

HAK GUNA USAHA DAN KEPENTINGAN PEMBANGUNAN DAERAH UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Abd. Rahim¹, Triono Eddy², Ida Nadirah³

¹Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

²Dosen Program Doktor Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

³Dosen Program Doktor Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

rahim270767@gmail.com (Corresponding Author)

ABSTRAK

Hukum Agraria memungkinkan pemberian hak atas tanah yang bersifat individual dengan luas yang besar dan jangka waktu lama dengan title Hak Guna Usaha (HGU) yang mengadopsi Hak Erfpacht dari KUH Perdata berprinsip individualis dan kapitalis, namun dengan pengaturan dalam UUPA, HGU didasarkan pada hukum adat dengan prinsip komunalistik-religius, yakni HGU tidak semata-mata milik privat tetapi merupakan bagian dari hak bersama dalam lingkup hak menguasai negara yang pemanfaatannya selain untuk kepentingan usaha pribadi/korporasi juga ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Akan tetapi dalam praktek, pemberian HGU kembali menampakkan wajah individualis-kapitalis dengan monopoli HGU kepada perusahaan swasta dan relatif kecil kepada koperasi, sehingga menimbulkan ketimpangan, kemiskinan, sengketa dan praktek korupsi. Untuk itu perlu dilakukan reposisi norma dan pelaksanaan pemberian HGU berorientasi kerakyatan yang berkeadilan dengan memberikan peran kepada pemerintah daerah dalam rangka mengakomodir kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dengan cara mengurangi monopoli pemilikan tanah oleh perusahaan swasta, mengatur kembali pembatasan luas maksimum tanah HGU; memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah melalui penyediaan fasilitas umum dan sosial serta penyesuaian rencana tata ruang; Kebijakan pemberian fasilitasi pembangunan kebun (plasma) kepada masyarakat sebesar 20% dan pemberian *Corporate Social Responsibility* (CSR); desentralisasi bagi hasil perkebunan dan optimalisasi pendapatan Daerah dari sektor perpajakan seperti PBB, BPHTB dan PPh bersumber dari pemegang HGU, sehingga pemanfaatan tanah HGU benar-benar untuk kemanusiaan yang adil dan beradab.

Kata kunci: *Hak Guna Usaha, Pembangunan Daerah, Kesejahteraan rakyat.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak Guna Usaha (HGU) sebagai salah satu hak atas tanah yang ada dalam Hukum Agraria menjadi pembicaraan yang populer (*viral*) dalam gelaran debat pemilihan presiden tahun 2014 dan 2024 ini terkait dengan pemilikan tanah calon presiden Prabowo Subianto yang disebut seluas 340.000 Hektar (220.000 hektar di Kalimantan Timur dan 120.000 Hektar di Aceh Tengah) kemudian diakui oleh Prabowo bahwa data luas tanahnya hampir 500.000 Hektar (Kompas.com, 8 Januari 2024).

Pemilikan hak atas tanah yang sangat luas tersebut banyak dipertanyakan mengenai perolehannya, perbandingan atau ketimpangan dengan pemilikan tanah rakyat

petani dan prajurit TNI, status hak atas tanahnya yang disebut tanah negara dan kontribusinya untuk kesejahteraan rakyat.

Pemegang HGU diberi kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut untuk kepentingan privatnya guna memenuhi kebutuhan kehidupannya dengan catatan bahwa prinsip pemanfaatannya juga harus memperhatikan kepentingan publik berupa kesejahteraan bersama masyarakat, tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang-orang untuk menindas dan memeras orang lain (RM. A.B. Kusuma, 2009, hlm. 434). Untuk menjamin berlangsungnya kepentingan privat sekaligus kepentingan publik tersebut maka negara harus hadir dengan melakukan pengaturan sedemikian rupa melalui kewenangan yang disebut dengan hak menguasai negara atas tanah.

Kekuasaan negara atas tanah bukan dalam pengertian memiliki sebagaimana yang pernah berlaku di zaman penjajahan dengan pernyataan domein, tetapi merupakan kewenangan negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengatur dalam hal membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan (*use*) persediaan (*reservation*) dan pemeliharaan (*maintenance*) dari tanah, termasuk menetapkan hak-hak yang dapat dikembangkan dari hak menguasai dari negara (AP Parlindungan, 1998, hlm. 44).

Berdasarkan kewenangan dari hak menguasai negara tersebut, diterbitkan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya termasuk mengatur prosedur pemberian HGU kepada perorangan atau badan hukum dan secara formal diberikan peran kepada pemerintah daerah dalam hal perolehan dan pemberian haknya, dengan maksud agar kepentingan daerah dalam pemanfaatan tanah HGU dapat mensejahterakan rakyat.

