mengurus dirinya yaitu UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (UUPD).

Seperti yang banyak ditulis, UUPD merupakan satu alat yang efektif di masa Orde Baru untuk melakukan penyeragaman pemerintahan lokal. Penyeragaman ini menimbulkan dampak-dampak sangat besar berupa hilangnya bentuk-bentuk ikatan pemerintahan tradisional masyarakat yang sudah berlangsung ribuan tahun dan cenderung sekaligus merupakan ikatan sosial yang kuat dan kokoh bagi masyarakat adat.

Penyeragaman konsep pemerintahan terendah mengikuti model desa di Jawa yang berbasiskan pada ikatan teritorial. Sementara itu bentuk-bentuk pemerintahan lokal lain di luar Jawa seperti Nagari di Minangkabau, Kampung di Kalimantan Barat, Negeri di Maluku dan Marga di Sumatera Selatan, terbentuk atas dasar ikatan geneologis dan bahkan geneologis teritorial.

Salah satu dampak penting dari UUPD ini adalah menempatkan pemerintahan desa dalam sebuah hirarki terendah dari struktur kekuasaan birokrasi pemerintahan di Indonesia. Desa kemudian berada pada rentang kendali camat dan tidak leluasa lagi untuk menentukan perjalanan masyarakatnya secara mandiri. Dampak-dampak ini yang kemudian mendorong keresahan masyarakat terakumulasi menjadi tuntutan untuk meminta perubahan UUPD¹⁰.

Pada tahun 1999, setelah kejatuhan rezim Orde Baru, timbul keinginan untuk mengubah semua kesalahan-kesalahan pemerintahan yang sentralistik dan militeristik. Kemudian UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah di lahirkan. Seketika berubahlah pola penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralisasi. Bagaimana masyarakat adat di UU ini?.

Konsideran menimbang huruf e menulis :

”bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Lembaran Negara Tahun 1979 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3153) yang menyeragamkan

¹⁰ Salah satu buku yang secara khusus membahas pemberlakuan UUPD ini adalah buku yang ditulis oleh R. Yando Zakaria yang berjudul, Abih Tandeh, Masyarakat Desa Dibawah Rejim Orde Baru, Elsam, Agustus 2000

nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan Desa, tidak sesuai dengan jiwa Undang-undang Dasar 1945 dan perlunya mengakui serta menghormati hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa sehingga perlu diganti”

Apa yang ditulis oleh konsideran menimbang diatas, merupakan pengakuan yuridis pertama yang mengakui kesalahan masa lalu dalam memperlakukan pemerintahan lokal di Indonesia. Pada aturan selanjutnya, UU No. 22 tahun 1999 memberikan ruang yang cukup lebar bagi masyarakat adat di kabupaten-kabupaten di seluruh Indonesia untuk kembali membangun eksistensi dan peluang itu dimanfaatkan dengan berbagai model. Rikardo simarmata menulis tentang ini.

.....Konstitusi mengakui eksistensi masyarakat hukum adat, sedangkan UU No. 22/1999 mengakui desa atau nama lain yang serupa dengan itu (marga, huta, nagari, lembang, pekon, kampung) sebagai daerah yang memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingannya sendiri¹¹. Berbeda dengan propinsi dan kabupaten/kota selaku daerah otonom, desa dianggap memiliki susunan asli, hak asal-usul dan otonomi asli (penjelasan umum UU No. 22/1999).

Rupanya, kehadiran UU No. 22/1999 ditanggapi oleh sejumlah pemerintah daerah dengan membuat produk hukum daerah yang mengakui keberadaan entitas desa, marga, huta, pekon, kampung, dan nama-nama lain. Sekalipun UU No. 22/1999 menegaskan bahwa titik berat otonomi daerah ada pada Kabupaten dan Kota, politik pengakuan terhadap kesatuan masyarakat adat juga dilakukan oleh pemerintah propinsi (pemprov). Contohnya adalah prakarsa pemprov Sumatera Barat yang mengeluarkan Perda No. 9/2001 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari. Boleh dibilang, sampai saat ini, pemprov Sumatera Barat adalah satu-satunya pemprov yang mengambil prakarsa tersebut. Di tempat-tempat lain, prakarsa serupa itu dilakukan oleh pemerintah

¹¹ Desa, huta, marga, pekon, nagari atau nama lainnya dalam bahasa Belanda bisa sekaligus disebut sebagai *rechtsgemeenschap* dan *volksgemeenschap*. Istilah pertama adalah terma hukum, sedangkan istilah kedua adalah terma sosiologis. Namun kedua istilah tersebut dipakai untuk maksud yang sama.

kabupaten. Misalnya prakarsa pemda Kabupaten Toraja (Sulsel) yang mengundangkan Perda No. 2/2001 tentang Pemerintahan Lembang, sebagaimana telah dirubah oleh Perda No. 5/2004 tentang Pemerintan Lembang. Begitu pula tindakan sejumlah kabupaten di Propinsi Kalimantan Tengah yang membuat perda mengenai Kademangan.

Agak mencontoh gaya pengaturan UU No. 22/1999, pengakuan atas kesatuan masyarakat adat oleh sejumlah perda tersebut disertai dengan pengakuan terhadap wilayah, struktur pemerintahan dan hak atas sumberdaya alam. Ambil contoh perda propinsi Sumatera Barat No. 9/2001. Pada bagian paling awal, perda ini justru mengatur mengenai pengakuan terhadap wilayah nagari (pasal 3). Setelah itu baru mengakui struktur pemerintahan nagari (pasal 4) serta pengakuan atas harta kekayaan nagari (pasal 7). Istilah yang digunakan memang bukan kata 'hak' melainkan 'harta' UU No. 22/1999 sendiri menggunakan istilah 'kekayaan desa' (pasal 107 ayat 1), yang selanjutnya diteruskan dipakai oleh PP No. 76/2001 (pasal 49 ayat 1 dan pasal 50)¹².

Setelah berlaku hampir kurang lebih lima tahun, UU No. 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 lahir sedemikian cepat tanpa menuai perdebatan yang berarti, bahkan tanpa melalui evaluasi yang komprehensif dan terbuka terhadap pelaksanaan Otonomi daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999.

Jika melihat pengaturan desa dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini, terjadi penurunan kualitas keleluasaan untuk membangun jati diri asli. Terdapat upaya-upaya meresentralisasikan kembali pemerintahan, termasuk desa. Badan Perwakilan Desa (BPD) tidak lagi menjadi representasi masyarakat yang memiliki kekuatan seimbang dengan Kepala Desa yang merupakan representasi pemerintah di tingkat basis.

¹² Rikardo Simarmata, Pilihan Hukum Pengurusan Hutan Oleh Masyarakat Adat, Hal 22

Ketika UU No. 32 Tahun 2004 diundangkan, banyak forum membicarakan dampak-dampak yang mungkin terjadi kedepan. Beberapa paper mencoba membedah semangat yang terkandung dalam UU ini, mengenai pemerintahan desa, salah satunya menyebutkan sebagai berikut:

” Pergulatan pemikiran untuk mengembalikan otonomi kepada ”ibu kandung”, semakin menghadapi tantangan. Tidak ada kemajuan terhadap posisi desa dalam UU No. 32 Tahun 2004. Bahkan kewenangan BPD sebagai sebuah media pembelajaran dan refitalisasi kembali demokrasi ditingkat basis, dikebiri.

BPD dalam UU No. 32 tahun 2004 ditempatkan sebagai penampung aspirasi masyarakat dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Padahal dalam UU No. 22 Tahun 1999 BPD memiliki posisi yang kuat dimana Badan Perwakilan Desa (BPD) berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Bahkan secara tegas dinyatakan bahwa kepala desa bertanggungjawab kepada BPD sedangkan Bupati hanya menerima laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugasnya.

Menyangkut kewenangan desa, UU No. 32 tahun 2004 lebih mempersempit ruang kreatifitas desa untuk menafsirkan kewenangannya dimana UU No. 22 Tahun 1999 membuka sedikit ruang untuk itu. UU No. 32 Tahun 2004 menggariskan secara tegas bahwa kewenangan spesifik desa lebih bersifat bottom up mengikuti logika penyerahan urusan, tugas pembantuan dan urusan lain yang diserahkan oleh peraturan perundangan kepada desa”¹³.

Setelah selintas kita lihat gambaran pengaturan masyarakat adat dan bagaimana pemerintahan/kelembagaan mereka diatur dalam perundangan, saat ini marilah kita lihat pengaturan sumberdaya agraria dan sumberdaya alamnya.

¹³ Andiko, Desentralisasi & Governance; Membaca Kecendrungan Masalah OTDA di Bawah Payung UU No. 32 Tahun 2004, 2005

Pengaturan Tentang Sumberdaya Alam Masyarakat Adat

Aturan tertinggi yang mengatur pemanfaatan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam, terdapat pada Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 menjadi akar dari hak negara untuk mengatur pemanfaatan dan sekaligus memuat tujuan dari pengelolaan tersebut. Pasal 33 menyebutkan:

- (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-besar 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.*

Termasuk kedalam kategori rakyat, terdapat komunitas-komunitas Masyarakat Adat yang menjadi pemilik syah sumberdaya agraria dan sumberdaya alam tersebut. Sehingga kelompok masyarakat ini juga memiliki hak untuk mendapatkan tujuan yaitu..."sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Aturan yang pertama kali menurunkan semangat dari Pasal 33 UUD 1945 ini dalam hal agraria dan sumberdaya alam adalah UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Sebagai dasar berpijak, UUPA memberikan alasan kelahirannya karena selama ini hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi dualisme hukum yaitu hukum eropah dan hukum adat. Hukum adatpun banyak terpengaruh oleh hukum kolonial sehingga tidak sesuai lagi dengan semangat revolusi. Karena itulah kemudian UUPA menyatakan diri untuk mengunivikasi hukum agraria di Indonesia, dimana salah satu akar tempat tumbuh UUPA adalah hukum adat.

UUPA juga memberikan ruang bagi implementasi Hak Ulayat masyarakat adat seperti terdapat pada Pasal 3 UUPA yang menentukan:

” Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Selanjutnya pada Pasal 5 disebutkan sebagai berikut:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Kedua pasal tersebut memberikan titik tekan pada kata sepanjang masih ada dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Pada dua kalimat itulah negara kemudian mengunci pengakuan terhadap kepemilikan masyarakat adat terhadap sumberdaya agraria dan sumberdaya alamnya. Pengaturan yang demikian, sampai saat ini menimbulkan berbagai dampak lapangan, baik yang berakar dari siapa yang berhak menyatakan bahwa masyarakat adat masih ada maupun dampak berupa masyarakat adat seperti pengambil alihan kepemilikan masyarakat adat terhadap ulayatnya dan membuat masyarakat adat seolah-olah tidak punya hak terhadap miliknya sendiri. Pada penjelasan pasal 5 disebutkan:

“Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas

persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum-agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang-Undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna-usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan, sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi “recognitie”, yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut didaerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan dari pasal 3 tersebut diatas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan

kepentingan yang lebih luas itu. Tidakkah dapat dibenarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan- akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat- masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan azas pokok yang tercantum dalam pasal 2 dan dalam prakteknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran Rakyat seluruhnya.

Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian diatas, ini tidak berarti, bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.¹⁴

Politik hukum seperti ini banyak menimbulkan sorotan tajam terhadap negara khususnya perlakuan-perlakuan penyelenggara negara terhadap masyarakat adat. Apalagi tidak banyak aturan pelaksana yang dibuat untuk lebih memperjelas pengakuan terhadap masyarakat adat atas pemilikannya. Sebaliknya peraturan-peraturan yang mengatur hak pemerintah untuk mengelola sumber agraria dan sumberdaya alam yang akhirnya mereduksi hak ulayat masyarakat adat lahir seperti banjir.

Setelah keruntuhan Pemerintahan Orde Lama, Pemerintahan Orde Baru seperti sengaja semakin mengacuhkan hak ulayat masyarakat adat. UUPA seperti dibekukan karena tidak dirujuk oleh aturan-aturan sektoral lainnya seperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU No. 11 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan beserta aturan pelaksanaannya.

Kalau kita sigi lebih mendalam semangat yang dibawa oleh UU ini, tidak terdapat pengakuan terhadap pemilikan hutan oleh Masyarakat Adat. Hutan dipandang sebagai sebuah kawasan tak berpenghuni, padahal sesungguhnya dilapangan, hutan-hutan telah menjadi rumah

¹⁴ Penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) angka 3

bagi masyarakat adat selama ribuan tahun. Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1967 menyebutkan ;

Pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam Undang-undang ini.

Pengaturan seperti ini kemudian diperkuat dalam pasal 16 PP No. 21 tahun 1970 Tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, dimana pada ayat (1) disebutkan;

Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu aturan hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pengusahaan hutan.

Demikian juga kalau kita lihat pengaturan pertambangan, misalnya dalam pengaturan tentang terjadinya sengketa lahan antara masyarakat dengan pemegang kuasa pertambangan, peraturan ini menyiratkan bahwa masyarakat harus mengalah. Dalam hal terdapat suatu tempat dimana masyarakat telah lebih duluan menambang, dimana di beberapa daerah mereka adalah masyarakat adat setempat, ketika datang pengusaha pertambangan untuk berusaha, masyarakat harus menyerahkan wilayah tambangnya tersebut kepada si pengusaha pertambangan.

Setelah kurang lebih tigapuluh tahun berjalan, dengan dampak-dampak negatif yang ditimbulkannya, pada tahun 1999 pemerintah mengundang UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam UU ini mulai diakui keberadaan hutan adat, meskipun pengertian hutan adat ini adalah hutan negara yang ada diwilayah masyarakat adat. Berbagai pengatuan yang ambigu yang terdapat dalam UU Kehutanan ini menuai kritik dari berbagai kalangan diantaranya;

.....bahwa 1) UUK telah gagamemuat rumusanyang solid terhadap dua hal yakni rumusan alasan kehadirannya menggantikan UU No. 5/67. UUK tidak melakukan kritik atau koreksi paradigmatis terhadap UU No. 5/67. Karena itu, UUK juga gagal merumuskan misi ideologis-politiknya, 2) UUK telah mendistorsi pengertian negara menjadi hanya pemerintah, 3) UUK tidak melakukan perubahan yang fundamental terhadap ketentuan yang mengatur masyarakat adat, 4) UUK berbenturan dengan sejumlah peraturan perundangan positif nasional dan dengan beberapa instrumen hukum internasional, baik ketentuan mengenai hak-hak dasar masyarakat adat, kewenangan pemerintah daerah dan tata ruang, 5) dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan urusan kehutanan, peran negara cq pemerintah masih terlihat sangat dominan. Peran masyarakat sebatas sebagai tambahan atau pelengkap saja, dan 6) dari segi penggunaan istilah dan struktur kalimat, UUK menyimpan sejumlah kelemahan mendasar sehingga akhirnya mengaburkan bahkan menghilangkan topik sentralnya¹⁵.

Menariknya, pada tahun 1999, BPN mencoba menterjemahkan lebih jauh bagaimana pelaksanaan pengakuan hak ulayat masyarakat adat tersebut. BPN mengeluarkan Permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 tahun 1999 Tentang Pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat Hukum adat. Permen ini mendefinisikan hak ulayat sebagai berikut:

“Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”.

¹⁵ Hedar Laudjeng, Legal opinion (draft) Terhadap UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

Meskipun tetap tidak melepaskan diri dari penjara “sepanjang masih ada”, permen ini mencoba memperjelas bagaimana kriteria adanya hak ulayat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila : 1) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari, 2) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan 3) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Tetapi pelaksanaan hak ulayat ini tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah pengakuan masyarakat adat, 1) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria; dan 2) merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku.

Poin menarik dari permen ini adalah terbukanya ruang bagi masyarakat adat untuk melepaskan hak ulayatnya dalam jangka waktu tertentu. Jika jangka waktu itu habis, maka penggunaan tanah tersebut harus dilakukan atas persetujuan dari masyarakat adat setempat yang memiliki hak ulayat tersebut. Fakta hukum seperti diatas kemudian mendorong berbagai kalangan untuk mengkampanyekan perlu “Kaji Ulang” terhadap aturan-aturan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia sebelum memproduksi aturan-aturan hukum baru. Keinginan ini kemudian mendapat legitimasi dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, dimana pada pasal 5 tentang prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam, salah satunya mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam. Akan tetapi,

berbagai produk legislasi yang dibuat akhir-akhir ini, tidak mengacu kepada TAP ini, sehingga pengabaian terhadap Masyarakat Adat, terus terjadi.

2.3. HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN INDUSTRI PERKEBUNAN.

Ketika membuka sebuah perkebunan besar, ada dua rezim hukum yang berlaku, yaitu rezim hukum perizinan dan rezim hukum pertanahan. Rezim hukum perizinan mengatur tentang izin berusaha dalam bidang perkebunan. Saat ini berlaku Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 Tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

Rezim hukum pertanahan mengatur tentang lahan yang digunakan untuk perkebunan. UUPA memberikan alas hak untuk usaha pertanian, perikanan dan perkebunan yang disebut dengan Hak Guna Usaha (HGU). Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. HGU ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dibebani dengan hak tanggungan. Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan memepertimbangkan keadaan perusahaannya jangka waktu HGU dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun¹⁶.

Pada bagian penjelasan di uraikan bahwa menurut sifat dan tujuannya hak guna-usaha adalah hak yang waktu berlakunya terbatas. Jangka waktu 25 atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang dengan

¹⁶ Pasal 28-29 UUPA

25 tahun dipandang sudah cukup lama untuk keperluan pengusahaan tanaman-tanaman yang berumur panjang. Penetapan jangka-waktu 35 tahun misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit.

Penerima HGU adalah 1) warga-negara Indonesia dan 2) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. UUPA menentukan bahwa HGU tidak dapat dipunyai oleh orang asing. Badan hukum yang dapat mempunyai hak itu, hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional yang progressip, baik asli maupun tidak asli. Bagi badan-badan hukum yang bermodal asing hak guna-usaha hanya dibuka kemungkinannya untuk diberikan jika hal itu diperlukan oleh Undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

HGU hapus karena 1) jangka waktunya berakhir, 2) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, 3) dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, 4) dicabut untuk kepentingan umum, 5) ditelantarkan, 6) tanahnya musnah, dan 7) apabila HGU dimiliki oleh bangsa atau badan hukum asing¹⁷. Aturan lebih lanjut mengenai HGU diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

Pada tahun 2004, pemerintah mengundang UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan. UU Perkebunan menentukan bahwa dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat di berikan hak atas tanah yg diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketika tanah yg diperlukan tersebut merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yg menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak, pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yg bersangkutan, untuk memperoleh

¹⁷ Pasal 34 UUPA

kesepakatan mengenai penyerahan tanah,dan imbalannya¹⁸.

Selanjutnya Hak guna usaha untuk usaha perkebunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dalam jangka waktu itu, atas permohonan pemegang hak di berikan perpanjangan jangka waktu paling lama 25 (Dua Puluh lima) tahun oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan, jika pelaku usaha perkebunan yang bersangkutan menurut penilaian Menteri, memenuhi seluruh kewajibannya dan melaksanakan pengelolaan kebun sesuai dengan ketentuan teknis yang ditetapkan. Setelah jangka waktu perpanjangan berakhir, atas permohonan bekas pemegang hak diberikan hak guna usaha baru dengan jangka waktu seperti diuraikan sebelumnya¹⁹.

Pada tanggal 26 April 2007 presiden menandatangani UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UUPM)²⁰. UUPM yang baru ini dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia 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 dan untuk 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 nasional²¹.

Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah melalui UUPM memberikan fasilitas dan kemudahan bagi investor. Kemudahan yang

¹⁸ Pasal 9 UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan

¹⁹ Ibid Pasal 10

²⁰ UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal ini adalah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri 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.

²¹ Konsideran menimbang UUPM

diberikan adalah pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh 1) hak atas tanah, 2) fasilitas pelayanan keimigrasian dan 3) fasilitas perizinan impor²². Untuk HGU, UUPM memberikan fasilitas bagi pemohonnya berupa jangka waktu HGU sejumlah 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. Dari model pemberian HGU ini, UUPM telah melakukan penyimpangan terhadap UUPA. Setelah dilakukan judicial review oleh Mahkamah konstitusi terhadap ketentuan jangka waktu HGU pada UUPM, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa jangka waktu HGU yang dapat digunakan adalah jangka waktu dalam UUPA bukan jangka waktu dalam UUPM.

Perolehan Lahan Untuk Kepentingan Perkebunan.

Proses perolehan dokumen HGU adalah proses administrasi perolehan hak atas tanah untuk usaha perkebunan. Esensi dari proses ini adalah proses bagaimana mendapatkan tanah yang akan diberikan alas HGUnya.

Seperti yang dipaparkan diatas, HGU hanya dapat diberikan diatas tanah negara. Pengertian Tanah Negara pertama kali muncul pada Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Dalam Pasal 1 huruf a disebutkan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Penjelasan umum PP ini menyebutkan bahwa:

” Menurut “domeinverklaring” yang antara lain dinyatakan di dalam pasal I “Agrarisch Besluit”, semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat) di-anggap menjadi “vrij landsdomein” yaitu tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh Negara. Tanah-tanah demikian itulah yang di dalam Peraturan Pemerintah ini disebut “tanah Negara.”

²² Pasal 21 UUPM

Sementara itu berdasarkan Pasal 1 angka 3 PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, tanah negara diartikan sebagai berikut:

*Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.*²³

Jika kita membandingkan kedua pengertian diatas, terdapat perkembangan ruang lingkup pengertian tanah negara pada Pasal 1 angka 3 PP No. 24 tahun 1997, jika dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953. PP No. 8 Tahun 1953 membatasi diri pada tanah-tanah yang langsung dan secara penuh dikuasai oleh negara dan yang terpenting adalah yang disebut dengan “*vrij landsdomein*” tersebut adalah semua tanah yang bebas sama sekali dari pada hak-hak seseorang (baik yang berdasar atas hukum adat asli Indonesia, maupun yang berdasar atas hukum barat).

Dalam PP No. 24 tahun 1997 tidak ada pernyataan dengan tegas apakah hak yang dimaksud adalah termasuk juga hak atas tanah

²³ Dalam kacamata peraturan perundangan, sebagian tanah negara berasal dari :

1. Tanah-tanah negara yang ditimbulkan dari pemberian HGU bagi perusahaan-perusahaan perkebunan (Kepmenag/Kep BPN No. 21 Tahun 1994 jo to PP No. 40 tahun 1996 jo to Permennag/Kep BPN No. 2 Tahun 1999 Ttg Ijin Lokasi)
2. Tanah negara yang timbul berdasarkan Peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 pasal 1 angka 3, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
3. Tanah Negara yang timbul berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 Tentang Penguasaan tanah-tanah negara
4. Tanah negara yang timbul berdasarkan Pasal (4) PP No. 35 tahun 1956, Pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah tanah perkebunan konsesi yang menyatakan pembatalan pembatalan pemindahan hak atas perkebunan yang tidak mendapat persetujuan pejabat yang berwenang, tanahnya kemudian menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan hak-hak pihak ketiga yang memebani tanah tersebut hapus.
5. Tanah Negara yang timbul berdasarkan Pasal 3, UU No. 1 Tahun 1958, Penghapusan Tanah Tanah Partikelir menyebutkan bahwa sejak mulai berlakunya Undang-undang ini demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah Negara.
6. Tanah Instansi Pemerintah berdasarkan Staatblat Tahun 1911 No. 110 tentang Penguasaan benda-benda tidak bergerak, gedung-gedung dan lain-lain bangunan milik negara”.
7. UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi.
8. Pembelian tanah untuk pemerintah melalui panitia Bijblad 11372 jo 12476.
9. Pembebasan tanah berdasarkan Permendagri No. 15 Tahun 1975.
10. Pengadaan tanah menurut Permendagri No. 2 tahun 1985.
11. Pelepasan hak secara Cuma-Cuma dari pemilik kepada pemerintah.
12. Penguasaan historis dari Bala Tentara Jepang

berdasarkan hukum adat. Tetapi setidaknya dapat ditarik kesimpulan, yang dimaksud dengan *tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah* dalam PP ini merujuk pada tanah yang tidak dilekati oleh hak-hak pertanahan yang sudah ditentukan dalam UUPA.

Seperti yang diuraikan diatas, dalam Pasal 16 ditentukan jenis hak atas tanah yaitu a) hak milik, b) hak guna-usaha, c) hak guna-bangunan, d) hak pakai, c) hak sewa, d) hak membuka tanah, e) hak memungut-hasil hutan, f) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak tanah adat tidak termasuk kedalam kategori hak yang ditentukan oleh UUPA. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang diakui secara bersyarat oleh UUPA, bukanlah jenis hak atas tanah. Tetapi lebih tinggi berupa kedaulatan untuk menguasai yang dapat dipersamakan dengan hak menguasai masyarakat hukum adat atas teritorinya. Pada hak itu melekatlah berbagai hak, seperti hak pakai anggotanya dan pihak ketiga.

