

PEMERINTAHAN YANG BAIK DAN PENYELESAIAN KONFLIK LAHAN (PERKEBUNAN) YANG DEMOKRATIS

Dr. Firman Muntaqo.,SH.,MHum,
Dosen Fak. Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang

Abstrak

Demokrasi itu adalah kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat, dan kebebasan itu bukan berarti mayoritas bisa berkuasa serta boleh mengabaikan peraturan dan landasan utama pembentukan sebuah negara maupun wilayah. Indonesia sedang dalam proses transformasi demokrasi sebagaimana dicita-citakan para pendirinya dalam konstitusi. Tak terelakkan lagi, diperlukan kemampuan dari para pekerja demokrasi untuk mencari varian demokrasi yang *compatible* dengan konteks yang dihadapi. Terlepas dari upaya untuk menemukan format demokrasi yang *compatible* bagi penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sejatinya dalam UUPA yang merupakan implementasi amanat Pasal 33 UUD NKRI 1945 telah meletakkan konsep dasar pengaturan pemanfaatan lahan/tanah atas dasar sistem ekonomi kerakyatan, sebagai perwujudan *demokrasi ekonomi di Indonesia*. Hal ini dapat diidentifikasi sebagai Politik Hukum Agraria, termasuk politik penyelesaian Konflik Lahan, termasuk bidang perkebunan. Berdasarkan UUPA yang menyatakan, bahwa hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat, maka sejatinya pola pengelolaan dan pemanfaatan tanah pada level masyarakat yang terorganisir dalam kesatuan yang disebut "Masyarakat Hukum Adat" (misalnya "Marga" di Sumatera Selatan) telah menggambarkan bagaimana demokrasi lokal (*Local Democracy*) di praktekkan. Praktek demokrasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah pada masyarakat hukum adat seharusnya dapat menjadi bahan berharga dalam membentuk peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, sekaligus sebagai bahan pembentukan instrumen hukum bagi penyelesaian konflik pertanahan.

Kata Kunci: *Demokrasi, Demokrasi Ekonomi, Varian Demokrasi, Demokrasi Ekonomi di Indonesia, Konflik Lahan*

**Good Governance and
Democratic Resolution on Land (Plantation) Conflicts
by: Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum.
(Lecturer at Faculty of Law of Sriwijaya University)**

Abstract

Democracy is sovereignty which is entirely in the hands of the people, and freedom does not mean that the majority can rule and may ignore the rules and main basic in forming a state or territory. Indonesia is in the process of democratic transformation as aspired to the founders

in the constitution. It is inevitable that it needs the ability of the democratic workers to seek a variant of democracy that is compatible with the facing context. In spite of efforts to find a democratic format which is compatible for the administration of state and government, in fact, in UUPA (Undang Undang Pokok Agraria = *Basic Agrarian Law*) which is the implementation of the mandate of Article 33 of the Indonesian 1945 Constitution (*Pasal 33 UUD NKRI 1945*) have put basic concepts of land use on the basis of system of people's economy, as the embodiment of economic democracy in Indonesia. It can be identified as Agrarian Law Politics, including the politics of conflict resolution, including land area of plantations. Based on UUPA (*Basic Agrarian Law*) stating that the national agrarian law based on the common law, and it is true that the management and utilization of the land at the level of organized society in the unity which is called "Common Law Community" (e.g. "Clan" in South Sumatra) has described how Local Democracy is practiced. The practice of democracy in the management and utilization of land in common law society should be able to be a valuable material in forming legislation in the field of land, as well as the establishment of a legal instrument for the resolution of land conflicts.

Keywords: Democracy, Economic Democracy, Variants of Democracy, Economic Democracy in Indonesia, Land Conflicts

A. Pendahuluan

Berbagai permasalahan yang muncul kini bermuara pada diskusi tentang demokrasi, kebebasan, Hak Asasi Manusia, dan keadilan, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan persoalan Konflik Pertanahan di Bidang Perkebunan. Pertanyaan yang muncul adalah "*Apa sebenarnya keadilan ? Apa itu hak asasi manusia ?. Apakah dengan praktek demokrasi sekarang dapat ditegakkan keadilan atas dasar hak asasi manusia?*

Melihat berbagai hal yang terjadi dalam PILKADA, muncul pertanyaan, Kenapa nampaknya di Indonesia demokrasi hanya diartikan sama dengan pemilihan langsung? Apa benar jika sudah ada pemilihan umum langsung berarti sudah demokratis ?. Bila sudah memberikan kebebasan kepada setiap partai untuk mengajukan pemimpin dan untuk kemudian dipilih berarti sudah demokratis ? Bila yang mayoritas itu berkuasa dan berhak melakukan apa saja atas nama kepentingan

suara terbanyak itu sudah benar-benar membebaskan dan adil ? Bila sudah memberikan dan diberikan otonomi dan hak istimewa daerah berarti sudah adil dan memberikan kebebasan. Apa benar itu sudah sangat demokratis, adil, dan juga bebas? Alasannya apa?

Akhir pertanyaannya adalah, Jika memang sudah sangat demokratis dan bebas, tidak mungkin keadaan kita seperti sekarang ini. Apa mungkin karena sudah sangat demokratis dan bebas sehingga kita menjadi seperti sekarang ini ?. Apa sebenarnya yang terjadi dengan demokrasi kita ?. Mungkinkah terjadi salah kaprah karena pola pikir dan cara pandang kita tentang demokrasi dan hak asasi manusia ? Atau kita telah salah memaknakan demokrasi sesuai dengan kepentingan/kebutuhan kita ?

Permasalahan tidak akan pernah selesai bila tidak dicari dan dimulai dari akarnya. Benang kusut tidak bisa diuraikan bila tidak

dimulai dari ujungnya. Demokrasi itu adalah kedaulatan berada sepenuhnya di tangan rakyat, dan kebebasan itu bukan berarti mayoritas bisa berkuasa serta boleh mengabaikan peraturan dan landasan utama pembentukan sebuah negara maupun wilayah.

Keadilan yang seadil-adilnya adalah prinsip dasar demokrasi, di mana pemilihan umum yang dilakukan tanpa sebuah proses yang jujur dan adil, yang hanya mengobral janji, sama sekali tidak demokratis.

Otonomi dan hak istimewa yang diberikan kepada daerah atas dasar hak asasi manusia bila tidak mendahulukan kewajiban hak asasi manusia hanyalah sebuah tirani dan bentuk baru dari feodalisme. Bila sudah demikian, maka otoritarian tetap akan berlangsung dan demokrasi serta kebebasan itu tidak ada sama sekali.

B. Permasalahan

1. Bagaimana perkembangan demokrasi dan demokrasi di Indonesia saat ini ?
2. Bagaimana penerapan demokrasi bidang perkebunan, khususnya pemanfaatan lahan/ tanah khususnya untuk kegiatan perkebunan ?
3. Apakah demokrasi yang dipraktekan/ diimplementasikan mampu dan memadai berfungsi sebagai alat/ instrumen untuk mencapai tujuan dari politik agraria populis sebagaimana diamanatkan UUPA?
4. Mengapa perumusan HMN dalam UUPA menjadi penghambat pelaksanaan demokrasi ekonomi dalam pemanfaatan tanah yang diamanatkan UUPA, terutama bagi usaha perkebunan rakyat ?

5. Faktor apa selain aturan hukum yang tidak jelas yang mempengaruhi pelaksanaan politik pertanian di bidang perkebunan ?
6. Bagaimanar reformasi rgraria/pertanahan termasuk hak-hak atas tanah di bidang perkebunan harus dilaksanakan sebagai bagian dari proses menuju demokrasi ekonomi ?

C. Pembahasan

1. Perkembangan Pemikiran Demokrasi di Dunia.¹⁶

Demokrasi pada dasarnya adalah sistem bernegara yang didasarkan pada paradigma bahwa kekuasaan ada di tangan rakyat. Hal ini sejalan dengan adagium "*Vox Populi Vox Dei*", bahwa "*Suara Rakyat Adalah Suara Tuhan*". Asal kata demokrasi adalah "*Democratia atau rakyat*" dan "*Kratos atau rakyat*" bermakna. *Harfiahnya, pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.*

Pemikiran tentang demokrasi dapat dikaji berdasarkan 2 (dua) komponen pokok dari demokrasi, yaitu 1. Unsur Substantif, dan; 2. Unsur Prosedural.

¹⁶ . Disarikan dari : Muhammad AS Hikam Bahan, "*Perkembangan Pemikiran Demokrasi dan Praktik Demokrasi dari Era Klasik sampai Kontemporer*", Bahan untuk Sekolah Demokrasi, Pertemuan II, diselenggarakan oleh Yayasan Averroes, tgl 15 Maret 2008, di Malang.<http://www.averroes.or.id/book-review/perkembangan-pemikiran-da...> diakses 14-10-2013.

Komponen substantif, adalah landasan normatif yang di dalamnya terkandung seperangkat *nilai-nilai dasar* bagi suatu *tatanan (sistem) kehidupan politik dan ketatanegaraan* yang keberadaanya mutlak diperlukan serta *membedakannya dengan sistem yang lain*. Komponen ini hakekatnya bersifat universal dan permanen,

Komponen prosedural adalah *seperangkat tata cara* yang dipergunakan agar sistem tersebut dapat bekerja secara optimal dalam suatu konteks masyarakat tertentu. Komponen ini bersifat kontekstual dan bentuknya terus menerus mengalami perkembangan serta terbuka (*open-ended*).

Namun, pada praktiknya, kedua komponen tersebut tak dapat dipisahkan, namun kedua elemen tersebut dapat dibedakan satu dari yang lain. Sebuah sistem politik dan ketatanegaraan dapat disebut demokratis apabila ia memenuhi kedua komponen dasar tersebut. Pada kenyataannya tidak ada praktik demokrasi yang "paripurna" dan telah selesai. Yang bisa dibuat adalah suatu spektrum praktik dari sebuah sistem politik dan ketatanegaraan yang telah mapan (*established*) atau yang dalam tahap masih berkembang (*developing*), atau yang belum berkembang (*underdeveloped*) karena masih adanya kelemahan-kelemahan dalam komponen dasarnya.

Pada sebuah sistem demokrasi yang mapan, yang menjadi persoalan pada dasarnya adalah pada komponen prosedur yang mengalami pengembangan karena terjadinya perubahan struktural yang harus diakomodasi sehingga tidak terjadi degenerasi sistem.

Pada sistem demokrasi yang masih berkembang, dapat dikatakan bahwa ancaman terhadap kedua komponen masih belum terselesaikan secara keseluruhan sehingga masih ada kecenderungan degenerasi dan degradasi kualitas sistem demokrasi yang berjalan. Pada sistem demokrasi yang masih belum berkembang, kecenderungan degenerasi dan degradasi sangat dominan dan bahkan ancaman akan terjadinya proses pembalikan ke arah non demokrasi sangat besar.

Landasan utama demokrasi adalah norma-norma egalitarianism (persamaan) dan liberty (kebebasan) yang dalam perkembangan modern dikukuhkan dalam Hak-hak Asasi Manusia Universal. Khususnya, hak-hak dasar yang berkaitan dengan hak berbicara, menyatakan pendapat, berserikat dan berkumpul adalah norma paling dasar. Seterusnya, kedaulatan rakyat, *rule of law* atau *Rechtstaat* dan pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat (baik langsung maupun tidak langsung, juga merupakan norma-norma dasar dalam demokrasi.

Komponen prosedural demokrasi antara lain adalah sistem perwakilan, pola-pola pemilihan dan rotasi yang berkala atas mereka yang diberi amanat/mandat oleh rakyat, adanya pemisahan kekuasaan atas cabang-cabang pemerintahan, penerapan mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara, partisipasi yang tinggi oleh warganegara dalam urusan publik, tata kelola yang baik (*good governance*) dalam pemerintahan, dsb.