B. Rumusan Masalah

Terdapat permasalahan yang diambil dalam penelitian ini, Bagaimana peran pemerintah daerah dalam pemberian HGU dalam rangka mengakomodir kepentingan pembangunan untuk tujuan mensejahterakan masyarakat di daerah, khususnya di sekitar letak tanah HGU tersebut.

C. Metode Penelitian

Suatu penelitian tidak dapat dikatakan penelitian apabila tidak memiliki metode penelitian (Koto, 2021). Metode penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan tertentu. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara alami, baik kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental dan non-eksperimental, interaktif dan non-interaktif (Koto, 2020). Metode Penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data skunder (Koto, 2022). Analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif yang digunakan untuk menjelaskan peristiwa hukum, bahan hukum atau produk hukum secara rinci untuk memudahkan hukum penafsiran (Zainuddin & Ramadhani, 2021). Analisis bahan hukum adalah dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis method*) yang dilakukan oleh menguraikan materi peristiwa hukum atau produk hukum secara rinci untuk memudahkan penafsiran dalam diskusi (Ramadhani, 2020). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan masalah, yaitu dengan pendekatan hasil dari kajian empiris teoritis dengan melihat berbagai pendapat para ahli, penulis dan kajian

hukum dan peraturan yang berkaitan dengan masalah berdasarkan prinsip hukum dan merumuskan definisi hukum (Ramadhani, 2021). Dalam penelitian kualitatif, proses perolehan data sesuai dengan tujuan penelitian atau masalah, dipelajari secara mendalam dan dengan pendekatan holistic (Rahimah, Koto, 2022).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum HGU

Pada dasarnya corak perekonomian bangsa Indonesia bersifat agraris atau mengandalkan sektor pertanian dan mayoritas penduduknya hidup dari lapangan pertanian yang berdiam di pedesaan dalam tatanan hukum adat dengan mengandalkan tanah sebagai faktor produksi yang sangat penting, sungguhpun bangsa kita dahulu pernah juga disebut sebagai negara maritim (Kompas.com, 12 Desember 2019)

Belakangan dengan kedatangan penjajah yang membawa sistem hukum barat, berkembang penguasaan tanah dalam skala luas oleh perusahaan-perusahaan asing untuk kepentingan penjajah, sehingga ketika kita memproklamkan kemerdekaan dan merumuskan konstitusi, maka salah satu pasal konstitusi mengatur pemilikan dan penguasaan tanah, yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yakni “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Muhammad Hatta menyebut “dikuasai oleh Negara” tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemen, lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada pembuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula “penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal. (Muhammad Hatta, 1980, hlm. 28)

Untuk menjalankan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lazim disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dalam Pasal 2 diatur hak menguasai negara, salah satu kewenangannya mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah (aspek publik), yang selanjutnya melahirkan penguasaan atas tanah oleh perorangan (aspek perdata), serta bila mendapat legitimasi menimbulkan penguasaan yuridis yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik dan yuridis tanah yang dihaki. (Boedi Harsono, 2003, hlm 23)

Pasal 4 UUPA mengatur adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain yang memberi wewenang untuk mempergunakan tanah tersebut sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dengan jenis hak atas tanah yang ditentukan dalam Pasal 16 UUPA adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak Guna Usaha disebut sebagai hak untuk mengusahakan tanah yang dapat diberikan kepada warga negara atau badan hukum/perusahaan dengan jangka waktu tertentu dan luasan tertentu untuk usaha pertanian, perikanan dan peternakan, dengan kemungkinan penanaman investasi modal yang layak dan teknis perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman (Pasal 28-34 UUPA)

Tujuan pemberian HGU selain untuk pengembangan usaha bagi perorangan dan badan hukum, juga haruslah untuk kesejahteraan rakyat sesuai tujuan pengelolaan keagrariaan yang dikonstatir Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA, serta dibuat norma yang mengatur secara materil dan formil berupa aturan pelaksanaan yang secara khusus

diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah dan telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Kemudian dilengkapi dengan aturan organiknya berupa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 7 tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha, serta Nomor 18 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

B. Kepentingan Pembangunan Daerah

HGU dimungkinkan diberikan dengan tanah yang sangat luas yang tentunya harus dibarengi dengan investasi modal yang besar dan perusahaan yang bonafid. Oleh karena itu pengembangan usaha di sektor pertanian, peternakan dan perikanan tersebut secara obyektif membutuhkan persyaratan tertentu terutama ketersediaan lahan, investasi, sumber daya manusia, lingkungan, teknis budidaya, manajemen dan lain-lain. Terhadap ketersediaan lahan menyangkut luas, letak, kesuburan, tekstur, keterjangkauan dan sosial-kultural, termasuk aspek legalitasnya berupa pemberian status hak atas tanahnya berupa HGU.