Karena hak-hak masyarakat adat atas tanahnya merupakan hak-hak lama yang telah ada sebelumnya, PP No. 24 tahun 1997 membuka ruang bagi pembuktian keberadaan hak itu, meskipun tidak memadai. Pada Pasal 24 ditentukan bahwa; untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu pendahulunya, dengan syarat :

- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Kembali kepada hak milik, UUPA mendefinisikan Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan, Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Hak Milik diatur dalam pasal 20 sampai dengan pasal 27 UUPA. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. UUPA menentukan hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah dan selain menurut

cara tersebut hak milik terjadi karena; a). penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan; b) dengan Peraturan Pemerintah dan c) ketentuan Undang-undang. Sementara itu UUPA juga mengatur hapusnya hak milik disebabkan oleh karena: a). tanahnya jatuh kepada negara (karena pencabutan hak, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, karena ditelantarkan) dan b) tanahnya musnah.

Selain itu juga ditentukan bahwa jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya, diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah. Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Selanjutnya marilah kita lihat secara teknis hukum tentang pembebasan lahan, baik itu lahan yang berstatus tanah negara maupun lahan yang berstatus hukum hak milik. Pembebasan lahan akan dimulai oleh perusahaan perkebunan setelah memperoleh ijin lokasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota setempat. Berdasarkan rangkaian langkah-langkah investasi di bidang perkebunan, setelah perusahaan perkebunan mendapatkan izin penanaman modal dari Kepala BKPM maka pengusaha perkebunan meminta Izin Lokasi kepada Pemda Kabupaten atau Kota untuk selanjutnya diikuti dengan perolehan ijin perkebunan.

Tetapi sebelum kita melihat lebih jauh tentang ketentuan ijin lokasi, marilah kita tinjau tentang tatacara perolehan tanah bagi perusahaan

dalam rangka penanaman modal. Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal mengatur tentang tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal dan pemberian, perpanjangan serta pembaruan haknya.

Ketentuan umum pasal 1 memberikan rumusan beberapa definisi yang dapat menjadi pegangan dalam membicarakan tatacara perolehan lahan ini. Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak, pemindahan hak adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan pemberian ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Pasal 2 menentukan bahwa perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan ijin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atau melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak baru. Perolehan tanah melalui pemindahan hak dilakukan apabila tanah yang bersangkutan sudah dipunyai dengan hak atas tanah yang sama jenisnya dengan hak atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya dengan ketentuan bahwa apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki, hak atas tanah tersebut dapat juga dilepaskan untuk kemudian dimohonkan hak sesuai ketentuan yang berlaku.

Perolehan tanah melalui penyerahan atau pelepasan hak dilakukan apabila tanah yang diperlukan dipunyai dengan hak milik atau hak lain yang tidak sesuai dengan jenis hak yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya, dengan ketentuan bahwa jika yang diperlukan adalah tanah dengan Hak Guna Bangunan, maka apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki, perolehan tanahnya

dapat dilakukan melalui pemindahan hak dengan mengubah hak atas tanah tersebut menjadi hak guna bangunan.

Jika perolehan tanah dilakukan dengan pemindahan hak dengan terlebih dahulu mengubah hak yang bersangkutan menjadi hak guna bangunan, maka untuk kepentingan para pihak sebelum pembuatan akta jual beli hak guna bangunan (HGB) oleh PPAT, dapat dilakukan penguasaan tanah dengan membayar harga yang disepakati, yang dituangkan dalam suatu perjanjian.

Dalam kasus-kasus perkebunan baru, sangat banyak fakta lapangan menunjukkan yang terjadi adalah proses perolehan tanah melalui penyerahan atau pelepasan lahan dari masyarakat pada perusahaan. Untuk itu Keputusan Kepala BPN ini menentukan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah untuk keperluan perusahaan dalam rangka pelaksanaan izin lokasi dilakukan oleh pemegang hak atau kuasanya dengan pernyataan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang dibuat dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan formulir lampiran V.

Bila diperlukan sebelum dilaksanakan penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dapat diadakan perjanjian kesediaan menyerahkan atau melepaskan hak atas tanah dengan menggunakan formulir yang berisi kesepakatan bahwa, dengan menerima ganti kerugian, pemegang hak bersedia;

- a. Menyerahkan tanah hak miliknya sehingga tanah tersebut jatuh pada negara,
- b. Melepaskan HGU, HGB, atau Hak Pakai sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara untuk kemudian diberikan kepada perusahaan dengan hak atas tanah yang sesuai dengan keperluan perusahaan tersebut untuk menjalankan usahanya.

Jika tanah yang diperlukan perusahaan merupakan tanah negara yang dipakai oleh pihak ketiga, maka pihak yang memakai tanah tersebut melepaskan semua hubungannya dengan tanah yang bersangkutan

sehingga tanah itu menjadi tanah negara yang dapat diberikan dengan hak atas tanah yang sesuai kepada perusahaan.

Bentuk interaksi hukum antara masyarakat dengan perusahaan ini telah terikat dengan ketentuan perikatan menurut hukum. Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) mensyaratkan syahnya sebuah perjanjian harus memenuhi syarat;

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya
2. Kecakapan untuk membuat sebuah perikatan
3. Suatu hal tertentu
4. Suatu sebab yang halal

Kesepakatan tidak syah apabila sepakat itu diberikan dengan kekhilafan, atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan. Kekhilafan tidak menyebabkan batalnya sebuah perjanjian selain karena kekhilafan yang terjadi mengenai barang yang menjadi pokok perjanjian. Paksaan yang dilakukan terhadap orang yang membuat suatu perjanjian, merupakan alasan untuk batalnya perjanjian, juga apabila paksaan itu dilakukan oleh pihak ketiga. Paksaan telah terjadi apabila perbuatan itu sedemikian rupa hingga dapat seorang yang berpikiran sehat, dan apabila perbuatan tersebut menimbulkan ancaman pada orang bahwa dirinya atau kekayaannya terancam dengan kerugian yang terang dan nyata. Paksaan mengakibatkan batalnya sebuah perjanjian tidak saja dilakukan terhadap salah satu pihak yang membuat perjanjian tetapi juga apabila paksaan tersebut dilakukan kepada suami atau istri atau sanak saudara dalam garis keatas maupun kebawah.²⁴

Penipuan merupakan suatu alasan untuk pembatalan perjanjian, apabila tipu muslihat yang dipakai oleh salah satu pihak adalah sedemikian rupa hingga terang dan nyata bahwa pihak yang lain tidak telah membuat perikatan itu jika tidak dilakukan tipu muslihat tersebut.²⁵ Ketentuan tentang perikatan ini merupakan parameter penting untuk mengkaji keabsahan sebuah perjanjian, termasuk jual beli dan pelepasan hak. Selanjutnya marilah kita lihat selintas ketentuan tentang Izin

²⁴ Pasal 1321-1325 KUHPdt (BW)

²⁵ Pasal 1328 KUHPdt (BW)

Lokasi. Izin lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi. Dalam konsideran menimbang disebutkan bahwa Izin lokasi dimaksudkan a) bahwa dalam rangka pengaturan penanaman modal telah ditetapkan ketentuan mengenai keharusan diperolehnya Izin Lokasi sebelum suatu perusahaan memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya, b) bahwa pemberian Izin Lokasi tersebut pada dasarnya merupakan pengarahannya lokasi penanaman modal sebagai pelaksanaan penataan ruang dalam aspek pertanahannya, c) bahwa pemberian Izin Lokasi tersebut telah diperluas sehingga meliputi juga izin untuk memperoleh tanah untuk keperluan yang tidak ada hubungannya dengan penanaman modal, dan d) bahwa untuk menjamin terlaksananya maksud Izin Lokasi sebagaimana dimaksud di atas, perlu mengembalikan fungsi Izin Lokasi tersebut dan membatasinya untuk keperluan penanaman modal dengan menetapkan ketentuan umum mengenai Izin Lokasi dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Izin lokasi ini diwajibkan untuk setiap penanaman modal (PMA & PMDN), tetapi dalam kondisi tertentu, izin lokasi tidak diperlukan apabila a) Tanah yang akan diperoleh merupakan pemasukan (*inbreng*) daripada pemegang saham, b) Tanah yang akan diperoleh merupakan tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan lain dalam rangka melanjutkan pelaksanaan sebagian atau seluruh rencana penanaman modal perusahaan lain tersebut dan untuk itu telah diperoleh persetujuan dari Instansi yang berwenang, c) Tanah yang akan diperoleh diperlukan dalam rangka melaksanakan usaha industri dalam suatu kawasan industri, d) Tanah yang akan diperoleh berasal dari otorita atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan

sesuai dengan rencana tata ruang pengembangan kawasan tersebut, e) Tanah yang akan diperoleh diperlukan untuk perluasan usaha yang sudah berjalan dan untuk perluasan itu telah diperoleh izin perluasan usaha sesuai ketentuan yang berlaku, sedangkan letak tanah tersebut berbatasan dengan lokasi usaha yang bersangkutan, f) Tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal tidak lebih dari 25 Ha untuk usaha pertanian atau tidak lebih dari 10.000 m² untuk usaha bukan pertanian, d) Tanah yang akan dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal adalah tanah yang sudah dimiliki oleh perusahaan yang bersangkutan dengan ketentuan bahwa tanah-tanah tersebut terletak di lokasi yang menurut rencana tata ruang wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang bersangkutan.

Jangka waktu Izin lokasi diberikan berdasarkan luasan tanah yang dibutuhkan. Apabila luasan tanah yang dibutuhkan untuk investasi adalah sampai dengan 25 Ha maka izin lokasi diberikan selama 1 tahun, untuk tanah seluas 25 s/d 50 Ha, diberikan waktu selama 2 tahun dan untuk luasan lebih 50 Ha waktu yang diberikan adalah 3 tahun. Jika dalam masa satu izin lokasi, pembebasan lahan belum sampai pada luasan yang dibutuhkan, tapi telah mencapai lebih dari 50% dari luas tanah yang ditunjuk dalam izin lokasi tersebut, maka perpanjangan dapat diberikan selama 1 tahun. Tapi jika perolehan tanah tidak dapat diselesaikan pada masa izin lokasi dan perpanjangannya, maka pada tanah-tanah yang sudah dapat diperoleh ditentukan tindakan-tindakan:

- a). Dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal dengan penyesuaian mengenai luas pembangunan dengan ketentuan bahwa apabila diperlukan masih dapat dilaksanakan perolehan tanah sehingga diperoleh bidang tanah yang merupakan satu kesatuan bidang atau
- b). Dilepaskan kepada perusahaan atau pihak lain yang memenuhi syarat.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi ini ditentukan batasan

maksimum penguasaan lahan. Untuk perkebunan, izin lokasi dapat diberikan kepada perusahaan yang sudah mendapat persetujuan penanaman modal untuk memperoleh tanah dengan luas tertentu sehingga apabila perusahaan tersebut berhasil membebaskan seluruh areal yang ditunjuk, maka luas penguasaan tanah oleh perusahaan tersebut dan perusahaan-perusahaan lain yang merupakan suatu group perusahaan dengannya tidak lebih dari luasan sebagai berikut:

- 1) Untuk komoditas tebu, luasan 1 provinsi, tidak lebih dari 60.000 Ha dan untuk seluruh Indonesia tidak lebih dari 150.000 Ha dan
- 2) Untuk perkebunan komoditas lainnya ditentukan luasan maksimal untuk 1 provinsi adalah 20.000 Ha dan untuk seluruh Indonesia 100.000 Ha.

Surat keputusan pemberian Izin Lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikotamadya atau, untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Walikotamadya atau untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta, atau oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya dan diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah serta kemampuan tanah.

Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat menyelenggarakan rapat koordinasi untuk memberikan pertimbangan kepada Kepala Daerah dimana terdapat kewajiban untuk berkonsultasi dengan pemegang hak atas tanah yang mencakup aspek-aspek a) penyebarluasan informasi, mengenai rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan, ruang lingkup dampaknya dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkenaan dengan perolehan tanah tersebut, b) Pembebasan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk memperoleh penjelasan tentang rencana penanaman modal dan mencari alternatif pemecahan masalah yang ditemui, c) Pengumpulan informasi langsung dari masyarakat untuk memperoleh data sosial dan lingkungan yang diperlukan dan d) Peran serta masyarakat berupa usulan tentang

alternatif bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam perolehan tanah dalam pelaksanaan Izin Lokasi.

Pasal 8 menentukan, setelah pengusaha perkebunan memperoleh ijin lokasi, pengusaha perkebunan ini berhak untuk membebaskan tanah dalam areal Izin Lokasi, hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang mempunyai kepentingan tersebut dengan cara jual beli pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai ketentuan yang berlaku.

Sebelum tanah yang bersangkutan dibebaskan oleh pemegang Izin Lokasi, maka semua hak atau kepentingan pihak lain yang sudah ada atas tanah yang bersangkutan tidak berkurang dan tetap diakui, termasuk kewenangan yang menurut hukum dipunyai oleh pemegang hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti hak (sertifikat) dan kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya bagi keperluan pribadi atau usahanya sesuai rencana tata ruang yang berlaku, serta kewenangan untuk mengalihkannya kepada pihak lain.

Pemegang Izin Lokasi wajib menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat di sekitar lokasi, dan menjaga serta melindungi kepentingan umum. Sesudah tanah yang bersangkutan dibebaskan dari hak dan kepentingan pihak lain, maka kepada pemegang Izin Lokasi dapat diberikan hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepadanya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan keperluan untuk melaksanakan rencana penanaman modalnya.

Setelah melewati proses pelepasan lahan ini, barulah perusahaan memohonkan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk diterbitkannya HGU. Bagan dibawah mencoba untuk menggambarkan secara sederhana tranformasi tanah milik atau tanah adat menjadi tanah yang ber HGU.



Sebelum kita mengakhiri bagian ini, perlu di paparkan tentang HGU-HGU yang tidak lahir sebagaimana proses yang diungkap diatas. Dalam sejarah perkebunan di Indonesia, satu peristiwa penting yang dilalui adalah nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing (Belanda) di awal kemerdekaan.

Untuk “menghancurkan” kekuatan kolonialisme asing yang masih memiliki pengaruh signifikan atas sistem perekonomian nasional, Presiden Soekarno menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) tentang Nasionalisasi berbagai Perusahaan Asing. Peraturan tersebut kemudian diperkuat oleh Undang-undang, UU No. 86/1958, LN 1958, No. 162. Undang-undang ini nantinya akan dipertegas dan dilanjutkan dalam berbagai peraturan pelaksanaannya yang berbentuk Peraturan Pemerintah (PP)²⁶. UU ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa Pemerintah Indonesia sebagai Pemerintah yang berdaulat yang bertanggung-jawab atas rakyatnya senantiasa berusaha mempercepat pelaksanaan dasar-dasar ekonomi nasional dalam rangka pelaksanaan pembatalan Konferensi Meja Bundar (KMB) Den Haag, Pemerintah berpendapat, bahwa tindakan-tindakan yang telah diambil terhadap perusahaan-perusahaan Belanda c.q. pengambilan

²⁶ Tri Chandra Ap, Warisan Kolonial Yang Belum (Di)Selesai(Kan): Nasionalisasi Perusahaan Perkebunan Di Jember, Workshop on the Economic Side of Decolonization di Yogyakarta, pada tanggal 18-19 Agustus 2004, hlm 1

alih adalah sesuai dengan kebijaksanaan pembatalan KMB dan sesuai dengan kebijaksanaan pokok dalam lapangan perekonomian sebagai dirumuskan pada Munap, menuju ke-ekonomi nasional yang sesuai dengan kepribadian dan jiwa bangsa Indonesia dan sesuai dengan politik bebas dilapangan perekonomian yang nondiskriminatif terhadap negara-negara sahabat dan demikian tidak memberikan tempat untuk kedudukan yang menentukan kepada salah satu negara.²⁷

Sebagai tindak lanjut dari nasionalisasi ini, hak-hak atas tanah barat kemudian di konversi menjadi hak-hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia yang baru. UUPA menentukan bahwa Hak Erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna-usaha yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.²⁸

Sebagian besar perkebunan-perkebunan besar yang telah ada sebelum Indonesia merdeka mengalami Nasionalisasi dan konversi hak atas tanahnya, dari Hak Erfpacht menjadi Hak Guna Usaha (HGU).

²⁷ Penjelasan umum, UU No. 86/1958, LN 1958, No. 162 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda

²⁸ BAB IV Ketentuan-Ketentuan Peralihan Bagian Kedua Ketentuan-Ketentuan Konversi Pasal III Ayat (1) UUPA

BAB III

DAMPAK HAK ATAS TANAH UNTUK INDUSTRI TERHADAP HAK ADAT ATAS TANAH ULAYAT

3.1. DESKRIPSI SINGKAT KASUS PENEGASIAN HAK ADAT ATAS TANAH ULAYAT DI 3 WILAYAH PENELITIAN

3.1.1. Kasus Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia.

Tanah adat/ulayat yang diklaim oleh Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia (BPRPI) meliputi wilayah antara Sungai Ular dan Sungai Wampu dimana kira-kira seluas 250.000 Ha, yang tersebar di 4 wilayah yaitu Kabupaten Langkat, Binjai, Medan, dan Deli Serdang (mencakup 73 Kampung sebagai basis masyarakat adat). BPRPI sendiri adalah organisasi rakyat yang didirikan tahun 1953 yang menuntut pengembalian tanah ulayat diatas.

Klaim rakyat penunggu atas tanahnya dimulai semenjak Pemerintah Belanda mulai mengusahakan perkebunan besar di Sumatra Timur yakni semenjak diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870. Pengusaha swasta asing kolonial mulai mengalir ke Sumatera Timur (Sumatra Utara, sekarang) untuk menanam modalnya dalam industri perkebunan. Ketika pengusaha swasta asing berlomba memasuki Sumatera Timur dengan mendirikan industri tembakau, masyarakat

adat (cikal bakal rakyat penunggu) yang sebelumnya mengusahakan tanah pertanian mengalami perubahan dalam bercocok tanam.

Sebelum kedatangan pengusaha swasta asing kolonial, masyarakat adat membuka hutan dan menanam padi dengan sistem ladang berpindah (berladang reba). Akan tetapi sesudah industri perkebunan tembakau mulai beroperasi cara bercocok tanam ladang berpindah masyarakat adat ikut berubah. Masyarakat adat tidak lagi membuka hutan, tetapi menggunakan lahan jalur bekas tanaman tembakau sebagai perladangannya. Masyarakat inilah yang dinamakan rakyat penunggu.

Saat ini, hampir sebagian besar tanah adat/ulayat rakyat penunggu beralih menjadi miliknya PTPN II. Lewat suatu proses yang kompleks peralihan tersebut tanpa melibatkan rakyat penunggu dan hak adat/ulayat atas tanah tersebut oleh PTPN II dianggap tidak ada. Hal inilah yang menjadi sumber sengketa lahan antara Masyarakat adat yang tergabung dengan BPRPI dengan PTPN II (Ex PTP IX).

Perkebunan Tembakau dari Masa ke Masa

Awal perusahaan perkebunan di Sumatra Utara dimulai tahun 1864, ketika Jacobus Nienhuys, seorang pengusaha swasta asing Belanda mencoba menanam tembakau di tanah Deli setelah mendapatkan restu dari Penguasa Sultan Deli. Usaha Nienhuys ini berhasil dimana Nienhuys memanen tembakau sebesar 50 bal. Hal ini adalah pemanenan tembakau pertama di Sumatera Timur. Tembakau Deli ini ternyata bermutu tinggi dan harum aromanya sehingga langsung mendapatkan pasaran di dunia.

Keberhasilan Nienhuys inilah yang memicu beberapa perusahaan perkebunan datang ke Sumatera Timur. Tercatat beberapa perusahaan perkebunan antara lain Deli Batavia Maatschappij (1875), Arensburg (1876), Amsterdam Deli Compagnie (1879), Rotterdam Deli Maatschappij (1881). Beberapa tahun belakangan adalah Harrison &

Crossfield (1906), Deli Batavia Rubber Maatchppij, United Serdang Rubber Plantation. Tercatat (1863 – 1891) selama 28 tahun terdapat 170 perkebunan. Ratusan perkebunan ini beroperasi merentang dari Sungai Ular sampai Sungai Wampu. Beberapa catatan menunjukkan bahwa luasan antara dua sungai tersebut tercatat ± 250.000 Ha. Sumatera Timur yang dulunya berupa hutan, berawa berubah menjadi daerah perkebunan dengan bermacam fasilitas seperti jalan, jembatan, pelabuhan, dan lain sebagainya.

Kondisi pertanian masyarakat waktu itu sebelum perkebunan datang melakukan pertanian gilir balik (ladang berpindah) atau dalam istilah waktu itu bertani *reba* dan petaninya disebut sebagai petani *reba* yakni petani membuka hutan dalam membuat tanah pertaniannya. Setelah beberapa musim ketika dirasakan hasil pertaniannya sudah berkurang, petani berpindah dengan membuka hutan lainnya. Model cara bertani berpindah-pindah inilah yang dinamakan bertani *reba*.

Ketika perusahaan perkebunan datang maka membuka besar-besaran hutan-hutan yang selama ini menjadi wilayah pertanian *reba* masyarakat maka berubah pula sistem pertanian masyarakat menjadi pertanian jalur, yakni masyarakat menanam setelah tembakau milik perusahaan perkebunan panen yang berupa panen, sehingga masyarakat menunggu dalam menanam padi atau palawijanya ketika tembakau panen. Masyarakat yang menunggu tembakau panen agar dapat menanam bekas jalur tembakau dengan padi atau palawija inilah cikal bakal yang dinamakan rakyat penunggu. Setelah padi dipanen maka masyarakat (rakyat penunggu) meninggalkan tanah jalur tersebut dengan segera karena tanah ini akan dihutankan kembali atau dirobasikan dan masyarakat (rakyat penunggu) kembali ke kampung halamannya. Untuk tahun depannya, masyarakat (rakyat penunggu) akan mencari lagi tanah bekas panen tembakau di wilayah adatnya.

Bila dilihat, cara bertanamnya tetap sama yakni berpindah-pindah mengikuti jalur tembakau, bedanya dengan bertani *reba*, hanya pada menebang hutan sedangkan tanah jalur tidak perlu menebang

hutan hanya menunggu tanah jaluran tembakaunya selesai dipanen. Berkenaan dengan kepemilikan lahan, dalam Konterak Belanda dengan Sultan Deli dinyatakan bahwa tanah-tanah yang dikonterakkan adalah milik masyarakat (rakyat penunggu) sesuai dengan hukum adat yang berlaku.

Jadi, Perubahan dalam cara bercocok tanam masyarakat adat tidak mempengaruhi kepemilikan lahan. Sebab kegiatan pertanian masyarakat (rakyat penunggu) diakui dan dicantumkan dalam akta konsesi tahun 1877, 1878, 1884, dan 1892. Akte konsesi tersebut mengakui dan mencantumkan hak-hak masyarakat adat untuk dapat mengolah tanahnya meskipun diatas tanah itu ditanami tembakau. Jika tembakau sudah dipanen oleh pihak perkebunan, masyarakat adat (rakyat penunggu) dapat mengerjakan bekas tanaman tembakau tersebut. selama tembakau belum dipetik, masyarakat adat menunggu tembakau sampai panen. Mereka yang menunggu panen tembakau disebut sebagai rakyat penunggu sedangkan tanah bekas kebun tembakau yang diolah rakyat penunggu disebut Tanah Jaluran.

Ketika Jepang berkuasa, kebijakan di bidang perkebunan pun berubah, pihak penjajah Jepang tidak lagi mengelola tanah tersebut untuk perkebunan melainkan untuk tanaman pangan terutama padi, guna keperluan stock pangan perang. Dalam menjalankan kebijaksanaan tersebut pihak jepang secara otomatis tidak lagi menerapkan isi konsesi, melainkan memperbolehkan semua masyarakat untuk mengerjakan lahan perkebunan tersebut diubah menjadi lahan tanaman pangan. Bahkan Jepang memobilisasi pendatang agar menanami tanah-tanah perkebunan yang kosong dengan padi dan jagung maka Pendatang mengalir *lah* ke tanah-tanah kosong perkebunan.

Keadaan menjadi sangat berubah, ketika Indonesia Merdeka. Keadaan yang dinamis akibat revolusi sosial jaman pergerakan, membuat posisi rakyat penunggu marjinal dimana banyak lahan-lahannya diserobot dan dipakai oleh penggarap liar. Puncaknya ketika sebagian besar wilayah tanah-tanah adat/ulayat rakyat penunggu dialihkan menjadi tanah negara dan diusahakan kepada PTPN 2 (Eks PTP IX).

Masyarakat BPRPI Vs PTPN II (Eks PTP IX)

Pendudukan Jepang dengan kebijakannya agar tanah-tanah perkebunan yang kosong ditanami tanaman pangan agar menyokong perang yang dilakukan oleh Jepang dimana implementasinya dengan mengundang para pendatang agar menanam tanah-tanah kosong perkebunan, mengakibatkan tatanan yang selama ini ada menjadi hancur. Banyak tanah-tanah jalur yang diduduki oleh para pendatang liar. Tidak itu saja ‘Revolusi Sosial’ tahun 1946 semakin memperhebat kehancuran semua tatanan sosial yang ada.

Rakyat Penunggu menjadi identik dengan Kesultanan Deli, dimana Kesultanan Deli waktu itu direpresentasikan sebagai kekuatan orde tradisional patrimonial yang hubungannya sangat dekat dengan Belanda, dimana Kesultanan Deli cenderung bersikap ragu menerima kehadiran republik (Agustono, 1997). Beberapa wilayah perkebunan saat itu dikuasai oleh laskar-laskar rakyat. Penguasaan perkebunan oleh laskar-laskar ini lalu berubah menjadi ajang tarik menarik dalam memperebutkan sumber produksi ekonomi (Agustono, 1997).

