

**PERANAN HAK GUNA USAHA DI SEKTOR PERKEBUNAN
DALAM RANGKA MENUNJANG PEREKONOMIAN**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H.)**

ARIANI NASTYA MAHANANI

0906580685



**UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JULI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya, yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Ariani Nastya Mahanani

NIM : 0906580685

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber-sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Jakarta, Juli 2011



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ariani', with a horizontal line underneath it.

(Ariani Nastya Mahanani)

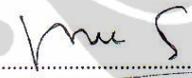
HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Ariani Nastya Mahanani
NIM : 0906580685
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul Tesis : Peranan Hak Guna Usaha Di Sektor Perkebunan
Dalam Rangka Menunjang Perekonomian

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar **Magister Hukum** pada Program Studi Pascasarjana Program Kekhususan Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Arie S. Hutagalung, S.H., MLI. (.....)

Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Suparjo Sujadi, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobilalamin..tak henti Penulis panjatkan kepada Allah S.W.T yang telah memberikan segala kemudahan, berkat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat membuat dan menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan sebaik-baiknya.

Penulis menyusun Tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis mencoba untuk membuat Tesis dengan judul “*Peranan Hak Guna Usaha Di Sektor Perkebunan Dalam Rangka Menunjang Perekonomian*”.

Dengan segala kerendahan hati, Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini tentunya tidak luput dari adanya kekeliruan dan kekurangan maupun ketidaksempurnaan baik dari segi materi maupun dari segi tata bahasa penulisan. Namun dengan segala kemampuan yang ada serta dengan dorongan keinginan yang luhur, Penulis berusaha semaksimal mungkin untuk dapat menyelesaikannya dengan baik. Penulis berharap penulisan Tesis ini dapat bermanfaat bagi seluruh kalangan.

Dalam penulisan Tesis ini, Penulis banyak sekali mendapat bantuan, bimbingan, pengarahan, serta dorongan dari berbagai pihak baik dalam bentuk moril maupun materil, oleh karena itu pada kesempatan ini perkenankanlah Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Arie S. Hutagalung, S.H., M.L.I., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan Penulis dalam penyusunan tesis ini;
2. Ibu DR. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., dan Bapak Suparjo Sujadi, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan masukan kepada Penulis;
3. DR. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., selaku Kepala Sub Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membantu dan

mempermudah penulis untuk mendapatkan pembimbing tesis yang tepat pada awal penulis mengajukan proposal tesis ini;

4. Prof. DR. Felix O. Soebagjo, S.H., LL.M., selaku Ketua Peminatan Hukum Ekonomi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
5. Segenap dosen yang selama ini telah mengajar penulis selama penulis menjalankan kuliah di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Kekhususan Hukum Ekonomi yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis;
6. Segenap Staff Sekretariat Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan segenap Staff Administrasi Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak memberikan bantuan kepada Penulis dalam mengumpulkan bahan, mengurus administrasi surat izin maupun peminjaman buku, sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
7. Tesis ini khusus Penulis persembahkan untuk orang tua tercinta, yaitu Papa-Ir. Adi Santoso, MSi dan Mama-Paulina Rosdandinah, serta kakak tercinta, Dhiana Retno Anggraeni, S.E., yang telah memberikan dukungan moril maupun materil, kasih sayang, doa serta keyakinan yang tidak pernah putus sehingga Penulis bisa sampai pada hari ini;
8. Suami sekaligus sahabat bertukar pikiran tercinta Jessy Abdurrahman B.Comp.Sci (Hon) dan anak tercinta – “bayi paling penuh pengertian” – Raihan Ramadhana Putra Maharman, sumber kekuatan dan semangat Penulis. Terima kasih untuk pengertian dan dukungan semangat tanpa henti, semoga segala pencapaian ini membawa manfaat kelak dikemudian hari;
9. Terima kasih kepada keluarga tercinta, Bapak Jeffrey Muslim dan Ibu Luzanna Zarazwati, Ibu Suzzana Zarazputri, adik-adik Stania Kurniati, Cindy Chairunnisa, dan Nurrahman Adhyamtomo, atas doa dan dukungannya selama Penulis menyelesaikan program Pasca Sarjana ini;
10. Bapak Dr. Gunanegara selaku Direktur Pengaturan dan Penetapan Hak Atas Tanah, Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan moril, dan dengan murah hati, bersedia ditengah kesibukannya meluangkan waktu

sebagai mentor bagi Penulis, serta ketulusan hati membagi ilmu beliau kepada Penulis;

11. Bapak Sudjarno, S.H., selaku Kepala Subdit Hak Guna Usaha dan Bapak Nur Hidayat S.H., selaku Kepala Subdit HM, HGB, HP, atas dukungan dan bantuannya selama ini, yang telah memberikan banyak ilmu, toleransi, pengertian dan dukungan yang sangat besar sehingga Penulis dapat berkonsentrasi penuh menyelesaikan program Pasca Sarjana;
12. Rekan sejawat Bapak Suratmin, Ibu Upi Sundari, Ibu Erfinettis, Ibu Sulastri, Bapak Achyar, Bapak Tapa Raharja, dan Ibu Yola Yuswandari atas dukungan semangat, ilmu serta bantuannya selama Penulis menyelesaikan program Pasca Sarjana;
13. Bapak Gunawarman selaku Direktur PT. Bumi Madu Plantation atas kesediaannya untuk meluangkan waktu untuk membantu Penulis dalam pengumpulan data melalui wawancara;
14. Sahabat-sahabat Penulis yaitu Monika Devina Swasti, Rina Sartika Pamela, Ari Mangiring Simorangkir, Helina Rahmawati, M. Johansyah Putra, Anugrah Trinanto, Rinandi Pramudita, Atiatul Huda, Teguh Wicaksono Saputra, Ronald Tanopo, Alfin Ridhano, Dion Hardika Sumarto, Riza Boris Sobari, Jugi Lyberto Reza, Juluis Tigor H. Hutapea, Ira Rusiyawati, Lala Hutabarat, Erfano J, dan teman-teman lain yang penulis tidak dapat sebutkan satu persatu atas doa, dukungan, bantuan serta semangat yang diberikan kepada Penulis dalam menyelesaikan tesis ini, dan atas tahun-tahun penuh canda tawa dan kenangan manis yang tidak terlupakan;
15. Serta semua pihak terkait yang telah memberikan dukungan dan bantuan hingga selesainya penulisan tesis ini.

Akhir kata Penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 5 Juli 2011

Ariani Nastyah Mahanani

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ariani Nastya Mahanani
NIM : 0906580685
Program Studi : Hukum Ekonomi
Departemen : Progam Pascasarjana
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

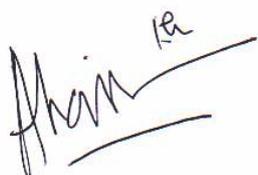
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Peranan Hak Guna Usaha Di Sektor Perkebunan Dalam Rangka Menunjang Perekonomian”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 5 Juli 2011
Yang menyatakan,



(Ariani Nastya Mahanani)

ABSTRAK

Nama : Ariani Nastya Mahanani

NPM : 0906580685

Judul : Peranan Hak Guna Usaha di Sektor Perkebunan Dalam Rangka
Menunjang Perekonomian

Tanah mempunyai fungsi penting bagi eksistensi kehidupan manusia, hal ini dikarenakan tanah merupakan media kehidupan dimana manusia beserta seluruh unsur penunjang kehidupan manusia (makhluk hidup selain manusia, serta unsur-unsur lain yang bersifat material) bernaung. Meski berfungsi sebagai media penyangga kehidupan manusia, namun secara kuantitas maupun kualitas keberadaan tanah tersebut tidak pernah mengalami peningkatan. Tanah tidak dapat secara langsung menyajikan kemakmuran, melainkan kegiatan usaha di atas tanah tersebut. Hal inilah yang kemudian seharusnya dijadikan prioritas dalam rangka pembangunan nasional, khususnya pembangunan perekonomian. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kegiatan usaha mandiri dengan memanfaatkan segala daya dukung dari kekayaan alam yang dimiliki, dengan menjadikan kemakmuran rakyat sebagai tujuan utama. Penggunaan tanah untuk pengembangan perkebunan diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, dan peningkatan pendapatan nasional dan daerah. Kegiatan usaha perkebunan merupakan suatu usaha yang membutuhkan tanah yang sangat luas, sehingga tidak mengherankan jika usaha perkebunan dalam terminologi hukum agraria merupakan kategori penggunaan hak atas tanah yang sifatnya Hak Guna Usaha. Dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal per pasal UUPA, HGU sesungguhnya diperuntukkan untuk koperasi bersama milik rakyat bukan korporasi/perusahaan. Inilah rencana UUPA dalam menghentikan bentuk ekonomi dualistik yang dihasilkan oleh penjajahan. Bentuk dualistik itu adalah adanya perkebunan modern disatu sisi bersanding dengan pertanian subsisten dan masyarakat pertanian yang feodal disisi yang lain. Hal tersebut yang melatarbelakangi Penulis untuk mengkaji apakah kebijakan pemberian Hak Guna Usaha kepada penanam modal telah sejalan dengan kebijakan di bidang perkebunan dan penanaman modal yang bertujuan agar tanah dapat difungsikan secara maksimal bagi kemakmuran rakyat.

