

SENGKETA PERTANAHAN HAK MASYARAKAT ADAT DENGAN HAK GUNA USAHA (HGU) PERKEBUNAN SAWIT DI KALIMANTAN SELATAN

Fat'hul Achmadi Abby

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, Jl. Brigjend. H. Hasan Basry

Kayutangi Banjarmasin

E-mail: abby_fa@yahoo.co.id,

Abstract

The Issues of indigenous has implications broad because it involves the existence of a group of society who call themselves is the law indigenous society, who felt the rightful owners of the land. The conflict of legal issues or potential conflict in the region of cultivation rights title of oil palm plantations became a serious obstacle in the development of oil palm plantations in South Kalimantan. This study uses research methods of sociology of law (socio-legal research) by using an interdisciplinary approach between aspects of sociological and anthropological research with a normative approach, used the method of qualitative analysis, by deep analysis data and holistic. The consequence of the legal research uses socio-legal paradigm is using normative juridical incorporation method with qualitative sociological methods.

Keywords: Conflict of Land, Rights of Indigenous Peoples, Economic Development.

Abstrak

Permasalahan tentang tanah adat mempunyai implikasi yang cukup luas karena menyangkut eksistensi dari sekelompok masyarakat yang menamakan dirinya masyarakat hukum adat yang merasa paling berhak atas tanah dimaksud. Permasalahan hukum penyebab konflik atau potensi konflik di daerah Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan sawit yang menjadi hambatan serius dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Selatan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian sosiologi hukum (*socio-legal research*) dengan menggunakan pendekatan interdisipliner antara aspek penelitian sosiologis dan antropologis dengan pendekatan normatif, yang memakai cara analisis kualitatif, yakni dengan menganalisis suatu data secara mendalam dan holistik. Konsekuensi dari penelitian hukum yang menggunakan paradigma *socio-legal* adalah menggunakan penggabungan metode yuridis normatif dengan metode sosiologis kualitatif.

Kata Kunci: *Konflik Pertanahan, Hak Masyarakat Adat, Pembangunan Ekonomi.*

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki peluang yang besar dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit, terutama karena ketersediaan sumberdaya alam/lahan,

tenaga kerja, teknologi maupun tenaga ahli. Indonesia perlu memanfaatkan peluang ini dengan lebih baik, mulai dari perencanaan sampai dengan upaya menjaga agar tetap bertahan pada posisi

sebagai *lead country*. Disamping itu, tuntutan akan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan perlu juga menjadi pertimbangan. Tugas ini tentu sangat berat, dan untuk itu perlu dilakukan upaya yang tepat untuk pengembangan agribisnis kelapa sawit Indonesia.

Peluang untuk pengembangan agribisnis kelapa sawit di Kalimantan masih cukup terbuka, khususnya Kalimantan Selatan. Hal ini disebabkan ketersediaan sumberdaya alam/lahan, tenaga kerja, teknologi maupun tenaga ahli yang cukup memadai. Dengan luasnya lahan yang dimiliki Indonesia perlu memanfaatkan peluang ini dengan lebih baik, dengan memberikan kepastian hukum bagi lahan usaha.

Keberadaan masyarakat adat eksistensinya diakui secara konstiusional. Tetapi keberadaan masyarakat adat yang eksistensinya diakui ini pada kenyataannya terkadang kontradiktif jika dihubungkan dengan kepentingan pembangunan dan pemodal yang mengedepankan kepastian hukum dan status hak atas tanah.

Dalam hukum positif di Indonesia, keberadaan masyarakat adat serta hak-hak tradisionalnya diakui oleh Negara. Salah satu prinsip yang mendasar dalam Pasal 18 ayat (2) UUD

1945 hasil amandemen adalah pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, termasuk didalamnya hak-hak atas pengelolaan SDA yang sangat terkait dengan keberadaan masyarakat adat. Namun dalam pelaksanaannya tidak banyak memberikan jaminan hukum yang berkepastian atas hak-hak masyarakat adat dalam pengelolaan SDA, akhirnya masyarakat adat lebih banyak hanya menerima dampak negatif dari pengelolaan SDA.