Secara historis HGU berasal dari Hak Erfpacht yang ada dalam KUH Perdata yang diberlakukan di era penjajahan dengan semangat kapitalisme, liberalism dan individualisme, kemudian diadopsi dalam UUPA, namun dengan pondasi hukum adat, prinsip komunalistik-religius dan berfungsi sosial, yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern, menyerap tenaga kerja dan investasi yang besar, serta organisasi yang secara teknis dan managerial dapat mengembangkan usahanya, termasuk usaha patungan dengan orang atau badan hukum asing. (AP Parlindungan, 1998, hlm. 170)

HGU merupakan salah satu dari hak atas tanah yang bersifat individual diatur dalam pasal 16 UUPA dan merupakan *derivatif* dari Hak Bangsa (Pasal 1 UUPA) dan Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA), artinya meminjam istilah Kurnia Warman, disebut sebagai *kondensasi*, atau proses perubahan hak bangsa menjadi Hak Menguasai Negara lalu menjadi hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara, badan hukum dan Masyarakat hukum adat. (Kurnia Warman, 11 Juni 2022 (virtual), hlm. 25)

HGU bersama Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan hak baru dalam UUPA. Disebut hak baru karena tidak dikenal dalam Hukum Adat dan khusus diadakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat modern yang mementingkan penggunaan tanah daripada sekedar memiliki tanah semata, yang di-introdukir dari lembaga hukum asing guna memperkaya hukum tanah nasional. (Boedi Harsono, 2003, hlm. 211)

Dengan pengaturan HGU dalam UUPA tersebut maka terjadi pergeseran prinsip kapitalisme dan individualisme dari hak Erfpacht digantikan dengan prinsip Hukum Agraria Indonesia yang didasarkan pada konsepsi hukum adat yang bersifat *komunalistik religius*, yang pada prinsipnya menganut hak bersama warga negara dalam pemilikan tanah, namun memungkinkan pemilikan tanah secara individual yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan, dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersifat keagamaan atau pengakuan tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Sekalipun HGU dikatakan sebagai hak baru dalam UUPA, namun karena UUPA berdasarkan Hukum Adat maka asas-asas hukum adat antara lain asas kemasyarakatan, pemerataan, keadilan sosial dan religiusitas, harus dilekatkan pada lembaga hukum baru (HGU) dimaksud, sekaligus mengikis prinsip individualisme yang bersifat mutlak yang dianut oleh Hak Erfpacht.

Memori Penjelasan UUPA menyatakan tidak beralasan bila HGU disamakan dengan Hak Erfpacht yang dikenal dalam Hukum Barat, sebab dengan konsepsi hak atas tanah yang berdasar pada hukum adat dengan *komunalistik-religius* mempunyai hakekat dan sifat yang prinsipil berbeda dengan Hak Erfpacht, apalagi Hak Erfpacht sebagai lembaga hukum tidak berlaku lagi sejak tanggal 24 September 1960 dengan dihapuskannya Buku-II BW, sedang sebagai hubungan hukum konkrit, Hak Erfpacht telah dikonversi menjadi HGU sesuai Ketentuan Konversi UUPA (Boedi Harsono, *ibid*, hlm. 212)

Konsekwensi dari prinsip komunalistik-religius dari HGU, maka sekalipun HGU diberikan untuk mengusahakan tanah dalam skala luas, dalam konteks UUPA haruslah dalam kerangka usaha bersama yang didasarkan atas kepentingan bersama dalam bentuk koperasi atau bentuk gotong-royong lainnya berwujud kelompok tani (AP. Parlindungan, 1993, hlm. 84), termasuk perusahaan negara yang bekerja sama dengan asing (Pasal 12), meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat, mencegah adanya monopoli swasta (Pasal 13), memperhatikan pihak ekonomi lemah (Pasal 15), dilakukan pembatasan luas pemilikan tanah (Pasal 7 dan 17), didaftarkan untuk kepastian hukum (Pasal 19) penerapan fungsi sosial (Pasal 6), berdasar pada hukum adat dan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Pasal 5) dan mewujudkan penjelmaan dari Pri-ketuhanan, Pri-kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan sosial sebagai asas kerohanian negara (konsideran "berpendapat" huruf a dan c UUPA), sehingga disebut UUPA mengandung nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan kehidupan yang berprikemanusiaan dan berkeadilan sosial (Lutfi I Nasution, 2002, hlm. 76)

Akan tetapi pada kenyataannya belakangan ini, proses kondensasi dari HGU cenderung kembali kepada gejala individualisasi yang mengutamakan pemberiannya kepada perseorangan dan badan hukum swasta dengan alasan investasi, sehingga masih menunjukkan wajah yang sama dengan Hak Erfpacht yang berwatak individualis dan kapitalis.