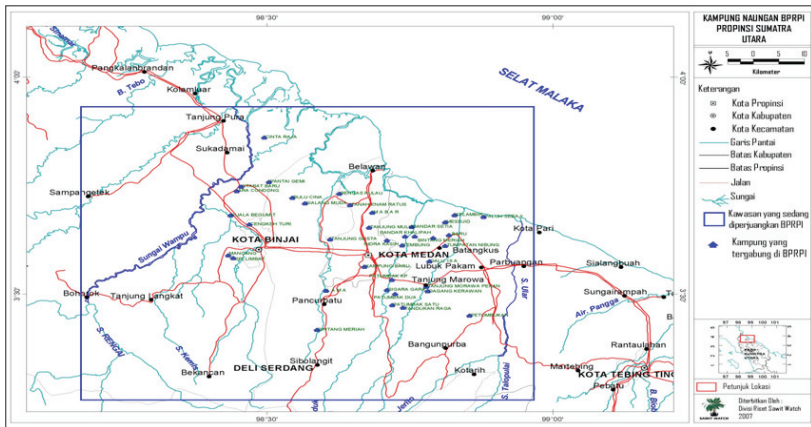
Penguasaan lahan-lahan perkebunan ini oleh laskar-laskar ini mengakibatkan penciutan tanah perkebunan. Hal ini dilukiskan oleh Afnawi Noeh dalam tulisannya yang berjudul “Dari Petani Reba ke Petani Jaluran”

“Penggaraian secara liar terhadap tanah-tanah perkebunan tembakau ini semakin hari semakin tidak terbendung oleh pemerintah sehingga luas tanah perkebunan semakin ciut. Rakyat penunggu sendiri tidak melibatkan diri dalam penciutan tanah perkebunan tembakau ini karena mereka masih berpegang teguh pada Hukum adat. Warga Rakyat Penunggu hanya mengolah tanah-tanah jalur sebagaimana yang telah kita sebutkan diatas dan selesai memanen padi mereka kembali ke kampung halamannya masing-masing.

Akibat penciutan tanah perkebunan tembakau ini pemerintah bersama pihak perkebunan mengambil kata sepakat untuk memangkas areal perkebunan seluas 130.000 ha dan dikembalikan

kepada pemerintah untuk didistribusikan. Kesepakatan ini tidak memberitahukan apalagi mengikutsertakan Pemangku-Pemangku Adat Rakyat Penunggu. Memang banyak yang memperoleh manfaat dari pemangkasan tersebut, tetapi buat Rakyat Penunggu tidak berarti apa-apa. Rakyat penunggu tidak memperoleh tanah sama sekali walaupun sejengkal.”

Peta Wilayah Klaim BPRPI



Penciutan lahan perkebunan ini langsung ditindaklanjuti oleh Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan keputusan No. Agr. 12/14 tanggal 28 Juni 1951. Dengan keputusan ini luas areal perkebunan Tembakau Deli tinggal 125.000 Ha dan luas tanah yang sudah dipangkas itu telah diberikan kepada rakyat yang terlebih dahulu menggarapnya. Pemerintah kembali memangkas areal perkebunan akibat adanya pengarapan liar oleh para penggarap-penggarap yang didukung oleh partai, terutama waktu itu adalah PKI (Partai Komunis Indonesia) yang dimana basis organisasi taninya yakni BTI (Barisan Tani Indonesia). Melalui surat Menteri Muda Agraria No 353/Ka dan No 354.Ka tertanggal 24 Agustus 1959, areal perkebunan dipangkas 66.000 Ha sehingga areal perkebunan yang tersisa adalah 59.000 Ha. Sebagaimana keputusan terdahulu, Pemangku Adat Rakyat Penunggu tidak diberitahukan apalagi diikutsertakan dalam pembuatan keputusan tersebut.

Tahun 1957 terjadi nasionalisasi terhadap beberapa Perusahaan Belanda termasuk dalam hal ini beberapa perusahaan perkebunan yang dimiliki oleh pengusaha-pengusaha Belanda. Artinya beberapa perusahaan-perusahaan milik Belanda diambilalih Pemerintah Indonesia dan menjadi milik Negara. Oleh Pemerintah Indonesia, bekas-bekas perkebunan tembakau Deli diserahkan kepada PTP IX (sekarang PTPN II) lewat SK Menteri Pertanian No SK 8/Ka/1963 jis SK No 37/Ka/1964 dan SK Menteri Agraria No SK/61/Depag 1963 juga SK No 37/ka/1964 dimana surat-surat keputusan tersebut berisi tentang pemberian izin untuk mengelola perkebunan tembakau yang ditinggalkan Belanda selama 20 tahun, terhitung sejak SK menteri tersebut dikeluarkan. Pemberian izin ini kemudian dikenal dengan HGU (hak guna usaha) setelah berlakunya UUPA No 5 Tahun 1960.

Lewat Surat Keputusan Menteri Agraria No 24/HGU/1965, HGU PTP IX ditegaskan dan ditegaskan pula luasnya. Surat keputusan ini, intinya berisi tentang (1) menyebut kembali HGU PPN tembakau Deli Sumatera Timur Daerah TK I Sumatera Utara, sebagaimana dimaksudkan (2) memberikan HGU kepada PPN Tembakau Deli Sumatera Timur daerah TK I Sumut (selanjutnya disebut pemegang HGU) atas areal tanah seluas 59.000 Ha untuk keperluan tanaman tembakau deli (3) menegaskan sisa tanah seluas 191.000 Ha sebagai objek landreform, dengan tidak mengurangi kepentingan PPN Tembakau Deli untuk merawat dan mengganti parit-parit yang diperlukan oleh PPN Tembakau Deli. Jelas penerbitan berbagai kebijakan tersebut tidak melibatkan Rakyat Penunggu.

Posisi masyarakat adat BPRPI semakin marjinal, ketika tahun 1968 Gubernur Sumatra Utara pada tanggal 16 Juli 1968 mengeluarkan surat keterangan No 370/III/GSU 1968 yang isinya menghapuskan hak masyarakat adat terhadap tanah jaluran. Sebagai respon saat itu, seluruh masyarakat adat BPRPI menanami seluruh tanah-tanah jaluran yang dijadikan perkebunan oleh PTP IX. Secara serempak masyarakat penunggu yang berada di kampung-kampung seperti Sampali, Sei Semayang, Simpang Marendal dan kampung-kampung lainnya membuat patok-patok, memasang plang, dan mendirikan posko-posko

penjagaan. Pihak perkebunan terhadap berbagai tindakan BPRPI merespon dengan melakukan pengusiran bersama dengan aparat keamanan. Bentrok fisik pun tidak terhindarkan. Bahkan terdapat satu korban (Abdul Halim Lubis) tewas tertembus peluru. Bagi masyarakat BPRPI peristiwa ini dikenal dengan peristiwa Klambir Lima. Berkenaan dengan peristiwa ini enam orang pimpinan BPRPI (Anwar Nuh, Afnawi Nuh, Abdul Wari Husin, Buyung Ashari, Ramli Ali, dan Achmad Ishak) ditangkap dan diadili di Medan. Menariknya, Pengadilan Tinggi Medan malah membebaskan pemimpin-pemimpin BPRPI dengan putusan bahwa perbuatan para petani (anggota BPRPI) tidak merupakan suatu perbuatan kejahatan ataupun pelanggaran yang dapat dihukum dan membebaskan mereka dari segala tuntutan hukum.

Tahun 1975, BPRPI bersama dengan pemerintah (Gubsu Marah Halim) menyatakan ikrar bersama dengan isinya penyerahan tanah jaluran sebagai partisipasinya terhadap pembangunan daerah Sumut. BPRPI berharap dengan penyerahan tanah jaluran ini secara langsung ataupun tidak langsung pemerintah mengakui keberadaan tanah jaluran dan mengakui hak tanah adat BPRPI. Kemudian pemerintah memberikan kompensasi tanah kepada BPRPI di Palu Kurau. Ternyata, Palu Kurau adalah termpat tanah berawa-rawa dan tidak layak untuk dihuni. Akibat hal ini, terjadi konflik di internal BPRPI bahkan sempat terjadi perpecahan di tubuh BPRPI walaupun akhirnya konflik internal tersebut selesai. Mengingat keadaan tanah yang tidak layak untuk dihuni, BPRPI menolak tanah kompensasi tersebut.

Berlarut-larutnya sengketa lahan ini mendorong Pemerintah Daerah melalui Komando Daerah Militer II Bukit Barisan membentuk Operasi Sadar pada tahun 1980. BPRPI mendukung sepenuhnya itikad baik dari pemerintah agar masalah tanah jaluran ini dapat secepatnya diselesaikan. Hasil kesimpulan dari operasi ini adalah:

1. Tanah jaluran harus dihapuskan, tetapi nasib rakyat penunggu harus juga diselesaikan
2. Harus jelas siapa yang harus diperlakukan sebagai rakyat penunggu

3. Penyelesaian penampungan rakyat penunggu yang benar-benar berhak perlu dilanjutkan
4. Dalam penyelesaian masalah tanah rakyat penunggu perlu ada keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan rakyat
5. Tidak tuntasnya penyelesaian tanah rakyat penunggu mengakibatkan adanya usaha dari oknum yang ingin mengambil keuntungan materi maupun politik dalam penyelesaian tanah tersebut.

Citra Satelit Wilayah Klaim BPRPI



Tahun 1981, Pemerintah merespon dengan mengeluarkan kembali areal lahan perkebunan seluas 9.085 Ha untuk rakyat penunggu dengan surat keputusan Menteri Dalam Negeri No 44 tahun 1981 sehingga luas perkebunan PTP IX menjadi 44.370,16 Ha. Dalam implementasinya di lapang, yang terjadi adalah penjualan lahan-lahan tersebut ke pihak-pihak lain, rakyat penunggu tidak mendapat sejengkalpun lahan.

Kekecewaan-kekecewaan yang bertubi-tubi diterima oleh Rakyat Penunggu mengakibatkan tahun 1995 mereka turun kembali ke tanah jaluran dan mematok-matok serta membagi-bagikan lahan. Terdapat 27 lokasi yang tersebar di Mabar, Kelambir Lima, Percut, Tanjung Morawa, Batang Kuis, Bandar Kalipa, dan Patumbak. Semua wilayah tersebut berada di Kabupaten Deli Serdang. PTPN II mengklaim tanahnya yang dikuasai oleh BPRPI seluas 556,80 hA sedangkan klaim BPRPI sekitar 400 Ha. respon pihak perkebunan seperti peristiwa tahun 1968, bersama-sama dengan aparat keamanan pihak perkebunan membakar, mentraktor, dan menggusur lahan-lahan yang sudah diduduki oleh BPRPI berupa gubug, rumah panggung, mushola, lahan padi, dan jagung.

Tanah Adat/Ulayat Berupa Tanah Jaluran di Akta Konsesi dan HGU Rakyat Penunggu atawa Masyarakat Melayu

Seperti yang kita ketahui bahwa terdapat klaim hak ulayat atas tanah adat/ulayat, yang mengklaim tersebut biasanya adalah masyarakat adat. Menjadi suatu persoalan dalam tanah jaluran di Sumatra Utara, bahwa klaim terhadap tanah jaluran adalah klaim hak ulayat/adat diperebutkan dalam mendefinisikan siapa yang berhak. Terdapat pihak yang menyatakan bahwa yang berhak mengklaim terhadap tanah ulayat adalah Masyarakat Adat Melayu, beberapa pihak menyatakan yang berhak mengklaim tanah adat tanah jaluran adalah rakyat penunggu, siapa yang paling berhak? Hal inilah yang didiskusikan dalam bab ini.

Sewaktu jaman Kesultanan Sumatra Timur, tidak ada konflik antara pihak perkebunan dengan rakyat atau masyarakat dalam pengelolaan tanah. Pihak perusahaan perkebunan tembakau dahulu setelah tembakaunya panen maka tanah yang ditinggalkan akan digunakan oleh masyarakat setempat untuk menanam padi atau jagung. Setelah itu tanah tersebut akan diberakan kurang lebih 7 – 8 tahun. Jelas, sewaktu itu masyarakat atau rakyat Kesultanan Deli Sumatra Timur yang menjadi masyarakat setempat yang menunggu waktunya untuk

mengerjakan tanah dimana tembakaunya sudah dipanen adalah seragam yakni Masyarakat Melayu. Bila kita lihat hal ini dalam akta konsesi maka digunakan kata *opgezeten* (penduduk bumiputera). Akta konsesi tidak pernah jelas menjelaskan *opgezeten* ini. akta konsesi 1878 menyebutkan *opgezeten* yang berarti orang-orang yang mempunyai rumah sendiri diatas tanah yang diserahkan kepada perkebunan. Akta konsesi 1884 menyebutkan *opgezeten* adalah semua kepala keluarga baik yang telah tinggal di tanah bersangkutan maupun sesudah penyerahan tanah, kedua golongan itu menurut adat digolongkan kepada yang berhak atas tanah, akte konsesi 1892 mengatakan yang berhak terhadap tanah jaluran adalah rakyat yang bertempat tinggal dalam batas perkebunan. *Opgezeten* bila mengacu kepada peraturan swapraja yang dikeluarkan oleh Sultan Serdang adalah:

....Belanda mengakui bahwa hanya *opgezeten* yang berhak terhadap tanah jaluran dan segala peraturan yang berkenaan dengannya. Adapun yang dimaksud dengan *opgezeten* oleh Belanda adalah (1) Anak Bumiputera yang lebih dahulu ada berumah tangga didalam perniagaan tanah yang kemudian diserahkan kepada tuan saudagar (Belanda). (2) Anak Bumiputera yang dahulunya berumah tangga diatas sepotong tanah, kemudian ia pindah dari situ, dan sesudahnya tanah itu diserahkan kepada tuan saudagar, maka ia datang kembali berumah tangga di tanah itu (3) anak bumiputera kerajaan, yang datang dari luar kerajaan itu, dan menurut timbangan zelfbestuur sempupakat dengan Hoord Van Plaat Selijk Bestuur, boleh juga disamakan dengan anak bumiputera kerajaan itu sesudahnya tanah itu diserahkan kepada tuan saudagar, maka ia masuk berumah tangga diatas tanah itu. (4) Seorang perempuan janda rakyat dari kerajaan sebelum ia bercerai mati dengan lakinya, ada berumah sendiri diatas tanah dan sudah mempunyai anak maka ia dapat hanya seperdua hak saja. (5) Perempuan janda yang bercerai hidup (hingga empat orang janda banyaknya) dari orang yang berhak, bersama-sama diam didalam satu rumah dan rumah itu masuk didalam perhinggaaan tanah kebun, maka permpuan jada itu masing-masing memperoleh seperdua dari hak serupa ini berlaku buat janda yang bercerai mati. (6) orang yang berhak, mempunyai lebih dari satu bini, masing-masing tinggal dalam 1 rumah, satu terltek

di tanah itu, dan satu lagi di kebun, hanya tidak mempunyai anak, kalau ia tinggal dalam rumah sendiri memperoleh seperdua haknya, apabila ia mempunyai satu anak atau lebih (pada perkawinan ke dua atau perkawinan berikutnya) maka ia mendapat hak penuh. (8) anak laki-laki yang berhak, memperoleh hak waktu ia tinggal dalam rumah sendiri (10) segala perselisihan yang timbul dari pada aturan ini ditimbang sepanjang artinya tulisan Belanda (11) anak bumiputera kerajaan yang datang dari suatu tempat didalam kerajaan itu, sesudahnya tanah itu derahkan kepada tuan saudagar, maka ia berumah tangga di atas tanah itu (Husni, 1971: 83 dalam Widiyanarti 2001).

Kata bumiputera digunakan untuk menyebut masyarakat setempat yang menunggu waktunya untuk mengerjakan tanah dimana tembakau sudah panen. Lebih tepatnya adalah kata penunggu dimana masyarakat yang kampungnya di dekat tanah kebun tersebut dan tinggal di kampung tersebut dan menunggu sampai panen tembakaunya. Jelas, sewaktu itu bahwa yang mempunyai kampung dan bertempat tinggal di wilayah tersebut adalah hampir semua adalah orang Melayu. Tetapi yang dipakai ikatan disana bukanlah soal keetnisan orang melayu saja tetapi orang melayu yang tinggal dan menunggu di kampung dekat tanah jalur tersebut. Kata menunggu dan bertempat tinggal di dekat perkebunan menjadi kata kuncinya. Jadi, bukan hanya masyarakat melayu tetapi bukan melayu pun berhak mendapatkan tanah jalur asal memenuhi beberapa syarat.

Di Masa Pemerintahan Indonesia ini, terjadi konflik antara PTPN II dengan masyarakat yang berkeinginan menggunakan tanah jalur tersebut. Di masa Pemerintahan Kolonial Belanda, konflik lahan sewaktu itu jarang terjadi, walaupun konflik lahan terjadi maka konflik tersebut langsung cepat diselesaikan. Dimasa itu, perusahaan-perusahaan perkebunan dapat membuka kebun lewat hak erpacht tetapi masyarakat setempat masih diperbolehkan menggunakan tanah jalur. Selain itu, mobilitas penduduk dari dan ke wilayah perkebunan sangat rendah sekali. Saat ini, HGU (hak guna usaha) tidak mentolerir masyarakat menggunakan tanah jalur tersebut. Hal ini terlihat dari

berkali-kalinya masyarakat yang menggunakan beberapa tanah jalur selalu diusir oleh pihak PTPN II.

Hal lain yang menambah parah keadaan adalah terjadinya perebutan terhadap kata *opgezeten* atau bumiputera diantara masyarakat melayu. Sedikitnya terdapat dua muara perebutan *opgezeten* atau bumiputera tersebut, *pertama*, pihak yang menganggap bahwa yang berhak terhadap tanah jalur adalah masyarakat etnis Melayu. Ikatan yang nyata dalam hal ini adalah ikatan etnis berdasarkan darah. Dalam organisasi massa, pihak ini dapat diwakili oleh BKMAD (Badan Kesejahteraan Masyarakat Adat Deli) dan KMHAS (Keluarga Masyarakat Hukum Adat Serdang). Beberapa pihak menyatakan bahwa dua organisasi massa ini adalah organisasi yang sengaja dibentuk untuk menggembosi BPRPI (Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia). Organisasi Massa ini muncul April 2000, dimana kedua organisasi massa ini dibentuk oleh beberapa bangsawan dua kesultanan tersebut. BKMAD berjuang menuntut pemerintah dan perkebunan mengembalikan tanah-tanah adat kepada orang melayu sedangkan KMHAS bertujuan memperjuangkan tanah adat orang Melayu KMHAS (Agustono, 2002). Di tahun 2000, dua organisasi ini bentrok dengan BPRPI di lapangan, beberapa rumah-rumah warga BPRPI dirusak dan beberapa warga BPRPI mengalami luka-luka. Aparat keamanan hanya bertindak menangkap ke dua belah pihak ketika selesai bertikai. Beberapa pihak BKMAD dan KMAS dilepaskan sedangkan beberapa pihak BPRPI diproses yang berbelit-beli dan memakan waktu yang lama agar dibebaskan (Widiyanarti, 2001).

Kedua, pihak yang menganggap bahwa yang berhak terhadap tanah jalur adalah rakyat penunggu, yang tidak menunggu tanah jalur tersebut maka tidak berhak terhadap tanah jalur tersebut. Dalam organisasi massa, pihak ini diwakili oleh BPRPI (Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia). Rakyat penunggu versi BPRPI lebih kental kepada ikatan geograris (kewilayahan) dibandingkan dengan ikatan darah. Aspek ikatan darah (dalam hal ini melayu) bukanlah satu-satunya penentu untuk disebut rakyat penunggu. Aspek wilayah (geografis) sebagai tempat berinteraksi dan berbagi suka-duka setiap

hari dalam proses membentuk suatu identitas rakyat penunggu merupakan aspek pertimbangan utama dalam identitas rakyat penunggu (lebih lengkap lihat Kotak 1)

Kotak 1. Rakyat Penunggu dan BPRPI

...Dimana bumi dipijak disitu langit dijunjung, kami menjunjung nilai-nilai adat berupa nilai-nilai adat ke-melayu-an, memang kami terdiri dari beragam etnis tetapi kami semua adalah rakyat penunggu bagi tanah jaluran dan yang memperjuangkan hal itu, saat ini adalah BPRPI, demikian ungkap salah satu pengurus BPRPI dalam salah satu diskusi tentang rakyat penunggu.

Rakyat penunggu berasal dari kata rakyat ‘penonggol’ adalah penduduk pribumi, penduduk asal (bukan asli, karena berarti ada penduduk yang tidak asli). Konsekuensinya bahwa semua rakyat penunggu dikatakan pribumi pada tanah jalurannya. Tidak melihat keetnisannya, setiap orang dikatakan pribumi asalkan ia rakyat penunggu. Jadi, rakyat penunggu Kampung Durian Selemak berhak terhadap tanah ulayat Kampung Durian Selemak, demikian pula dengan Kampung Mabar, dan seterusnya. Secara garis besar, masyarakat yang tergabung dalam BPRPI terdiri dari pertama, musthotiin, anggota masyarakat yang ke dua orang tuanya berdarahkan Melayu. Kedua, semendha, anggota masyarakat yang salah satu orang tuanya berdarahkan Melayu. Ketiga, resam, anggota masyarakat yang ke dua orang tuanya bukan berdarahkan Melayu tetapi dia resam (simpatik) terhadap perjuangan rakyat penunggu dan nilai-nilai adat kemelayuan serta menjadi rakyat penunggu.

BPRPI adalah organisasi massa yang kental dengan nuansa ke-melayu-annya yang didirikan tahun 19 April 1953 di Medan dimana organisasi ini secara umum menuntut dikembalikannya tanah jaluran bagi rakyat penunggu.

BPRPI membagi wilayah kerjanya ke dalam 5 wilayah yakni Langkat, Binjai, Medan, Deli, dan Serdang. Sampai dengan 2007 ini sudah lebih dari 50-an kampung tergabung dalam organisasi massa ini. Saat ini Ketua Umum dan Sekjen organisasi massa ini adalah Harun Noeh dan Alfi Syahrin.

Beberapa tuntutan BPRPI antara lain:

- a. Pemerintah harus melaksanakan kebijakan-kebijakan yang pernah dikeluarkan tentang kasus masyarakat adat yang tergabung dalam organisasi BPRPI
- b. Pemerintah pusat harus membentuk tim khusus yang melibatkan masyarakat adat BPRPI untuk mencari tanah yang pernah didistribusikan oleh Pemerintah kepada masyarakat BPRPI sebanyak ± 9.085 Ha yang terletak di dua Kabupaten yaitu Kabupaten Langkat dan Kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara, yang sampai saat ini sejangkalpun tidak diterima oleh Masyarakat Adat BPRPI.
- c. Pemerintah harus melakukan pengukuran ulang atas tanah-tanah yang dikelola PTPN II (Ex PTP IX)
- d. Pemerintah harus bekerja sama dengan pihak Masyarakat Adat BPRPI dalam pengelolaan tanah-tanah yang saat sekarang ini masih dikuasai PTP II (Ex PTP IX)
- e. Pemerintah harus melakukan perundingan ulang (membuat kontrak baru) jika pemerintah ingin memakai atau memanfaatkan tanah-tanah adat masyarakat adat BPRPI, dalam proses perundingan masyarakat adat dilibatkan tanpa ada intervensi.
- f. Pemerintah wajib memberikan kompensasi terhadap tanah-tanah yang dipakai kepada masyarakat adat untuk kesejahteraan masyarakat adat yang meliputi kesejahteraan sosial (pendidikan, kesehatan) dan kesejahteraan ekonomi (pertanian dan saham)
- g. Pemerintah wajib melindungi tanah-tanah adat yang telah dikelola secara mandiri oleh masyarakat adat

BPRPI yang merupakan contoh nyata keberhasilan dalam mewujudkan ketahanan pangan seperti yang menjadi salah satu prioritas program pemerintah.

- h. Pemerintah harus mengusut dan memeriksa tanah-tanah yang diperjual belikan oleh pihak PTP II (Ex PTP IX)
- i. Pemerintah harus mencabut HGU PTP II (Ex PTP IX) diatas tanah adat BPRPI.

Sumber; Wawancara dengan Beberapa Pengurus BPRPI

3.1.2. Kasus PIR-SUS PTPN XIII Kecamatan Parindu – Kabupaten Sanggau¹

PT.Perkebunan Nusantara XIII (Persero) disingkat PTPN XIII adalah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didirikan tgl. 11 Maret 1996 berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 tahun 1996. Akta pendirian perusahaan dibuat oleh notaris Harun Kamil, SH No.46 tanggal 11 Maret 1996 Dan telah disahkan oleh Menteri Kehakiman R.I melalui keputusan No. C2-8341.IIT.01.01.TII.96 tahun 1996 serta dimasukkan dalam LEMBAR BERITA NEGARA RI No. 81.