Persoalan perkebunan sawit dan pertanahan di Kalimantan Selatan khususnya adalah bagaikan dua sisi mata uang dan saling keterkaitan satu dengan yang lain dalam hal pelaksanaan, namun berbeda substansi dari aspek filosofi dan yuridis sehingga benturan-benturan/konflik dalam peksanaanya tidak dapat dihindari, untuk itu diperlukan sinkronisasi yang harmonis antara berbagai peraturan yang mengatur perkebunan sawit, pertanahan, kehutanan, dan hukum lokal (Perda).

Kebijakan perkebunan didasarkan diantaranya pada kebijakan pembangunan nasional, tata ruang wilayah, kesesuaian tanah dan iklim serta ketersediaan tanah untuk usaha

perkebunan. Untuk pelaku usaha perkebunan, dapat diberikan hak atas tanah hak guna usaha. Sedangkan untuk tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, hak penggunaannya harus dimusyawarahkan oleh masyarakat adat setempat.¹

Dalam penggunaan lahan perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Selatan, telah terjadi ketidak pastikan hukum, kebijakan kegiatan HGU perkebunan sawit di Kalimantan Selatan mengalami tumpang tindih dengan hak-hak masyarakat adat yang tentunya menyebabkan konflik dan potensi konflik yang berkepanjangan antara pengusaha dengan masyarakat. Hal ini tentu harus secepatnya dicarikan strategi penyelesaian agar masalah ini tidak berlarut-larut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian sosiologi hukum (*socio-legal research*) dengan menggunakan pendekatan interdisipliner atau “hibrida” antara aspek penelitian sosiologi dengan pendekatan normatif yang memakai cara analisis kualitatif, yakni dengan

menganalisis suatu data secara mendalam dan holistik sebagaimana dikemukakan oleh David M. Fetterman² bahwa “ *this description might include the group’s history, religion, politics, economy and environment*”, dengan kata lain *socio-legal research* merepresentasikan keterkaitan antara konteks dimana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*)³. Hal ini untuk memenuhi kebutuhan akan penjelasan lebih rinci dan cermat terhadap persoalan hukum secara lebih bermakna dengan melakukan perbandingan antara *law in book* dengan *law in action*⁴.

Konsekuensi dari penelitian hukum yang menggunakan paradigma *socio-legal* sebagai paradigma utama adalah menggunakan penggabungan metode yuridis normatif dengan metode sosiologis kualitatif. Sehingga dalam penelitian ini, terlebih dulu akan menganalisis beberapa permasalahan yang terkait dengan judul penelitian dengan peraturan nasional/daerah maupun keputusan instansi terkait atau

¹Supriadi, *Hukum Kehutanan & hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 544.

² David M. Fetterman, *Ethnography Step by Step*, London, Sage Publishing, 1998, hlm. 19

³Sulistiyowati Irianto, Memperkenalkan Studi Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya, Jakarta, Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, Fakultas Hukum UI, 22 April 2009, hlm. 76

⁴*Ibid*, hlm. 175.

kepala daerah (*documentation studies*). Diawali dengan melakukan inventarisasi terhadap bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai usaha pengelolaan sumber daya alam sektor perkebunan di Indonesia. Sebagai negara hukum (*state governed by law*) maka bahan hukum primer pertama adalah Konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar RI terutama pasal-pasal yang mengatur secara normatif tentang Sumber Daya Alam dan pemanfaatannya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, dan diteruskan dengan beberapa undang-undang lain yang terkait seperti; Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan, Undang-undang No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan, Undang- undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dan lain-lain.

Bahan hukum primer diatas kembali didukung oleh penelaahan terhadap bahan hukum sekunder yang berupa buku *textbook*, literatur nasional

maupun luar negeri, tulisan atau pendapat pakar hukum dan perkebunan yang memiliki kompetensi mumpuni tentang aspek hukum perkebunan sawit dan hak-hak masyarakat adat di Indonesia.

Tahap kedua dari penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan data empiris yang diambil dari wawancara semi- terstruktur (*semi-structured interview*) dengan *purposive sample*, *key actors* (informan) dan *focus group discussion*⁵.