Berdasarkan kedua komponen diatas, maka sejarah pemikiran dan praktik

demokrasi bisa digambarkan dalam tiga fase utama: a. Fase Klasik (Demokrasi Athena); b. Fase Pra-Pencerahan; c. Fase Modern; dan d. Fase Kontemporer (Paska Perang Dingin). Praktik demokrasi pada fase-fase tersebut tidak berarti selalu berjalan berkesinambungan, tetapi bisa terjadi *overlapping* dan bahkan *ruptures*, sehingga perkembangan tersebut tidaklah berjalan *linear*. Demikian pula, harus diingat bahwa *selalu ada diskrepansi atau gap antara "pemikiran", "gagasan (ideas)" dengan praksis dan realitas yang sedang berkembang.*

Dengan demikian tidak berarti bahwa dalam fase klasik realitas politik di Athena merupakan pengejawantahan total gagasan demokrasi yang ada. Bisa jadi bahwa gagasan yang muncul pada suatu era ternyata masih merupakan gagasan yang belum terealisasi sebelumnya, atau walaupun terealisasi ternyata mengalami berbagai penyimpangan atau perbedaan.

Ad.a.

Fase Klasik ditandai dengan munculnya pemikiran-pemikiran filosofis dan praksis politik dan ketatanegaraan sekitar abad ke 5 SM yang menjadi kebutuhan dari negara-negara kota (*city states*) di Yunani, khususnya Athena. Munculnya pemikiran yang mengedepankan demokrasi (*democratia*, dari *demos* + *kratos*) disebabkan gagalnya sistem politik yang dikusai para *Tyrants* atau *autocrats* untuk memberikan jaminan keberlangsungan terhadap Polis dan perlindungan terhadap warganya. Filsuf-filsuf seperti *Thucydides* (460-499 SM), *Socrates* (469-399 SM), *Plato* (427-347SM), *Aristoteles* (384-322 SM)

merupakan beberapa tokoh terkemuka yang mengajukan pemikiran-pemikiran mengenai *bagaimana sebuah Polis seharusnya dikelola sebagai ganti dari model kekuasaan para autocrats dan tyrants.*

Dari buah pikiran merekalah prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi, yaitu 1. Persamaan (*egalitarianism*), dan; 2. Kebebasan (*liberty*) individu, yang diperkenalkan dan dianggap sebagai dasar sistem politik yang lebih baik ketimbang yang sudah ada waktu itu.

Tentu saja para filsuf Yunani tersebut memiliki pandangan berbeda terhadap kekuatan dan kelemahan sistem demokrasi itu sendiri. *Plato*, misalnya, dapat dikatakan sebagai pengkritik sistem demokrasi yang paling keras karena dianggap dapat mendegenerasi dan mendegradasi kualitas sebuah *Polis* dan warganya. Kendati *Plato* mendukung gagasan kebebasan individu tetapi ia lebih mendukung sebuah sistem politik dimana kekuasaan mengatur *Polis* diserahkan kepada kelompok elite yang memiliki kualitas moral, pengetahuan, dan kekuatan fisik yang terbaik atau yang dikenal dengan nama "*the philosopher Kings*".

Sebaliknya, *Aristoteles* memandang justru sistem demokrasi yang akan memberikan kemungkinan Polis berkembang dan bertahan karena para warganya yang bebas dan egaliter dapat terlibat langsung dalam pembuatan keputusan publik, dan secara bergiliran mereka memegang kekuasaan yang harus dipertanggungjawabkan kepada warga.

Demokrasi klasik di Athena, baik dari dimensi *pemikiran dan praksis*, jelas bukan sebuah demokrasi yang memenuhi kriteria

sebagai demokrasi substantif, karena pengertian warga (*citizens*) yang "egaliter" dan "bebas" pada kenyataannya sangat terbatas. Mereka ini adalah kaum pria yang berusia di atas 20 th, bukan budak, dan bukan kaum pendatang (imigran). Demikian pula demokrasi langsung di Athena dimungkinkan karena wilayah dan penduduk yang kecil (60000-80000 orang). Warga yang benar-benar memiliki hak dan berpartisipasi dalam *Polis* kurang dari sepertiganya dan selebihnya adalah para budak, kaum perempuan dan anak-anak, serta pendatang atau orang asing. Demikian pula, para warga dapat sepenuhnya berkiprah dalam proses politik karena mereka tidak tergantung secara ekonomi, yang dijalankan sepenuhnya oleh para budak, kaum perempuan, dan imigran.

Ad.b.

Pada fase Pencerahan (Abad 15 sampai awal 18M) yang mengemuka adalah gagasan alternatif terhadap sistem Monarki Absolut yang dijalankan oleh para raja Eropa dengan legitimasi Gereja. Tokoh-tokoh pemikir era ini antara lain adalah *Niccolo Machiavelli* (1469-1527), *Thomas Hobbes* (1588-1679), *John Locke* (1632-1704), dan *Montesquieu* (1689-1755). Era ini ditandai dengan munculnya pemikiran Republikanisme (*Machiavelli*) dan liberalisme awal (*Locke*) serta konsep negara yang berdaulat dan terpisah dari kekuasaan eklesiastikal (*Hobbes*). Lebih jauh, gagasan awal tentang sistem pemisahan kekuasaan (*Montesquieu*) diperkenalkan sebagai alternatif dari model absolutis.

Pemikiran awal dalam sistem demokrasi modern ini merupakan buah dari Pencerahan dan Revolusi Industri yang mendobrak dominasi Gereja sebagai pemberi legitimasi sistem Monarki Absolut dan mengantarkan pada dua revolusi besar yang membuka jalan bagi terbentuknya sistem demokrasi modern, yaitu Revolusi Amerika (1776) dan Revolusi Perancis (1789). Revolusi Amerika melahirkan sebuah sistem demokrasi liberal dan federalisme (*James Madison*) sebagai bentuk negara, sedangkan Revolusi Perancis mengakhiri Monarki Absolut dan meletakkan dasar bagi perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal.

Ad.c.

Fase Modern (awal abad 18-akhir abad 20) menyaksikan bermunculannya berbagai pemikiran tentang demokrasi berkaitan dengan teori-teori tentang negara, masalah kelas dan konflik kelas, nasionalisme, ideologi, hubungan antara negara dan masyarakat dsb. Disamping itu, terjadi perkembangan dalam sistem politik dan bermunculannya negara-negara baru sebagai akibat Perang Dunia I dan II serta pertikaian ideologi khususnya antara kapitalisme dan komunisme.

Pemikir-pemikir demokrasi modern yang paling berpengaruh termasuk *JJ Rousseau* (1712-1778), *John S Mill* (1806-1873), *Alexis de Tocqueville* (1805-1859), *Karl Marx* (1818-1883), *Friedrich Engels* (1820-1895), *Max Weber* (1864-1920), dan *J. Schumpeter* (1883-1946). Rousseau membuat konsepsi tentang kontrak sosial antara rakyat dan penguasa dengan mana legitimasi pihak

yang kedua akan diberikan, dan dapat dicabut sewaktu-waktu apabila ia dianggap melakukan penyelewengan. Gagasan dan praktik pembangkangan sipil (*civil disobedience*) sebagai suatu perlawanan yang sah kepada penguasa sangat dipengaruhi oleh pemikiran *Rousseau*. *Mill* mengembangkan konsepsi tentang kebebasan (*liberty*) yang menjadi landasan utama demokrasi liberal dan sistem demokrasi perwakilan modern (*Parliamentary system*) di mana ia menekankan pentingnya menjaga hak-hak individu dari intervensi negara/pemerintah. Gagasan pemerintahan yang kecil dan terbatas merupakan inti pemikiran *Mill* yang kemudian berkembang di Amerika dan Eropa Barat. *De Tocqueville* juga memberikan kritik terhadap kecenderungan negara untuk intervensi dalam kehidupan sosial dan individu sehingga diperlukan kekuatan kontra yaitu masyarakat sipil yang mandiri.

Marx dan *Engels* merupakan pelopor pemikir radikal dan gerakan sosialis-komunis yang menghendaki hilangnya negara dan munculnya demokrasi langsung. Negara dianggap sebagai "panitia eksekutif kaum burjuis" dan alat yang dibuat untuk melakukan kontrol terhadap kaum proletar. Sejauh negara masih merupakan alat kelas burjuis, maka keberadaannya haruslah dihapuskan (*withering away of the state*) dan digantikan dengan suatu model pemerintahan langsung di bawah sebuah diktator proletariat. Dengan mendasari analisa mereka mengikuti teori perjuangan kelas dan materialism dialektis, *Marx* dan *Engels* menganggap sistem demokrasi perwakilan yang diajukan oleh kaum liberal adalah alat memper-

tahankan kekuasaan kelas burjuis dan karenanya bukan sebagai wahana politik yang murni (*genuine*) serta mampu mengartikulasikan kepentingan kaum proletar.

Max Weber dan *Schumpeter* adalah dua pemikir yang menolak gagasan demokrasi langsung ala *Marx* dan lebih menonjolkan sistem demokrasi perwakilan. Mereka berdua mengemukakan demokrasi sebagai sebuah sistem kompetisi kelompok elite dalam masyarakat, sesuai dengan roses perubahan masyarakat modern yang semakin terpilah-pilah menurut fungsi dan peran. Dengan makin berkembangnya birokrasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sistem pembagian kerja modern, maka tidak mungkin lagi membuat suatu sistem pemerintahan yang betul-betul mampu secara langsung mengakomodasi kepentingan rakyat. Demokrasi yang efektif adalah melalui perwakilan dan dijalankan oleh mereka yang memiliki kemampuan, oleh karenanya pada hakekatnya demokrasi modern adalah kompetisi kaum elit.

Ad.d.

Perkembangan pemikiran demokrasi dan praksisnya pada era kontemporer menjadi semakin kompleks, apalagi dengan bermunculannya *negara-negara bangsa dan pertarungan ideologis yang melahirkan blok Barat dan Timur, kapitalisme dan sosialisme/komunisme*. Demokrasi menjadi jargon bagi kedua belah pihak dan hampir semua negara dan masyarakat pada abad keduapuluh, kenbdatipun variannya sangat besar dan bahkan bertentangan satu dengan yang lain.

Demokrasi kemudian menjadi alat legitimasi para penguasa, baik totaliter maupun otoriter di seluruh dunia. Di negara-negara Barat seperti Amerika dan Eropa, pemahaman demokrasi semakin mengarah kepada aspek prosedural, khususnya tata kelola pemerintahan (governance). Pemikir seperti *Robert Dahl* umpamanya menyebutkan bahwa teori demokrasi bertujuan memahami bagaimana warganegara melakukan control terhadap para pemimpinnya. Dengan demikian focus pemikiran dan teori demokrasi semakin tertuju pada masalah proses-proses pemilihan umum atau kompetisi partai-partai politik, kelompok kepentingan, dan pribadi-pribadi tertentu yang memiliki pengaruh kekuasaan.

