

KATA PENGANTAR

Sesuai dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI tentang Analisis dan Evaluasi Hukum terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, telah dibentuk Tim Pelaksana Kajian yang terdiri atas :

Prof.Dr Nurhasan Ismail, SH., M.Si	:	Ketua
Indry Meutia Sari, SE	:	Sekretaris
Dewi Tresya	:	Anggota
Pujianto Ramlan, SH	:	Anggota
Ir. Atang MP	:	Anggota
Sri Mulyani, SH	:	Anggota
Muhar Junef, SH., MH	:	Anggota
Dadang Iskandar, S.Sos	:	Anggota
Gardjito, S.Sos	:	Anggota
I Nyoman Dudy Dharmawan	:	Anggota

Analisis dan Evaluasi terhadap UU No.18 Tahun 2004 ini didasarkan pada suatu pemikiran bahwa hukum merupakan sistem yang terdiri dari subsistem-subsistem yang harus konsisten. UU No.18 Tahun 2004 secara internal merupakan satu sistem, sedangkan dilihat dari hubungannya dengan UU Sektoral lainnya berkedudukan sebagai salah satu subsistem dari sistem hukum sumber daya alam di Indonesia. Oleh karenanya, harapannya UU No.18 Tahun 2004 secara internal antar bagian materi muatannya mengandung konsistensi. Begitu juga konsistensi diharapkan ada secara horisontal antara UU No.18 Tahun 2004 dengan UU Sektoral lainnya di bidang sumber daya alam dan secara vertikal dengan UUD Negara RI 1945.

Dari proses kajian analisis dan evaluasi yang telah selesai, dapat dikemukakan bahwa secara internal materi muatan sudah mengandung konsistensi antara norma-normanya dengan tujuan yang hendak dicapai,

kecuali Pasal 21 yang mengandung ambiguitas karena dapat ditafsirkan secara berbeda tergantung dari sudut pandangan hukum yang digunakan. Namun secara horisontal dan vertikal terdapat beberapa inkonsistensi dengan UU Sektoral lain dan UUD Negara RI 1945.

Atas selesainya kajian dan pelaporan, Tim menyampaikan ucapan terima kasih kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional atas kepercayaan yang diberikan dalam melaksanakan kegiatan ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada pihak-pihak yang membantu tersusunnya laporan ini. Semoga kajian ini dapat bermanfaat bagi pembangunan perkebunan dan penyempurnaan UU yang menjadi dasarnya.

Jakarta, 15 Oktober 2011
Tim Analisis dan Evaluasi
Ketua



Prof Dr Nurhasan Ismail SH.,MSi

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Daftar Isi

BAB I	: PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	6
	C. Maksud Dan Tujuan	6
	D. Ruang Lingkup	7
	E. Metode Pendekatan	7
	F. Jadwal Kegiatan	8
	G. Personal Tim	8
BAB II	: TINJAUAN UMUM UU NO 18 TAHUN 2004 TENTANG PERKEBUNAN.....	9
	A. Tujuan UU Perkebunan	10
	B. Substansi Ketentuan dan Potensi Konsistensi dan Tujuan.....	16
BAB III	: ANALISA DAN KAJIAN UNDANG-UNDANG NO 18 TAHUN 2004 TENTANG PERKEBUNAN	
	A. Kepastian Hukum.....	37
	1. Konsistensi Peraturan Perundang-undangan	41
	2. Potensi Pengembangan Usaha Dan Perkembangan Pencapaian Tujuan.....	65
	B. UU No. 18 Tahun 2004 Sebagai Instrumen Mewujudkan Tujuan	75

C. Administrasi Teknis Untuk Mendukung Tujuan Usaha Perkebunan	82
---	----

BAB IV : PENUTUP

A. Simpulan	86
B. Saran/Rekomendasi	87

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

LAPORAN AKHIR

**ANALISA DAN EVALUASI HUKUM ATAS
UNDANG-UNDANG NO.18 TAHUN 2004
TENTANG PERKEBUNAN**

Disusun Oleh Tim Kerja :

Prof. Nurhasan Ismail, SH., M.Si
Indry Meutia Sari, SE
Pujianto Ramlan, SH
Ir. Atang MP
Dewi Tresya
Sri Mulyani, SH
Muhar Junef, SH., MH
Dadang Iskandar, S.Sos

**PUSAT PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

TAHUN 2011

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan sebuah anugerah dari Allah SWT yang diperuntukkan bagi bangsa Indonesia yang tak terhitung jumlahnya. Indonesia merupakan negara makmur yang mempunyai berbagai macam sumber daya alam. Provinsi yang berjumlah 33 itu mempunyai hasil sumber daya alam tersendiri, begitu juga pulau-pulau kecil yang terkadang menjadi sasaran empuk negara tetangga untuk diakui sebagai bagian dari negaranya karena tidak jarang pulau tersebut mengandung sumberdaya alam seperti hasil tambang dan lain sebagainya. Sejarah mencatat di beberapa daerah terdapat dermaga tempat berkumpulnya saudagar asing untuk membeli rempah-rempah hasil alam Indonesia, salah satunya Tidore. Salah satu kekayaan alam yang diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, dan peningkatan pendapatan asli daerah adalah pembangunan dan pengembangan perkebunan. Lebih jauh lagi, perkebunan merupakan suatu andalan komoditas unggulan dalam menopang pembangunan perekonomian nasional Indonesia, baik dari sudut pandang

pemasukan devisa negara maupun sudut pandang peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.¹

Sebagai negara agraris yang sebagian besar mata pencaharian penduduknya bertani dan berkebun tentu diperlukannya suatu perangkat hukum atau peraturan yang mengatur hal tersebut agar pengelolaan perkebunan dapat terlaksana dengan baik. Untuk itu pada tahun 2004 dikeluarkannya UU No. 18 tentang Perkebunan, dimana undang-undang ini merupakan landasan hukum untuk mengembangkan perkebunan dan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Dalam diktum menimbang UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dinyatakan bahwa, untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutan serta ditingkatkan fungsi dan peranannya sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam perlu dilaksanakan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab.² Sehingga penyelenggaraan perkebunan yang demikian telah sejalan dengan amanat dan jiwa pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹ Suriadi, Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia, Jakarta, Januari 2010, hal. 544

² *Ibid*, hal. 544

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan disahkan dan diundangkan, bahwa kebijakan mengenai perkebunan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, termasuk peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang dimaksud.

Oleh karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 dan peraturan pelaksanaannya tersebut di atas belum menampung secara utuh mengenai perkebunan dan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang perkebunan, maka kebijakan mengenai perkebunan perlu diatur dengan kebijakan tersendiri, Pemerintah berusaha mengaturnya secara holistik dan sistematis mengenai perkebunan.

Usaha Pemerintah untuk mengatur mengenai perkebunan, yaitu dimulai dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, yang mengatur mengenai: 1) Perencanaan Perkebunan; 2) Penggunaan Tanah Untuk Usaha Perkebunan; 3) Pemberdayaan dan Pengelolaan Usaha Perkebunan; 4) Pengolahan dan Pemasaran hasil Perkebunan; 5) Penelitian dan Pengembangan Perkebunan; 6) Pengembangan Sumber Daya Manusia Perkebunan; 7) Pembiayaan Usaha Perkebunan; 8) Pembinaan dan Pengawasan Usaha Perkebunan; 9) Penyidikan; dan 10) Ketentuan Pidana.

Dalam Pemberdayaan dan Pengelolaan Usaha Perkebunan, diatur mengenai: 1) Pelaku Usaha Perkebunan; 2) Jenis dan Perizinan Usaha Perkebunan; 3) Pemberdayaan Usaha Perkebunan; 4) Kemitraan Usaha Perkebunan; 5) Kawasan Pengembangan Perkebunan; 6) Perlindungan Wilayah Geografis Penghasil Produk Perkebunan Spesifik Lokasi; dan 7) Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

Dalam Pengolahan dan Pemasaran hasil Pertanian diatur mengenai: 1) Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan; dan 2) Pemasaran Hasil Perkebunan.

Dengan berjalannya waktu, undang-undang ini memunculkan permasalahan yaitu bahwa secara substansial, ternyata UU Perkebunan membuka ruang yang luas bagi pelestarian eksploitasi secara besar-besaran pengusaha perkebunan terhadap lahan perkebunan dan rakyat, serta menciptakan adanya ketergantungan rakyat terhadap pengusaha perkebunan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya pengaturan mengenai luas maksimum dan luas minimum tanah yang dapat dijadikan sebagai lahan perkebunan, yang pada akhirnya menimbulkan adanya konsentrasi hak penggunaan tanah yang berlebihan oleh pihak pengusaha. Implikasi lebih lanjutnya adalah sebagian besar hak guna usaha yang dimiliki pengusaha perkebunan lambat laun menggusur keberadaan masyarakat adat atau petani yang berada di sekitar atau di dalam lahan perkebunan.

Akibatnya masyarakat adat atau petani tersebut tidak lagi memiliki akses terhadap hak milik yang telah turun temurun mereka kuasai atau bahkan kehilangan lahannya.

Selain itu, adanya sanksi administrasi dan pidana yang dikenakan terhadap setiap orang yang melanggar kewajiban dan melakukan perbuatan yang dilarang dalam UU Perkebunan merupakan permasalahan tersendiri yang harus segera diselesaikan. Permasalahan ini muncul karena muatan materi yang mengenai “larangan melakukan suatu perbuatan” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 47 UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dirumuskan secara samar-samar dan tidak jelas dan rinci. Sehingga berpotensi dan memberikan peluang dan keleluasaan untuk disalahgunakan.

Dalam undang-undang ini juga terdapat tujuan yang paling penting diadakan peraturan perkebunan diatur dalam pasal 3 UU Nomor 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perkebunan dilaksanakan dengan tujuan: (a) meningkatkan pendapatan masyarakat; (b) meningkatkan penerimaan negara; (c) meningkatkan penerimaan devisa negara, (d) menyediakan lapangan kerja; (e) meningkatkan produktivitas, nilai tambah ,dan daya saing; (f) memenuhi kebutuhan konsumsi dan kebutuhan dalam negeri; (g) mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan. Dari ketujuh tujuan ini diharapkan dapat menunjang dan mendukung perkembangan usaha perkebunan,

namun masih saja terjadi masalah-masalah yang dapat menghambat perkembangan usaha perkebunan melalui pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut.

Dari permasalahan yang telah dijelaskan diatas Badan Pembinaan Hukum Nasional merasa perlu untuk menganalisa dan mengevaluasi Undang-Undang No 18 Tahun 2004 tentang perkebunan dengan tujuan penyempurnaan dan pembaruan Undang-Undang tentang Perkebunan dalam rangka perencanaan pembangunan hukum nasional.

B. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang dapatlah dikemukakan rumusan permasalahan yang hendak dicarikan jawaban, yaitu :

1. Apakah UU no 18 th 2004 tentang Perkebunan sudah memberikan kepastian hukum bagi pengembangan usaha perkebunan dan tujuan didalam undang-undang tersebut?
2. Apakah UU No 18 tahun 2004 telah memenuhi aspek Administrasi dan teknis ?

C. Maksud dan Tujuan

Maksud kegiatan ini adalah untuk mengidentifikasi dan menginventarisir permasalahan yang ada menyangkut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan peraturan

terkait lainnya, selanjutnya menganalisa semua permasalahan tersebut.

Tujuannya adalah : (1) mengidentifikasi dan mengkaji konsistensi internal, horizontal, dan vertical dari UU No.18 Tahun 2004 dengan UU Sektoral dan UUD 1945; (2) kelayakan substansi UU No.18 Tahun 2004 sebagai instrumen pendorong perkembangan usaha perkebunan; (3) untuk memberikan rekomendasi atau masukan bagi penyempurnaan dan pembaruan Undang-Undang tentang Perkebunan dalam rangka perencanaan pembangunan hukum nasional.

D. Ruang Lingkup Pembahasan

1. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan.
2. UU Sektoral terkait
3. UUD 1945
4. Permasalahan yang timbul dari masalah perkebunan.

E. Metodologi Pendekatan

Metodologi kerja yang digunakan dalam kegiatan ini adalah yuridis normatif yang dilakukan dengan:

1. Menggunakan metode analisa terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan peraturan yang terkait yang diuraikan secara deskriptif.

2. Mengkaji peraturan perundang-undangan yang lain yang berkaitan dengan Perkebunan dan bahan perpustakaan lainnya.

F. Jadwal Kegiatan

1. Maret 2011, Persiapan Penyusunan Proposal
2. April 2011, pembahasan proposal dan pembagian tugas
3. Mei 2011, rapat lanjutan dan pembahasan tugas
4. Juni 2011, lanjutan pembahasan tugas
5. Juli 2011, Penyempurnaan hasil kerja Tim
6. Agustus 2011, Penyerahan Laporan Akhir.

G. Personalia Tim

Ketua : Prof. Nurhasan Ismail, SH., M.Si

Sekretaris : Indry Meutia Sari, SE

Anggota : 1. Dewi Tresya
2. Pujiyanto Ramlan, SH
3. Ir. Atang MP
4. Sri Mulyani, SH
5. Muhar Junef, SH., MH
6. Dadang Iskandar, S.Sos

Anggota sekretariat : 1. Gardjito, S.Sos

2. I Nyoman Dudy Dharmawan

BAB II
TINJAUAN UMUM
UU NOMOR 18 TAHUN 2004
TENTANG PERKEBUNAN

Hukum termasuk peraturan perundang-undangan merupakan satu sistem. Begitu juga keberadaan UU No.18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan) harus ditempatkan sebagai subsistem atau sistem. Sebagai subsistem, UU Perkebunan merupakan bagian dari Hukum Sumberdaya Alam atau Agraria. Dalam kedudukannya sebagai subsistem, UU Perkebunan dituntut mengandung konsistensi baik tujuan yang hendak dicapai maupun substansi ketentuannya dengan UU Sektor lainnya di bidang Sumberdaya Alam yaitu UUPokok Agraria, UUKehutanan, UUPertambangan, UUPenataan Ruang, UUPengelolaan Kawasan Pesisir dan Laut, dan UUSumberdaya Air.