ABSTRACT

Name : Ariani Nastya Mahanani

Student Main Number: 0906580685

Title : Role of Right of Exploitation in Plantation Sector in the Framework of Supporting the Economics

Land has an important function for the existence of human life; this is because land constitutes the media of life in which human being together with the entire human supporting elements (living things other than human being, as well as other material elements) take shelter. Even though functioning as human life supporting media, however, quantitatively and qualitatively the existence of the land has never experienced any improvement. Land cannot directly provide prosperity, instead of business activities on such land. This then becomes the priority in the framework of national development, especially economic development. The objective is in order to materialize independent business activities by exploiting any carrying capacity of natural resources being possessed, by setting the prosperity of the people as the main objective. The exploitation of land for the development of plantation is expected to be capable of giving contribution for the improvement of prosperity of the people, and the increase of national and regional income. Plantation business activity constitutes a business requiring extensive land area, therefore, it is not unanticipated if plantation business in the terminology of agrarian law included in the category of utilization over land with the characteristic of Right of Exploitation. In the general elucidation and elucidation for article per article of the Basic Agrarian Law, Right of Exploitation is actually allocated for collective cooperation owned by the people, instead of those owned by corporations/companies. This is the plan of Basic Agrarian Law in order to bring an end to dualistic economic form deriving from colonialism. This dualistic form can be seen from the presence of modern plantation on one side standing side by side with sub-system plantation and feudal people's plantation on the other side. This is the background basis for the Writer to review whether the policy of granting Right of Exploitation to investor has already been inline with the policy in plantation and capital investment sectors having the objective in order that the land can be functionalized in an optimum manner for the prosperity of the people.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

I. Latar Belakang	1
II. Perumusan Masalah	8
III. Tujuan Penelitian	8
IV. Kerangka Konseptual	9
V. Kerangka Teoritis	11
VI. Metode Penelitian	13
VII. Sistematika Penulisan	16

BAB II TINJAUAN UMUM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH DI SEKTOR PERKEBUNAN

I. Sejarah Pengaturan Hak Guna Usaha di Indonesia	18
II. Hak Guna Usaha Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional.....	26
II.1 Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha	29
II.2 Ketentuan Pemberian Hak Guna Usaha.....	33
II.2.1 Subyek Hak Guna Usaha	33
II.2.2 Obyek Hak Guna Usaha	35
II.2.3 Jangka Waktu, Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Usaha	36
II.2.4 Peralihan dan Pembebanan Hak	37
II.2.5 Hapusnya Hak Guna Usaha	38
II.2.6 Kewenangan Pemberian Hak Guna Usaha	39
II.2.7 Tata cara Pemberian Hak Guna Usaha	40
II.2.8 Hak Guna Bagi Penanaman Mod.....	41
III. Pelaksanaan Kebijakan Sektor Perkebunan di Indonesia.	44
III.1 Sejarah Perkebunan di Indonesia	44
III.2. Kebijakan Perkebunan di Era Reformasi	47
III.2.1. Perizinan Usaha Perkebunan	50
III.2.2. Perlindungan Wilayah Geografis Penghasil Produk Perkebunan dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup	52

**BAB III KONSEP KEBIJAKAN PERTANAHAN DALAM RANGKA
MENDUKUNG PENGEMBANGAN SEKTOR USAHA
PERKEBUNAN DI INDONESIA**

I.	Orientasi Perekonomian Agraris di Indonesia	56
I.1.	Konsep Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat	60
I.2.	Orientasi Kebijakan Pemerintah di Bidang Pertanian	65
I.2.1	Kebijakan Hak Atas Tanah Bagi Penanaman Modal Sektor Perkebunan.....	67
I.2.2	Kebijakan Penataan Ruang Sebagai Dasar Penerbitan Izin Lokasi	71
I.2.3	Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar	76
II.	Perkebunan Inti Rakyat Dengan Pola Kemitraan Sebagai Penunjang Program Land Reform	80
III.	Penerapan <i>Corporate Social Responsibility</i> Perusahaan Perkebunan	84

**BAB IV KEWAJIBAN PERUSAHAAN PERKEBUNAN UNTUK
MEMAKSIMALKAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH
GUNA MENGGERAKAN RODA PEREKONOMIAN**

I.	Upaya Meningkatkan Manfaat Hak Guna Usaha di Sektor Perkebunan Bagi Masyarakat	95
II.	Pengembangan Kemitraan di Bidang Perkebunan.....	97
III.	Konsep serta Pola Kemitraan Perkebunan	99
III.1.	Kemitraan Pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR)	99
III.2.	Kemitraan Pola KKPA	104
III.3.	Kemitraan Pola PRP	105
IV.	Pola Kemitraan pada PT. Gunung Madu Plantations – Lampung	106

BAB V PENUTUP

I.	Kesimpulan.....	110
II.	Saran.....	111

DAFTAR PUSTAKA.....	112
----------------------------	------------

BAB I

Peranan Hak Guna Usaha Di Sektor Perkebunan

Dalam Rangka Menunjang Perekonomian

I. Latar Belakang

Tanah mempunyai fungsi penting bagi eksistensi kehidupan manusia, hal ini dikarenakan tanah merupakan media kehidupan dimana manusia beserta seluruh unsur penunjang kehidupan manusia (makhluk hidup selain manusia, serta unsur-unsur lain yang bersifat material) bernaung. Meski berfungsi sebagai media penyangga kehidupan manusia, namun secara kuantitas maupun kualitas keberadaan tanah tersebut tidak pernah mengalami peningkatan.

Tanah tidak dapat secara langsung menyajikan kemakmuran, melainkan kegiatan usaha di atas tanah tersebut. Hal inilah yang kemudian seharusnya dijadikan prioritas dalam rangka pembangunan nasional, khususnya pembangunan perekonomian. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kegiatan usaha mandiri dengan memanfaatkan segala daya dukung dari kekayaan alam yang dimiliki, dengan menjadikan kemakmuran rakyat sebagai tujuan utama. Mengingat potensi alam Indonesia yang beraneka ragam, sangat tepat jika pengembangan sektor perekonomian lebih berorientasi pada pendayagunaan sumber daya alam. Salah satu bentuknya ialah kegiatan pendayagunaan sumber daya alam di sektor usaha perkebunan.

Penggunaan tanah untuk pengembangan perkebunan diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, dan peningkatan pendapatan nasional dan daerah. Lebih jauh lagi, perkebunan merupakan suatu andalan komoditas unggulan dalam menopang pembangunan perekonomian nasional Indonesia, baik dari sudut pandang pemasukan devisa negara maupun dari sudut pandang peningkatan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Sebagai contoh perkebunan kelapa sawit, dalam sebuah laporan yang diungkap oleh Majalah Gatra dinyatakan bahwa, di Indonesia terdapat 7 (tujuh) perusahaan perkebunan kelapa sawit yang merajai pasaran baik di Indonesia maupun di luar negeri. Adapun ketujuh perusahaan perkebunan tersebut sebagai berikut : (1) Grup Salim, luas areal perkebunan kelapa sawit : 165.365 Ha; (2) Astra Agro Lestari, luas areal perkebunan kelapa sawit : 163.482 Ha; (3) Raja Garuda Mas, luas areal

perkebunan kelapa sawit : 150.000 Ha; (4) Sinar Mas (Smart), luas areal perkebunan kelapa sawit : 97.731 Ha; (5) Sampoerna Agro, luas areal perkebunan kelapa sawit : 74.200 Ha; (6) Bakrie Sumatra Plantation, luas areal perkebunan kelapa sawit : 38.213 Ha; (7) Tunas Baru Lampung, luas areal perkebunan kelapa sawit : 35.309 Ha¹. Sementara itu, laju produksi minyak kelapa sawit mentah atau CPO setiap bulannya mengalami fluktuasi yang sangat bervariasi, hal ini sesuai data yang dipaparkan oleh Majalah Gatra bahwa, proyeksi produksi CPO Nasional 2007, yakni : (1) Juni 1,47%; (2) Juli 1,58%; (3) Agustus 1,62%; (4) September 1,70%; (5) Oktober 1,35%; (6) November 1,62%; (7) Desember 1,70%.² Selain itu, dapat diyakini bahwa, persaingan pengusaha untuk membuka lahan perkebunan kelapa sawit, karena harga *Crude Palm Oil* (CPO) dipasaran dunia mengalami kenaikan setiap tahunnya, yakni : (1) 2000 Harga dalam satuan dollar/ton sebesar 219,5 US\$; (2) 2001 : 282,7 US\$; (3) 2002 : 382,9 US\$; (4) 2003 : 441,9 US\$; (5) 2004 : 471,5 US\$; (6) 2005 : 422,5 US\$; (7) 2006 : 450,0 US\$; (8) Januari 2007 : 597,3 US\$; (9) Februari 2007 : 602,4 US\$; (10) Maret 2007 : 618,2 US\$; (11) April 2007 : 705,8 US\$; (12) Mei 2007 : 726,0 US\$.³

Dalam diktum menimbang UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dinyatakan bahwa, untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya. Perkebunan sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, professional, dan bertanggung jawab.