Dengan hancurnya blok komunis/sosialis pada penghujung abad ke duapuluh, demokrasi seolah-olah tidak lagi memiliki pesaing dan diterima secara global. Fukuyama bahkan menyebut era paska perang dingin sebagai Ujung Sejarah (*the End of History*) di mana demokrasi (*liberal*), menurutnya, menjadi pemenang terakhir. *Pada kenyataannya, sistem demokrasi di dunia masih mengalami persoalan yang cukup pelik karena komponen-komponen substantif dan prosedural terus mengalami penyesuaian dan tantangan. Kendati ideologi besar seperti sosialisme telah pudar, namun munculnya ideologi alternatif seperti fundamentalisme agama, etnis, ras, dsb telah tampil sebagai pemain dan penantang baru terhadap demokrasi, khususnya demokrasi liberal.*

Kondisi saat ini di mana globalisasi telah berlangsung, maka demokrasi pun mengalami pengembangan baik pada tataran

pemikiran maupun praksis. Munculnya berbagai pemikiran dan gerakan advokasi juga menjadi tantangan bagi sistem politik demokrasi liberal, seperti gerakan feminisme, kaum gay, pembela lingkungan, dsb. Termasuk juga gerakan anti kapitalisme global yang bukan hanya berideologi kiri, tetapi juga dari kubu liberal sendiri, semakin menuntut terjadinya terobosan baru dalam pemikiran tentang demokrasi. *Contoh yang dapat disebutkan disini adalah upaya mencari jalan ke tiga (the Third Way) yang menggabungkan liberalisme dan populisme di Eropa dan AS.*

2. Pemerintahan Yang Baik dalam Perspektif UUPA.

Indonesia sedang dalam proses transformasi demokrasi sebagaimana dicita-citakan para pendirinya dalam konstitusi. Tak terelakkan lagi, diperlukan kemampuan dari para pekerja demokrasi untuk mencari varian demokrasi yang *compatible* dengan konteks yang dihadapi.

Terlepas dari upaya untuk menemukan format demokrasi yang *compatible* bagi penyelenggaraan negara dan pemerintahan, sejatinya dalam UUPA yang merupakan implementasi amanat Pasal 33 UUD NKRI 1945 telah meletakkan konsep dasar pengaturan pemanfaatan lahan/tanah atas dasar sistem ekonomi kerakyatan, sebagai perwujudan demokrasi ekonomi di Indonesia. Hal ini dapat diidentifikasi sebagai Politik Hukum Agraria, termasuk politik penyelesaian Konflik Lahan, termasuk bidang perkebunan.

Di bidang agraria konstitusi menegaskan kehendak politiknya di dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 (perubahan ke empat): *"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"*. Implementasi daripada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 di bidang keagrariaan ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Lemaire menyatakan: Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 adalah suatu *"deze bepalingen geven vorm aan eigen Indonesisch"*¹⁷ atau *ketentuan yang bersifat khas Indonesia*, yaitu sebagai ketentuan yang hanya dijumpai di Indonesia yang memberikan kewenangan yang begitu besar kepada Negara yang ditempatkan pada Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, maknanya adalah, bahwa persoalan ini erat hubungannya dengan usaha menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia.

Mohammad Hatta menyatakan:

"apabila kita pelajari pasal 33 UUD 1945, nyata-nyata bahwa masalah yang diurusnya ialah politik perkonomian Republik Indonesia". Dalam bagian kedua dan ketiga daripada pasal 33 UUD disebut dikuasai oleh negara. *Dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi penguasa, usahawan atau*

"ondernemer". Lebih tepat dikatakan, bahwa *kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi*, peraturan yang melarang pula *"penghisapan" orang yang lemah oleh orang yang bermodal*. Negara mempunyai kewajiban pula supaya penetapan UUD 1945, pasal 27 ayat 2 terlaksana, yaitu tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan¹⁸

Lebih lanjut, Mohammad Hatta dalam "Dasar Pre-advis kepada Panitia Penyelidik Adat Istiadat dan Tata-usaha lama" di tahun 1943, menyatakan:

Indonesia dimasa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, *politik perkonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria*. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaklah peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, hlm. 37.

¹⁹ Noer Fauzi, *"Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial"*, dalam: Dianto Bachriadi, (editor, et-al), *"Reformasi Agraria, Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia"*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1997, hlm. 67.

¹⁷ Lemaire, W.L.G., *"Het Recht in Indonesia"*, NV Uitgeverij, Bandung, 1955, hlm. 120, dalam: Abdurrahman, *"Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria"*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 36

Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum I dari UUPA dinyatakan tujuan diundangkannya UUPA adalah:

1. Meletakkan *dasar-dasar* bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan *alat* untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan *dasar-dasar* untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan *dasar-dasar* untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan berpijak konsepsi politik hukum agrarian nasional (*national political legal concept*) yang dikonsepsikan dengan istilah *Hak Menguasai Negara* yang dirumuskan secara formal dalam pasal 2 UUPA, sebagai hak yang memberi wewenang Negara 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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan demikian, *Hak menguasai daripada negara* dikonsepsikan sebagai

menjadi hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah di Indonesia, melebihi hak apapun juga. Secara sosiologis HMN memberikan kewenangan yang demikian luas kepada pemerintah dalam hal penguasaan tanah.

Konsep "*Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*" merupakan cita-cita ideal yang menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini prasyaratnya adalah adanya sebuah negara yang kuat, karena akan menjadi pusat dari segala hal, paling tidak dalam hal ini persoalan keagrariaan.²⁰ Konsep demikian sesuai dengan konsep negara (Republik Indonesia-pen) sebagai personafikasi rakyat bersama, kiranya yang paling tepat karena kalau ditinjau dari sudut perikemanusiaan, sesuai dengan sifat makhluk sosial juga dengan sifat perseorangan yang merupakan kesatuan daripada individu-individunya.²¹

Konsep inilah yang kemudian menjadi prinsip dari politik hukum UUPA. Jika ditelaah lebih mendalam, konsepsi negara menguasai ini, mengasumsikan "*negara berdiri di atas kepentingan semua*

²⁰ Noer Fauzi & Dianto Bachriadi, "*Hak Menguasai dari Negara (HMN) Persoalan Sejarah yang Harus Diselesaikan*", dalam: "*Usulan Revisi UUPA 1960; Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*", KRHN & KPA, Jakarta, 1998, hlm. 214.

²¹ Iman Soetikno, "*Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada*", Gadjah Mada-University Press, Yogyakarta, 1987, hlm. 37-38.

golongan”²² atau dalam istilah Kuntowijoyo “Negara Budiman”. Walaupun pada kenyataannya tidak demikian, karena negara merupakan organisasi kekuasaan yang sarat dengan sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingan rakyat atau kepentingan negara.

Berdasarkan Penjelasan UUPA di atas, jelas bahwa perancang UUPA menempatkan hukum (UUPA) sebagai alat atau instrumen yang mempunyai peranan vital dan strategis dalam melakukan rekayasa sosial (*Law as tool as Social Engineering*) sebagaimana yang dikemukakan oleh Roscoe Found, untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Sudah merupakan suatu kenyataan bahwa persediaan tanah relatif terbatas, sedang keperluan terhadap tanah untuk berbagai kegiatan akan terus meningkat. Oleh karena itu sejogyanya pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah menjadi faktor yang harus secara serius diperhatikan dan ditangani. Ketidakmerataan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan faktor yang

sangat rentan untuk menimbulkan berbagai konflik baik yang bersifat terbuka maupun tertutup. Hal ini dapat difahami, karena sebagai negara yang sebagian besar penduduknya berpencaharian di sektor pertanian dan perkebunan (negara agraris), maka tanah mempunyai kedudukan yang sangat vital, yaitu sebagai faktor produksi yang terpenting. Bahkan dalam hukum adat hubungan antara manusia dan tanah yang demikian erat dan emosional, sehingga dikonsepsikan sebagai hubungan yang bersifat *Magis Religius*.

Selain itu, persediaan tanah yang relatif terbatas, sedangkan keperluan terhadap tanah untuk berbagai kegiatan baik pertanian, industri, perumahan, dan sarana umum yang akan terus meningkat, seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan kegiatan pembangunan, mengakibatkan tanah mempunyai *Multiple Value*, berupa: 1. Nilai produksi; 2. Lokasi; 3. Lingkungan; 4. Sosial; 5. Politik; 6. Ekonomi, dan; 7. Nilai hukum, sehingga penguasaan dan pemilikan tanah menjadi hal yang demikian vital dan strategi.²³

Sengketa pertanahan yang terjadi di bidang perkebunan menjadi sesuatu yang paradoks apabila dihubungkan dengan prinsip-prinsip pengaturan tanah yang dikemukakan Bung Hatta sebagai Bapak Ekonomi Kerakyatan, dan desainer Pasal 33 UUD 45 yang menjadi dasar pembangunan agraria, termasuk pembangunan hukum

²² Paham ini sangat dipengaruhi oleh teori *integralistik*, yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dan lain-lain yang berpendapat bahwa negara bukan dimaksudkan untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai satu kesatuan. Lebih lanjut: “Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting ialah dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya (dalam: Moh. Mahfud MD, “Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia” (Edisi Revisi), Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 34-35.

²³. I Gede AB Wiranata, “Reorientasi Terhadap Tanah Sebagai Objek Investasi”, Usulan Penelitian Untuk Disertasi, PDIH Undip, Semarang, 2004, hlm 2.

pertanahan di bidang perkebunan. Bung Hatta mengemukakan 5 (lima) prinsip dasar hubungan antara subjek-subjek hukum di bidang pertanahan, yaitu:

1. *Tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama*, bukan untuk kepentingan orang perorangan yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada segelintir kelompok masyarakat.
2. *Tanah adalah milik rakyat Indonesia.*
3. *Negara yang merupakan penjelmaan rakyat hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama.*
4. *Tanah tidak boleh menjadi komoditi yang dapat diperjual belikan untuk mencari keuntungan semata.*
5. *Untuk mengatur*, diperlukan kekuasaan negara dalam menentukan alokasi penggunaan tanah, dalam hal ini *tidak boleh ada pertentangan antara masyarakat dan negara* karena negara merupakan alat dari masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan bersama.²⁴

Sehubungan dengan prinsip di atas, Boedi Harsono menyatakan, bahwa "*Tanah bukan komoditas perdagangan*, biarpun dimungkinkan tanah yang dipunyai dijual jika ada keperluan".²⁵ Tanah merupakan *Asset*,

dan *bukan komoditas perdagangan, walaupun tanah mempunyai nilai ekonomis.*²⁶

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

Berdasarkan Hak Menguasai Negara, maka negara wajib memimpin, dan mengatur penggunaan tanah sebagaimana dirumuskan pada bagian Berpendapat UUPA huruf d, bahwa: "Hukum agraria tersebut (UUPA) (*kursif penulis*)..., mewajibkan negara mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar

²⁴. Bung Hatta, dalam Endang Suhendar & Irdhal Kasim., ed. "*Tanah Sebagai Komoditas: Kajian Kritis Kebijakan Pertanahan Orde Baru*", ELSAM, Jakarta, 1996, hlm 18.

²⁵. Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan, Jilid I: Hukum*

Tanah Nasional", Djambatan, Jakarta, 1999, hlm 286.

²⁶. Firman Muntaqo, "*Hak Ulayat (Tanah Marga) dan Pembangunan Perkebunan Dalam Era Otonomi Daerah (Sebuah Alternatif Penataan Kebijakan Pertanahan Antara Petani, Pemerintah dan Perusahaan Perkebunan di Sumatera Selatan di Era Otonomi Daerah)*", Majalah Simbur Cahaya, Nomor 109 Tahun VII, Mei 2002, hlm hlm 806.

kemakmuran *Rakyat*, baik secara *perorangan*, maupun *gotong royong*". Dengan demikian, maka *secara logika seharusnya tidak terdapat pertentangan antara negara dengan rakyat*, sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta, karena *negara sebagai organisasi seluruh rakyat fungsinya hanya mengatur, dan tidak berkedudukan sebagai pemilik*.

