

BAB IV

PENGATURAN PENGUASAAN ATAS TANAH UNTUK PERUSAHAAN PERKEBUNAN DALAM RANGKA PENANAMAN MODAL ASING DI INDONESIA

A. Dinamika Perkembangan Peraturan Atas Tanah Sebelum Kemerdekaan

1. Periode Tahun 1602–1871: Sistem Persewaan Tanah (*Landrente*) Untuk Perusahaan Perkebunan Dalam Rangka Penanaman Modal di Indonesia.

a. Peraturan Dasar yang Mengatur

Kebijakan hukum agraria yang dikeluarkan oleh pemerintah Kompeni (VOC) terkait dengan sistem persewaan tanah (*landrente*) bagi perusahaan perkebunan dalam rangka penanaman modal di Indonesia yang terjadi pada Tahun 1602–1871 didasarkan pada beberapa peraturan dasar berikut:²⁰⁵

- 1) Hukum Kompeni secara Barat - Heeren XVII (*bestur* sehari-hari dari VOC; dimana *bestur* lengkapnya adalah terdiri dari 60 *bewindhebbers*).
- 2) Peraturan *Landrente*, yang dikeluarkan dan diberlakukan mulai bulan Maret 1818 (*Stadbald 1818*), yang kemudian diganti dengan *Stadblad* 1819 Nomor 5 yang berlaku sampai dengan dikeluarkan dan diberlakukannya *Stadblad* 1870 Nomor 66 (*Agrarisch Wet*).
- 3) *Regerings-Reglement (R.R.)* 1829, *R.R.* 1836, dan *R.R.* 1854;

Regerings-Reglement (RR) 1818 atau *Stadblad* 1818 di atas adalah bersifat lebih liberal yakni; (1) Pertanian harus bebas, (2) *Verplichte Culture* dihapuskan, (3) *Ambtelijk landbezit* dihapuskan, (4) Kepala desa dilarang membuat *contract*, dalam mana petani harus menanam dan menyetorkan

²⁰⁵ R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Dalam Teori Dan Praktek*, Cetakan Ke 2, N.V. Masa Baru, Bandung, 1962, hlm. 121.

tanaman budidaya; (5) petani bebas dari paksaan untuk memenuhi *contract* tersebut.

b. Tujuan dan Orientasi Kebijakan Hukum Agraria

1) Kebijakan “*Stelsel Contingentent en Verplichte Leverantien*” dan “*Stelsel Dwangcultuur*” Tahun 1602-1799

VOC (*Verenigde Oost - Indische Compagnie*) adalah didirikan sebagai badan perdagangan yang memiliki tujuan untuk mencegah persaingan antara pedagang-pedagang Belanda dalam mendapatkan monopoli di Asia Selatan (bersaing dengan orang-orang Portugis, Spanyol, dan lain-lain) untuk membeli murah dan menjual mahal rempah-rempah, guna memperoleh keuntungan sebesar-besarnya bagi para pemegang saham di Negeri Belanda.²⁰⁶ Segala usaha dan tindakan VOC adalah dilakukan dalam rangka untuk memperluas daerah dan pengaruh, yang pada hakekatnya ditunjukkan untuk mempertegak dan supaya terjamin hasil perdagangannya (dalam suasana *mercantilisme*).

Dalam prakteknya, VOC telah mengadakan hukum kompeni secara Barat pada daerah-daerah yang dikuasainya dan dalam hal ini VOC sama sekali tidak mempedulikan terhadap hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia. Dalam pada ini, VOC adalah selalu berpegang teguh pada sistem monopoli dan senantiasa menyerukan agar “*stelsel contingentent en verplichte leverantien*” (pemungutan pembayaran pajak dengan hasil bumi) yang praktis merusak kehidupan rakyat dan “*stelsel dwang-cultuur*” (tanam paksa) dijalankan dimana-mana.

²⁰⁶ R. Roestandi Ardiwilaga, *Ibid.*, hlm. 114.

- a) *Contingent* ialah pajak yang harus dibayar bukan dengan uang, tetapi *in natura* dengan *producten* (hasil bumi) yang harus disetor dengan tidak mendapat pembayaran sedikitpun.
- b) *Verplichte Leverantien* adalah pajak berupa *producten* atau hasil bumi, yang petani wajib menyetorkannya menurut *contract*, dan menerima pembayaran suatu harga yang ditetapkan dalam *contract*, yang mudah dimengerti dan tentu tidak banyak.

Pada tanggal 31 Desember Tahun 1799, tamatlah riwayat Kompeni (VOC), yang telah membawa rakyat ke lembah kemelaratan. Badan perdagangan ini pecah dan daerahnya, serta utang-utangnya diserahkan kepada *Bataafse Republiek*, yang memegang pemerintahan di tanah jajahan Indonesia sejak 1 Januari 1800. Dan pada Tahun 1806, *Bataafse Republiek* berubah menjadi Kerajaan Belanda dan kekuasaan pemerintahan daerah jajahan kemudian berada di tangan Raja Belanda.

2) Kebijakan *Stelsel Contingent* dan *Stelsel Verplichte Leverantien* pada Masa Pemerintahan Daendels (Tahun 1808 -1811)

Pada Tahun 1808, Mr. Herman William Daendels diangkat oleh Raja Belanda, Lodewijks untuk menjadi Wali Negeri yang baru untuk menggantikan Wiese sebagai Wali Negeri dari Kompeni yang terakhir. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Daendels adalah dengan tetap memberlakukan “*stelsel contingent*” dan “*verplichte leverantien*”, serta lebih diperberat lagi.²⁰⁷

Kebijakan-kebijakan Gubernur General Mr. Herman Williem Dandels pada Tahun 1808-1811, terkenal dengan politik pertanian yang

²⁰⁷ Roestandi Ardiwilaga, *ibid.*, hlm. 115.

dijalankan dengan cara menjual tanah kepada orang-orang yang mempunyai modal besar untuk kepentingan tanaman perkebunan kepada Cina, Arab, dan Belanda.²⁰⁸ Tanah-tanah dijual ini disebut dengan tanah partikelir. Pada masa ini memunculkan tuan-tuan tanah yang baru dan menindas rakyat. Peraturan mengenai pertanahan yang dikeluarkan Daendels antara lain penghapusan tanah-tanah milik raja dan wajib kerja bagi pemegang tanah, pajak dalam bentuk mengambil seperlima bagian dari hasil bumi rakyat, dan kewajiban kerja rodi dalam pembuatan jalan.

Daendels pernah menulis *eigendom* atas tanah tidak dikenal oleh rakyat, yang sejak dahulu sudah biasa bekerja dibawah perintah Bupati-bupati dan kepala lainnya dan rakyat merasa lebih berbahagia, diperlakukan sebagai penanam, asal menerima upah yang layak, daripada sebagai orang yang empunya atau yang menyewa tanah, dalam keadaannya yang biadab itu. Cita-cita kolonial dari Daendels ialah tuan tanah yang mengorganisir tenaga kerja dari rakyat yang berada di bawah perintahnya dan yang cukup bijaksana untuk memperbaiki pertaniannya, Daendels sendiri memerintah Jawa semacam kepala dari tuan-tuan tanah.²⁰⁹

Daendels telah mengerahkan tenaga rakyat yang tidak ada taranya untuk pekerjaan-pekerjaan dan bangunan-bangunan pertahanan, jalan raya, perluasan *koffiecultuur*, dan lain sebagainya. Untuk menutup biaya-biaya pengeluaran yang sangat besar, Daendels telah menjual tanah yang luas kepada kaum partikelir; tuan tanah ini mendapatkan "*heerlijke rechten*" di wilayahnya; dalam hal penjualan tanah ini tidak hanya terbatas pada daerah

²⁰⁸ Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002, hlm. 56.

²⁰⁹ Roestandi Ardiwilaga, *op.cit.*, hlm. 116.

yang ditaklukan seperti yang dilakukan kompeni, tetapi juga di daerah-daerah jauh diluar daerah tersebut pertama. Kedaulatan atas tanah oleh kedua kekuasaan (*Gubernemen* dan Bupati) dihentikan.

3) Kebijakan “*asas fiscal*” dan “*landrente*” pada Masa Pemerintahan Raffles (Tahun 1811-1816)

Thomas Stamford Raffles mewujudkan suatu pikiran *relegius* dijadikan asas kenegaraan atau lebih tepat dikenal dengan *asas fiscal*, taktala ia mengadakan *landrente* yang ditetapkan besarnya sesuai dengan *stelsel* Benggala, yakni bagi sawah; 1/2, 2/5 atau 1/3 dari panen dan bagi tanah kering ; dari 1/4 sampai 1/2 hasil tanah. Pada saat itu, *rodi*, *contingenten* dan *verplichte leverantien* dianggap tidak adil. Tetapi berhubung dengan keadaan keuangan negara, kerja *rodi* tidak dihapuskan.²¹⁰

Pada periode ini, Raffles telah memperkenalkan teorinya yang ditemukan pada waktu itu, yakni teori *domein*, masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya. Pada masa Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia. Sebab dengan politik pemerintahan yang berpegang pada prinsip *domein* akhirnya negara menguasai tanah tanpa batas demi kepentingan umum²¹¹.

Tujuan Raffles dengan teori *domein*nya itu sederhana, ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan oleh Inggris di India. Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik

²¹⁰ Roestandi Ardiwilaga, *ibid.*, hlm. 115.

²¹¹ Gunawan Wiradi dan Soedino, *Dua Abad Penguasaan Tanah Serta Penguasaan Pertanian di Jawa Dari Masa Ke Masa*, Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 10.

pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah kekaisaran Alughul atau Monggol pada tahun 1526-1707. Pada masa kekaisaran Monggol itu, negara dianggap sebagai *super-land lord*. Pajak bumi ditarik melalui dua jalur utama (melalui *Jagirdar*) yaitu para bangsawan taklukan yang karena komitmen politiknya dengan kaisar, menyebabkan mereka wajib menyerahkan sejumlah upeti kepada negara. Jalur kedua adalah melalui petani biasa yang ditunjuk sebagai penarik pajak dalam suatu wilayah pertanian tertentu. Sebagai imbalannya, tanah pertanian dalam wilayah penarikan pajak yang menjadi tanggungjawabnya itu, dikuasakan kepadanya. Dalam proses selanjutnya, lama-lama para penarik pajak ini lalu menganggap dirinya sebagai pemilik wilayah itu, dan menjadi tuan tanah. Karenanya disebut *zamindar* (“*zamin*” adalah berarti tanah dan “*dar*” adalah berarti orang).

4) Kebijakan *Stelsel belasting* dan *Stelsel handel* pada Masa Pemerintahan Mr. C. Th. Elout (Tahun 1816 – 1819)

Lahirnya Peraturan *Landrente* (*Stadblad* 1818) adalah didasarkan pada pengalaman sejarah atau jejak-jejak Daendels dan Raffles. Menurut pandangan Murtinghe, tujuan berdirinya kekuasaan Belanda ialah kemakmuran negeri Belanda dan memperoleh hasil keuangan, cukup untuk membiayai pemerintahan dan pertahanan untuk melindungi rakyat jajahan. Untuk maksud itu ada dua jalan, yakni: ²¹²

²¹² R. Roestandi Ardiwilaga, op.cit., hlm. 121.

- a) *stelsel belasting* (seperti *stelsel Benggala*); rakyat menjadi dasar bagi adanya pemerintah; *belasting* yang layak dipungut dari rakyat, merupakan sumber penghasilan dan kekayaan.
- b) *stelsel handel*; raja itu pedagang, serta rakyat itu harus mengabdikan kepada kepentingan perdagangan (seperti *stelsel kompeni*).

Muntinghe memilih *stelsel belasting* (seperti *stelsel Benggala*) yang pokok dasarnya ialah kebebasan rakyat untuk menguasai tenaga dan benda. Menurutnya, kebebasan membawa berkat, sedangkan paksaan mengakibatkan kesengsaraan. Dengan paksaan orang di Jawa akan bekerja selambat kerbau yang dicintainya, tetapi dengan kebebasan ia akan memperlihatkan kegiatannya seperti belalang di ladang, dan dalam mengusahakan tanahnya akan memberi hasil (*producten*) yang diperlukan bagi pasar Eropah, adalah dapat pembayaran yang layak.

Tahun 1819, Van der Capellen telah diangkat menjadi Wali Negeri Belanda di tanah jajahan Indonesia (Tahun 1819 – 1825). Dalam menjabat sebagai Wali Negeri Belanda, Van der Capellen telah mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai berikut:

- a) perkebunan Barat dengan sengaja mulai dicegah dan mulai dilakukan pembelian kembali tanah partikelir (diantaranya adalah tanah Sukabumi) dengan alasan hendak memperbaiki kesalahan dari Dandless dan Raffles. Selanjutnya perdagangan bebas dipersukar. Apabila dicermati, sebenarnya kebijakan Van der Capellen yang menolak perluasan tanah ditangan Barat itu, pada dasarnya adalah sangat berlawanan dengan asas-asas liberal yang dianut oleh *Commissie-*

General Elout dan Buyskes, sebagaimana tercantum dalam R.R. 1818; dan

- b) Dalam “Raport Kolonialisasi Van der Capellen tanggal 17-7-1822” adalah telah dibahas, apakah tanah kepunyaan bangsa Eropa di Hindia Belanda dulu patut dianjurkan atau ditunjang oleh Gubernur.

5) Kebijakan *Culturestelsel* pada Masa Pemerintahan J. Graaf van De Bosch (1830 – 1833)

Pada Tahun 1830, J. Graaf van den Bosch diangkat oleh Raja Belanda untuk menjadi Gubernur Jenderal di tanah jajahan Indonesia. Empat belas tahun sejak kekuasaan kembali ke tangan Belanda, maka pada Tahun 1830 Gubernur Jenderal Van Den Bosch melaksanakan apa yang disebut *cultuurstelsel* atau sistem tanam paksa, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keuangannya dalam keadaan buruk. Dasar yang digunakan adalah teori Raffles, tanah adalah milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani.²¹³

Atas dasar ini, maka isi pokok *cultuurstelsel* merupakan pemilik tanah tidak usah lagi membayar *landrente* (2/5 dari hasil), tetapi 1/5 (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, seperlima harus ditanami; kopi, tembakau, teh, tebu dan tarum, kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa). Hasil politik tanam paksa ini ternyata demikian melimpahnya bagi pemerintah Belanda, sehingga menimbulkan iri hati bagi kaum pemilik modal swasta. Inilah awal dari suatu peristiwa yang

²¹³ Gunawan Wiradi, *op.cit.*, hlm. 11.

merupakan tonggak sejarah berikutnya. Rakyat bukan petani harus menyumbangkan tenaganya 1/5 juga (bekerja tiap tahun 66 hari). Selain itu, untuk melaksanakan *culturestelsel* ini, van den Bosh juga tetap memberlakukan *landrente* dan kerja rodi.

Menurut Elout (seorang minister liberal) kebijakan yang diambil van den Bosch adalah hampir sama dengan *stelsel* kompeni, bahkan lebih memperkeras tanaman paksa dan *dwangcultures*. Berkaitan hal tersebut, maka Elout menyatakan ketidaksetujuannya dan akhirnya dia mengundurkan diri. Selanjutnya, berdasarkan kebijakan van de Bosch, untuk daerah Jawa dan daerah lainnya, tanah itu dianggap kepunyaan (*eigendom*) dari *souverein* (pemerintah), yang selaras dengan setiap orang yang empunya, dapat mempergunakan hak-haknya yang layak, yaitu menuntut kewajiban kepada pemakai tanah untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan yang tertentu sesuai dengan adat istiadatnya²¹⁴.

6) Kebijakan Pemberlakuan Peraturan Landrente pada Masa Pemerintahan J.B. Baud (Tahun 1833 – 1836).

Berdasarkan K.B. tanggal 20-3-1831 Nomor 80, J.C. Baud mengambil jalan tengah bagi pengeluaran-pengeluaran tanah sewa, yakni “menurut K.B. tanggal 20-3-1831 Nomor 80, dengan persewaan tanah itu memberi kemungkinan pula untuk mengeluarkan *woeste gronden* dengan *eigendom*, *huur* dan *erfpacht* kepada bangsa Belanda, Eropa dan bangsa Timur, dengan syarat untuk perluasan *cultures* (perkebunan) yang berguna”.

Setelah kembali ke negeri Belanda, ternyata Van den Bosch diangkat menjadi Menteri van kolonien (1834-1839). Dan menurutnya,

²¹⁴ R. Roestandi Ardiwilaga, op.cit., hlm. 121.

cultures di daerah jajahan harus lebih cepat menghasilkan uang dan atas desakan ini, prestasi rakyat harus dikerahkan sebanyak-banyaknya, akibatnya buruk sekali bagi rakyat (menjadi kekurangan dan kesengsaraan) dan pengusaha-pengusaha partikelirpun harus menderita kerugian akibat kebijakan Van den Bosch tersebut di atas. Pada Tahun 1839, pemerintah menghentikan untuk sementara pengeluaran tanah, supaya tenaga rakyat dapat dikerahkan khusus untuk pekerjaan-pekerjaan yang ada kaitannya dengan *culturestelsel*.

Pada saat J.C. Baud menggantikan Van de Bosch menjadi Minister von Kolonien (1840-1848), Baud juga tetap melarang sama sekali pengeluaran tanah untuk menanam kopi, gula, indigo, tanpa izin dari *Operbestuur* (Raja Belanda). Selanjutnya dapat diterangkan, menurut Baud, penjualan tanah partikelir itu secara politis adalah tidak benar, sebab kepentingan tuan tanah akan menghilangkan kepala-kepala rakyat (kelas perantara) yang menjadi dasar kekuasaan Barat, dan secara hukum juga tidak sah (*onrechtmatig*).

Menurut Baud, hak *souverein* atas tanah itu ada dua macam:

- a) tidak terbatas, di daerah-daerah yang sama sekali tidak diusahakan rakyat (*onbebouwd*), yang jauh letaknya dari bagian daerah yang didiami rakyat; tanah semacam ini dapat dijual oleh pemerintah (daerah yang dimaksud ini ialah antara lain di Banten: distrik-distrik sebelah Selatan dan Barat; di Jawa Timur: bagian Timur dan Selatan).
- b) sangat terbatas, di daerah-daerah yang telah dibuka atau dipakai secara lain oleh rakyat, tanah pertanian ini (*bebouwde gronden*) yang pertama-tama tidak dapat dijual oleh pemerintah; mengenai tanah semacam ini hanya dapat dikenakan *landrente* atau *erfpacht*. Tetapi berdasarkan adat

tentang *erfpacht* itu ada syarat mutlak, tiap-tiap desa itu mempunyai *woeste gronden* yang tertentu, walaupun tidak dapat dijelaskan dengan tulisan berapa luasnya, dimana terdapat bahan-bahan untuk berbagai keperluan rakyat dan juga digunakan untuk kebun kopi. Rakyat bebas untuk mempergunakan tanah ini, dan hanya setelah dilakukan pembukaan, dapat dikenakan *landrente*. *Woeste gronden* ini, yang terletak diantara tanah-tanah pertanian, juga tidak dapat dijual atau di-*hipotheek*-kan oleh pemerintah.

7) Kebijakan Pemberlakuan Peraturan Landrente pada Masa Pemerintahan Mr. A. J. Duymaer van Twist (Tahun 1851 – 1856) dan Pemerintahan Minister Myer dan Takranen (Tahun 1867 – 1870)

Pada Tahun 1851, Mr. A. J. Duymaer van Twist diangkat oleh Raja Belanda untuk menjadi Gubernur Jenderal di tanah jajahan Hindia Belanda, dan pada masa itu lahir *Regelings-Reglement* 1854 (*Stadblad* 1855 Nomor 2).