Sungguhpun Hak Erfpacht telah dikonversi menjadi HGU, namun pemilik perusahaan asing sebagai bekas pemegang Hak Erfpacht relatif tidak berubah kecuali perusahaan yang terkena nasionalisasi dengan Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda, sehingga peraturan, budaya dan kebijakan operasional masih dengan kultur feodal di dalam lingkungan perkebunan. Selain perkebunan yang sudah ada sejak zaman kolonial Belanda, saat ini juga banyak berkembang perusahaan perkebunan swasta asing dan nasional. Era globalisasi yang melanda Indonesia memungkinkan investasi asing mengalir ke dalam negeri. Hal ini sebagai konsekwensi dari perkembangan kekinian bahwa globalisasi merupakan proses pembentukan sistem kapitalisme dunia. (M. Solly Lubis, 2011, hlm 221)

Perkembangan terakhir, pengaruh kapitalisme dalam kepemilikan tanah dengan HGU tampak pada penerbitan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Cipta Kerja dan turunannya berupa Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yang memberikan fasilitas kemudahan dalam perolehan tanah dengan HGU, yakni dapat diberikan dengan luas tak terbatas, jangka waktu berlaku hanya yang panjang, yakni diberikan pertama kali 35 tahun dan diperpanjang 25 tahun serta diperbaharui 35 tahun (total 95 tahun), bahkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2023 jangka waktu HGU selama 190 tahun, walaupun khusus di Ibu Kota Nusantara (IKN).

Kondisi tersebut menunjukkan adanya keberpihakan kepada pemilik modal besar (kapitalis), diperkuat dengan data yang ada, HGU lebih banyak diberikan kepada perusahaan swasta, relative sedikit yang diberikan kepada masyarakat banyak melalui koperasi. Data pemilikan tanah, khususnya di sektor perkebunan saat ini secara nasional didominasi oleh perusahaan besar swasta yaitu 8,42 juta Ha (55,8%), perkebunan rakyat 6,08 juta Ha (40,34%) dan perkebunan besar negara seluas 579,6 Ha (3,84%) (Databoks,katadata.co.id, 31-01-2022) demikian juga di Provinsi Sumatera Utara tahun 2023 menunjukkan adanya monopoli perusahaan perkebunan swasta dalam pemilikan tanah dengan HGU yakni sebanyak 879 bidang tanah dengan luas 826.057,02 Ha (65%); perusahaan negara 349 bidang seluas 439.257,97 Ha (34,5 %), perusahaan daerah 6 bidang seluas 6.272,50 Ha (0,47 %), sedang rakyat perorangan hanya 3 bidang seluas 7,49 Ha (0,03 %) (Data Kanwil BPN Sumut, 04-04-2023), sehingga dengan komposisi tersebut dapat ditafsirkan pemilikan tanah rakyat sebagian besar telah beralih kepada perusahaan besar swasta (ekonomi kapitalis).

Keadaan yang demikian bertentangan dengan nilai keadilan sosial dalam Pancasila dan nilai komunalistik-religius yang dibangun oleh UUPA dengan dasar hukum Adat, sehingga akhirnya dapat disaksikan bahwa di lingkungan perusahaan perkebunan yang terlihat sejahtera hanya pemilik perusahaan, sedangkan karyawan dan masyarakat di daerah hidup dalam kemiskinan.

Selain itu kehadiran badan hukum/perusahaan besar yang diberikan HGU yang seharusnya mendukung pembangunan daerah, tidak jarang justru menjadi pemicu permasalahan di daerah berupa pengambilalihan tanah rakyat dengan berbagai cara sehingga menimbulkan kesenjangan ekonomi, kemiskinan dan sengketa pertanahan, serta tindakan korupsi dari pejabat daerah.