Selanjutnya Bung Hatta menyatakan, bahwa: "Tanah perkebunanpun yang sebenarnya milik rakyat, seharusnya dikuasai oleh rakyat melalui bentuk koperasi, tidak dikuasai oleh seorang pengusaha perkebunan".²⁷

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

1. Pada prakteknya, tanah telah menjadi faktor produksi yang sebagian besar dikuasai oleh perusahaan-perusahaan perkebunan yang berorientasi memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya;
2. Hak atas tanah perkebunan sebagian besar dimiliki oleh perusahaan perkebunan dengan luas yang cenderung tanpa batas dengan Hak Guna Usaha (HGU);
3. Negara yang seharusnya berkedudukan sebagai badan pengatur malah terlibat sengketa tanah dengan rakyat, baik sebagai pihak lawan maupun sebagai pihak yang terlibat;

²⁷. Bung Hatta, *Op.cit.*

4. Pada kenyataannya tanah telah menjadi komoditas perdagangan.

Berkaitan dengan penguasaan tanah oleh perusahaan perkebunan, Sritua Arief, ekonom penganut aliran strukturalis dan faham ekonomi kerakyatan Indonesia yang digagas oleh Bung Hatta menyatakan:

"*Dialektika hubungan ekonomi*, baik intern maupun ekstern dalam lingkungan perkebunan besar, *secara fundamental tidak mengalami perubahan sejak zaman kolonial Belanda sampai sekarang*. Perubahan aktor dari Belanda ke pribumi tidak berhasil mengubah karakter hubungan ekonomi antar aktor, terutama antara aktor kuat dan aktor lemah".²⁸

Sritua Arief mengemukakan contoh:

"*Perkebunan besar* di Sumatera sebagai suatu unit ekonomi nasional dimana pemilikannya berada ditangan negara, ternyata telah *tidak tampil sebagai promotor restrukturisasi manfaat ekonomi nasional*, dalam bentuk 1. Menimbulkan dampak pemerataan dalam proses pertumbuhan ekonomi, dan; 2. Menimbulkan dampak sosial berupa peningkatan kualitas hidup dan solidaritas masyarakat sekitar".²⁹

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik pengertian bahwa, UUPA yang diharapkan mampu menjadi dasar bagi pengaturan tanah, termasuk tanah perkebunan ternyata belum secara memadai berfungsi sebagai alat/

²⁸. Sritua Arief, "*Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta, Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia*", Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2002, hlm 28.

²⁹. *Ibid*, hlm 29.

instrumen yang mampu merealisasikan mandat yang diembannya. Hal ini nampak dari kenyataan antara lain:

1. Tidak terciptanya pemerataan penguasaan dan kepemilikan tanah perkebunan;
2. Terjadinya peningkatan kuantitas maupun kualitas sengketa pertanahan di bidang perkebunan antar warga masyarakat; masyarakat dengan perusahaan; sampai kepada masyarakat dengan negara dan/atau perusahaan di berbagai daerah dengan berbagai dimensinya;
3. Timbulkan tuntutan masyarakat pada pemerintah untuk melakukan adanya reformasi agraria yang pada akhirnya direalisasikan dalam TAP MPR No.IX/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta Kepres No34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Dalam suatu masyarakat hukum, maka hukum mempunyai fungsi perencanaan dan penanggulangan. Disamping itu hukum juga mempunyai fungsi mengatur dan memberikan kepastian, pengamanan dan penyeimbang, yang sifatnya dapat tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Dimensi-dimensi fungsi hukum tersebut, menunjukkan bahwa, hukum merupakan instrumen yang tidak saja potensial untuk mengatur dan menjaga keharmonisan masyarakat, tetapi juga merekayasa masyarakat dalam kedudukannya sebagai sarana perubahan sosial (*Law as tool as Social Engineering*).

Atas dasar uraian di atas, maka dalam pembangunan perkebunan, hukum merupakan instrumen sosial kontrol, dan sarana peru-

bahan sosial atau sarana pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan aturan hukum dan kebijaksanaan pertanahan dalam pembangunan di bidang perkebunan yang mencerminkan bagaimana suatu bangsa (dalam hal ini bangsa Indonesia) menggunakan hukum sebagai Instrumen perencanaan, pencegahan, dan penanggulangan permasalahan pertanahan yang timbul dalam pembangunan di bidang perkebunan.

Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan (*Law as tool as social engineering*) di bidang agraria, termasuk dalam bidang hukum tanah ditegaskan dalam bagian Berpendapat huruf b. Dari UU No.5/60 yang dirumuskan:

“bahwa hukum agraria nasional harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria”.

Konsep *Law as tool as social engineering* UUPA yang diadopsi UUPA dalam rangka pembangunan hukum pertanahan di Indonesia juga dinyatakan dengan tegas dalam Penjelasan Umum I angka 1 UUPA yang dirumuskan: “Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur”.

Aturan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaedah mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif. Umum karena

berlaku pada setiap orang, dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan, serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.³⁰ Dengan demikian, hukum berperan menstrukturkan seluruh proses (pembangunan) sehingga kepastian dan ketertiban terjamin.³¹ Dalam hal ini, hukum yang dimaksud adalah aturan-aturan hukum tanah dalam kaitannya dengan pembangunan perkebunan.

3. Kembali ke Nilai, Asas, dan Prinsip UUPA : Strategi Penyelesaian Konflik Lahan Demokratis.

Untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka Negara/ pemerintah harus memperhatikan beberapa komponen sebagai bagian dari taktik atau strategi untuk mencapai tujuan tersebut³². Oberlin Silalahi menyatakan adanya 5 (lima) komponen yang harus diperhatikan untuk mencapai suatu tujuan, yaitu:

1. Goal atau tujuan yang hendak dicapai;
2. Plans/Proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan;
3. Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan;

4. Decision/Keputusan, yaitu tindakan - tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan program, mengevaluasi program, dan;
5. Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, sekunder atau primer).³³

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa tujuan akhir dari diundangkannya UUPA adalah masyarakat yang adil dan makmur, terutama bagi rakyat tani, sebagaimana dirumuskan pada Penjelasan Umum I dan Tujuan diundangkannya UUPA.

Pengertian rakyat menunjuk pada manusia sebagai subjek hukum alami (*Natuurlijke Persoon*)³⁴, bukan badan hukum, apalagi pemerintah atau negara. Berdasarkan alur pikir demikian, maka petanilah (rakyat tani) yang harus memperoleh perhatian utama dalam pelaksanaan politik agraria baik oleh pemerintah pusat maupun daerah, karena kesejahteraan rakyat tani yang sebesar-besarnya yang menjadi tujuan utama UUPA.

Bahwa tujuan utama dari diundangkannya UUPA adalah keadilan dan kemakmuran bagi seluruh masyarakat, terutama rakyat tani, oleh karena itu Prinsip-prinsip yang dikemukakan Bung Hatta yang tertuang dalam UUD 1945, maupun UU No.5 Tahun 1960 menganut politik agraria *Populis* atau *Neo Populis* yang menempatkan satuan keluarga petani sebagai inti dari penguasaan tanah, satuan usaha, dan sebagai sumber

³⁰. Soedikno Mertokusumo, "Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)", Liberty, Yogyakarta, 1988, hal 38.

³¹. Ateng Syaifuddin, "Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup Dalam Kaitannya dengan Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Hal Perzinan", Makalah, Penataran Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya, 1992, hlm 5.

³². M. Solly Lubis, "Serba Serbi Politik dan Hukum", Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm 9.

³³. Oberlin Silalahi, "Beberapa Aspek Kebijakan Negara". Liberty, Yogyakarta, Hal.1.

³⁴. Firman Muntaqo, Op.Cit. hlm .800.

tenaga kerja, sedangkan negara berkewajiban untuk melaksanakan pengaturan dan distribusi hak atas tanah pada *rakyat* (dalam pengertian *Natuurlijke Persoon*), tanggung jawab dalam aspek akumulasi modal dan investasi.³⁵ Dengan demikian, maka politik pertanahan di bidang perkebunan sebagai bagian dari politik pertanahan yang diatur dalam UUPA seharusnya juga menganut strategi/politik agraria Populis atau Neo Populis.

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

1. *Strategi/politik agraria Kapitalis*, yaitu politik agraria yang menempatkan sarana produksi/tanah dikuasai oleh individu bukan penggarap. Penggarap adalah pekerja "upahan bebas", dimana penggarap berkedudukan sebagai penjual tenaga yang dibeli dengan upah oleh pemilik tanah. Tenaga kerja adalah komoditas. Sedangkan tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemilik/penguasa tanah.
2. *Strategi/politik Agraria Sosialis*, dimana tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya negara) atas nama kelompok kerja. Tenaga kerja memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang

mengatasnamakan organisasi para pekerja (negara). Tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasnamakan para pekerja (biasanya negara);

3. *Strategi/Politik Agraria Populis atau Neo Populis*, menempatkan satuan usaha adalah keluarga. Karena itu, maka penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerja, adalah tenaga kerja keluarga. Dengan demikian, maka produksi secara keseluruhan adalah hasil dari pekerjaan keluarga tani, walaupun tanggung jawab atas akumulasi modal, biasanya diatur oleh negara.³⁶

Berdasarkan tujuan politik agraria populis atau neo-populis yang diamanatkan UUPA yang tujuan utamanya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran *rakyat*, maka secara ideal yang harus dilakukan pemerintah/negara adalah membuka akses seluas-luasnya pada *rakyat* untuk dapat memiliki dan memanfaatkan tanah perkebunan (HGU), dalam rangka mencapai kesejahteraannya. Untuk itu, negara/pemerintah harus melakukan upaya :

1. Pemerataan pemilikan dan memfasilitasi berkembangnya HGU Skala Kecil dengan luas antara 5 (lima) sampai 25 (dua puluh

³⁵. Firman Muntaqo, "Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria", Majalah Simbur Cahaya, Nomor 09 Tahun IV, Januari 1999, hlm 85.

³⁶. Gunawan Wiradi, dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), "Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria", Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm 67-68.

tenaga kerja, sedangkan negara berkewajiban untuk melaksanakan pengaturan dan distribusi hak atas tanah pada *rakyat* (dalam pengertian *Natuurlijke Persoon*), tanggung jawab dalam aspek akumulasi modal dan investasi.³⁵ Dengan demikian, maka politik pertanahan di bidang perkebunan sebagai bagian dari politik pertanahan yang diatur dalam UUPA seharusnya juga menganut strategi/politik agraria Populis atau Neo Populis.