Sebagai sistem, UU Perkebunan harus mempunyai tujuan khususnya sendiri dan substansi ketentuan yang mampu mendukung tercapainya kepentingan yang menjadi tujuannya. Namun demikian, tujuan khusus UU Perkebunan harus sejalan dan memberikan dukungan terhadap tujuan pengelolaan sumberdaya agraria sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat. Secara

internal, pencapaian tujuan khususnya harus mendapatkan dukungan dari substansi ketentuannya.

Dengan kata lain, ketentuan UU Perkebunan yang berisi pedoman berperilaku dalam kegiatan usaha harus mampu mendorong dan mengawasi perilaku baik para pelaku usaha perkebunan maupun aparat birokrasi terkait. Ketidak-sinkronan antara substansi ketentuan dengan kepentingan yang menjadi tujuan akan menyebabkan terjadinya kegagalan dalam pencapaian tujuan. Hal yang lebih penting adalah substansi ketentuan UU Perkebunan harus merupakan penjabaran yang konsisten dengan prinsip-prinsip tertentu dalam UUD Negara RI 1945.

Uraian berikut akan memberikan gambaran umum mengenai tujuan, substansi ketentuannya, dan analisis potensi adanya konsistensi baik secara internal antara substansi ketentuan dengan tujuan maupun secara vertikal dengan UUD Negara RI 1945.

A. TUJUAN UU PERKEBUNAN

Pasal 3 UU Perkebunan menentukan bahwa kegiatan usaha perkebunan yang diatur dalam UU diselenggarakan dengan tujuan:

- a. meningkatkan pendapatan masyarakat;
- b. meningkatkan penerimaan negara;
- c. meningkatkan penerimaan devisa negara;
- d. menyediakan lapangan kerja;
- e. meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing;

f. memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan

Pasal 3 di atas menyebutkan dengan tegas sejumlah kepentingan yang hendak dicapai sebagai tujuan. Pilihan kepentingan-kepentingan di atas begitu sangat komprehensif dan menunjukkan cita-cita sektoral yang harus diupayakan dengan sungguh-sungguh.

Jika ketujuh kepentingan tersebut dikelompokkan, ada beberapa pengelompokan yang dapat dikemukakan, yaitu : Pertama, dilihat dari substansi kepentingan yang hendak diupayakan terdapat 3 (tiga) subkelompok yaitu : (1) kepentingan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan negara; (2) kepentingan untuk meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing kegiatan usaha perkebunan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan (3) kepentingan untuk membangun keseimbangan antara pengelolaan sumberdaya alam atau **produksi** dengan keberlanjutan sumberdaya alam atau **konservasi**.

Kedua, jika dilihat dari subyek dan obyek yang kepentingannya hendak diwujudkan atau dilindungi terdapat 4 (empat) subkelompok yang diharapkan mendapatkan keuntungan dari kegiatan usaha perkebunan, yaitu :

1. Masyarakat pada umumnya, yaitu :

- a. Warga masyarakat yang terdapat di dalam wilayah kegiatan perkebunan adalah warga yang mendapat kesempatan mengisi lapangan kerja dari kehadiran usaha perkebunan atau warga yang mendapatkan akses pembagian dan mempunyai hak atas tanah untuk melakukan kegiatan berkebun. Mereka tentu mempunyai kesempatan memperoleh pendapatan dan terbuka untuk meningkatkan pendapatannya;
 - b. Warga masyarakat di sekitar kegiatan usaha perkebunan, yang berpotensi mendapatkan manfaat secara tidak langsung berupa pendapatan dari penjualan atau limbah kegiatan sampingan dari kehadiran usaha perkebunan; dan
 - c. Warga masyarakat Indonesia pada umumnya, yang diharapkan mendapatkan manfaat berupa terpenuhinya kebutuhan konsumsi dari produk usaha perkebunan.
2. Negara, yang menurut konsep UUD Negara RI 1945 berkedudukan sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia. Ada 2 (dua) kepentingan negara yang dapat dipenuhi yaitu penerimaan dan devisa. Penerimaan negara diperoleh dari :
- a. pajak-pajak yang harus dibayar baik oleh perusahaan perkebunan terutama yang berbadan hukum maupun

oleh perorangan yang menjadi pegawai atau pimpinan perusahaan; dan

- b. di samping pajak, Negara memperoleh tambahan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui pungutan perijinan dari kegiatan perusahaan perkebunan dan uang pemasukan pada negara atau bea perolehan hak atas tanah yang diperoleh dari pemberian hak atas tanah.

Devisa diperoleh Negara dari terjadinya ekspor hasil-hasil perkebunan ke negara lain. Devisa berupa selisih antara nilai impor barang yang harus dibayar oleh negara dengan nilai ekspor barang yang diterima negara.

3. Investor atau pelaku usaha berskala besar yang akan mendapatkan keuntungan dari penjualan hasil produksi perkebunan baik yang dijual untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri maupun untuk ekspor ke negara lain.
4. Sumberdaya tanah atau sumberdaya alam secara keseluruhan terutama di lokasi yang menjadi tempat berlangsungnya kegiatan usaha perkebunan. Kepentingan sumberdaya tanah atau alam berupa terpeliharanya keberlangsungan kesuburan tanah atau konservasi sumberdaya alam di sekitar kegiatan usaha perkebunan.

Ketujuh tujuan yang hendak jika dikaitkan dengan fungsi perkebunan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 UU Perkebunan mengandung 3 (tiga) kepentingan yaitu : (1) kepentingan ekonomi yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional; (2) kepentingan ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung; dan (3) kepentingan sosial budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa.

Jika dicermati secara normatif dan satu persatu kepentingan yang menjadi tujuan atau subyek dan obyek yang akan memperoleh keuntungan atau manfaat dari kegiatan usaha perkebunan menunjukkan suatu keindahan dari tujuan UU Perkebunan. Secara normatif pula, tujuan yang tertuang dalam Pasal 3 UU Perkebunan mengandung konsistensi dengan tujuan memakmurkan seluruh rakyat sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945. Namun jika dilakukan "Uji Potensi Perujudan" antar kepentingan dari subyek atau obyek yang menjadi tujuan UU Perkebunan, maka terbuka kemungkinan, yaitu :

- (1) Semua kepentingan dari masing-masing subyek atau obyek akan dapat diwujudkan, jika negara melalui birokrasi pelaksana UU Perkebunan mampu memberikan keseimbangan hak dan kewajiban kepada setiap pelaku usaha perkebunan serta mampu

melakukan pengawasan secara preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban dan secara represif dapat secara profesional dan mandiri menjatuhkan sanksi jika terjadi pelanggaran; dan

- (2) Hanya kepentingan dari subyek tertentu yang akan dapat diwujudkan, sedangkan kepentingan subyek tertentu lainnya atau obyek usaha perkebunan akan terabaikan atau tersubordinasi terhadap kepentingan kelompok yang lain. Jika negara hanya menekankan pada pemberian hak kepada pelaku usaha dan sebaliknya kurang menekankan pada kewajiban serta tidak mampu melakukan pengawasan baik preventif maupun represif, maka kemungkinan demikian akan sangat terbuka untuk terjadi.

Kemungkinan yang mana yang akan terjadi sangat tergantung juga dari variabel adanya substansi ketentuan UU Perkebunan yang mendukung pada keseluruhan kepentingan dari subyek atau obyek. Namun jika substansi ketentuannya justru sudah mengandung kecenderungan pada pengakomodasian kepentingan subyek tertentu, maka potensinya akan mengarah pada pelemahan atau bahkan tidak menaruh perhatian terhadap kepentingan subyek lainnya atau obyek pada kelompok kepentingan yang lain.

B. SUBSTANSI KETENTUAN DAN POTENSI KONSISTENSI DENGAN TUJUAN

Ada beberapa ketentuan dalam UU Perkebunan yang dapat dikaji dalam kaitannya dengan pemberian dukungan terhadap pencapaian tujuan. Di dalamnya sudah terdapat ketentuan yang memberi landasan bagi kepentingan semua kelompok. Namun demikian di dalam ketentuan tersebut terkandung juga potensi ke arah pelemahan kepentingan kelompok tertentu. Dengan demikian, faktor yang menentukan kepentingan yang sungguh-sungguh dapat terwujud adalah komitmen politik yang ada di balik rumusan ketentuan. Keindahan rumusan ketentuan memang faktor yang penting sebagai landasan namun faktor yang lebih penting lagi adalah komitmen politik para pelaksana UU Perkebunan.

Pembahasan ketentuan dalam UU Perkebunan dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kepentingan yaitu :

1. Kepentingan Ekonomi.

Pada dasarnya, ada 2 (dua) kelompok kepentingan ekonomi yang dapat dijadikan dasar kajian mengenai konsistensi substansi ketentuan dengan tujuan, yaitu :

a. Kepentingan berkaitan dengan peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

- 1) Pemberian perhatian terhadap kepentingan masyarakat dalam perencanaan perkebunan.

Perintah ini terkandung dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (1) huruf h yang pada prinsipnya menentukan bahwa dalam penyusunan perencanaan perkebunan baik di tingkat maupun di tingkat daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat. Dengan penggunaan konsep yang umum yaitu "kepentingan masyarakat" diharapkan kepentingan semua kelompok akan menjadi dasar dan sekaligus menjadi bagian dari rencana pengembangan usaha perkebunan.

Namun demikian, UU Perkebunan memang belum menegaskan cara atau mekanisme yang harus digunakan untuk menyerap atau mengakomodasi kepentingan masyarakat. Hal ini sangat ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari pelaksana UU Perkebunan di semua tingkatan pemerintahan. Kemauan lebih berkaitan dengan penyusunan peraturan pelaksanaan UU Perkebunan untuk lebih memperjelas mekanisme pengakomodian aspirasi dan kepentingan masyarakat. Namun disini juga sangat ditentukan politik pembangunan ekonomi sebagai dasar dari pembangunan perkebunan. Artinya jika politik pembangunannya memang menempatkan

kepentingan semua kelompok sebagai sebuah keharusan, maka mekanisme pemberian perhatian akan dijabarkan secara lebih tegas.

Kemampuan melaksanakan pemberian perhatian berkaitan dengan pemahaman kemajemukan budaya dan kepentingan dari seluruh kelompok yang ada dalam masyarakat serta kualifikasi birokrasi pelaksana UU Perkebunan terutama di daerah. Ketidakmampuan melaksanakannya justru akan mendorong pada terjadinya penyederhanaan mekanisme dengan sebuah pola pikir bahwa pandangan dan kepentingan aparat pelaksana dipandang sudah mewakili pandangan masyarakat. Pandangan dan kepentingan masyarakat sama dengan yang dimiliki aparat pelaksana, meskipun realitasnya tidak sama.

2) Pelibatan masyarakat hukum adat dalam pemberian hak atas tanah kepada pelaku usaha perkebunan

Pasal 9 ayat (2) menentukan bahwa setiap pemberian hak atas tanah yang ada dalam wilayah hak ulayat wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat. Persetujuan itu dilakukan melalui musyawarah antara pelaku usaha dengan kepemimpinan masyarakat hukum adat

berkenaan penyerahan tanah dan kompensasi atau imbalan atau rekoqnisi yang harus diberikan kepada masyarakat hukum adat.

Ketentuan ini sebenarnya sudah sangat akomodatif dan responsif atas dasar perubahan kesadaran masyarakat ketika memasuki era reformasi. Masyarakat hukum adat menuntut pemberian kedudukan yang tepat dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Tuntutan itu kemudian diakomodasi dalam Pasal 18B ayat (2) UUD Negara RI 1945 yang harus mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum. Pengakuan dan penghormatan itu dilakukan dengan mengharuskan kepada penyelenggara Negara untuk menempatkan setiap masyarakat hukum adat yang memang masih ada sebagai pelaksana pemerintahan paling bawah setingkat pemerintahan desa.

Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan sudah dengan sangat tepat merespon dan mengakomodasi perubahan tersebut. Namun persoalan yang mendasar adalah belum adanya keinginan politik mewujudkan masyarakat hukum adat sebagai pemerintahan setingkat desa. Pasal 18B ayat (2) UUD Negara RI 1945 belum dijabarkan ke dalam Undang-undang termasuk dalam UU No.32 Tahun 2004 ataupun UU Pemerintahan Desa yang

mengandung perintah untuk menetapkan masyarakat hukum adat sebagai unit pemerintahan terendah. Konsekuensinya, ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan hanya sekedar memberikan harapan karena tetap tidak dapat dilaksanakan.

- 3) Pengembangan pola kemitraan antara pelaku usaha yang kuat dengan yang lemah.

Pola kemitraan menjadi suatu keharusan seperti yang ditentukan dalam Pasal 13, Pasal 17 ayat (4), dan Pasal 22 UU Perkebunan dalam kegiatan usaha perkebunan baik di tingkat usaha hulu maupun usaha hilir. Pola kemitraan di tingkat usaha hulu ditentukan dalam :

- a) Pasal 13 ayat (2) yang menentukan : *"Badan hukum asing atau perorangan warga negara asing yang melakukan usaha perkebunan wajib bekerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dengan membentuk badan hukum Indonesia"*.