Pada masa ini, pengeluaran tanah menurut K.B. 20-3-1831 mulai diperkenankan lagi, yang sebelumnya telah dihentikan dengan I.B. 25-2-1840 dan 17-4-1841. Twist berpendapat gubernemen berhak untuk mempergunakan *woeste gronden* sebagai akibat *souvereiniteit*, tetapi ia berkeberatan terhadap penjualan tanah-tanah tersebut.

Pemerintah Belanda tidak mempunyai pendirian yang jelas mengenai hak-hak tanah, dan keragu-raguan ini adalah disebabkan:

- a) tidak ada sama sekali yang tertulis tentang hak tanah rakyat itu;
- b) pengetahuan tentang adat kurang cukup; dan
- c) kesalahan dalam penyelidikan ke arah itu, yang selalu diselaraskan

dengan pengertian dan pengetahuan barat.

Karena ingin turut menikmati bonanza komoditi ekspor, maka kaum liberal pemilik modal menentang *cultuurstelsel*. Wakil-wakil mereka dalam parlemen (Belanda) menuntut agar bisa turut campur dalam urusan tanah jajahan yang sampai saat itu hanya dipegang oleh raja dan menteri tanah jajahan. Terjadilah pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*.

Tujuan utama gerakan kaum liberal di bidang agraria:²¹⁵

- a) pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan adat, tidak dapat dijual atau disewakan keluar; dan
- b) dengan asas *domein* itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (yaitu: hak *erfpacht*). Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pada Tahun 1865 Menteri Jajahan Frans van de Putte, seorang liberal, mengajukan Rencana Undang-undang (RUU). Isi RUU ini antara lain adalah Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 99 tahun; hak milik pribumi diakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*); dan tanah komunal dijadikan hak milik perorangan *eigendom*. Ternyata RUU ini ditolak oleh parlemen karena ditentang keras oleh sesama golongan liberal sendiri dengan tokoh utamanya Thorbecke dan kemudian menteri Van De Putte jatuh. Demikianlah, sampai saat itu

²¹⁵ Gunawan Wiradi, *op.cit.*, hlm. 11.

tujuan golongan swasta Belanda untuk menanam modal di bidang pertanian di Indonesia, belum tercapai.

Menteri Van De Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa memberikan hak eigendom kepada pribumi. Sedangkan seluk-beluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Karena itu pada Tahun 1867/1866, pemerintah jajahan lalu mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah yang dilakukan di 808 desa seluruh Jawa. Laporan penelitian ini terbit dalam tiga jilid pada tahun 1876, 1880, dan 1896, dengan judul: "*Eindresumé van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond*" (biasa disingkat *Eindresumé*)²¹⁶.

Namun ternyata, pemerintah Belanda tidak sabar menunggu hasil penelitian tersebut. Pada tahun 1870, enam tahun sebelum jilid pertama dari laporan tersebut itu terbit, menteri jajahan De Waal mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh parlemen. Isinya terdiri dari 5 ayat. Kelima ayat ini kemudian ditambahkan kepada 3 ayat dari Pasal 62 R.R. tersebut di muka, sehingga menjadi 8 ayat, dimana satu diantaranya menyebutkan "Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 75 tahun" jadi bukan lagi 99 tahun seperti RUU Van de Putte yang telah ditolak itu.

Tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria Indonesia. Karena sejak itu, Undang-undang Agraria 1870 dikeluarkan bertujuan untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing. Hal tersebut memang berhasil gemilang. Tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak atas tanah bagi bangsa Indonesia asli ternyata jauh dari harapan. Apalagi ditambah dengan sikap para Raja atau

²¹⁶ Singgih Praptodihardjo, *op.cit.*, hlm. 25.

Sultan baik di Jawa maupun diluar Jawa yang tergiur untuk memberikan konsesi kepada para pengusaha swasta asing. Hal ini diungkapkan antara lain oleh Bool yang menyatakan ²¹⁷:

"..... keseluruhan sistem itu, adalah hasil kelalaian para Sultan pada waktu pertama kali memberikan hak konsesi, mereka tidak berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tidak terbatas".

Dari gambaran sebagaimana di atas maka zaman kolonial Belanda sebagaimana disebutkan pada Pasal 131 IS (*Indische Staatregeling*) yakni adanya sistem hukum yang pluralistik karena diberlakukannya hukum adat, hukum perdata materiil dan formil. Ayat (1) dari pasal 131 IS menetapkan suatu asas hukum pidana dan hukum perdata materiil dan formil akan di tulis dan ditetapkan dalam ordonansi-ordonansi, yaitu suatu Undang-undang yang di tetapkan Gubernur Jendral dengan persetujuan *Volksraad*.

Dalam ketentuan ayat (1) sub a ditentukan hukum perdata materiil bagi orang Eropa berlaku asas konkordasi, artinya orang Eropa, pada dasarnya hukum perdata yang berlaku di Negeri Belanda akan dipakai sebagai pedoman dengan kemungkinan penyimpangan-penyimpangan.²¹⁸

c. Bentuk Sengketa dan Penyelesaian Agraria

Masa pendudukan VOC ini politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan menjadi sumber kekayaan negara induk. Tersedianya tanah dan tenaga murah yang melimpah di tanah jajahan, memungkinkan untuk melakukan eksploitasi produksi

²¹⁷ Singgih Praptodihardjo, *ibid.*, hlm. 25.

²¹⁸ Kartini Sudjendro, *Perjanjian Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 48.

pertanian yang menguntungkan. Ciri pokok politik kolonial ini adalah dominasi, represi, diskriminasi dan dependensi.²¹⁹ Dalam masa kolonial ini dapat dikatakan masa kebijakan masalah pertanahan yang penuh ketidakadilan. Tanah-tanah rakyat dirampas secara paksa dan rakyat dijadikan buruh tani untuk menanam tanaman yang diperintahkan penjajah yakni tanaman rempah-rempah. Masa kolonial inilah mulai timbul gejala perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia.

d. Hasil Identifikasi Hukum

Apabila ingin membahas materi hukum dari sistem persewaan yang diberlakukan di tanah Jajahan Hindia Belanda, maka hal ini adalah tidak terlepas dari pengertian hukum itu sendiri. Dalam penelitian ini, pengertian hukum yang digunakan adalah hukum yang diartikan sebagai sebuah lembaga dan kaidah.

Dengan mendasarkan pada pengertian hukum sebagai sebuah lembaga, maka hukum tanah merupakan rangkaian peraturan-peraturan tentang; (a) sebuah hak penguasaan hak atas tanah; (a) isi dari sebuah hak atas tanah, yang meliputi kewenangan-kewenangan, kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang ada; (c) syarat-syarat mengenai subyek yang boleh mempunyai hak, dan siapa yang tidak boleh mempunyai hak atas tanah; dan (d) ketentuan-ketentuan mengenai obyeknya (tanahnya), sebagai misal dalam rangkaian *landreform*, terhadap tanah pertanian ada ketentuan tentang luas tanah.²²⁰

²¹⁹ Aminudin Kasdi, *Kaum Merah Menjarah (Aksi Sepihak PKI/BTI di Jawa Timur 1960 - 1965*, Jendela, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 2001, hlm. 3.

²²⁰ Effendi Perangin, *op.cit.*, hlm. 209.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, yakni dengan mendasarkan pada beberapa pengertian dan konsep hukum yang ada, maka hasil identifikasi hukum terhadap pemberlakuan persewaan tanah (*landrente*) yang pernah diterapkan di Indonesia oleh pemerintahan kompeni (VOC) dan Hindia Belanda adalah dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Pengertian dan Isi

a) Pengertian *Kolonisasi* (Penjualan Tanah).

Menurut H.W. Muntinghe²²¹ yang membentangkan pendapatnya dalam sebuah *raport* tertanggal 14-7-1817, kolonisasi diartikan sebagai sebuah “penjualan tanah”. penjualan tanah yang dimaksud disini, adalah sebuah penjualan tanah yang dilakukan oleh Gubernemen sebagai pemilik (atas dasar *domein theory*) kepada pihak lain (pengusaha Eropa dan Timur Asing) dengan harga tertentu, dengan maksud agar tanah tersebut dapat dieksploitasi atau ditanami dengan tanaman-tanaman yang yang lagi dibutuhkan pasar Internasional.

b) Pengertian *Landrente* (Persewaan tanah).

Pengertian *landrente*, adalah sebagai sebuah persewaan tanah, yakni sebuah penyewaan tanah milik (*domein*) Gubernemen kepada kepala desa, sambil menunggu pengukuran dan klasiran tiap-tiap persil, sesudah mana nanti dapat dilaksanakan pemungutan secara perseorangan (*individueele heffing*). Tanah itu disewakan, tetapi sewa itu disebut “*aanslag*”, sedangkan petani penyewa adalah pemilik (*bezitter*) yang sah. *Aanslag* ditetapkan tiap tahun oleh Residen, biasanya dilakukan tawar menawar dengan kepala desa (*quota Raffles*:

²²¹ R. Roestandi Ardiwilaga, *op.cit.*, hlm. 121.

1/2, 2/5, dan 1/3 panen menurut suburnya tempat). Dalam prakteknya biasanya ditaksir saja, sehingga hasilnya adalah tidak benar dan tidak adil (*admodiatie stelsel*).

2) Subyek Hukum Hak Atas Tanah

Subjek hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah, meliputi:

- a) Kaum partikelir yang berasal dari golongan Eropa dan Timur Asing, yang kemudian setelah mendapat tanah partikelir ini melalui pembelian atau persewaan, akhirnya berubah kedudukannya menjadi tuan tanah bagi para petani yang notabene adalah penduduk asli Indonesia; dan
- b) Penduduk asli Indonesia adalah juga dianggap sebagai penyewa, yang pada waktu-waktu tertentu dibagi-bagikannya tanah kepada mereka untuk ditanami jenis-jenis tanaman yang laku di pasaran perdagangan internasional, khusus untuk penduduk asli Indonesia untuk pembayaran sewanya semula adalah diharuskan berupa sebagian hasil panen produk pertanian, dan selanjutnya dalam perkembangannya berubah harus dibayarkan dengan uang atau tidak dengan hasil produk pertanian lagi.

3) Obyek Tanah Persewaan dan Penjualan

Pemerintah VOC dan Hindia Belanda menganggap berhak atas tanah yang telah diusahakan rakyat (*bebouw*), tampak dalam peraturan-peraturan tentang *landrente*, *cultures* Gubernemen, dan penjualan tanah yang kecil-kecil:²²²

- a) Hal *landrente*: taktala RR 1854 direncanakan, mula-mula dalam leontwerp disebut “pajak tanah”, jadi kontruksi sewa yang dimaksud

²²² R. Roestandi Ardiwilaga, *ibid.*, hlm. 134.

dalam RR 1836 dilepaskan, tetapi istilah pajak tanah itu kemudian dalam leontwerp dipertinggalkan.

- b) Hal *cultures*: keragu-raguan yang tidak menjadi rintangan untuk memungut *landrente*, juga tidak menjadi rintangan untuk mempergunakan tanah rakyat untuk *cultures* Gubernemen, asal katanya memakai keadilan dan menghormati adat istiadat (Pasal 56 RR).
- c) Hal penjualan tanah obyek sewa menyewa oleh pemerintah Hindia Belanda kepada kaum partikelir: pemerintah (dengan ijin opbestuur) tidak berwenang untuk menjual tanah secara luas (*landerijen*).

4) Jangka Waktu Persewaan

Berdasarkan referensi yang ada, terkait dengan lamanya masa sewa atau jangka waktunya sewa menyewa ini adalah tidak disebutkan secara pasti, namun berdasarkan penelusuran data referensi yang ada dapatlah disimpulkan, jangka waktu sewa adalah tahunan atau biasanya dalam satu tahun sekali akan dilakukan sebuah peninjauan kembali dan/atau dilakukan pembaharuan *contract*.

5) Terjadinya Penjual Tanah

a) Kolonisasi (Penjualan Tanah)

Pada masa pemerintahan kompeni, penjualan tanah di daerah Jakarta kepada penduduk golongan Eropa dan Timur Asing untuk diusahakan (dieksploitasi) adalah dilakukan menurut Hukum Kompeni secara Barat. Sebagai misal: penjualan tanah-tanah di daerah Jakarta.²²³ Sedangkan mengenai penjualan tanah di daerah lainnya

²²³ R. Roestandi Ardiwilaga, *ibid.*, hlm. 115.

(*regentschappen*), kompeni ternyata masih mengakui kedaulatan para bupati di masing-masing wilayahnya, akan tetapi sebagai *souverein* tertinggi membebankan kewajiban-kewajiban sedemikian rupa, sehingga pada kenyataannya bupati-bupati itu tidak lain daripada penanam kopi dan mandor kebun saja (*tweerlei souverein*; kedaulatan dari dua kekuasaan).

b) Persewaan Tanah Kepada Para Pengusaha Partikelir (Tuan Tanah).

- (1) Pemberian tanah kepada Sewa menyewa dilakukan antara Gubernemen (wakil Pemerintah Hindia Belanda) dengan para pengusaha partikelir (tuan tanah) dan/atau penduduk asli Indonesia.
- (2) Gubernemen adalah berkedudukan sebagai pemilik tanah (atas dasar asas *domein*), sedangkan para pengusaha partikelir dan/atau penduduk asli Indonesia adalah berkedudukan sebagai penyewa tanah yang diharuskan membayar uang sewa tiap tahunnya.
- (3) Besarnya uang sewa yang dikenakan adalah sangat bervariasi melihat tingkat kesuburan tanah. Penduduk setempat dijadikan sebagai buruh murah dan/atau diwajibkan menyetorkan tenaganya secara gratis (kerja rodi). Bupati atau kepala wilayah biasanya juga dilibatkan dengan dijadikan sebagai mandor perkebunan.

c) Persewaan tanah kepada Petani

- (1) Petani akan menerima pembagian tanah-tanah yang ada, untuk ditanami jenis tanaman yang telah ditetapkan oleh Kompeni (tanam paksa).
- (2) Hubungan persewaan ini dibuat secara tertulis (dibuatkan kontrak) dengan bahasa yang mudah dimengerti dan dalam contract ini

tercantum pihak petani diwajibkan untuk membayar pajak kepada pemerintah kompeni setiap tahunnya dan pembayaran pajak ini adalah bukan dengan uang tetapi dengan hasil bumi (*producten*).

d) Pengalihan, Pembebanan, dan Penghapusan

Terkait dengan masalah pengalihan, pembebanan dan hapusnya perjanjian sewa menyewa (*landrente*) dan jual beli tanah (kolonisasi) yang ada pada saat itu, tidak mendapatkan informasi atau keterangan yang mengaturnya, hal ini disebabkan oleh karena terlalu minimnya literatur yang membahas permasalahan ini.

e. Faktor Non Yuridis yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum

Praktek operasionalisasi sistem persewaan tanah di tanah jajahan Hindia Belanda adalah tidak terlepas dari penerapan sistem politik kolonial oleh pemerintah Hindia Belanda, yakni:

1) Politik Tradisionil Kompeni/VOC

Perkembangan di zaman VOC atau pemerintah kolonial, juga tidak memperlihatkan segi-segi yang terlampau berbeda. Pola hubungan kepemilikan antara raja dan par. pengikutnya yang tidak jelas (tidak rasional), diubah oleh pemerintah kolonial menjadi sewa tanah yang lebih rasional, dengan tujuan untuk pemasukan pajak dan kemudian sebagai tempat pengerahan tenaga kerja paksa. Posisi para penggarap tentu saja tak banyak berubah.²²⁴

Dalam prakteknya pemerintah Hindia Belanda adalah telah menerapkan politik imperialisme dan kolonialisme, yang dilakukan melalui

²²⁴ Mansour Fakih, *Menggeser Konsepsi Gender Dan Transformasi Sosial*, Penerbit Pustaka Pelajar, Nopember 1995, hlm. 82.

dua cara, yakni (a) Kekuatan senjata dengan jalan sebuah penaklukan, dan (b) Perjanjian dengan para sultan/raja dan kepala adat yang berkuasa di wilayah setempat.

Dua cara yang ditempuh tersebut, akhirnya akan melahirkan sebuah kepemilikan tanah (hak eigendom negara) pada setiap wilayah yang telah ditaklukan dan telah dilakukan perjanjian dengan para sultan/raja dan kepala adat yang berkuasa di wilayah setempat.

2) Politik Kolonial Konservatif (Tahun 1800-1848)

Pada akhir abad 18 VOC mengalami kebangkrutan dan pada tahun 1800 kekayaannya diambil alih oleh Kerajaan Belanda, sehingga daerah jajahan langsung dibawah kekuasaan Raja Belanda. Pemerintah Hindia Belanda akhirnya melanjutkan politik tradisional Kompeni dengan tujuan untuk memperoleh penghasilan dan laba perdagangan, semuanya demi keuntungan Kerajaan Belanda.²²⁵

3) Politik Kolonial Liberal (Tahun 1850-1870)

Periode antara Tahun 1850 dan 1870 ditandai oleh pesatnya kemajuan perdagangan Eropa dan Nederland (negara Belanda) yang mendapatkan keuntungan dari perkembangan ini. Selama masa dua puluh tahun ini, bagi negara Belanda merupakan periode transisi dari keadaan pra industri ke industri.²²⁶ Pada masa ini telah timbul pabrik-pabrik dalam berbagai macam industri, jalan-jalan kereta api dan posisinya sebagai pasar bahan mentah internasional telah diduduki kembali, industri pelayaran maju dengan cepat, dan bank-bank banyak didirikan.

²²⁵ Sartono Kartodirdjo, *Politik Multikulturalisme Menggugat Realitas Kebangsaan*, 1972, hlm. 5.

²²⁶ Brugmans dalam Sartono Kartodirdjo, *op.cit.*, hlm. 10.

Untuk melindungi perdagangan dan industri nasionalnya, pada masa ini pemerintah Hindia Belanda telah menjalankan politik ekonomi *merkantilistis*, yang meliputi²²⁷:

- (1) Bea cukai yang tinggi untuk perdagangan asing;
- (2) Pajak yang berbeda-beda di tanah jajahan, demi kepentingan hasil-hasil industri dari negeri induk; dan
- (3) Monopoli pemerintah di dalam perdagangan barang-barang kolonial.

2. Periode 1864 – 1919: Pemberlakuan Sistem Kontrak Konsesi Tanah Pertanian atau *Landbouwconcessie*

a. Gambaran Umum Masa Awal Ekspansi Ekonomi Pedagang, Pengusaha *Onderneming*, dan Perusahaan Perkebunan di Hindia Belanda (Periode Tahun 1861 - 1871)

Secara historis, awal mula perkembangan perkebunan milik pengusaha *onderneming* Belanda di Indonesia adalah tidak terlepas dari peristiwa yang terjadi pada tanggal 27 September 1861, yakni Nienhuys seorang pengusaha *onderneming* Belanda yang masih muda, pada saat itu diberi kuasa oleh perusahaan dagang Pieter van den Arend & Consortium, sebuah asosiasi yang dibentuk kurang lebih seminggu sebelumnya oleh empat pedagang Rotterdam yang berminat memperoleh perkebunan tembakau di Indonesia. Perintah-perintah yang diberikan kepada Nienhuys adalah untuk memilih sebuah perkebunan kecil seluas 75 sampai 150 hektar dalam suatu daerah yang mempunyai jalan masuk dengan mudah ke pelabuhan dan masih mempunyai daerah sisa bagi kemungkinan perluasan masa mendatang dan

²²⁷ Sartono Kartodirdjo, *op.cit.*, hlm. 6.

dengan penduduk yang mengerti penanaman tembakau. Perkebunan seperti itu ternyata sangat sukar ditemukan.