Berdasarkan 3 (tiga) ciri idealnya, yaitu:

a. Penguasaan Tanah; b. Tenaga Kerja, dan; c. Tanggung jawab dalam pengambilan keputusan mengenai produksi, akumulasi modal, dan investasi, maka Politik Agraria/Strategi Agraria dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu:

1. *Strategi/politik agraria Kapitalis*, yaitu politik agraria yang menempatkan sarana produksi/tanah dikuasai oleh individu bukan penggarap. Penggarap adalah pekerja "upahan bebas", dimana penggarap berkedudukan sebagai penjual tenaga yang dibeli dengan upah oleh pemilik tanah. Tenaga kerja adalah komoditas. Sedangkan tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemilik/penguasa tanah.
2. *Strategi/politik Agraria Sosialis*, dimana tanah dan sarana produksi lainnya dikuasai oleh organisasi (biasanya negara) atas nama kelompok kerja. Tenaga kerja memperoleh imbalan dari hasil kerjanya, yang diputuskan oleh organisasi yang

³⁵. Firman Muntaqo, "Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria", *Majalah Simbur Cahaya*, Nomor 09 Tahun IV, Januari 1999, hlm 85.

mengatasnamakan organisasi para pekerja (negara). Tanggung jawab produksi, akumulasi modal, dan investasi terletak di tangan organisasi yang mengatasnamakan para pekerja (biasanya negara);

3. *Strategi/Politik Agraria Populis atau Neo Populis*, menempatkan satuan usaha adalah keluarga. Karena itu, maka penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar pada mayoritas keluarga tani. Tenaga kerja, adalah tenaga kerja keluarga. Dengan demikian, maka produksi secara keseluruhan adalah hasil dari pekerjaan keluarga tani, walaupun tanggung jawab atas akumulasi modal, biasanya diatur oleh negara.³⁶

Berdasarkan tujuan politik agraria populis atau neo-populis yang diamanatkan UUPA yang tujuan utamanya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran *rakyat*, maka secara ideal yang harus dilakukan pemerintah/negara adalah membuka akses seluas-luasnya pada *rakyat* untuk dapat memiliki dan memanfaatkan tanah perkebunan (HGU), dalam rangka mencapai kesejahteraannya. Untuk itu, negara/pemerintah harus melakukan upaya :

1. Pemerataan pemilikan dan memfasilitasi berkembangnya HGU Skala Kecil dengan luas antara 5 (lima) sampai 25 (dua puluh

³⁶. Gunawan Wiradi, dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et all (Ed), "Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria", Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm 67-68.

- lima) hektar, dengan keluarga sebagai satuan usaha;
2. Memfasilitasi petani untuk mengembangkan koperasi pertanian;
 3. Memfasilitasi petani dengan bantuan teknologi pertanian, sistem perkreditan, pemasaran dan sistem manajemen;
 4. Menempatkan perusahaan perkebunan sebagai perusahaan pengolah hasil perkebunan/komoditas tanpa perlu memberikan hak atas tanah agar tercipta posisi tawar yang baik antara petani dan perusahaan, karena pada dasarnya tanah perkebunan adalah milik rakyat (sebagaimana dinyatakan oleh Bung Hatta).

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

Kondisi persaingan yang tidak sehat dan nyaris tanpa adanya perlindungan bagi rakyat yang berkedudukan sebagai golongan ekonomi lemah sebagaimana yang diamanatkan UUPA semakin diperparah oleh globalisasi perdagangan dunia yang memungkinkan dengan mudahnya modal asing masuk di sektor perkebunan.

Masuknya modal asing dengan cepat meningkatkan jumlah perusahaan asing, maupun patungan yang bergerak di bidang perkebunan dengan penguasaan/pemilikan tanah yang demikian luas mengakibatkan ternegasinya akses rakyat/petani perkebunan untuk memiliki tanah. Lebih lanjut, penguasaan tanah yang demikian luas oleh perusahaan perkebunan mengakibatkan terjadinya marginalisasi petani di bidang perkebunan berupa meningkatnya jumlah petani tak bertanah yang kemudian beralih pekerjaan menjadi buruh tani yang secara ekonomis sangat bergantung pada perusahaan perkebunan.

4. Konjungtur Politik dan Pelaksanaan Politik Hukum Pertanahan di Bidang Perkebunan oleh Orde Baru.

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

Secara politis, *Orde Baru tidak akan mendapat dukungan apabila melaksanakan*

politik agraria populis atau neo-populis yang diamanatkan UUPA, karena :

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

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

Berdasarkan kondisi di atas, maka terdapat *konsensus diantara pendukung Orde Baru, bahwa perlu adanya stabilitas, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis*. Kondisi demikian mengakibatkan Orde Baru menganut *paradigma Pembangunan (Developmentalis)* yang didasarkan

pada *politik ekonomi kapitalis dan strategi pemerataan berdasarkan teori Trickle Down Effect* untuk dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat.

Di bidang agraria/pertanahan hal ini mengakibatkan terjadinya *perubahan strategi/ politik agraria/pertanahan dari semula yang bersifat populis atau neo-populis dan demokratis, kepada politik agraria/pertanahan kapitalis dan otoritarian*.

Walaupun secara substansial telah terjadi penggantian politik agraria/pertanahan oleh Orde Baru dalam pelaksanaan pembangunan dengan pertimbangan untuk mendapatkan dukungan dari kekuatan sosial politik yang ada pada waktu itu, dan untuk dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat, namun secara formal Orde Baru tetap menjadikan UUPA yang pada waktu itu dicap sebagai produk komunisme sebagai landasan berpijak untuk melaksanakan politik agraria kapitalis. Hal ini merupakan hal yang menarik untuk dikaji dalam memahami lebih dalam manuver politik agraria/ pertanahan yang dilaksanakan oleh rejim Orde Baru.

Politik agraria kapitalisme yang yang dilaksanakan Orde Baru, bukanlah kapitalisme modern yang didasarkan pada faham liberalisme dan demokratis, akan tetapi kapitalisme klasik yang didasarkan pada otoritarianisme negara. Hal ini jelas nampak dari tindakan pemerintah Orde Baru di bidang pertanahan, berupa:

1. Menempatkan landereform tidak sebagai strategi pembangunan, akan tetapi hanya sebagai masalah teknis belaka/rutin birokrasi. Masalah tanah oleh Orde Baru tidak ditempatkan sebagai dasar pem-

bangunan dengan mengeluarkan berbagai produk peraturan perundang-undangan yang sebagian besar ditujukan untuk mempermudah kalangan swasta/ pemilik modal dalam memperoleh tanah, bahkan bila perlu dengan mengorbankan tanah-tanah rakyat.

2. Penghapusan legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program landreform, dengan mencabut pertaturan yang lama dan menggantikannya dengan yang baru. Hal ini dilakukan dengan melakukan penghapusan pengadilan landreform, dan pembentukan HKTI sebagai organisasi tani bentukan pemerintah;
3. Penerapan kebijakan massa mengambang (Floating Mass) dengan tujuan memotong hubungan petani/pedesaan dengan partai politik, sehingga petani tidak memiliki kemampuan mempengaruhi kebijakan pemerintah, apalagi memiliki posisi tawar.
4. Menghilangkan dinamika proses politik di pedesaan, dengan mengundangkan UU No.5/79 dengan tujuan melakukan kontrol birokratis terhadap kekuatan yang ada pada masyarakat pedesaan.
5. Pelibatan unsur militer dan polisi dalam dinamika pembangunan desa, atas dasar dwi fungsi ABRI.
6. Memanfaatkan Hak Menguasai Negara yang tidak jelas tafsir dan batasnya sebagai dasar pengadaan tanah bagi keperluan perusahaan, pemerintah, maupun pembangunan lainnya.³⁷

³⁷. Firman Muntaqo, "Menyikapi Era Globalisasi di Bidang Agraria", Majalah Simbur Cahaya No.09.Tahun IV, Januari 1999, Palembang, Unit Penelitian FH UNSRI, hlm 86-87.

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

Berdasarkan uraian di atas, maka jelas secara sosiologis rejim yang berkuasa dan Konjungtur politik sangat menentukan berhasil tidaknya suatu Undang-Undang melaksanakan amanat yang diembannya, karena rejim dan konjungtur politik akan sangat menentukan langgam/corak/warna atau bagaimana cara suatu UU dibentuk dan dilaksanakan, sehingga pada akhirnya akan sangat menentukan tercapai tidaknya amanat yang diemban oleh suatu Undang-Undang. Satjipto Rahardjo, dengan bahasa yang Sosiologis menyatakan bahwa, *hukum dapat meleleh ditangan para pelaksana hukum*.³⁸

Dengan melaksanakan politik agraria kapitalisme yang bersifat otoritarian, pemerintah Orde Baru pada awalnya dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Namun, jatuhnya harga minyak dunia; efek pemerataan pendapatan yang tinggi pada kalangan menengah ke atas yang diharapkan menetes kebawah yang ternyata tidak terjadi dan bahkan menimbulkan kesenjangan sosial ekonomi yang semakin besar; KKN yang

³⁸. Firman Muntaqo, Catatan Kuliah Teori Hukum I pada PDIH Universitas Diponegoro, Semarang, Tidak dipublikasikan.

merajalela yang mengakibatkan lemahnya lembaga pemerintahan; berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan orde baru dalam mempertahankan kekuasaannya, serta; terjadinya krisis ekonomi di kawasan Asia yang juga melanda Indonesia dengan kualitas yang lebih dahsyat yang melahirkan krisis multi dimensi yang pada akhirnya mengkerucut menjadi krisis kepercayaan pada pemerintah. Krisis kepercayaan inilah yang akhirnya menjatuhkan rejim pemerintah Orde Baru dari tampuk pemerintahan.

5. Kewenangan Negara di Bidang Agraria/ Pertanian

Kajian terhadap kewenangan negara/pemerintah di bidang agraria/pertanian merupakan aspek yang sangat mendasar dalam upaya memetakan hubungan antara negara/pemerintah dengan rakyat/masyarakat bidang pertanian yang telah menimbulkan sengketa yang berkepanjangan.

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

Hukum (termasuk peraturan perundang-undangan) dari kacamata sosiologis merupakan sub sistem dari sistem sosial besar (politik, ekonomi, budaya, dan pertahanan keamanan) yang saling mempengaruhi. Dalam perspektif demikian, maka hukum dilihat sebagai faktor pengintegrasikan dalam masyarakat. Roni Hanitjo Soemitro

menyatakan, bahwa hukum sejatinya adalah upaya manusia dalam hidup bersama, menata, menertibkan, dan menjaga kehidupan bersama secara tertib, dengan kata lain hukum hanyalah tatanan manusia.³⁹

Walaupun hukum dapat dilihat sebagai suatu tatanan yang diciptakan manusia dalam menjaga ketertiban bersama, namun tatanan tersebut berbeda antara komunitas manusia yang satu dengan yang lain. Satjipto Raharjo menyatakan, struktur sosial sebagai bentuk pengorganisasian suatu kehidupan sosial, yaitu bagaimana ia menentukan hubungan antar lembaga-lembaga di dalam masyarakat, bagaimana ia menyusun pelapisan sosial dan menyusun kaedah-kaedahnya, ... perangkat nilai yang berlaku dalam masyarakat serta sikap-sikap maupun pola hubungan antar anggota masyarakat. Keseluruhan hal tersebut adalah *modal yang dimiliki oleh suatu bangsa dan mewarnai kehidupan hukumnya, yang tidak dapat dihalau begitu saja karena bangsa yang bersangkutan menerima berlakunya suatu sistem tertentu.*⁴⁰ Struktur sosial yang didalamnya terkandung berbagai asas, nilai, lembaga, kaedah, pelapisan sosial, yang asli dari suatu bangsa sangat menentukan bagaimana suatu hukum itu akan dijalankan.

Dalam kaitannya dengan bagaimana suatu hukum dijalankan, maka pendekatan

³⁹. Roni Hanitjo Soemitro., dalam Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, "Problema Globalisasi :Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama", Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001,hal viii.

⁴⁰. Satjipto Rahardjo, "Hukum, Masyarakat dan Pembangunan", Alumnus, Bandung, 1980, Hal: 13.

terhadap kultur hukum yang mampu menjelaskan mengapa suatu hukum digunakan, tidak digunakan, kesalahan atau penyalahgunaan asas hukum serta sistem hukum,⁴¹ menjadi suatu hal yang penting untuk difahami dalam dalam upaya memperoleh jawaban bagaimana seharusnya hubungan antar negara dan rakyat/ masyarakat dalam kaitannya dengan hak atas tanah diatur dalam hukum negara. Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum agraria/ hukum tanah, maka nilai-nilai, asas-asas, lembaga-lembaga hukum, dan bagaimana cara masyarakat Indonesia yang bersifat plural dalam menyelesaikan permasalahan hukum dan sosialnya tidak dapat diabaikan, atau dihalau begitu saja oleh hukum negara, hanya dengan alasan demi terciptanya unifikasi hukum di bidang pertanahan yang cenderung dipaksakan. Hanya dengan melakukan pengkajian secara objektif terhadap hukum adat atau hukum kebiasaan setempat yang mengatur masalah tanah, maka akan diperoleh gambaran sebenarnya tentang bagaimana kewenangan negara di bidang pertanahan, seberapa besar, bagaimana harus diatur, dan dilaksanakan.