Ada 2 (dua) hal yang menarik dari Pasal di atas, yaitu subyek pelaku usaha perkebunan dan kerja sama kemitraan. Subyek pelaku usaha yang ditentukan dalam Pasal ini adalah badan hukum asing (BHA) atau perseorangan Warga Negara Asing (WNA). Pemberian

kesempatan kepada BHA dan WNA berusaha di bidang perkebunan memang terbuka. Namun sesuai dengan Pasal 42 UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), BHA dan WNA hanya diberi kesempatan untuk melakukan usaha perkebunan di atas tanah yang berstatus Hak Pakai dengan Batas Waktu. Meskipun secara yuridis kesempatan bagi mereka terbuka, namun mencermati petani pekebun Warga Negara Indonesia sendiri yang sebagian besar masih tuna-tanah, pemberian kesempatan itu sungguh memperhatikan.

Aspek kedua adalah keharusan melakukan usaha kemitraan antara BHA atau WNA dengan pelaku usaha perkebunan Indonesia. Kerja sama usaha kemitraan antara BHA dengan pelaku usaha Indonesia mungkin merupakan suatu yang sangat logis karena BHA yang bermodal skala besar serta kemampuan teknologi dan manajemen diharapkan menjadi mitra yang dapat memberdayakan dan membagi pengetahuan. Namun kerja sama kemitraan antara perseorangan WNA dengan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia patut dipertanyakan karena tidak jelas serapan modal atau teknologi dan manajemen yang dapat diperoleh mitra Indonesia. Apalagi kerja sama

kemitraan itu harus diberi wadah badan hukum Indonesia.

- b) Pasal 22 yang menentukan :“(1) *Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan.*

Kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), polanya dapat berupa kerja sama penyediaan sarana produksi, kerja sama produksi, pengelolaan dan pemasaran, transportasi, kerja sama operasional, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya.

Pasal ini mengandung semangat kebersamaan antara perusahaan perkebunan berskala besar dengan pekebun lokal yang skala usahanya kecil, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan. Semangat demikian sejalan dengan UUPA yang mendorong usaha di bidang agraria termasuk perkebunan terdapat kebersamaan. Kemitraan antara perusahaan perkebunan dengan Pekebun dapat dilakukan melalui penyediaan sarana produksi, produksi, pemasaran, dan/atau operasional. Kemitraan

antara perusahaan perkebunan dengan karyawan dilakukan melalui kemungkinan karyawan memiliki sebagian saham perusahaan. Kemitraan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat disekitar perkebunan dilakukan melalui penyediaan jasa pendukung atau transportasi untuk antar-jemput karyawan.

Pola Kemitraan di tingkat usaha hilir dapat dilakukan antara Perusahaan Industri Pengolahan hasil perkebunan dengan Pekebun dalam bentuk penyediaan sarana produksi dan pembelian hasil perkebunan Pekebun. Pasal 13 ayat (4) UU Perkebunan memberikan kesempatan demikian yaitu : *"Usaha industri pengelolaan hasil perkebunan harus dapat menjamin ketersediaan bahan bakunga dengan mengusahakan budi daya tanaman perkebunan sendiri, **melakukan kemitraan dengan pekebun**, perusahaan perkebunan, dan/atau bahanbaku dari sumber lainnya"*

4) Pemberdayaan Pekebun.

Adanya ketentuan yang mengatur secara khusus kegiatan perkebunan oleh Pekebun menunjukkan adanya semangat dalam UU Perkebunan untuk memberikan perlakuan khusus bagi Pekebun.

Semangat demikian hendaknya tidak hanya terumuskan dalam ketentuan UU Perkebunan namun wajib untuk dilaksanakan dalam peraturan pelaksanaan dan kebijakan yang diterapkan. Ada beberapa ketentuan yang mengandung semangat pemberdayaan ini, yaitu :

- a) Pasal 17 ayat (2) UU Perkebunan yang menentukan : ” *Kewajiban memperoleh izin usaha perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dikecualikan bagi perkebunan*”. Ketentuan ini jelas memberikan perlakuan khusus kepada Pekebun untuk tidak perlu meminta Izin Usaha Perkebunan.
- b) Pasal 18 UU Perkebunan yang menentukan bahwa pemberdayaan usaha perkebunan dilakukan dalam bentuk : pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan, menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, memfasilitasi pelaksanaan ekspor hasil perkebunan, mengutamakan hasil perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri, mengatur pemasukan dan pengeluaran hasil perkebunan, dan/atau memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi.

Bentuk pemberdayaan dalam Pasal 18 di atas memang bersifat umum yaitu dapat ditujukan kepada semua

pelaku usaha perkebunan baik perusahaan perkebunan maupun Pekebun. Semangat Pasal 18 memang cukup baik karena ingin memberikan perlakuan yang sama terhadap kedua kelompok pelaku usaha perkebunan. Namun perlu diperhatikan yang sungguh-sungguh bahwa ketentuan yang bersifat umum demikian membuka kemungkinan terjadinya pemberdayaan hanya kepada pelaku usaha tertentu terutama perusahaan perkebunan.

- c) Pasal 19 UU Perkebunan yang mendorong adanya pembinaan dan pengelompokan kegiatan perkebunan oleh Pekebun, kelompok Pekebun, koperasi Pekebun, dan asosiasi Pekebun berdasarkan jenis tanaman yang dibudidayakan. Pasal 19 secara rinci menentukan : (1) *Pemerintah, provinsi, kabupaten/kota mendorong dan memfasilitasi pemberdayaan pekebun, kelompok pekebun, koperasi pekebun, serta asosiasi pekebun berdasarkan jenis tanaman yang dibudidayakan untuk pengembangan usaha agribisnis perkebunan.*

Untuk membangun sinergi antarpelaku usaha agribisnis perkebunan Pemerintah mendorong dan memfasilitasi terbentuknya dewan komoditas yang berfungsi sebagai wadah untuk pengembangan komoditas strategis

perkebunan bagi seluruh pemangku kepentingan perkebunan.

Pembinaan terhadap Pekebun, kelompok pekebun, koperasi pekebun, serta asosiasi pekebun dilakukan melalui Dewan Komoditas yang harus dibentuk.

- d) Pasal 21 yang menentukan adanya jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap usaha perkebunan dari tindakan kerusakan kebun dan/atau asset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usah perkebunan.

Pasal ini memang bersifat umum dan ditujukan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi setiap pelaku usaha. Namun ketentuan yang bersifat umum dan didukung oleh fakta sosiologis, ketentuan ini lebih dilatarbelakangi oleh adanya tuntutan dan pendudukan oleh warga masyarakat terhadap areal perkebunan perusahaan perkebunan besar. Oleh karenanya, ada kekhawatiran berdasarkan fakta sejarah dan sosiologis tersebut, Pasal 21 ini hanya akan digunakan untuk mengkriminalisasikan tuntutan dan pendudukan areal perkebunan besar yang dilakukan warga masyarakat.

b. Penguatan struktur ekonomi perkebunan.

Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan dengan tujuan untuk peningkatan produksi usaha perkebunan sehingga di samping dapat mencukupi kebutuhan nasional hasil perkebunan juga mendorong ekspor hasil perkebunan. Upaya penguatan struktur ekonomi perkebunan dilakukan melalui beberapa cara, yaitu :

- 1) Melalui pengembangan pola kemitraan dan pemberdayaan sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya;
- 2) Melalui ketentuan yang melarang terjadinya perbuatan hukum tertentu, yaitu :

✚ Larangan untuk memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari batas minimum. Pasal 10 ayat (3) UU Perkebunan menentukan : *Dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1).*

✚ Larangan ini berkaitan dengan ketentuan bahwa untuk menjamin peningkatan produksi hasil perkebunan, maka harus ditentukan batas

minimum setiap usaha perkebunan. Untuk menjamin keberlangsungan batas minimum tersebut, maka di samping tentunya harus mengupayakan agar setiap pelaku usaha perkebunan khususnya Pekebun diberi tambahan luas tanah untuk mencapai batas minimum, namun sebaliknya mereka dilarang untuk memindahtangankan tanah perkebunan yang akan mengakibatkan terjadinya kepemilikan tanah perkebunan berkurang dari batas minimum.

Di samping itu, Pasal 10 ayat (1) mengharuskan adanya ketentuan batas maksimum untuk setiap usaha perkebunan. Batas maksimum dimaksudkan agar tidak terjadi konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah perkebunan pada sekelompok kecil pelaku usaha perkebunan. Hanya yang perlu dicermati dalam pengaturan lebih lanjut adalah kejelasan kriteria baik subyek maupun penguasaan yang dimasukkan dalam batas maksimum. Bagi subyek berkaitan dengan adanya anak dan induk perusahaan atau perusahaan kelompok (Group) hendaknya diberlakukan sebagai satu pelaku usaha perkebunan. Pola penguasaan berkaitan dengan status penguasaan tanah dengan hak atas tanah dan semua tanah yang

dikuasai dengan sewa termasuk dalam batas maksimum.

✚ Larangan untuk menelantarkan tanah perkebunan yang sudah diberikan atau memanfaatkan tanah secara tidak sesuai dengan rencana yang disyaratkan. Pasal 12 UU Perkebunan menentukan yaitu : *"Menteri dapat mengusulkan kepada instansi yang berwenang di bidang pertanahan untuk menghapus hak guna usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), apabila menurut penilaian Menteri hak guna usaha yang bersangkutan tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana ayat dipersyaratkan dan ditelantarkan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikan hak guna usaha yang bersangkutan"*.

Pasal 12 dengan tegas melarang pemanfaatan tanah perkebunan menyimpang dari tujuan pemberiannya. Jika tanah perkebunan diberikan untuk tanaman kelapa sawit, maka pemanfaatannya tidak boleh dirubah untuk tanaman karet. Pemberian tanah perkebunan untuk jenis tanaman tertentu berkaitan dengan kebijakan pembangunan ekonomi perkebunan yang sudah direncanakan oleh Pemerintah. Begitu juga, tanah perkebunan yang sudah diberikan untuk

suatu jenis tanaman tertentu tidak boleh ditelantarkan yaitu dibiarkan tidak dimanfaatkan. Penelantaran tanah bukan hanya akan mendatangkan kerugian bagi pelaku usaha sendiri namun juga akan merugikan kepentingan negara berupa hilangnya potensi pendapatan negara, juga merugikan masyarakat berupa tidak dipenuhinya kebutuhan hasil perkebunan tertentu.

Penilaian adanya pelanggaran terhadap larangan tersebut akan ditentukan jika selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikannya Hak Guna Usaha tidak dimanfaatkan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan atau ditelantarkan. Konsekuensi hukum jika terjadi pelanggaran terhadap larangan tersebut, Hak Guna Usahanya akan diusulkan oleh Menteri Pertanian kepada Badan Pertanahan Nasional untuk dicabut atau dibatalkan.

Pemberian jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pelaksanaan usaha perkebunan. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 UU Perkebunan bahwa *"Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau asset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usah perkebunan"*

Larangan Pasal 21 tentu dimaksudkan agar pelaksanaan kegiatan usaha perkebunan tidak mengalami

hambatan atau gangguan dari tindakan pengrusakan atau pendudukan secara illegal. Pengrusakan dan pendudukan tanah akan menyebabkan terganggunya keberlangsungan kegiatan usaha sehingga akan berakibat pada kemandegan hasil produksi perkebunan. Akibatnya struktur ekonomi perkebunan akan terganggu juga.

2. Kepentingan Ekologi

UU Perkebunan mengandung semangat untuk menyeimbangkan antara upaya meningkatkan produksi perkebunan dengan konservasi tanah perkebunan. Oleh karenanya, upaya untuk menjaga konservasi tanah atau keberlangsungan fungsi dan kesuburan tanah perkebunan, UU Perkebunan mencantumkan beberapa pasal terkait dengan :

- a. Pasal 24 yang mengatur kewajiban untuk melindungi wilayah geografis tertentu yang menghasilkan produk perkebunan yang bersifat spesifik lokasi dengan memasukkan sebagai *Indikasi Geografis*. Setiap wilayah geografis yang mengandung kekhasan produk dilarang untuk dialihkan untuk kegiatan usaha perkebunan lainnya. Terhadap pelaku usaha perkebunan yang mengalih-fungsikan wilayah geografis yang dimaksud, dikenakan pembatalan terhadap pengalih-fungsian tersebut dan

wajib mengembalikan wilayah geografis tersebut pada fungsi semula.

- b. Pasal 25 menentukan bahwa setiap perusahaan perkebunan yang mengajukan Izin Usaha Perkebunan harus membuat : (1) analisis Dampak Lingkungan dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup; (2) Analisis dan Manajemen Risiko bagi yang menggunakan hasil rekayasa genetik; (3) pernyataan kesanggupan untuk menyediakan sarana, prasarana, dan system tanggap darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadinya kebakaran dalam pembukaan dan /atau pengolahan lahan.

Persyaratan-persyaratan tersebut dimaksudkan agar kegiatan usaha perkebunan tidak menimbulkan dampak negatif terhadap keberlangsungan fungsi tanah perkebunan. Jika perusahaan perkebunan tidak dapat memenuhi persyaratan tersebut, Izin Usaha Perkebunan tidak akan diberikan.