Pembangunan perkebunan tumpuannya berpijak pada landasan atau asas yang paling mendasar dari penyelenggaraan perkebunan yang berintikan pada asas manfaat, dan asas keterpaduan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 UU Nomor 18 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa, perkebunan diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan⁴, keterpaduan⁵, kebersamaan⁶, keterbukaan,⁷ serta berkeadilan.⁸

¹ Majalah Gatra, No. 32 Tahun XII 21-27 Juli 2007, hlm. 18

² *ibid*

³ *ibid.*, hlm. 19

⁴ Yang dimaksud dengan asas manfaat dan berkelanjutan adalah bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan mengupayakan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan memperhatikan kondisi sosial budaya.

⁵ Yang dimaksud dengan asas keterpaduan adalah bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dilakukan dengan memadukan subsistem produksi, pengolahan, dan pemasaran hasil perkebunan.

Tanah sebagai salah satu komponen ekosistem yang sangat penting bagi kelangsungan hidup umat manusia, dan juga sebagai faktor utama dalam setiap kegiatan pembangunan khususnya kegiatan usaha di bidang perkebunan. Dengan perkataan lain, tanah sama sekali tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena dengan tanah manusia dapat berpijak, juga dengan tanah manusia dapat hidup dengan cara mengolah atau mendaya gunakannya. Jadi semakin jelas bahwa keberadaan tanah bagi kehidupan manusia begitu penting. Begitu pentingnya tanah bagi manusia, sehingga tidak bisa dihindarkan terjadinya konflik-konflik dalam bidang pertanahan, bahkan sejarah peradaban manusia telah mencatat bahwa peperangan dan kehancuran umat manusia disebabkan oleh sejangkal tanah yang diperebutkan.⁹

Permasalahan lain yang tentu saja timbul adalah diakibatkan penambahan penduduk yang semakin cepat dengan segala permasalahan sosial, ekonomi, psikologi dan lain-lainnya mendiami ruang yang pada dasarnya sama. Di sisi lain, potensi dan luas tanah yang terbatas dan tidak bertambah, yang sebagian besar telah dikuasai dan atau dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum dengan berbagai bentuk hubungan hukum. Terbatasnya luas tanah dimaksud berakibat pada munculnya berbagai benturan kepentingan, baik antar sektor, antar wilayah, maupun antar anggota masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya tanah. Permasalahan yang dihadapi pada umumnya bersifat lintas sektoral dan mempunyai banyak segi serta dimensi, meliputi dimensi hukum ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan, sehingga dalam pembangunan hukum agrarian sekarang, harus memperhatikan dimensi nasional dan global.

⁶ Yang dimaksud dengan asas kebersamaan adalah bahwa agar dalam setiap penyelenggaraan perkebunan menerapkan keitraan secara terbuka, sehingga terjalin saling keterkaitan dan ketergantungan secara sinergis antar pelaku usaha perkebunan.

⁷ Yang dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa penyelenggaraan perkebunan dilakukan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat.

⁸ Yang dimaksud dengan asas keadilan bahwa agar dalam setiap penyelenggaraan perkebunan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proposional kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya. Bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan nasional, antardaerah, antarwilayah, antarsektor, dan antarpelaku usaha perkebunan

⁹ Roesnastiti Prayitno, "Pengaruh Hukum Tanah Nasional Terhadap Transaksi Tanah, Studi Tentang Pemindehan Hak Atas Tanah Sebagai Bentuk Transaksi Tanah di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat," Jakarta, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003. Hlm. 49

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Prof. Arie S. Hutagalung yang menyatakan bahwa¹⁰ :

“Pembangunan dan penguasaan tanah harus merupakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup, yaitu pembangunan secara sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Agar pembangunan dan penguasaan tanah sebagai sumber daya alam sesuai dengan program-program pembangunan berbasis kerakyatan sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila dan UUD 1945, maka perlu diselenggarakan penatagunaan tanah yang tidak dapat dilepaskan dari pengaturan, penguasaan dan pemilikan tanah.”

Hubungan antara kebutuhan atas tanah dengan pengembangan penanaman modal merupakan dua aspek yang sangat interdependensi satu sama lainnya. Investasi apapun yang akan dikembangkan, jelas sangat membutuhkan tanah atau lahan, baik untuk investasi itu sendiri maupun untuk membangun sarana penunjang investasi. Kebutuhan atas tanah bagi investor ini jelas berhubungan dengan pengadaan tanah yang berkolerasi dengan kepemilikan orang atas tanah yang sudah ada hak atas tanahnya atau belum ada hak atas tanahnya.

Beberapa pihak berpendapat bahwa kebijakan pertanahan yang menciptakan penguasaan tanah dengan skala besar oleh perusahaan-perusahaan swasta dan para investor yang bergerak di bidang lainnya, merupakan salah satu penyebab terjadinya kerawanan di bidang ekonomi dan sosial yang melanda negara kita.¹¹ Penguasaan tanah dengan skala besar bagi investor akan menciptakan kesenjangan yang amat jauh, antara sebagian kecil orang yang sangat kaya (investor) dengan besarnya jumlah orang-orang yang seharusnya mengakses tanah untuk hidup dan penghidupannya, yang pada umumnya memiliki derajat kurang-sejahteraan atau dalam kategori miskin. Menurut Ida Bagus Rahmadi Supancana, besarnya jumlah masyarakat miskin pada akhirnya juga akan menimbulkan berbagai bentuk permasalahan sosial yang

¹⁰ Prof. Arie S. Hutagalung, “Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah,” Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum di Indonesia (LPHI), 2005. Hlm.49

¹¹ Brahmana Adhi & Hasan Basri Nata Menggala, ”Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya,” Bandung, Mandar Jaya, 2002. Hlm.68

bermuara pada instabilitas politik dan keamanan. Implikasinya adalah menurunnya minat investasi berikutnya.¹²

Perlindungan hukum pertanahan nasional terhadap hak perorangan atas tanah dimaksudkan adalah untuk memberikan perlindungan hukum melalui peraturan perundang-undangan terhadap hubungan hukum antara perorangan dengan tanah yang menghasilkan hak-hak perorangan atas tanah.¹³ Di sisi lain, hal ini dilakukan dalam rangka untuk memajukan kesejahteraan umum yang mampu menciptakan kedaulatan ekonomi Indonesia, maka perlu didorong pengembangan penanaman modal sebagai bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional. Pada prinsipnya, apabila ingin mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik serta ekonomi Indonesia, diperlukan upaya peningkatan penanaman modal untuk mengelola potensi ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Hanya saja, dalam penanaman modal akan berimplikasi terhadap kebutuhan tanah untuk investasi dengan jumlah areal yang luas.

Kegiatan usaha perkebunan merupakan suatu usaha yang membutuhkan tanah yang sangat luas, sehingga tidak mengherankan jika usaha perkebunan dalam terminologi hukum agraria merupakan kategori penggunaan hak atas tanah yang sifatnya Hak Guna Usaha. Pola penggunaan atau penguasaan hak atas tanah yang sifatnya Hak Guna Usaha merupakan hak atas tanah yang bersifat sekunder, karena kedudukannya berada di bawah hak milik atas tanah. Selain itu, dalam penggunaan pola Hak Guna Usaha atas perkebunan salah satu syaratnya adalah luas tanah di atas 5 hektar dan memiliki modal serta penggunaan teknologi yang tinggi dalam usaha penggerak dari usaha perkebunan tersebut.¹⁴

Hak Guna Usaha (HGU) sebagai salah satu hak atas tanah yang bersifat primer yang memiliki spesifikasi-spesifikasi tertentu. Spesifikasi dimaksud adalah bahwa tanah yang dapat diberi HGU adalah tanah negara¹⁵ yang diperuntukannya adalah bagi usaha pertanian, perikanan, perkebunan dan peternakan. Harus diperhatikan pula bahwa, “tanah Negara yang dapat diberikan HGU” adalah: *pertama*, tanah Negara

¹² Ida Bagus Rahmadi Supancana, “Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia,” Bogor, Ghalia Indonesia, 2006. Hlm 180.