1. Wawancara semi-terstruktur yang merupakan penggabungan dari wawancara terstruktur dan tidak terstruktur akan fokus dalam pengambilan informasi yang detail dan mendalam yang didapat dari narasumber (*purposive sample*).
2. *key actors* (informan) akan dipilih secara hati-hati berdasarkan pengetahuan khusus mereka dan informasi yang mereka berikan harus dapat dipercaya (reliabilitas).
3. *focus group discussion* akan dilaksanakan dengan memakai pendekatan partisipatori untuk

⁵ Reza Banakar and Max Travers, "Structured Interviewing". *Socio-Legal Research Methods*. 2nd Ed, United Kingdom, Oxford: OUP, 2005, hlm. 14.

mencandra perspektif masyarakat terhadap isu hukum dan social.

Tempat penelitian di Kabupaten Kotabaru Provinsi Kalimantan Selatan dengan waktu pelaksanaan penelitian selama 1 tahun.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Eksistensi Masyarakat Adat di Indonesia

Sejak tahun 1998 dengan bergulirnya gerakan reformasi telah terjadi perubahan dalam konstitusi dinegara ini, yakni salah satunya dengan di Amandemen UUD 1945. Amandemen terhadap UUD 1945 ini tidak terlepas ketentuan berkaitan dengan keberadaan masyarakat adat, yakni pasca Amandemen UUD 1945 pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat adat semakin ditingkatkan. Tepatnya setelah Amandemen Kedua UUD pada tahun 2000, nilai-nilai tersebut diangkat ke dan dijadikan rumusan pasal tersendiri dalam Batang Tubuh, karena pasca amandemen UUD tidak mengenal lagi penjelasan. Terdapat 2 pasal penting dalam UUD tentang pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya pasca amandemen.

Pertama, Ketentuan Pasal 18B ayat (1)

dan ayat (2) UUD 1945 (amandemen kedua) yang memuat pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak adat yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

2. Hak Adat atas Tanah Kalimantan Selatan

Menurut Maria S.W. Sumardjono, hak ulayat dapat dikatakan ada jika tiga kriteria berikut terpenuhi secara kumulatif:⁶

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- b. Adanya tanah tentang wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup

⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

(*lebensraum*) yang merupakan objek hak ulayat;

- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan diatas.

Menurut pendapat Boedi Harsono,⁷ untuk dapat menyatakan bahwa suatu hak ulayat di suatu tempat tertentu masih eksis, ada tiga unsur pokok yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Unsur masyarakat, yaitu sekelompok orang yang merasa terkait oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari;
- b. Unsur wilayah, yaitu adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut, sekaligus sebagai tempat anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk mengambil keperluan hidupnya sehari-hari dan;
- c. Unsur hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya,

yaitu adanya tatanan hukum adat tentang pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang bersangkutan.

Dari kedua pendapat pakar hukum agraria tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa subjek, objek dan hubungan hukum yang terjadi antara subjek dengan objek tanah adat/ulayat dapat menentukan ada atau tidaknya hak ulayat atas tanah yang bersangkutan. Apabila ketiga unsur tanah kriteria tersebut di atas terpenuhi, maka dapat dikatakan bahwa hak adat/tanah ulayat masih eksis. Karena masih ada, masyarakat hukum adat yang menguasai tanah adat yang bersangkutan dapat menjalankan hak dan kewajibannya, termasuk untuk melakukan proteksi pertahanan terhadap eksistensi tanah adatnya.

Dalam penelitian ini ditemukan adanya hak-hak adat atas tanah yang dikuasai oleh orang bukit yang bersifat komunal, namun hak-hak adat atas tanah yang ada di wilayah ini tidak dapat disamakan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, karena mempunyai ciri dan karakteristik yang berbeda dengan suku-suku lainnya.

⁷ Boedi Harsono. 2002. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan, hlm. 59.

Jika dihubungkan dengan kriteria eksistensi keberadaan hak-hak adat atas tanah, seperti yang telah dijelaskan terdahulu, maka hak-hak adat atas tanah yang ada di Kalimantan Selatan dapat dianalisis sebagai berikut:

2.1. Unsur Masyarakat Adat

Dalam masyarakat suku dayak masih mempunyai nilai-nilai tradisional lembaga adat. *Pertama*, tradisi turun temurun masyarakat suku dayak dalam mengolah ladang adalah dengan menggunakan sistem ladang berpindah. *Kedua*, dalam kelembagaan adat masyarakat suku dayak dipimpin seorang penghulu adat atau kepala adat yang dipilih secara musyawarah oleh tokoh-tokoh adat, tokoh masyarakat dan masyarakatnya sendiri. *Ketiga*, dalam menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi dalam masyarakat setempat masih mempergunakan sistem hukum adat. Lembaga- lembaga ini mempunyai kewenangan dan tugas masing-masing dalam melaksanakan fungsinya, seperti pelaksanaan pernikahan, penyelenggaraan upacara adat (aruh), dan menyelesaikan sengketa yang terjadi dalam masyarakat. Pemberlakuan hukuman dengan menggunakan perhitungan

”*tahil*”⁸ terhadap seseorang yang dinyatakan bersalah, seperti mencuri, menganiaya, berkelahi, dan lain-lain, merupakan salah satu implementasi dari eksistensi lembaga adat pada masyarakat suku dayak.

2.2. Unsur Wilayah

Dalam hubungannya dengan wilayah administrasi desa atau kelurahan yang ada, bahwa pada wilayah masyarakat adat yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan terdapat beberapa varian yang disebabkan oleh perbedaan sejarah dan bubuhan⁹

Suku dayak masing-masing daerah dalam menentukan batas wilayah adatnya, sehingga batas wilayah masyarakat adat berbeda dengan batas wilayah administrasi dan hal ini menjadi masalah tersendiri dalam menentukan wilayah masyarakat adat pada masing-masing kecamatan.

⁸ Yang dimaksud dengan *tahil* adalah perhitungan untuk menentukan sanksi bagi yang dinyatakan bersalah secara adat. 1 *tahil* = 10 piring atau mangkok. Sanksi yang diberikan minimal 3 *tahil* atau setara dengan 30 piring atau mangkok. Bagi masyarakat setempat (Suku dayak), piring atau mangkok dimaknai sebagai sesuatu yang sangat berharga.

⁹ *Bubuhan* (Banjar) adalah konsep yang menunjukkan suatu kelompok dalam masyarakat yang bisa diikat oleh ikatan darah (family), atau darah.

2.3. Perolehan Hak atas Tanah

Bagi Suku dayak yang tinggal dan menetap di dalam dan sekitar hutan, perolehan hak atas tanah erat kaitannya dengan sistem perladangan yang selama ini mereka lakukan. Perolehan hak atas tanah diawali ketika mereka untuk pertama kali membuka dan membakar hutan primer atau hutan skunder untuk dijadikan sebagai tempat berladang. Ketika mereka membuka dan membakar hutan untuk membuat ladang, maka ketika itu pula muncul adanya suatu hak.¹⁰ Demikian seterusnya, sehingga hak atas tanah di beberapa bekas ladang ini melekat sampai kepada ahli waris. Perolehan hak atas tanah dengan cara yang demikian tetap hidup dan berkembang sampai sekarang.

3. Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar RI menentukan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Sumber daya alam termasuk perkebunan kelapa sawit, yang dalam formulasi ketentuan tersebut dirumuskan dengan "bumi dan air dan kekayaan dalam di dalamnya" harus dikuasai oleh negara. Namun dalam Undang-Undang Dasar tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan "dikuasai" oleh Negara¹¹.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria menyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu ada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasca Amandemen UUD 1945 pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat adat semakin ditingkatkan. Ketentuan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD RI

¹⁰ Hak atas tanah ini pada umumnya tidak didukung dengan bukti-bukti formal melainkan hanya sebatas pada penguasaan secara fisik serta pengakuan di antara mereka tanpa di daftarkan sebagaimana lazimnya hak atas tanah yang ada di perkotaan. Di antara mereka jarang terjadi konflik mengenai hak atas tanah. Karena mereka sangat menghormati dan menghargai hak kepemilikan atas tanah.

¹¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara : Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 2

(amandemen kedua) yang memuat pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak adat yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dasar hukum pengakuan dan penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat adat juga diatur dalam Pasal 9 undang-undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha perkebunan sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai

sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah, dan imbalannya.