Dalam hal Izin Usaha Perkebunan diberikan karena persyaratan sudah terpenuhi, maka perusahaan perkebunan harus melaksanakan dengan sungguh-sungguh ketiga persyaratan tersebut. Jika analisis dan pernyataan yang sudah dibuat ternyata tidak dilaksanakan, maka Izin Usaha Perkebunan yang sudah diberikan akan dicabut.

Konsekuensinya, Menteri dapat mengajukan usulan kepada Badan Pertanahan Nasional agar Hak Guna Usahanya dicabut atau dibatalkan.

c. Pasal 26 menentukan larangan melakukan pembukaan dan/atau pengolahan tanah dengan pembakaran. Cara demikian memang tidak menyebabkan kerusakan terhadap fungsi tanah namun akan menyebabkan pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup.

3. Kepentingan Perikat dan Pemersatu Bangsa (Sosial-Budaya)

UU Perkebunan mengandung semangat agar pengembangan usaha perkebunan dapat menjadi instrumen pengintegrasikan kehidupan sosial-budaya bangsa Indonesia. Melalui kegiatan usaha perkebunan, semua komponen bangsa dapat direkatkan ikatannya dalam kesatuan yang utuh. Berbagai ketentuan yang terkait dengan pola kemitraan antara perusahaan perkebunan besar dengan Pekebun dan karyawan serta masyarakat sekitar perkebunan, dan pemberdayaan terhadap pelaku usaha perkebunan yang berskala kecil, dimaksudkan agar tidak tercipta kesenjangan antara satu kelompok dengan kelompok lainnya. Kesenjangan dalam penguasaan tanah atau sosial ekonomi antar kelompok akan mendorong terjadinya kecemburuan sosial ekonomi.

Kondisi demikian sudah dipastikan akan mendorong pada terjadinya konflik sosial yang bersifat struktural antar berbagai komponen bangsa.

Namun demikian, di balik semangat UU Perkebunan yang begitu baik tersebut, harus dicermati juga pasal tertentu yang secara implisit mengandung potensi ke arah kondisi yang sebaliknya. Di antara pasal yang perlu dicermati adalah Pasal 21 yang berbunyi : *"Setiap orang dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau asset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usah perkebunan"*.

Pasal 21 ini dapat dipahami dari 2 (dua) perspektif yang berbeda dan akan menghasilkan dampak yang berbeda. Kedua perspektif dimaksud yaitu : Pertama, *"Perspektif Orthodox Jurisprodence"* yang menempatkan hukum negara sebagai satu-satunya sumber pedoman berperilaku. Dalam perspektif Pasal 21, setiap orang yang sudah memperoleh Izin Usaha Perkebunan dan/atau memperoleh hak atas tanah dari pemerintah dan sudah dinilai memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara, maka orang tersebut harus dijamin dan diberi perlindungan hukum. Setiap gangguan berupa pengrusakan perkebunan atau pendudukan areal perkebunan

dengan alasan apapun yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan dimasukkan sebagai tindakan kriminal dan harus dihukum dengan sanksi pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun dan denda maksimal 5 (lima) Milyar rupiah.

Kedua, "*Perspektif Sosciological Jurisprodence*" yang menempatkan hukum negara dan hukum adat sebagai sumber pedoman berperilaku. Dalam kaitannya dengan Pasal 21, setiap orang yang melakukan gangguan terhadap kegiatan usaha perkebunan baik yang berdasarkan hukum negara maupun hukum adat, maka gangguan tersebut harus dianggap kriminal dan harus diberi sanksi sebagaimana disebut di atas. Badan hukum Indonesia yang mengambil alih tanah perkebunan yang sudah dikuasai dan diusahakan oleh warga masyarakat berdasarkan cara-cara hukum adat harus dinilai sebagai tindakan kriminal. Begitu juga sebaliknya, jika ada warga masyarakat yang melakukan pengrusakan dan pendudukan tanah perkebunan besar yang perolehannya sudah memenuhi persyaratan baik menurut hukum negara dan hukum adat, harus dinilai sebagai tindakan kriminal.

Jika Pasal 21 dipahami dalam perspektif "*Sosciological Jurisprodence*" maka pelaksanaannya tidak akan berpotensi menciptakan konflik struktural yang akan mengganggu perekatan dan ikatan kebangsaan. Namun sebaliknya, jika Pasal 21 dipahami dalam persepektif

"*Orthodox Jurisprodence*", maka akan berpotensi menciptakan konflik struktural dan akan menimbulkan gangguan terhadap fungsi UU Perkebunan sebagai instrumen pengintegrasikan kehidupan bangsa.

Dari uraian substansi UU Perkebunan di atas, dapatlah dinyatakan kesimpulan sebagai berikut : Pertama, bahwa sebagian besar substansi ketentuannya sudah mengandung konsistensi dengan tujuan yang hendak dicapai; Kedua, bahwa ada pasal tertentu terutama Pasal 21 yang berpotensi menciptakan konflik struktural antara perusahaan perkebunan dengan penduduk lokal. Oleh karenanya terhadap Pasal 21 jo Pasal 47 UU Perkebunan telah dilakukan Uji Materi kepada Mahkamah Konstitusi dan lembaga ini sudah memberikan putusan bahwa kedua pasal tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat karena dinilai bertentangan semangat UUD Negara RI 1945.

BAB III

ANALISIS DAN KAJIAN

UNDANG-UNDANG NO. 18 TAHUN 2004

TENTANG PERKEBUNAN

A. Kepastian Hukum

Kepastian hukum dan perlakuan yang sama di muka hukum merupakan ciri dari negara hukum atau *rule of law* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, dimana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tidak bisa ditiadakan. Hal ini juga kita bisa lihat bahwa Suatu negara disebut negara hukum dapat dilihat dari beberapa hal, yakni :

- a. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan.
- b. Peradilan yang bebas dari suatu pengaruh kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak.

- c. Jaminan kepastian hukum, yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.³

Konsekuensi negara Indonesia suatu negara hukum, yang terpenting adalah semua warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1) menyebutkan: “Segala warga negara persamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintah wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya”. Disamping adanya persamaan setiap orang di hadapan hukum, masalah penegakan hukum.

Asas kepastian hukum yang adil juga merupakan prinsip penting dalam negara hukum (*rule of law*) juga dapat dimaknai sebagai “*a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*”. Kepastian hukum ini mengandung asas legalitas, prediktibilitas, dan transparansi.

Negara hukum juga mesti mengikuti konsep hukum, yang oleh Gustav Radbruch diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) *general precepts*, yaitu: *purposiveness, justice, and legal certainty* (lihat penjelasan mengenai konsep Radbruch dalam Torben Spaak⁴).

³ Kaelani, MS., *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2004), hal. 191.

⁴ *Meta-Ethics and Legal Theory: The Case of Gustav Radbruch*

Bahwa **prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil** menurut Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* (moralitas Hukum), diantaranya yaitu :

- a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
- b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
- c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
- d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.⁵

Bahwa **kepastian hukum (*legal certainty*)** sangat terkait dengan kejelasan rumusan sebuah regulasi sehingga dapat diprediksikan maksud dan tujuannya. Hal ini sesuai dengan pengertian kepastian hukum dalam berbagai doktrin dan putusan Pengadilan Eropa bahwa kepastian hukum mengandung makna:

“the principle which requires that the rules of law must be predictable as well as the extent of the rights which are conferred to individuals and obligations imposed upon them must be clear and precise”

⁵ Prof. Dr. A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*.

Terjemahan:

(prinsip yang mensyaratkan bahwa ketentuan hukum harus dapat terprediksi sebagaimana halnya lingkup hak yang diberikan kepada individu dan kewajiban yang dikenakan kepada mereka haruslah jelas dan persis”; dan

“the principle which ensures that individuals concerned must know what the law is so that would be able to plan their actions accordingly”

Terjemahan:

(prinsip yang menjamin bahwa seseorang harus mengetahui hukum sehingga ia mampu merencanakan tindakannya sesuai dengan hukum itu);⁶

Bahwa prinsip kepastian hukum, khususnya dalam hukum pidana, selalu terkait dengan asas legalitas yang harus diterapkan secara ketat. Melalui asas legalitas inilah individu mempunyai jaminan terhadap perlakuan sewenang-wenang negara terhadapnya sehingga terjadi kepastian hukum.

Bahwa asas legalitas ini mencakup 4 (empat) aspek penting yaitu; peraturan perundang-undangan (*law*)/*lex scripta*, retroaktivitas (*retroactivity*), *lex certa*, dan analogi.⁷ Aspek penting terkait dengan kejelasan sebuah rumusan tindak pidana yang menjamin adanya kepastian hukum adalah asas *lex certa* yaitu pembuat undang-

⁶ *Presentation Legal Vertainty and Non-Retroactivity In Ec Law.*

⁷ Jan Rummelink, *Hukum Pidana*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003)

undang (legislatif) harus merumuskan secara jelas dan rinci mengenai perbuatan yang disebut dengan tindak pidana (kejahatan, *crimes*).

Pembuat undang-undang harus mendefinisikan dengan jelas tanpa samar-samar (*nullum crimen sine lege stricta*), sehingga tidak ada perumusan yang ambigu mengenai perbuatan yang dilarang dan diberikan sanksi. Perumusan yang tidak jelas atau terlalu rumit hanya akan memunculkan ketidakpastian hukum dan menghalangi keberhasilan upaya penuntutan (pidana) karena warga selalu akan dapat membela diri bahwa ketentuan-ketentuan seperti itu tidak berguna sebagai pedoman perilaku.⁸

1. **Konsistensi Peraturan Perundang-Undangan**

Salah satu elemen penting dalam menjamin kepastian hukum adalah hukum harus memberikan aturan mengenai suatu masalah dengan tidak bertentangan (konsisten) dengan aturan lainnya.⁹ Konsistensi tidak hanya melihat kepada ketiadaan pertentangan antara aturan yang satu dengan yang lainnya tetapi juga melihat keselarasan seluruh peraturan perundang-undangan, yang menghendaki aturan-aturan

⁸ *Op.cit.*, Jan Remmelink, *Hukum Pidana*.

⁹ Mas Achmad Santosa, S.H., L.L.M., *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hal. 87.

hukum yang ada saling menguatkan satu sama lain dalam satu sistem yang utuh.

Dalam konteks perkebunan, kegiatan perkebunan harus dilihat sebagai bagian dari pengelolaan sumber daya alam di Indonesia. Idealnya memang pengelolaan sumber daya alam di Indonesia seharusnya terintegrasi, namun kerangka hukum yang ada saat ini memang belum mencapai kesatuan pengelolaan sumber daya alam yang utuh tersebut. Hal ini telah diakui oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui penerbitan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada bagian “Menimbang” huruf d dinyatakan “bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan”.

Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan penyempurnaan UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan (UU 18/2004), kajian terhadap konsistensi UU 18/2004 dengan peraturan perundang-undangan yang ada penting untuk dilakukan agar dapat mengetahui gap yang ada di antara UU 18/2004 dengan UUD 1945 dan UU lainnya. Berdasarkan temuan gap ini kemudian diformulasikan penyesuaian yang perlu dilakukan dalam revisi UU 18/2004.

Kajian ini dilakukan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, UU 18/2004 dikaji konsistensinya dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sementara itu, secara horizontal, UU 18/2004 dikaji konsistensinya dengan Undang-Undang lainnya yang terkait dengan perkebunan, meliputi UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU 26/2007), UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya (UU 5/1990), UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU 41/2009), UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (UU 41/1999), dan UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (UU Minerba), UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999), UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan UU No. 32 tahun 2004 jo. UU No. 8 tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Vertikal (Konsistensi dengan UUD RI 1945)

Pada prinsipnya, UU 18/2004 telah mengandung aspek ekonomi, ekologi, dan sosial budaya. Perkebunan diatur sebagai kegiatan yang memiliki fungsi

(1) peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat serta penguatan perekonomian lokal dan nasional; (2) peningkatan fungsi lingkungan; dan (3) perekat dan pemersatu bangsa.¹⁰ Hal ini selaras dengan Pasal 33 UUD 1945 yang kental dengan semangat perwujudan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan, dalam artian bahwa perekonomian Negara Indonesia dilakukan bukan untuk kesejahteraan orang atau golongan tertentu melainkan untuk seluruh rakyat Indonesia.¹¹ Perekonomian harus mampu mewujudkan rakyat Indonesia yang merdeka, termasuk merdeka dari kemiskinan.

Ayat (3) Pasal 33 UUD 1945 mengatur bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini memberikan kewenangan serta kewajiban bagi pemerintah untuk mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

¹⁰ Indonesia, *Undang-undang Perkebunan*, UU No. 18 Tahun 2004, LN No. 84 Tahun 2004, TLN No. 4411, Ps.4.

¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VII*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 766.