¹³ Muhammad Bakri, “Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah,” Surabaya, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006, Hlm.3

¹⁴ Supriadi, S.H., M.H., “Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia”, Jakarta, Sinar Grafika 2010, hlm 549.

¹⁵ Pasal 28 ayat 1 UUPA

sebagai kawasan hutan yang dalam kategori hutan produksi¹⁶ (bukan hutan lindung dan hutan konservasi) yang kemudian dialihkan statusnya dari hutan produksi menjadi lahan yang dapat dijadikan perkebunan, pertanian, perikanan dan peternakan. *Kedua*, apabila keinginan investor untuk menginvestasikan modalnya dalam sektor perkebunan berada diatas lahan atau tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu, harus dilakukan pelepasan hak kepada Negara disertai permohonan pemilikan hak. Apabila alas hak yang melekat pada tanah dimaksud adalah hak milik, maka harus dilakukan dengan pengadaan tanah (tanaman dan/atau bangunan di atasnya) dengan ganti kerugian yang dibebankan pada pemohon HGU.

Dasar utama pemberian HGU bagi investor adalah peruntukan tanah pada saat pengajuan izin investasi (baik secara lintas sektoral maupun yang bersifat sektoral)¹⁷ pemerintah. Izin investasi, baik yang sektoral maupun lintas sektoral, membutuhkan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Meskipun peran koordinasi ini merupakan mainstream prosedur kegiatan penanaman modal, akan tetapi juga sebagai faktor penunjang yang menentukan sukses tidaknya penanaman modal dan sebagai parameter untuk mengukur tingkat kepercayaan investor dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Substansi minimal koordinasi adalah penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha¹⁸. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, HGU diatur dalam pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Dengan demikian, HGU selain sebuah bentuk hak baru juga merupakan kelanjutan dari *erpacht* Agrarische Wet 1870 dan peraturan *consessie*. Namun, dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal per pasal UUPA, HGU sesungguhnya diperuntukkan untuk koperasi bersama milik rakyat bukan korporasi/perusahaan. Inilah rencana UUPA dalam menghentikan bentuk ekonomi dualistik yang dihasilkan oleh penjajahan.

Bentuk dualistik itu adalah adanya perkebunan modern disatu sisi bersanding dengan pertanian subsisten dan masyarakat pertanian yang feodal disisi yang lain. Lebih lanjut, hak *erpacht* dan *consessie* yang dikonversi kedalam HGU diberi jangka

¹⁶ Hutan Produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hutan dan kayu.

¹⁷ Apabila izin investasi dilakukan secara lintas sektoral, maka dibutuhkan koordinasi antar instansi Pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Lihat Pasal 27 UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

¹⁸ Penjelasan umum UU No.25 Tahun 2007.

waktu selama-lamanya 20 tahun untuk segera dikembalikan kepada negara. Secara khusus, Bung Hatta dalam sebuah pidato sebelum pengesahan UUPA September 1960 merasa perlu memberi catatan bahwa perkebunan yang mempunyai hak erpacht dan consessie tersebut dahulunya memperoleh tanah dengan cara merampas dari masyarakat. Sehingga, harus segera dikembalikan kepada masyarakat sekitar setelah habis masanya. Jadi, semestinya semua keruwetan hak barat atas tanah sudah selesai pada tahun 1980. Namun pada masa Pemerintahan Orde Baru pengembalian tanah-tanah tersebut menemui kendala, ketika dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 3 tahun 1979 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat. Beberapa alasan dikeluarkannya aturan tersebut dikarenakan sebagian besar perkebunan tersebut telah dinasionalisasi dan dijadikan PTPN. Kondisi tersebut dianggap oleh beberapa kalangan telah menghilangkan kesempatan rakyat mendapatkan kembali tanahnya, namun dilain pihak secara bersamaan, korporasi swasta juga diberi keleluasaan lebih dalam mendapatkan HGU diatas tanah yang diklaim sebagai tanah negara.

Pada masa Orde Baru perkebunan mulai digalakan dengan menggunakan tiga prinsip stabilitas, pertumbuhan, dan pemerataan. Dengan di terbitkannya UUPMA yang sangat pro modal, perkembangan perkebunan skala besar kemudian menjadi massif. Salah satu konsep yang diterapkan adalah pola PIR dimana ada konsep perkebunan inti dan plasma. Kewajiban inti adalah menyediakan sarana produksi kebun sementara petani diwajibkan menyerahkan tanah, tenaga kerja dan harus menjual hasilnya ke perusahaan inti. Konsep ini kemudian diintegrasikan dengan program transmigrasi dalam upaya pemenuhan tenaga kerja di perkebunan. Pada tahap ini mulai di kenal istilah petani plasma yaitu petani yang masuk dalam skema perusahaan.

Berdasarkan uraian diatas, maka Thesis ini ditulis untuk membahas mengenai kepastian hukum bagi para penanam modal di bidang usaha perkebunan berkaitan dengan penerapan politik perkebunan dan pemberian hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha dalam Thesis yang berjudul **“Peranan Hak Guna Usaha di Sektor Perkebunan – Dalam Rangka Menunjang Perekonomian”**

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, maka pokok masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah kebijakan pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional?
2. Apakah kebijakan pemberian Hak Guna Usaha untuk perkebunan mendorong perekonomian rakyat?

III. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis :

- a. Sampai sejauh mana kebijakan Pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha sudah sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional.
- b. Sampai sejauh mana kebijakan pemberian Hak Guna Usaha untuk perkebunan dapat mendorong perekonomian rakyat.

IV. Kerangka Konseptual

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal khusus,¹⁹ yang disebut definisi operasional. Oleh karenanya, berikut ini dirumuskan serangkaian definisi operasional, yang antara lain :

a. Penanam Modal

Pengertian penanam modal menurut Pasal 1 ayat (4) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing. Sedangkan yang dimaksud dengan penanam modal dalam negeri (Pasal 1 ayat (5)) adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia.

Pasal 1 ayat (6) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan penanam modal luar negeri adalah perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau

¹⁹ Sumardi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1998), hlm 3.

pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia.

Sesuai dengan penjelasan UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dijelaskan bahwa penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.²⁰

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antarinstansi Pemerintah Pusat dan daerah, penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha.²¹

b. Hukum Perkebunan

Pasal 15 UU No.18 Tahun 2004 tentang perkebunan menyatakan bahwa usaha perkebunan terdiri atas usaha budidaya tanaman perkebunan dan/atau usaha industri pengolahan hasil perkebunan (ayat (1)). Usaha budidaya tanaman perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan serangkaian kegiatan pratanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan, dan sortasi (ayat (2)).

Usaha industri pengolahan hasil perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan kegiatan pengolahan yang bahan baku utamanya hasil perkebunan untuk memperoleh nilai tambah (ayat (3)). Industri pengolahan hasil perkebunan merupakan hasil perkebunan yang bahan bakunya karena menurut sifat dan karakteristiknya tidak dapat dipisahkan dengan usaha budidaya tanaman perkebunan terdiri dari gula pasir tebu, teh hitam, dan teh hijau serta ekstraksi kelapa sawit (ayat (4)). Penambahan atau pengurangan jenis usaha industri pengolahan hasil perkebunan sebagai mana dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (ayat (5)).

Pasal 16 UU No.18 Tahun 2004 menyatakan bahwa jenis tanaman perkebunan pada usaha budidaya tanaman perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15

²⁰ Penjelasan UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

²¹ *ibid*

ayat (1) ditetapkan oleh Menteri. Oleh karena itu selain penentuan jenis tanaman yang akan ditanam dalam usaha budidaya perkebunan tersebut, maka dalam ketentuan ini juga mengatur mengenai kewajiban bagi pelaku usaha untuk mengurus perizinan usaha perkebunan yang memiliki luasan tertentu.

c. Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha (HGU) yang diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 ayat (1)). Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman (ayat (2)).

Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat (1)). Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun (ayat (2)), dan atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun (ayat (3)).

Tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha menurut Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Pasal 4 ayat (2) menjelaskan bahwa dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan.

V. Kerangka Teoritis

UUPA menggariskan bahwa : “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan” (Pasal 10 ayat (1)). Dan untuk penguasaan yang melebihi ketentuan, ditekankan bahwa : “ Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (3) dan dicegah

penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas” (Pasal 11 ayat (1)).

Sebagaimana dijelaskan melalui **konsep komunalistik religius** oleh **Prof. Boedi Harsono** yang menyatakan bahwa sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat), dalam penggunaannya hak penguasaan yang individual tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata melainkan juga harus diingat kepentingan yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan, yaitu kepentingan kelompoknya, sifat penguasaan yang demikian itu pada akhirnya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan²².