Adapun Penjelasan Pasal 9 undang-undang tersebut di atas, maka yang dimaksud masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*)
- b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
- c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati;
- e. ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Pasal 35 Undang-undang Nomer 18 tahun 2004, yakni menyatakan : “Penelitian dan pengembangan perkebunan dimaksudkan untuk menghasilkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang dibutuhkan dalam pengembangan usaha perkebunan agar berdaya saing tinggi dan ramah lingkungan dengan menghargai kearifan tradisional dan budaya lokal.” Ketentuan menghargai kearifan tradisional dan budaya lokal dimaksudkan agar penerapan teknologi untuk pengembangan usaha perkebunan di suatu wilayah dapat bersinergi dengan kebiasaan, tradisi, adat, agama, dan budaya setempat sehingga dapat diterima oleh masyarakat agar mencapai hasil yang optimal.

Mengingat kondisi dari bangsa dan negara kita maka penguasaan sumber daya alam, khususnya perkebunan kelapa sawit sebagaimana ditentukan dalam berbagai ketentuan tersebut di atas memerlukan adanya desentralisasi dalam penguasaan sumber daya tersebut dengan memberikan kewenangan kepada daerah-daerah otonom untuk turut melakukan penguasaan terhadap sumber daya yang ada di daerahnya. Hal demikian sebenarnya sudah ditegaskan dalam

Undang-Undang No.5 Tahun 1960 yang menegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) bahwa Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan ini maka pelaksanaan hak menguasai negara atas sumber daya alam dari pemerintah pusat dapat dilimpahkan melalui dua jalur yaitu¹²:

1. Pelimpahan secara formal kepada daerah-daerah otonom yang tentunya meliputi Provinsi dan Kabupaten.
2. Pelimpahan secara fungsional kepada masyarakat-masyarakat hukum adat yang tersebar di berbagai kawasan.

Berdasarkan kewenangan otonomi daerah tersebut, Pemerintah daerah provinsi Kalimantan Selatan terus memprioritaskan perkebunan sawit sebagai komoditi unggulan daerah. Pada tahun 2008 saja Kalimantan Selatan sudah memproduksi 386.738 ton minyak kelapa sawit dengan lahan yang

¹² Muhammad Bakir, *Op.cit.*, hlm. 37.

sudah digunakan sebanyak 290.852 hektar (ha).¹³ Keberhasilan di bidang perkebunan sawit ini tentu harus terus dikembangkan agar mampu meningkatkan perekonomian rakyat.

Akan tetapi kurangnya kepastian hukum dalam ranah industri sawit mengakibatkan ketidakpastian dalam berusaha sehingga selain merugikan para pengusaha, juga merugikan Negara dan masyarakat luas. Kebutuhan Kalimantan Selatan akan kepastian hukum dalam pengelolaan industri sawit, utamanya dalam perlindungan terhadap kepentingan hak adat serta keberlangsungan perusahaan sawit dalam menjalankan usahanya demi meningkatkan pertumbuhan ekonomi umumnya serta meningkatkan pula kesejahteraan masyarakat sekitar. Hal tersebut tidak akan tercapai apabila konflik tumpang tindih hak-hak adat masyarakat dengan perusahaan sawit yang telah mendapatkan ijin usaha dari pemerintah.

4. Pemberian Hak atas Tanah bagi Usaha Perkebunan Dihubungkan dengan Hak Menguasai oleh Negara

Hak atas tanah yang diberikan

¹³ Statistik Perkebunan Indonesia 2008-2010 Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan.

bagi usaha perkebunan merupakan implemetasi dari kewenangan negara untuk menguasai dan juga merupakan kewenangan negara sebagai kekuasaan bangsa Indonesia untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.¹⁴ Di samping itu merupakan kewenangan negara untuk mengatur dan menentukan hubungan-hubungan dan perbuatan- perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Artinya bahwa negara memiliki kewenangan secara normatif untuk mengatur, perencana, pelaksana dan pengendali kegiatan- kegiatan berupa penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya agraria lainnya.

Pemberian hak atas tanah bagi usaha perkebunan mengandung arti bahwa negara bukanlah sebagai pemilik sumber daya agraria khususnya lahan perkebunan berupa tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia, melainkan hanya sebagai penguasa. Dalam kaitannya dengan kewenangan negara untuk menguasai maka walaupun negara hendak dikatakan sebagai pemilik maka harus dipahami dalam

¹⁴ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA

koteks hukum publik (*publiekrechtstelijk*) bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam pengertian yang bersifat keperdataan (*privaatrechtstelijk*).¹⁵