Pada masyarakat Indonesia yang bercorak agraris dan plural, maka tanah mempunyai kedudukan yang sangat vital, baik secara ekonomis, politis, anthropologis, sosiologis, bahkan bersifat magis religius sebagai wadah hidup, tumbuh, dan berkembangnya suatu komunitas tertentu baik yang terikat berdasarkan keturunan, kewilayahan, maupun paduan antara faktor keturunan dan

kewilayahan. Oleh karena itu, tanah bagi komunitas tradisional/suku-suku merupakan dasar kehidupan yang telah mendapat pengaturan terlebih dahulu, jauh sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, bahkan sebelum kedatangan penjajah di Indonesia. Pengaturan-pengaturan demikian dikenal sebagai hukum adat. Demikian pentingnya kedudukan tanah bagi kesatuan-kesatuan komunitas tradisional yang lebih dikenal dengan masyarakat hukum adat tersebut nampak dari pola pembagian hukumnya (hukum adat) yang hanya membedakan benda menjadi 2 (dua) yaitu, tanah dan bukan tanah.

Kedudukan tanah yang vital dan strategis bagi masyarakat hukum adat menyebabkan hukum tanah adat mengembangkan berbagai konsep mengenai hubungan antara manusia dengan tanah yang ada disekitarnya yang merupakan sumber kehidupan atau "*Liebensraum*" dan oleh Van Vollenhoven disebut "*Beschikkingsrecht*" yang selanjutnya pada tahun 1960 diakui keberadaannya oleh UU No.5 Tahun 1960, dan disebut dengan istilah "*Hak Ulayat*" yang makna dan isinya berbeda dengan "*Beschikkingsrecht*" yang pertama kali dikemukakan oleh Van Vollenhoven. Bahkan jika pada zaman kolonial "*Beschikkingsrecht*" dihormati dan diakui sebagai hak-hak asli milik komunitas-komunitas pribumi, sebagaimana yang tertuang dalam Agrarische Wet (Stb:55/1870). Agrarisch Wet mewajibkan Gubernur Jendral untuk menjaga agar tiap-tiap pemberian hak dengan hak *Erfacht*

⁴¹ . Satjipto Rahardjo, *ibid*, hlm 12.

kepada perusahaan-perusahaan perkebunan tidak melanggar:

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

Cornelis Van Valenhoven menyatakan bahwa, "*Beschikkingsrecht*" adalah suatu hak yang tidak dapat dipecah-pecah, memiliki dasar religius dan tidak ada sangkut pautnya dengan hukum perdata Belanda yang termuat dalam *Burgerlijk Wetboek*. Hak *Beschikken* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan. Hak ini tidak dapat dilepas untuk selama-lamanya; jika hak ini dilepas untuk sementara, maka wajib dibayar kerugian-kerugian karena hilangnya penghasilan-penghasilan sebelumnya, maupun pajak-pajak yang menurut hukum adat setempat harus diserahkan kepada persekutuan pemilik tanah itu.⁴²

⁴² .*Cornelis Van Vollenhoven, Een Adat Wetboekje voor heel Indonesie, 1952, dalam Dirman, "Perundang-Undangan Agraria di Seluruh Indonesia, 1952, dalam Maria R Ruwastuti, Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Agraria, dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et all, Perubahan Politik,*

Pada zaman kolonial belanda, sampai dengan di undangkannya UU No.5/79, karena pemerintahan kesatuan masyarakat hukum adat, baik yang bersifat territorial, maupun genealogis, ataupun gabungan keduanya masih diakui, maka belum terdapat sengketa yang berarti antara negara dengan masyarakat berkaitan dengan pemanfaatan tanah, walaupun terdapat pengaturan yang bias oleh UUPA terhadap Hak Ulayat. Kewenangan masyarakat hukum adat misalnya pada pemerintahan marga di Sumatera Selatan, masih berdasarkan aturan:

1. Masyarakat hukum yang bersangkutan dan anggota-anggotanya bebas mengerjakan tanah-tanah yang masih belum dibuka, membentuk dusun, mengumpulkan kayu ramuan rumah atau hasil-hasil hutan lainnya"
2. Orang luar bukan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan boleh mengerjakan tanah dengan seizin dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan (Izin Kepala Marga);
3. Bukan anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan, kadang-kadang juga masyarakat hukum, harus membayar untuk penggarapan tanah marga semacam retribusi yang disebut sewa bumi, sewa tanah, sewa sungai, sewa lebak lebung, dan sebagainya;
4. Pemerintah marga sedikit banyak ikut campur tangan dalam penggarapan

Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia: Reformasi Agraria", Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm 60-61.

tanah tersebut sebagai pelaksana fungsi pengawasan;

5. Pemerintah marga bertanggungjawab atas segala kejadian yang masuk lingkup kekuasaannya;
6. Pemerintah marga menjaga agar tanahnya tidak terlepas dari lingkup kekuasaannya untuk seterusnya.⁴³

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

Sejatinya pola pengelolaan dan pemanfaatan tanah pada level masyarakat yang terorganisir dalam bentuk "Marga" (sebagai salah satu bentuk Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Selatan) telah menggambarkan bagaimana demokrasi lokal (*Local Democracy*) di

praktekkan. Praktek demokrasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah pada masyarakat hukum adat seharusnya dapat menjadi bahan berharga dalam membentuk peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, sekaligus sebagai instrumen hukum penyelesaian konflik pertanahan.

Walaupun terdapat pengaturan yang bias terhadap Hak Ulayat dalam UUPA, namun sampai tahun 1979, kewenangan masyarakat hukum adat seperti pada marga di Sumatera Selatan masih merefleksikan hubungan "*Kepunyaan*", dan masyarakat hukum adat melalui pola-pola pemerintahan masih menjalankan dan mengelola tanah adatnya atas dasar hubungan "*Kepunyaan*", oleh karena itu sampai tahun 1979 intervensi negara terhadap Tanah Ulayat/ Tanah Masyarakat Hukum Adat belum begitu dirasakan masyarakat, sehingga konflik antara negara dengan masyarakat di bidang perkebunan, khususnya di Sumatera Selatan belum begitu mencuat ke permukaan sebagaimana yang terjadi setelah UU No.5/79 efektif diberlakukan di Sumatera Selatan melalui Keputusan Gubernur Sumatera Selatan Nomor: 163/KPTS/1983 yang menghapuskan Marga sebagai lembaga pemerintahan dan menggantikannya dengan membentuk desa-desa baru.

Sengketa antara negara/pemerintah dengan rakyat yang pada akhirnya bermuara pada gugatan masyarakat kepada negara/pemerintah yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah atas dasar Hak Menguasai Negara yang dalam implementasinya dinilai oleh masyarakat menjadi dasar tindakan yang tidak adil yang dilakukan oleh negara/

⁴³ . Amrah Muslimin, "*Sejarah Ringkas Perkembangan Pemerintah Marga/Kampung Menjadi Pemerintahan Desa/Kelurahan dalam Propinsi Sumatera Selatan, Pemerintah Daerah Propinsi Sumatera Selatan, 1986, hlm 83.*

pemerintah sehingga perlu dikaji legitimasi-nya, semakin mencuat ke permukaan setelah pemerintah melaksanakan *Program Agro Industri*.

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

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

1. Pengambil alihan tanah produktif petani;
2. Tercerabutnya rakyat petani dari tanahnya sendiri, dan menjadi buruh tani;

3. Tidak terjadi tranfer teknologi dari perusahaan perkebunan pada petani;
4. Rendahnya produktifitas lahan yang dikelola oleh plasma;
5. Monopoli pembelian hasil kebun oleh perusahaan;
6. Proses kredit yang tidak diketahui oleh petani, dan jumlah hutang yang tidak terbayarkan;
7. Korupsi hak-hak petani plasma, baik oleh oknum inti, maupun pihak perantara lainnya.

Dalam melaksanakan *Program Agro Industri* yang memerlukan tanah yang luas, pemerintah berdasarkan atas dasar Hak Menguasai Negara dan asas Kepentingan Umum melakukan berbagai tindakan pengambilalihan tanah-tanah masyarakat hukum adat dan tanah adat dengan dalih bahwa: Tanah adat dan tanah masyarakat hukum adat/Tanah Ulayat adalah tanah yang termasuk tanah negara. Hal ini dikerenakan Hak Ulayat masyarakat hukum adat telah diangkat pada tingkat yang lebih tinggi pada level negara, sehingga penggunaan dan pemanfaatannya berada pada tangan negara dan tidak lagi pada kesatuan masyarakat hukum adat. Apabila tanah adat yang berada dalam lingkup kewenangan HMN dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat, maka kepada masyarakat yang bersangkutan akan diberi *Recognitie* yang berfungsi untuk memutuskan hubungan hukum antara masyarakat/individu yang memanfaatkannya dengan tanah.

Dalih lain yang dikemukakan oleh negara/pemerintah adalah bahwa, sejak Indonesia merdeka sebagai suatu bangsa,

maka suku-suku bangsa tidak lagi memiliki hak kepunyaan atas tanah ulayatnya, karena tanah ulayatnya tersebut telah menjadi tanah ulayat bangsa, dengan kata lain telah melebur menjadi hak (ulayat) bangsa atau hak bangsa. Dengan demikian, maka suatu kesatuan masyarakat hukum adat pada dasarnya hanya memiliki hak untuk mengelola sebagian dari hak bangsa yang pelaksanaannya didelegasikan pada negara melalui HMN, apabila terdapat pendelegasian kewenangan hak menguasai dari negara kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Vide Pasal 2 ayat 4 UUPA). Oleh karena itu pada bagian Penjelasan Umum II UUPA secara tegas dinyatakan bahwa, kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatpun yang masih ada pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas. Bahkan dalam bagian lain Penjelasan Umum UUPA dinyatakan bahwa, berhubung dengan disebut Hak Ulayat dalam UUPA, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat akan diperhatikan, sepanjang menurut kenyataannya masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha), masyarakat hukum yang bersangkutan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*Recognitie*" yang memang ia berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat tersebut. Sebaliknya, tidak dapat

dibenarkan jika berdasarkan hak ulayat itu, masyarakat hukum berdasarkan hak ulayat, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk.

Apabila ketentuan di atas diperhatikan, nampaknya UUPA terlalu berpihak pada kepentingan negara/pemerintah. Pemerintah pusat adalah pemegang kekuasaan sentral di bidang agraria/pertanahan. Dari sudut kacamata sosiologis, maka jelas nampak terjadinya penegasian terhadap hukum rakyat/hukum adat oleh hukum negara. Karena jelas nampak pada beberapa hal, yaitu:

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

sandaran masyarakat hukum adat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

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

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

Pengundangan UUPA merupakan salah satu upaya untuk melakukan pembangunan hukum modern dalam suasana *the new modern state*, dengan sedapat mungkin menggunakan sumber-sumber hukum asli

Indonesia. Namun, dalam proses pembentukannya, ternyata tidak didasarkan pada pemahaman yang mendalam secara sosiologis kondisi hukum asli Indonesia yang bersifat Bhinneka Tunggal Ika, dan tersebar secara otonom yang lebih sesuai dengan sistem pengaturan yang bersifat desentralisasi.