Hal ini sejalan dengan **teori keadilan** yang disampaikan oleh **John Rawls** yang menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.²³

Teori lain yang berkaitan dengan penulisan thesis ini adalah **teori hukum pembangunan** oleh **Mochtar Kusumaatmadja**, menurut beliau hukum diharapkan agar berfungsi sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”, “*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut²⁴ :

“Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat”

²² Boedi Harsono, *Sejarah dan Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007, hlm. 181

²³ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

²⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995, hlm. 13.

didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.“

Dikaji dari perspektif sejarahnya maka sekitar tahun tujuh puluhan lahir *Teori Hukum Pembangunan* dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan penggagasnya sebagai sebuah “teori” melainkan “konsep” pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori **Roscoe Pound** “*Law as a tool of social engineering*” yang berkembang di Amerika Serikat (minus konsepsi mekanisnya), Mochtar mengolah dan menyesuaikannya dengan kondisi Indonesia.²⁵

VI. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah meneliti hukum sebagai norma positif *as it is written in the book*.²⁶ Penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam hukum positif²⁷, yaitu norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang Pertanahan, yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Negara/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, Keputusan Menteri dan Keputusan Pengadilan.

Sedikitnya ada tiga alasan penggunaan penelitian hukum normatif yang bersifat kualitatif. *Pertama*, analisis kualitatif didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan. *Kedua*, data yang akan dianalisis beraneka ragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara

²⁵ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 411

²⁶ Soetandyo Wignyosoebroto, “Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya”, Cetakan Pertama, Jakarta, Elsam dan Huma, 2002, hlm. 12

²⁷ Johny Ibrahim, “Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif”, Cet 1, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 240

yang satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantifisir. *Ketiga*, sifat dasar data yang akan dianalisis dalam penelitian adalah bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan yang *integral holistic*, dimana hal itu menunjukkan adanya keanekaragaman data serta memerlukan informasi yang mendalam atau *indepth information*.²⁸

b. Teknik Pengumpulan Data

Sebagai Penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) untuk mendapatkan konsepsi teori atau doktrin, pendapat atau pemikiran konseptual dan penelitian terdahulu yang berhubungan dengan objek telaahan penelitian ini yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, buku, tulisan ilmiah dan karya-karya ilmiah lainnya.

Sebagai sumber data dalam penelitian ini adalah Undang-undang Nomor Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria, Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Penelitian kepustakaan (*library research*) dalam penelitian ini ditekankan pada pengambilan data sekunder yang dilakukan dengan menghimpun bahan-bahan yang antara lain adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan –Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan Pasal 1 dan Pasal 2, mengenai tindakan terhadap pelanggaran pengelolaan tanah perkebunan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

²⁸ Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah Disampaikan Pada Dialog Interaktif Tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Penelitian Hukum Pada Makalah Akreditasi Fakultas Hukum USU Tanggal 18 Februari 2003, hal.2

6. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi
7. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
8. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu

Sedangkan bahan-bahan lain yang dipergunakan di dalam penelitian akhir ini adalah data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa hasil penelitian para ahli, hasil karya ilmiah, buku-buku ilmiah, ceramah atau pidato yang berhubungan dengan penelitian ini adalah merupakan bahan hukum sekunder.

Penelitian ini juga mempergunakan bahan hukum tertier, yang terdiri, kamus hukum, kamus ekonomi, kamus bahasa Inggris, Indonesia, Belanda dan artikel-artikel lainnya baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, baik yang berdasarkan *civil law* maupun *common law* yang bertujuan untuk mendukung bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam pengumpulan data lapangan menggunakan metode wawancara, yang dilakukan kepada para pejabat dari instansi yang terkait baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hal tersebut dilakukan agar tujuan penelitian untuk menganalisa langkah-langkah yang telah diambil Pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha di sektor perkebunan sebagai bentuk pemberian kepastian hukum bagi penanam modal serta bertujuan meningkatkan perekonomian masyarakat, khususnya masyarakat di sekitar area perkebunan dapat tercapai.

c. Analisis Data

Semua data yang diperoleh dari bahan pustaka serta data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara akan dianalisa secara kualitatif. Metode analisa yang dipakai adalah metode deduktif. Melalui metode deduktif, data sekunder yang telah diuraikan dalam tinjauan pustaka secara komparatif akan dijadikan pedoman dan dilihat pelaksanaannya dalam melihat peranan Hak Guna Usaha di sektor perkebunan, dalam rangka menunjang perekonomian.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian ini dianalisa dengan cara *kualitatif*,

selanjutnya dilakukan proses pengolahan data. Setelah selesai pengolahan data baru ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode *deduktif*.²⁹

Kegiatan analisis dimulai dengan dilakukan pemeriksaan terhadap data yang terkumpul baik melalui wawancara yang dilakukan, inventarisasi karya ilmiah, peraturan Perundang-undangan, yang berkaitan dengan judul penelitian baik media cetak dan laporan-laporan hasil penelitian lainnya untuk mendukung studi kepustakaan. Kemudian baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis penelitian secara kuantitatif dan untuk membahas lebih mendalam dilakukan secara kualitatif. Sehingga dengan demikian diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang ada dalam tesis ini.

Sesuai dengan sifat penelitiannya, maka analisis data dilakukan dengan pengelompokan terhadap bahan-bahan hukum tertulis yang sejenis untuk kepentingan analisis, sedangkan evaluasi dilakukan terhadap data dengan pendekatan kualitatif, yakni data yang sudah ada dikumpulkan, dipilah-pilah dan dilakukan pengolahannya.

Setelah dipilah dan diolah lalu dianalisis secara logis dan sistematis. Dengan demikian diharapkan penelitian yang dilakukan dapat menghasilkan kesimpulan yang bisa dipertanggungjawabkan secara rasional.

d. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan thesis ini penulis membagi menjadi 5 (lima) Bab, yang masing-masing terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan secara garis besar mengenai latar Belakang, Pokok Permasalahan, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Konseptual, dan Sistematika Penulisan.

²⁹ Sutandyo Wigjosoebroto, *Apakah Sesungguhnya Penelitian Itu*, Kertas Kerja, Universitas Erlangga, Surabaya, halaman 2. Prosedur Deduktif yaitu Bertolak dari Suatu Proposisi Umum yang Kebenarannya telah Diketahui dan Diyakini dan Berakhir pada Suatu Kesimpulan yang Bersifat Lebih Khusus. Pada Prosedur ini Kebenaran Pangkal Merupakan Kebenaran Ideal yang Bersifat Aksiomatik (Self Efident) yang Esensi Kebenarannya Sudah Tidak Perlu Dipermasalahan Lagi.

BAB II TINJAUAN UMUM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH DI SEKTOR PERKEBUNAN

Dalam bab ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai Sejarah Hukum Pertanahan di Indonesia, Asas-Asas dalam Hukum Pertanahan, Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Bagi Penanaman Modal yang bergerak di Sektor Perkebunan.

BAB III KONSEP KEBIJAKAN PERTANAHAN DALAM RANGKA Mendukung Pengembangan Sektor Usaha Perkebunan di Indonesia.

Dalam bab ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah dalam usaha pengelolaan di sektor perkebunan, yang diselenggarakan berdasarkan asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan, dengan harapan dapat memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

BAB IV KEWAJIBAN PERUSAHAAN PERKEBUNAN UNTUK MEMAKSIMALKAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH GUNA Menggerakkan Roda Perekonomian.

Dalam bab ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai upaya meningkatkan manfaat HGU di sektor perkebunan bagi masyarakat dalam bentuk pengembangan pola dan konsep kemitraan, yang bertujuan meningkatkan perekonomian masyarakat di sekitar area perkebunan.

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini penulis akan memberikan kesimpulan tentang masalah yang terdapat dalam Thesis ini dan mencoba memberikan saran sebagai suatu jalan keluar.

BAB II

Tinjauan Umum Pemberian Hak Guna Usaha Atas Tanah di Sektor Perkebunan

I. Sejarah Pengaturan Hak Guna Usaha di Indonesia

Pengaturan hak atas tanah di Indonesia sebelum era kemerdekaan sudah dikenal di dalam masyarakat adat melalui penguasaan dan pemilikan tanah yang diatur sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Namun pada masa tersebut ketentuan yang mengatur mengenai penguasaan atas tanah yang tumbuh di masyarakat masih dalam bentuk tidak tertulis.

Di masa Belanda datang menjajah bangsa Indonesia, Belanda menggunakan peraturan hukum pertanahan yang berlaku di negaranya untuk kemudian diterapkan di Indonesia. Dengan hadirnya hukum pertanahan yang dibawa oleh Belanda, maka secara otomatis tanah-tanah yang terdapat di Indonesia diatur oleh dua peraturan, yaitu peraturan adat tentang tanah yang tunduk pada hukum adat dan peraturan tanah yang tunduk pada Hukum Belanda, misalnya hak *opstal*, hak *erpacht*, dan hak *eigendom*. Dengan adanya kedua bentuk pengaturan tersebut maka lahirlah “dualisme” dalam pengaturan hukum pertanahan di Indonesia.