Dalam rangka pengelolaan sumber daya alam untuk kesejahteraan rakyat tersebut, ayat (4) memberikan pedoman dasar. Kegiatan perekonomian, termasuk yang memanfaatkan sumber daya alam, harus dilaksanakan berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

UU 18/2004 belum sepenuhnya mengakomodir prinsip – prinsip tersebut, Pasal 2 menyebutkan bahwa “perkebunan diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan”. Tampak bahwa asas efisiensi berkeadilan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional belum dinyatakan dengan tegas di dalam UU 18/2004.

b. Horizontal terhadap Undang-Undang Terkait

Kajian terhadap berbagai peraturan perundang – undangan tersebut di atas menghasilkan temuan – temuan konsistensi dan inkonsistensi antar peraturan – peraturan tersebut dengan UU 18/2004. Temuan –

temuan tersebut, meliputi aspek (1) peran serta masyarakat; (2) perencanaan; (3) penggunaan tanah; (4) penggunaan tanah; (5) penggunaan hutan; (6) pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; dan (7) penataan dan penegakan hukum

(1) Peran Serta Masyarakat dalam Kebijakan Sektor Perkebunan

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi, yang berarti setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk mengembangkan perekonomian dan pengembangan perekonomian rakyat Indonesia merupakan fokus utama.¹² Sejalan dengan itu, Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warga Negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Lebih lanjut diatur di dalam Pasal 43 ayat (2) UU 39/1999, hak warga Negara untuk turut serta dalam pemerintahan dapat dilakukan secara langsung maupun dengan perantaraan wakil yang dipilihnya. Hal ini berarti warga Negara memiliki hak untuk berperan serta dalam pemerintahan, termasuk

¹² *Ibid*, hal 499.

kegiatan perekonomian, baik secara langsung maupun melalui wakilnya. Hal ini diperkuat dengan Pasal 44 UU 39/1999 yang menyatakan bahwa setiap orang, baik sendiri maupun bersama – sama berhak mengajukan (1) pendapat; (2) permohonan; (3) pengaduan; dan/atau (4) usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang baik. Ini merupakan jaminan hukum bagi setiap orang, khususnya warga Negara Indonesia, untuk berperan serta dalam pemerintahan secara hakiki.

Terkait dengan hal tersebut, keterbukan informasi merupakan elemen peran serta masyarakat. Masyarakat dapat benar – benar berperan serta apabila memiliki informasi yang lengkap dan aktual mengenai suatu kebijakan/tindakan pemerintah. Tanpa adanya informasi, peran serta hakiki tersebut mustahil dapat terjadi. Sejalan dengan ini, Pasal 28f UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh informasi, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikannya. Jaminan hukum ini kemudian diatur lebih lanjut dalam UU 14/2008 yang

dengan tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi publik berdasarkan UU ini.¹³

Berbagai ketentuan mengenai hak masyarakat untuk berperan serta tersebut harus pula diakomodir dalam UU Perkebunan. UU 18/2004 telah mengatur beberapa bentuk peran serta masyarakat dalam perkebunan, yaitu (1) pelaku usaha perkebunan dapat melibatkan bantuan masyarakat; dan (2) kemitraan usaha perkebunan. Namun demikian, bentuk peran serta tersebut belum memenuhi bentuk peran serta sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dan UU di atas. Pengaturan tersebut hanya memberikan jaminan hukum bagi masyarakat untuk ikut serta di dalam kegiatan usaha perkebunan tetapi tidak memberikan hak bagi masyarakat untuk ikut menentukan keputusan – keputusan pemerintah terkait dengan usaha perkebunan. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan baru yang lebih jelas mengenai peran masyarakat yang hakiki dalam usaha perkebunan, setidaknya – tidaknya meliputi:

¹³ Indonesia, *Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846, Ps. 4 ayat (1).

- a) Hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik terkait dengan kebijakan dan kegiatan usaha perkebunan;
- b) Hak masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembuatan kebijakan perkebunan, mulai dari proses perencanaan hingga proses pengambilan kebijakan;
- c) Hak masyarakat untuk berperan aktif dalam melakukan pengawasan terhadap usaha perkebunan dan memberikan pengaduan terkait dengan hasil pengawasannya tersebut;
- d) Hak untuk memperoleh jawaban/respons atas berbagai saran, pendapat, usulan, pengaduan, dan laporan yang telah ia berikan kepada pemerintah.

(2) Perencanaan

Pada aspek perencanaan, Pasal 7 UU 18/2004 telah mengakomodir berbagai dasar legalistik formal, seperti rencana pembangunan nasional, rencana tata ruang wilayah, ataupun substantif, seperti kesesuaian tanah dan iklim, sosial budaya, kepentingan masyarakat. Namun demikian, perlu adanya

penyesuaian dalam perencanaan terkait dengan lahirnya UU PPLH.

Pasal 44 UU PPLH menyatakan bahwa setiap penyusunan peraturan perundang-undangan wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan UU ini. Dalam UU ini, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan melalui pemanfaatan sumber daya alam yang terkendali, dalam artian adanya perencanaan yang didasarkan pada kondisi lingkungan hidup, meliputi sumber daya alam dan juga sosial masyarakat. Perencanaan ini dilakukan melalui penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), terdiri atas RPPLH nasional, provinsi, sampai tingkat kabupaten/kota. RPPLH ini yang harus menjadi dasar dari pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia.¹⁴

Dengan demikian, RPPLH harus pula diadopsi dalam perencanaan perkebunan. Hal ini merupakan suatu bentuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terintegrasi.

¹⁴ Indonesia, *Undang – undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059, Ps. 12 ayat (1).

(3) Penggunaan Tanah dalam Usaha Perkebunan

Tanah merupakan dasar kegiatan perkebunan. Oleh karena itu, sudah pasti suatu kegiatan perkebunan bersinggungan dengan aspek pertanahan. Begitu juga dengan pengaturannya, peraturan mengenai perkebunan harus selaras dengan peraturan mengenai pertanahan. Di Indonesia, pertanahan diatur di dalam UUPA.

UUPA mengatur dengan tegas bahwa kewenangan untuk mempergunakan tanah harus didasarkan kepada hak – hak atas tanah yang diatur di dalam UU ini.¹⁵ Terdapat beberapa hak atas tanah yang dapat menjadi alas pembangunan usaha perkebunan, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak pakai, dan hak guna bangunan. Hak – hak tersebut lah yang memberikan legitimasi bagi penggunaan tanah.

Namun demikian, selain aturan mengenai hak – hak atas tanah yang disebutkan di atas, Negara Indonesia mengakui keberadaan masyarakat hukum

¹⁵ Indonesia, *Undang – undang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Ps. 4 ayat (2).

adat beserta hak – hak tradisionalnya,¹⁶ meliputi juga hak atas tanah. Dengan demikian, hak ulayat harus diakui juga sebagai alas hak pengelolaan tanah termasuk perkebunan.

Selain legitimasi, perolehan hak tersebut juga berfungsi untuk mengatur tenurial tanah. Negara dengan tegas mengakui legitimasi hak tersebut dan melindunginya secara hukum. Oleh karena itu, UUPA juga mengatur mengenai pengalihan hak atas tanah sebagai cara legal memindahkan hak tersebut. Pengalihan tersebut dapat berupa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik.¹⁷

Dalam konsepsi pengaturan tanah di atas, perkebunan harus diselenggarakan berdasarkan pengaturan tersebut. UU 18/2004 telah mengatur mengenai hak atas tanah dalam usaha perkebunan yang merujuk pada peraturan pertanahan yang

¹⁶ Diatur di dalam Ps. 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jo. Pasal 3 Undang – undang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria.

¹⁷ Indonesia, *Undang – undang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria, op. cit.*, Ps. 26 ayat (1).

berlaku - saat ini berarti UUPA dan peraturan pelaksanaannya.¹⁸ Masyarakat hukum adat pun diakui keberadaannya. Namun demikian, UU 18/2004 tidak mengatur dengan jelas bahwa usaha perkebunan harus dilakukan berdasarkan hak atas tanah yang sah berdasarkan peraturan yang berlaku. Ketidaktegasan ini memberi peluang lahirnya ketentuan di dalam Permentan 26/2007 (Permentan No. 26 tahun 2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan) yang mengatur dapat diterbitkannya izin usaha perkebunan sebelum hak atas tanah dimiliki oleh pemohon izin usaha perkebunan. Implikasinya, konflik tenurial banyak terjadi di lokasi usaha perkebunan. Konflik ini biasa terjadi antara pengusaha dan masyarakat, bahkan tidak sedikit yang berujung pada meja hijau yang merugikan masyarakat. Hal ini memperlihatkan bahwa perlunya adanya ketentuan hukum yang tegas bahwa kegiatan perkebunan hanya dapat dilakukan apabila tanah sudah *clean and clear*, pengusaha sudah memiliki hak atas tanah yang sah.

Selain permasalahan tenurial, pembatasan kepemilikan tanah juga merupakan isu pemanfaatan tanah. Untuk mencapai tujuan pokok pengelolaan

¹⁸ Indonesia, *Undang – undang Perkebunan, op. cit.*, Pasal 9.

tanah, yaitu sebesar – besar kemakmuran rakyat Indonesia yang berkeadilan, UUPA mengatur mengenai batas luas minimum dan maksimum yang hak atasnya boleh dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum.¹⁹ Pembatasan serupa juga diatur dalam Pasal 10 UU 18/2004, hanya saja tidak ditegaskan harus sesuai dengan pembatasan yang diatur dalam peraturan pertanahan. Hingga saat ini pembatasan kepemilikan hak untuk badan hukum belum diatur dalam peraturan pertanahan, jelas bahwa sektor pertanahan harus segera mengaturnya. Dalam sektor perkebunan sendiri, untuk mencegah inkonsistensi di kemudian hari, perlu adanya pengaturan bahwa menteri yang berwenang di bidang perkebunan dalam menetapkan luas minimum dan maksimum, selain mempertimbangkan kondisi ekologis, ekonomi, social budaya, harus pula mempertimbangkan luas minimum dan maksimum penggunaan tanah yang diatur dalam peraturan di bidang pertanahan.

¹⁹ Indonesia, *Undang – undang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria, op. cit.*, Pasal 17.

(4) Penggunaan Hutan dalam Usaha Perkebunan

Tumpang tindih areal perkebunan dengan kawasan hutan merupakan konflik besar pada aspek tata guna lahan di Indonesia. Kajian Satgas Pemberantasan Mafia Hukum mengungkapkan bahwa di kawasan hutan Kalimantan Tengah terdapat 285 unit perusahaan dengan luas sekitar 3.8 juta Ha yang memiliki memperoleh izin usaha perkebunan tanpa adanya izin pelepasan kawasan hutan.²⁰

Pasal 1 angka 3 UU 41/1999 mengatur bahwa kawasan hutan adalah kawasan yang dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Penggunaan untuk usaha perkebunan tentunya tidak diperbolehkan karena mengubah peruntukannya menjadi bukan hutan. Namun demikian, Pasal 19 UU 41/1999 mengatur adanya mekanisme perubahan peruntukan, yaitu mengubah kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan sehingga dapat digunakan untuk usaha non – kehutanan, termasuk perkebunan. Mekanisme ini yang harus dilalui oleh pemohon izin

²⁰ Satgas Pemberantasan Mafia Hukum, Siaran Pers: Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah, <<http://www.satgas-pmh.go.id/?q=node/179>>, 1 Februari 2011, diakses tanggal 19 September 2011.

usaha perkebunan dalam hal tanah yang dimohonkan berada dalam kawasan hutan.

Sementara itu, UU 18/2004 belum mengatur dengan tegas keharusan bagi pemohon untuk menyelesaikan proses perubahan peruntukan dalam hal tanah yang dimohonkan berada dalam kawasan hutan. Ketiadaan peraturan ini yang menjadi peluang bagi pemohon dan pemberi izin, baik yang sengaja maupun yang tidak sengaja, untuk memiliki dan memberikan izin usaha perkebunan di kawasan hutan. Implikasinya adalah tidak sedikit kawasan hutan yang secara nyata telah beralih fungsi menjadi perkebunan tanpa izin perubahan peruntukan yang sah. Perubahan penggunaan lahan dan hutan disinyalir menjadi masalah utama deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia.²¹

Selain izin perubahan peruntukan kawasan hutan, izin kehutanan lain terkait perkebunan adalah izin pemanfaatan kayu. Dalam hal areal perkebunan adalah hutan eks kawasan hutan atau hutan negara, maka *land clearing* harus dilakukan melalui izin pemanfaatan kayu yang sah. UU 41/1999 dengan

²¹ Bappenas, *Draft 1 Strategi Nasional REDD+*, Jakarta: Bappenas, 2010, hal. 15.

tegas melarang dan memberikan ancaman pidana bagi setiap orang yang menebang pohon, atau memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa izin yang sah,²² Dengan demikian, perlu adanya pengaturan di dalam peraturan perkebunan yang menyatakan bahwa dalam hal areal perkebunan adalah hutan maka *land clearing* dilakukan dengan izin kehutanan berdasarkan peraturan yang berlaku.

(5) Pencegahan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup

Dalam rangka pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, UU PPLH mengatur tentang berbagai instrumen pencegahan. Beberapa di antaranya yang terkait dengan kegiatan perkebunan adalah tata ruang, AMDAL, UKL – UPL, izin lingkungan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, analisis risiko lingkungan hidup, dan audit lingkungan hidup.

Terkait dengan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup tersebut, UU 18/2004 telah mengatur mengenai

²² Indonesia, *Undang – undang Kehutanan*, UU No. 41 tahun 1999, LN No. 167 Tahun 1999, TLN No. 3888, Ps. 50 ayat (3) huruf e jo. Pasal 78 ayat (5).

rencana tata ruang, AMDAL, UKL – UPL, serta analisis dan manajemen risiko lingkungan hidup sebagai dasar kegiatan usaha perkebunan. Sedangkan izin lingkungan, instrumen ekonomi lingkungan hidup, dan audit lingkungan hidup belum diatur dalam UU 18/2004 karena memang tergolong instrumen baru yang diperkenalkan oleh UU PPLH.