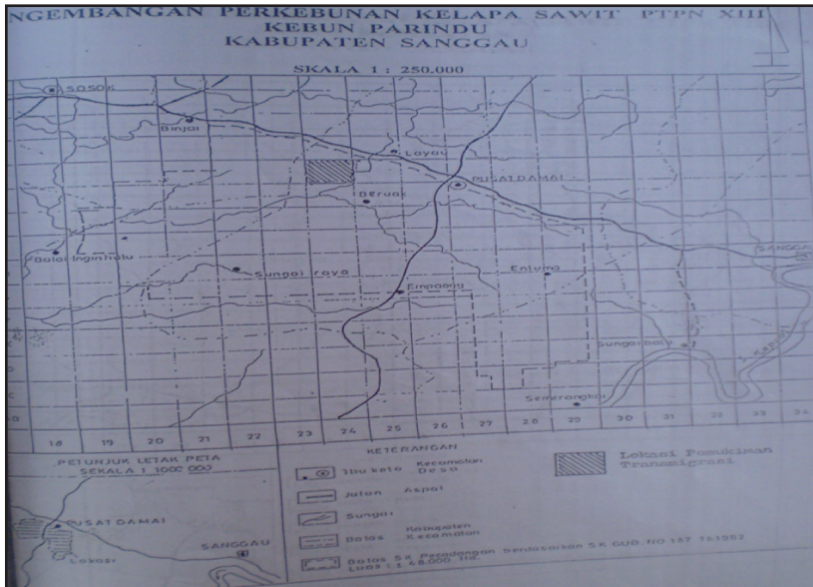
PTPN XIII bergerak pada bidang usaha agroindustri. Komoditas utama yang dikelola PTPN 13 yaitu Kelapa Sawit dan Karet. Arah pengembangan Kelapa Sawit dilakukan melalui usaha horisontal dan vertikal. Pengembangan horisontal melalui perluasan areal terutama Kebun Plasma mengingat luas wilayah Kalimantan dengan iklim tropis sepanjang tahun masih terbuka untuk memperluas areal perkebunan. Sedang pengembangan yang bersifat vertikal merupakan strategi membangun Down Stream Industry, di mana di dalamnya terdapat Industri Fraksinasi, Refinery, Oleo Kimia,dan industri Pemanfaatan Sisa olahan.

¹ Studi kasus ini adalah olahan lebih lanjut dari studi kasus yang ditulis oleh Asep Y Firdaus untuk penyusunan buku Promise Land atau tanah yang dijanjikan.

Kotak 2. Perusahaan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN) XIII

Landasan Hukum PT Perkebunan Nusantara XIII (Persero) disingkat PTPN XIII adalah Suatu Badan Usaha Milik Negara yang didirikan pada tanggal 11 Maret 1996 berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 1996 dan Akte Notaris Harun Kamil, SH. No. 46 tanggal 11 Maret 1996, dan telah disahkan oleh Menteri Kehakiman RI melalui Keputusan No. C2-8341. HT.01.01 TH 96 tanggal 8 Agustus 1996 serta LEMBAR Berita Negara RI tanggal 8 Oktober 1996 No. 81.

Pada awal operasinya (Maret s/d Juli 1996) Kantor Direksi PTPN XIII menempati Kantor Eks. LO PTP 7. Karena gedung tersebut akan direhab maka Kantor Direksi berpindah sementara waktu ke Kantor PT. POS Indonesia selama tahun 1996 s/d 1998. Kemudian setelah pembangunan gedung Kantor Direksi yang baru selesai maka hingga saat ini Kantor Direksi PTPN 13 pindah ke Jalan Sultan Abdurrachman No. 11 Pontianak, Kalimantan Barat. PTPN 13 merupakan penggabungan dari Proyek Pengembangan 8 (delapan) Eks PTP yaitu PTP VI, VII, XII, XIII, XVIII, XXIV-V, XXVI DAN XXIX yang semuanya berlokasi di Kalimantan.



PTPN XIII yang dulunya masih bernama PTP VII mulai masuk di daerah Ngabang dan Sanggau sejak tahun 1984. Khusus di Sanggau, kecamatan yang mulai dibuka untuk kebun sawit terdapat di Parindu dan Kembayan. Dalam melakukan pembukaan kebun PTP VII sistem yang di gunakan perusahaan adalah Perusahaan Perkebunan Besar, dimana masyarakat tidak terlibat dalam aktivitas perusahaan hanya menjadi penonton saja. Demi memenuhi tenaga kerja di daerah Meliau (kebun pengembangan baru) dan Kembayan didatangkan transmigran dari pulau Jawa. Akibat program transmigran, dibuatlah satu sistem perkebunan dengan pola PIR Trans sejak tahun 1987.

Melihat keistimewaan yang didapatkan para transmigran, masyarakat lokal kemudian menuntut hak-hak atas tanah yang diambil oleh PTPN XIII. Perjuangan ini sampai pada ditingkat nasional dengan menemui fraksi golkar DPR-RI (memorandum 12 november tahun 1989) dan kemudian melakukan tuntutan hukum (litigasi) yang hingga saat ini belum tuntas. Setelah perjuangan yang dilakukan masyarakat, pihak manajemen PTP VII mulai menggunakan pola kemitraan dengan

memberikan dan mengembalikan kebun masyarakat dengan pola plasma. Hingga saat ini ada 6 distrik kebun yang dibangun didaerah Kabupaten Sanggau yaitu Kebun Parindu, Kembayan, Rimba Belian, Sungai Dekan, Gunung Mas, dan Gunung Meliau.

Sejak beroperasi dari tahun 1984, PTPN XIII baru mendapat HGU pada tahun 2003, artinya hampir 20 tahun PTPN beroperasi tanpa ada HGU. Sungguh aneh apabila perusahaan perkebunan yang beroperasi sejak tahun 1986 ini, baru memperoleh HGU dari BPN pada tahun 2003. Hingga saat ini ada berapa versi luasan yang ada berkaitan dengan areal yang di kerjakan oleh PTPN XIII ini, ada beberapa data yang di peroleh terjadi perbedaan angka yaitu untuk areal kebun kembayan saja Menurut Bupati, HGU PTPN XIII Kebun Kembayan adalah: 1) 4,028,7 Ha, 2) luas HGU Inti sebenarnya : 5,033,67 Ha 3) DMKB-2 : 5,414 Ha 4) SK BPN 21 juli 2003 surat ukur 75/ sanggau/ 2003 luas lahan 4.439,9529 Ha,

Tabel 1. Luasan HGU PTPN XIII

N o	Lokasi/ Kebun	Data Luas dari dinas Perkebunan Kalimantan Barat	Data Sertifikat HGU BPN Sanggau
1	Kembayan	5.413 Ha	4.439,9529 Ha No 75/sanggau/ 2003
2	Meliau	9.531,25 Ha	*)
3	Tayan Hilir	18.479 Ha	*)
4	Sanggau Kapuas	1.615 Ha	*)
5	Tayan Hulu	*)	1. 80.03 Ha : No.74/sanggau/2003 2. 893.46 Ha No.76/sanggau/ 2003

*) Belum ada data

Pada saat masuknya perusahaan PTP VII di wilayah Prindu dan Kembayan pola yang diterapkan oleh perusahaan adalah kebun inti

tanpa ada keterlibatan masyarakat lokal. Untuk mendatangkan buruh dan pekerja di datangkan transmigran dari Jawa sehingga dilakukan pola PIR Trans. Hingga saat ini banyak kebun-kebun yang di peroleh di jual kemasyarakat lokal bahkan ditinggalkan sama sekali. Namun setelah ada tuntutan dari masyarakat lokal untuk di libatkan dalam perkebunan sawit dan menuntut hak-hak atas tanah yang dirampas maka mulai di terapkan pola kemitraan dan memberikan beberapa kebun inti untuk masyarakat.

Pada tahun 1997 pihak PTPN XIII melakukan ekspansi dan pembukaan kebun baru dengan pola plasma (Pir-Bun), dimana masyarakat menyerahkan lahan 7,5 Ha dan akan mendapat kebun sawit 1 kapling (2 Ha). Namun masyarakat akan di bebaskan dengan beban kredit ke Bank dimana perusahaan sebagai penjamin kredit yang di potong dari hasil panen kebun sawit, sementara angka kredit dan jangka waktu pembayaran sering tidak jelas dan transparan.

Pola Pir-Bun (Plasma) ini banyak menemui kendala dimana pihak petani masih tergantung dengan KUD dan Perusahaan. Pada tahun 2000 dilaksanakan program pembukaan kebun baru dengan pola KKPA. Pola KKPA ini seharusnya murni milik petani melaui KUD pimer yang didirikan anggotanya. Kebun yang di bangun seharusnya adalah murni milik petani yang dibangun di atas tanahnya sendiri, sementara perusahaan hanya pelaksa teknis untuk membangun kebun. Sementara dana kredit langsung di ajukan oleh KUD ke BANK untuk mebiayai kebun petani. Namun dalam pelaksanaannya pola KKPA di Kembayan terjadi penyelewengan dana dan tumpang tindih lahan, dimana seharusnya pola KKPA mewajibkan untuk membuka kebun baru, namun yang ada saat ini kebun sawit yang ada adalah kebun sawit tahun tanam 1996. jadi potongan terhadap masyarakat dimulai tahun 1996 hingga kredit petani nantinya akan lunas (perjanjian resminya 4 tahun) namun petani tidak tahu kapan kebunnya akan lunas, karena dia juga tak tahu berapa jumlah total kredit yang mesti dia bayarkan. Sedangkan fungsi KUD hanya menjadi tempat pembayaran dan proses administrative belaka kebun-kebun milik petani plasma.

PTPN XIII masih mengontrol mekanisme kerja KUD melalui orang-orang perusahaan yang ditempatkan di KUD, yaitu asisten kebun, mandor I (pengawas kebun plasma), kerani buah (penghitung TBS petani plasma) dan pembantu mandor (mengawasi pekerjaan para staf KUD). Yang aneh, ketika petani melalui KUD meminta pupuk, pestisida dan obat-obatan tanaman, dan angkutan (truk), sampai saat ini pihak perusahaan tidak pernah mengabulkan permintaan tersebut.

Tabel 2. Jenis/ pola yang di terapkan oleh perusahaan PTPN XIII

No	Pola	Tahun	Keterangan
1	Pola Inti	1984	Kebun Sawit seluruhnya digunakan oleh perusahaan (100 %) milik perusahaan
2	Pola PIR tran	1987	Pengelolaan kebun sawit mendatangkan transmigrasi (program Pemerintah) untuk di jadikan buruh di kebun sawit, dimana para transmigran memperoleh kebun 1 kapling/ KK dan membayar kredit ke perusahaan
3	Pola KKPA (Kredit Koperasi Primer Anggota)	1999-2002	Kredit investasi dan/atau Kredit Modal Kerja yang diberikan oleh bank kepada koperasi primer KUD untuk diteruskan kepada anggota-anggotanya (petani sawit) guna membiayai usaha produktif anggota koperasi. Namun di lapangan pola ini banyak terjadi indikasi penyelewengan dana KKPA oleh KUD dan Perusahaan

4	Pola Kemitraan/ PIR-Bun	1997-sekarang	Masyarakat di bagikan kapling dengan menyerahkan tanah (sesuai kesepakatan luasan tanah yang akan di serahkan) dan akan memperoleh lahan 1 Kaplaing (2 Ha) kebun dan selanjutnya harus membayar kredit ke Bank.
---	-------------------------	---------------	---

Aturan-aturan adat di Parindu

Di Kecamatan Parindu terdapat 62 desa/kampung yang setiap kampung didominasi oleh satu suku². Semula di daerah ini terdapat dua suku, yaitu Melayu yang menempati desa Balai dan suku Dayak yang terdiri dari 6 rumpun suku yaitu: a. Pang Kodan/Kodan, b. Taba, c. Mayau, d. Ribun, e. Pandu, dan f. Dosan.³

Nama Parindu diambil dari suku kata depan/belakang nama-nama sub suku bangsa Dayak yang mayoritas bermukim di wilayah kecamatan ini, yaitu suku kata : “Pa” berasal dari Pang Kodan, “ri” dari Ribun dan “Ndu” berasal dari Pandu. Sedangkan menurut Marius Jimu⁴ bahwa asal kata Parindu diambil dari kata Pandu dan Ribun sebagai sub suku yang mayoritas di Kecamatan Parindu.

Luas wilayah Kecamatan Parindu sekitar 59.390 ha, yang saat ini sebagian besar wilayah tersebut dipergunakan untuk perkebunan sawit baik inti maupun plasma. Lahan kebun sawit itu mengubah peruntukan lahan dari hutan belukar, ladang dan padang alang-alang. Pola perkampungan masyarakat dayak bersifat linier, yaitu berderet satu/dua baris di tepi kiri kanan jalan. Perkampungan Dayak umumnya tidak berdekatan dengan sumber air bersih untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, terutama pada musim kemarau.⁵

² Sapardi, Pengaruh Proyek PIR-BUN terhadap ekonomi RT Peladang, Tesis, UI Jakarta, hal.34

³ Ibid, hal 35

⁴ Wawancara tanggal 19 Juli 2005.

⁵ Ibid, hal 39

Sistem kepemilikan tanah

Sistem kepemilikan tanah pada suku Pandu dan Ribun menganut kepemilikan kolektif (bersama-sama) dimana secara adat diatur masing-masing aturan adatnya. Penggarapan tanah yang dilakukan masing-masing keluarga/individu tetap dalam konteks tanah milik bersama atau tanah adat. Pembagian tanah kepada masing-masing keluarga dalam suku, tidak diketahui sejak kapan bermula, namun menurut penuturan Matius Anyi dan Marius Jimu, tanah tersebut turun kepadanya karena secara turun-temurun diwariskan. Begitu pula dirinya akan mewariskan tanah garapannya kepada anak-anaknya, begitu seterusnya. Seberapa luas tanah yang digarap oleh masing-masing keluarga tidak pernah diketahui, oleh karena tidak pernah ada proses pengukuran secara teknis. Batas-batas tanah garapan ditentukan secara kesepakatan dengan keluarga penggarap lainnya atau batas-batas alam yang disepakati oleh para penggarap. Masyarakat Parindu menjalankan pola ladang berpindah yang telah turun temurun. Meskipun saat ini, pola ini hampir tidak ada akibat dari ekspansi perkebunan yang menggusur tanah-tanah dan hutan adat.

Kisah Pengadaan Lahan Pirsus Parindu

Berdasarkan informasi dari masyarakat dayak parindu yaitu Matius Anyi dan Marius Jimu bahwa secara kenyataan, masyarakat dayak telah ditipu oleh PTPN XIII, karena informasi dan janji disampaikan PTPN XIII tidak ditepati. Sedangkan pada umumnya, Masyarakat Dayak yang menjadi peserta PIR SUS Parindu mengatakan bahwa pihak PTPN XIII hanya menuntut kewajiban para petani peserta proyek, tetapi tidak memperhatikan dan memberikan apa yang seharusnya menjadi hak petani. Bahkan dalam pelaksanaan kegiatan proyek PIR SUS, ada hal-hal yang tidak sesuai dengan materi yang diberikan/dijanjikan pada waktu penyuluhan pada tahap persiapan, contohnya :

- Di daerah Prontas (Desa Majukarya) terdapat warga masyarakat sebanyak 37 KK yang telah menyerahkan lahan perladangannya

sejak 1982/1983 sampai sekarang mereka belum menerima lahan kebun sawit beserta lahan tanaman pangan dan pekarangan.

- Luas lahan kebun sawit, lahan tanaman pangan dan pekarangan yang diterima dari proyek tidak sesuai dengan luas lahan yang seharusnya diterima yaitu 3 ha seperti yang dijanjikan ada saat penyuluhan.
- Batas waktu pelaksanaan konversi yang tertunda-tunda sampai sekarang.

Secara kronologis, proses akusisi lahan pada proyek PIR SUS Parindu, seperti yang dikemukakan oleh Matius Anyi dan Marius Jimu, adalah sebagai berikut :

- Sekitar tahun 1980-an, tersiar kabar kepada masyarakat dayak Parindu bahwa akan ada perkebunan sawit. Sumber informasi ini dari Tokoh pemerintahan setempat (desa dan kecamatan).
- Kemudian PTPN XIII (dahulu PTP VII) membuat kebun sawit percontohan di Kecamatan Meliau.
- Para tokoh adat Dayak Parindu sengaja dibawa kebun sawit meliau untuk menyaksikan kebun percontohan. Hal ini diduga sebagai siasat PTPN XIII untuk meyakinkan tokoh agar menjadi corong kampanye PTPN dalam mensukseskan program PIR SUS Parindu.
- Kemudian, Tokoh adat Dayak Parindu yang telah kembali dari kebun sawit Meliau, menginformasikan hasil “jalan-jalannya” kepada masyarakat Dayak Parindu melalui sebuah pertemuan kampung yang dihadiri oleh kepala dusun, kepala desa, ketua Rt/Rw dan Temenggung.
- Setelah itu, para tokoh adat Dayak Parindu juga di ajak “jalan-jalan” untuk meninjau kebun sawit yang ada di Pematang Siantar yang dikenal dengan sebuah Kebun Bah Jambi. Segala biaya di tanggung oleh PTP selama 1 bulan. Tidak jelas apa yang telah dilakukan oleh para tokoh adat dan PTPN XIII selama satu bulan tersebut.

- Lalu, dengan tiba-tiba, para tokoh adat yang telah menikmati “jalan-jalan” bersama sama dengan pihak PTPN XIII mendatangi masyarakat dayak parindu untuk mengajak dengan berbagai rayuan bahwa jika penduduk ingin menjadi peserta PIR SUS Parindu, cukup mendaftar dengan menyerahkan tanah seluas 5 ha. Tidak ada informasi lain selain harus menyerahkan tanah seluas tersebut. Keterangan yang dihimpun menunjukkan bahwa ada kesengajaan untuk tidak menyampaikan informasi yang jelas dan terang mengenai proyek dan syarat menjadi peserta proyek kepada masyarakat Dayak Parindu. Bentuk rayuan-rayuan dari PTPN XIII kepada masyarakat Dayak Parindu antara lain bahwa bila mereka ikut program PIR SUS Parindu, maka nanti akan kaya, karena satu pohon sawit jika menghasilkan buah sama dengan 1 ekor kerbau, 2 pohon sawit bisa mengkuliahkan anak. Jadi kenapa tidak menyerahkan tanah kepada PT untuk kebun sawit (dalam situasi ini, menolak proyek sama dengan mencari susah, karena itu, tidak ada yang berani menolak ajakan untuk masuk menjadi peserta proyek PIR SUS).
- Kemudian, saat itu juga ada pendaftaran penduduk yang akan ikut dalam proyek PIR SUS Parindu. Pendaftaran langsung dilakukan oleh petugas kebun (PTPN XIII) bersama-sama kepala dusun. Syarat yang harus dipenuhi adalah KTP, photo, Kartu Keluarga. Pada kenyataannya, ada yang tidak memenuhi syarat bisa ikut sebagai peserta PIR SUS Parindu, seperti mereka yang belum menikah, padahal sebenarnya hal itu dilarang. Proses sosialisasi sampai ada pendaftaran peserta PIR hanya dilakukan sekali pertemuan, sehingga informasi yang diterima sangatlah minim dan belum dimengerti sepenuhnya oleh masyarakat dayak parindu.
- Proses selanjutnya adalah pembukaan lahan (landclearing) yang diadakan dengan pesta rakyat. Bagi sebagian peserta, pesta ini hanya merupakan siasat untuk menunjukkan bahwa proyek PIR SUS ini telah disepakati bersama antara PTPN XIII dengan masyarakat Dayak Parindu. Proses pembukaan lahan (pembabatan lahan) dilakukan dengan melibatkan masyarakat sebagai pekerja kasar yang dibayar harian, perhari Rp.1.200.

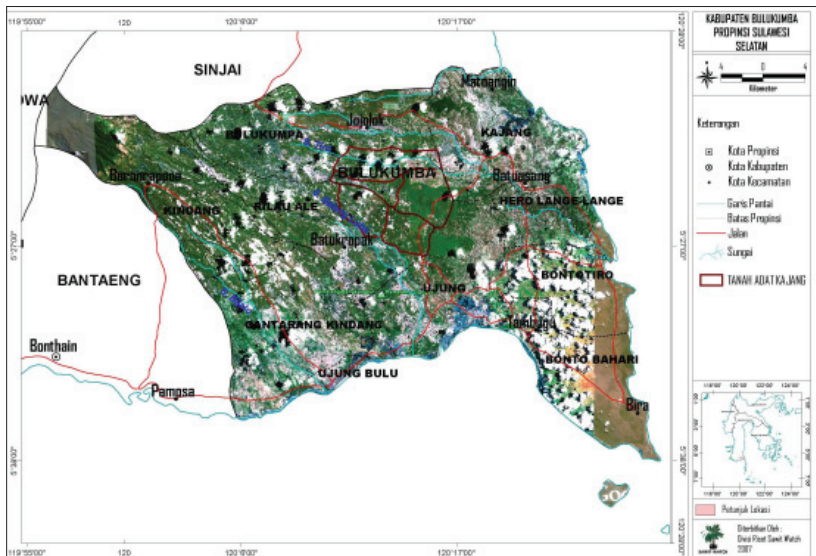
- Lahan yang telah kosong, kemudian dilubangi untuk ditanami bibit sawit. Pekerjaan ini dilakukan oleh pemborong yang menggunakan tenaga penduduk lokal sebagai buruhnya.
- Sampai dengan tahap ini, tidak dapat informasi apakah telah ada ganti rugi atas tanah yang telah di ambil PTPN XIII sebagai lahan proyek PIR SUS Parindu. Namun informasi dari sumber terpercaya mengatakan bahwa tidak ada ganti rugi atas tanah yang telah diberikan kepada PTPN, selain dijalkannya pola 5 : 3.

Kronologi paska pembibitan adalah sebagai berikut :

- Pada tahap Panen pertama tandan buah segar sawit merupakan hak perusahaan (PTPN XIII sebagai Inti) dengan alasan buah yang dipanen belum stabil (masih berupa buah pasir). Panen pertama dilakukan setelah 3 tahun dari proses pembibitan.
- Kemudian dilakukan pengkaplingan oleh PTPN XIII untuk bagian yang akan diserahkan kepada para peserta PIR SUS Parindu (petani plasma). Proses ini waktunya bervariasi, ada yang mendapat tanah setelah 3 tahun, 5 tahun, namun ada juga yang sampai sekarang tidak mendapatkan lahan kamplingan. Artinya dia kehilangan tanahnya sama sekali. Masalah lainnya adalah, tanah kaplingan yang seharusnya diterima seluas 3 ha (2 ha lahan sawit, 0,75 lahan pangan dan 0,25 lahan pekarangan/rumah), banyak yang kurang. Ketika ditanyakan kepada PTPN XIII, jawabannya adalah karena sejak awal tanah yang diberikan kurang dari 5 ha, meskipun penduduk yang menjadi peserta proyek PIR SUS parindu tidak pernah diberitahu sejak awal [pendaftaran sampai pengukuran tanah yang akan diserahkan] bahwa tanah mereka kurang atau lebih.
- Proses panen dilakukan oleh petani dan kelompoknya sedangkan hasil ditampung oleh perusahaan untuk diolah di pabrik pengolahan.
- Menurut sebagai dari peserta PIR SUS Parindu, baru sekarang mereka sadar bahwa mereka telah dibodohi oleh PTPN XIII. Mereka tidak pernah merasakan kekayaan seperti yang dijanjikan oleh PTPN XIII apabila menjadi peserta PIR SUS Parindu.

3.1.3. Kasus Bulukumba

Perkebunan PT Lonsum PP Sulawesi terdapat di Bulukumba yang merupakan salah satu wilayah Kabupaten di Sulawesi Selatan dengan luasan 1.154,67 Km². Secara geografis Bulukumba terletak antara 119 0 58' – 120 0 28' Bujur Timur dan 05 0 20' – 05 040' Lintang Selatan sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Sinjai, Sebelah Timur berbatasan dengan Teluk Bone, Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Flores dan Kabupaten Selayar dan Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bantaeng.



Tahun 1918, adalah awal masuknya kebun besar di wilayah Bulukumba dalam wilayah adat Masyarakat Adat Kajang. Seorang Belanda bernama Jhon Stevan lewat NV Celebes yang hendak membeli kulit kayu dan mengajak warga Bulukumba untuk beternak ayam dan

kuda. NV Celebes berupaya untuk memonopoli dengan mengklaim bahwa lahan dimana pohon yang kulitnya dapat diambil serta tempat peternakan ayam dan kuda merupakan lahan miliknya. Ternyata, NV Celebes mulai membuka perkebunan kapuk dan serei di lahan yang telah diklaim berdasarkan pembelian kulit kayu dan kerjasama dalam memelihara ternak.⁶ Tepatnya wilayah yang dijadikan perkebunan besar tersebut adalah Bolombasi Kecamatan Bulukumpa dengan tanaman kapuk dan serai; dan Palangisang Kecamatan Ujung Loe yang ditanami kapuk dan serai.

Beberapa waktu kemudian, fokus tanaman dengan kapuk dan serai diganti dengan tanaman karet dan perusahaan berganti nama menjadi NV Celebes landbouw Maatschappij dengan ijin operasinya hak erpacht berupa keputusan Gubernur Jendral No 43 tanggal 10 Juli 1919 dan No 44 tanggal 18 Mei 1921. Ketika jaman kolonial Belanda berakhir dan digantikan oleh Indonesia, tahun 1961 NV Celebes landbouw Maatschappij mencoba mengajukan konversi hak erpacht menjadi HGU ternyata tahun 1963 s/d 1968 perusahaan ini dinasionalisasi oleh Pemerintah RI diganti menjadi Perusahaan Negara Dwikora. Tahun 1968, tanaman kapuk dan serai digantikan dengan tanaman karet.