Implementasi dari hak menguasai negara berupa pemberian hak bagi usaha perkebunan diarahkan untuk menciptakan kesejahteraan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan konsekuensi logis dari adanya istilah dikuasai negara. Kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh negara menyangkut pemberian hak bagi usaha perkebunan hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan negara. Apabila hal ini tidak ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat maka negara tidaklah mempunyai kewenangan menguasai sumber daya agraria yang menjadi milik bangsa Indonesia berdasarkan hak bangsa yang terdapat dalam Pasal 1 UUPA. Keterkaitan antara hak menguasai negara dengan

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:¹⁶

1. segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Menurut Bagir Manan menyangkut dasar bagi negara menguasai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidaklah cukup terlalu menekankan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai dasar dari menguasai oleh negara. Pemahaman ini

¹⁵ Ayamiseba, *Kedudukan Hak Ulayat dalam Rangka Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum*, Disertasi S3 Universitas Padjadjaran Bandung, 2004, hlm. 180

¹⁶ Ida Nurlinda, *Op.cit*, hlm. 63

menurut Bagir Manan dapat menyesatkan karena pemahaman hak menguasai Negara dapat bergeser dari *beheersdaad* menjadi *eigensdaad*, yang apabila dikuasai oleh Negara lebih diartikan sebagai *eigensdaad*.¹⁷ Jika hal demikian terjadi maka tidak akan ada jaminan bagi terwujudnya tujuan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pemahaman ini sangat penting untuk selalu mengukur pelaksanaan atau penyelenggaraan hak menguasai Negara untuk tujuan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁸

Berkenaan dengan pemberian hak atas tanah bagi usaha perkebunan berupa HGU hanya diberikan untuk usaha pertanian, sehingga tidak dimungkinkan dirubah lagi peruntukannya. Misalnya HGU yang diberikan kepada suatu pihak adalah izin usaha pertanian kemudian karena suatu sebab dirubah menjadi usaha lainnya, maka mengakibatkan HGU yang telah diberikan tersebut dapat dicabut kembali oleh instansi yang berwenang. Sebenarnya HGU yang terdapat dalam Pasal 28 UUPA tersebut

adalah sebagai pengkhususan dari Pasal 7 UUPA yang berbunyi: “Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.¹⁹ Hal ini lebih jelas terlihat oleh karena usaha pertanian tidak mungkin di atas areal yang kecil.

Uraian di atas menggambarkan bahwa pemberian hak atas tanah bagi perusahaan perkebunan diartikan sebagai implementasi dari hak menguasai oleh negara atas tanah sebagai kekayaan nasional yang ditujukan untuk menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia sebagai kewajiban negara untuk menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan umum. Hakekat sifat dari hak menguasai oleh Negara adalah membangun, mengusahakan, memelihara dan mengatur hidup bersama dengan mengingat adanya berbagai kepentingan dalam Negara.

5. Pemberian HGU di atas Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

HGU adalah hak yang memberikan wewenang untuk

¹⁷ Bagir Manan, *Berberapa Catatan atas RUU tentang MIGAS, Makalah pada Diskusi Panel RUU Migas*, Unpad, Bandung, 1999, hlm. 1

¹⁸ Ida Nurlinda, *Op.cit*, hlm. 63

¹⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 85.

mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1) UUPA). HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 ha, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman (Pasal 28 ayat (2) UUPA). HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 28 ayat (3) UUPA). HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat (1) UUPA). Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk jangka waktu paling lama 35 tahun (Pasal 29 ayat (2) UUPA) dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat (3) UUPA) serta dapat diperbaharui, yaitu diberikan kembali selama 35 tahun (Pasal 8 ayat (2) PP No. 40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah). Untuk kepentingan penanaman modal permintaan perpanjangan atau pembaharuan HGU dapat dilakukan sekaligus (Pasal 11 ayat (1) PP No. 40/1996).

Pemberian HGU bagi perusahaan perkebunan di atas tanah hak ulayat

masyarakat adat yang terjadi sampai saat ini dapat dideskripsikan bahwa pemerintah dalam pengimplementasikan hak menguasai oleh negara dengan tujuan tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat cenderung mengabaikan perlindungan dan pengakuan hak ulayat masyarakat adat. Keterkaitan antara norma hak menguasai oleh negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan menimbulkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

Perselisihan mengenai tanah antara rakyat dan pemerintah secara umum telah terjadi karena pandangan yang berbeda mengenai konsep hak atas tanah terutama menyangkut pemberian HGU dan perpanjangan HGU di atas hak ulayat masyarakat adat. Pemerintah memandang mempunyai hak untuk mengatur hak-hak yang dapat dipunyai, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah.