Pada tanggal 6 Juli 1863, Nienhuys mendapat undangan dari JF Van Leeuwen & Co (sahabat dagang perusahaan Pieter van den Arend & Consortium yang tinggal di Surabaya) untuk menemui Pangeran Said Abdulah (Pangeran Deli). Dari hasil pertemuan, Nienhuys dan wakil-wakil dari perusahaan JF Van Leeuwen & Co adalah sangat terkesan dengan hal-hal yang diceritakan oleh Pangeran Said terkait potensi Deli.

Di akhir Desember 1867 Nienhuys telah memperoleh konsensi 99 tahun atas sebidang tanah antara sungai-sungai Deli dan Percut. Panennya yang pertama tahun 1868, biaya produksinya 30.000 gulden dan menghasilkan 67.000 gulden pada pelelangan. Tahun berikutnya bahkan membawa keuntungan yang lebih besar, masing-masing berjumlah 36.400 gulden dan 87.200 gulden. Pengalamannya terdahulu betul-betul bermanfaat sekali baginya.

Pada tahun 1869, akhirnya pengkongsian Janssen Clemen - Nienhuys bersama-sama dengan sebuah perusahaan dagang Belanda "*Nederlansche Handel Maatschappij* (NHM)" telah bersepakat mendirikan sebuah perseroan terbatas (*N.V = naamloze vennootschap*) di Deli, dimana NHM memegang 50% dari seluruh sahamnya. *Deli Maatschappij* (Maskapai Deli) adalah sebuah perusahaan perseroan terbatas yang pertama didirikan di Sumatera Timur atau sebenarnya yang pertama di seluruh Hindia Belanda.

b. Beberapa Kebijakan di Bidang Hukum Pertanahan dari Pemerintah Hindia Belanda

1) Peraturan Dasar yang Mengatur

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, dapat diuraikan beberapa produk hukum atau peraturan dasar atau peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum dalam operasionalisasi sistem kontrak konsesi tanah pertanian, khususnya yang terjadi di wilayah Sumatera Timur:

- a) Pasal 62 *Regeerings Reglement* – 1854 (*Stadblad* 1855 Nomor 2), yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) *De Gouverneur-Generaal mag geen gronden verkopen.*
(2) *In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken grond, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid.*
(3) *De Gouverneur-Generaal kan gronden uitgeven in huur, volgens regels bij ordonnantie te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de sodanige, door de inlanders ontgonnen, of als gemene weide, of uit enige andere hoofde tot de dorpen behonrende”.*

Terjemahan dalam Bahasa Indonesianya adalah:

- “(1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
(2) Dalam larangan ini tidak termasuk tanah-tanah kecil untuk perluasan kota dan desa dan untuk mendirikan perusahaan-perusahaan.
(3) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan ini tidak termasuk tanah-tanah yang telah dibuka oleh rakyat asli atau yang digunakannya untuk pengembala ternak umum, ataupun yang masuk lingkungan desa untuk keperluan lain”.
- b) Traktat 1858 dengan Kesultanan Siak;
- c) Perjanjian politik 1862 dengan daerah-daerah takhlukan Siak, dan perjanjian-perjanjian berikutnya;

Pada periode Tahun 1864 – 1919 ini, dasar pengaturan bagi penguasaan hak atas tanah di wilayah jajahan Hindia Belanda adalah dapat

ditemukan dalam *Regeerings Reglement* (RR) dan pada saat itu belum diberlakukan *Agrarisch Wet*.²²⁸

Dengan melihat beberapa peraturan yang dijadikan dasar di atas, maka ditarik garis benang merah pada periode itu, sebenarnya operasionalisasi sistem kontrak konsesi tanah pertanian yang ada, secara tidak langsung adalah dipengaruhi dua kekuatan hukum yang berbeda, yakni antara pengaruh hukum perdata Eropa dan hukum Adat penduduk asli Indonesia.

2) Orientasi dan Tujuan Kebijakan di Bidang Hukum Agraria

a) Kebijakan Hukum Agraria Mengenai Kontrak Tanah sebelum Tahun 1877

Selama 10 tahun sampai 15 tahun pertama banyak sekali percobaan dan improvisasi berlangsung di Sumatera Timur. Setiap orang harus belajar melalui percobaan dan kesalahan dan begitu pula hal itu juga terjadi pada para penguasa, para taklukan dan rakyat mereka, administratur-administratur Belanda dan para pengusaha *onderneming* pada saat itu.

b) Kebijakan Hukum Agraria Pemerintah Hindia Belanda Tentang “Kontrak Contoh Tahun 1877”

Menurut kontrak contoh 1877, beberapa persyaratan yang harus dipenuhi atau dijadikan pedoman dalam pembuatan kontrak konsesi tanah perkebunan adalah meliputi:

- (1) Lamanya konsensi adalah 75 tahun;

²²⁸ Karl J. Pelzer, *ibid.* hlm. 118.

- (2) Sengketa yang ada harus diselesaikan oleh penguasa dan kepala-kepala wilayah bawahan dalam musyawarah dengan pejabat distrik jika dikehendaki demikian;
- (3) Tanah pertanian yang tersedia untuk penduduk tani adalah tanah yang sedang digunakan;
- (4) Pemegang konsesi harus mengganti pohon-pohon buah secara baik;
- (5) Pemegang konsesi berhak atas hasil hutan atau hasil-hasil boleh diambil;
- (6) Besarnya sewa adalah 1 gulden per bau; dan
- (7) Dalam rencana konsensi, batas-batas tanah konsesi akan dinyatakan dengan tanda-tanda patokan.

3) Bentuk Sengketa Konflik Agraria

- a) Banyaknya aksi protes atau perlawanan yang berasal dari penduduk setempat atau masyarakat adat dan kalangan parlemen di negeri Belanda.
- b) Konflik agraria yang muncul adalah melibatkan antara penduduk setempat dengan Sultan atau Raja, serta antara Penduduk setempat dengan para pemegang kontrak konsesi tanah pertanian (para pengusaha *onderneming* Belanda) dan pemerintah Hindia Belanda.

c. Hasil Identifikasi Hukum terhadap Sistem Kontrak Konsesi Tanah Pertanian (*Landbouwconcessie*)

1) Peraturan Konsesi Tanah

Berdasarkan hasil *study literature* atau penelusuran kepustakaan yang dilakukan, maka dapat dijelaskan tidak diketemukan secara jelas dan

terperinci dimanakah peraturan pokok yang telah mengaturnya secara khusus tentang sistem konsesi tanah pertanian ini, namun yang jelas dapat ditegaskan dalam prakteknya pemberian konsesi tanah pertanian yang ada merupakan hasil perundingan-perundingan antara para pengusaha *onderneming* dengan pemerintah Hindia Belanda dan penguasa setempat di wilayah jajahan Hindia Belanda, yang dari waktu ke waktu mengalami beberapa percobaan dan improvisasi (belajar dari percobaan-percobaan dan kesalahan para penguasa, para taklukan, dan rakyat, administratur-administratur Belanda dan para pengusaha *onderneming* itu).

Apabila penulis perhatikan secara seksama jalan masuk bagi pengusaha *onderneming* dalam pembukaan perusahaan perkebunan di daerah tersebut adalah didasarkan peraturan-peraturan sebagai berikut:

- (1) Peraturan Pemerintah (*Regeerings Reglement, RR*) 1854;
- (2) Traktat 1858 dengan Kesultanan Siak;
- (3) Perjanjian politik 1862 dengan daerah-daerah taklukan Siak, dan perjanjian-perjanjian berikutnya.

Dalam perkembangannya, di pertengahan tahun 1870, keinginan untuk mempunyai kontrak contoh yang seragam untuk semua konsesi-konsesi tanah pertanian di wilayah Sumatera Timur khususnya, menjadi sangat nyata. Dalam mewujudkan maksud ini pemerintah Hindia Belanda telah mengeluarkan tidak kurang dari empat versi kontrak contoh berturut-turut dalam tahun 1877, 1878, 1884 dan 1892, yakni:

- (1) Kontrak Contoh Pertama; pengumuman kontrak contoh tahun 1877 dengan Keputusan Pemerintah Nomor 4 tertanggal 27 Januari 1877,

kontrak contoh ini diberlakukan ke seluruh Karisidenan Pantai Timur

Sumatera, mencakup daerah Siak dan daerah-daerah taklukannya;

- (2) Kontrak Contoh Kedua; pengumuman Kontrak contoh tahun 1878 dengan Keputusan Pemerintah Nomor 1 tertanggal 19 Oktober 1878;
- (3) Kontrak Contoh ketiga; pengumuman Kontrak contoh tahun 1884 dengan Keputusan Pemerintah Nomor 1/C tertanggal 19 September 1884; dan
- (4) Kontrak contoh keempat; pengumuman Kontrak contoh tahun 1892 dengan Keputusan Pemerintah Nomor 1 tanggal 3 Nopember 1892.

2) Pengertian dan Isi Tanah Pertanian

Menurut Sudargo Gautama²²⁹, hak konsesi (*landbouwconcessie*) merupakan salah satu jenis dari hak *grant* yang khusus terdapat di wilayah Sumatera Timur (juga di Riau dikenal lembaga hukum ini). Pengertian hak *grant* ini adalah diartikan sebagai sebuah hak yang erat hubungannya dengan hak pertuanan atas tanah (*beshiking recht*) dalam suasana raja-raja.

Kewajiban-kewajiban dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemegang konsesi tanah pertanian adalah dapat diuraikan sebagai berikut:

- (1) Kewajiban utama yang harus dipenuhi oleh Pemegang konsesi adalah melakukan pembukaan hutan zaman purba yang diperjanjikan dan menanami tanah tersebut;
- (2) Untuk menghindari adanya spekulasi tanah, maka pemberian konsensi diikat dengan suatu rencana pembukaan dan penanaman yang pasti;
- (3) Penyertaan syarat untuk mencegah spekulasi tanah dengan tuntutan tegas kontrak konsesi menjadi tidak berlaku lagi sesudah lima tahun,

²²⁹ Sudargo Gautama, *Masalah Agraria*, Alumni, Bandung, 1973, hlm. 29-30.

kecuali tanah seluas yang disepakati telah dibuka dan ditanami, dan provisi untuk memberikan perangsang dengan janji suatu bonus dalam bentuk tanah tambahan kepada pengusaha *onderneming*;

(4) Tentang kewajiban pembayaran uang sewa:

- a) seperti dijelaskan didepan, di masa-masa awal pemberian konsesi tanah pada prinsipnya adalah “bebas uang sewa”, tetapi dengan syarat semua produk yang dihasilkan di atas tanah itu tunduk kepada bea ekspor yang biasa;
- b) pengutipan uang sewa baru dijalankan pada setiap kontrak konsesi, setelah para pengusaha *onderneming* mulai bersaing satu sama lain untuk mendapatkan konsesi;
- c) Kewajiban lain dari pemegang konsesi tanah pertanian adalah untuk menghormati dan/atau tidak mengganggu hak-hak agraria penduduk wilayah setempat.

(5) Subyek Hukum Pemohon Konsesi Tanah

Subyek hukum atau pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan konsesi tanah pertanian yang adalah:

- a) Perseorangan atau para pengusaha *onderneming* secara perseorangan; dan
- b) Badan hukum atau pengusaha *onderneming* sebagai perwakilan dari perusahaan perkebunan (perseroan terbatas), dengan persetujuan dari Pejabat tertinggi Hindia Belanda, atau Residen yang membawahi sebuah wilayah setempat.

(6) Obyek Kontrak Konsesi Tanah Pertanian

Tanah-tanah yang dapat diajukan permohonan sebagai obyek tanah konsesi adalah meliputi:

- a) Tanah hutan zaman purba, dengan catatan tanah-tanah tersebut adalah masih berada dalam wilayah kekuasaan Sultan yang akan memberikan sebuah kontrak konsesi;
- b) apabila pemberian tanah konsesi adalah tanah hutan yang berbatasan dengan sebuah desa-desa penduduk setempat, maka disyaratkan bagi pemohon konsesi untuk menghormati hak-hak agraria penduduk setempat; dan
- c) Tetap cukup tanah dalam pemilikan penduduk setempat untuk perladangan hama.

(7) Jangka Waktu dan Luas Konsesi

Jangka waktu dan luas konsesi tanah pertanian yang ada pada saat itu, sebagai berikut:

- a) Jangka waktu berlakunya adalah sangat berbeda-beda, beberapa konsesi berlaku untuk 99 tahun dan yang lain untuk 70 atau 75 tahun;
- b) Luas tanahnya adalah tidak jelas pada kontrak-kontrak awal karena batas-batas tanah tidak disurvei sebelum penandatanganan kontrak-kontrak konsesi itu;
- c) Berkaitan dengan jangka waktu dan luas dari kontrak-kontrak konsesi tersebut di atas, berikut ini akan diuraikan tentang beberapa contoh yang ada, yakni:

(1) kontrak Mabar-Deli dan Maskapai Deli; adalah telah menyepakati pembukaan 2.000 bau dalam waktu lima tahun.

Tidak dipenuhi syarat ini akan membuat kontrak itu tidak berlaku lagi kecuali untuk tanah yang benar-benar dibuka. Sebaliknya, pemenuhan syarat tersebut memberikan kepada *onderneming* hak lima tahun lagi untuk membuka tanah tambahan dalam konsesi yang sama. Pada akhir jangka lima tahun kedua Maskapai Deli telah memperoleh hak selama 99 tahun atas semua tanah yang telah dibuka dan ditanami;

(2) kontrak konsesi Polonia, ditandatangani tanggal 4 Desember 1869 antara Sultan Deli dan Michaelsky, memberikan yang belakang ini hak membuka tanah antara sungai-sungai Deli dan Barbura (tanah yang sekarang menjadi kota Medan) untuk maksud-maksud pertanian. Seperti Mabar-Deli Tua, kontrak Polonia tegas-tegas mencegah spekulasi dengan cara mengikat hak-hak yang diberikan dengan suatu rencana pembukaan tanah dan penanaman yang pasti. Jika kurang dari 400 bau yang dibuka menjelang tanggal 5 Desember 1874, maka kontrak itu belaku hanya atas tanah yang benar-benar dibuka dan dikembangkan, kecuali Michaelsyky dapat menambah membuka satu setengah bau tanah hutan untuk setiap bau yang dibuka dan empat bau lainnya untuk setiap satu setengah bau yang benar-benar sudah ditanami.

(8) Terjadinya Kontrak Konsesi

Terjadinya kontrak konsesi tanah pertanian yang ada pada saat itu, sebagai berikut:

- a) pemohon konsesi adalah dapat diajukan oleh pengusaha *onderneming* secara perseorangan atau oleh perusahaan-perusahaan;
 - b) permohonan konsesi adalah diajukan kepada Sultan, sebagai penguasa wilayah setempat. Sebelum memberikan konsesi, Sultan diharuskan meminta persetujuan terlebih dahulu kepada kepala distrik untuk tanah yang berada di wilayah taklukan Sultan dan pejabat tertinggi pemerintah Hindia Belanda, untuk tanah yang berada diluar wilayah taklukan Sultan; dan
 - c) setelah permohonan ini mendapat persetujuan dari pejabat tertinggi pemerintah Hindia Belanda, maka selanjutnya Sultan, perwakilan dari pemerintah Hindia Belanda dan pihak pemohon konsesi mengadakan sebuah perundingan perundingan dan penandatanganan sebuah kontrak konsesi tanah pertanian.
- (9) Pembebanan dan Peralihan Atas Hak Konsesi Tanah

Secara tidak langsung dapat ditafsirkan keberadaan kontrak konsesi ini adalah telah dijadikan jaminan kredit oleh pemegang konsesi untuk mendapatkan bantuan finansial atau kredit dari beberapa bank di negari Belanda. Dalam kontrak konsesi ini adalah tidak mengatur dengan jelas perihal pengalihan hak konsesi ini dari pemegang konsesi kepada pihak lain.

Terkait dengan pembebanan dan peralihan atas hak *grant* atau hak konsesi tanah pertanian ini, Saudargo Gautama telah menjelaskan dalam prakteknya, hal ini ternyata sering kali timbul berbagai persoalan berhubung dengan adanya kemungkinan hak-hak *grant* ini merupakan bagian daripada harta benda Eropa. Misalnya sering kali timbul

persoalan, apakah hak-hak grant ini harus dikualifisir sebagai barang bergerak atau tidak (*roerend* atau *onroerend*).

(10) Hapusnya Kontrak Konsesi Tanah

Hapusnya kontrak konsesi tanah pertanian ini adalah ketika jangka waktu kontrak konsesi telah habis (sesuai dengan isi kontrak konsesi tanah pertanian yang telah ditandatangani para pihak di awal pemberian konsesi, dengan diketahui pejabat pemerintah Hindia Belanda). Dalam perkembangannya selanjutnya, pasca lahirnya UUPA, akhirnya kontrak konsesi tanah pertanian ini dapat dikonversikan menjadi HGU.

d. Faktor-Faktor Non Yuridis yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum

Faktor-faktor non yuridis (sosial ekonomi, politik dan budaya) yang mempengaruhi operasionalisasi sistem kontrak konsesi tanah pertanian yang ada di wilayah Sumatera Timur adalah dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Faktor Ekonomi

Pada permulaan abad ke-20 Sumatera Timur atau daerah Deli terkenal dengan sebutan “daerah dollar”. Sebutan ini erat hubungannya dengan derasnya keuntungan yang mengalir dari hasil pengusaha *onderneming* yang melimpah ruah. Dalam praktek, penerapan sistem kontrak konsesi tanah pertanian di wilayah Sumatera Timur telah melahirkan sebuah pertentangan antara dua kepentingan ekonomi, yakni antara Hindia Belanda dan para kaum partikelir dari golongan Eropa dan Timur Asing dengan para buruh dan penduduk setempat, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

- a) Kepentingan ekonomi dari pemerintah Hindia Belanda dan para pengusaha *onderneming* (berasal dari golongan Eropa dan Timur Asing)

telah bersekongkol dengan para sultan/raja dan kepala adat wilayah setempat, berusaha mendapatkan tanah-tanah subur dan buruh yang murah di wilayah tanah jajahan Indonesia. Hal tersebut, ternyata dilakukan dengan tanpa mempedulikan hak-hak agraria penduduk asli Indonesia dan kesejahteraan hidupnya;

- b) Kepentingan ekonomi dari para buruh dan penduduk setempat adalah kepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari dan mempertahankan terhadap penguasaan hak atas tanah, yang jauh-jauh sebelum kedatangan penjajah Hindia Belanda dan para pengusaha *onderneming* telah mereka lakukan penguasaan sesuai dengan hak-hak agraria adat.

2) Faktor Sosial Politik

Dalam rangka misi ekonomi atau perdagangannya, pemerintah Hindia Belanda adalah telah menerapkan politik imperialisme dan kolonialisme kepada setiap wilayah yang berhasil didudukinya, yakni dilakukan melalui cara-cara sebagai berikut:

- a) melakukan sebuah penaklukan dengan kekuatan senjata;
- b) melakukan perjanjian-perjanjian dengan para sultan/raja dan kepala adat yang berkuasa di wilayah setempat.

Adapun tujuan dari pemerintah Hindia Belanda melakukan imperialisme dan kolonialisme tersebut di atas adalah didasarkan politik dagang, dalam rangka untuk mendapatkan tanah-tanah yang subur dan buruh-buruh yang murah bagi usaha perkebunannya.