Tahun 1976, NV Celebes landbouw Maatschappij datang kembali ke Indonesia bersamaan dengan pengembalian kepada pemilik lama pada beberapa perusahaan yang telah dinasionalisasi dengan bendera PT PP Sulawesi. Berdasarkan SK Mendagri tanggal 17 September 1976 No 39/HGU/DA/76 dapat memperpanjang HGU atas nama PT PP Sulawesi dengan berlaku surut yakni 13 Mei 1968 dengan syarat menyertakan partner lokal. PT PP Sulawesi kemudian dikenal dengan PT PP Lonsum (London Sumatera), dimana PT PP Lonsum (Lonsum, red) awalnya dimiliki oleh Harrisons & Crosfield (saat ini perusahaan ini dimiliki oleh Indofood). Ada kemungkinan PT PP Sulawesi diambil alih oleh PT PP Lonsum. Tahun 1979 lokasi perkebunan karet di Ujung Loe diperluas sampai Balong dengan luas lahan 374 Ha.

⁶

Solidaritas Nasional Bulukumba, Kronologis Kasus Penembakan Petani dan Masyarakat Adat Kajang Bulukumba Propinsi Sulawesi Selatan oleh Aparat Polda Sulawesi Selatan dan Polres Bulukumba 21 Juli 2003, Walhi 2003

Berdasarkan HGU yang telah diperoleh Lonsum mulai melakukan perluasan lahannya tanpa mengindahkan lahan-lahan tersebut adalah tanah adat yang telah dikuasai dan diusahakan. Tahun 1981, Lonsum di Kecamatan Kajang menggusur 500 rumah milik masyarakat adat Kajang. Tahun 1982, kebun di Kecamatan Bulukumpa diperluas sampai Jo'jolo dengan luas lahan menjadi 300 Ha dan menggusur 300 rumah dan kebun masyarakat.

Tahun 1986 sampai 1989, lonsum kembali memperluas lahannya dan tetap dengan menggusur lahan-lahan yang diklaim sebagai tanah adat, kebun Ujung Loe diperluas sampai Tamatto dengan luasan menjadi 800 Ha, kecamatan Bulukumpa diperluas sampai Bonto Mangiring dan Tibonang sehingga luasan menjadi 500 Ha, dan kecamatan Herlang di lokasi Tugondeng sehingga luasan menjadi 30 Ha. Dalam era tahun tersebut, semua lahan milik masyarakat di lokasi perkebunan digilas habis tanpa ada negosiasi ataupun ganti rugi.

BeberapakampungyangmengalamikejadiantersebutantaralainOmpoa Kukumba, Tangkalua, Batulapisi, Allae, Sarraea, dan Pangisokan. Selain penggusuran, Lonsum juga melakukan pembakaran tepatnya di 4 rumah di Kampung kangkalua. Terakhir yang teridentifikasi, Lonsum menggusur 5 rumah masyarakat di Kampung Lapparayya Desa Bonto Mangiring.

Tahun 80-an masyarakat Adat Kajang menempuh jalur Litigasi, sekitar 253 orang warga masyarakat adat kajang melalui Laica Marzuki, SH menggugat Lonsum ke Pengadilan Bulukumba. Lokasi obyek gugatan yang dicantumkan di dalam gugatan tersebut adalah terletak di Kampung Ganta Desa Tambangan Kecamatan Kajang Bulukumba seluas \pm 350 Ha yang berbatasan dengan Sungai Galonggo di Sebelah Utara, Kebun Kodam XIV/HN di sebelah timur, Sungai Belanglohe di sebelah Selatan dan kebun rakyat/Desa Bulo-bulo Kecamatan Bulukumpa di sebelah Barat.

Gugatan 253 warga masyarakat adat kajang ini dimenangkan oleh Pengadilan Bulukumba melalui putusan No 17/K/1982/Blk tanggal 24 Maret 1983 yang menyatakan bahwa penggugat berhak atas 200 Ha dan Lonsum sebagai tergugat I telah melakukan perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, Lonsum diwajibkan untuk segera mengembalikan tanah tersebut kepada warga. Selain itu, Lonsum juga dihukum membayar denda sebesar Rp 5.638.000,- yang akan dikenakan bunga sebesar 3 % dihitung sejak 3 April 1982 sampai dengan denda tersebut dibayar, dan ganti rugi sebesar Rp 10.917.000,- atas panen yang gagal diperoleh warga.⁷

Namun putusan Pengadilan negeri No 17/K/1982/Blk tersebut dibatalkan oleh Putusan Pengadilan Tinggi Ujung pandang No 228/1983/PT/Pdl tanggal 19 Februari 1987. Putusan Pengadilan Tinggi menyatakan bahwa permohonan banding dari Lonsum diterima dan menolak gugatan masyarakat Bulukumba.⁸

Atas putusan tersebut. Masyarakat melakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung RI yang kemudian memutuskan dengan putusan No 2553 K/Pdt/1987 yang membatalkan putusan Pengadilan Tinggi dan menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Bulukumba yang memenangkan masyarakat sebagai pemilik tanah ± 200 Ha.⁹ Untuk itu Mahkamah Agung menginstruksikan kepada Panitera Pengadilan Negeri (Juru Sita) dengan Penetapan No 17/Pen.Pdt. G/1982/PN.Blk sehingga pada tanggal 3 Desember 1998 dilakukan sita dengan disaksikan 3 orang saksi dan pihak Lonsum atas:

1. Tanah dengan batas-batas utara adalah Sungai Galoggo, timur adalah Kebun Kodam XIV/HN di sebelah timur, selatan adalah Sungai Belanglohe, dan barat adalah kebun rakyat/Desa Bulobulo Kecamatan Bulukumpa. Mengenai luasan terdapat 2 versi, versi perusahaan 540 Ha dan versi masyarakat 200 Ha.
2. Kappel rumah dinas sebanyak 20 buah dan 1 gardu mesin milik PT Lonsum

⁷ Putusan No 17/K/1982/Blk

⁸ Mahkamah Agung RI Putusan No 2553K/Pdt/1987

⁹ Ibid

3. Mobil Merk Rocky DD 170 YA 1 unit dan Mobil Fultura i uni milik PT Lonsum
4. Rumah panggung milik rakyat sebanyak 150 buah, rumah ini terletak diatas tanah seluas 103 Ha sebagai ganti rugi dari pihak perusahaan kepada penggugat, namun keterangan itu dibantah oleh masyarakat saat ditanya oleh juru sita, menurut rakyat tanah tersebut diperoleh lewat membeli pada orang lain.
5. Pohon karet yang menurut perusahaan berada diatas tanah seluas 60 Ha, namun saat diukur juru sita di lapangan, luast tanah tersebut adalah 418,6 ha, sehingga jumlah pohon karet adalah 167.440 pohon.

Perbedaan dalam penafsiran luasan ini, akhirnya membuat pengadilan negeri melakukan eksekusi dua kali. Atas petunjuk Pengadilan Negeri, luasan tanah yang dieksekusi adalah 200 Ha bukan lewat batas geografis.

3.2. ANALISIS HUKUM KASUS KASUS PENEGASIAN HAK ADAT ATAS TANAH ULAYAT DI 3 WILAYAH PENELITIAN

Setelah melihat paparan kronologi singkat kasus-kasus yang dijadikan contoh penelitian ini pada bagian sebelumnya, satu pertanyaan menarik yang perlu dimunculkan adalah bagaimana hukum melihat ini?. Sebab faktual dilapangan tim menemukan gesekan-gesekatan antar pengusaha dengan pemerintah dan yang lebih besar adalah gesekan antara perusahaan, pemerintah berhadapan dengan masyarakat setempat.

Ketiga kasus yang dipaparkan sebelumnya berasal dari akar historis HGU yang berbeda. Dua kasus yaitu kasus BPRPI dan Bulukumba, berangkat dari zaman kolonial Belanda, sedangkan kasus PTPN XIII memperoleh HGU pada saat Indonesia telah merdeka dan tidak berasal dari konversi hak.

Sebelum dianalisa dalam pendekatan hukum, ada baiknya sedikit diringkas fakta-fakta hukum yang akan menjadi titik berangkat analisis ini.

Fakta-Fakta Hukum Ketiga Kasus.

Kasus Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia (BPRPI)

1. Tanah perkebunan berasal dari tanah milik masyarakat adat yang disewakan oleh Sultan Deli kepada Pengusaha Belanda pada masa Kolonial Belanda.
2. Penyewaan ini mengakibatkan masyarakat mengenal pola pertanian Jaluran, tetapi tidak mempengaruhi kepemilikan lahan. Pemilikan masyarakat diakui dan hak-haknya dicantumkan dalam akta konsesi tahun 1877, 1878, 1884, dan 1892.
3. Tahun 1957, perusahaan perkebunan ini dinasionalisasi Bekas-bekas perkebunan tembakau Deli diserahkan kepada PTP IX (sekarang PTPN II) lewat SK Menteri Pertanian No SK 8/Ka/1963 jis SK No 37/Ka/1964 dan SK Menteri Agraria No SK/61/Depag 1963 juga SK No 37/ka/1964 dimana surat-surat keputusan tersebut berisi tentang pemberian izin untuk mengelola perkebunan tembakau yang ditinggalkan Belanda selama 20 tahun, terhitung sejak SK menteri tersebut dikeluarkan. Pemberian izin ini kemudian dikenal dengan HGU (hak guna usaha) setelah berlakunya UUPA No 5 Tahun 1960.
4. Pada tahun 1965, keluar Surat Keputusan Menteri Agraria No 24/HGU/1965, yang menegaskan HGU PTP IX. Surat keputusan ini, intinya berisi tentang (1) menyebut kembali HGU PPN tembakau Deli Sumatera Timur Daerah TK I Sumatera Utara, sebagaimana dimaksudkan (2) memberikan HGU kepada PPN Tembakau Deli Sumatera Timur daerah TK I Sumut (selanjutnya disebut pemegang HGU) atas areal tanah seluas 59.000 Ha untuk keperluan tanaman tembakau deli (3) menegaskan sisa tanah seluas 191.000 Ha sebagai objek landreform, dengan tidak mengurangi kepentingan PPN Tembakau Deli untuk merawat dan mengganti parit-parit yang diperlukan oleh PPN Tembakau Deli.

5. Tahun 1968 Gubernur Sumatra Utara pada tanggal 16 Juli 1968 mengeluarkan surat keterangan No 370/III/GSU 1968 yang isinya menghapuskan hak masyarakat adat terhadap tanah jaluran.
6. Berlarut-larutnya sengketa lahan ini mendorong Pemerintah Daerah melalui Komando Daerah Militer II Bukit Barisan membentuk Operasi Sadar pada tahun 1980. BPRPI mendukung sepenuhnya itikad baik dari pemerintah agar masalah tanah jaluran ini dapat secepatnya diselesaikan. Hasil kesimpulan dari operasi ini adalah:
 - 1) Tanah jaluran harus dihapuskan, tetapi nasib rakyat penunggu harus juga diselesaikan
 - 2) Harus jelas siapa yang harus diperlakukan sebagai rakyat penunggu
 - 3) Penyelesaian penampungan rakyat penunggu yang benar-benar berhak perlu dilanjutkan
 - 4) Dalam penyelesaian masalah tanah rakyat penunggu perlu ada keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan rakyat
 - 5) Tidak tuntasnya penyelesaian tanah rakyat penunggu mengakibatkan adanya usaha dari oknum yang ingin mengambil keuntungan materi maupun politik dalam penyelesaian tanah tersebut
7. Tahun 1981, Pemerintah merespon dengan mengeluarkan kembali areal lahan perkebunan seluas 9.085 Ha untuk rakyat penunggu dengan surat keputusan Menteri Dalam Negeri No 44 tahun 1981 sehingga luas perkebunan PTP IX menjadi 44.370,16 Ha. Dalam implementasinya di lapang, yang terjadi adalah penjualan lahan-lahan tersebut ke pihak-pihak lain, rakyat penunggu tidak mendapat sejangkalpun lahan.

Kasus PIR-SUS PTPN XIII

1. PTPN XIII mulai masuk di daerah Ngabang dan Sanggau sejak tahun 1984. Khusus di Sanggau, kecamatan yang mulai dibuka untuk kebun sawit terdapat di Parindu dan Kembayan.

2. Sejak beroperasi dari tahun 1984, PTPN XIII baru mendapat HGU pada tahun 2003, artinya hampir 20 tahun PTPN beroperasi tanpa ada HGU.
3. Sekitar tahun 1980-an, dimulai pengambilalihan tanah-tanah masyarakat adat tanpa informasi yang cukup. Upaya yang dilakukan diantaranya dengan memberikan janji-janji dan upaya-upaya lain untuk mendorong persetujuan masyarakat.

Kasus Bulukumba.

1. Tahun 1918, adalah awal masuknya kebun besar di wilayah Bulukumba dalam wilayah adat Masyarakat Adat Kajang. Seorang Belanda bernama Jhon Stevan lewat NV Celebes yang hendak membeli kulit kayu dan mengajak warga Bulukumba untuk beternak ayam dan kuda. NV Celebes berupaya untuk memonopoli dengan mengklaim bahwa lahan dimana pohon yang kulitnya dapat diambil serta tempat peternakan ayam dan kuda merupakan lahan miliknya. Setelah itu perusahaan berganti nama menjadi NV Celebes landbouw Maatschappij dengan ijin operasinya hak erpacht berupa keputusan Gubernur Jendral No 43 tanggal 10 Juli 1919 dan No 44 tanggal 18 Mei 1921.
2. Tahun 1961 NV Celebes landbouw Maatschappij mencoba mengajukan konversi hak erpacht menjadi HGU ternyata tahun 1963 s/d 1968 perusahaan ini dinasionalisasi oleh Pemerintah RI diganti menjadi Perusahaan Negara Dwikora. Tahun 1968, tanaman kapuk dan serai digantikan dengan tanaman karet.
3. Tahun 1976, NV Celebes landbouw Maatschappij datang kembali ke Indonesia bersamaan dengan pengembalian kepada pemilik lama pada beberapa perusahaan yang telah dinasionalisasi dengan bendera PT PP Sulawesi. Berdasarkan SK Mendagri tanggal 17 September 1976 No 39/HGU/DA/76 dapat memperpanjang HGU atas nama PT PP Sulawesi dengan berlaku surut yakni 13 Mei 1968 dengan syarat menyertakan partner lokal. PT PP Sulawesi kemudian dikenal dengan PT PP Lonsum (London Sumatera), dimana PT PP Lonsum (Lonsum, red) awalnya dimiliki oleh

Harrisons & Crosfield (saat ini perusahaan ini dimiliki oleh Indofood).

4. Berdasarkan HGU yang telah diperoleh Lonsum mulai melakukan perluasan lahannya tanpa mengindahkan lahan-lahan tersebut adalah tanah adat yang telah dikuasai dan diusahakan. Tahun 1981, Lonsum di Kecamatan Kajang menggusur 500 rumah milik masyarakat adat Kajang. Tahun 1982, kebun di Kecamatan Bulukumpa diperluas sampai Jo'jolo dengan luas lahan menjadi 300 Ha dan menggusur 300 rumah dan kebun masyarakat.
5. Tahun 1986 sampai 1989, lonsum kembali memperluas lahannya dan tetap dengan menggusur lahan-lahan yang diklaim sebagai tanah adat, kebun Ujung Loe diperluas sampai Tamatto dengan luasan menjadi 800 Ha, kecamatan Bulukumpa diperluas sampai Bonto Mangiring dan Tibonang sehingga luasan menjadi 500 Ha, dan kecamatan Herlang di lokasi Tugondeng sehingga luasan menjadi 30 Ha. Dalam era tahun tersebut, semua lahan milik masyarakat di lokasi perkebunan digilas habis tanpa ada negosiasi ataupun ganti rugi.

3.2.1. Benturan Logika Hukum

Satu hal yang menarik dan muncul di semua lokasi tempat penelitian lapangan dilakukan, ditemukan fakta tentang persinggungan hukum, antara hukum negara (peraturan perundangan) dan hukum yang hidup dan tumbuh ditengah-tengah masyarakat (norma, kebiasaan & hukum adat). Persinggungan dua sistem hukum pada ranah yang berbeda tetapi sama-sama mengukuhkan yurisdiksi dan subjek hukumnya yaitu terhadap masyarakat setempat cenderung menjadi satu penyebab utama dari konflik-konflik ikutan keberadaan perkebunan sawit ditempat tersebut.

Karena itu jika kita mencoba menganalisa kenyataan lapangan tersebut dalam perspektif hukum, ada dua titik berangkat yang dapat memandu pada pemberian kesimpulan akhir. *Pertama*, dari sisi hukum normatif atau positif untuk melihat bagaimana persinggungan fakta-

fakta lapangan dengan peraturan perundangan yang ada dan *kedua*, berangkat dari persinggungan antar tata hukum yang sama berlaku dalam komunitas tersebut, yaitu hukum negara dengan hukum adat, meskipun secara normatif terdapat klaim hukum, bahwa hukum positif nasional berakar dari hukum-hukum yang tumbuh, hidup dan berkembang di tengah masyarakat (adat), seperti yang dinyatakan secara tegas dalam UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Tapi sepanjang Indonesia berdiri, gesekan ini selalu terjaga seperti api dalam sekam, dan sesekali menjadi api konflik cukup besar, ketika masalah-masalah lapangan berubah menjadi detonator dan sumbunya.

Sebagai titik berangkat, pendapat Griffiths mengenai pola relasi antara hukum negara dan hukum rakyat di lapangan menunjukkan situasi dan hubungan relasi antara sistem hukum positif nasional dengan hukum adat yang berlaku di tiga kasus yang menjadi contoh ini. Griffiths membedakan adanya dua macam pluralisme hukum yaitu: *weak legal pluralism* dan *strong legal pluralism*. Menurut Griffiths, pluralisme hukum yang lemah itu adalah bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan dalam hierarki di bawah hukum negara. Contoh dari pandangan pluralisme hukum yang lemah adalah konsep yang diajukan oleh Hooker: “*The term legal pluralism refers to the situation in which two or more laws interact*” (Hooker, 1975: 3). Meskipun mengakui adanya keanekaragaman sistem hukum, tetapi ia masih menekankan adanya pertentangan antara apa yang disebut sebagai *municipal law* sebagai sistem yang dominan (hukum negara), dengan *servient law* yang menurutnya inferior seperti kebiasaan dan hukum agama. Sementara itu konsep pluralisme hukum yang kuat, yang menurut Griffiths merupakan produk dari para ilmuwan sosial, adalah pengamatan ilmiah mengenai fakta adanya kemajemukan tatanan hukum yang terdapat di semua (kelompok) masyarakat.

Masyarakat adat pada ketiga kasus ini secara umum berpandangan bahwa tanah HGU yang disengketakan tetap menjadi tanah adat, bahkan dalam kasus tanah adat yang diperjuangkan BPRPI, masyarakat tetap

berkeyakinan bahwa tanah tersebut adalah tanah adat yang melekat hak dan kewajiban mereka sebagai masyarakat adat. Hak jaluran, sebagai sebuah hak adat yang tumbuh untuk menyesuaikan diri dengan perjanjian pemakaian tanah oleh perusahaan tembakau Belanda tetap menjadi hak yang dituntut untuk dipenuhi sampai saat ini. Tetapi hukum positif yang berlaku saat ini tidak demikian. Demikian juga klaim pemilikan lahan HGU berdasarkan hukum adat tidak diakui oleh negara, terutama dalam kasus BPRPI dan Kasus Bulukumba.

Dalam situasi demikian, hubungan antara Hukum adat dan Hukum Positif berada dalam lingkaran pluralisme hukum yang lemah. Hukum adat berada dan berusaha bertahan ditengah-tengah dominasi hukum negara. Karena itulah terjadi pengambilalihan tanah-tanah tersebut, karena dalam perspektif hukum nasional memandang, nyaris tidak ada rezim hak yang berlaku pada tanah HGU, selain rezim hak dalam ruang hukum positif.

Meskipun posisi antara hukum adat dengan hukum positif nasional berada pada ruang yang tidak seimbang, tapi tidak berarti hukum adat tidak mendapat tempat. Banyak kasus menunjukkan, hukum adat menjadi alat untuk melancarkan ekspansi perkebunan. Pada posisi ini hukum positif berusaha memanfaatkan instrumen, aturan dan simbol-simbol hukum adat untuk mendorong pengambilalihan tanah-tanah adat untuk kepentingan perkebunan.

Namun demikian, meskipun di satu sisi dengan kekuatan besarnya hukum positif dengan sukses berhasil memenjara hukum adat dan dalam tataran praksis ia telah berhasil mengambil alih kepemilikan masyarakat adat atas tanah-tanah adat, tetapi dalam lingkarannya juga tak dapat dihindarkan kontradiksi-kontradiksi internal, saling bertentangan dan bahkan saling menikam diantara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Tetapi tentu pada akhirnya, politik hukumlah yang bekerja untuk menentukan siapa pemenang dari pertempuran ini. Kemana arah tujuan akhir dari permainan-permainan hukum ini, ditentukan oleh siapa yang memiliki kekuatan dan kemana kekuatan itu diabdikan. Selanjutnya kita akan lihat bagaimana Hukum

Positif bekerja menelanjangi semuanya dan pertentangan yang terjadi di internalnya.

3.2.2. Analisis Hukum Perolehan HGU

Ada tiga kasus berbeda yang akan kita bedah dibagian ini dengan menggunakan pisau analisa hukum positif. Ada dua kasus yaitu kasus BPRPI dan Kasus Bulukumba yang berangkat dari peristiwa hukum Nasionalisasi dan satu kasus yaitu kasus PTPN XIII berangkat dari peristiwa hukum yang jauh lebih muda, yaitu kebijakan pengembangan perkebunan di era tahun 1980-an.

3.2.2.1. Analisis Hukum HGU yang Berasal dari Nasionalisasi Perusahaan Belanda

Nasionalisasi (pengambil alihan) perusahaan-perusahaan Belanda adalah satu kebijakan strategis pada masanya. Pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda ini dilatarbelakangi oleh keengganan Belanda untuk menyerahkan Irian Barat kepada pangkuan Bumi Pertiwi. Akibatnya kemudian pemerintah Indonesia kemudian membatalkan perjanjian KMB. Nasionalisasi dilandasi oleh Undang Undang Nomor 86 tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan Perusahaan Milik Belanda. Pada UU ini pemerintah menyatakan bahwa;

“ Pemerintah Indonesia sebagai Pemerintah yang berdaulat yang bertanggung-jawab atas rakyatnya senantiasa berusaha mempercepat pelaksanaan dasar-dasar ekonomi nasional dalam rangka pelaksanaan pembatalan K.M.B. Pemerintah berpendapat, bahwa tindakan-tindakan yang telah diambil terhadap perusahaan-perusahaan Belanda c.q. pengambilan alih adalah sesuai dengan kebijaksanaan pembatalan K.M.B. dan sesuai dengan kebijaksanaan pokok dalam lapangan perekonomian sebagai dirumuskan pada Munap, menuju ke-ekonomi nasional yang sesuai dengan kepribadian dan jiwa bangsa Indonesia dan sesuai dengan politik bebas dilapangan perekonomian yang nondiskriminatif terhadap negara-negara sahabat dan demikian tidak memberikan

tempat untuk kedudukan yang menentukan kepada salah satu Negara....Dengan demikian menasionalisasikan perusahaan milik Belanda itu mengandung maksud untuk lebih memperkokoh potensi nasional kita, maupun untuk melikwidasikan kekuasaan ekonomi kolonial, dalam hal ini ekonomi kolonial Belanda. Yang dinasionalisasikan adalah pada dasarnya segala perusahaan milik Belanda yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia, baik ia merupakan pusatnya maupun cabangnya”¹⁰ .

Dalam bidang perkebunan, nasionalisasi berangkat dari dasar pemikiran bahwa semua tanah-tanah yang dinasionalisasi tersebut tidak terdapat ikatan-ikatan hukum lainnya selain ikatan hukum yang terbentuk antara pengusaha Belanda dengan Pemerintahan Kolonial Belanda. Fakta lapangan menunjukkan acap kali tanah *erfpacht* tersebut berasal dari tanah-tanah masyarakat adat yang diperjanjikan dengan pengusaha Belanda dengan persyaratan tertentu. Karena itulah ketentuan tentang *erfpacht* mengatur hal tersebut. Ketentuan *erfpacht* berbunyi sebagai berikut;

Pasal 720. Hak guna usaha (*erfpacht*-penulis) adalah hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya barang bergerak milik orang lain, dengan kewajiban membayar upeti tahunan kepada pemilik tanah, sebagai pengakuan tentang pemilikannya baik berupa uang maupun berupa hasil atau pendapatan.