Kesenjangan ekonomi misalnya terlihat dari data ketimpangan pemilikan tanah, sebagaimana yang disampaikan Anwar Abbas (Wakil Ketua MUI) pada acara kongres ekonomi umat II MUI, 13 Desember 2021 bahwa indeks gini rasio pertanahan yang sangat memprihatinkan yakni 0,59.%, artinya 1.% penduduk menguasai 59.% lahan di negeri ini, sementara yang jumlahnya 99.% hanya menguasai lahan 41.% (VOI.id, 13-12-2021), hal tersebut diakui juga oleh Sofyan Djalil (mantan Menteri ATR/kepala BPN) bahwa tingkat kepemilikan tanah di Indonesia belum adil, terlihat dari indeks gini rasio kepemilikan tanah yang berada di 0,54-0,67.%, artinya kelompok kecil kota banyak menguasai tanah.(detikFinance, 11-12-2020)

Selanjutnya ketimpangan pemilikan tanah menimbulkan kesenjangan sosial dan kemiskinan, sebab dengan hanya memiliki tanah yang sedikit, rakyat dipaksa lagi untuk menyerahkan tanahnya kepada perusahaan, sehingga rakyat tidak punya akses lagi untuk mensejahterakan hidupnya, dengan diserahkannya tanah miliknya, rakyat yang semula pemilik tanahnya hanya hidup sebagai buruh, yang kehidupannya akan terus miskin, maka tidaklah heran jika berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) angka kemiskinan di Indonesia masih tinggi, yaitu 27,76 juta orang miskin atau sekitar 10,7 % dari jumlah penduduk Indonesia, sekitar 17,28 juta penduduk miskin itu ada di pedesaan dan 10,49 juta orang ada di perkotaan (DetikFinance, ibid)

Adanya ketimpangan pemilikan tanah yang kemudian memunculkan kemiskinan di daerah sekitar perkebunan, pada gilirannya masyarakat merasa diabaikan dan dirampas hak atas tanahnya serta melakukan perlawanan baik kepada pemerintah maupun korporasi, sehingga menimbulkan sengketa pertanahan, hal tersebut dibuktikan dengan data yang dirilis Komnas HAM, tahun 2019 terdapat 700-800 aduan dan terselesaikan sekitar 200-300 aduan dan sengketa terbanyak berada di wilayah Sumatera Utara serta

rata-rata terjadi antara petani dengan perkebunan karena berkaitan dengan tanah perkebunan (komnasham.go.id, 05-03-2019) Demikian juga dengan data tahun 2022, Komnas HAM mencatat konflik agraria menjadi kasus yang paling banyak diadukan dan banyak dari laporan tersebut yang disebabkan oleh kebijakan dan tata kelola agraria (Tempo.co, 10-12-2022) selama periode 2021-2022 juga kasus agraria paling banyak diadukan jumlahnya lebih dari 300 pengaduan dan korporasi yang banyak diadukan masyarakat kepada Komnas HAM dengan isu yang didominasi soal tanah (Hukumonline.com, 09-01-2023)

Selain itu, pemberian HGU kepada korporasi juga menimbulkan adanya tindakan korupsi dari pejabat daerah, terbaru kasus korupsi Bupati Kuantan Singingi (Kuansing), Provinsi Riau, Adi Putra, yang telah divonis 5 tahun 7 bulan penjara dan denda Rp. 200 juta oleh Pengadilan Negeri Pekanbaru, tanggal 27 Juli 2022 karena terbukti bersalah menerima suap Rp. 1,5 miliar terkait perijinan perkebunan kelapa sawit dalam rangka pengurusan perpanjangan HGU dari GM. PT. Adimulia Agrolestari. (Kompas.com, 28-07-2022)

Untuk itu sudah saatnya dilakukan reposisi norma dan pelaksanaan pemberian HGU berorientasi kerakyatan dengan memberikan peran kepada Pemerintrah Daerah baik dalam proses perolehan tanah maupun dalam pemberian HGU-nya guna mengakomodir kepentingan pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat petani melalui cara-cara sebagai berikut :