3) Faktor Budaya

- a) Pemerintah Hindia Belanda telah menghancurkan sistem tata nilai budaya lokal yang ada dan untuk kemudian ditanamkannya sebuah tata nilai budaya *inlander* atau budaya bangsa terjajah yang telah ditanamkan oleh pemerintah kolonial Belanda kepada masyarakat Indonesia dan para Sultan/Raja penguasa setempat dalam prakteknya adalah menjadi kunci atau faktor penting yang dapat menyebabkan upaya imperialisme dan kolonialisme di Indonesia dapat bertahan begitu lama; dan
- b) Sikap *egoistis* dan budaya *inlander* yang melekat pada diri para Sultan/Raja yang seharusnya mengayomi para kawula/rakyatnya justru ditinggalkan atau diabaikan begitu saja, yakni justru para Sultan/Raja/Penguasa setempat lebih memilih berkonspirasi dengan pihak penjajah atau pemerintah Hindia Belanda dan para pengusaha *ordenering* dalam rangka mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, dengan mengabaikan kepentingan atau hak-hak para kawulanya/rakyat kecil.

3. Masa Peralihan Sistem Kontrak Konsesi Tanah Pertanian Menjadi Sistem Sewa Jangka Panjang

Sebagaimana permintaan untuk produk pertanian tropik yang meningkat dalam paroh ke-2 abad ke-19 dan tiga dasawarsa pertama abad ke-20, terjadi bentuk orientasi dan tujuan dari Kebijakan Pemerintah Hindia Belanda di Bidang Hukum Agraria begitupun permintaan untuk konsesi meningkat di Sumatera Timur. Mengalirnya modal baru yang masuk dengan cepat mengubah watak hubungan ekonomi simbiosis antipatik antara pengusaha onderneming dan kaum tani menjadi

apa yang dinamakan berdampingan antipatik antara persekutuan baru dari golongan-golongan yang berkepentingan.

Menjelang tahun 1900 perhatian mulai bertumpu kepada dua masalah yang berkaitan dengan situasi yang sedang berkembang, yaitu aspek hukum konsensi-konsensi yang diatur antara pengusaha onderneming dan para pangeran dari kerajaan-kerajaan yang diperintah secara tidak langsung di Sumatera Timur, dan sampai sejauh mana pemberian tanah-tanah konsensi yang luas oleh para pangeran ini menindas hak-hak inheren penduduk pribumi.

Kenyataan konsesi-konsesi telah dibuat oleh penguasa-penguasa Indonesia dengan persetujuan pejabat tertinggi Hindia Belanda yang bersangkutan, yaitu residen, ternyata, tidak menciptakan hak badan hukum (*jus in rem*). Orang-orang yang mengemukakan pemegang konsesi itu memiliki hak pribadi, atau *jus personalissima*, menyatakan:

- 1) Kontrak-kontrak konsesi itu tidak ditentukan dalam syarat-syarat yang diperlukan untuk mengukuhkan hak badan hukum (*jus in rem*);
- 2) Pihak-pihak yang membuat kontrak tidak diizinkan mengukuhkan *jus in rem* tanpa pengaturan-pengaturan resmi;
- 3) Pemindahan hak seluruhnya atau sebagian tidak mungkin tanpa persetujuan resmi;
- 4) Pembayaran hasil tanah tidak harus dianggap sebagai bagian integral konsesi itu, sedangkan canon (peraturan-peraturan) adalah bagian integral dari sewa menyewa jangka panjang. (beberapa dari kontrak konsensi itu, sebenarnya, tidak menetapkan pembayaran hasil tanah);

- 5) Pemerintah menganggap hak pemegang konsensi sebagai *jus personalissima* (hak pribadi), untuk alasan mana maka pajak tidak dikenakan, sementara dalam kasus sewa menyewa jangka panjang pajak tanah dipungut.
- 6) Orang-orang yang mempertahankan konsesi itu sebagai hak badan hukum (*jus in rem*) membalas:
- 7) waktu berlakunya konsensi dalam wilayah-wilayah yang dikuasai tidak langsung, sebagaimana sewa yang diberikan dalam wilayah-wilayah yang dikuasai langsung adalah 75 tahun;
- 8) maksud hak konsesi dalam keduanya adalah sama yaitu mengeksploitasi “tanah yang tidak terpakai”;
- 9) sejak tahun 1870 pejabat-pejabat Belanda telah menyimpulkan hak pribadi atas sewa menyewa terlalu meragukan untuk menarik modal Eropa ke Hindia Belanda, terlebih lagi dari negeri-negeri di mana pengusaha onderneming tanpa suatu *jus in rem* mungkin menjadi korban dari kesewenang-wenangan para penguasa tingkat rendah; dan
- 10) pemegang konsesi mempunyai jumlah hak yang hampir sama seperti pemegang hak sewa jangka panjang.

Tetapi dibelakang pembahasan hukum ini, yang selalu menghindar dari penyelesaian yang memenangkan pengalihan semua konsesi menjadi sewa menyewa jangka panjang yang banyak mempunyai keuntungan hukum bagi para pengusaha perkebunan, muncul problema yang lebih ruwet. Problema ini ditimbulkan oleh ketidakcocokan antara konsesi-konsensi dan sewa menyewa jangka panjang dalam hubungan dengan hak-hak agraria pribumi.

Selain itu, terjadi bentuk sengketa atau konflik tanah yang terjadi di Hindia Belanda, meliputi:

- a) melibatkan antara penduduk setempat dengan Sultan atau Raja, serta antara Penduduk setempat dengan para pemegang kontrak konsesi tanah pertanian (para pengusaha *onderneming* Belanda) dan pemerintah Hindia Belanda;
- b) disharmonisasi Vertikal, yakni keberadaan *Agrarisch Besluit* telah mengalahkan *Agrarisch wet*, padahal dalam tata urutan perundangan yang ada di negeri Belanda kedudukan *Agrarisch wet* adalah lebih tinggi daripada *Agrarisch Besluit*; dan
- c) para pengusaha *onderneming* Belanda merasa tidak mendapat kepastian hukum atas tanah yang digunakan sebagai lahan pengembangan perusahaan perkebunan yang ada.

4. Masa Pemberlakuan Sistem Hak *Erfpacht* (Tahun 1870 - 1960)

a. Peraturan Dasar yang Mengatur Hak *Erfpacht*

Dimana terdapat peraturan pokok mengenai hak sewa jangka panjang? Dalam literatur yang ada, dapat dijelaskan peraturan pokok yang telah mengatur hak sewa jangka panjang ini adalah dapat diketemukan pada:

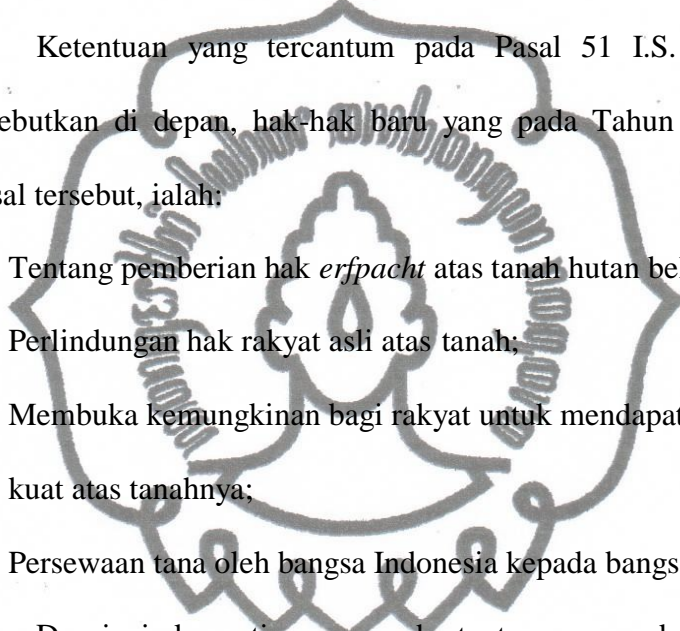
- a) *Agrarisch Wet* – 1870 atau Undang-Undang Pokok Tentang Tanah, yang seterusnya menjadi Pasal 51 I.S. (*Wet op de Indische staatsinrichting van Nederland Indie*).
- b) Titel 8 buku kedua Pasal 720 – 736 *Burgelijk Wetboek* (B.W.), sepanjang tidak diadakan peraturan yang menyimpang;
- c) Pasal 9 sampai dengan 17 *Agrarisch Besluit* - 1870 (Ketetapan Raja);
- d) *Agrarisch Reglement* (1915-1927) bagi pelbagai daerah luar Jawa dan Madura;

- e) Pasal 720 dan pasal selanjutnya yang ada dalam *Burgelijk Wetboek* (BW), tentang Hak Barat *erfpacht*;
- f) Beberapa Peraturan (*Ordonnantie*) yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban *erfpachter* (*Stadblad* 1872 Nomor 327a, *Stadblad* 1905 Nomor 574, *Stadblad* 1909 Nomor 221, *Stadblad* 1909 Nomor 310, *Stadblad* 1913 Nomor 669) ; (dalam hubungan ini; Pasal 2 A.m.v.b. *Stadblad* 1847 Nomor 23, mengatakan undang-undang itu mengikat apa yang akan datang, tetapi tidak berlaku bagi masa sebelumnya; Bab ketiga ayat 2 S. 1913 Nomor 699), *Erfpachtordonantie* bagi luar Jawa dan Madura 1914, *overschrijvingsordonantie* 1834 (*Peraturan Balik Nama*).
- g) Beberapa Peraturan Pemerintah yang termuat dalam *Bijblad*, sebagai misal: *Bijblad* 3854 (masa 1882-1911), *Bijblad* 7373 (masa 1911-1931), *Bijblad* 12478 dan 13844 (masa sesudah 1931) (tentang jalan, saluran air, dan lain sebagainya);
- h) Syarat-syarat yang dimuat dalam *acte-erfpacht* (*Bijblad* 846/I);
- i) Peraturan Pedoman lainnya:
- (1) Instruksi tentang penyelesaian permintaan *erfpacht*: *Stadblad* 1904 Nomor 304 diubah *Stadblad* 1933 Nomor 51, *Hoofdstuk A*, diubah *Stadblad* 1937 Nomor 339 Pasal ke-8;
 - (2) Penjelasan serta model surat permintaan, model berita acara pemeriksaan dan model surat keputusan Gubernur; *Bijblad* 13846/I;
 - (3) Penutupan sebagian besar dari Jawa dan Madura bagi *erfpacht*: *Bijblad* 13202, 13271;
 - (4) Badan hukum diperbolehkan menjadi *erfpachter*, asal tidak bertentangan dengan statutenya: *Bijblad* 4580;

- (5) Larangan atau pembatasan bagi pegawai negeri dan dispensasi sebagai *erfpachter*: *Stadblad* 1904 Nomor 199 *jis* 1916 Nomor 567, *Stadblad* 1927 Nomor 128;
- (6) Tentang petunjuk-petunjuk baru dari pemerintah RI/KDN/agraria; *erfpacht* untuk perusahaan perkebunan besar di luar Jawa dan Madura.

b. Orientasi dan Tujuan Kebijakan di Bidang Hukum Agraria

Ketentuan yang tercantum pada Pasal 51 I.S. sebagaimana telah disebutkan di depan, hak-hak baru yang pada Tahun 1870 masuk dalam pasal tersebut, ialah:

- 
- a) Tentang pemberian hak *erfpacht* atas tanah hutan belukar;
 - b) Perlindungan hak rakyat asli atas tanah;
 - c) Membuka kemungkinan bagi rakyat untuk mendapat hak yang lebih kuat atas tanahnya;
 - d) Persewaan tana oleh bangsa Indonesia kepada bangsa asing.

Dua jenis kepentingan yang bertentangan mendapat kepastian disini, yakni; (1) kepentingan modal asing di Bab 1 dan 4, dan (2) kepentingan rakyat asli di Bab 2 dan 3.

Tahun 1870 adalah tahun penutup bagi zaman penghisapan kekayaan Indonesia oleh negara Belanda; zaman baru mulai menginjak, yakni kekayaan Indonesia selanjutnya tidak diperas lagi oleh negara Belanda, tetapi oleh modal partikelir negeri Belanda. Sebagian dari rakyat Belanda menyangka, perubahan itu akan membawa perbaikan nasib dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia, tetapi harapan itu ternyata kemudian hanya menjadi impian saja. Demikianlah sistem hukum tanah kolonial merupakan bagian penting dari politik kolonial Belanda seluruhnya.

Perkembangan modal asing adalah yang menjadi pokok tujuannya. Perlindungan kepentingan rakyat tidak lepas dari maksud untuk kepentingan mereka juga.

Bentuk Konflik/Sengketa Agraria yang Muncul:

- a) melibatkan antara penduduk setempat dengan Sultan atau Raja, serta antara Penduduk setempat dengan para pemegang kontrak konsesi tanah pertanian (para pengusaha *onderneming* Belanda) dan pemerintah Hindia Belanda;
- b) Disharmonisasi Vertikal, yakni keberadaan *Agrarisch Besluit* telah mengalahkan *Agrarisch wet*; dan
- c) para pengusaha *onderneming* Belanda merasa tidak mendapat kepastian hukum atas tanah yang digunakan sebagai lahan pengembangan perusahaan perkebunan yang ada.

a. Hasil Identifikasi Hukum

- 1) Peraturan Hukum yang Mengatur
 - a) *Agrarisch Wet* – 1870 atau Undang-Undang Pokok Tentang Tanah, yang seterusnya menjadi Pasal 51 I.S. (*Wet op de Indische staatsinrichting van Nederland Indie*);
 - b) Titel 8 buku kedua Pasal 720 – 736 *Burgelijk Wetboek* (B.W.), sepanjang tidak diadakan peraturan yang menyimpang;
 - c) Pasal 9 sampai dengan 17 *Agrarisch Besluit* - 1870 (Ketetapan Raja);
 - d) *Agrarisch Reglement* (1915-1927) bagi pelbagai daerah luar Jawa dan Madura;
 - e) Pasal 720 dan pasal selanjutnya yang ada dalam *Burgelijk Wetboek* (BW), tentang Hak Barat *erfpacht*;

- f) Beberapa Peraturan (*Ordonnantie*) yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban *erfpachter* (*Stadblad* 1872 Nomor 327a, *Stadblad* 1905 Nomor 574, *Stadblad* 1909 Nomor 221, *Stadblad* 1909 Nomor 310, *Stadblad* 1913 Nomor 669); (dalam hubungan ini; Pasal 2 A.m.v.b. *Stadblad* 1847 Nomor 23, mengatakan undang-undang itu mengikat apa yang akan datang, tetapi tidak berlaku bagi masa sebelumnya; Bab ketiga ayat 2 S. 1913 Nomor 699), *Erfpachtordonantie* bagi luar Jawa dan Madura 1914, *overschrijvingsordonantie* 1834 (*Peraturan Balik Nama*);
- g) Beberapa Peraturan Pemerintah yang termuat dalam *Bijblad*, sebagai misal; *Bijblad* 3854 (masa 1882-1911), *Bijblad* 7373 (masa 1911-1931), *Bijblad* 12478 dan 13844 (masa sesudah 1931) (tentang jalan, saluran air, dan lain sebagainya);
- h) Syarat-syarat yang dimuat dalam *acte-erfpacht* (*Bijblad* 846/I);
- i) Peraturan Pedoman lainnya:
- (1) instruksi tentang penyelesaian permintaan *erfpacht*; *Stadblad* 1904 Nomor 304 diubah *Stadblad* 1933 Nomor 51, *Hoofdstuk A*, diubah *Stadblad* 1937 Nomor 339 Pasal ke-8;
 - (2) penjelasan serta model surat permintaan, model berita acara pemeriksaan dan model surat keputusan Gubernur; *Bijblad* 13846/I;
 - (3) penutupan sebagian besar dari Jawa dan Madura bagi *erfpacht*; *Bijblad* 13202, 13271;
 - (4) badan hukum diperbolehkan menjadi *erfpachter*, asal tidak bertentangan dengan statutenya; *Bijblad* 4580;

(5) larangan atau pembatasan bagi pegawai negeri dan dispensasi sebagai *erfpachter*; *Stadblad* 1904 Nomor 199 *jis* 1916 Nomor 567, *Stadblad* 1927 Nomor 128; dan

(6) petunjuk baru dari pemerintah RI/KDN/agraria; *erfpacht* untuk perusahaan perkebunan besar di luar Jawa dan Madura.

Pemberlakuan hukum perdata Hindia Belanda didasarkan pada Keputusan Kerajaan (*Agrarisch Besluit*) tanggal 6 Mei 1915, yakni sebuah undang-undang khusus yang memberlakukan hak sewa jangka panjang di daerah-daerah yang dikuasai secara tidak langsung di luar Jawa dan Madura, yakni Undang-Undang Sewa Jangka Panjang untuk wilayah-wilayah yang dikuasai secara tidak langsung di luar Pulau Jawa dan Madura (*erfpacht-ordonantie voor de zelfbesturende landschappen buiten Java en Madura*), diterbitkan dalam *Staatsblad* 1919, Nomor 61.

2) Pengertian dan Isi

Menurut Pasal 720 BW, hak *erfpacht* adalah suatu hak kebendaan, untuk mengenyam kenikmatan yang penuh (*vol genot*) atas suatu benda yang tidak bergerak kepunyaan orang lain, dengan wajib membayar suatu *pacht* (*canon*) tiap tahun, sebagai pengakuan *eigendom* kepada yang empunya, baik berupa uang maupun hasil atau pendapatannya.²³⁰

Sedangkan menurut Bernawi²³¹, dengan mendasarkan ketentuan Pasal 720 BW, hak *erfpacht* adalah diartikan sebagai “Sebuah hak kebendaan untuk mempergunakan benda tetap (biasanya tanah) punya orang lain dengan kemerdekaan penuh”. Selanjutnya Bernawi juga

²³⁰ R. Roestandi Ardiwilaga, *op.cit.*, hlm.212-213.

²³¹ Bernawi, *Hukum Perdata Eropah, djilid I*, Balai Pustaka, Djakarta, 1953, hlm. 60-61.

menjelaskan, pada dasarnya, perbedaan antara hak *opstal* dan hak *erfpacht* adalah sangat kecil, hanya menurut undang-undang, hak dari pemegang hak *erfpacht* adalah lebih luas dan mutlak. Hak *opstal* biasanya diperoleh atas tanah diperuntukkan sebagai tempat mendirikan gedung-gedung, sedangkan hak *erfpacht* pada mulanya diberikan hanya pada tanah-tanah yang masih belukar (hutan purba).

Ketentuan yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) *Agrarisch Besluit*, telah dijelaskan tanah yang dapat dikeluarkan dengan hak *erfpacht* adalah “tanah yang termasuk *domein* negara”. Dalam pengeluaran *erfpacht* itu hendaknya diperhatikan perbatasan yang tercantum dalam Pasal 51 Ayat (5) dan Ayat (6) I.S. Menurut Pasal 9 ayat (3) huruf a *Agraria Besluit*, seakan-akan artinya, tanah yang terdapat hak orang lain atasnya boleh dikeluarkan hak *erfpacht*, asal dengan persetujuan yang berhak.

3) Ciri Erfpacht:

- a) Menurut Pasal 721 BW, seorang *erfpachter* (pemegang hak *erfpacht*) adalah dapat melakukan segala hak-hak yang terlekat pada *eigendom* atas tanah, asal ia tidak berbuat hal-hal yang menimbulkan turunnya harga tanah.²³²
- b) Hak itu disebut *erfpacht*, maknanya bukan *pacht* atas tanah (*erf*), tetapi hak itu tidak berakhir karena orang yang memegang hak itu (*erfpachter*) meninggal dunia, dan canon itu tetap turun temurun (*erfelijk*) beralih kepada ahli warisnya.²³³

²³² R. Roestandi Ardiwilaga, op.cit., hlm. 212.