Selain kedua peraturan mengenai hukum tanah yang berada di Indonesia tersebut, pemerintah Belanda menciptakan pula hukum tanah seperti *agrarisch eigendom*. Di samping itu, Pemerintah Swapraja menciptakan pula hukum atas tanah yang berlaku di daerahnya, seperti *grant Sultan*. Dengan adanya tiga peraturan mengenai hak-hak atas tanah tersebut, maka timbul *pluralistik* hak atas tanah yang terdapat di Indonesia.¹ Menurut Boedi Harsono bahwa dengan adanya hak-hak tanah adat, hak atas tanah ciptaan Pemerintah Swapraja, hak atas tanah ciptaan Pemerintah Belanda, bisa kita sebut tanah hak Indonesia, yang cakupan pengertiannya lebih luas dari tanah-tanah hak adat.²

Pada tahun 1830 pemerintah Belanda di Indonesia dipimpin oleh Gubernur Jenderal Van den Bosch yang mempopulerkan konsep penguasaan tanah *Cultuurstelsel* atau yang lazim disebut dengan sistem Tanam Paksa. Van den Bosch

¹ Supriadi, S.H., M.Hum., *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 41

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1994, hlm. 48

dalam menjalankan sistem tanam paksa ini, mengacu pada teori bahwa tanah adalah milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala desa meminjamkannya kepada petani. Atas dasar ini, isi pokok *cultuurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak usah lagi membayar *landrente* (2/5 dari hasil), tetapi 1/5 (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaknya oleh pemerintah seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya, kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk ekspor ke Eropa).³ Hasil politik tanam paksa ini ternyata begitu melimpah sehingga menyebabkan kaum pemilik modal swasta menjadi iri.

Kecemburuan dari kaum pemilik modal dari aliran liberal yang ada di parlemen ditunjukkan melalui tuntutan mereka agar bisa turut campur dalam urusan tanah jajahan yang sampai saat ini hanya dipegang oleh raja dan menteri tanah jajahan. Hal tersebut mendorong terjadinya pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*.

Namun tidak dapat dipungkiri, sistem tanam paksa ini banyak menimbulkan kerugian dan membuat rakyat sengsara. Hal tersebut disebabkan tindakan para penguasa kolonial Belanda yang dengan cara apapun berusaha mengeksplorasi sumber kehidupan rakyat walaupun harus dengan mengorbankan kepentingan rakyat itu sendiri. Adanya kebijakan tanam paksa mengakibatkan munculnya monopoli pemerintah yang berdampak pada pembatasan modal swasta dalam lapangan pertanian besar, mengingat pada dasarnya penguasa tidak memiliki tanah sendiri yang cukup luas serta jaminan yang kuat agar dapat mengusahakan dan mengolah tanah dengan waktu yang cukup lama.

Satu-satunya jalan bagi para pengusaha swasta pada masa itu, ialah menyewa tanah dari pemerintah. Tujuan utama gerakan kaum liberal di bidang agraria itu adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan adat tidak dapat dijual atau disewakan ke luar dan agar dengan asas domein itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dengan harga sewa yang murah (yaitu *erpacht*).⁴

³ Wiradi, dalam Noer Fauzi dkk., *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, LAPERA Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 7

⁴ *ibid.*, hlm. 7-8

Pada masa tersebut, para pengusaha swasta hanya dapat menyewa tanah dari pemerintah yang masih kosong. Akan tetapi sejak berlakunya *cultuur stelsel* (1830) hingga tahun 1853 hampir tidak ada lagi kegiatan persewaan baru. Karena sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara lain oleh Edouward Douwes Dekker (yang lebih dikenal dengan Multatuli), akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkanlah paket kebijakan *Regerings Reglement*, dalam Pasal 64 dinyatakan sebagai berikut :

- a. Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah.
- b. Dikecualikan tanah sempit bagi perluasan kota dan untuk industri.
- c. Gubernur Jenderal boleh menyewakan tanah berdasarkan *Ordonnantie* (peraturan), dikecualikan tanah milik bumi putra atau tanah hak ulayat.⁵

Dalam perjalanan hukum pertanahan di Indonesia, khususnya pada masa pemerintahan Hindia Belanda mengakibatkan adanya dualisme hukum yang menyangkut Hukum Agraria Barat dan di sisi lain berlaku Hukum Agraria Adat. Akhirnya sistem tanam paksa yang merupakan produk hukum dari politik colonial konservatif dihapuskan dan dimulailah sistem liberal. Prinsip politik liberal adalah tidak adanya campur tangan pemerintah di bidang usaha, maka pihak swasta diberikan hak untuk mengembangkan usaha dan modalnya di Indonesia. Kritik yang semakin tajam, yang ditujukan kepada pemerintah Belanda mendorong dikeluarkannya kebijakan kedua yang disebut sebagai *Agrarische Wet* (dimuat di dalam *Staatblad* 1870 Nomor 55). *Agrarische Wet* sebagai tambahan ayat-ayat baru pada Pasal 62 *Regering Reglement* Stb. 1854 Nomor 2. Semula RR terdiri dari 3 ayat. Dengan tambahan 5 ayat baru (ayat (4) sampai dengan ayat (8)) oleh *Agrarische Wet*, maka Pasal 62 RR terdiri dari 8 ayat. Pasal 62 RR kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatsregeling* (IS) Stb. 1925 Nomor 447. Ketentuan Pasal 51 IS, adalah sebagai berikut⁶ :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam tanah di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.
3. Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan *Ordonnantie*. Tidak termasuk yang boleh disewakan tanah-

⁵ Soediono M.P, dkk. *"Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Revisi 2008. Hlm. 65

⁶ *ibid.*,

- tanah yang milik orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.
4. Menurut ketentuan yang ditetapkan *Ordonnantie*, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 (tujuh puluh lima) tahun.
 5. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
 6. Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang dipergunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti rugi yang layak.
 7. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan adalah hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagaimana yang ditetapkan dengan *Ordonnantie* dan dicantumkan dalam surat *eigendom*-nya yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada bukan pribumi.
 8. Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur *Ordonnantie*.⁷

Agrarische Wet lahir atas desakan modal besar swasta sejalan dengan politik monopoli (sistem tanam paksa) pemerintah dalam bidang pertanahan di mana pihak pengusaha swasta terbatas kemungkinannya memperoleh tanah-tanah yang luas dan kuat haknya. Dengan lahirnya *Agrarische Wet* ini pengusaha besar swasta asing dalam rangka memperluas usahanya di bidang perkebunan dengan memperoleh hak *erfpacht* berjangka waktu paling lama 75 tahun. *Agrarische Wet* berhasil memberikan dasar bagi perkembangan modal besar asing di Indonesia dalam lapangan pertanian besar, bahkan dapat memberikan keuntungan yang besar bagi pemodal besar asing. Sebaliknya bagi rakyat Indonesia justru menimbulkan kemiskinan, kesengsaraan, dan

⁷ *ibid.*,

penderitaan yang paling menyedihkan.⁸

Pada tahun 1870 dikeluarkan *Agrarische Besluit* yang terdiri atas tiga bab, yaitu : (i) Pasal 1-7 tentang Hak-hak Atas Tanah; (ii) Pasal 8-8b tentang Pelepasan Tanah; (iii) Pasal 19-20 tentang Pengaturan campuran. Hal terpenting yang diatur di dalam *Agrarische Besluit* adalah pengaturan dalam Pasal 1 tentang *Domein Verklaring* (Pernyataan Pemilikan), merupakan suatu pernyataan asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan Hukum Agraria Administrasi Hindia Belanda. Pada intinya, asas tersebut menegaskan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya, adalah domein (milik) negara.

Domein Verklaring dalam prakteknya mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai landasan hukum bagi Pemerintah Kolonial untuk dapat memberikan hak *eigendom*-nya, hak *erfpacht*, hak *opstal*, dan sebagainya; juga untuk keperluan pembuktian, yaitu apabila negara berperkara, maka negara tidak perlu membuktikan haknya.

Secara ekonomi politik memang dapat dikatakan bahwa tujuan utama pernyataan domein tercapai, terbukti dengan maraknya modal asing ke Hindia Belanda terutama di sektor agribisnis, seperti perkebunan tebu, kopi, cengkeh, teh, tembakau, lada, dan sebagainya.

Peraturan tentang persewaan tanah rakyat kepada perusahaan perkebunan besar khususnya, dan orang-orang Indonesia asli pada umumnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (8) IS. Setelah Indonesia merdeka ketentuan mengenai persewaan tanah diatur di dalam Pasal 8a dan 8b serta Pasal 15a dan 15b Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 tahun 1952.