Masyarakat adat memandang tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap atau menguntungkan apabila digarap secara produktif (sumber kehidupan), masyarakat tradisional menganggap tanah sebagai suatu kekayaan yang sakral (pusaka). Perbedaan pandangan ini bukanlah hak yang baru karena telah terjadi sejak masa dahulu. Frekuensi perselisihan telah meningkat sehubungan dengan pertumbuhan penduduk sementara tanah relatif tetap terbatas luasnya.

Pemberian HGU bagi usaha perkebunan sebelum lahirnya UUPA yakni berdasarkan hak *erfpacht*, berdasarkan hak ini maka tanah-tanah perkebunan begitu luas dari sejak awal mulanya sehingga tanah-tanah tersebut

tidak mempunyai batas-batas yang nyata. Akibat dari begitu luasnya tanah yang dimiliki oleh perusahaan perkebunan mengakibatkan masyarakat yang mengambil alih tanah-tanah yang belum dibuka, sering sekali tidak mengetahui telah adanya hak atas tanah tersebut berdasarkan hak *erfpacht*. Masyarakat membuka dan menggarapnya bertahun-tahun, dan percaya bahwa mereka memiliki tanah tersebut berdasarkan hukum adat. Sebagai akibatnya menimbulkan kesenjangan sosial termasuk kesenjangan ekonomi antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat adat pemegang hak ulayat, perselisihan-perselisihan kemudian terjadi antara pemilik perkebunan dan para petani khususnya masyarakat adat yang secara *legal unity* memanfaatkan tanah sebagai sumber kehidupan dan menganggap tanah sebagai suatu kekayaan yang sakral (*magis relegius*). Masyarakat adat dapat terbentuk karena geologis maupun faktor territorial.²⁰

Akibat hukum yang timbul atas pemberian HGU bagi perusahaan perkebunan diatas hak ulayat

²⁰ Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, cetakan kedua belas, Jakarta, 2003, hlm. 23-27

masyarakat adat yang tidak memberikan perlindungan hak-hak masyarakat berupa pemanfaatan tanah bagi usaha perkebunan adalah timbulnya ketidakadilan.

Permen Agraria No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, mengandung arti bahwa secara langsung dan jelas negara telah mengakui hak ulayat masyarakat adat, salah satunya di Pasal 1, ayat 1 yang menyatakan, "dimana hak ulayat atau yang serupa itu dari masyarakat hukum adat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumberdaya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah bersangkutan".

Disamping itu, indikator lainnya menyangkut pemahaman atau persepsi yang keliru terhadap arti pentingnya tanah dalam kehidupan masyarakat dengan memanfaatkan tanah sebagai

komoditi ekonomi semata, telah memicu konflik sosial yang mengganggu jalannya pelaksanaan pembangunan khususnya dalam pemberian HGU bagi perusahaan perkebunan. Salah satu permasalahan di bidang pertanahan yang menonjol dalam empat tahun terakhir ini adalah konflik sosial di atas tanah perkebunan.

Konflik antara rakyat dan perkebunan telah dirasakan dampaknya terhadap lingkungan kerja, terhadap investasi maupun penerimaan Negara. Pendudukan tanah-tanah perkebunan oleh masyarakat secara paksa telah mengakibatkan rusaknya lingkungan hidup, konflik antara masyarakat dan karyawan perkebunan, mengganggu ketenangan dan keamanan kerja, pada lingkungan kerja perkebunan tersebut. Tidak adanya rasa aman dan ketenangan dalam bekerja lebih lanjut mengakibatkan hasil-hasil perkebunan yang belum layak panen terpaksa di panen lebih awal untuk menghindari dari penjarahan.

Perusahaan Perkebunan dalam mengelola usaha perkebunan terpaksa harus menghadapi permasalahan konflik tanah hak guna usahanya dengan masyarakat yang melakukan penggarapan di dalam areal lahan

perkebunan berdasarkan atas Hak Guna Usaha (HGU).