²³³ R. Roestandi Ardiwilaga, *ibid.* hlm. 212.

- c) Dengan menyerahkan tanahnya dalam *erfpacht*, yang punya tanah adalah tidak dapat lagi mempergunakannya untuk waktu yang lama sekali.²³⁴
- d) Sebagai pemilik mutlak, maka yang punya tanah tersebut tentunya masih boleh menjual atau menghipotikkan tanahnya, tetapi hak *erfpacht* yang membebaninya adalah tetap ada, biarpun pemilik mutlak tanah tersebut telah berganti-ganti.²³⁵
- e) Seperti halnya dengan hak opstal, maka kedua belah pihak (*partijen*) dapat mengadakan perjanjian yang menyimpang dari ketentuan yang tercantum dalam B.W. (Pasal 725 B.W.)²³⁶
- f) Selama perjanjian *erfpacht* berlaku, pemegang hak *erfpacht* berhak mempergunakan tanah itu sebagai pemilik mutlaknya, pemegang hak *erfpacht* ini adalah memiliki kewajiban untuk tetap memelihara tanah tersebut dan melakukan perbaikan-perbaikan (*reparasi*).²³⁷
- g) Selain itu, selama perjanjian *erfpacht* berlaku, maka pemegang hak *erfpacht* ini juga harus memikul beban pajak.²³⁸
- h) Pemegang hak *erfpacht* ini dilarang melakukan perbuatan atas tanah ini sehingga harganya menjadi kurang.²³⁹

4) Jangka Waktu dan Luas

Menurut Hukum Perdata Hindia Belanda, dalam Pasal 51 IS menentukan tanah negara dapat dikeluarkan dengan *erfpacht* untuk

²³⁴ Bermawi, *op.cit.*, hlm. 60.

²³⁵ Bermawi, *ibid.*, hlm. 61.

²³⁶ R. Roestandi Ardiwilaga, *op.cit.*, hlm.213.

²³⁷ Bermawi, *op.cit.*, hlm. 61.

²³⁸ Bermawi, *op.cit.*, hlm. 61.

²³⁹ Bermawi, *op.cit.*, hlm.60-61.

jangka waktu yang tidak lebih lama dari 75 tahun, menurut aturan yang ditetapkan dalam *ordonnantie* (Pasal 62 ayat 4 RR; *Algemene verordening*).

Luas tanah yang dapat dimintakan hak *erfpacht* ini adalah:

- a) luasnya adalah tidak lebih kira-kira 500 bau (Pasal 16 *Agrarisch Besluit*) tiap persil; dan
- b) Luas tanah paling tinggi yang dapat diberikan dalam satu persil adalah 550 bahu (*Bijblad* 3690).

5) Subyek Hukum

Subjek hukum yang dapat mempunyai hak *erfpacht* terdiri dari perseorangan dan badan hukum atau perusahaan perkebunan.

6) Terjadinya Hak *Erfpacht*

Pemberian hak *erfpacht* (sewa jangka panjang) ini adalah dilakukan menurut peraturan tersendiri (Peraturan Agraria tahun 1870), akan tetapi pasal-pasal dalam KUHS tentang hak *erfpacht* juga berlaku disini. Hak *erfpacht* ini diperoleh berdasarkan perjanjian antara pemilik mutlak dan pemegang *erfpacht* dan harus diadakan dengan pembuatan akte oleh pegawai balik nama yang dinamakan akte *erfpacht*; begitu pula pemindahan hak tersebut harus dilakukan dengan akte seperti itu (ordonansi balik nama tahun 1834).

7) Peralihan dan Pembebanan Hak *Erfpacht*

Seperti halnya yang ada pada hak *opstal*, hak *erfpacht* ini adalah dapat dijual dan dialihkan atau diserahkan kepada orang lain, serta dapat dibebani dengan hak-hak lainnya, seperti dibebani hak hipotik, hak gadai dan lain sebagainya.

- a) Menurut Pasal 724 B.W., *hak erfpacht* adalah dapat dipindahkan (serah lepas) dan dibebani hak hipotik;
- b) Menurut Ordonasi *Stadblad* 1872 Nomor 237a telah disebutkan pemindahan hak *erfpacht* adalah tidak memerlukan izin terlebih dahulu;
- c) Menurut Pasal 6 *Stadblad* 1905 Nomor 574, yang kemudian diubah dengan *Stadblad* 1909 Nomor 11, *Stadblad* 1909 Nomor 211 bab kedua, selanjutnya Pasal 5 *Stadblad* 1913 Nomor 699, untuk memindahkan hak *erfpacht* lainnya ialah atas dasar *Stadblad* 1905 Nomor 574, *Stadblad* 1905 Nomor 211 atau *Stadblad* 1913 Nomor 699, harus ada izin dari Gubernur Hindia Belanda (*Stadblad* 1937 Nomor 339 bab ke-5 ayat 5 huruf 3e);
- d) Izin dalam hal pemindahan hak *erfpacht* itu bukanlah semata-mata untuk membatasi kebebasan pemindahan hak (Pasal 724 BW), tetapi memang sewajarnya untuk kepentingan suatu pembayaran canon, agar berjalan sebaik-baiknya;
- e) Menurut *Bijblad* 7518 dan 7519 para Gubernur (H.v.g.b.) hendaknya mengamati, agar izin pemindahan hak *erfpacht* benar-benar diminta oleh *erfpachter* yang bersangkutan;
- f) Setiap pemindahan hak *erfpacht* dalam tempo satu bulan harus diberitahukan kepada residen, bila tidak dihukum dengan denda paling tinggi 100 rupiah (Pasal 13 *Stadblad* Nomor 699 *jo. Stadblad* 1925 Nomor 433 dan *Stadblad* 1917 Nomor 497 Pasal 6 Nomor 220; *bijblad* 7520); dan

g) Pemindahan tanah yang mempunyai titel menurut hukum barat (lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954 *jo.* Undang-Undang Nomor 76 Tahun 1957; izin Menteri Agraria) dan mengenai hak *erfpacht* perkebunan besar ditambah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 (persetujuan dari Menteri Pertanian) dan LN Nomor 164/1957.

8) Gugur, Hilang, dan Peninggalan Hak *Erfpacht*

Hak *erfpacht* adalah dapat dinyatakan gugur, hilang, dan ditanggalkan oleh pemegang haknya sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat penulis perhatikan penjelasan Roestandi Ardiwilaga, yang menerangkan:

a) Hak *erfpacht* adalah dinyatakan “gugur” oleh pemerintah, karena:

- (1) Tidak dipergunakan sepatutnya (Pasal 733 BW).
- (2) Tidak membayar *canon*.
- (3) Tidak memenuhi *bebouwingsclausule*.

b) Hak *erfpacht* adalah akan menjadi “hilang”, karena:

- (1) Lewat tempo haknya atau waktunya berakhir (Pasal 736 *jo.* Pasal 718 Nomor 4 B.W.).
- (2) Pemegang hak tidak ada lagi.
- (3) Tanah itu musnah;
- (4) *verjaring* sebab tidak dipakai (non-usus), setelah lewat waktu 30 tahun;
- (5) *Erfachper* memperoleh *eigendom*;
- (6) Pencabutan hak untuk kepentingan umum;
- (7) *Vermenging* (pasal 736 *jo.* 718 B.W.)

c) Hak *erfpacht* adalah dapat ditanggalkan oleh pemegang haknya sendiri;

(1) Penanggalan hak *erfpacht* atas dasar *Stadblad* 1872 Nomor 237a adalah tidak memerlukan izin;

(2) Untuk menanggalkan hak *erfpacht* itu hanyalah dapat dilakukan dengan izin terlebih dahulu, yakni dari Gubernur dan atas kuasa Menteri Agraria (dir BB), apabila *erfpachter* masih menunggak utang *verponding*, *canon* dan denda-denda; dan

(3) Bentuk penanggalan hak *erfpacht* atas dasar *Stadblad* 1909 Nomor 211, Pasal 6 *Stadblad* 1913 Nomor 699 berturut-turut, menurut Pasal 7 dan 6 ditetapkan secara pernyataan di muka Notaris menurut model *bijblad* 13383.

c. Faktor Non Yuridis (Sosial Ekonomi, Politik dan Budaya) yang Mempengaruhi Bekerjanya Hukum dalam Operasionalisasi Sistem Hak *Erfpacht*

Praktek operasionalisasi sistem sewa jangka panjang (*hak erfacht*) ini adalah tidak terlepas dari penerapan sistem politik kolonialisme dan imperialisme yang ada pada saat itu, meliputi:

1) Penerapan Politik Imperialisme dan Kolonialisme

Penguasaan terhadap tanah-tanah di tanah Jajahan Indonesia, oleh pemerintah Belanda telah melakukannya melalui dua cara, yakni; (a) kekuatan senjata dengan jalan sebuah penaklukan dan (b) perjanjian dengan para sultan/raja dan kepala adat yang berkuasa di wilayah setempat. Dua cara yang ditempuh tersebut, akhirnya akan melahirkan sebuah kepemilikan tanah (hak *eigendom* negara) pada setiap wilayah

yang telah ditaklukan dan telah dilakukan perjanjian dengan para sultan/raja dan kepala adat yang berkuasa di wilayah setempat.

2) Dari Politik Kolonial ke Politik Etis (Tahun 1870-1900)

Kurang lebih pada Tahun 1870, Belanda adalah memasuki periode kapitalisme modern.²⁴⁰ Hasil daripada revolusi industri, perkapalan, perbankan dan komunikasi modern. Volume perdagangan berkembang dengan pesatnya, sedang perkembangan modal terjadi secara besar-besaran. Sistem perdagangan bebas mengatur hubungan-hubungan ekonomi Belanda dengan negara tetangganya. Politik “pintu terbuka” di Hindia Belanda dan perkembangan perusahaan-perusahaan swasta mengakibatkan hasil tanah jajahan lebih banyak mencari pasaran di negara-negara asing dari pada di Nederland/Kerajaan Belanda sendiri. Sebagian besar perkebunan-perkebunan yang didirikan di tanah jajahan Indonesia sesudah Tahun 1870 merupakan obyek-obyek penanaman modal. Ekspor modal dari Kerajaan Belanda ke tanah jajahan Hindia Belanda sangat menanjak pada tahun 1850.

B. Dinamika Perkembangan Peraturan Hak Atas Tanah Setelah Kemerdekaan

1. Peraturan Dasar yang Mengatur

Pada masa peralihan dari sistem sewa jangka panjang menjadi HGU didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945: *“Sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru masih tetap berlaku”*.

²⁴⁰ Sartono Kartodirjo, *op.cit.*, hlm. 14.

Karenanya, sistem hukum kolonial masih tetap berlaku sepanjang belum ada aturan baru yang mengatur ketentuan yang sama dalam mengatur perilaku masyarakat, termasuk dalam hal ini tentang ketentuan hukum agraria di Indonesia pada saat itu.

2. Orientasi dan Tujuan Kebijakan

a. Masa Pra Kemerdekaan (Pemerintahan Jepang Tahun 1942-1945)

Selama masa pemerintahan pendudukan Jepang, tidak banyak aturan yang dibuat berkaitan dengan pertanahan. Namun demikian, tidak berarti pada saat itu tidak ada perhatian sama sekali mengenai masalah hukum yang berkaitan dengan tanah. Yang terjadi justru sebaliknya karena masalah tanah dianggap sebagai masalah yang penting maka diperlukan perhatian dan pengkajian yang serius. Hal tersebut dinyatakan dan diakui oleh pemerintahan pendudukan Jepang, yaitu Pemerintahan Balatentara *Dai Nippon* yang diatur dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) tentang Tanah Partikelir, yang pada dasarnya dapat dijelaskan sebagai berikut²⁴¹:

“.... karena oeroesan tanah penting sekali dalam kehidoepan masjarakat, tetapi di Indonesia ini tanah-tanah sering sekali bertoekar-toekar orang yang mempoenjainya. Teroetama di tanah DJawa ini oeroesan tanah soedah mendjadi banjak sekali seloek beloeknja, sehingga kesoekarannja boekan boeatan dan tidak sedikit mendatangkan pengaroeh jang boeroek. Oleh karena itoe perloe dipeladjari dengan teristimewa untuk mengoebah keadaannja.”

Satu-satunya yang mengatur secara langsung terhadap tanah adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) yang berlaku mulai tanggal 1

²⁴¹ Sartono Kartodihardjo, hlm. 27.

Juni 1942 tentang perubahan tanah partikelir menjadi tanah negeri. Tanah partikelir adalah tanah hak *eigendom* yang berasal dari Gubernemen Belanda pada saat *Oost Indische Compagnie* yang diberikan kepada pegawai tinggi Gubernemen atau yang dijual kepada rakyat biasa demi mendapatkan uang untuk menutup kas Gubernemen.

Dengan politik tersebut, tuan-tuan tanah partikelir di samping mendapat hak kepemilikan secara penuh, juga mendapat keistimewaan yang bersifat kenegaraan di atas tanah yang sangat luas.

b. Masa Pasca Kemerdekaan (1945-1960)

Mengisi kekosongan hukum negara Republik Indonesia pasca kemerdekaan, maka dikeluarkan aturan pada Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945:²⁴²

“Sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru masih tetap berlaku”. Karenanya, sistem hukum kolonial masih tetap berlaku sepanjang belum ada aturan baru yang mengatur ketentuan yang sama dalam mengatur perilaku masyarakat, termasuk dalam hal ini tentang ketentuan hukum agraria di Indonesia pada saat itu. Kondisi yang demikian mendorong para ahli hukum untuk segera mengakhiri keberadaan hukum kolonial tersebut, sebab harus segera dilakukan perubahan dan perombakan tatanan hukum di Indonesia dengan tatanan hukum yang baru”.

Keinginan para ahli hukum untuk segera melakukan perubahan dan perombakan tentang hukum kolonial tersebut disebabkan:²⁴³

- 1) Nilai-nilai hukum pemerintahan Hindia Belanda tidak sesuai dengan nilai-nilai masyarakat merdeka dan lebih mengabdikan bagi kepentingan

²⁴² Sartono Kartodihardjo, *Ibid.*, hlm. 55.

²⁴³ Sartono Kartodihardjo, *Ibid.*, hlm. 57.

bangsa penjajah;

- 2) Berlakunya sistem lama menciptakan dualisme hukum sehingga tidak mencerminkan kepastian hukum;
- 3) Dasar falsafah hukum *liberal kapitalis* bersumber dari kehidupan sosial Barat dan tidak sama dengan dasar falsafah masyarakat Indonesia.

Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada masa penjajahan maka dapat disimpulkan semua kebijakan agraria yang pernah ada selalu merugikan masyarakat Indonesia, karena produk hukum yang ada sangat *eksploitatif, dualistik* dan *feodalistik*. Ada dua langkah yang dilakukan pemerintah, untuk mengakhiri produk hukum kolonial yaitu:

- 1) Pengundangan peraturan secara parsial sampai terbentuknya Undang-undang Agraria yang komprehensif yang memihak pada masyarakat. Diantara peraturan perundangan yang penting yang dilahirkan sebagai kebijaksanaan dan tafsir baru menyangkut hal-hal sebagai berikut:
 - a) Penghapusan hak konversi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1948 yang kemudian dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950;
 - b) Penghapusan tanah partikelir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958;
 - c) Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat dengan Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951;
 - d) Pengaturan tentang perjanjian bagi hasil dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960;
 - e) Pengalihan tugas-tugas wewenang agraria dengan kepres Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958.

- 2) Pembentukan panitia perancang undang-undang, yang berfungsi menggodok dan membentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) Agraria yang komprehensif memihak pada masyarakat.

Dibawah ini akan diuraikan beberapa kebijakan pemerintah terkait dengan tanah bekas perkebunan Hindia Belanda, meliputi:

- a) Tentang Bekas Tanah Perkebunan Terlantar Milik Belanda

Perubahan pemerintahan Jepang ke arah pembentukan pemerintahan baru telah juga memungkinkan rakyat-rakyat petani untuk menduduki tanah-tanah perkebunan milik Belanda yang ditinggalkan oleh pemiliknya dan menjadi terlantar. Untuk seluruh wilayah Jawa, tanah yang diduduki oleh rakyat seluas 80.000 hektar. Di wilayah perkebunan Sumatera Timur, penduduk yang merebut tanah perkebunan tembakau diperkirakan 65.000 orang, sedangkan yang merebut perkebunan karet, sawit dan sebagainya diperkirakan 60.000 orang. Dengan demikian, jelaslah sebagian perkebunan-perkebunan mulai dikuasai rakyat secara spontan.

Presiden Soekarno dengan Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat, turut memberi dukungan pada tindakan-tindakan di atas. Tindakan menduduki tanah-tanah perkebunan terlantar tidak dinyatakan sebagai perbuatan penyerobotan yang melanggar hukum.

- b) Nasionalisasi Perusahaan Milik Asing

Untuk menghancurkan kekuatan ekonomi swasta asing, khususnya dominasi Belanda, Soekarno menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) tentang

nasionalisasi perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958, L.N.1958, Nomor 162). Undang-undang ini dipertegas dan dilanjutkan dalam berbagai peraturan pelaksanaan berbentuk Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 1, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959, LN 1959, Nomor 5 Tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda, disebutkan seluruh perusahaan-perusahaan Belanda dapat dinasionalisasikan, yang meliputi perusahaan milik Belanda perseorangan, badan hukum yang sahamnya seluruh atau sebagian milik Belanda, perusahaan yang berkedudukan di Indonesia dan perusahaan-perusahaan yang berkedudukan di Indonesia yang dimiliki oleh badan hukum yang domisilinya di Nederland.

c) Tanah-tanah Partikelir

Pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958, LN. 1958 Nomor 2, tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, praktis segala bentuk hak-hak yang semula melekat dalam tanah partikelir juga turut terhapuskan. Hak-hak tersebut meliputi hak pertuanan, yang berarti hak untuk mengangkat dan memberhentikan kepala desa, menuntut kerja paksa, mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan. Pencabutan hak-hak pertuanan yang sangat menindas menyebabkan dasar kekuatan hukum dan kebebasan kekuasaan tuan-tuan tanah partikelir yang pada masa lalu dengan leluasa mengelola tanah-tanahnya, sehingga mirip dengan kekuasaan negara yang berakibat

merugikan kepentingan rakyat petani menjadi berakhir.²⁴⁴

d) Persewaan

Ordonansi (peraturan) sewa tanah yang berlaku pada zaman Belanda dipandang mendesak untuk diperbaharui. Keberatan-keberatan terhadap aturan lama berkisar soal lamanya kontrak, harga sewa, minimum dana, cara menghitung harga sewa. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Darurat 1951 Nomor 6 Lembaran Negara 1952 Nomor 46.

Mengenai jangka waktu dilakukan pembatasan-pembatasan kontrak panjang selama 22,5 tahun untuk sawah-sawah, yang diperlukan sebagai jaminan kerja bagi pihak pengusaha dipandang terlalu lama. Dengan peraturan baru ini ditetapkan kontrak-kontrak sewa tanah sekarang tidak boleh lebih lama dari setahun atau setahun tanaman. Hanya untuk tebu "dan lain-lain tanaman" akan diperbolehkan menyimpang dari apa yang ditentukan ini. Penyimpangan ini diatur oleh menteri pertanian.