1. Terhadap subyek (pemegang) HGU, mengatur pencegahan dan pengurangan monopoli perusahaan swasta sebagai pemegang HGU dengan memberikan prioritas kepada koperasi, Badan Usaha Milik Daerah/Desa (BUMD/Bumdes) termasuk memberikan kesempatan kepada masyarakat adat, lembaga sosial dan keagamaan. Norma yang ada saat ini hanya menyebut dapat diberikan HGU kepada perorangan dan badan hukum (Pasal 30 UUPA), belum ada diatur untuk Bumdes, kelompok tani, masyarakat adat, lembaga sosial dan keagamaan sebagai pemegang HGU;
2. Terhadap obyek (tanah) HGU, mengatur kembali pembatasan luas maksimum tanah HGU yang dapat diberikan kepada perusahaan swasta, sebab selama ini aturan yang ada hanya pembatasan yang terkait dengan perolehan tanahnya melalui ijin lokasi yakni pembatasan luas maksimum yang boleh dimiliki kelompok/grup perusahaan dengan komoditas tertentu (Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 tahun 2019 tentang Ijin lokasi), kemudian dengan UU Cipta Kerja menjadi tanpa batasan luas maksimum perolehan tanah sesuai dengan penghapusan ijin lokasi diganti dengan perijinan yang disebut Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Penataan Ruang (PKKPR) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 dan Nomor 21 tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 tahun 2021, dalam hal ini perijinan PKKPR tersebut tetap menjadi kewenangan pemerintah daerah.
3. Terhadap prosedur HGU, penguatan peran pemerintah daerah dalam pemberian HGU agar memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah melalui penyediaan fasilitas umum, fasilitas sosial dan penyesuaian rencana tata ruang, bukan hanya kepentingan elit pemerintah daerah seperti kasus Bupati Kuansing. Peran Pemerintah Daerah ini sebenarnya telah ada seiring dengan semangat otonomi daerah dengan pemberian kewenangan di bidang

- pertanahan (Pasal Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999 jo. Pasal 12 ayat (2) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) antara lain dalam penerbitan ijin lokasi (Keppres Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan), serta dalam proses pemberian HGU dengan menunjuk Bupati/Walikota sebagai salah satu anggota Panitia Pemeriksaan Tanah dan mengikutsertakan Camat dan Kepala Desa dalam pemeriksaan lapangan (Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 7 tahun 2017), namun peran tersebut masih bersifat formalitas.
4. Terhadap persyaratan : Kebijakan pemberian fasilitasi pembangunan kebun (plasma) dari Perusahaan Perkebunan kepada masyarakat di sekitar wilayah perkebunan sebesar 20% dari total luas lahan perkebunan, yang penetapan daftar penerima plasma tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah (Pasal 58 UU Perkebunan Nomor 39 tahun 2014 dengan aturan pelaksanaannya dengan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 tahun 2021 tentang Fasilitasi Pembangunan Kebun Masyarakat Sekitar jo Pasal 27 huruf i PP Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah). Kebijakan populis ini sebagai upaya mengimbangi ketimpangan ekonomi sekaligus mengurangi konflik antara korporasi dengan masyarakat sekitar, sebab dengan kewajiban pembangunan plasma tersebut memberikan ruang kepada masyarakat untuk mendapat akses pengembangan usaha baik dari tanah yang dibagikan oleh korporasi dari tanah HGU (asset reform) maupun tanah milik masyarakat yang dibangun oleh korporasi (akses reform).
 5. Terhadap Persyaratan Tambahan : Kebijakan pemberian *Corporate Social Responsibility* (CSR) oleh korporasi kepada warga setempat (Pasal 64 huruf g angka 11 Permen ATR/Kepala BPN Nomor 18 tahun 2021) yang formulanya memberikan bantuan kepada masyarakat (rekomendasi Pemerintah Daerah) yang bersifat sukarela (*voluntary*) yang salah satu tujuannya untuk memberdayakan sosial dan perbaikan kerusakan lingkungan akibat eksplorasi dan eksploitasi perusahaan penanaman modal. (Ida Nadirah, *Jurnal Iuris Studia*, Vol. 1 No. 1 (2020))
 6. Terhadap Pendapatan Daerah : Desentralisasi bagi hasil perkebunan sesuai UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah jo. UU Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selama ini belum memberikan bagian yang proporsional kepada daerah atas penghasilan negara dari produksi hasil perkebunan dan masih tersentralisasi di Pemerintah Pusat, sehingga masyarakat tidak mendapatkan manfaat yang sewajarnya dari keberadaan perusahaan perkebunan di suatu daerah, bahkan sebaliknya menderita kerugian, seperti kerusakan jalan, seharusnya bagi hasil perkebunan dapat dimanfaatkan memperbaiki infrastruktur seperti jalan dan jembatan di seputar wilayah perkebunan yang banyak rusak akibat operasi perusahaan perkebunan. Hal ini tergambar dari protes Gubernur Sumatera Utara kepada Pemerintah Pusat yang meminta peningkatan dana hasil perkebunan khususnya sawit yang selama ini hanya menerima 4% dan dinilai tidak adil padahal Negara mendapat hasil besar dari perkebunan sawit, sesuai data yang ada, Sumatera Utara memberikan penghasilan Rp.