Ketentuan-ketentuan tersebut mengatur bahwa persewaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dan lain-lainnya yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian hanya diperbolehkan paling lama satu tahun atau satu tahun tanaman, dimana di dalam peraturan terdahulu dimungkinkan diberikan jangka waktu paling lama 21,5 tahun (di atur dalam *Grondhuurreglement* Stb.1918 Nomor 20 untuk Surakarta dan Yogyakarta atau daerah-daerah Swapraja). Dengan adanya ketentuan baru tersebut maka rakyat tidak lagi dirugikan karena besar dan jumlah sewanya disesuaikan dengan tingkat perkembangan harga pada saat itu dan waktunya hanya untuk satu tahun tanaman.

Ketentuan mengenai tanah perkebunan diatur pula dalam Undang-Undang

⁸ *ibid.*,

Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, yang berlaku khusus untuk tanah-tanah perkebunan *erfpacht*, *eigendom*, dan lain-lain hak kebendaan. Selanjutnya dikeluarkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan Konsesi, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1959. Menurut ketentuan ini, setiap perbuatan yang berwujud pemindahan hak dan setiap serah pakai untuk lebih dari satu tahun mengenai tanah-tanah *erfpacht*, *eigendom*, dan hak-hak kebendaan lainnya atas tanah perkebunan, demikian juga tanah-tanah konsesi untuk perkebunan dari bangsa Belanda dan bangsa asing lainnya serta badan-badan hukum hanya dapat dilakukan dengan izin dari Menteri Kehakiman (dengan UU Nomor 76 Tahun 1957 dari Menteri Agraria dengan persetujuan Menteri Pertanian).⁹

Ketentuan tersebut bertujuan agar dapat memudahkan bagi Pemerintah dalam melakukan pengawasan serta adanya jaminan bahwa penerima hak mampu mengusahakan perusahaan perkebunan tersebut dengan baik dan tidak menjadikan perkebunan tersebut menjadi objek spekulasi. Besar harapan kepada pemegang hak perkebunan agar mampu memberikan kemanfaatan atas hak-hak tanah dalam bentuk pengelolaan tanah guna memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat, sehingga tujuan dari penguasaan tanah menurut Hukum Agraria Nasional sesuai dengan yang digariskan dalam UUD 1945.

Pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa peraturan perundang-undangan bidang agraria yang dibuat oleh pemerintah jajahan, baik Belanda maupun Inggris sangat tidak berpihak kepada rakyat Indonesia. Setelah 15 tahun Indonesia merdeka barulah lahir UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA 1960).

UUPA memiliki 8 (delapan) prinsip yang menjadi acuan setelah ditelaah lebih lanjut secara intensif dan integral, kedelapan prinsip tersebut adalah¹⁰ :

1. Prinsip unifikasi hukum pertanahan

Prinsip ini menegaskan bahwa hanya terdapat satu sistem hukum pertanahan yang dipergunakan di Indonesia. Penegasan ini dilakukan sekaligus untuk menghapuskan dualisme dan pluralism hukum pertanahan yang berlaku pada masa sebelum UUPA.

⁹ *ibid.*,

¹⁰ Dr. Darwin Ginting, S.H., M.H., Sp.N, *Hukum Kepemilikan....., ibid.*, hlm. 54

Pengakuan atas prinsip kesatuan (unifikasi) hukum pertanahan ditemukan dalam Pasal 5 UUPA, yang menyatakan :

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturanyang tercantum dalam undang-undang ini, dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”

2. Prinsip pernyataan domein dan hak menguasai negara
prinsip ini berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UUPA berpangkal pada pendirian bahwa, untuk mencapai apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (yang makna normatifnya) bahwa bukan pada tempatnya negara bertindak sebagai pemilik tanah. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, karenanya akan lebih tepat apabila bertindak sebagai badan penguasa.
3. Prinsip fungsi sosial hak atas tanah
perlu ditegaskan bahwa dalam setiap hak individu terdapat hak masyarakat (dwi tunggal). Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan subjek haknya dan bermanfaat pula bagi masyarakat, bangsa dan negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan subjek hak harus saling mengimbangi, sehingga dapat tercapai kesejahteraan bagi subjek hak dan rakyat secara keseluruhan. Prinsip ini tertuang di dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
4. Prinsip pengakuan terhadap hukum adat dan eksistensi hak ulayat
Hak ulayat merupakan hak persekutuan hukum atas tanah dan juga merupakan hak yang diutamakan dan didahulukan. Dalam referensi hukum adat disebutkan bahwa hak ulayat terbentuk bersamaan dengan lingkungan masyarakatnya, baik dalam bentuk teritorial, desa, kampung, dan berbagai penyebutan lainnya. Hak tersebut meliputi kewenangan-kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, pengelolaan, pemanfaatan serta pemeliharaan.
5. Prinsip persamaan derajat sesama warga negara
Pasal 9 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa, tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh

sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya.

6. Prinsip nasionalitas

Prinsip ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan segala sumber daya pertanahan di Indonesia. Warga negara asing hanya dimungkinkan untuk meletakkan hubungan hukum dengan sumber daya pertanahan di Indonesia apabila keberadaannya dapat memberikan manfaat yang besar bagi rakyat, bangsa dan negara Indonesia.

7. Prinsip reformasi pertanahan

Prinsip ini antara lain menekankan pada penataan kembali struktur penguasaan tanah yang timpang serta penatagunaan tanah. Perlu adanya kesesuaian antara pendayagunaan sumber daya pertanahan dengan rencana umum tata ruang yang ditetapkan oleh pemerintah. Diharapkan hal tersebut dapat menjadikan pemanfaatan yang optimal bagi sumber daya pertanahan.

8. Prinsip kepastian hukum

UUPA memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimiliki dengan suatu hak.

II. Hak Guna Usaha Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional

Diakui di dalam penjelasan UUPA bahwa hak guna usaha merupakan hak baru yang lahir untuk memenuhi kebutuhan akan perkembangan pada masyarakat modern dan hanya diberikan terhadap tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28 ayat (1) UUPA).

Hak Guna Usaha adalah salah satu hak individual dalam Hukum Tanah Nasional. Hak Guna Usaha diciptakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang memerlukan tanah dalam skala besar.

Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan pertanian dalam skala besar tersebut maka hak guna usaha diberikan paling sedikit seluas 5 Ha. Adapun luas maksimum tidak ditentukan secara limitatif. Akan tetapi dapat diberikan menurut pertimbangan-pertimbangan dari pejabat yang berkaitan dengan bidang usaha yang bersangkutan. Adapun subyek haknya dapat berupa perorangan maupun badan hukum. Sehubungan dengan hal yang demikian ini maka untuk mendorong efisiensi pemanfaatan atau penggunaannya, Hak Guna Usaha yang luasnya lebih dari 25 ha pengusahaannya harus menggunakan investasi modal (penanaman modal) dan dengan

menggunakan teknik pengusahaan yang sesuai. Dengan demikian, akan mempertinggi daya guna dan hasil guna Hak Guna Usaha tersebut. Meskipun hanya dapat terjadi di atas tanah Negara, akan tetapi hak guna usaha merupakan hak yang kuat. Hal ini tidak berarti bahwa tanah-tanah milik tidak dapat dijadikan Hak Guna Usaha. Berdasarkan ketentuan Pasal 28 UU Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, obyek Hak Guna Usaha dapat terjadi atau ditentukan, sebagai berikut:

- a. Tanah Negara;
- b. Apabila tanah yang akan dijadikan obyek Hak Guna Usaha tersebut merupakan kawasan hutan yang dapat dikonversi maka terhadap tanah tersebut perlu dimintakan pelepasan kawasan hutan oleh Menteri yang bersangkutan;
- c. Apabila tanah yang akan dijadikan obyek Hak Guna Usaha merupakan tanah yang sudah dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah, maka hak tersebut harus dilepaskan terlebih dahulu;
- d. Dalam hal tanah yang dimohon terdapat tanaman dan atau bangunan milik orang lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, maka pemilik tanaman dan atau bangunan harus diberikan ganti rugi.