Pemerintah juga mengatur soal harga sewa tanah. Harga sewa tanah, dengan peraturan kolonial dinilai merugikan bagi kaum petani. *reglement*, yang mengatur hak konversi. Selanjutnya, untuk menegaskan kembali telah dikeluarkan peraturan penambahan dan pelaksanaan Undang-Undang 1948 Nomor 13 tentang Perubahan *vorstenlandse grondhuur reglement* dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950.

²⁴⁴ Sudargo Gautama, *op.cit.*, hlm. 15-20.

c. Bentuk Konflik Agraria dan Upaya Penyelesaiannya

Pada masa Belanda meninggalkan Indonesia dan Jepang menjadi penjajah baru, dalam masa ini penataan kepemilikan hak atas tanah mengalami fase awal penataan karena aturan-aturan dan penguasaan tanah masih atas nama penjajah Belanda sementara Indonesia dikuasai penjajah Jepang. Dalam masa ini sebagian besar tanah bekas perkebunan Belanda dikuasai Jepang dan belum dilakukan penataan secara teratur, karena hanya kurun waktu 3,5 tahun Jepang sudah meninggalkan Indonesia.²⁴⁵

Ekonomi Jepang memaksa rakyat untuk menanami tanah-tanah dengan bahan makanan dan jarak.²⁴⁶ Berdasarkan keperluan itu setiap tanah kosong harus ditanami dan oleh karena itulah tanah-tanah perkebunan, hutan-hutan tanpa memperhitungkan akibatnya oleh pemerintah bala tentara Jepang telah memberikan izin kepada rakyat untuk menanaminya. Untuk kota-kota besar, maka selain tanah-tanah kosong diduduki, juga dengan sistem orang-orang mendapatkan hak untuk menduduki satu rumah atau bagian dari rumah sehingga kadangkala satu rumah tidak soal siapa yang memilikinya dihuni oleh beberapa keluarga. Keadaan ini berlaku pada waktu tahun 1945 sampai 1950, dan berlaku sangat intensif pada waktu pendudukan Belanda kembali atas beberapa kota besar di Indonesia. Rakyat yang menyingkir ke kota-kota makin meningkat urbanisasi dan pendudukan atas tanah-tanah kosong. Di luar kota, keadaan sama saja, rakyat yang menduduki tanah-tanah perkebunan maupun tanah-tanah kehutanan seperti sudah terkendali lagi, karena faktor mencukupi pangan istimewa beras menjadi *issue* yang membenarkan tindakan tersebut.

²⁴⁵ Pandangan tersebut disarikan dari Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, Achmad Sodiki, Empat Puluh Tahun Masalah Dasar Hukum Agraria, FH. Uni Braw 17 Juni 2000.

²⁴⁶ AP. Parlindungan, *op.cit.*, hlm. 61.

d. Periode Tahun 1960 – Sekarang: Masa Pemberlakuan Sistem HGU

1) Dasar Kebijakan Hukum Pertanahan

Dasar kebijakan hukum pertanahan di dasarkan:

- a) Ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan:
"Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikendalikan oleh negara dan digunakan untuk orang-orang kemakmuran" Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia Kata-kata "dikendalikan oleh negara" menurut Martin Roestamy, menunjukkan pernyataan bapak pendiri pandangan monoteis tentang tanah, bahwa negara bukan pemilik tanah seperti negara kerajaan seperti Inggris, Malaysia, Arab Saudi; di mana raja menguasai tanah.²⁴⁷
- b) Ketentuan dalam UUPA mempunyai dua substansi dari segi berlakunya, yaitu tidak memberlakukan lagi atau mencabut hukum agraria kolonial, dan kedua membangun hukum agraria nasional. Dengan berlakunya UUPA, maka terjadi perubahan yang fundamental pada hukum agraria, terutama hukum dibidang pertanahan. Perubahan yang fundamental ini mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasari maupun isinya. UUPA

²⁴⁷ Martin Roestamy dan Abraham Yazdi Martin, *Latifundia Concept and Land Bank Resources in Indonesia*, University of Djuanda Bogor, Indonesia, diakses dari <https://iclas2018.org/parallel-sessions>, diakses Pukul 03.45, 17 Juni 2018

merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena didalamnya memuat program yang dikenal dengan panca program agraria reform Indonesia, yang meliputi:

- (1) Pasal 1 UUAP menyebutkan: “bumi, air, kedirgantaraan, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, dikendalikan oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran rakyat terbesar”.

Hanya orang Indonesia yang memiliki hubungan langsung dengan tanah, menunjukkan bahwa dalam sistem hukum tanah di Indonesia, pemegang tanah adalah rakyat, dengan demikian tanah pada dasarnya untuk rakyat.²⁴⁸

- (2) pembaruan hukum agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- (3) penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
- (4) mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- (5) perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land-reform*; dan
- (6) perencanaan persediaan dan peruntukan bumi,air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya serta penggunaanya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.²⁴⁹

²⁴⁸ *Ibid*

²⁴⁹ Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Peraktek*, Universitas Indonesia, Perss, Jakarta 1986.

Khusus mengenai HGU (HGU) diatur dalam Pasal 28 - Pasal 34 UUPA. Baik pengaturan mengenai UUPA, maupun khususnya pengaturan yang terkait dengan HGU merupakan ketentuan-ketentuan pokok. Perlu diatur lebih detail dalam peraturan pelaksanaannya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 50 ayat (2) UUPA yang menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai HGU diatur dengan sebuah peraturan perundangan.

Namun sampai dengan saat ini, ketentuan yang diamanahkan dalam Pasal 50 UUPA tersebut, belum sepenuhnya ditindaklanjuti. Kajian yang lebih mendalam yang berhubungan dengan beberapa peraturan perundangan yang ada hubungannya dengan HGU akan dibahas dalam bagian lain dari penelitian ini bersangkutan.

2) Tujuan dan Orientasi Kebijakan Pemerintah di Bidang Hukum Agraria

a) Pada Masa Diundangkannya UUPA (1960 -1965)

Pada masa diundangkan UUPA 1960, dapat dijelaskan pada masa ini telah dilakukan penataan kepemilikan hak atas tanah mulai dilakukan dengan dasar-dasar hukum yang sudah ditentukan oleh pemerintah Republik Indonesia, termasuk di dalamnya adalah tanah-tanah yang menjadi obyek *land reform* Tahun 1964 melalui SK/49/KA/64 tentang Redistribusi Tanah Perkebunan Untuk Kepentingan Penduduk dan Desa Di Perkebunan. Belum tuntas mengenai penataan tanah sudah muncul gejolak Tahun 1965 tentang G/30.S/PKI yang menyisakan persoalan tentang penataan tanah tersebut.²⁵⁰

²⁵⁰ Pandangan tersebut disarikan dari Pidato Pengukuhan Guru Besar, Achmad Sodiki, 17 Juni 2000 di Universitas Brawijaya Malang.

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September 1960, lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang kemudian terkenal dengan istilah UUPA. Lahirnya UUPA karena dilatar belakangi oleh suatu proses yang panjang, setelah Indonesia merdeka, sejak awal sebenarnya pemerintah telah memperhatikan masalah agraria. Mulai Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sadjarwo (1960).

Dengan berlakunya UUPA 1960, maka seharusnya semua dasar hukum agraria yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 digantikan oleh UUPA 1960. Sekalipun diliputi oleh suasana revolusi fisik (1945-1949), namun dari sejak awal para pemimpin Indonesia sudah sangat menaruh perhatian terhadap masalah agraria. Hanya saja mereka sadar menyusun suatu hukum baru, harus berhati-hati dan karenanya

dibutuhkan waktu. Demikianlah, secara formal melalui Penetapan

Presiden Nomor 16 Tahun 1948, dibentuklah panitia agraria yang dikenal sebagai Panitia Agraria Yogya (ketuanya: Sarimin Reksodihardjo). Tugasnya mengembangkan pemikiran-pemikiran untuk sampai kepada usulan-usulan dalam rangka menyusun hukum agraria baru pengganti hukum kolonial 1870. Perlu diketahui, sekalipun tidak terekam sebagai dokumen tertulis, namun wacana agraria saat itu diwarnai oleh pandangan filosofis yang mencerminkan sifat kerakyatan.

Hasil pemilihan umum 1955 melahirkan kabinet baru. Panitia Jakarta diganti dengan panitia baru di bawah pimpinan Soewahjo

Soemodilogo. Mandat utama panitia ini adalah menyusun secara konkret Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria nasional, setelah sebelumnya terdapat berbagai masukan dari panitia-panitia sebelumnya. Pada tanggal 24 April 1958 pemerintah menyampaikan naskah RUUPA (dikenal sebagai rancangan Soenarjo) kepada DPR.

Tetapi, karena semua pihak menginsyafi benar bagaimana pentingnya masalah agraria, maka Presiden dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gajah Mada, diminta pendapatnya. Maka terjadilah kemudian kerja sama segi tiga antara Departemen Agraria, Panitia *ad hoc* DPF, dan Universitas Gajah Mada. Kerja sama panitia *ad hoc* DPR dan seksi Agraria UGM akhirnya berhasil mencapai kesepakatan dan menyusun naskah baru pada tahun 1959, yang dijadikan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun RUU baru.

Pada tanggal 1 Agustus 1960 RUU yang baru itu secara resmi disampaikan kepada DPR-GR (setelah Dekrit 5 Juli 1959, DPR sementara diberi nama DPR Gotong Royong). RUU itu akhirnya diterima dan disahkan oleh DPR-GR, dan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, sebagai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA). UUPA 1960, diikuti oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 (yang dikenal sebagai Undang-Undang *land reform*).

Pada dasarnya UUPA hanya menyusun aturan-aturan dasar, penjabarannya dan peraturan-peraturan dari ketentuan-ketentuan yang

ada di dalamnya (yang seharusnya ditindaklanjuti dengan Undang-undang), sebagian besar belum sempat tergarap, tersusul oleh peristiwa gejolak 1965 yang berujung pada tumbanganya Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan lahirnya pemerintahan Orde Baru.

b) Pada Masa Perubahan Rezim Orde Lama ke Orde Baru (Tahun 1965)

Perubahan rezim Orde Lama ke Orde Baru disebut dengan peristiwa revolusi, dengan demikian perubahan tersebut adalah perubahan yang sangat mendasar terhadap berbagai bidang, tidak terkecuali bidang pertanian khususnya masalah perkebunan di Indonesia. Pergantian kepemimpinan dan kebijakan politik transisi ini berdampak besar terhadap masalah perkebunan.

Di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno (Orde Lama) ruang gerak partisipasi organisasi massa petani terbuka luas. Mereka yang paling siap menyambut peluang ini adalah kelompok kiri. Isu petani menjadi vokal khususnya karena agitasi PKI dan aksi-aksi massa petani BTI (Buruh Tani Indonesia). Disamping itu isu-isu lainnya, yakni isu yang paling menonjol adalah isu tanah. Sengketa yang terjadi bersifat internal, yakni antara buruh tani dan petani-petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya.

Ketika masa diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, sengketa tersebut memperoleh legitimasinya, namun pada Tahun 1963 dan Tahun 1964 nampak jelas pelaksanaan Undang-undang pada umumnya sangat terhambat karena situasi dan kondisi politik waktu itu. Alasan umum yang muncul adalah

administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-tuan tanah dalam bentuk manipulasi. Karena pelaksanaan UUPA tidak berjalan dengan baik maka muncul terjadinya ketidakpuasan di masing-masing pihak (buruh tani dan tuan tanah). Dengan dorongan ketidakpuasan tersebut dan rintangan-rintangan pelaksanaan land reform, PKI dan BTI mengorganisir gerakan aksi sepihak untuk melaksanakan undang-undang land reform yang ditujukan pada pihak-pihak penghalang.

Dari gambaran sebagaimana di atas, maka pelaksanaan *landreform* mengalami kegagalan yang disebabkan beberapa faktor diantaranya adalah:

- (1) Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam kaitannya dengan hak menguasai Negara.
- (2) Tuntutan organisasi massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan aksi sepihak.
- (3) Unsur-unsur anti land reform melakukan berbagai mobilisasi kekuatan untuk menggagalkan *land reform*.
- (4) Terjadinya sengketa antara anti land reform dengan yang mendukung land reform yang merupakan pelebaran dari sengketa kekerasan pada tingkat elit negara.

Proses penetapan *land reform* sebagai strategi politik agraria dilatar belakangi oleh pertikaian antara dua kubu kepentingan yakni perwakilan petani tak bertanah versus perwakilan tuan tanah dan pemilik tanah luas. Di tingkat elite kenegaraan, pertentangan kepentingan ini tercermin di DPR dan di DPA, disana terjadi tiga golongan. *Pertama*, golongan radikal, yang berasal dari unsur-unsur PKI, PNI, Partai Murba.

Mereka mengusulkan pembagian tanah didasarkan atas prinsip tanah hanya untuk mereka yang menggarap. *Kedua*, golongan konservatif, Yang terdiri dari, unsur-unsur partai-partai Islam, dan sebagian PNI. Mereka menolak tuduhan telah terjadi penghisapan karena penguasaan tanah yang luas. Mereka juga menolak pembatasan luas pemilikan tanah. *Ketiga*, golongan kompromis. Golongan ini menerima pandangan golongan radikal, namun mereka menganjurkan penerapannya secara bertahap. Termasuk dalam golongan reformis ini adalah Presiden Soekarno dan Menteri Agraria Sadjarwo yang pernah menjadi anggota BTI sebelum organisasi petani ini berada di bawah pengaruh PKI, dan selanjutnya menjadi anggota Pertani (Persatuan Tani Nasional Indonesia) yang berada di bawah PNI.

Persoalan kebijakan pertanahan (agraria) terhenti di tengah jalan, sehingga belum tuntas dalam melaksanakan program *land reform* di Indonesia pemerintahan masa Orde Lama berakhir. Sebagai tandingan (counter) terhadap strategi *populisme* yang dianut oleh pemerintahan Orde Lama (Soekarno), pemerintahan Soeharto menetapkan idiologi baru, yakni pembangunanisme (*developmentalism*), yang merupakan wajah baru dari kapitalisme. Strategi pembangunan ini dijalankan dengan mengaitkan diri pada kapitalisme Internasional.

Perubahan rezim Orde Lama menuju Orde Baru menjadikan sengketa pertanahan tidak mereda, malah makin bertambah tinggi intensitasnya, sehingga pemerintah Orde Baru menggunakan cara kekerasan dan tekanan-tekanan dalam menyelesaikan sengketa tersebut

karena harus bisa tercipta stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan (trilogi pembangunan pada masa Orde Baru).

c) Masa Orde Baru

Pada masa perubahan dari rezim Orla ke rezim Orba, dalam masa ini persoalan tanah bermunculan karena kepemilikan tanah secara legal dilakukan dengan cara-cara paksa oleh mereka yang berkuasa secara politik pada waktu itu terhadap mereka yang dianggap terlibat G 30 S/PKI.²⁵¹ Sehingga penataan tanah pada masa Orde Baru tersebut tidak bisa memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat pada masa itu. Meskipun demikian masyarakat tidak mengalami gejolak karena ditekan oleh pihak aparat keamanan dengan dasar stabilitas.

d) Masa Pasca Reformasi

Pergantian dari rezim Orde Baru ke reformasi menyisakan problem pertanahan yang mengakibatkan tuntutan warga yang merasa dirampas haknya pada masa Orde Baru muncul di permukaan, sehingga hampir mencapai 50% lebih tanah perkebunan di wilayah Indonesia umumnya mengalami sengketa dengan landasan menuntut dikembalikan hak mereka yang pernah dirampas oleh rezim Orde Baru ketika itu²⁵².

3) Bentuk Sengketa/Konflik Agraria

Permasalahan pertanahan khususnya tanah perkebunan dalam masa reformasi ini menunjukkan gejala yang eskalasi sengketanya semakin

²⁵¹ Pandangan tersebut disarikan dari Pidato Pengukuhan Guru Besar, *Achmad Sodiki*.

²⁵² Pandangan tersebut disarikan dari Pidato Pengukuhan Guru Besar, *Achmad Sodiki*, 17 Juni 2000, di Universitas Brawijaya Malang.

meningkat bersamaan dengan perubahan politik nasional dari rezim otoriter represif menuju rezim yang lebih longgar dan terbuka²⁵³.

Sholih Mu“adi²⁵⁴ dalam disertasinya yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)”, telah menyimpulkan salah satu bentuk sengketa/konflik agraria tentang kepemilikan tanah perkebunan yang muncul pada masa pemerintahan pasca reformasi, secara prinsipil adalah disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan tentang kepemilikan atas tanah perkebunan. Disatu sisi masyarakat memiliki pemahaman kepemilikan hak atas tanah adalah didasarkan pada sejarah munculnya tanah perkebunan yang sebelumnya pernah dikerjakan oleh “nenek moyang” mereka yang mendasarkan pada kepemilikan substansial berdasarkan hukum adat dan hal tersebut oleh masyarakat dianggap sebagai kepemilikan secara turun temurun dan sah menurut hukum. Sementara itu disisi lain pihak perusahaan perkebunan memiliki pemahaman kepemilikan oleh pihak perkebunan adalah telah didasarkan kepada kepemilikan formal (hukum perdata Barat atau *civil law*) dengan mangacu pada sertifikat HGU yang diperoleh secara sah berdasarkan hukum formal yang berlaku.

Beberapa pendapat dari para pakar agraria terkait dengan bentuk konflik atau sengketa agraria tentang tanah perkebunan yang terjadi pasca reformasi dewasa ini:

²⁵³ Sholih Mu“di, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Dengan Cara Litigasi Dan Non Litigasi*, Prestasi Pustaka, 2010, hlm. 24.

²⁵⁴ Sholih Mu“di, *ibid.*, hlm. 360-361.

- a) Sayogo²⁵⁵, menyatakan sejak diberlakukannya UUPA tahun 1960 (LN 104 tahun 1960) seharusnya problem pertanahan bisa dituntaskan, akan tetapi dalam kenyataannya menyisakan permasalahan, yakni pertama, masih cukup banyak unsur dari ketentuan UUPA 1960 sampai kini belum ada penjabaran yang jelas, misalnya: fungsi sosial hak milik atas tanah. Kedua, ada juga Undang-undang pokok lain, misalnya Undang-Undang Pokok Kehutanan tahun Nomor 41 Tahun 1999, yang sempat membuka jalur HPH bagi perusahaan besar *logging* kayu hutan alami.
- b) Arie S. Hutagalung,²⁵⁶ berpendapat munculnya sengketa sebenarnya tidak terlepas dari pemahaman masyarakat tentang kepemilikan hak atas tanah yang dipersepsikan berbeda dengan kepemilikan hak atas tanah oleh hukum secara formal.

Selanjutnya dijelaskan oleh Arie Hutagalung, dari konsep-konsep pendekatan yang dilakukan oleh pihak perkebunan tersebut, maka memunculkan beberapa faktor dominan yang menyebabkan munculnya sengketa tanah perkebunan yang terjadi di pada periode ini, sehingga dapat diidentifikasi sebagai berikut:²⁵⁷

- a) Adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki/menggarap tanah-tanah perkebunan;

²⁵⁵ Sayogo, dalam Karl J. Pelzer, *Sengketa Agraria: Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 10.

²⁵⁶ Arie S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Makalah disampaikan pada Komisi Konstitusi, Tanpa Penerbit, 2000, hlm. 1.

²⁵⁷ Arie S. Hutagalung, *ibid.*, hlm. 3.

- b) Adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut);
- c) Adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di perkebunan;
- d) Adanya faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta, menduduki, menggarap tanah-tanah perkebunan.

4) Hasil Identifikasi Hukum tentang HGU

a) Pengertian dan Isi HGU

Ketentuan dalam Pasal 29 ayat (1) UUPA menyebutkan: “HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29 UUPA, guna perusahaan, pertanian, perikanan atau peternakan”.