Izin lingkungan merupakan syarat untuk memperoleh izin usaha, pencabutan izin lingkungan berimplikasi pada pembatalan izin usaha.²³ Izin lingkungan ini merupakan tahap akhir dari perizinan di bidang lingkungan hidup. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) tetap ada sebagai kajian di bidang lingkungan hidup yang menjadi dasar penerbitan izin lingkungan.²⁴

UU 18/2004 telah mengatur mengenai AMDAL dan UKL – UPL sebagai syarat untuk memperoleh izin usaha perkebunan dan kewajiban menerapkan

²³ Indonesia, *Undang – undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, *op. cit.*, Pasal 40.

²⁴ Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL – UPL merupakan dasar penerbitan izin lingkungan (Pasal 36 ayat (2) UU PPLH).

AMDAL atau UKL – UPL tersebut dalam kegiatannya. Dengan lahirnya ketentuan izin lingkungan dalam UU PPLH pada tahun 2009, UU Perkebunan pun seharusnya melakukan pembaruan pada aspek perizinannya dengan mengadopsi izin lingkungan sebagai syarat untuk memperoleh izin usaha perkebunan, serta sanksi pembatalan izin usaha perkebunan dalam hal izin lingkungan dicabut oleh pejabat berwenang.

Mengenai instrumen ekonomi lingkungan hidup, UU PPLH mengatur bahwa instrumen ekonomi lingkungan hidup meliputi: (a) perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; (b) pendanaan lingkungan hidup; dan (c) insentif dan/atau disinsentif. Instrumen ini bertujuan untuk mendorong pelaksanaan usaha yang ramah lingkungan serta memberikan jaminan bahwa kegiatan usaha akan dilakukan secara ramah lingkungan. Tidak hanya karena alasan konsistensi tetapi juga sebagai kegiatan usaha yang mengandung prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, instrumen ini perlu untuk diakomodasi dalam UU Perkebunan, yang pengaturan lebih

lanjutnya perlu berkoordinasi dengan Kementerian di Bidang Lingkungan Hidup.²⁵

Sementara itu, terkait dengan audit lingkungan hidup, UU PPLH mewajibkan audit lingkungan hidup bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang (1) usaha dan/atau kegiatannya berisiko tinggi terhadap lingkungan hidup; dan/atau (2) menunjukkan ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan.²⁶ UU PPLH bahkan memberikan mandat kepada pemerintah untuk mendorong implementasi audit lingkungan tersebut,²⁷ meski kewenangan implementasinya berada pada Menteri di bidang lingkungan hidup.²⁸ Dengan demikian, sebagai perwujudan mandat tersebut, UU Perkebunan seharusnya mengatur mengenai kewajiban pengusaha perkebunan untuk melakukan audit lingkungan berdasarkan peraturan yang berlaku di bidang lingkungan hidup.

²⁵ Pada saat tulisan ini disusun, Kementerian Lingkungan Hidup sedang menyusun peraturan pelaksana mengenai instrumen ekonomi lingkungan hidup ini.

²⁶ Indonesia, *Undang – undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, op. cit.*, Pasal 49.

²⁷ *Ibid*, Pasal 48.

²⁸ *Ibid*, Pasal 49.

(6) Penaatan dan Penegakan Hukum dalam Usaha Perkebunan

Penaatan dan penegakan hukum merupakan aspek penting dalam suatu peraturan. Aspek ini merupakan upaya untuk menjadikan aturan yang telah ditentukan berjalan efektif. Konsistensi dalam aturan penaaatan dan penegakan hukum juga merupakan salah satu faktor yang menentukan terciptanya kepastian hukum. Konsistensi tidak hanya terkait dengan peraturan perundang-undangan lainnya, tetapi juga dengan ketentuan di dalam peraturan itu sendiri.

UU 18/2004 telah mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perkebunan. Pasal 44 UU ini memberikan tugas pembinaan dan pengawasan tersebut kepada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak bertentangan dengan UU No. 32 tahun 2004 jo. UU No. 8 tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah karena peraturan tersebut memang merujuk kepada peraturan terbaru. Namun demikian, terkait kewenangan tersebut, UU 18/2004 tidak mengatur mengenai sanksi bagi pejabat bila tidak melaksanakan mandat yang diberikan oleh UU ini. Sanksi beserta

instrumen insentif dan disinsentif yang efektif perlu diatur dalam UU ini sebagai wujud konsistensi ketentuan yang ada.

Hal yang sama juga perlu diterapkan pada pengaturan mengenai kewajiban penyelesaian proses perubahan peruntukan kawasan hutan dalam hal tanah yang dimohonkan untuk izin perkebunan adalah kawasan hutan. Sanksi terhadap pemberi izin yang sengaja melanggar ketentuan ini perlu diatur. Secara nyata, keabsenan aturan mengenai sanksi ini mengakibatkan lemahnya kepastian hukum pada ketentuan tersebut bagi pejabat pemberi izin. Terbitnya 285 izin usaha perkebunan dengan luas sekitar 3.8 juta Ha di kawasan hutan Kalimantan Tengah²⁹ dapat menjadi bukti nyata dari lemahnya kepastian hukum ini.

Terkait dengan konsistensi ketentuan mengenai perizinan perkebunan, UU 18/2004 belum memiliki pengaturan mengenai mekanisme sanksi administrasi. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, perizinan perkebunan terkait pula dengan izin (hak) di bidang pertanahan serta perizinan

²⁹ Satgas Pemberantasan Mafia Hukum, *op. cit.*

lingkungan. Baik UUPA maupun UU PPLH mengatur mengenai sanksi administrasi, antara lain berupa pencabutan hak/izin. Mekanisme demikian juga perlu diatur dalam UU Perkebunan untuk memastikan konsistensi ketentuan mengenai perizinan perkebunan serta konsistensi dengan ketentuan perizinan lainnya yang terkait.

Selain itu, terkait dengan upaya penegakan hukum pidana, perlu dicermati mengenai kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang Perkebunan. PPNS ini memiliki tugas dan kewenangan penyidikan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP – UU No. 8 tahun 1981). Kewenangan PPNS merupakan faktor penentu efektivitas pelaksanaan tugas penyidikan. Pasal 7 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa PPNS mempunyai kewenangan: (a) **menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;** (b) **melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;** (c) **menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;** (d) melakukan **penangkapan, penahanan,** penggeledahan dan penyitaan; (e) melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat; (f)

mengambil sidik jari dan memotret seorang; (g) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; (h) **mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;** (i) mengadakan penghentian penyidikan; (j) mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Sementara itu, Pasal 45 ayat (2) UU 18/2004 mengatur bahwa kewenangan PPNS Perkebunan adalah: (a) melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana di bidang perkebunan; (b) Melakukan pemanggilan terhadap seseorang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau sebagai saksi dalam tindak pidana di bidang perkebunan; (c) Melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana di bidang perkebunan; (d) meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang perkebunan; (e) membuat dan menandatangani berita acara; dan (f) menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana di bidang perkebunan.

Terlihat di atas, bahwa terdapat beberapa kewenangan PPNS Perkebunan yang tidak mengadopsi KUHAP, yaitu: (1) menerima laporan/pengaduan; (2) melakukan tindakan pertama di TKP; (3) menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal; (4) melakukan penangkapan dan penahanan; (5) mengambil sidik jari dan memotret seseorang; (6) mendatangkan ahli yang diperlukan dalam pemeriksaan. Padahal kewenangan tersebut diperlukan dalam mengefektifkan tugas penyidikan yang dimiliki PPNS. Dengan demikian perlu adanya penambahan kewenangan PPNS Perkebunan di dalam UU Perkebunan sesuai dengan KUHAP tersebut.

2. Potensi Pengembangan Usaha Dan Perkembangan Pencapaian Tujuan

Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat³⁰. Lahirnya UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan adalah landasan hukum untuk mengembangkan perkebunan dan untuk mewujudkan

³⁰ Baca Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Sehingga penyelenggaraan perkebunan yang demikian telah sejalan dengan amanat dan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu kekayaan alam yang diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, dan peningkatan pendapatan asli daerah adalah pembangunan dan perkembangan perkebunan. Lebih jauh lagi perkebunan merupakan suatu andalan komoditas unggulan dalam menopang pembangunan perekonomian nasional baik dari sudut pandang pemasukan devisa negara maupun dari sudut pandang peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, tentunya dengan cara membuka lapang pekerjaan yang sangat terbuka luas.³¹

Usaha perkebunan juga terbukti cukup tangguh bertahan dari terpaan badai resesi dan krisis moneter yang melanda perekonomian Indonesia. Untuk itu, perkebunan perlu diselenggarakan, dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab demi meningkatkan perekonomian rakyat,

³¹ Supriyadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hal.544.

bangsa dan negara;³²

Untuk mencapai tujuan pembangunan perkebunan dan memberikan arah, pedoman dan alat pengendali, perlu disusun perencanaan perkebunan yang didasarkan pada rencana pembangunan nasional, rencana tata ruang wilayah, potensi dan kinerja pembangunan perkebunan serta perkembangan lingkungan strategis internal dan eksternal, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, lingkungan hidup, pasar, dan aspirasi daerah dengan tetap menjunjung tinggi keutuhan bangsa.

a. **Potensi Perkebunan**

Jika kita kita melihat komoditas perkebunan sangat mengalami perkembangan pesat, yakni perkebunan sawit, yang saat ini telah menggeser kedudukan perkebunan karet, meskipun kita tahu bahwa perkebunan karet Indonesia memiliki luas lahan terluas di dunia, dan penghasil karet terbesar kedua setelah Malaysia. Dengan perkebunan sawit yang menjadi primadona saat ini, sehingga kemudian terjadi pergantian minat membuka lahan dari perkebunan karet ke perkebunan sawit, yang tentunya dilatarbelakangi pertimbangan dari sektor perekonomian, dan hal ini tentunya

³² Lihat diktum Undang-Undang Tentang Perkebunan No.18 Tahun 2008.

banyak mengundang para pelaku usaha perkebunan dan pemilik modal untuk ikut ambil alih kesempatan yang menggiurkan ini, sehingga banyak upaya pembukaan dan konversi lahan yang terjadi.

Jika kita coba bandingkan antara komoditas karet dan kelapa sawit, yang perkebunan karet dalam hal pengelolaannya, hasil panennya membutuhkan waktu yang panjang sementara perkebunan sawit membutuhkan waktu yang pendek. Secara proporsional, pada umumnya sawit baru menghasilkan pada tahun ke-4, sehingga disebut TM (tanaman menghasilkan). Umur ekonomisnya mencapai 25 tahun dengan total produksi TBS (tandan Buah segar) 553 ton atau rata 24 ton TBS/Ha/Tahun atau setara 6 Ton *crude palm oil* (CPO) atau minyak sawit mentah/Ha/Th (rendemennya 25 %). Dengan harga TBS Rp.600/Kg, nilainya Rp.14,4 juta/ha/Th. Kalau dalam bentuk CPO dengan harga Rp.4.300/kg, maka nilainya sekitar Rp.25,8 Juta/ha/th.³³ Dalam catatan ekspor minyak sawit pada Januari 2007 mencapai 7,7799 miliar dollar AS atau 20,25 persen dari total ekspor non migas Indonesia³⁴, jadi memang komoditas perkebunan sawit ini cukup menjadi primadona dan andalan ekspor pemerintah non migas.

³³ Tabloid Agrina, Vol.2, No.33, 8 Agustus 2006, hal.6

³⁴ *Ibid*, hal.5.

Dengan kondisi seperti ini tentunya akan menuntut pembukaan lahan dengan kapasitas yang luas, sehingga pada sisi perekonomian negara jelas hal ini akan sangat menguntungkan pendapatan negara, tetapi juga akan ada masalah serius tentang pembukaan lahan tersebut, yang sering menjadi masalah contohnya perluasan lahan untuk perkebunan sawit dilakukan pada lahan hutan yang produktif, pembebasan lahan yang tidak mengindahkan kepemilikan tanah hak ulayat, kepemilikan tanah bekas hak *erfpacht*, pendudukan tanah sepihak oleh pengusaha dan pemilik modal dengan cara paksa dan kekerasan,dll.

b. Kendala dalam perluasan Lahan untuk usaha perkebunan

Seiring perluasan usaha perkebunan, maka secara otomatis akan terjadi kebutuhan lahan yang cukup besar bagi usaha perkebunan, dan usaha perluasan ini tentunya akan beririsan dengan pengalihan hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh hak ulayat maupun masyarakat pada umumnya kepada pengusaha perkebunan. Pada praktiknya tentunya ada yang sesuai dengan prosedur dalam pengalihan

kepemilikan lahan tersebut tetapi pada praktiknya banyak para pengusaha perkebunan yang dengan ambisinya, lebih banyak dengan cara penyerobatan lahan, intimidasi, serta proses yang tidak sesuai dengan hukum adat. Sehingga timbulah banyak konflik agraria pada sektor usaha perkebunan ini.

1) Beberapa kendala dalam perluasan usaha perkebunan :

- a) Tentang pengalihan hak atas tanah ulayat melalui jual beli dengan pelepasan untuk usaha perkebunan .³⁵ Apakah telah sah secara adat dan disaksikan oleh anggota masyarakat adat, kepala suku, lurah dan camat. Maka jika tidak dilakukan sesuai prosedur menurut hukum adat pelepasan tanah hak ulayat tersebut dianggap cacat.
- b) Sengketa/perkara yang berkaitan dengan hak atas tanah ulayat penyelesaian masalah tanah banyak dilakukan dengan perang suku. Sedangkan pada masa sekarang memang permasalahan tanah hak ulayat dilakukan dengan surat teguran dan pemalangan-pemalangan tanah yang disengketakan.