Alas hak lahirnya Hak Guna Usaha harus diumumkan dengan cara seperti ditentukan dalam pasal 620 (Ov. 26; KUH Perdd. 508-4, 528, 616, 696, 712, 1548, 1963)

Pasal 721. Pemegang hak guna usaha menikmati segala hak yang terkandung dalam hak milik atas tanah yang ada dalam usahanya, tetapi tidak boleh berbuat sesuatu yang kiranya dapat menurunkan harga tanah itu.¹¹

¹⁰ Penjelasan Umum UU Nomor 86 tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan Perusahaan Milik Belanda

¹¹ Kitab UU Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek voor Indonesie) diumumkan dengan Maklumat Tanggal 30 April 1847, Stb. 1847-23

Pada kasus BPRPI, tanah adat disewakan oleh Sultan Deli kepada Pengusaha Belanda untuk perkebunan tembakau. Seperti yang diuraikan dibagian sebelumnya, kepemilikan lahan, dalam Kontrak Belanda dengan Sultan Deli dinyatakan bahwa tanah-tanah yang dikontraskan adalah milik masyarakat (rakyat penunggu) sesuai dengan hukum adat yang berlaku. Kegiatan pertanian masyarakat (rakyat penunggu) diakui dan dicantumkan dalam akta konsesi tahun 1877, 1878, 1884, dan 1892. Akte konsesi tersebut mengakui dan mencantumkan hak-hak masyarakat adat untuk dapat mengolah tanahnya meskipun diatas tanah itu ditanami tembakau. Jika tembakau sudah dipanen oleh pihak perkebunan, masyarakat adat (rakyat penunggu) dapat mengerjakan bekas tanaman tembakau tersebut. selama tembakau belum dipetik, masyarakat adat menunggu tembakau sampai panen. Mereka yang menunggu panen tembakau disebut sebagai rakyat penunggu sedangkan tanah bekas kebun tembakau yang diolah rakyat penunggu disebut Tanah Jaluran.

Pada kasus Bulukumba, penguasaan lahan masyarakat adat dimulai pada tahun 1918. NV Celebes yang hendak membeli kulit kayu dan mengajak warga Bulukumba untuk beternak ayam dan kuda. NV Celebes berupaya untuk memonopoli dengan mengklaim bahwa lahan dimana pohon yang kulitnya dapat diambil serta tempat peternakan ayam dan kuda merupakan lahan miliknya. Ternyata, NV Celebes mulai membuka perkebunan kapuk dan serei di lahan yang telah diklaim berdasarkan pembelian kulit kayu dan kerjasama dalam memelihara ternak. Selanjutnya NV Celebes landbouw Maatschappij dengan ijin operasinya hak *erfpacht* berupa keputusan Gubernur Jendral No 43 tanggal 10 Juli 1919 dan No 44 tanggal 18 Mei 1921.

Pada kasus BPRPI, kewajiban untuk membayar upeti tahunan pemegang *erfpacht* diwujudkan dalam pemberian kesempatan untuk melakukan pertanian jalur selain kompensasi-kompensasi lainnya. Tetapi berbeda dengan kasus Bulukumba, sejak awal kasus ini telah dimulai dengan penipuan. Tetapi catatan penting dari kedua kasus tersebut, pengusaha Belanda mengakui eksistensi masyarakat adat dengan berbagai model.

Ketika Indonesia merdeka, sebagai republik yang muda belia, para pendiri republik mengambil langkah strategis untuk menjembatani dan menjaga kekosongan hukum. Jembatan itu adalah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Karena itu kemudian *erfpach* melangkah memasuki alam kemerdekaan, meskipun pemegang kedaulatan telah berganti. Sampai kemudian peraturan perundangan nasionalisasi memenggal semua itu dan kemudian disambut dengan aturan mengenai konversi hak-hak barat menjadi hak-hak agraria yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1967 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Sejak awal konstitusi RI telah menggariskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Atas dasar itulah kemudian pemerintah yang baru menterjemahkan kedalam bentuk Hak Mengusai Negara (HMN). Nasionalisasi dilakukan dengan maksud dimaksudkan untuk memberi kemanfaatan sebesar-besarnya pada masyarakat Indonesia dan pula untuk memperkuat keamanan dan pertahanan Negara.

HMN diterjemahkan oleh UUPA dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa;

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum

- antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
 - (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Seperti yang diurakan sebelumnya, sebagai tindak lanjut dari nasionalisasi ini, hak-hak atas tanah barat kemudian di konversi menjadi hak-hak atas tanah menurut hukum agraria Indonesia yang baru. UUPA menentukan bahwa Hak Erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna-usaha yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun¹².

Sementara itu Hak Guna Usaha adalah hak usaha diatas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara seperti yang diatur dalam Pasal 28 UUPA yang menyatakan;

- (1) Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung 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

¹² BAB IV Ketentuan-Ketentuan Peralihan Bagian Kedua Ketentuan-Ketentuan Konversi
Pasal III Ayat (1) UUPA

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.

Akibat hukum dari nasionalisasi dan konversi hak barat kepada hak yang sesuai dengan Hak Indonesia ini menyebabkan tanah-tanah bekas *erfpacht* menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Di atas tanah tersebut kemudian diterbitkan hak baru bernama Hak Guna Usaha. Atas dasar HMN yang kemudian mewajah menjadi nasionalisasi dan konversi hak ini, tanah-tanah adat yang diperjanjikan dulu dengan pengusaha Belanda yang kemudian memohonkan hak *erfpacht* kepada pemerintah kolonial Belanda, berpindah menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Pada kasus BPRPI, perjanjian antara masyarakat adat yang diwakili oleh Sultan Deli seperti dianggap tidak pernah ada sebab tidak ada upaya hukum yang dilakukan untuk memberikan untuk menghargai hak masyarakat adat, baik melalui kompensasi ataupun ganti rugi. Pemerintah, melalui kebijakan nasionalisasi dan konversi hak, secara sadar mengambil alih tanah-tanah tersebut untuk kemudian diterbitkan HGU di atasnya. Sedangkan pada kasus Bulukumba, perampasan yang dilakukan oleh pengusaha Belanda, diperkuat oleh pengambilalihan yang dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan nasionalisasi dan konversi.

Nasionalisasi semestinya menggantikan posisi pengusaha Belanda sebagai pemegang hak *erfpacht*, bukan malah menggantikan posisi masyarakat adat sebagai pemilik syah tanah adat yang telah mengikatkan diri dalam perjanjian pinjam pakai tanah dengan pengusaha perkebunan Belanda. Jika pemerintah menempatkan diri sebagai sebagai pemegang perusahaan yang baru dinasionalisasi, maka semestinya ada amandemen kontrak peminjaman tanah masyarakat adat, tidak malah mengambil alih tanah-tanah mereka.

Sejatinya, ketika Negara Kolonial hapus terdapat masa jeda ketika terjadi kekosongan hukum publik yang mengatur hubungan antara

warganegara dengan negaranya, untuk mempertahankan ketertiban dan untuk tidak terdorong pada situasi anarki akibat kekosongan hukum, maka aturan-aturan privat tetap berlaku diantara para pihak. Sehingga ketika Negara kolonial Belanda hapus dan kedaulatan berpindah pada Negara baru yaitu RI, tidak serta-merta menghapuskan kontrak perdata yang dilakukan oleh masyarakat adat dengan pengusaha Belanda. Sehingga ketika pihak pengusaha Belanda digantikan oleh Pemerintah RI akibat nasionalisasi, kontrak pinjam pakai tanah harus diamandemen dan menempatkan masyarakat adat dengan pemerintah RI sebagai para pihak dalam kontrak yang baru. Sejatinya analisa ini yang terjadi pada kasus BPRPI dan menjadi relefan klausul pasal 1338 BW/KUH Perdata yang menyebutkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara syah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Sebaliknya, pada kasus Bulukumba, nasionalisasi yang dilakukan terhadap NV Celebes, semestinya diikuti dengan tindakan pengembalian hak masyarakat adat Kajang. Barulah ketika pemerintah memerlukan tanah tersebut, kembali dilakukan negosiasi pinjam pakai tanah kepada masyarakat adat tersebut. Tindakan-tindakan pemerintah mengambil alih tanah-tanah masyarakat adat ini dapat digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatig overheidsdaad*).

Kebingungan pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah pertanahan sebaga akibat dari nasionalisasi ternyata diakui dan memiliki dasar hukum yang kuat. Pernyataan ini dinyatakan sebagai berikut;

“Akhirnya mengenai gentlemen agreement yang acap kali dipersoalkan dalam penyelesaian sengketa tanah perkebunan di Sumatera Timur, dapat diterangkan bahwa persoalan itu adalah begitu *gecompliceerd*, sehingga sampai sekarang dalam pengurusan Panitia Negara dan Badan Pelaksana di Medan, yang ditugaskan memberi usul penyelesaian persoalan tersebut”¹³.

¹³ Keputusan Menteri Agraria Tanggal 29 April 1959 Tentang Kebijakan Menteri Agraria Mengenai Perusahaan Kebun Besar Yang Sudah/Akan Habis Waktu Berlakunya.

3.2.2.2. Analisis Hukum HGU yang Berasal dari Pemberian Hak Baru pada Saat Indonesia Merdeka.

Aspek legal proses pengambilalihan lahan untuk kepentingan perkebunan sawit perlu dilihat lebih mendalam karena berdasarkan temuan-temuan lapangan, pada proses ini terjadi persentuhan yang intensif antara masyarakat dengan pengusaha perkebunan dan pemerintah. Proses interaksi diantara mereka ini menimbulkan hubungan-hubungan hukum yang akan menentukan keberlanjutan perkebunan kedepan. Di semua lokasi tempat kunjungan lapangan, ditemukan fakta terjadinya masalah-masalah dan konflik-konflik yang akarnya berasal dari proses pengambil alihan lahan-lahan masyarakat untuk perkebunan besar. Intensitas konflik tersebut naik turun sepanjang waktu, tetapi tidak pernah berhenti sampai hari ini.

Berdasarkan aturan yang ada, proses awal investasi perkebunan berupa proses-proses perijinan adalah *domain* antara pemerintah dengan calon pengusaha. Tidak ada ruang konsultasi rencana investasi dengan masyarakat tempat lokasi investasi akan dilakukan. Sehingga sejak awal perencanaan pembangunan perkebunan, tidak ada informasi yang cukup sebagai bahan pertimbangan bagi masyarakat untuk menerima atau menolak perkebunan berdasarkan dampak-dampak yang akan ditimbulkannya.

Sejatinya ruang itu terbuka pada proses penataan dan perencanaan pengembangan ruang kawasan hidup masyarakat. Sebab berdasarkan UU Penataan Ruang disebutkan, penataan ruang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat untuk itu pemerintah menyelenggarakan pembinaan melalui; a. mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat, b. menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan, dan pelatihan. Tetapi fakta yang ditemukan dilapangan menunjukkan, masyarakat nyaris tidak mengetahui sama sekali apapun yang akan terjadi diwilayahnya¹⁴.

¹⁴ UU No. 24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang Pasal 12 Ayat (1) dan Pasal 25

Informasi pertama tentang pembangunan perkebunan diwilahnya baru diterima masyarakat ketika perusahaan perkebunan telah mengantongi Surat Ijin Lokasi guna pembebasan lahan-lahan untuk kepentingan perkebunan dan pada tahap itu telah terjadi distorsi informasi yang sesungguhnya. Manipulasi informasi pertama ini mengawali serangkaian tindakan-tindakan manipulatif lain dari perusahaan dan pemerintah terhadap masyarakat. Sebagai contoh mari kita lihat proses pembangunan perkebunan sawit PTPN III di Parindu Kalbar. Pada saat perkebunan akan dibangun, beberapa perwakilan masyarakat setempat diajak untuk melakukan studi banding ke Sumatera Utara untuk melihat areal perkebunan sawit disana. Di sepanjang acara studi banding berlangsung, kepada masyarakat disampaikan informasi bahwa perkebunan sawit bagus untuk mendorong kemajuan daerah dan menyumbang besar terhadap perkembangan kota. Tidak ada perbandingan informasi dari masyarakat setempat atau buruh kebun¹⁵.

Sekarang, marilah kita bagaimana proses pengambilalihan lahan-lahan masyarakat untuk perkebunan. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pada saat ijin lokasi pertama untuk jangka waktu satu tahun, perusahaan berusaha untuk mendapatkan tanah untuk areal perkebunannya. Mulailah proses negosiasi panjang dengan masyarakat untuk pengambilalihan lahan-lahan mereka bagi kepentingan perusahaan. Berdasarkan ketentuan ijin lokasi, dalam jangka waktu ijin lokasi yang pertama (1 tahun) perusahaan harus mampu membebaskan tanah seluas 50 % dari luasan yang ada dalam surat ijin lokasi. Dengan angka tersebut, perusahaan baru bisa mendapatkan perpanjangan surat ijin lokasi untuk tahap kedua selama satu tahun berikutnya¹⁶. Ketentuan seperti ini secara tidak langsung mendorong tindakan-tindakan ekstra yudisial dalam memperoleh tanah untuk kepentingan perkebunan. Tindakan tersebut dapat berupa manipulasi informasi seperti yang tergambar pada bagian sebelumnya, ataupun tindakan pemaksaan seperti yang terjadi.

¹⁵ wawancara dengan Pak Jailani

¹⁶ Pasal 5 angka (3) Permen Agraria No. 2 Tahun 1999 Tentang Ijin Lokasi

Pengambil alihan lahan untuk kepentingan perkebunan pada wilayah kuat hak adatnya, khususnya di Kalimantan Barat (Kalbar), terdapat sebuah fakta hukum yang sangat menarik untuk dianalisa. Fakta ini dimulai dengan status tanah-tanah di daerah tersebut. Di daerah-daerah ini hampir tidak ada tanah yang statusnya sebagai tanah negara¹⁷. Semua tanah-tanah berada dalam otoritas adat atau layak disebut dengan tanah ulayat. Meskipun secara faktual terdapat kekaburan perlindungan terhadap tanah-tanah masyarakat adat dalam hukum positif nasional, pemerintah tidak menggunakan pendekatan kekuasaan yang vulgar dan arogan dalam mendapatkan tanah-tanah tersebut. Pengambilalihan tanah dilakukan sedemikian rupa, sehingga seolah-olah pemerintah telah menghormati atau setidaknya mempertimbangkan kepemilikan adat atas areal tersebut. Disinilah sebenarnya permainan hukum dimulai.

Menurut peraturan perundangan, Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu (tersebut dalam pasal 29), guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan¹⁸. Ketentuan tersebut selanjutnya ditegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak guna usaha adalah tanah negara¹⁹.

Jika dianalisa lebih jauh, sesuai dengan ketentuan tentang HGU diatas, sebelum HGU diberikan kepada sebuah perusahaan perkebunan/investor, maka seluruh hak atas tanah yang ada diatas tanah yang dicadangkan untuk itu harus dilepaskan kepada negara agar status tanah tersebut menjadi tanah negara. Lalu bagaimana supaya tanah-tanah ulayat tersebut bisa beralih status menjadi tanah negara ?.

Perolehan tanah-tanah untuk perkebunan dilakukan melalui pelepasan hak atas tanah tersebut dengan memberikan sejumlah ganti rugi kepada pemiliknya, demikian juga halnya dengan tanah-tanah milik

¹⁷ Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah pengertian Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.

¹⁸ Pasal 28 ayat (1) UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA

¹⁹ Pasal 4 Ayat (1) PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Pakai Atas Tanah

masyarakat adat²⁰. Tetapi diatas tanah-tanah demikian terdapat persoalan utama yaitu terdapat aturan adat yang menyebutkan bahwa tanah-tanah adat tersebut tidak dapat diperjualbelikan atau dipindah tangankan kepemilikannya. Pemanfaatan tanah-tanah adat hanya dapat dilakukan melalui proses perijinan tertentu dengan mengikuti beberapa ketentuan adat yang berlaku. Aturan ini berlaku cukup kuat di Kalbar pada masa-masa awal-awal perkebunan masuk. Akibatnya tentu diperlukan suatu cara dan pendekatan tertentu untuk mendapatkan tanah tersebut untuk kepentingan perkebunan.

Di Kalbar, diawal perkebunan masuk terkenal (diperkenalkan) sebuah istilah/lembaga adat yang disebut dengan “*Derasah*”. Dalam prakteknya, lembaga “*Derasah*” ini berbentuk pemberian sejumlah uang kepada masyarakat adat setempat atas pemakaian tanah ulayatnya untuk pembangunan perkebunan. Dalam perspektif masyarakat adat setempat, uang “*derasah*” tidaklah menyebabkan berpindahnya hak atas tanah kepada pihak pemberi, tetapi yang diberikan atau berpindah hanyalah hak pengelolaan atas tanah tersebut.

Dalam perspektif masyarakat, setelah masa berlaku HGU perkebunan berakhir, maka tanah tersebut akan kembali secara serta merta ketangan masyarakat. Namun demikian berdasarkan pasal 28 ayat (1) UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA, tidaklah demikian. Sebab uang *derasah* tersebut dianggap sebagai uang ganti rugi yang menyebabkan hak atas tanah adat tersebut berpindah kepada negara untuk diberikan HGU diatasnya. Seperti itu juga yang diatur dalam ketentuan mengenai Ijin Lokasi yaitu pemegang ijin lokasi diijinkan untuk membebaskan tanah dalam areal izin lokasi dari hak dan kepentingan pihak lain berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atau pihak yang memiliki kepentingan tersebut dengan cara jual beli, pemberian ganti kerugian, konsolidasi tanah atau cara lain sesuai ketentuan yang berlaku²¹. Dalam wawancara dengan masyarakat, muncul keinginan kembalinya tanah ulayat kepada mereka setelah HGU berakhir.

²⁰ Detilnya lihat pada Surat Edaran Departemen Dalam Negeri, Dirjen Agraria No. Ba. 12/108/12/75 tentang Pelaksanaan Pembebasan Tanah & aturan terakhir Permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

²¹ Pasal 8 Ayat (1) Permen Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi

Berdasarkan uraian-urain diatas, secara hukum positif telah terjadi perpindahan hak atas tanah ulayat dari masyarakat adat kepada negara (pemerintah), sehingga status tanah tersebut yang semula adalah tanah-tanah adat/ulayat menjadi tanah negara karena secara esensial, kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat adat terhadap tanahnya sebagaimana kewenangan yang termuat dalam hak milik, telah berpindah kepada pihak pemberi *uang derasah*. Apalagi dalam perspektif legal formal, setelah HGU habis, tanah-tanah tersebut akan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Meskipun kesadaran atas konsekuensi hukum tersebut tidak terkomunikasikan secara utuh kepada masyarakat adat.

Analisa hukum paling mendasar adalah mengenai objek, tentang tanah ulayat yang diperjanjikan dalam proses penyerahan hak bagi kepentingan perkebunan. Berdasarkan fungsinya, tanah ulayat merupakan tanah/hutan cadangan bagi pemenuhan kebutuhan seluruh anggota masyarakat adatnya. Fungsi ini melahirkan ketentuan adat bahwa tanah-tanah adat tidak dapat diperjual belikan. Aspek kepentingan umum sangat kuat diemban oleh fungsi tanah ulayat tersebut. Berdasarkan ketentuan hukum perdata “ hanya barang-barang yang dapat diperdagangkan saja dapat menjadi pokok perjanjian”²². Menurut Prof. Dr. R. Wirjono Prodjodikoro, SH apa yang dimaksud dengan istilah hanyalah barang-barang yang dapat diperdagangkan dalam pasal 1332 KUH Perdata adalah tidak mencakup benda-benda yang dipergunakan untuk kepentingan umum.²³

Jika dipakai pendekatan tersebut, maka jelaslah tanah ulayat bukanlah sebuah objek yang dapat diperjanjikan, karena menyangkut kepentingan umum untuk cadangan seluruh anggota komunitas adat setempat dimasa yang akan datang. Apalagi fakta lapangan menunjukkan proses pelepasan tersebut hanyalah dilakukan oleh sekelompok tokoh-tokoh adat saja. Akibatnya tentu seluruh perjanjian jual beli atau ganti rugi dengan objek tanah ulayat, adalah bertentangan dengan unsur pasal

²² Pasal 1332 KUH Perdata

²³ Prodjodikoro, R. Wirdjono, Prof. Dr, SH, Azas-Azas Hukum Perjanjian, Pt. Bale Bandung, 1981, hlm 22

1332 KUH Perdata, yang merupakan landasan bagi syahnya sebuah perjanjian jual beli.

Fakta hukum dan analisa diatas hampir sama yang dengan yang terjadi di Kalimantan Barat, dimana didaerah tersebut areal-areal perkebunan dibangun pada hamparan ulayat Masyarakat Adat Dayak. Dalam perspektif masyarakat yang berkumpul dalam FGD penelitian ini, setelah HGU perkebunan habis, tanah-tanah bekas HGU tersebut akan serta merta kembali menjadi hak milik adat mereka. Namun sayang, tim tidak dapat menemukan dokumen pelepasan tanah ulayat dengan pemberian uang "*derasah*".

Setelah melihat objeknya, marilah kita lihat perbuatan hukumnya, yaitu perjanjian jual beli tanah ulayat tersebut. Semestinya secara sadar masyarakat adat menyadari bahwa proses perpindahan kepemilikan tanah ulayat tersebut kepada Negara untuk diterbitkan HGU diatasnya adalah sebuah perbuatan hukum jual beli sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1457 KUH Perdata yang menyebutkan jual beli adalah sebuah perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Namun demikian, perlu diperiksa apakah perjanjian tersebut telah memenuhi syarat syahnya sebuah perjanjian yang ditentukan pada pasal 1320 KUH Perdata yakni;

“untuk syahnya sebuah perjanjian diperlukan empat syarat; 1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya, 2) kecakapan untuk membuat sebuah perikatan, 3) suatu hal tertentu, dan 4) satu sebab yang halal.

Selanjutnya pada pasal 1321 ditentukan bahwa tiada sepakat yang syah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan. Penipuan merupakan suatu alasan untuk pembatalan perjanjian, apabila tipu muslihat yang dipakai oleh salah satu pihak, adalah sedemikian rupa hingga terang dan nyata bahwa pihak yang lain telah membuat perikatan itu jika tidak dilakukan tipu muslihat tersebut (pasal 1328).

Dalam kasus pengambil alihan tanah ulayat di Sanggau Kalbar, pada sekitar tahun 1980-an, pengambilalihan tanah-tanah masyarakat adat dilakukan tanpa memberikan informasi yang cukup bagaimana sesungguhnya tanah ulayat itu kedepan. Selain itu dilakukan juga upaya pemberian janji-janji dan upaya-upaya lain untuk mendorong persetujuan masyarakat.

Berdasarkan informasi dari masyarakat dayak parindu bahwa secara kenyataan, masyarakat Dayak telah ditipu oleh PTPN XIII, karena informasi dan janji disampaikan PTPN XIII tidak ditepati. Sedangkan pada umumnya, masyarakat dayak yang menjadi peserta PIR SUS Parindu mengatakan bahwa pihak PTPN XIII hanya menuntut kewajiban para petani peserta proyek, tetapi tidak memperhatikan dan memberikan apa yang seharusnya menjadi hak petani. Bahkan dalam pelaksanaan kegiatan proyek PIR SUS, ada hal-hal yang tidak sesuai dengan materi yang diberikan/dijanjikan pada waktu penyuluhan pada tahap persiapan, contohnya :

- a) di daerah Prontas (Desa Majukarya) terdapat warga masyarakat sebanyak 37 KK yang telah menyerahkan lahan perladangannya sejak 1982/1983 sampai sekarang mereka belum menerima lahan kebun sawit beserta lahan tanaman pangan dan pekarangan.
- b) luas lahan kebun sawit, lahan tanaman pangan dan pekarangan yang diterima dari proyek tidak sesuai dengan luas lahan yang seharusnya diterima yaitu 3 ha seperti yang dijanjikan ada saat penyuluhan.
- c) batas waktu pelaksanaan konversi yang tertunda-tunda sampai sekarang.

Jika fakta ini disandingkan dengan ketentuan beberapa pasal dalam KUH Perdata diatas, terdapat indikasi kuat terjadinya pelanggaran pasal 1320 tentang syarat syahnya perjanjian. Indikasi pelanggaran ini di berangkat dari pemenuhan unsur pasal 1328 KUH Perdata. Sehingga dalam pendekatan lebih umum, perjanjian yang cacat kemudian mendasari penyerahan lahan dan lahirnya HGU perkebunan, telah menyebabkan semua perbuatan hokum itu menjadi cacat hokum.

3.2.3. Pengakuan Masyarakat Adat

Melihat praktek-praktek pengambilalihan lahan masyarakat untuk kepentingan perkebunan dilapangan, menimbulkan pertanyaan mendasar tentang siapa sesungguhnya yang memiliki areal tempat perkebunan akan dibangun. Pertanyaan ini penting karena fakta lapangan menunjukkan bahwa masyarakat pada semua daerah kasus yang didatangi tidak dapat menolak rencana pembangunan perkebunan di tempat tinggalnya.

Dasar legitimasi pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia oleh Negara (Pemerintah) adalah pasal 33 UUD 1945. Konsep dasar pengelolaan (penguasaan) sumber daya alam (SDA) dinyatakan dengan tegas pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Rumusan konsep dasar pengelolaan SDA oleh negara tersebut dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan: *1). Atas ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.* 2). *Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk: a). mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. b). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.* 3). *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan*

negara hukum Indonesia dan 4). Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintahan. Konsep dasar yang demikian populer ini disebut dengan **Hak Menguasai Negara**.