575 trilyun untuk negara, namun yang diberikan kepada Pemerintah Daerah hanya 4%, seharusnya pemberian sebagian hasil tersebut dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki infrastruktur jalan sebab jalan propinsi dan kabupaten banyak yang digunakan untuk industri sawit. (Kompas.id, 24-01-2022)

7. Terhadap Optimalisasi pendapatan daerah: peningkatan sektor perpajakan yang menjadi kewajiban pemegang HGU, baik Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) setiap tahun dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) saat pemberian HGU pertama kali serta saat peralihan hak bersama kewajiban Pajak Penghasilan (PPH) menjadi porsi Daerah (sesuai UU Nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahkan BPHTB telah menjadi pajak daerah atau 100% menjadi bagian Daerah, PBB 73,8 % dan PPh 20%)

Langkah-langkah dan kebijakan pemerintah tersebut baik yang telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (*ius positum*) maupun yang dicita-citakan untuk dirumuskan dalam aturan baru (*ius constitum*) atau hanya dengan melakukan revisi ketentuan yang ada, diharapkan kepentingan pembangunan dan rakyat di daerah dapat diakomodir, sungguhpun hal tersebut terasa sulit dan memberatkan korporasi, sebab pendirian perusahaan selain ditujukan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dengan modal yang sekecil-kecilnya, juga karena memang tugas dan wewenang korporasi bukan membagi "kue" keuntungan perusahaan dan operasionalnya masih ada yang menganut paradigma *pareto optimal*, yakni membangun dengan cara mengorbankan orang lain. (Ahmad Sodiki, 2013, hlm.27)

Akan tetapi adanya kebijakan yang dituangkan dalam aturan hukum dengan membuat persyaratan yang bersifat memaksa dalam proses pemberian HGU sekaligus memberikan akses kepada rakyat sebagai pemegang HGU melalui koperasi, kelompok tani, Bumdes, masyarakat adat, lembaga sosial dan keagamaan, diinginkan dapat merekayasa wajah operasional HGU yang belakangan ini tampak kembali kepada individualis berevolusi menjadi populis (komunalistik-religius) atau meminjam istilah Roscoe Pound, hukum dijadikan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*) (Lili Rasjidi, 1990, hlm. 47). Rekayasa sosial tersebut merupakan intervensi dari negara terhadap masyarakat (baik secara langsung maupun mewajibkan kepada korporasi) untuk membantu memberikan aset (tanah) dan akses (pengembangan ekonomi) untuk kesejahteraan masyarakat sehingga tercipta negara kesejahteraan (*welfare state*) (Susetiawan, 2010, hlm.56).

Dengan wajah operasional HGU yang populis sesuai kehendak UUPA, maka keberadaan HGU tidak saja untuk kepentingan segelintir orang dalam korporasi tetapi juga memberikan manfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, khususnya di daerah letak tanah HGU, sebab kemakmuran rakyat dapat dicapai jika rakyat mendapatkan akses modal untuk berusaha dalam lapangan produksi berupa kepemilikan tanah yang berkeadilan, jika kepemilikan tanah tidak berkeadilan, maka tidak akan tercapai kemakmuran, oleh karena itu diupayakan lebih dahulu keadilan baru muncul kemakmuran. John Rawls menyatakan, sebuah masyarakat tertata dengan baik ketika ia tidak hanya dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan anggotanya, namun ketika ia juga secara efektif diatur oleh konsepsi publik mengenai keadilan. (John Rawls, 2011).

PENUTUP

A. Kesimpulan

Peran pemerintah daerah dalam pemberian HGU dalam rangka mengakomodir kepentingan pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakat di sekitar letak tanah HGU tersebut, dilakukan dengan langkah-langkah reposisi norma dan pelaksanaan pemberian HGU dengan cara: 1) mengurangi monopoli pemilikan tanah oleh perusahaan besar swasta; 2) mengatur kembali pembatasan luas maksimum tanah HGU yang dapat diberikan kepada korporasi; 3) Penguatan peran pemerintah daerah dalam pemberian HGU agar dapat memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah melalui penyediaan fasilitas umum, fasilitas sosial dan penyesuaian rancana tata ruang; 4) Kebijakan pemberian fasilitasi pembangunan kebun (plasma) kepada masyarakat sebesar 20% dari total luas lahan perkebunan dengan penetapan penerima plasma dilakukan oleh pemerintah daerah; 5) Kebijakan pemberian *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang formulanya bersifat sukarela (*voluntary*) untuk pemberdayaan sosial; 6) desentralisasi bagi hasil perkebunan dan 7) optimalisasi pendapatan pemerintah daerah dari sektor perpajakan melalui PBB, BPHTB dan PPh yang jadi kewajiban pemegang HGU.