³⁵ Tri mulyadi, Jual Beli Hak Tanah Ulayat dengan Pelepasan Adat Sebagai Syarat Pendaftaran Tanah Pada Suku Tobatdji Enj'ros di KOta Jayapura, Papua, 2010.

- c) Tentang Keberadaan hak rakyat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat adat terhadap tanah hak ulayat.
- d) Tentang permasalahan sejak kapan hak seseorang secara sah, untuk menjadi pemilik sementara hak atas tanah dan atau sejak kapan secara sah semua hak beralih kepada seseorang yang kewenangan sesuai struktur agraria / pertanahan di Indonesia sekarang ini.³⁶
- e) Tentang sinkronisasi peraturan pelaksana yang mengatur tentang Dasar pengakuan keberadaan hak ulayat yang terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Pokok Agrarian No. 5 tahun 1960 Pasal 3 yang berbunyi: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakatmasyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan

³⁶ Ali Achmad Chamzah, *Hukum Agraria, Pertanahan Jilid 2*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Raya, 2004), hal. 61-63.

undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

- f) Tentang Persoalan yang muncul, peraturan yang khusus mengenai hak ulayat belum ada tetapi hanya peraturan pelaksanaan dalam penanganan masalah-masalah tanah adat, sedang kebutuhan peraturan itu sangat dibutuhkan. Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1999 dalam Pasal 2 disebutkan untuk menangani sengketa pertanahan yang disampaikan kepada Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional dibentuk unit kerja prosedural yang keanggotaannya berasal dari unit kerja struktural di lingkungan Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional. Tugas Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan Nasional antara lain menerima, mencatat semua sengketa pertanahan, meneliti masalah yang disengketakan, mengusulkan pembentukan tim kerja pengolahan sengketa pertanahan, secara periodik membuat laporan mengenai penyelesaian sengketa yang diterima. Pelaksanaan penanganan sengketa pertanahan dipertegas dalam Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Ulayat. PMA No. 5 Tahun 1999

dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan pelaksanaan Hak Ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) menyebutkan: Hak Ulayat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- ✚ Terdapat sekumpulan orang yang masih merasa terkait oleh tatanan hukum adatnya.
- ✚ Terdapat Tanah Ulayat terutama yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut.
- ✚ Terdapat tatanan hukum adat mengenai penguasaan dan penggunaan Tanah Hak Ulayat yang berlaku dan dihuni oleh para warga persekutuan hukum adat.

- g) Sikap pengambil kebijakan, apabila tidak sesuai peraturan, maka akan ada yang dirugikan pada kebijakan masalah Tanah Hak Ulayat yang dirugikan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum.
- h) Ketentuan dan peraturan yang mengatur hak tanah ulayat belum dapat menyelesaikan sengketa tanah hak ulayat, karena peraturan dan ketentuan masalah tanah ulayat tidak diatur secara khusus, maka permasalahan tanah ulayat terus berlanjut tanpa

adanya solusi melalui peraturan yang mengakomodasikan kepentingan masyarakat hukum adat secara jelas³⁷

Dalam konteks ini, menurut catatan KPA, ada 6 corak sengketa tanah yang terjadi di Indonesia yang semuanya berhubungan dengan model pembangunan. Keenam corak itu adalah :

- ♦ Sengketa tanah karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieksploitasi secara massif.
- ♦ Sengketa tanah akibat program swasembada beras yang pada prakteknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah.
- ♦ Sengketa tanah di areal perkebunan, baik karena pembangunan perusahaan inti rakyat /PIR.
- ♦ Sengketa akibat pengusuran tanah untuk industri pariwisata, *real estate*, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya.

³⁷ A. Bazar Harahap, *Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional*, (Jakarta: CV. Yani's, 2007), hal. 16.

- ♦ Sengketa tanah akibat penggusuran-penggusuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.³⁸

B. UU No. 18 Tahun 2004 SEBAGAI INSTRUMENT MEWUJUDKAN TUJUAN

1. Mewujudkan kepentingan masyarakat/ Perusahaan Perkebunan: menyediakan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.

Ada 4 prinsip dalam pembangunan nasional yaitu keadilan, demokratis, berkelanjutan, dan keberhati-hatian. Dan prinsip tersebut dipergunakan untuk pembangunan di bidang hukum karena hukum menjadi instrument untuk mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional.³⁹ Jelas bahwa semangat lahirnya UU perkebunan adalah dalam rangka mensejahterakan bangsa dan masyarakat, Perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat,

³⁸ Mochtar Mas' oed, *Tanah dan Pembangunan*. Risalah dari Konferensi INFID ke-10, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2005), hal. 72-74.

³⁹ Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H

penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, perolehan nilai tambah dan daya saing, pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri, bahan baku industri dalam negeri serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.⁴⁰

Pada usaha perkebunan memang memberikan manfaat seperti terciptanya lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat, tapi pertanyaannya sejauh mana usaha perkebunan dapat menciptakan lapangan pekerjaan dan sejauh mana pendapatan masyarakat meningkat dengan adanya perkebunan tersebut, apa indikasinya dan parameternya lebih jauh, apakah kemudian yang lebih diuntungkan adalah para pengusaha perkebunan, dan masyarakat hanya mendapatkan sebagian kecil, apakah pemerintah daerah lebih diuntungkan dan meniggikan pendapatan asli daerah dengan adanya usaha perkebunan dibandingkan Pemerintah.

Sebelum dan sesudah adanya UU Perkebunan apakah kemudian mempengaruhi secara signifikan atau UU perkebunan ini berhasil sebagai instrument dalam menjamin praktek usaha perkebunan yang kemudian membawa hasil kepada penciptaan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan masyarakat, pendekatannya harus dilakukan

⁴⁰ Baca penjelasan UU perkebunan No.18 Tahun 2004

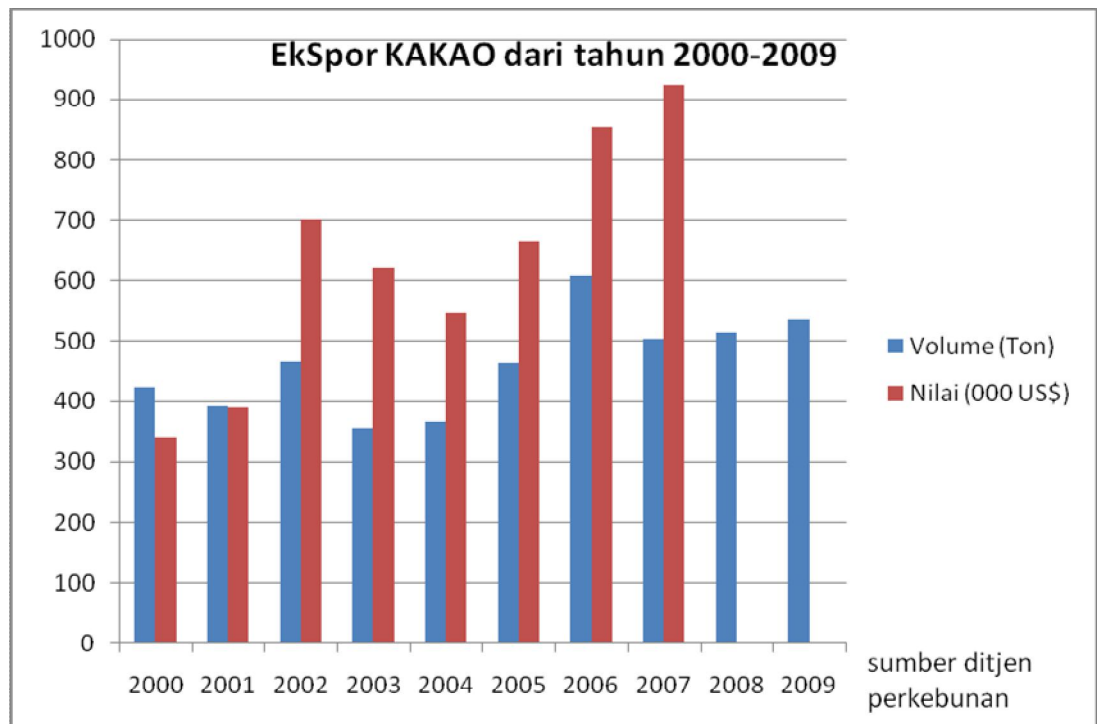
survei kuantitatif lebih lanjut, terkait keberhasilan usaha perkebunan di daerah misalnya, baik per tiap komoditas perkebunan ataupun keseluruhan, dalam rangka perluasan lapangan pekerjaan dan dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat, dari sini tentunya akan diperoleh data kuantitatif.

2. Mewujudkan kepentingan Negara (pendapatan & Devisa)

Jika kita ambil contoh salah satu komoditas yang di targetkan pada tahun 2011 akan menjadi produsen kakao terbesar didunia, tentu hal ini akan meningkatkan pendapatan negara non migas yang cukup besar, dan devisa bagi negara.

TAHUN / Year	EKSPOR		IMPOR	
	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
2000	424,089	341,86	18,252	18,953
2001	392,072	389,262	11,841	15,699
2002	465,622	701,034	36,603	64,001
2003	355,726	621,022	39,226	76,205
2004	366,855	546,56	46,974	77,023
2005	463,632	664,338	52,353	82,326
2006	609,035	852,778	47,939	74,185
2007	503,522	924,157	43,528	82,786
2008	515,523	1,268,914	53,331	113,381
2009	535,236	1,413,535	46,356	119,321

Sumber : Ditjen Perkebunan



Cita-cita menjadi produsen kakao nomor satu bagi Indonesia bukanlah hal yang mustahil untuk dicapai. Dengan luas lahan mencapai 1,5 juta ha maka bila produktivitas mencapai 1 ton/ha saja produksi kakao Indonesia bisa mencapai 1,5 juta ton atau melebihi Pantai Gading yang mencapai 1,3 juta ha."Kalau hal ini bisa tercapai maka Indonesia menjadi produsen nomor satu dunia"⁴¹

Gerakan Nasional Peningkatan Produksi dan Mutu Kakao (Gernas Kakao) dengan rehabilitasi bisa memacu

⁴¹Azwar AB, Direktur Rempah Penyegar pada Rakornas Kakao, di Badung, 19 July 2011.

produktivitas sampai 1,6 ton/ha, sedang peremajaan dan intensifikasi mencapai 1,2 ton/ha, dari semula yang hanya mencapai 800 kg/ha. Kenaikan produktivitas kakao juga akan diikuti dengan peningkatan kesejahteraan petani kakao. “Cita-cita menjadi produsen kakao terbesar adalah perwujudan untuk meningkatkan kesejahteraan petani kakao. Kondisi kakao nasional sudah baik hanya belum yang terbaik”⁴² dan Kementerian Keuangan mencanangkan devisa USD500 miliar dan kakao menjadi salah satu kontributornya.

Sedangkan pada ekspor kelapa sawit

Tahun	Ekspor	
	Volume (Ton)	Nilai (000 US\$)
2000	4,688,852	1,326,398
2001	5,485,144	1,227,165
2002	7,072,124	2,348,638
2003	7,046,303	2,719,304
2004	9,565,974	3,944,457
2005	11,418,987	4,344,303
2006	11,745,954	4,139,286
2007	13,210,742	8,866,445
2008	18,141,006	14,110,229
2009	21,151,127	11,605,431

Sumber Ditjen Perkebunan

⁴²Ibid

Jika kita lihat angka ekspor kelapa sawit juga trendnya naik dan sangat menguntungkan bagi pendapatan negara, khususnya devisa. Untuk itu memang produk sawit juga sangat primadona dalam komoditas perkebunan, Terdapat peningkatan preferensi menggunakan minyak sawit

karena harganya yang lebih murah dibandingkan minyak kedelai dan *rapeseed oil*. Pada pasar internasional, perkiraan pertumbuhan konsumsi minyak sawit merupakan yang paling tinggi diantara minyak sayur dan kategori minyak makan serta lemak lainnya. Permintaan global terhadap minyak sawit tumbuh sekitar 7 persen per tahun, diikuti oleh minyak kedelai 5 persen per tahun dan jenis minyak sayur lainnya tumbuh 4 persen per tahun. Berdasarkan Oil World (2000), permintaan untuk minyak sawit diperkirakan akan tumbuh dalam tahun ke depan dan mencapai 40,5 juta ton pada tahun 2020 meningkat 128 persen.

Perkembangan Luas Areal dan Produksi Perkebunan Sawit (Nasional) Tahun 1967-2010 perkembangan luas lahan sawit mencapai 75 kali lipat dari awal tahun 1967 sekitar 105,000 hektar menjadi 8 juta hektar di tahun 2010. Jika menggunakan data resmi yang dikeluarkan Ditjenbun ini, terlihat bahwa tutupan hutan yang hilang hanya karena pembukaan lahan kebun sawit ini mencapai 8 juta hektar, belum termasuk pembukaan areal hutan menjadi

pertambangan dan industry bubur kayu. Dengan total area perkebunan kelapa sawit sebesar 8 juta hektar, tahun 2010 Indonesia memproduksi hampir 20 juta ton kelapa sawit dimana 50 persennya yaitu sekitar 10 juta dikuasai oleh sektor perkebunan swasta.⁴³

Berdasarkan catatan GAPKI dan Bank Dunia (2000) biaya produksi CPO Indonesia berkisar antara US\$ 135.5 hingga US\$ 203 per ton, jauh dibawah negara pengeksport CPO lainnya yang berkisar antara US\$ 206.5 hingga US\$ 243.5 per ton dan rata-rata biaya produksi di dunia yaitu US\$ 241 per ton. Biaya produksi yang rendah ini tentu memberikan profit yang sangat besar jika dibandingkan dengan harga jual ekspor yang rata-rata per ton nya mencapai US\$ 700- 1251 per ton.