Dengan kata lain, HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama jangka waktu yang tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan²⁵⁸. Berlainan dengan Hak Milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna itu adalah terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Dalam pengertian “pertanian” termasuk juga perkebunan. Oleh karena itu maka HGU tidak dapat dibebankan pada tanah hak Milik. HGU hanya dapat diberikan oleh negara (pemerintah).

Berbeda dengan Hak Milik dan hak-hak atas tanah lainnya, maka HGU (dan Hak Guna Bangunan), diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Kedua hak itu tidak bersumber pada hukum adat, tetapi hak HGU dan guna bangunan itupun bukan hak *erfpacht* dan bukan *Opstal* yang diatur dalam KUHPerdata. Lembaga

²⁵⁸ Effendi Perangin, S.H., *op.cit.*, hlm. 24-25.

erfpacht dan *opstal* telah ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam buku II KUHPerdara.

Berkaitan dengan isi ketentuan Pasal 28 UUPA ini Noer Fauzi²⁵⁹, menyatakan hak ini adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan.

b) Ciri-Ciri HGU

Dari pasal-pasal dalam UUPA, penulis dapat menyimpulkan ciri-ciri HGU sebagai berikut:

- (1) HGU tergolong hak atas tanah yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- (2) HGU dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat atau *dilegaat*-kan (Pasal 28 ayat 3 UUPA).
- (3) HGU jangka waktunya terbatas, pada suatu waktu pasti berakhir (Pasal 29 UUPA).
- (4) HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (Pasal 33 UUPA).
- (5) HGU dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat (Pasal 28 UUPA).
- (6) HGU dapat juga dilepaskan oleh yang empunya, hingga tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 34 huruf c UUPA).

²⁵⁹ Noer Fauzi, 1998, *HGU: Revisi Pasal-Pasal HGU Dalam UUPA Untuk Keadilan Dan Kemakmuran Kaum Tani Miskin*, Diterbitkan oleh KRHN & KPA, Jakarta, 1998, hlm. 162-163.

(7) HGU hanya dapat diberikan guna keperluan usaha pertanian, perikanan, dan peternakan.

c) Jangka Waktu dan luas HGU

(1) Jangka Waktu

Bagaimana mengenai jangka waktu yang dapat diberikan dengan HGU? Ketentuan dalam Pasal 29 UUPA, menyebutkan:

(1) HGU diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.

(2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun.

(3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

HGU dapat diberikan untuk paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama, misalnya: tanaman kelapa sawit dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun.

Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Jangka waktu 25 tahun dengan kemungkinan diperpanjang dengan 25 tahun lagi itu oleh UUPA dipandang sudah cukup lama untuk keperluan pengusaha tanaman-tanaman yang berumur panjang, seperti karet, teh, kopi, kelapa sawit dan lain-lainnya.

Kepada perusahaan modal asing yang berbentuk perseroan terbatas (badan hukum Indonesia) dan bermaksud mengadakan

investasi menurut Pasal 14 UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang “Penanaman Modal Asing”, dapat diberikan HGU yang menurut Pasal 18 UU tersebut ditetapkan 30 tahun. HGU yang berjangka 30 tahun itu setelah habis dapat diperpanjang dengan 25 tahun lagi.

(2) Luas HGU

Bagaimana mengenai luas tanah yang dapat diberikan dengan HGU? Ketentuan dalam Pasal 28 ayat (2) UUPA, menyebutkan:

“HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman”.

Lahan yang diberikan luasnya paling sedikit 5 hektar dengan catatan apabila lebih 25 hektar harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik. HGU ini hanya dapat diberikan untuk keperluan di atas dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Berbeda dengan Hak Pakai, maka HGU ini hanya dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan dapat dibedakan dengan Hak Tanggungan.

d) Subyek Hukum HGU

Ketentuan dalam Pasal 30 UUPA, menyebutkan yang dapat menjadi subyek hukum HGU adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGU dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat dalam Pasal 30 UUPA ini dalam jangka waktu

satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika tidak memenuhi syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

e) Terjadinya HGU

Dalam Pasal 31 UUPA, telah dijelaskan HGU adalah terjadi karena penetapan pemerintah. Pertanyaan yang muncul apakah Pasal 31 UUPA adakah cara lain untuk terjadinya UUPA? Ada, yaitu sebagaimana Hak Milik dan hak-hak lainnya, yaitu terjadi karena konversi menurut UUPA.

Terjadinya HGU adalah bisa melalui 2 (dua) jalan, yakni:

(1) Konversi

Sebagaimana diketahui, hak-hak lama yang dikonversi menjadi HGU ialah meliputi:

- (1) Hak *erfpacht* untuk perusahaan perkebunan besar yang masih berlaku pada tanggal 24 September 1960, tanpa dipersoalkan apakah pihak yang empunya memenuhi syarat atau tidak.
- (2) Hak Milik (adat) dan hak-hak lainnya yang sejenis sebagai yang disebutkan dalam Pasal II Ketentuan Konversi, jika tanahnya tanah pertanian (termasuk perkebunan), tanah perikatan atau tanah perikanan atau tanah peternakan dan yang empunya tidak memenuhi syarat umum mempunyai tanah dengan hak milik yang ditetapkan dalam Pasal 21.

b) Penetapan Pemerintah

Apa sebab dalam Pasal 31 diatur HGU terjadi karena penetapan pemerintah? Mengapa tidak disebut juga karena perjanjian dengan pemilik tanah? Karena HGU hanya dapat diberikan atas tanah negara. Seorang pemilik tanah tidak dapat memberikan HGU.

Tanah yang diberikan dengan HGU itu semula bisa berstatus tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Dalam pengertian “tanah yang dikuasai langsung oleh negara” atau “tanah negara” itu termasuk tanah yang masih terdapat hak ulayatnya. Mengenai pemberian HGU atas tanah negara yang masih ada hak ulayatnya, kepada masyarakat hukum yang bersangkutan wajib diberikan *recognitie*, berupa imbalan sebagai pengakuan semula ada hak ulayat di atas tanah itu.

HGU diberikan sebagai perubahan hak yang sudah dipunyai oleh pemohon, misalnya Hak Pakai. Dalam kedua hak tersebut di atas HGU itu diperoleh secara *originair*.

Pejabat yang berwenang memberikan HGU ialah Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Kepala Daerah menurut PMDN Nomor 6 Tahun 1972.

Gubernur berwenang memberikan HGU, jika:

- (1) Luas tanahnya tidak melebihi 25 hektar
- (2) Peruntukannya bukan untuk tanaman keras (Pasal 3 PMDN Nomor 6 Tahun 1972).

Dalam rangka penanaman modal, baik dalam maupun luar negeri (asing), Ketua BKPM berhak atas nama Menteri Dalam

Negeri memberikan HGU kepada perusahaan yang menanam modal. Hal itu ditentukan dalam PMDN Nomor 5 Tahun 1977. Menteri Dalam Negeri mempunyai wewenang pemberian dalam hal luas tanahnya melebihi 25 hektar dan/atau peruntukannya bagi tanaman keras (Pasal 12 PMDN Nomor 6 Tahun 1972).

f) Peralihan HGU

Dalam Pasal 28 ayat (3) UUPA telah dijelaskan HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hal ini diatur kembali dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang menyebutkan HGU dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain.

Merujuk pada Pasal 28 ayat (3) UUPA dan Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 telah diatur secara jelas HGU dapat dialihkan kepada pihak ketiga.

Peralihan HGU terjadi dengan cara: (a) Jual beli; (b) Tukar menukar; (c) Penyertaan dalam modal; (d) Hibah; (e) Pewarisan.

Peralihan HGU harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Peralihan HGU karena jual beli kecuali melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Jual beli dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang.

Peralihan HGU karena warisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.

HGU hanya bisa diberikan di atas tanah Negara dan untuk tujuan pertanian, perikanan, atau peternakan, bukan untuk kepentingan

pembangunan suatu bangunan. Meski dalam kenyataan, banyak didirikan bangunan di atas HGU, hal tersebut sesungguhnya tidak tepat.

g) Pembebanan HGU

Pengaturan mengenai pembebanan HGU dapat diketahui dari ketentuan Pasal 33 UUPA, yang berbunyi ; “HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan”. Namun Pasal 33 UUPA tersebut, tidak ditemukan penjelasan.

Norma Pasal 33 UUPA karena tidak jelas menimbulkan multi tafsir. Salah satu tafsirnya adalah dengan HGU dapat dijadikan jaminan utang yang dibebani hak tanggungan, maka badan hukum asing yang telah mendapatkan HGU tetapi sesungguhnya badan hukum asing tersebut, bukan termasuk sebuah badan hukum yang memiliki permodalan besar sebagaimana yang disyaratkan undang-undang, dapat menjadikan HGU yang dimiliki badan hukum asing tersebut, hanya memanfaatkan modal pinjaman dari perbankan Indonesia, bahkan yang terjadi adanya penarikan modal dari Indonesia ke luar negeri, sehingga tujuan penanaman modal berdasarkan UU Penanaman Modal menjadi tidak berhasil.

HGU dapat dibebani dengan hak atas tanah lainnya sepanjang HGU untuk perusahaan perkebunan besar penulis telah mengetahui pemegang haknya wajib menggunakan sendiri. Pengusahaannya dilarang untuk menyerahkan kepada pihak lain, baik secara persewaan ataupun dalam bentuk serah pakai lainnya. Demikian ditentukan dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 11 Tahun 1962.

h) Hapusnya HGU

Dalam Pasal 34 UUPA telah dijelaskan HGU adalah dapat hapus karena:

- (1) Jangka waktunya berakhir;
- (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- (3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- (5) Ditelantarkan;
- (6) Tanahnya musnah;
- (7) Ketentuan dalam pasal 30 ayat 2.

e. Faktor Non Yuridis yang mempengaruhi Bekerjanya Hukum

Dewasa ini, adanya pengaruh Globalisasi disegala bidang sosial ekonomi politik dan budaya adalah sangat berperan sekali dalam bekerjanya hukum atau operasionalisasi Sistem HGU dan salah satu pengaruh kuat dari globalisasi ini adalah telah menuntut Indonesia untuk membuka selebar-lebarnya terhadap pembukaan pintu investasi yang selebar-lebarnya, baik dari investor dalam negeri maupun investor asing.

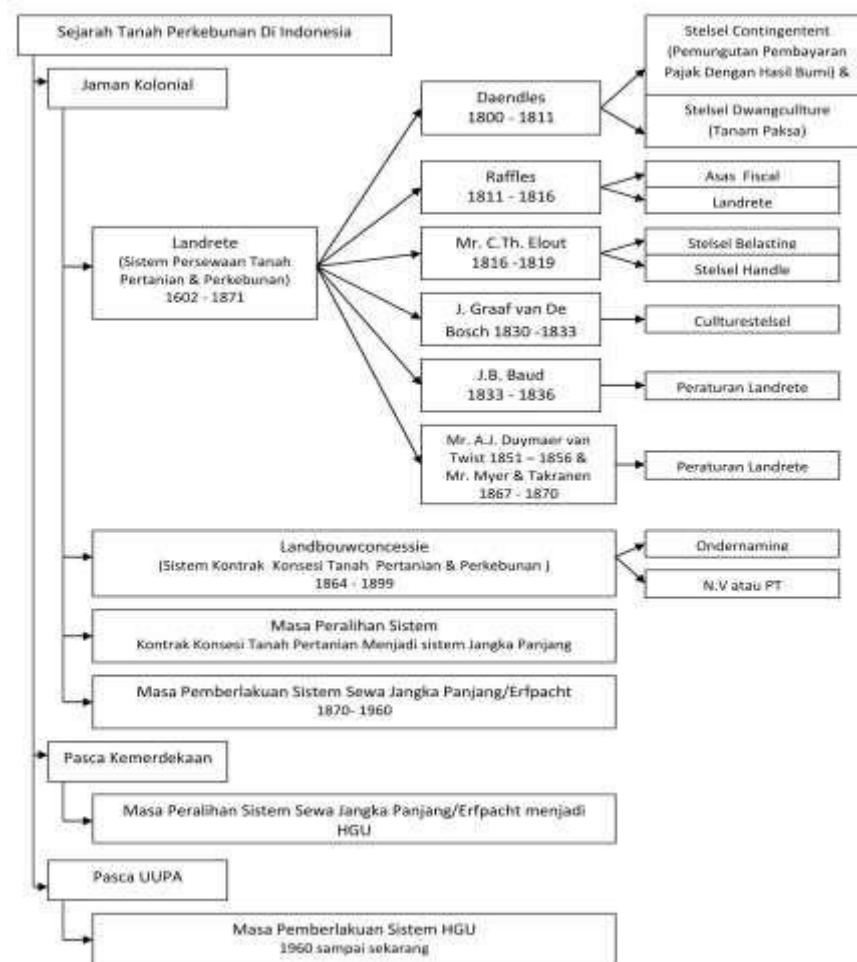
1) Faktor Sosial Politik

Tingginya harga dari sebuah demokrasi, memaksa bangsa Indonesia harus kehilangan banyak tanah untuk membayar sebuah proses demokrasi yang ada tiap-tiap periode tertentu, sebagai misal dalam pilihan presiden/gubernur/bupati/lurah yang ada setiap 5 tahun sekali.

Kebijakan hukum dibidang pertanahan juga kurang begitu memperhatikan asas perlindungan kepentingan nasional, dan hanya

cenderung memberikan perlindungan bagi para pemodal besar sebagai akibat penerapan sistem liberalisasi ekonomi yang lebih berorientasi kepada masuknya investasi asing.

Histori tanah perkebunan di Indonesia dari hasil penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan 8: Histori Tanah Perkebunan Di Indonesia

2) Faktor Sosial Ekonomi

Arah pembangunan perekonomian Indonesia pasca reformasi adalah lebih berorientasi kepada pertumbuhan, sehingga pembangunan yang ada mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Kebijakan pembangunan ekonomi lebih diarahkan kepada pencapaian penerimaan devisa negara yang sebesar-besarnya.
- b) Untuk memenuhi kebutuhan pendanaan pembangunan, selain mengandalkan pendanaan pembangunan dari para investor yang masuk, pemerintah juga telah mengandalkan hutang luar negeri atau IMF.
- c) pembangunan ekonomi yang ada juga tidak bisa terlepas dari pengaruh dari sistem perekonomian dunia yang ada saat ini, seperti adanya tekanan inflasi dan deflasi yang naik turun.
- d) terjadinya sebuah monopoli dan ketimpangan distribusi penguasaan atas tanah yang dilakukan oleh para pemodal besar.

Sistem tata nilai ekonomi yang demikian itu akhirnya akan mempengaruhi dari karakteristik beberapa produk hukum yang tercipta, dimana produk hukum yang tercipta adalah akan cenderung memberikan perlindungan dan kepastian hukum hanya kepada para pemodal besar saja dan kurang memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi para pelaku usaha kecil (mikro) yang ada Indonesia saat ini, sehingga hal ini akan berpengaruh kepada sistem kemandirian ekonomi dari rakyat Indonesia yang akan semakin menurun drastis.

3) Faktor Sosial Budaya

Apabila dilihat dari aspek historis, penjajahan kolonial Belanda adalah telah menghancurkan sistem tata perekonomian dan politik yang ada di Indonesia sebelumnya, namun juga telah menghancurkan sistem tata nilai budaya masyarakat Indonesia. Sistem tata nilai yang masih tumbuh subur pasca penjajahan Belanda yang masih melekat kuat pada para aparatur

negara dan masyarakat Indonesia sampai dengan saat ini adalah adanya budaya *indlander* (bangsa terjajah).

Selain itu, sebagai dampak globalisasi yang ada dewasa ini juga telah menimbulkan sebuah pergulatan antara sistem tata nilai budaya barat yang *liberalistik individualisme* (didasarkan pada rasionalitas) dengan budaya timur yang *Communalistik relegius*. Dalam perkembangannya, budaya masyarakat Indonesia saat ini mulai mengalami pergeseran dari sistem tata nilai yang ada dari yang *komunalistik relegius* sudah mulai bergeser ke arah sistem tata nilai yang *liberalistik individualis*. Hal ini adalah tidak lain disebabkan karena begitu kuatnya pengaruh dari sistem tata nilai budaya barat yang sangat rasional.

3. Pengaturan Penanaman Modal di Indonesia

a. Studi Historis Pengaturan Penanaman Modal

Perkembangan penanaman modal di Indonesia dikenal pertama kali melalui kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda yang memperkenalkan masuknya modal asing Eropa untuk menanamkan usahanya dalam bidang perkebunan pada Tahun 1870, dikeluarkanlah *Agrarische Wet* untuk mengatur pertanahan di Indonesia²⁶⁰. Dengan adanya peraturan tersebut, penanaman modal asing khususnya yang datang dari swasta Eropa dan yang mempunyai hubungan dekat dengan pemerintahan Belanda diizinkan untuk melakukan usahanya di Indonesia.²⁶¹

Pada Tahun 1966, terjadi peralihan kekuasaan dari masa Orde Lama kepada Orde Baru dengan model pertumbuhan ekonomi, dengan menekankan

²⁶⁰ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Pranada Media, Jakarta, 2012, hlm.18.

²⁶¹ *Ibid*, hlm. 19.

pada pembentukan modal dengan jalan mengadakan pinjaman luar negeri maupun mendorong penanaman modal asing.²⁶² Sasaran pemerintah Orde Baru tersebut ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (Perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970) yang menjanjikan keringanan pajak dan insentif-insentif lainnya. Kebijakan penting lainnya dalam hal penanaman modal asing diamanatkan dalam Pasal 9 TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966, yang menyatakan:²⁶³

“Pembangunan ekonomi terutama berarti mengolah kekuatan ekonomi potensial, menjadi kekuatan ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan keterampilan, penambahan kemampuan berorganisasi, dan manajemen, yang kesemuanya itu dimiliki oleh penanam modal asing”.

Adanya dominasi modal oleh orang asing dimaksud dirasakan sangat membatasi kemampuan pemerintah untuk bertindak secara radikal dalam waktu yang sangat singkat, oleh karena itu dengan kesadaran akan perbaikan nasib rakyat, untuk pembangunan masyarakat adil dan makmur tidak akan tercapai tanpa adanya pemupukan modal dalam negeri sendiri secara besar-besaran, oleh karena itu perlu diadakan ketentuan-ketentuan dan pengaturan-pengaturan yang dapat memperbesar kemampuan masyarakat Indonesia untuk berusaha secara produktif, yang dapat dilakukan dengan cara memanfaatkan orang asing dan modalnya tanpa meninggalkan realitas-realitas yang berlaku, yang dituangkan

²⁶² *Ibid*, hlm. 29.

²⁶³ Pasal 9 Keputusan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966.

dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri²⁶⁴.

Dalam perkembangan bernegara perubahan dari segala segi akan terus terjadi, demikian juga dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi nasional disamping pembangunan dalam hukum nasional khususnya dibidang penanaman modal saat ini diperlukan peraturan perundangan yang lebih sesuai²⁶⁵. Amanat yang tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka “Demokrasi Ekonomi” yang menyerukan kebijakan penanaman modal selayaknya selalu mendasari ekonomi kerakyatan yang melibatkan pengembangan bagi usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.²⁶⁶ Tujuan penyelenggaraan penanaman modal adalah tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, yang antara lain untuk:

- 1) meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- 2) menciptakan lapangan kerja;
- 3) meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- 4) meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- 5) mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- 6) meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

²⁶⁴ Penjelasan Umum *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang PMDN*.

²⁶⁵ *Konsideran Menimbang, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal*.