Dalam pembentukan UUPA, pembentuk UU terjebak pada sistem hukum modern yang dianut oleh negara-negara *Civil Law System* yang menganut sistem kodifikasi atau unifikasi serta pola pengelolaan kekuasaan negara/pemerintah yang bersifat sentralistis. Sutandyo Wignjosoebroto, menyatakan bahwa, Hukum nasional pada hakikatnya adalah hukum yang kesahihan pembentukannya dan pelaksanaannya bersumber dari kekuasaan dan kewibawaan negara. Namun tatkala kehidupan berkembang ke dalam skala-skala yang lebih luas, dan lingkaran-lingkaran kehidupan komunitas lokal (*Old Societies*) ke lingkaran-lingkaran yang lebih besar yang bersifat translokal pada tatanan kehidupan berbangsa yang diorganisasi sebagai suatu komunitas politik yang disebut negara bangsa yang modern (*New Nation State*), maka kebutuhan akan suatu sistem hukum yang satu (alias positif) amatlah terasa,... dan ini mengakibatkan negara condong untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi,...sebagai nasionalisasi dan negaraisasi yang amat berkesan mengingkari apapun yang berbau lokal dan tradisional.⁴⁴ Namun demikian, lebih lanjut Prof. Soetandjo

⁴⁴. Soetandya Wignjosoebroto, "Problema Globalisasi :Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama", Muhammadiyah University Pers, Surakarta, 2001, hlm 117.

menyatakan, namun yang disebut lokal dan tradisional itu sesungguhnya berumur lebih tua dan lebih megakar dalam sejarah, daripada apa yang disebut nasional dan modern. Hukum setempat sekalipun tidak tertulis dan tak memiliki ciri-cirinya yang positif, adalah sesungguhnya hukum yang lebih memiliki makna sosial dari hukum yang bersitegak atas wibawa kekuasaan-kekuasaan sentral pemerintah nasional⁴⁵. Kondisi demikian mengakibatkan pada negeri-negeri yang memiliki karakteristik pluralitas dan keragaman yang kultural dalam konteks-konteks yang lokal dan sub nasional, seperti Indonesia yang berkultural Bhinneka namun Tunggal Ika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara akan selalu menghadapi masalah pluralisme hukum-hukum lokal yang memanasifestasikan kesetiaan-kesetiaan dan kebutuhan lokal. Sehubungan dengan kondisi demikian, maka kebutuhan terhadap politik hukum yang mampu mengharmonisasikan berbagai kebutuhan hukum sesuai kulturenya yang pluralis serta mampu mengakomodasi keperluan menurut perkembangan zaman (era globalisasi) merupakan suatu keniscayaan.

6. Menuju Penyelesaian Konflik Lahan (Perkebunan) Yang Demokratis: Dekonstruksi Hukum Agraria/Hukum Tanah.

Pada dasarnya saat ini secara normatif, akses untuk memanfaatkan tanah masyarakat berada di bawah dominasi negara melalui Hak Menguasai Negara yang dalam prakteknya sama dengan hak memiliki tanah oleh

negara. Hal ini dikarenakan, selain tidak ada batasan yang jelas mengenai HMN, oleh UUPA, juga karena HMN yang bersifat sentralistis.

Akibat dari monopoli dan sentralisasi kekuasaan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada pada pemerintah pusat, maka negara menjadi otoriter dan kapitalis dalam melaksanakan kewenangannya. Tujuan UUPA memberikan kewenangan yang besar pada negara melalui HMN dengan harapan dapat dicapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, ternyata tidak demikian kenyataannya yang terjadi. Hal ini secara sosiologis dapat difahami, karena negara/pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berinteraksi dalam sisten sosial yang lebih besar dapat mempunyai keinginan dan tujuannya sendiri. Oleh karena itu diperlukan upaya dekonstruksi terhadap Hukum Pertanahan sebagai upaya untuk mengembalikan akses masyarakat untuk dapat memanfaatkan tanah dalam memenuhi kehidupan dan mencapai kesejahteraannya.

Urgensi dilakukannya dekonstruksi hukum pertanahan yang dilakukan dalam bentuk memangkas cabang-cabang praktek hukum yang kurang menguntungkan serta dilanjutkan dengan melakukan rekonstruksi menuju pengaturan agrarian/tanah yang demokratis didasarkan beberapa alasan logis antara lain:

1. Negara dengan HMN telah mendominasi dan menegasikan hak-hak rakyat/masyarakat yang seharusnya difasilitasi oleh negara dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

⁴⁵. Ibid, hlm 118.

2. Dalam UUPA walaupun secara ideal terdapat perlindungan bagi rakyat dalam memperoleh akses untuk memanfaatkan tanah, namun dalam kenyataan pelaksanaannya hak rakyat tersebut tidak diutamakan (tidak) tampil dimuka, karena negara mempunyai tujuannya sendiri.

Sebagai bagian dari dekonstruksi, maka harus dilakukan *The Riversal of Hierachi (pembalikan hirarki)*, dengan menempatkan masyarakat/rakyat sebagai pihak yang mempunyai hak untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih besar dibandingkan negara/pemerintah, maupun perusahaan perkebunan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan desentralisasi kekuasaan di bidang pertanahan, atau dengan menyerahkan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah kepada satuan-satuan masyarakat hukum adat, atau daerah swatantra. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Balkin⁴⁶ bahwa, dalam dekonstruksi norma hukum memposisikan 2 (dua) nilai kepentingan yang nyatanya yang satu didahulukan dari yang lain, sedang yang lain disusulkan, oleh sebab itu tidak ditampilkan. Dalam hal ini yang harus ditampilkan adalah kewenangan masyarakat hukum adat atau daerah swatantra, atas dasar asas desentralisasi.

Untuk merealisasikan dekonstruksi, maka hak dan kepentingan negara dan masyarakat harus dikonstruksi ulang sebagai 2 (dua) entitas yang independen, dibawah

⁴⁶. Balkin, dalam "Wajah Hukum Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr.Satjipto Rahardjo,SH", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 80.

payung persatuan, dan *Bhinneka Tunggal Ika yang harus dimaknakan bahwa sekalipun kita ini satu tidaklah boleh dilupakan bahwa sesungguhnya kita secara hakiki memang bhinna: berbeda-beda dalam suatu kemajemukan*. Lagi pula bukankah berbeda-beda itu bukanlah suatu dosa, melainkan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Pengakuan adanya pluralitas dan kesediaan untuk menghormati kemajemukan itulah justru yang akan menjamin persatuan dalam suatu rentang waktu yang lebih panjang.⁴⁷ Oleh karena itu, harmonisasi hukum adalah suatu keniscayaan yang seharusnya terus diupayakan dalam pembentukan dan pelaksanaan politik hukum pertanahan sebagai bagian dari politik hukum agraria di bidang perkebunan.

Dekonstruksi terhadap hukum pertanahan urgen dilakukan juga atas dasar pertimbangan bahwa, pada dasarnya struktur kekuasaan dalam masyarakat itu merupakan bangunan hirarki yang amat kaku dan tak gampang responsif pada tuntutan publik. Oleh karena itu suatu gerakan harus dilancarkan untuk membuat struktur tersebut berubah lebih responsif, demokratis, peka pada permasalahan manusia, dan kemudian daripada itu lalu bersedia untuk dimintai pertanggung jawaban.

Untuk itu perlu dikembangkan gerakan berupa aktifitas tranformatif secara berencana berdasarkan hak-hak individu yang dilindungi oleh hukum untuk melakukan "destabilisasi" dari waktu ke waktu. Hak untuk melakukan destabilisasi yang bertujuan untuk meng-

⁴⁷. Sutandyo Wigjosoebroto "Hukum, Paradidma, Metode, dan Dinamika Masalahnya", Elsam, Jakarta, 2002, hlm 555.

gugah tersebut merupakan implementasi untuk melakukan rekonstruksi yang positif yang dilindungi dan didasarkan hak imunitas. Dengan kondisi demikian, maka hak untuk melakukan destabilisasi tersebut tetap dalam rangka gerakan dekonstruktif-konstruktif yang mencabar struktur kaku dari hirarchi yang tengah bertahan.⁴⁸

Sutandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa, di Indonesia seruan untuk melakukan reformasi sebagai bagian dari proses demokratisasi amat kuat dan terlalu sering dikemukakan, namun hasil akhirnya tetap tak terlihat. Hal ini disebabkan apa yang dikerjakan dalam upaya pembaharuan hanya berlangsung pada tataran norma perundang-undangan yang positif berlaku. Pembaharuan yang dilakukan tidak pernah menukik ke upaya untuk mendekonstruksi dan merekonstruksi seluruh sistem hukum nasional (*aturan hukum dan kebijaksanaan*) berdasarkan paradigma-paradigma baru yang nonpositivis dan nondoktrinal yang harus diawali dengan gerakan sosial politik guna melakukan konstruksi-dekonstruksi.⁴⁹ Dengan demikian, maka dekonstruksi hukum pertanahan di bidang perkebunan maupun hukum agraria hanya dapat berhasil apabila didukung oleh adanya gerakan sosial politik sebagai bagian dari proses demokratisasi.

Berdasarkan kajian normatif teoritis dan normatif praktis terdapat indikasi kuat, bahwa disamping faktor non hukum, berupa *konjungtur politik* yang sedang berlaku dan faktor-faktor sosial non hukum lainnya yang

mempengaruhi upaya pencapaian tujuan diundangkannya UUPA di bidang perkebunan dengan menerapkan politik agraria populis atau neo populis, ternyata juga terindikasi, bahwa UUPA yang menjadi sandaran yuridis formal pengaturan hukum pertanahan di bidang perkebunan masih mengandung kelemahan-kelemahan teoritis sehingga memberikan peluang yang luas untuk ditafsirkan sesuai dengan konjungtur politik, kepentingan rejim yang berkuasa, atau kekuatan ekonomi, sosial maupun politik yang pada akhirnya sangat mempengaruhi perumusan dan pelaksanaan berbagai peraturan pelaksanaan dari UUPA. Kondisi demikian pada akhirnya mengakibatkan ternegasinya hak-hak rakyat, terutama rakyat tani dalam mengakses dan memanfaatkan tanah di bidang perkebunan.

Juga dapat diidentifikasi, bahwa dalam pelaksanaan UUPA di bidang perkebunan, peran negara dan perusahaan perkebunan demikian dominan, sehingga mengakibatkan ternegasinya hak-hak rakyat untuk memanfaatkan tanah yang seharusnya dilindungi dan difasilitasi.

Untuk dapat, memahami, memetakan dan menemukan solusi atas permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan politik pertanahan di bidang perkebunan, diperlukan kerangka teoritis yang bermanfaat untuk menuntun kajian yang dilakukan.

Lawrence Meir Friedman⁵⁰ menyatakan adanya tiga unsur dari sistem hukum (*Three Elements of Legal System*), yaitu

⁴⁸. Huberto Mangabeira Unger, dalam *Ibid*, hlm 81.

⁴⁹. Sutandyo Wigjosoebroto, *Op Cit*, 245.

⁵⁰. Lawrence Meir Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel and Sage Foundation, hal: 14.

struktur (*structure*), Substansi (*Substance*), dan Kultur Hukum (*Legal Culture*), yang dimaknakan sebagai berikut:

„..., the *structure* of a system is skeletal framework; it is the *permanent shape*, the institutional body of system, the thought, rigid bones that keep the process flowing within bounds,...”