Secara teoritik, HMN lahir dari perkawinan dua akar konsep yaitu konsep Negara kesejahteraan dan konsep ulayat yang dikenal dalam hukum adat. Konsep Negara kesejahteraan lahir sebagai kritik terhadap konsep Negara hukum klasik yang dipengaruhi oleh paham liberalisme dan Negara hukum sosialis yang dipengaruhi oleh paham marxisme. Dalam konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*) Negara tidak dipandang hanya semata sebagai alat kekuasaan saja, tetapi Negara juga mempunyai fungsi sebagai alat pelayanan (*an agency of service*²⁴). Dengan pemahaman inilah, Negara mempunyai hak untuk ikut campur dalam pertanian. Dalam kerangka hukum adat, ulayat adalah wilayah pengelolaan yang berada dalam penguasaan bersama (*communal right*). Dalam praktek, penguasaan ini di implementasikan oleh wakil-wakil mereka, misalnya ketua-ketua adat²⁵. Pasal 33 UUD 1945 memberikan gambaran terhadap bagaimana Indonesia mengadopsi kedua paham ini dan memberikan landasan yuridis bagi Pasal 2 UU No. 5 tahun 1960 yang berbicara bertamaka kali tentang konseptualisasi HMN dalam tingkatan yang lebih teknis dalam pengelolaan SDA.

²⁴ Ciri-ciri Negara kesejahteraan ini adalah; 1) mengutamakan hak social ekonomi masyarakat, 2) peran eksekutif lebih besar dari legislative, 3) hak milik tidak bersifat mutlak, 4) Negara tidak hanya sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) tapi juga terlibat dalam usaha-usaha social maupun ekonomi, 4) kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur social ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga Negara, 6) hukum public condong mendesak hokum privat, sebagai konsekuensi dari peran Negara yang luas dan 7) Negara bersifat Negara hukum materil yang mengutamakan keadilan social yang materil

²⁵ Dalam masyarakat adat Minangkabau terdapat pepatah adat yang berbunyi *Sakalian nego utan tanah, Baik pun jarak nan sabatang, Sampai ka rumpuik nan sahalai, Maupun batu nan saincek, Kabawah takasiak bulan, Kaateh mambubuang jantan Pangkek pangulu punyo ulayat Kok ayianyano buliah diminum, Kok buahnyo buliah dimakan*. Pepatah ini azas-azas hukum adat yang menjelaskan tentang posisi Hak Menguasai Nagari atas ulayat yang dijalankan oleh para pemimpin adat. Menurut pepatah ini, ulayat tersebut terdapat didalamnya bahan seluruh kekayaan alam, mulai dari permukaan tanah, dasar bumi sampai keudara yang terdiri dari benda-benda hidup dan benda-benda mati. Penguasaan ulayat di jalankan oleh *Pangulu* sebagai representasi pemilikan komunal suku-suku pemegang hak ulayat. Hak *Pangulu* untuk menguasai tidaklah berarti sebagai *Pemilik*.

Konflik-konflik lapangan dalam pemanfaatan sumberdaya alam menyebabkan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) diperdebatkan khususnya dalam pembicaraan mengenai hubungan Negara dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam (PSDA) di Indonesia. Banyak penulis yang koncern terhadap hak-hak masyarakat dalam PSDA, menggugat dan mempertanyakan kembali dasar filosofis, sosiologis dan yuridis HMN. Gugatan ini timbul karena bias penguasaan yang dilakukan oleh Negara (pemerintah) terhadap SDA, telah menimbulkan konflik-konflik *land tenure* dan *land use* antara pemerintah dengan masyarakat.

Sebagai contoh dalam sektor kehutanan khususnya mengenai masalah-masalah penguasaan (*tenurial*). Sandra Moniaga, Hedar Leudjeng dan Rikardo Simarmata (2001) menulis bahwa secara gramatikal, kata ‘tenure’ berasal dari bahasa Latin, yakni ‘*tenere*’ yang artinya: memelihara, memegang dan memiliki. Aspek terpenting dari istilah tersebut adalah status hukumnya. Itu sebabnya, membicarakan istilah tenure pasti berarti membicarakan soal status hukum dari suatu penguasaan atas sumber daya alam tertentu pada sebuah masyarakat. Selain itu dikenal juga istilah ‘sistem tenurial’ (tenurial system). Sistem tenurial didefinisikan sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak (bundle of rights) untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria atau sumber daya alam dalam suatu organisasi masyarakat (Joep Spiertz dan Melanie G. Wiber: 1997) ²⁶.

²⁶ Hedar Laudjeng, Sandra Moniaga & Rikardo Simarmata, Antara Sistem Penguasaan Berbasis Masyarakat dan Sistem Penguasaan Berbasis Negara di “Kawasan Hutan” di Indonesia: Studi Kasus dari Delapan Lokasi, Presentasi HuMa, Lokakarya Tenure, Nop 2001. Lanjutannya sebagai berikut : Setiap sistem tenurial selalu mengandung tiga komponen, yakni: subyek hak, obyek hak dan jenis hak. Subyek hak bisa berupa individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi dan lembaga politik setingkat negara. Sedangkan obyeknya bisa berupa persil tanah, barang/benda yang tumbuh di atas tanah, barang-barang tambang/mineral, dll. Jenis haknya sendiri merentang dari mulai hak milik, hak sewa dan hak pakai. Istilah tenure sendiri menekankan lebih pentingnya aspek kepenguasaan (hak untuk mengatur pengelolaan dan peruntukan) ketimbang aspek kepemilikan (hak untuk memiliki). Tenure lebih mementingkan siapa yang dalam kenyataannya menggunakan sumber daya alam tertentu ketimbang memikirkan siapa yang memang memiliki hak tersebut. Istilah ‘land tenure’ sendiri diterjemahkan sebagai penguasaan tanah atau “lahan”. Tindakan penguasaan tersebut menjelma dalam berbagai hak yakni hak milik, hak gadai, hak sewa, dll. Salah satu cara untuk mengenali konsep land tenure pada masyarakat tertentu ialah dengan memastikan siapa yang dalam kenyataannya memanfaatkan tanah dan atau sumber daya alam tersebut. Bersamaan dengan ditemukannya sistem tenurial berbasis masyarakat mengemuka pula istilah customary tenure system/ regime dan atau indigenous tenurial system dan atau sistem penguasaan tanah berbasiskan

Dalam pendekatan lain Iin Ichwadi mengulas berbagai pendapat mengenai tenurial ini. Beliau mengutip pendapat berbagai ahli yang intinya menyebutkan :

.....Ridell (1987) memaknai sistem tenurial sebagai sekumpulan atau serangkaian hak-hak, "tenure system is a bundle of rights". Pada setiap sistem tenurial, masing-masing hak sekurang-kurangnya mengandung 3 komponen, yaitu subyek hak, obyek hak, dan jenis haknya. Selain itu, dalam sistem tenurial juga penting untuk mengetahui siapa yang memiliki hak (de jure) atas sumberdaya dan siapa yang dalam kenyataannya (de facto) menggunakan sumberdaya. Konsep yang juga dekat dengan hal di atas adalah property rights, dimana menurut Schatter (1951) dalam Fedel, G dan Feeny, D (1991) menyatakan "property as a social institution implies a system of relations between individual it involve rights, duties, powers, privileges, forbearance, etc., of certain kinds". Pada hakekatnya terdapat 4 jenis property rights atas sumberdaya yang sangat berbeda satu dengan yang lain, yaitu : milik pribadi (private property), milik umum atau bersama (common property), milik negara (state property), tidak bertuan (open access). Dalam pandangan teori ekonomi, khususnya setelah dikemukakan konsep "tragedy of the commons" oleh Garret Hardin dimana sumberdaya alam milik bersama akan cepat rusak (fugitive), maka sumberdaya hutan sebagai sumberdaya publik yang biasanya berada dalam rejim hak "common property", "state property" dan "open access" harus segera ditentukan siapa yang mempunyai hak

adat. Dalam konteks Indonesia, sistem tenurial berbasis masyarakat sudah ditemukan dan disosialisasikan oleh para akademisi Inggris Belanda, antara lain oleh W. Marsden dan C. van Vollenhoven, dalam konteks penemuan hukum-hukum adat. Pada masa itu tidak ada istilah khusus untuk sistem tenurial berbasis masyarakat namun mulai diperkenalkan istilah hak petuanan atau beschikkingsrecht, yang kemudian di Indonesia sering disebut sebagai hak ulayat yang merupakan hak-hak dari masyarakat adat tertentu atas wilayah adatnya yang jelas berasal dari masyarakat itu sendiri ataupun bersama masyarakat 'tetangga'-nya. Karena keragaman dan kompleksitasnya, sistem ini tidak mudah untuk untuk dituliskan dan dikodifikasikan. Proses penemuan customary tenurial system/ regime ini pada umumnya tidak terpisahkan dengan proses penemuan hukum-hukum rakyat (folk law) dan atau hukum adat. Terlepas dari belum adanya kesepakatan yang formal, misalnya konvensi PBB, tentang rumusan dari community-based tenurial system dan atau indigenous tenurial yang ditemukan di banyak tempat, namun kami menemukan bahwa sistem tenurial berbasis masyarakat ini pada kenyataannya memiliki ciri-ciri yang sama

atas sumberdaya tersebut, agar para penunggang gratis (free rider) yang bersifat oportunist dapat dihindari ²⁷.

Distorsi-distorsi praktek HMN ini juga disampaikan dengan sangat menarik oleh Owen J Lynch menulis tidak ada negara lain di Asia Tenggara yang masih memiliki mentalitas kolonial-mengutamakan untuk mempertahankan kekuasaan dan kewenangan sentralistik atas sumberdaya alam lokal beserta praktek-praktek pengelolaannya-yang begitu dominan seperti di Indonesia²⁸.

Lebih jauh I Nyoman Nurjaya (2000) mengulas, dalam praktek penyelenggaraan negara pemerintahan orde baru secara sadar melakukan manipulasi atas makna hakiki dari ideologi tersebut paling tidak dalam 2 hal, yaitu: 1) Pemerintah rezim orde baru secara sengaja memberi interpretasi sempit atas terminologi negara (*state*) yang semata-mata diartikan sebagai pemerintah (*government*) saja, bukan sebagai pemerintah dan rakyat. Karena itu, kemudian dibangun dan digunakan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah (*government-based resource control and management*), bukan *state-based resource control and management* seperti yang dimaksudkan oleh UUD 1945, UUPA, dan UUPK di

²⁷ Iin Ichwandi, Kegagalan sistem tenurial dan konflik sumberdaya hutan: Tantangan kebijakan kehutanan masa depan. Selanjutnya beliau menulis : Demi efisiensi alokasi sumberdaya, dimana hanya dapat berjalan perekonomian pasar (*market economy*), maka privatisasi sumberdaya publik tampaknya menjadi satu-satunya pilihan jalan keluar yang diusulkan teori ekonomi sampai saat ini. Oleh sebab itu, *private land* adalah *property rights* yang dianggap paling efisien karena mempunyai sifat-sifat hak yang mendekati sempurna (*perfect rights*), yaitu ; (a) *completeness*, dimana hak-hak didefinisikan secara lengkap, (b) *exclusivity*, dimana semua manfaat dan biaya yang timbul menjadi tanggungan secara eksklusif pemegang hak, (c) *transferable*, dimana hak dapat dialihkan kepada pihak lain baik secara penuh (jual-beli) maupun secara parsial (sewa, gadai), dan (d) *enforceability*, dimana hak-hak tersebut dapat ditegakkan (Alchian dan Demsetz, 1973). Pemberian *property rights* kepada seseorang akan memberikan insentif baginya untuk menggunakan lahan secara efisien, melakukan investasi bagi konservasi lahan dan peningkatan kualitas lahan. Dalam perkembangannya, banyak *common property*, seperti *communal land* cenderung menjadi *private land* akibat adanya tekanan pertambahan penduduk dan komersialisasi lahan (Fedel, G dan Feeny, D, 1991). Hal yang terpenting dari masalah *property rights* adalah masalah bagaimana penegakannya dapat dilakukan. Penegakan *property rights* dapat dilakukan melalui sistem hukum formal (*formal procedurs*) dan penegakan aturan yang ada dalam masyarakat (*social customs*) (Taylor, 1988). Jika hal tersebut tidak dapat dilakukan, misalnya karena biaya *enforcement* atau *exclusion* terlalu mahal dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh maka sumberdaya akan menuju ke “*open access*”

²⁸ Owen J. Lynch & Kirk Talbott, Keseimbangan Tindakan, Sistem Pengelolaan Hutan Kerakyatan dan Hukum Negara di Asia Pasifik, WRI & Elsam, Jakarta 2001

atas, 2) Konsekuensi dari penggunaan *government-based resource control and management* di atas adalah posisi rakyat menjadi tidak sejajar dengan pemerintah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya, diciptakan relasi yang bersifat subordinasi antara rakyat dengan pemerintah —dalam pengertian bahwa rakyat dalam posisi yang inferior dan pemerintah dalam kedudukan yang superior.

Karena itu, selama lebih dari tiga dekade pemerintah orde baru memainkan paling tidak 3 peran pokok dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu: 1) Pemerintah sebagai penguasa sumber daya alam (*government resource lord*). 2) Pemerintah sebagai pengusaha sumber daya alam (*government resource protection institution*). 3) Pemerintah sebagai institusi yang memproteksi sumber daya alam (*resource protection institution*).

Lebih dari itu, penggunaan paradigma penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis pemerintah menimbulkan implikasi yuridis dalam bentuk penciptaan model hukum yang bersifat represif (*represive law*) yang mengandung ciri-ciri seperti berikut: 1) Mengatur norma-norma yang mengabaikan, memarginalisasi, dan bahkan menggusur hak-hak rakyat atas penguasaan dan pemanfaatan SDA; 2) Menekankan pendekatan keamanan (*security approach*); 3) Menonjolkan sanksi-sanksi hukum yang hanya ditujukan untuk rakyat yang melakukan pelanggaran hukum; 4) Memberi stigma kriminologis bagi pelanggar hukum sebagai perusak SDA, penjarah kekayaan alam, peladang liar, perambah hutan, perumput atau penggembala liar, perusuh keamanan hutan, pensabotase reforestasi, pencuri hasil hutan, dan lain lain. Stigma yang bermakna sama.²⁹

Dari uraian-uraian sebelumnya dapat kita lihat telah terjadi pemaknaan-pemaknaan sepihak dari pemerintah terhadap HMN yang menimbulkan dampak serius dilapangan. Dalam konteks inilah apa yang dinyatakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto yaitu tat kala diketahui bahwa semua istilah dan seluruh bangunan yuridis itu sebenarnya berhakikat sebagai

²⁹ Proses Pemiskinan di Sektor Hutan dan Sumber Daya Alam: Perspektif Politik Hukum, Seminar dan *workshop* Kemiskinan Struktural diselenggarakan pada tanggal 18-20 Januari 2000 di Puncak Inn Hotel Jl. Raya Ciloto No. 88 Puncak - Jawa Barat.

tanda-tanda kebahasaan, dan tanda-tanda ini dikatakan tak pernah bersifat netra melainkan mencendrungkan pemihakan, maka sungguh lebih realistislah tatakala orang mengatan berdasarkan kesadaran yang dikondruksikan dengan perspektif semiotika yang kritis, bahwa tidak adalah ceritanya bahwa hukum itu bersifat netral dan independen untuk tidak menyatakan keberpihakan (Soetandyo Wignjosebroto, hlm 235, 2002). Dengan pendekatan inilah dapat dibuktikan bahwa HMN tidaklah dapat dinggab sebuah klausul yang netral saja.

Dengan pendekatan semiotika hukum ini pula kita dapat memeriksa bagaimana bentuk pengakuan pemerintah terhadap masyarakat adat sebagai pemilik areal-areal yang dibebaskan untuk perkebunan. Pasal 3 UUPA menentukan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Kalimat *sepanjang menurut kenyataannya* cendrung mendapat penafsiran berbeda. Asumsi dasar dan pendekatan yang digunakan adalah pada titik tidak adanya masyarakat adat, sehingga perlakuan terhadap mereka dalam mendapatkan lahan-lahan ulayat penuh dengan tindakan yang tidak semestinya.

Pendekatan bersyarat ini dalam kacamata kausalitas tentu menjadi penyebab dari lahirnya konflik-konflik dilapangan. Tapi sesungguhnya distorsi pengakuan terhadap masyarakat adat tidak hanya terjadi pada turunan berbagai aturan UUD 1945 dan pelaksanaannya saja, tetapi konsensus politik dalam amandemen UUD 1945 juga meletakkan pengakuan bersyarat tersebut secara tegas. Dalam penjelasan II Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappe*, seperti desa di Jawa dan Bali Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah ini memiliki susunan asli karenanya dapat dianggap sebagai

daerah yang bersifat istimewa. Tetapi dalam Amandemen II UUD 1945 kemudian penjelasan itu dirubah menjadi negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang dan 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 Indonesia, yang diatur dalam undang-undang³⁰.

Dengan pencantuman klausul demikian, Amandemen II UUD 1945 meletakkan dan menaikkan posisi pengakuan bersyarat yang semula berada pada tingkat aturan pelaksana, menjadi pengaturan utama yang akan menjadi sumber utama hukum di Indonesia. Akibatnya tentu, dapat diduga, ketegangan-ketegangan antara masyarakat adat dengan negara akan semakin meningkat.

3.2.4. Perspektif Hak Asasi Manusia

Praktek-praktek pengambilalihan lahan masyarakat untuk kepentingan perkebunan dilapangan, menimbulkan berbagai reaksi dari masyarakat, reaksi tersebut berupa gerakan protes dan Di Sumatera Barat, gerakan ini juga diwarnai dengan pendudukan lahan / reklaiming. Tuntutan yang mengemuka mulai dari tuntutan perolehan plasma, ganti rugi maupun tuntutan pengembalian tanah ulayat. Tindakan petani mengambil alih lahan menimbulkan perdebatan teoritik, apakah ini gelombang penjarahan baru, ataukah ada sebuah kerangka teoritik dan peristilahan yang secara tepat menjelaskan situasi ini. Diskursus tentang perilaku petani ini kemudian melahirkan istilah *Reclaiming* / *Reklaiming*. Reklaiming adalah salah satu bentuk gerakan sosial. Sebagai gerakan sosial, reklaiming sangat terkait dengan dinamika politik makro. Reklaiming berkaitan langsung dengan terbuka atau tertutupnya struktur politik nasional. Perubahan struktur politik nasional, ditandai dengan jatuhnya kekuasaan presiden Suharto, Mei 1998, menciptakan kondisi subjektif baru ditengah-tengah masyarakat, yaitu terciptanya ruang politik yang memungkinkan keleluasaan

³⁰ Pasal 18B amandemen II UUD 1945

ekspresi politik rakyat. Keleluasaan ini mendorong munculnya berbagai ekspresi korban represi negara. Keberadaan gerakan reklamining, dilatarbelakangi oleh munculnya berbagai kelompok yang mendominasi, baik secara ekonomi maupun politis, berusaha mengklaim-lebih tepatnya melakukan penjarahan terhadap hak atas sumberdaya alam yang dimiliki. Kelahiran gerakan reklamining, dapat dikatakan sebagai *conditio sine qua non* yang dipicu oleh kejadian yang sama sebelumnya yaitu, perampasan paksa hak atas kepemilikan sumberdaya alam rakyat³¹.

Namun demikian, jika ditarik lebih keatas apa yang menyebabkan petani terlibat dalam sebuah gerakan sosial, diantaranya gerakan reklamining. Ada banyak teori dan perspektif yang bisa memberikan jawaban terhadap pertanyaan tersebut diantaranya 1) perspektif moral ekonomi, 2) perspektif ekonomi politik, 3) perspektif historis, 4) perspektif teori radikal, dan 4) perspektif teori revolusi sosial. Dari berbagai alasan tersebut barulah kemudian dapat menimbulkan perlawanan petani yang menurut Scott dapat dibedakan berupa perlawanan insidentil dan perlawanan yang bersifat sungguh-sungguh. Perlawanan yang sungguh-sungguh bercirikan 1) terorganisir, sistematis dan kooperatif, 2) berprinsip atau tanpa pamrih, 3) mempunyai akibat-akibat revolusioner, dan mengandung gagasan atau tujuan meniadakan dasar dari dominasi. Sedangkan perlawanan petani yang bersifat insidentil adalah 1) tidak terorganisir, tidak sistematis dan individual, 2) bersifat untung-untungan dan berpamrih (nafsu akan kemudahan), 3) tidak mempunyai akibat-akibat revolusioner dan dengan maksud melakukan penyesuaian dengan sistim yang dominan yang ada saat ini.

Namun demikian petani tersebut mempunyai kendala dalam membangun gerakan untuk melakukan pemberontakan karena 1) seringkali petani menggarap tanahnya sendiri dan jarang berkelompok, 2) kerasnya kondisi pekerjaan seringkali menekan para petani untuk bekerja secara rutin sepanjang tahun dan mempersiapkan tahun-tahun berikutnya, 3) adanya pertimbangan untuk memilih produksi subsistem daripada memilih tanaman perdagangan seringkali lebih merugikan petani, 4) keterikatan terhadap keluarga besar atau kerabat

³¹ Boedi Widjarjo & Herlambang Perdana, *Reklamining & Kedaulatan Rakyat*, PT. Sembrani Aksara Nusantara, 2001

dan saling tolong menolong dalam komunitasnya membuat petani terlena akan adanya ancaman kegoncangan, 5) kepentingan petani seringkali tumpang tindih dengan kepentingan kelas lain, dan 6) kungkungan tempat tinggal seringkali menyebabkan petani kurang dapat meningkatkan pengetahuannya³².

Dalam pendekatan lain dapat dipahami reaksi-reaksi demikian dapat dipahami dalam kalimat berikut ; ”bahwa jika kita tidak ingin memaksa orang untuk memberontak sebagai upaya terakhir untuk menentang tirani dan penindasan, sungguh teramat penting untuk menjamin hak asasi manusia melalui tegaknya hukum”³³. Berdasarkan penuturan konvenan HAM ini, menjadi relefan kiranya kita melihat pengambilalihan lahan masyarakat untuk perkebunan dalam pendekatan HAM, karena banyak ketidakadilan dan jejak-jejak penindasan muncul dalam temuan-temuan lapangan.

Hak Asasi Manusia yang diakui secara internasional mencakup hak-hak asasi yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar HAM atau hak-hak yang dijabarkan dalam instrumen-instrumen susulannya yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB. Undang-Undang Dasar HAM mencakup Deklarasi Universal HAM dan dua konvenan yang diadopsi dengan berdasar pada deklarasi tersebut yaitu Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Konvenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ECOSOC)³⁴.

Pengaturan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Indonesia

Secara substansi, bangsa Indonesia mengakui dan mengadopsi keberadaan Hak-Hak Asasi Manusia sejak lahirnya UUD 1945. Dalam pembukaannya, disebutkan bahwa “kemerdekaan itu adalah hak semua bangsa dan oleh sebab itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan pri kemanusiaan dan pri keadilan”. Dengan tekad melaksanakan Undang-Undang Dasar

³² Sumber utama teori gerakan petani ini adalah buku yang ditulis oleh Basrowi & sadikin yang berjudul; Teori-Teori Perlawanan dan Kekerasan Kolektif, diterbitkan oleh Insan Cendekia, Surabaya, 2003.

³³ Preambul Deklarasi Universal Hak asasi manusia tanggal 10 Desember 1948

³⁴ Ifdhal Kasim & Johanes da Masenus Arus, Hak Ekonomi, Sosial, Budaya, Esai-Esai Pilihan, Elsam, 2001, hlm 4

1945 secara murni dan konsekuen, maka pada Sidang Umum MPRS tahun 1966 telah ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Sementara Nomor XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Ad Hoc untuk menyiapkan Dokumen Rancangan Piagam Hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara³⁵. Rancangan ini tidak dibahas sampai terbitnya TAP MPR No. XVII Tahun 1998 Tentang Hak Azasi Manusia. Tap MPR ini memerintahkan, menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat dan menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945³⁶.

Tindak lanjut yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang legislasi yaitu dengan diundangkannya UU No. 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pada tanggal 23 September 1999. Undang-undang ini terdiri dari sebelas Bab, sepuluh bagian dan 106 Pasal.

Pada tanggal 28 Oktober 2005, setelah mendapat persetujuan dari DPR, Konvenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui UU No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan *international covenant on economic, social and cultural rights* (kovenan internasional tentang Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya). Pada saat yang bersamaan Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005.

Satu konvenan yang relevan dengan kondisi Indonesia sebagai sebuah bangsa yang majemuk, yang terdiri dari banyak kelompok masyarakat adat yaitu Konvensi ILO 168 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka. Namun sayangnya, konvensi ini sampai sekarang belum di ratifikasi oleh pemerintah.

³⁵ Huruf C butir e TAP MPR No. XVII Tahun 1998 Tentang Hak Azasi Manusia

³⁶ ibid Pasal 1 dan Pasal 2

Pengambilalihan Lahan Untuk Perkebunan dan Hak Azazi Manusia.

Pada bagian sebelumnya telah kita gambarkan dengan singkat bagaimana aturan-aturan HAM perlahan-lahan diratifikasi dan menjadi satu bagian dari hukum Indonesia. Pada bagian ini kita akan melihat bagaimana ketentuan-ketentuan internasional tersebut menilai pengambil alihan lahan untuk kepentingan perkebunan di Indonesia. Tetapi sebelum menukik kepada masalah konkrit yang ditemukan selama kunjungan di Lampung, Kalbar dan Sumbar, bagian ini akan diawali dengan penyampaian norma-norma yang relefan.