²⁶⁶ *Ibid* . hlm.

Pemerintah mengkoordinasi kebijakan penanaman modal baik koordinasi antar instansi pemerintah, antar instansi pemerintah dengan Bank Indonesia, dengan pemerintah daerah maupun antara pemerintah daerah itu sendiri guna mengkoordinir kebijakan penanaman modal seperti yang dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1), dan pada ayat (2) disebutkan Koordinasi pelaksanaan kebijakan penanaman modal tersebut dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

Pembentukan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pertama kali dilakukan dengan Keputusan Presiden Nomor 286 Tahun 1968, dengan istilah “Panitia Teknis Penanaman Modal”, dalam Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1973 dengan istilah “Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)” yang telah dicabut oleh Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1977 dan kemudian Keppres ini dicabut oleh Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1981 dan dengan beberapa kali mengalami perubahan terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2004.

Menurut Pasal 28 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, telah disebutkan tugas dan fungsi dari BKPM adalah:

- 1) Melaksanakan tugas dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang penanaman modal;
- 2) Mengkaji dan mengusulkan kebijakan pelayanan penanaman modal;
- 3) Menetapkan norma, standar, dan prosedur pelaksanaan kegiatan dan pelayanan penanaman modal;
- 4) Mengembangkan peluang dan potensi penanaman modal di daerah dengan memberdayakan badan usaha;
- 5) Membuat peta penanaman modal Indonesia;

- 6) Mempromosikan penanaman modal;
- 7) Mengembangkan sektor usaha penanaman modal melalui pembinaan penanaman modal, antara lain meningkatkan kemitraan, meningkatkan daya saing, menciptakan persaingan usaha yang sehat, dan menyebarkan informasi yang seluas-luasnya dalam lingkup penyelenggaraan penanaman modal;
- 8) Membantu penyelesaian berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi penanam modal dalam menjalankan kegiatan penanaman modal;
- 9) Mengkoordinasi penanam modal dalam negeri yang menjalankan kegiatan penanaman modalnya di luar wilayah Indonesia; dan
- 10) Mengkoordinasi dan melaksanakan pelayanan terpadu satu pintu.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap (dalam istilah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal memakai pelayanan terpadu satu pintu) dalam Pasal 1 ayat (5) menyebutkan pengertian “Sistem Pelayanan Satu Atap” adalah suatu sistem pelayanan pemberian persetujuan penanaman modal dan perizinan pelaksanaannya pada satu instansi Pemerintah yang bertanggung jawab di bidang penanaman modal. Pada ayat (2) disebutkan penyelenggaraan tersebut dilaksanakan oleh BKPM sebagai instansi Pemerintah. Dengan sistem ini

diharapkan pelayanan terpadu di pusat dan di daerah dapat menciptakan penyederhanaan perizinan dan percepatan penyelesaiannya.²⁶⁷

b. Tata Cara dan Prosedur Penanaman Modal

Sesuai dengan arahan penanaman modal yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, dimana sebelum penanam modal melaksanakan aplikasi penanaman modalnya terlebih dahulu harus membentuk badan usaha dalam hal ini badan usaha yang berbentuk badan hukum “Perseroan Terbatas” seperti yang disyaratkan dalam Pasal 5 ayat (1) undang-undang tersebut yang pada prinsipnya menetapkan:

“Penanaman Modal Dalam Negeri dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku”.

Dengan adanya pengaturan di atas itu, berarti suatu kegiatan penanaman modal dalam negeri harus dikelola oleh suatu badan usaha yang ditetapkan oleh pemerintah. Pertimbangan pendirian usaha dengan badan hukum Indonesia dalam bentuk perseroan terbatas, lebih dikarenakan untuk menimbulkan kepastian hukum baik terhadap perusahaan itu sendiri maupun terhadap pihak lain yang melakukan hubungan kerja, karena dengan menggunakan badan hukum berarti perusahaan tersebut dapat bertindak sebagai pendukung hak dan kewajiban (*recht person*) yang memiliki harta kekayaan tersendiri, baik berupa modal alat-alat perusahaan dan lain-lain yang dapat dijadikan jaminan terhadap kelalaian dalam pemenuhan kewajiban²⁶⁸.

²⁶⁷ Penjelasan Umum, *Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004*.

²⁶⁸ Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal Di Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, 2004, hlm.128

Namun sebelum melakukan proses pendirian perseroan terbatas dapat dipahami lebih dulu tentang “Daftar Bidang Usaha Yang Terbuka Dan *Bidang Usaha Yang Tertutup Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal*”, sehingga dapat ditetapkan perusahaan tersebut adalah perseroan terbatas dalam rangka penanaman modal dalam negeri (PMDN) yang mencantumkan maksud dan tujuan dari pada pendirian perusahaan tersebut dalam akte pendirian. Pembentukan atau pendirian perseroan terbatas harus melalui beberapa tahap. Sebagai perbandingan dapat dilihat menurut beberapa peraturan yang pernah berlaku mengenai perseroan terbatas.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tersebut diatas dinyatakan tidak berlaku lagi, namun terhadap peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tersebut masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru, demikian Ketentuan Penutup Pasal 159 dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007.

Pendirian Perseroan Terbatas pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tercantum dalam Bab II, Pasal 7 sampai dengan Pasal 30. Dengan prosedur Pendirian Perseroan Terbatas dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Perjanjian Pendirian Perseroan Terbatas.

Dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih dan para pendiri atau pemegang saham tersebut (Pasal 7 ayat (1) atau yang diwakili oleh orang lain berdasarkan surat kuasa (Pasal 8 ayat (3)), mengutarakan keinginannya untuk membentuk PT dihadapan Notaris, dengan demikian oleh Notaris dibuatkan Akte Pendirian yang memuat Anggaran Dasar Perseroan dalam bahasa Indonesia.

2) Tahap Pengesahan.

Setelah Notaris membuat akta pendirian perseroan, maka para pendiri atau pemegang saham bersama-sama mengajukan permohonan melalui jasa teknologi informasi sistem administrasi badan hukum secara elektronik kepada Menteri. Dan jika telah didukung oleh semua persyaratan yang ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku, maka Menteri langsung menyatakan jawaban tidak keberatan atas permohonan yang bersangkutan secara elektronik (Pasal 10 ayat (3)) demikian juga terhadap jawaban penolakannya (Pasal 10 ayat (4)). Dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal pernyataan jawaban tidak keberatan diterima, pemohon yang bersangkutan wajib menyampaikan secara fisik surat permohonan yang dilampiri dokumen pendukung (Pasal 10 ayat (5)). Dan apabila semua persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tersebut telah dipenuhi secara lengkap, maka Menteri menerbitkan keputusan tentang pengesahan badan hukum perseroan yang ditandatangani secara elektronik (Pasal 10 ayat (6)).

3) Pendaftaran dan Pengumuman.

Dalam hal pendaftaran dan memasukkan data perseroan dilakukan oleh Menteri (Pasal 29 ayat (1)), yaitu pada tanggal yang bersamaan dengan tanggal Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan (Pasal 29 ayat (3a)), demikian juga pengumuman dilakukan oleh Menteri dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia (Pasal 30 ayat (1)).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyatakan Perseroan Terbatas dengan Penanaman Modal Dalam Negeri yang melakukan penanaman modal dilakukan dengan²⁶⁹:

- 1) Mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas;
- 2) Membeli saham;
- 3) Melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Setelah berdirinya perusahaan yang dibuktikan dengan Akte Pendirian Perusahaan, maka calon penanam modal yang akan melakukan kegiatan penanaman modal dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal wajib mengajukan permohonan persetujuan penanaman modal kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), sebagaimana arahan dari Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Nomor 57 Tahun 2004 tentang Pedoman Dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing. Dalam mengajukan permohonan Penanaman Modal Dalam Negeri, penentuan atau pemilihan bidang usaha berdasarkan kepada²⁷⁰:

- 1) daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan tertentu bagi penanaman modal;
- 2) petunjuk Teknis Pelaksanaan Penanaman Modal;
- 3) bidang/jenis usaha yang dicadangkan untuk usaha kecil dan bidang/jenis usaha yang terbuka untuk usaha menengah atau besar dengan syarat kemitraan; dan
- 4) ketentuan lain yang diterbitkan oleh Pemerintah.

²⁶⁹ Pasal 5 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

²⁷⁰ Pasal 4 Keputusan Kepala BKPM Nomor 57 Tahun 2004.

Pada dasarnya semua bidang usaha atau jenis usaha adalah terbuka bagi kegiatan penanaman modal,²⁷¹ namun karena pertimbangan kepentingan nasional, kesehatan, moral, kebudayaan, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan nasional maka diadakanlah pengecualian dengan menetapkan Bidang Usaha Yang Tertutup di bidang Penanaman Modal, yaitu merupakan bidang usaha tertentu yang dilarang diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 dengan perubahannya pada Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 yang mencakup 23 (dua puluh tiga) bidang usaha pada 7 (tujuh) sektor²⁷². Dengan demikian tidak semua bidang usaha terbuka untuk penanaman modal, ada bidang-bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal dalam negeri.

Selanjutnya ada bidang usaha yang terbuka bagi penanaman modal dalam negeri namun dengan persyaratan, yaitu bidang usaha tertentu yang dapat diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal dengan memakai syarat tertentu seperti bidang usaha yang dicadangkan untuk UMKMK/Usaha Mikro Kecil Menengah dan Koperasi, bidang usaha yang dipersyaratkan dengan kemitraan, bidang usaha yang dipersyaratkan kepemilikan modalnya, bidang usaha yang dipersyaratkan dengan lokasi tertentu, dan bidang usaha yang dipersyaratkan dengan perizinan khusus.

c. Tata Cara dan Prosedur Perolehan Hak Atas Tanah

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam

²⁷¹ Pasal 12 UU Penanaman Modal Nomor 26 Tahun 2007.

²⁷² Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2007.

memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungan dengan dunia Internasional²⁷³.

Di negara agraris, tanah terutama dimanfaatkan untuk lahan pertanian, sementara di negara industri tanah dibutuhkan untuk lokasi perindustrian dengan segala aktivitas yang terkait dengan industri tersebut. Oleh karena itu ketersediaan tanah yang sangat memadai sangatlah dibutuhkan dalam rangka menarik penanam modal untuk menanamkan modalnya.²⁷⁴

Pengaturan perolehan tanah bagi perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri terdapat diberbagai peraturan, oleh karena itu terlebih dahulu penulis melihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, sebagai perintah dari UUPA untuk mengatur dan membatasi badan-badan hukum yang dapat memperoleh hak milik atas tanah.

Bagi Perusahaan Penanaman Modal untuk dapat memperoleh tanah bagi keperluan usahanya diperlukan Izin Lokasi. Pengaturan ini terdapat pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 mengatur Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi Dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal yang menguraikan izin lokasi berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan penetapan ijin lokasi dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

²⁷³ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, hlm. 3

²⁷⁴ Sajuti Thalib, *Hubungan Tanah Adat Dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 1.

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 Tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal mengatur tentang²⁷⁵:

- a) Perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan izin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak;
- b) Tata cara perpanjangan dan pembaharuan HGU;
- c) Tata cara perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan;
- d) Pendaftaran perpanjangan atau pembaharuan hak dan penerbitan tanda bukti hak nya.

Guna keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, khususnya bagi HGU, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Jangka waktu HGU, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah negara dapat diperpanjang, dan khusus untuk kepentingan penanaman modal permintaan perpanjangan atau pembaharuan hak tersebut dapat dilakukan sekaligus pada saat pertama kali mengajukan permohonan haknya. Dalam rangka penataan penguasaan tanah dengan skala besar yang berhubungan dengan pemberian izin lokasi dikeluarkanlah Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998, guna mengatur pembatasan penguasaan tanah skala besar oleh badan hukum atau sekelompok badan hukum baik dengan atau tanpa fasilitas penanaman modal agar dapat dimanfaatkan dengan baik dan bertanggungjawab, karena jika tidak maka akan menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi orang banyak.

²⁷⁵ Sri Hajati, *Pengaturan Pemanfaatan Tanah HGU Dalam Kaitannya Dengan PMA*, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, 2000, hlm 40.

Adapun tata cara perolehan HGU untuk perusahaan asing adalah dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu:

- a) melalui prosedur UUPA, artinya perusahaan asing yang telah mendapatkan izin kerja di Indonesia, mendirikan suatu badan hukum Indonesia, satu dan lainnya tentunya dengan pertimbangan BKPM; dan
- b) usaha patungan dalam rangka penanaman modal asing yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1980 tentang “Pemanfaatan tanah HGU dan HGB untuk usaha patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA). Dalam ketentuan Pasal 1 (6) dinyatakan HGU ini diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dengan kemungkinan diperpanjang menjadi paling lama 60 tahun.

d. Prosedur Perolehan Tanah Untuk Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal

1) Izin Lokasi

Tata cara perolehan tanah bagi perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri dimulai dengan mengajukan permohonan Izin Lokasi menurut PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1999. Namun sebelum sampai kepada pengajuan permohonan izin lokasi, proses perolehan tanah sudah dapat dilaksanakan dengan mengadakan pendekatan-pendekatan, negosiasi sampai kepada pemberian ganti rugi dengan membuat perjanjian yang dilakukan secara langsung oleh pihak perusahaan PMDN dengan pemilik tanah di lokasi sebagaimana yang telah diajukan dalam Surat Permohonan Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri. Perjanjian dimaksud berupa kesepakatan tentang harga, pembayaran serta tindak lanjut dari proses kepemilikan tanah agar dapat dimiliki oleh perusahaan PMDN yang dapat

dituangkan dalam akte Notaris atau surat dibawah tangan atau berupa kwitansi jika telah dilakukan pembayaran sebagian atau seluruhnya.

Setelah atau selagi berjalannya proses awal tersebut diajukanlah permohonan izin lokasi yang ditujukan kepada Walikota (Sebelumnya dalam KEPPRES No.mor 115 Tahun 1988 dan PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1993, Izin Lokasi menjadi wewenang Kepala Kantor Pertanahan). Kemudian Walikota menginstruksikan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk menyiapkan bahan koordinasi, dan berkoordinasi dengan instansi terkait (misalnya instansi Kehutanan, Bea Cukai, Imigrasi, Bainprom atau Kantor Penanaman Modal Daerah) serta peran masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 mengatur tentang Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 harus diperhatikan beberapa pedoman dalam menentukan lokasi sebagai berikut:

- “(1) Sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal tanah pertanian yang subur;*
- (2) Sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif;*
- (3) Dihindarkan pemindahan penduduk dari tempat kediamannya;*
- (4) Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan”.*

Pedoman tersebut diatas sebagai tekad Pemerintah dalam mewujudkan apa yang diamanahkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 segala apa yang diatur oleh pemerintah tentang bumi adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun hal ini dalam kenyataannya

seringkali menimbulkan kontra persepsi antara pemerintah dan rakyat. Dipihak rakyat seringkali tidak bersedia melepaskan hak milik atas tanahnya meskipun dengan ganti kerugian yang layak, hal ini disebabkan pola pemikiran yang sangat sederhana dan tidak mengetahui seluk beluk bisnis serta beranggapan nilai tanah dan penggunaan tanah tidak persis sama dengan nilai dan penggunaan uang.²⁷⁶

Di sisi lain arah kebijakan yang pro pertumbuhan ekonomi khususnya dalam hal penanaman modal menuntut penyediaan tanah yang relatif luas bagi keperluan perusahaan didalam menjalankan usahanya memaksa alih fungsi tanah pertanian (terutama di daerah pinggiran) menjadi tanah non pertanian.²⁷⁷

Penentuan lokasi harus disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menggantikan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkanlah penatagunaan tanah sebagai salah satu sub sistem penataan ruang yang pengaturannya tercantum pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, yang menganalisis bagaimana seseorang menggunakan tanah secara baik dan benar.²⁷⁸

Tujuan diadakannya Izin Lokasi adalah untuk mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah, mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak, dan

²⁷⁶ Maria S.W.Sumardjono dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, Bina Media, Medan, 2000, hal.48 -49.

²⁷⁷ Maria S.W.Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 28, 92.

²⁷⁸ Penjelasan Bagian Umum - Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2004.

penggunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang²⁷⁹.

Luas tanah yang dapat ditunjuk dalam Izin Lokasi adalah luas tanah yang telah disetujui oleh KBKPM. Namun jika keadaan tidak memungkinkan untuk memperoleh tanah seluas yang disebutkan dalam Surat Persetujuan PMDN, maka dalam Surat Izin Lokasi dapat ditentukan luasan yang lebih kecil dengan memperhatikan mengenai maksimum luas tanah yang dapat dimiliki oleh perusahaan.

Menurut PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1999 luas tanah yang dapat dimiliki oleh suatu perusahaan dan perusahaan lain yang satu group, tidak lebih dari luasan sebagai berikut:

Tabel 4.1. Luas Tanah yang Dapat Dimiliki oleh Suatu Perusahaan dan Perusahaan Lain yang Satu Group

No.	Kegiatan Usaha	Kawasan	Luas Lahan (Ha)	
			Satu Provinsi	Seluruh Indonesia
1.	Pengembangan Perumahan dan Pemukiman	Perumahan-Perumahan	400	4.000
		Resort Perhotelan	200	2.000
2.	Kawasan Industri	Industri	400	4.000
3.	Perkebunan Besar dengan HGU	Komoditas Tebu	60.000	150.000
		Komoditas lainnya	20.000	100.000
4.	Tambak	Pulau Jawa	100	1.000
		Luar Pulau Jawa	200	2.000

Jangka waktu berlakunya Izin Lokasi diterapkan dengan maksud pengusahaan perolehan tanah harus diselesaikan dalam jangka waktu sebagai berikut:

Tabel 2. Jangka Waktu Berlakunya Izin Lokasi

No.	Luas Izin Lokasi (Ha)	Jangka Waktu (Tahun)
1.	sampai dengan 25	1
2.	lebih dari 25 s/d 50	2

²⁷⁹ Surat Edaran MNA/KBPN Nomor 10-24 Tentang Penjelasan PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1998.

3.	lebih dari 50	3
----	---------------	---

Apabila tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu tersebut dapat diperpanjang untuk satu kali selama satu tahun jika perolehan tanahnya sudah mencapai lebih dari 50 % dari luas tanah yang ditunjuk dalam Izin Lokasi, demikian diatur dalam pasal 5 peraturan tersebut diatas.

Dalam Surat Edaran MNA/KBPN Nomor 110-424 dijelaskan walaupun Izin Lokasi telah dipegang namun selama perusahaan penanaman modal tersebut belum membebaskan tanah yang dimaksud dalam izin lokasi, maka perusahaan tidak mempunyai hak atas tanah dimaksud.²⁸⁰

2) Perolehan Tanah dan Sertifikat Tanah HGU

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 mengatur perolehan tanah bagi perusahaan penanaman modal dengan cara pemindahan hak atas tanah, dimana si pemilik tanah hak milik atau hak guna bangunan atau HGU mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikat hak yang baru yang berbeda dari hak yang semula dimiliki.

Aturan pelaksana dari peraturan tersebut yaitu dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 memperjelas pengaturan tentang tata cara perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal, dengan menambah alternatif lain yaitu cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah kepada negara. Kemudian untuk keseragaman dalam hal tata cara pemberian hak atas tanah

²⁸⁰ *Ibid.*

negara yang diuraikan dalam KMNA/KBPN Nomor 21 Tahun 1994 ini diatur dalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999, sehingga tata cara perolehan tanah bagi perusahaan penanaman modal dalam negeri mengacu pada PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1993 *jo* KMNA/KBPN Nomor 21 Tahun 1994 *jo* PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999.