6. Hak Guna Usaha (HGU) dalam Pengelolaan Perkebunan.

UUPA yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960, merupakan suatu produk hukum yang sekaligus mencakup pengaturan baru perundang-undangan di bidang pertanahan di Indonesia dan juga sebagai suatu *landreform*. Terbentuknya UUPA adalah konsekuensi dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yaitu dalam rangka menciptakan unifikasi Hukum Agraria yang berlaku untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam memori penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa tujuan UUPA adalah:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk

memberikan kepastian hukum.²¹

Menurut bunyi Pasal 28 UUPA di atas, dapat dipahami bahwa HGU itu hanya dapat diberikan terhadap tanah-tanah langsung yang dikuasai oleh negara, jadi tidak dapat atas suatu perjanjian dengan pemilik tanah hak milik atau hak lainnya. Menurut penjelasan UUPA, maka Hak Guna Usaha ini sebagai hak-hak baru guna memenuhi kebutuhan masyarakat modern dan hanya diberikan atas tanah yang dikuasai oleh negara.

KESIMPULAN

Pengelolaan usaha perkebunan di atas hak ulayat menimbulkan berbagai sengketa pertanahan, salah satu sengketa yang muncul yakni diabaikannya hak-hak masyarakat hukum adat dalam pemberian hak usaha bagi perusahaan perkebunan yang diberikan kewenangan kepada pemerintah oleh Negara dalam menjalankan konsep hak menguasai negara. Pemberian izin berupa HGU bagi perusahaan perkebunan di atas hak ulayat masyarakat adat dapat melahirkan konflik pertanahan yang berkepanjangan bukan hanya konflik

²¹ A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 8.

menyangkut status kepemilikan lahan (pengakuan terhadap hak ulayat) melainkan konflik sosial atas pemanfaatan lahan. Lahirnya konflik yang berkepanjangan berakibat menghambat investasi dalam bidang ekonomi.

Akibat dari sengketa tersebut tujuan dari hukum dan pemanfaatan kekayaan nasional untuk mewujudkan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia tidak akan terwujud yang seharusnya dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Penyelesaian sengketa pertanahan atas pengelolaan usaha perkebunan di atas hak ulayat masyarakat adat diarahkan melalui terjalinnya kemitraan atas pemanfaatan lahan pertanian antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat adat dalam rangka terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dengan menempatkan pemerintah selaku mediator untuk terciptanya kesejahteraan rakyat Indonesia.

SARAN

Pemberian HGU bagi usaha perkebunan oleh pemerintah harus berlandaskan pemahaman secara komprehensif pada setiap struktur dan

keberadaan hak ulayat masyarakat yakni kearifan lokal dan pengakuan terhadap hak ulayat adat sehingga sengketa-sengketa pengelolaan usaha perkebunan tidak timbul dan terciptanya keteraturan serta ketertiban sebagai tujuan hukum. Diperlukan peraturan Daerah (Perda) terkait dalam penentuan wilayah-wilayah hak ulayat. Menyangkut kebijakan pertanahan di daerah dalam pemberian HGU bagi perusahaan perkebunan dengan menerapkan pola kemitraan dengan masyarakat adat

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, Alumni, Bandung, 1982.
- _____, 1984, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- Ayamiseba, 2004, *Kedudukan Hak Ulayat dalam Rangka Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum*, Disertasi S3 Universitas Padjadjaran Bandung.
- Bagir Manan, 1999, *Berberapa Catatan atas RUU tentang MIGAS*, Makalah pada Diskusi Panel *RUU Migas*, Unpad, Bandung.
- Boedi Harsono. 2002. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan*

- Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Bushar Muhammad, 2003, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, cetakan kedua belas, Jakarta.
- David M. Fetterman, 1998, *Ethnography Step by Step*, London, Sage Publishing.
- Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, 2007.
- Reza Banakar and Max Travers, 2005, *“Structured Interviewing”*. *Socio-Legal Research Methods*. 2nd Ed, United Kingdom, Oxford: OUP, 2005.
- Supriadi, 2010 *Hukum Kehutanan & hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sulistyowati Irianto, 2009, *Memperkenalkan Studi Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya*, Jakarta, Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, Fakultas Hukum UI.
- Statistik Perkebunan Indonesia 2008-2010 Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Peraturan Perundang-Undangan**
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
tentang UUPA