Sementara itu, Sekretaris Jenderal Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), Joko Supriyono mengatakan, produk kelapa sawit harus bisa dioptimalkan karena minyak kelapa sawit saat ini telah menguasai sekitar 34 persen dari produk minyak nabati global.⁴⁴

Dengan catatan diatas seharusnya pemerintah dengan kebijakannya melalui peraturan perundang undangan dan

⁴³ Data dari ICW tentang Penerimaan Negara dari Sektor Perkebunan Sawit dan Kehutanan.

⁴⁴ *ibid*

peraturan pelaksana dengan melihat Tingkat produksi kelapa sawit yang dihasilkan oleh perkebunan milik rakyat yang belum optimal dan masih dibawah tingkat produksi kelapa sawit yang dihasilkan pihak perusahaan negara dan swasta. "Rata-rata hasil dari perkebunan rakyat tidak lebih dari 60 persen produktivitas perkebunan besar,"⁴⁵

Untuk itu seharusnya UU Perkebunan ini dan peraturan pelaksanaannya seharusnya mampu mengambil tantangan ini guna menjawab bahwa usaha perkebunan memang betul-betul dapat memberikan kesempatan yang sama pada masyarakat dalam hal permodalan dan lahan, hingga kemudian petani dan masyarakat dapat memperoleh pendapatan yang lebih baik dibandingkan sebelumnya.

C. ADMINISTRASI TEKNIS UNTUK Mendukung Tujuan USAHA PERKEBUNAN

1. Persyaratan Administratif

Berkaitan dengan prasarana, bahwa dalam penyelenggaraan usaha perkebunan diperlukan tanah atau lahan. Karena mengenai perkebunan tidak terlepas dari tanah yang masih dikuasai oleh negara, maka diperlukan

⁴⁵ Produksi sawit perlu dioptimalkan, Guru Besar Agronomi Perkebunan Institut Pertanian Bogor (IPB) Sudirman Yahya di Jakarta, waspada online, di akses pada tanggal 1 OKTOBER 2011.

hak atas tanah tersebut dalam bentuk hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai, sehingga para pelaku usaha harus mengurus mengenai hak atas tanah tersebut.

Apabila tanah tersebut merupakan hak tanah ulayat masyarakat hukum adat yang kenyataannya masih ada, pelaku usaha perkebunan wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah.

Bagi pelaku usaha perkebunan dalam hal ini perusahaan asing yang akan melakukan usaha di bidang perkebunan di Indonesia wajib bekerjasama dengan pelaku usaha Indonesia. Perusahaan besar Indonesia wajib bekerjasama dengan perusahaan yang tergolong perusahaan kecil.

Bagi para pelaku usaha yang akan melakukan usaha di bidang perkebunan harus mendapatkan izin sesuai dengan luas maksimum lahan yang akan diusahakan dan jenis tanaman yang akan diusahakan, serta bagi usaha pengolahan hasil perkebunan harus juga mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang.

2. Persyaratan Teknis

Dalam mengusahakan perkebunan, pelaku usaha perkebunan wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah kerusakan, dan dalam memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup, sebelum memperoleh izin usaha perkebunan perusahaan perkebunan wajib:

- a. membuat analisis mengenai dampak lingkungan (Andal) atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL dan UPL);
- b. memiliki analisis dan manajemen risiko bagi yang menggunakan hasil rekayasa genetik;
- c. membuat pernyataan kesanggupan untuk menyediakan sarana, prasarana dan sistem tanggap darurat yang memadai untuk menanggulangi terjadinya kebakaran dalam pembukaan dan/atau pengolahan lahan.

Untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup, mencegah dan menanggulangi kerusakan tersebut, setelah memperoleh izin usaha perkebunan perusahaan perkebunan wajib:

- a) menerapkan analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) atau upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan (UKL dan UPL); dan/atau

b) menerapkan analisis dan manajemen risiko lingkungan hidup serta memantau penerapannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Kajian Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 telah mendapatkan temuan, yaitu :

1. Secara internal, materi muatan sudah mengandung konsistensi terutama antara norma-normanya dengan tujuan yang hendak dicapai. Tiga kelompok kepentingan yaitu peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan produksi perkebunan, dan penyeimbangan antara kepentingan produksi dengan konservasi sudah didukung oleh sejumlah norma untuk terwujudnya tujuan. Namun demikian, ada beberapa catatan yang terdapat dalam Undang-Undang No.18 Tahun 2004, yaitu :
 - a. Adanya ketentuan yang mengandung pemaknaan yang ambigu seperti keketentuan Pasal 21 yang berpotensi menciptakan konflik antara subyek pelaku usaha perkebunan yang mendasarkan pada hukum negara yaitu UU Perkebunan dengan warga masyarakat yang mendasarkan pada hukum adat;
 - b. Belum adanya pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam upaya pengawasan terhadap kegiatan perkebunan

- khususnya berkenaan dengan kecenderungan terjadinya penelantaran tanah;
- c. Belum adanya ketentuan yang mengatur hak masyarakat mendapatkan informasi berkaitan dengan kegiatan usaha perkebunan.
2. Secara horisontal, beberapa materi UU No.18 Tahun 2004 mengandung inkonsistensi dengan beberapa Undang-Undang Sektoral lainnya. inkonsistensi demikian dapat mendorong terjadinya konflik kewenangan dan konsekuensinya berpotensi pada terganggunya pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan.
 3. Secara vertikal, ada materi muatan yang bertentangan dengan UUD Negara RI 1945 yang kemudian ternyata sudah dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Saran/Rekomendasi

Ada beberapa rekomendasi yang diajukan sebagai upaya penyempurnaan terhadap materi muatan UU No.18 Tahun 2004 yaitu :

1. Perumusan ulang terhadap ketentuan Pasal 21 yang sudah dinyatakan batal oleh Mahkamah Konstitusi. Substansi rumusan ulang berkaitan dengan kepentingan untuk tetap terjaminnya penguasaan dan pemanfaatan tanah bagi terjaminnya keberlangsungan usaha perkebunan baik yang dilakukan oleh

warga masyarakat atas dasar hukum adat maupun oleh perusahaan atas dasar hukum negara.

2. Beberapa penyempurnaan lain yang perlu dilakukan adalah:
 - a. Penyempurnaan ketentuan mengenai asas penyelenggaraan perkebunan dengan memperjelas asas – asas yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD 1945 di dalam UU Perkebunan. Beberapa asas yang perlu diintegrasikan yaitu (a) asas efisiensi berkeadilan, (b) asas berwawasan lingkungan, (c) asas kemandirian, serta (d) asas keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
 - b. Integrasi ketentuan yang menjamin peran masyarakat dalam perkebunan, antara lain melalui jaminan terhadap:
 - 1) Hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik terkait dengan kebijakan dan kegiatan usaha perkebunan;
 - 2) Hak masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembuatan kebijakan perkebunan, mulai dari proses perencanaan hingga proses pengambilan kebijakan;
 - 3) Hak masyarakat untuk berperan aktif dalam melakukan pengawasan terhadap usaha perkebunan dan memberikan pengaduan terkait dengan hasil pengawasannya tersebut;

- 4) Hak untuk memperoleh jawaban/respons atas berbagai saran, pendapat, usulan, pengaduan, dan laporan yang telah ia berikan kepada pemerintah.
- c. Peyelarasan dengan UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Beberapa ketentuan yang perlu diintegrasikan dalam UU Perkebunan, antara lain:
- 1) Adanya RPPLH (Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup) atau daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup (dalam hal RPPLH belum ada) sebagai dasar perencanaan perkebunan;
 - 2) Adanya kewajiban perusahaan perkebunan untuk memperoleh izin lingkungan sebelum memperoleh izin usaha perkebunan beserta kewajiban untuk memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan dalam izin lingkungan;
 - 3) Elaborasi peraturan mengenai instrument ekonomi dalam kegiatan usaha perkebunan di Indonesia.
 - 4) Elaborasi ketentuan mengenai kewajiban pengusaha perkebunan untuk melakukan audit lingkungan berdasarkan peraturan yang berlaku di bidang lingkungan hidup.

- d. Selaras dengan UUPA, perlu adanya ketentuan yang tegas menyatakan bahwa izin usaha perkebunan hanya dapat diberikan setelah pelaku usaha memiliki hak atas tanah yang sah serta clean dan clear.
- e. Untuk menjamin keselarasan dengan UUPA, perlu adanya ketentuan bahwa penetapan luas minimum dan/atau maksimum lahan perkebunan harus mempertimbangkan luas minimum dan maksimum penggunaan tanah yang diatur dalam peraturan di bidang pertanahan.
- f. Adanya ketentuan yang tegas menyatakan bahwa dalam hal tanah yang diperlukan merupakan kawasan hutan maka:
 - 1) sebelum pemberian hak atas tanah dan izin usaha perkebunan, pemohon harus telah menyelesaikan proses perubahan peruntukan kawasan hutan berdasarkan peraturan yang berlaku di bidang kehutanan;
 - 2) penebangan dan pengangkutan kayu di hutan harus dilakukan dengan izin kehutanan berdasarkan peraturan yang berlaku di bidang kehutanan.
- g. Integrasi ketentuan pidana bagi pejabat berwenang yang memberikan izin usaha perkebunan di kawasan hutan tanpa didahului proses pelepasan kawasan hutan.

h. Mempertegas ketentuan mengenai pengawasan dan penataan/penegakan hukum melalui:

- 1) Memperjelas pembagian kewenangan pengawasan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang selaras dengan UU Np. 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 tahun 2005 jo. PP No. 38 tahun 2007;
- 2) Adanya bab mengenai ketentuan sanksi administratif, termasuk pembagian kewenangan yang jelas dalam implementasinya, selaras dengan UU Np. 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.8 tahun 2005 jo. PP No. 38 tahun 2007;
- 3) Adanya ketentuan *second line enforcement*, yaitu adanya kewenangan pejabat pemerintah yang lebih tinggi untuk melakukan upaya penegakan hukum dalam hal pejabat berwenang tidak melaksanakan tugasnya dalam pengawasan dan penataan/penegakan hukum;
- 4) Adanya ketentuan insentif dan disinsentif bagi pejabat berwenang yang tidak melakukan kewajibannya dalam pengawasan dan penataan/penegakan hukum;
- 5) Ketentuan pidana bagi pejabat bertanggung jawab yang tidak melaksanakan pengawasan;

- 6) Adanya ketentuan pidana bagi pelaku usaha yang memberikan laporan palsu terkait dengan pengawasan dan penegakan hukum;
- 7) Adanya penyempurnaan kewenangan PPNS dengan menyelaraskan pada Pasal 7 ayat (1) KUHAP dan mengakomodir perkembangan teknologi terkait dengan perkembangan tipologi kasus untuk meningkatkan efektivitas penyidik dalam melaksanakan tugasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial Presentation Legal Vertainty and Non-Retroactivity In Ec Law*.
- A. Bazar Harahap, 2007, *Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional*, CV. Yani's, Jakarta
- Ali Achmad Chamzah, 2004, *Hukum Agraria, Pertanahan Jilid 2*, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta
- Azwar AB, 2011, Rempah Penyegar pada Rakornas Kakao, di Badung, 19 July.
- Bappenas, , 2010*Draft 1 Strategi Nasional REDD+*,: Bappenas, Jakarta
- Indonesia, 2004,*Undang-undang Perkebunan*, UU No. 18 Tahun 2004, LN No. 84 Tahun TLN No. 4411
- Indonesia, 2008,*Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846,
- Indonesia, 2009, *Undang – undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059,
- Indonesia, *Undang – undang Peraturan Dasar Pokok – pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043,
- Indonesia, 1999, *Undang – undang Kehutanan*, UU No. 41 tahun 1999, LN No. 167 Tahun 1999, TLN No. 3888, Ps. 50 ayat (3) huruf e jo. Pasal 78 ayat (5)
- Jan Rimmelink, 2003, *Hukum Pidana*,: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Kaelani, MS., , 2004, *Pendidikan Pancasila*,: Paradigma, Yogyakarta
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VII*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- Mas Achmad Santosa, 2001*Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Jakarta

Mochtar Mas'oeed, 2005 *Tanah dan Pembangunan*. Risalah dari Konferensi INFID ke-10, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Pengarang, tahun....., *Meta-Ethics and Legal Theory: The Case of Gustav Radbruch*

Satgas Pemberantasan Mafia Hukum, Siaran Pers: 2011, Penegakan Hukum pada Pelanggaran di Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah, <<http://www.satgas-pmh.go.id/?q=node/179>>, 1 Februari 2011, diakses tanggal 19 September.

. Sudirman Yahya, 2011, Produksi sawit perlu dioptimalkan, Guru Besar Agronomi Perkebunan Institut Pertanian Bogor (IPB) di Jakarta, waspada online, di akses pada tanggal 1 OKTOBER

Supriyadi, 2010, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta

Suriadi, 2010, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta, Januari

Tabloid Agrina, 2006, Vol.2, *Judul.....*No.33, 8 Agustus,

Tri Mulyadi, 2010, Jual Beli Hak Tanah Ulayat dengan Pelepasan Adat Sebagai Syarat Pendaftaran Tanah Pada Suku Tobatdji Enj'ros di Kota Jayapura, Papua,