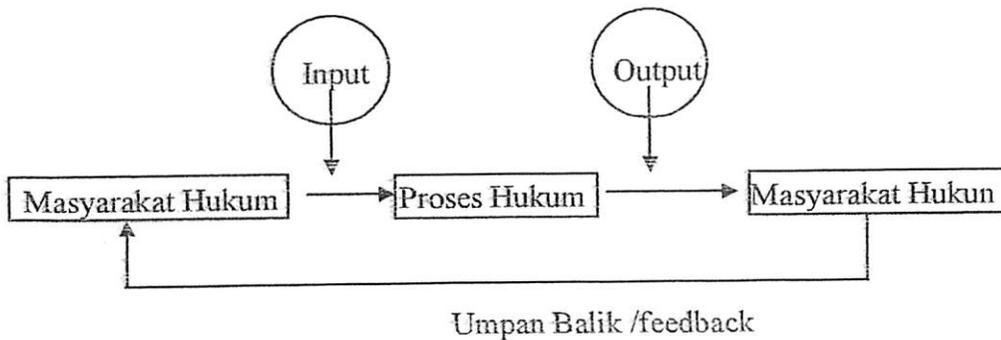
“..., the *substance* is composed of *substantive rules* and about *how institution should be have*,...”

“..., the *legal culture*, *system-their beliefs, values, ideas, and expectations*. Legal culture refers, then, to those parts of general culture, customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces *to ward or a way from the law* and in particular ways”

Dengan demikian, struktur adalah rangka dari hukum yang tetap bertahan, yang fungsinya adalah memberi bentuk, dan batasan secara keseluruhan, Substansi adalah norma, aturan, dan pola perilaku nyata manusia sebagai subjek hukum yang berada

dalam sistem hukum, yang meliputi hukum perundang-undangan atau *law in books*, serta hukum yang hidup yang lebih dikenal dengan istilah *the living law*. Sedangkan kultur hukum dimaknakan sebagai suasana pikiran sosial dan berbagai kekuatan yang pada akhirnya menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan mungkin disalahgunakan.

Selanjutnya, dalam melakukan analisa akan digunakan adagium yang dikemukakan oleh Cicero, yaitu “*Ubi Societas, Ibi Ius*” yang menggambarkan hubungan antara hukum dengan masyarakat dimana hukum itu ada. Hukum diadakan untuk mengatur kehidupan agar hidup manusia sejahtera, bahagia, tertib dan teratur. Hukum dibentuk oleh masyarakat dan diberlakukan untuk masyarakat. Oleh karena itu dalam masyarakat terjadi proses dialektika yang merupakan proses pertumbuhan hukum. Hubungan antara masyarakat dan hukum dapat di gambarkan sebagai berikut:



Selain teori *Friedman* yang menjelaskan tentang element-element huku, serta adagium “*Ubi Societas, Ibi Ius*” yang mendeskripsikan bagaimana hukum itu

tumbuh, berproses dalam mengatur kehidupan masyarakat, dan selanjutnya masyarakat memanfaatkan proses hukum yang terjadi sebagai umpan balik dalam

struktur (*structure*), Substansi (*Substance*), dan Kultur Hukum (*Legal Culture*), yang dimaknakan sebagai berikut:

„..., the *structure* of a system is skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of system, the thought, rigid bones that keep the process flowing within bounds,...”

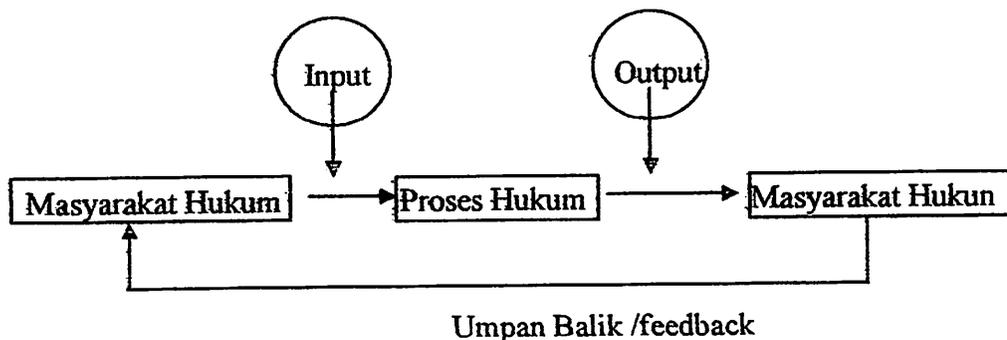
“..., the *substance* is composed of substantive rules and about how institution should be have,...”

“..., the *legal culture, system-their beliefs, values, ideas, and expectations*. Legal culture refers, then, to those parts of general culture, customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces to ward or a way from the law and in particular ways”

Dengan demikian, struktur adalah rangka dari hukum yang tetap bertahan, yang fungsinya adalah memberi bentuk, dan batasan secara keseluruhan, Substansi adalah norma, aturan, dan pola perilaku nyata manusia sebagai subjek hukum yang berada

dalam sistem hukum, yang meliputi hukum perundang-undangan atau *law in books*, serta hukum yang hidup yang lebih dikenal dengan istilah *the living law*. Sedangkan kultur hukum dimaknakan sebagai suasana pikiran sosial dan berbagai kekuatan yang pada akhirnya menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau bahkan mungkin disalahgunakan.

Selanjutnya, dalam melakukan analisis akan digunakan adagium yang dikemukakan oleh Cicero, yaitu “*Ubi Societas, Ibi Ius*” yang menggambarkan hubungan antara hukum dengan masyarakat dimana hukum itu ada. Hukum diadakan untuk mengatur kehidupan agar hidup manusia sejahtera, bahagia, tertib dan teratur. Hukum dibentuk oleh masyarakat dan diberlakukan untuk masyarakat. Oleh karena itu dalam masyarakat terjadi proses dialektika yang merupakan proses pertumbuhan hukum. Hubungan antara masyarakat dan hukum dapat di gambarkan sebagai berikut:



Selain teori *Friedman* yang menjelaskan tentang element-element huku, serta adagium “*Ubi Societas, Ibi Ius*” yang mendeskripsikan bagaimana hukum itu

tumbuh, berproses dalam mengatur kehidupan masyarakat, dan selanjutnya masyarakat memanfaatkan proses hukum yang terjadi sebagai umpan balik dalam

membangun hukumnya agar selalu sesuai dan memenuhi kebutuhan hukumnya, dalam kajian terhadap hukum tanah di bidang perkebunan, juga akan digunakan teori "*Dekonstruksi hukum*" yang dikemukakan oleh Balkin.

Menurut Balkin, dekonstruksi terhadap hukum dilakukan dengan melakukan *The Riversal of Hierachi (pembalikan hirarki)*, yaitu dengan menempatkan masyarakat/rakyat sebagai pihak yang mempunyai hak untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih besar dibandingkan negara/pemerintah, maupun perusahaan perkebunan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan desentralisasi kekuasaan di bidang pertanahan, atau dengan menyerahkan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah kepada satuan-satuan masyarakat hukum adat, atau daerah swatantra. sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Dengan demikian, maka Dekonstruksi hukum pertanahan dalam pembangunan perkebunan dilakukan dengan melakukan dekonstruksi terhadap kepentingan masyarakat/rakyat berhadapan dengan negara dalam kapasitas sebagai sebagai 2 (dua) entitas yang independen, dibawah paradigma payung persatuan, dan *Bhinneka Tunggal Ika yang harus dimaknakan bahwa sekalipun kita ini satu tidaklah boleh dilupakan bahwa sesungguhnya kita secara hakiki memang bhinna: berbeda-beda dalam suatu kemajemukan*. Lagi pula bukankah berbeda-beda itu bukanlah suatu dosa, melainkan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, dan bahkan Pengakuan adanya pluralitas dan kesediaan untuk menghormati kemajemukan itulah

justru yang akan menjamin persatuan dalam suatu rentang waktu yang lebih panjang.⁵¹

Dekonstruksi hukum pertanahan di bidang perkebunan merupakan upaya untuk melakukan harmonisasi pertanahan di bidang perkebunan sebagai bagian dari politik hukum agraria di bidang perkebunan yang demokratis, atau dengan kata lain berdasarkan Demokrasi Ekonomi Indonesia.

Dekonstruksi terhadap hukum pertanahan urgen dilakukan juga atas dasar pertimbangan bahwa, pada dasarnya struktur kekuasaan dalam masyarakat itu merupakan bangunan hirarki yang amat kaku dan tak gampang responsif pada tuntutan publik.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa:

1. Hingga saat ini, Indonesia masih dalam tahap mencari dan menemukan format demokrasi yang compatible yang seharusnya digali dari nilai-nilai Bangsa Indonesia sendiri.
2. Politik hukum pertanahan yang saat ini diimplementasikan di bidang perkebunan belum mampu dan belum memadai sebagai alat/instrumen untuk mencapai tujuan dari politik agraria populis sebagaimana diamanatkan UUPA, bahkan dalam kenyataannya memberi peluang bagi dilaksanakannya politik agraria kapitalis, sebagaimana dilakukan pemerintah Orde Baru yang dengan dalih untuk

⁵¹. Sutandyo Wigjosoebroto "Hukum, Paradidma, Metode, dan Dinamika Masalahnya", Elsam, Jakarta, 2002, hlm 555.

mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat dan tinggi, dengan mengorbankan asas pemerataan pemilikan/penguasaan tanah bagi rakyat tani yang seharusnya dilaksanakan melalui program redistribusi tanah (*landreform*), sehingga terjadi berbagai konflik pertanahan/lahan.

3. Dalam pelaksanaan politik hukum pertanahan, kebijaksanaan negara lebih didasarkan pada politik agraria kapitalis dengan mendasarkan diri pada rumusan yang demikian abstrak dari HMN. Kondisi demikian sangat menguntungkan negara, karena negara dapat dengan leluasa memberikan Hak Guna Usaha kepada berbagai perusahaan perkebunan.
4. Jelas terdapat faktor lain yang sangat mempengaruhi aturan hukum dan kebijaksanaan dalam pelaksanaan politik pertanahan di bidang perkebunan, yaitu konjungtur politik, sebagaimana yang dilakukan oleh rejim Orde Baru yang mempraktekkan politik agraria kapitalis, untuk memperoleh dukungan politik dari berbagai kekuatan sosial, politik dan ekonomi, maupun militer.
5. Reformasi Agraria/ pertanahan termasuk hak-hak atas tanah di bidang perkebunan merupakan suatu keniscayaan. Reformasi tersebut dilakukan dengan melakukan dekonstruksi dan rekonstruksi yang menitik pada seluruh sistem hukum agraria/ pertanahan nasional berdasarkan paradigma-paradigma baru yang nonpositivis dan nondoktrinal yang harus diawali dengan gerakan sosial politik dengan basis pluralisme hukum Indonesia. menuju terbentuknya hukum agrarian/

pertanahan yang demokratis atau berdasarkan demokrasi ekonomi (Indonesia) sebagai salah satu varian demokrasi yang dibangun atas dasar Pancasila dan UUD NRI 1945 dan UUPA yang menjadikan hukum adat sebagai dasar dan hukum agrarian/hukum tanah nasional termasuk hukum perkebunan sebagai salah satu bentuk pemanfaatan tanah.

E. Daftar Pustaka

- Arief, Sritua, *"Ekonomi Kerakyatan Indonesia, Mengenang Bung Hatta, Bapak Ekonomi Kerakyatan Indonesia"*, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2002.
- , dalam Noer Fauzi, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*", dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), *"Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria"*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Balkin, dalam *"Wajah Hukum Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof.Dr.Satjipto Rahardjo,SH"*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Fauzi, Noer, *Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Pasca Kolonial*", dalam Dianto Bachriadi, Erfan Faryadi, et al (Ed), *"Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia : Reformasi Agraria"*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.

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