B. Saran

Agar pemberian peran kepada pemerintah daerah dalam pemberian HGU dijadikan sebagai langkah konkrit pemerintah dalam rekayasa sosial untuk menciptakan keadilan agraria dalam hal pemilikan/penguasaan tanah yang tidak hanya mengutamakan perusahaan swasta tetapi juga kepada koperasi dan negara juga hadir membantu memberikan aset pemilikan tanah dan akses pengembangan ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat (*welfare-state*), dengan kata lain mengupayakan lebih dahulu keadilan baru tercapai kemakmuran, sesuai dengan tujuan negara kita untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi. (2003). *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djambatan
- Lubis, M. Solly. (2011). *Serba-serbi Politik & Hukum*, Jakarta : Sofmedia
- Kusuma, RM. A.B. (2009). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: FH UI
- Nadirah, Ida. (2020). Pelaksanaan *Copporate Social Responsibility (CSR)* Terhadap Masyarakat Sekitar Wilayah Perusahaan Perkebunan, *Jurnal Iuris Studia*, Vol. 1 No. 1.
- Parlindungan, AP. (1998). *Komentar atas UUPA*, Bandung : Mandar Maju
- (1993). *Komentar Atas UUPA*, Bandung : Mandar Maju
- Rasjidi, Lili. (1990). *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Bandung : Citra Aditya
- Rawls, John. (2011). *A Theory of Justice (Teori Keadilan)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sodiki, Ahmad. (2013). *Politik Hukum Agraria*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Susetiawan. (2010). *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta : Dewan Guru Besar UI.
- Hatta, Muhammad. (1980). *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta : Mutiara
- Marzuki, Peter Mahmud. (2010). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Warman, Kurnia, *Hak Menguasai Negara dan Hak Ulayah Dalam Kajian Teoritis dan Implementasi*, bahan kuliah Seputar Agraria (KUPAS AGRARIA) yang diadakan Pusat Kajian Hukum Agraria dan Adat (PAgA), FH Unand, Padang, 11 Juni 2022 (virtual).
- Databoks.katadata.co.id, *Luas Perkebunan Minyak kepala Sawit Nasional Capai 15,08 Juta Ha pada 2021*, terbit, 31 Januari 2022
- Data Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara pada yang disampaikan pada Rapat Kunjungan Kerja Komisi II DPR RI tanggal 4 April 2023.
- DetikFinance, *Ketimpangan Kepemilikan Tanah di RI masih tinggi, ini datanya*, terbit 11 Desember 2020.
- Hukumonline.com, *Komnas HAM Bakal Bentuk Tim Penyelesaian Masalah Agraria, Konflik Agraria posisi Kedua paling banyak diadakan masyarakat ke Komnas HAM*, terbit 9 Januari 2023
- Ismail Koto. (2021). “Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Terorisme”, *Proceeding Seminar Nasional Kewirausahaan*, 2 No. 1.
- Ismail Koto. (2020). “Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016)”, *International Proceeding Of Law & Economics*.
- Ismail Koto. (2022). “Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya”, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*
- Komnasham.go.id, *Komnas HAM Sebut Pengaduan Sengketa Tanah Tiap Tahun Capai 800 Kasus*, berita liputan6.com, 5 Maret 2019.
- Kompas.com, *Indonesia Sebagai Negara Agraris, Apa Artinya*, terbit 12 Desember 2019
- , *Saat Anis Pakai Taktik Jokowi Soroti Kepemilikan Lahan Prabowo*, terbit 8 Januari 2024.
- , *Kasus Korupsi, Mantan Bupati Kuansing Andi Putra Divonis 5,7 Tahun Penjara*, terbit 28 Juli 2022

- , *Gubernur Sumut Minta Peningkatan Dana Bagi Hasil Sawit untuk Daerah*, terbit 24 Januari 2022
- Ismail Koto. (2021). “Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Terorisme”, *Proceeding Seminar Nasional Kewirausahaan*, 2 No. 1.
- Ismail Koto. (2020). “Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016)”, *International Proceeding Of Law & Economics*.
- Ismail Koto. (2022). “Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya”, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*.
- Tempo.co, *Komnas HAM : Konflik Agraria Jadi Kasus yang Paling Sering Dilaporkan Sepanjang 2022*, terbit 10 Desember 2022.
- Zainuddin, Rahmat Ramadhani. (2021). “The Legal Force Of Electronic Signaturesin Online Mortgage Registration”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, No. 2.