Kita lihat norma yang relefan pada Deklarasi Umum HAM. Pasal 1 dan Pasal 2 merupakan fondasi mendasar bagi ketentuan-ketentuan selanjutnya pada konvenan ini dan konvenan-konvenan lain yang lahir, maupun bersumber berdasarkan deklarasi ini. Kedua pasal ini menentukan bahwa seluruh umat manusia dilahirkan merdeka dan setara dalam martabat dan hak. Mereka dikaruniai akal serta nurani dan harus saling bergaul dalam semangat persaudaraan dan setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dicanangkan dalam Deklarasi, tanpa pembedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini politik atau opini lain, kewarganegaraan atau asal-usul sosial, kekayaan, keturunan atau status lainnya. Selanjutnya, tidak boleh ada pembedaan orang berdasarkan status politik, yurisdiksional, atau internasional yang dimiliki negara asalnya, yang independen, yang berada dibawah pemerintahan perwalian, atau yang berada dibawah pembatasan kedaulatan lainnya. Sehubungan dengan kepemilikan atas harta benda, pasal 17 Deklarasi Umum HAM menyebutkan bahwa setiap orang berhak memiliki harta, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan tak seorang pun boleh dirampas hartanya dengan semena-mena. Tetapi ketentuan mengenai perlindungan kebendaan ini tidak diadopsi oleh Konvenan ECOSOC. Tapi dalam bentuk lain, secara implisit substansi yang dikandung pada pengaturan perlindungan atas harta benda ini dapat diurai pada hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak pada konvenan Ecosoc.

Berbeda halnya dengan Konvenan lain, Konvenan ECOSOC memberikan titik tekan pada kewajiban-kewajiban negara untuk bertindak (*obligation of conduct*). Dalam pendekatan negatif, negara dianggap melanggar Konvenan ini apabila 1) gagal mengambil langkah-langkah yang diwajibkan, 2) gagal menghilangkan rintangan secara cepat, 3) gagal melaksanakan kewajiban tanpa menunda, 3) dengan sengaja gagal memenuhi standar yang ditentukan, 4) melakukan pembatasan terhadap hak yang telah ditentukan, 5) dengan sengaja memperlambat atau menghentikan realisasi secara bertahap dari suatu hak yang ditentukan dan sebagainya.

Pasal 11 ayat (1) Konvenan ECOSOC menyatakan bahwa negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus. Negara Pihak akan mengambil langkah-langkah yang memadai untuk menjamin perwujudan hak ini dengan mengakui arti penting kerjasama internasional yang berdasarkan kesepakatan sukarela.

Dalam konteks ini Asbjorn Eede menuliskan bahwa hak atas standar kehidupan yang layak, terkait kewajiban Negara untuk *pertama*, kewajiban untuk menghormati kebebasan individu dan kelompok untuk memelihara dan mempergunakan hak-hak mereka. Dalam tataran praktisnya, kewajiban Negara adalah menghormati ruang yang tersedia bagi setiap orang yang mampu dengan caranya sendiri menghasilkan pangannya sendiri atau memperolehnya melalui upaya-upayanya sendiri...setiap pemerintahan, khususnya yang tidak representative walaupun dalam beberapa hal bahkan telah dipilih secara demokratis, kadang-kadang mengabaikan atau melanggar hak-hak penduduk dari kelompok yang sangat terpinggirkan dan kadang-kadang membahayakan mereka karena merusak sumberdayanya.

Kedua, Negara berkewajiban untuk melindungi hak-hak penduduk terhadap perampasan oleh pihak ketiga. Dalam konteks kewajiban ini, Negara harus melakukan pencegahan perampasan basis-basis sumberdaya, termasuk didalamnya pencegahan perampasan tanah-

tanah masyarakat adapt atau tanah-tanah kelompok lemah dan lebih jauh, jika mungkin mencegah pemilik tanah untuk menjual tanah-tanahnya dalam hal terjadi bencana alam seperti kekeringan atau kesulitan lain yang bersifat sementara, dimana hasil penjualan tanah tersebut digunakan untuk membayar hutang mereka.

Ketiga, Negara berkewajiban untuk membantu dan memenuhi. Pemberian bantuan khususnya pada orang-orang yang miskin sehingga mereka dapat menggunakan hak-hak mereka secara baik. Tindakan-tindakan membantu petani untuk meningkatkan produktifitas tanpa prasyarat yang menjerat misalnya yang akan menyebabkan petani kehilangan tanahnya, termasuk kedalam konteks kewajiban ini.

Keempat, adalah kewajiban Negara sebagai penyedia. Dalam hal ini, semua tindakan Negara untuk mencapai standar hidup yang layak, misalnya program land reform dalam lingkup luas ataupun penyediaan sarana-sarana kesehatan dalam bentuk kecil sebuah tindakan pemerintah, termasuk kedalam lingkup ini.³⁷

Seperti yang telah disinggung diatas, satu Konvenan yang relefan untuk melihat pratek yang terjadi dalam pengambilalihan lahan masyarakat untuk perkebunan sawit adalah Konvensi ILO 168 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka. Konvensi ini dilahirkan atas situasi dimana banyak bangsa pribumi dan masyarakat adapt didunia ini tidak bias menikmati hak-hak asasi mereka yang paling hakiki dengan derajat yang sama dengan penduduk Negara lainnya dimana mereka tinggal, dan bahwa hukum, nilai-nilai, adapt dan perspektif mereka seringkali terkikis.

Konvensi ILO 168 menentukan hak bangsa pribumi dan masyarakat adat untuk menentukan prioritas mereka sendiri menyangkut proses pembangunan³⁸. Pemerintah wajib menghormati kepentingan khusus

³⁷ Disadur dari tulisan Asbjorn Eede yang berjudul Hak Atas Standar hidup Yang Layak Termasuk Hak Atas Pangan dalam Buku yang di editori oleh Ifdhal Kasim & Johanes da Masenus Arus, Hak Ekonomi, Sosial, Budaya, Esai-Esai Pilihan, Elsam, 2001, hlm 99-128

³⁸ Pasal 7 ayat (1) Konvensi ILO 168 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka

dari nilai-nilai budaya dan spiritual yang berlaku dikalangan mereka tentang hubungannya dengan tanah (lahan) atau wilayah tempat hidupnya, khususnya aspek-aspek kolektifitas dari hubungan tersebut. Untuk itu dengan sangat tegas dinyatakan bahwa hak-hak kepemilikan dan penguasaan mereka terhadap tanah yang secara tradisional mereka huni termasuk tanah-tanah yang tidak mereka huni, tetapi mereka manfaatkan dan secara tradisional mereka punya akses terhadap tanah tersebut, harus diakui. Dalam kasus dimana Negara tetap menguasai sumberdaya tersebut pemerintah harus melakukan perundingan dengan bangsa pribumi dan masyarakat adat, masyarakat harus menikmati keuntungan dan mendapat ganti rugi yang memadai untuk kerusakan apapun yang mengikuti kegiatan-kegiatan tersebut yang nantinya akan mereka tanggung.³⁹

Sekarang, marilah kita sigi lebih jauh kedalam peraturan perundangan Indonesia khususnya yang menyangkut HAM. Menurut UU No. 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku⁴⁰.

Pelanggaran tersebut mencakup perbuatan secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia yang dicantumkan dalam undang-undang tersebut yaitu *Kesatu* Hak Untuk Hidup, *Kedua* Hak Berkeluarga dan Melanjutkan Keturunan, *Ketiga* Hak Mengembangkan Diri, *Keempat*; Hak Memperoleh Keadilan, *Kelima* Hak Atas Kebebasan Pribadi, *Keenam* Hak Atas Rasa Aman, *Ketujuh* Hak Atas Kesejah Kesejahteraan, *Kedelapan* Hak Turut Serta dalam Pemerintahan, *Kesembilan* Hak Wanita dan *Kesepuluh* Hak Anak.

³⁹ Ibid pasal 14, 15 dan 16-saduran penulis.

⁴⁰ UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 6

Undang-undang ini menentukan bahwa dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah dan identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman. Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan dan dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat⁴¹.

Undang-undang ini mengatur Hak Untuk Hidup dimana setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya. Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin dan Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Sehubungan dengan itu, diatur pula perlindungan Hak Atas Kesejahteraan dimana ditentukan bahwa setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum, dimana hak milik tersebut ditentukan mempunyai fungsi sosial. Tidak boleh seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum. “hak milik mempunyai fungsi sosial” adalah bahwa setiap penggunaan hak milik harus memperhatikan kepentingan umum. Apabila kepentingan umum menghendaki atau membutuhkan benar-benar maka hak milik dapat dicabut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-ndangan. Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian

⁴¹ Ibid Pasal 6 dan penjelasan

yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain⁴².

Berdasarkan ketentuan-ketentuan mendasar mengenai HAM, mulai dari beberapa Konvenan HAM Internasional dan peraturan perundangan HAM dilevel nasional menunjukkan kepada kita bahwa telah terjadi pelanggaran HAM dalam kasus-kasus pengambilalihan lahan untuk kepentingan perkebunan.

1. Hak untuk hidup/Hak atas standar hidup yang layak sebagaimana diatur dalam Konvenan ECOSOC

Jika kita bandingkan temuan-temuan lapangan yang diulas pada bagian sebelumnya dengan penjelasan mengenai hak hidup diatas, dapat kita simpulkan bahwa negara baik langsung atau tidak langsung telah tidak menjalankan kewajiban untuk *pertama*, kewajiban untuk menghormati kebebasan indifidu dan kelompok untuk memelihara dan mempergunakan hak-hak mereka, *Kedua*, Negara berkewajiban untuk melindungi hak-hak penduduk terhadap perampasan oleh pihak ketiga, *Ketiga*, Negara berkewajiban untuk membantu dan memenuhi. Pemberian bantuan khususnya pada orang-orang yang miskin sehingga mereka dapat menggunakan hak-hak mereka secara baik dan *Keempat*, adalah kewajiban Negara sebagai penyedia.

Temuan lapangan pada tiga daerah kasus menunjukkan bahwa tindakan pengambilalihan lahan-lahan masyarakat dimulai dengan modus manipulasi informasi, selanjutnya jika pada pendekatan tersebut pengambilalihan lahan masyarakat gagal dilakukan, maka akan digunakan pendekatan kekerasan dan intimidasi. Serangkaian tindakan ini menyebabkan masyarakat kehilangan

⁴² Ibid pasal 36 dan 37 beserta dengan penjelasannya

sumberdayanya sehingga keinginan dan hak mereka untuk mencapai standar hidup yang layak, tidak tercapai.

Semestinya dalam kasus-kasus ini, pemerintah menjalankan kewajibannya untuk melindungi kepemilikan masyarakat, tetapi faktanya ada indikasi kuat pemerintah dalam berbagai tingkatan, cenderung memfasilitasi atau setidak-tidaknya membiarkan proses perampasan sumberdaya masyarakat oleh pihak ketiga.

Dalam hal ini, kasus Masyarakat Adat Sanggau Kalbar di depan, fakta lapangan menunjukkan terdapat iming-iming peningkatan kesejahteraan masyarakat apabila ikut serta dengan program plasma. Tetapi jika disigi perjanjiannya, jelas terlihat masyarakat justru kehilangan sebagian besar tanahnya.

2. Hak untuk memiliki harta sebagaimana diatur dalam Deklarasi Umum HAM dan UU No. 39 Tahun 1999

Hak untuk memiliki harta cukup menarik untuk dibahas, pertama karena hak ini setelah di adopsi dalam Deklarasi Umum PBB, mengalami perdebatan yang panjang sehingga tidak mendapat tempat dalam Konvenan ECOSOC. Tetapi hak ini kembali muncul dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, meskipun diembel-embeli dengan kalimat bahwa hak milik berfungsi sosial sehingga untuk kepentingan umum hak tersebut dapat dicabut. Pengaturan yang sama juga terdapat dalam UU No. 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria atau populer dikenal dengan UUPA.

Jika dihubungkan dengan fakta lapangan, meskipun tidak terjadi pencabutan hak milik masyarakat terhadap tanah-tanah yang akan dijadikan sebagai areal perkebunan, esensi dari substansi dan proses pengambil alihan lahan tersebut menunjukkan bahwa hak masyarakat atas harta bendanya tidak terlindungi.

Alasannya, hampir tidak ada fakta lapangan yang menunjukkan bahwa masyarakat dapat mempertahankan hartanya (lahan) ketika terjadi proses pembebasan lahan dalam tingkat Ijin Lokasi

oleh perusahaan perkebunan. Seperti tergambar pada poin satu, pada akhirnya dengan berbagai cara lahan milik masyarakat tersebut dapat diambil alih. Apalagi konotasi hak atas tanah tersebut adalah hak yang berasal dari pemberian negara, seperti hak milik yang sertifikatnya dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Akibatnya dalam bahasa hukum perdata, masyarakat hanya dianggap sebagai *Beziter* atau penguasa, bukan *Eigenar* atau pemilik, yang mengakibatkan rendahnya ganti rugi lahan tersebut.

3. Hak bangsa pribumi dan masyarakat adat untuk menentukan prioritas mereka sendiri menyangkut proses pembangunan sebagaimana diatur dalam Konvensi ILO No. 169 dan UU No. 39 Tahun 1999

Berkaca dari temuan-temuan lapangan, terdapat benturan prioritas atau dalam bahasa tingginya, peruntukan ruang hidup masyarakat dengan ruang hidup yang diperuntukkan oleh pemerintah.

Pada awalnya, lokasi-lokasi perkebunan merupakan areal-areal penyangga dan cadangan yang juga memiliki nilai ekonomis bagi masyarakat seperti areal pemungutan hasil hutan, perburuan dan sebagainya. Prioritas penggunaan areal tersebut lahir dalam kesepakatan-kesepakatan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk tokoh masyarakat adat. Tidak jarang kesepakatan tersebut berlandaskan pada pengalaman hidup mereka dalam mengelola ruang hidupnya.

Tetapi kemudian pemerintah memiliki prioritas lain atas ruang hidup mereka tersebut, yakni untuk dijadikan perkebunan. Akibatnya, prioritas-prioritas penggunaan kawasan yang telah ditentukan oleh masyarakat setempat berdasarkan pengalaman mereka, terabaikan sama sekali.

Di Kalbar, lahan-lahan perkebunan tersebut sebagian besar adalah areal “tembawang” masyarakat. Didalamnya terdapat bermacam-macam tumbuhan yang sangat bermanfaat bagi masyarakat seperti pohon buah-buahan. Areal tersebut memang

diatur sedemikian rupa berdasarkan fungsi menurut adat. Tetapi prioritas dan perencanaan pembangunan yang telah disusun masyarakat tersebut, buyar seketika ketika berhadapan dengan prioritas pembangunan pemerintah.

4. Kewajiban pemerintah untuk menghormati kepentingan khusus dari nilai-nilai budaya dan spiritual yang berlaku dikalangan bangsa pribumi dan masyarakat tentang hubungannya dengan tanah (lahan) atau wilayah tempat hidupnya, khususnya aspek-aspek kolektifitas, sebagaimana diatur dalam Konvensi ILO No. 169 dan UU No. 39 Tahun 1999.

Dari fakta lapangan ditemukan, pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menghormati kepentingan khusus dari nilai-nilai budaya dan spiritual yang berlaku dikalangan mereka tentang hubungannya dengan tanah (lahan) atau wilayah tempat hidupnya, khususnya aspek-aspek kolektifitas, nyaris tidak terlaksana.

Akar masalah yang dapat disimpulkan adalah politik hukum pertanahan yang dijalankan sekian lama memang tidak dimaksudkan secara maksimal melindungi komunalitas pemilikan tanah pada bangsa pribumi dan masyarakat adat. Pengaturan tentang perlindungan bangsa pribumi dan masyarakat adat diletakkan pada tataran normatif sehingga menyebabkan pengakuan tersebut berada pada level ide utopia. Sebab, aturan-aturan pelaksana yang dilahirkan hampir tidak sejalan dengan ide menghormati masyarakat adat tersebut.

Pada tataran lapangan, terdapat kemudahan-kemudahan yang diberikan untuk pensertifikatan tanah-tanah komunal menjadi tanah-tanah individual. Akibatnya mempermudah pelepasan hak tersebut. Misalnya dalam kontek perkebunan, tanah-tanah yang diserahkan pada perkebunan tersebut pertamanya berada pada yurisdiksi hak komunal, tetapi dengan model plasma yang dilakukan, sebagian kecil dari tanah-tanah tersebut menjadi milik personal.

Fakta lain yang tidak langsung berhubungan adalah dengan mudahnya BPN memberikan sertifikat pada tanah-tanah komunal disekitar perkebunan sehingga memudahkan terjadinya pelepasan hak atas tanah tersebut.

5. Hak-hak atas kepemilikan dan penguasaan bangsa pribumi dan masyarakat adat terhadap tanah yang secara tradisional mereka huni termasuk tanah-tanah yang tidak mereka huni sebagaimana diatur dalam Konvensi ILO No. 169 dan UU No. 39 Tahun 1999

Terakhir, kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi Hak-hak atas kepemilikan dan penguasaan bangsa pribumi dan masyarakat adat terhadap tanah yang secara tradisional mereka huni termasuk tanah-tanah yang tidak mereka huni.

Fakta lapangan menunjukkan hal yang sebaliknya. Ketika puluhan hektar tanah-tanah komunal masyarakat adat, misalnya di Kalbar diserahkan kepada pemerintah untuk diberikan kepada pihak perkebunan dalam bentuk HGU, status tanah tersebut secara hukum telah berubah menjadi tanah negara. Akibatnya, lepaslah segala hak dan kewenangan masyarakat adat tersebut atas tanah-tanah perkebunan, meskipun sampai HGU perkebunan habis masa berlakunya.

Proses pengambilalihan lahan yang manipulatif dengan surat-surat perjanjian ataupun pernyataan penyerahan hak yang tidak menguntungkan masyarakat, menunjukkan kepada kita bahwa tidak ada perlindungan terhadap Hak-hak atas kepemilikan dan penguasaan bangsa pribumi dan masyarakat adat terhadap tanah yang secara tradisional mereka huni termasuk tanah-tanah yang tidak mereka huni. Semua fakta ini terjadi masyarakat adat di Sanggau Kalbar, Langkat dan Serdang Bedagai Sumut, dan Bulukumba Sulsel.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. KESIMPULAN

Ketiga kasus yang menjadi contoh penelitian singkat ini berangkat dari latar waktu yang berbeda. Rakyat Penunggu, Langkat dan Serdang Bedagai Sumut dan Masyarakat Adat Kajang Bulukumba Sulsel berasal dari zaman Kolonial Belanda, sedangkan Kasus PTPN XIII Kalbar berangkat pada masa awal booming perkebunan di tahun 1980-an. Namun demikian, terdapat persamaan-persamaan utama disemua kasus menyangkut HGU perkebunannya. Dari penelusuran aturan, fakta lapangan dan analisa hukum yang dilakukan, muncul beberapa kesimpulan utama sebagai berikut;

1. Kebijakan nasionalisasi dan konversi hak-hak barat di awal kemerdekaan tidak mempertimbangkan perjanjian pemakaian tanah antara masyarakat adat dengan pengusaha perkebunan Belanda yang kemudian mendapatkan hak *erfpach* dari pemerintah kolonial Belanda.
2. Konfersi hak *Erfpach* menjadi HGU, menyebabkan diambil alihnya tanah-tanah masyarakat adat oleh negara.
3. Pengambil alihan tanah-tanah adat di zaman kemerdekaan juga dengan tidak menghargai hukum adat, sehingga menimbulkan konflik-konflik hukum dan sosial.

4. Proses pelepasan hak atas tanah-tanah adat menunjukkan indikasi kuat terjadinya pelanggaran-pelanggaran hak hukum masyarakat adat, maka HGU-HGU yang lahir di atas situasi demikian membawa serta merta cacat hukum.
5. Hampir tidak ada langkah-langkah penyelesaian hukum terhadap kasus-kasus HGU ini menyebabkan hak-hak masyarakat adat dilanggar, baik hak konstitusional maupun hak azazi mereka.

4.2. REKOMENDASI

Berkenaan dengan kondisi Hak Guna Usaha yang sudah ada saat ini terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan yakni:

A. Jangka Pendek

- Beberapa konflik-konflik atau sengketa-sengketa lahan antara masyarakat adat dengan perusahaan perkebunan perlu secepatnya diselesaikan. Untuk hal ini, perlu dilakukan terobosan-terobosan baru untuk menyelesaikan konflik-konflik atau sengketa-sengketa lahan tersebut. Mekanisme penyelesaian konflik-konflik atau sengketa-sengketa lahan formal yang telah ada ternyata tidak cukup memberikan keadilan bagi masyarakat.
- Perlu adanya peninjauan ulang terhadap seluruh HGU-HGU yang telah ada. Hal ini sangat penting dilakukan untuk melihat bahwa HGU-HGU yang telah dikeluarkan jangan sampai menghilangkan dan mengasingkan masyarakat adat. Fakta-fakta di depan menunjukkan bahwa terdapat banyak HGU yang telah menghilangkan dan mengasingkan masyarakat adat dari jaman kolonial Pemerintah Belanda sampai dengan sekarang.

- Perlunya reformasi berbagai kebijakan berkenaan dengan tanah-tanah adat yang ada kaitannya dengan hak guna usaha. HGU dalam pemahaman masyarakat adalah sebagai sewa pakai tanah dari pemerintah/pengusaha kepada mereka, sehingga masyarakat memahami bahwa tanah-tanah adat mereka dapat kembali kepada mereka sebagai tanah adat/ulayat. Tetapi konsekuensi hukum HGU, menyebabkan tanah bekas HGU tidak bisa kembali lagi kepada masyarakat adat. Tanah-tanah HGU kemudian menjadi tanah yang dikuasai oleh negara.
- Prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat dengan asas-asas ideal seperti keputusan bebas didahulukan dan diinformasikan secara lengkap sejak awal (*free, prior, and informed consent*), tanggung-gugat, kesetaraan, dan perlindungan hukum menjadi kunci dalam perumusan, perencanaan, dan penetapan lahan-lahan yang akan diberi hak guna usaha tersebut. Selain itu yang harus menjadi bagian reformasi kebijakan juga tentang siapa yang sebenarnya lebih prioritas untuk mendapatkan tanah-tanah negara sebelum pemberian hak guna usaha. Poin penting lainnya, bagaimana menjamin bahwa tanah-tanah adat terlindungi untuk penghidupan masyarakat adat sendiri dalam kaitannya ekspansi-ekspansi perkebunan besar. Hal yang lebih luas lagi adalah bagaimana terjadi reformasi dalam proses perumusan, perencanaan, dan penetapan tata guna lahan dimana asas-asas ideal diantaranya keputusan bebas didahulukan dan diinformasikan secara lengkap sejak awal (*free, prior, and informed consent*), tanggung-gugat, kesetaraan, dan perlindungan hukum dapat diinternalisir.

B. Jangka Panjang

- Penafsiran kembali hak menguasai negara. Hal yang paling mendasar dalam konflik-konflik atas sumber daya alam adalah kebijakan pemerintah yang mengatur kepemilikan,

menguasai dan pengelolaan tanah dan sumber daya lainnya berdasarkan Hak Menguasai Negara. Pemerintah dengan sengaja atau tidak, telah menafsirkan 'hak menguasai negara' menjadi 'hak menguasai pemerintah'. Karena itu pemerintah telah membuat hukum dan peraturan yang menyebabkan terlanggarnya hak-hak masyarakat adat dan masyarakat lokal. Akibatnya masyarakat adat dan masyarakat lokal kehilangan tanah-tanah adat/ulayat dan kemudian berkembang menjadi pelanggaran-pelanggaran hak azasi manusia. Hal ini diperburuk lagi oleh perusahaan-perusahaan perkebunan besar yang juga memanfaatkan lemahnya peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, perlu dilakukan penafsiran kembali hak menguasai negara dengan menekankan adanya jaminan bahwa masyarakat adat dan penghidupannya terlindungi.

- Penghapusan pengakuan bersyarat oleh negara terhadap masyarakat adat. Hampir semua peraturan-peraturan tentang masyarakat adat memberikan pengakuan bersyarat bagi mereka seperti misalnya pada UUPA, UU Kehutanan, dan UU Perkebunan. Dalam realitas lapang, model pengakuan bersyarat ini telah membatasi kemampuan masyarakat adat/lokal menjalankan hak-hak masyarakat adat atas lahan dan sumberdaya alamnya. Masyarakat adat menjadi lemah posisinya ketika berhadapan perusahaan/pemerintah yang berkehendak melakukan pengambil-alihan atas tanah-tanah adatnya. Untuk itu, penghapusan pengakuan bersyarat menjadi pengakuan utuh terhadap masyarakat adat harus dilakukan misalkan dengan Undang-Undang Perlindungan Masyarakat Adat. Tetapi menjadi catatan penting untuk rekomendasi ini bahwa perubahan terhadap UUPA harus mempertimbangkan kondisi sosial politik sebab UUPA adalah undang-undang yang cukup memberikan perlindungan bagi rakyat. Hal ini penting agar perubahan UUPA jangan sampai mempersempit ruang rakyat dalam memanfaatkan sumberdaya alamnya.