Selain harus didaftarkan untuk memperoleh sertipikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, Hak Guna Usaha mempunyai ciri sebagai berikut:

- a. Hak Guna Usaha merupakan hak atas tanah yang kuat, tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu termasuk salah satu hak yang wajib didaftar;
- b. Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan;
- c. Hak Guna Usaha mempunyai jangka waktu yang terbatas;
- d. Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan hutang;
- e. Hak guna usaha dapat dilepaskan oleh pemegang haknya sehingga menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Hak atas tanah (termasuk Hak Guna Usaha) selain memberikan kewenangan untuk mengusahakan dan atau menggunakan tanahnya, juga membebani kewajiban kepada pemegang haknya. Kewajiban ini salah satunya dimaksudkan untuk mendorong agar pengusahaan Hak Guna Usaha dapat efisien. Adapun kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha ditentukan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1960 jis. PMPA Nomor 11 Tahun 1962, PMPA Nomor 2 Tahun 1964, Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertanian Nomor 2/Pert/OP/8/1969

Tahun 1969, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Secara singkat kewajiban ini dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha harus diusahakan secara layak menurut norma-norma yang berlaku bagi penilaian perusahaan perkebunan;
- b. Pemegang Hak Guna Usaha tunduk pada peraturan mengenai syarat-syarat perburuhan;
- c. Apabila di dalam areal Hak Guna Usaha ternyata masih terdapat penggarapan pendudukan rakyat secara menetap dan dilindungi undang-undang serta belum memperoleh penyelesaian, maka pemegang Hak Guna Usaha harus menyelesaikan masalah tersebut menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Setiap tahun harus dilakukan peremajaan tanaman dan atau penanaman baru sehingga seluruh areal dimanfaatkan sebagaimana tujuan pemberiannya;
- e. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan yang ada di dalam area Hak Guna Usaha;
- f. Memelihara tanah termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya;
- g. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang haknya maupun bagi masyarakat dan Negara;
- h. Pemegang hak wajib mengusahakan sendiri secara aktif;
- i. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha tersebut kepada Negara sesudah jangka waktunya berakhir atau haknya hapus atau dibatalkan;
- j. Mendaftarkan haknya pada Kantor Pertanahan untuk memperoleh sertipikat sebagai tanda bukti yang kuat;
- k. Membayar uang pemasukan kepada Negara;
- l. Membuat dan menyampaikan laporan tertulis mengenai pengusahaan Hak Guna Usaha tersebut;
- m. Menyerahkan sertipikat hak atas tanahnya apabila jangka waktu haknya berakhir atau hapus.

Secara umum kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemegang Hak Guna Usaha pada dasarnya ialah:

- a. Sebelum menjadi pemegang Hak Guna Usaha atas tanah, yang bersangkutan harus memenuhi syarat bahwa ia adalah warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 ayat (1) UUPA);

- b. Bila pemegang Hak Guna Usaha itu ternyata tidak lagi menjadi warga negara Indonesia atau bila badan hukum tidak lagi berkedudukan di Indonesia, maka dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun, wajib melepaskan hak guna usaha yang dipegangnya (Pasal 30 ayat (2) UUPA);
- c. Setelah menjadi pemegang Hak Guna Usaha atas tanah, yang bersangkutan harus mendaftarkan Hak Guna Usaha tersebut lengkap dengan hal pemindahan/penghapusannya, bila pemindahan/penghapusan hak tersebut terjadi (Pasal 32 ayat (1) jo. Pasal 19 UUPA);
- d. Menggunakan tanah yang bersangkutan dengan sebagaimana mestinya dalam arti:
 1. tanah tersebut tidak diterlantarkan;
 2. tanah tersebut tidak digunakan untuk kepentingan apapun juga yang sifatnya merugikan atau mengganggu kepentingan umum.
- e. Menjaga dan memelihara tanah tersebut sedemikian rupa sehingga selalu ada fungsi sosialnya, dalam arti di samping bermanfaat bagi pihaknya dapat pula bermanfaat bagi orang lain (kepentingan umum) bila sewaktu-waktu diperlukan (Pasal 6 UUPA).¹¹

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1960 jo. PP Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Usaha dapat diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan sesudahnya dapat diperpanjang untuk selama-lamanya 25 tahun. Sesudah berakhirnya jangka waktu termasuk perpanjangannya, Hak Guna Usaha dapat diperbaharui satu kali. Untuk memberikan jaminan pengusahaannya maka hak guna usaha ini, pemberian, perpanjangan serta pembaharuannya dapat diberikan sekaligus.

II.1 Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha

Salah satu tujuan utama kebijakan Pemerintah dalam rangka pemberian Hak Guna Usaha adalah ingin mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan pemberian Hak Guna Usaha diharapkan dalam pengelolaannya melibatkan masyarakat banyak dan hasilnya dapat bermanfaat bagi pemasukan devisa kepada Negara. Terhadap pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara hanya terjadi dengan ketetapan Pemerintah. Sehubungan dengan hal

¹¹ Purnadi Purwacaraka dan A. Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal. 35.

tersebut perlu dijelaskan secara umum bahwa hak-hak atas tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, dapat terjadi karena hal-hal sebagai berikut:

a. Penetapan Pemerintah

Berdasarkan kewenangan yang bersumber pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA Pemerintah dapat memberikan sesuatu hak atas tanah kepada orang, badan hukum maupun instansi pemerintah. Tindakan memberikan hak tersebut dalam istilah hukum disebut sebagai suatu ketetapan atau keputusan. Sebagaimana dirumuskan oleh beberapa pakar, pengertian ketetapan atau keputusan adalah sebagai berikut :

1. Prins, merumuskan keputusan sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan *bestuur* dilakukan oleh *overheid* berdasarkan wewenangnya yang istimewa.
2. Van Der Pot dan Van Vollenhoven, memberikan batasan arti keputusan sebagai tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa;
3. Van Der W., memberikan rumusan ketetapan sebagai suatu perbuatan publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa, diberi nama *beschikking* atau ketetapan.

Sementara itu, pemberian hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 1 butir 8 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 3 Tahun 1999, adalah suatu penetapan yang memberikan suatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.

Meskipun hak atas tanah yang tertinggi adalah hak Bangsa Indonesia dan dalam pelaksanaannya berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA dilakukan oleh Pemerintah, tetapi Pemerintah tidak dapat bertindak semena-mena terhadap tanah yang ada di wilayahnya. Penetapan Pemerintah dibidang pertanahan merupakan suatu kewenangan yang luar biasa dalam menetapkan hubungan hukum antara orang dengan tanah. Kebebasan Pemerintah tersebut hanya berlaku bagi tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah, Oleh karena itu obyek penetapan pemerintah di atas terbatas pada tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (tanah Negara).

Adapun prosedur pemberian hak di atas tanah Negara (yang salah satunya pemberian Hak Guna Usaha) sebagaimana diatur dalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011.

Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 8 PP Nomor 40 Tahun 1996). Kemudian untuk kepentingan penanaman modal, berdasarkan ketentuan Pasal 11, perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan haknya dapat diberikan sekaligus. Dengan demikian, Hak Guna Usaha dapat diberikan sekaligus untuk jangka waktu 95 tahun.

Menurut Maria S.W. Sumardjono,¹² pemberian secara otomatis atau sekaligus akan menyulitkan pengawasan. Oleh karena itu, untuk pemberian perpanjangan maupun pembaharuan hak agar kepastian berusaha lebih terjamin, pengajuan permohonan ditempuh lebih awal atau setelah Hak Guna Usaha berjalan kurang lebih setengah dari jangka waktunya, sehingga pengawasan secara berkala tetap tercapai.

b. Ketentuan Undang-undang

Hak atas tanah dikatakan terjadi karena ketentuan undang-undang, menunjukkan bahwa undang-undanglah yang menetapkan hak yang bersangkutan. Sesuai dengan sifatnya maka hak-hak atas tanah ini ditetapkan secara umum. Terjadinya hak atas tanah demikian disebut dengan istilah konversi sebagaimana ditentukan dalam Pasal I sampai dengan Pasal IX, Bagian Kedua, UUPA. Hal ini berarti UUPA sebagai undang-undang yang menetapkan hak tersebut.

Konversi adalah penyesuaian hak atas tanah berdasarkan peraturan hukum yang lama menjadi sesuatu hak baru berdasarkan peraturan hukum yang baru. Setelah berlakunya UUPA, macam-macam hak atas tanah yang ada ditentukan konversinya menjadi hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 ayat (1), yang berdasarkan peraturan hukum sebelumnya tidak dikenal. Oleh karena itu, hak-hak yang lama tersebut perlu disesuaikan dengan peraturan yang baru.

Sebagaimana diketahui bahwa penetapan pemerintah selalu di atas tanah Negara, maka hak atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang selalu mengenai tanah yang sudah dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Oleh karena itu, hak guna usaha tidak pernah terjadi karena ketentuan undang-undang.

c. Perjanjian

Perjanjian dapat juga menjadi sebab terjadinya suatu hak atas tanah. Adapun perjanjian yang dimaksudkan di sini adalah kesepakatan antara seorang pemegang hak atas tanah untuk memberikan sesuatu hak lain (disebut hak yang membebani) di atas

¹² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan...., ibid.*, hal. 95.

tanah yang dihakinya (disebut hak yang dibebani) Hak atas tanah yang dapat dibebani dengan hak lain adalah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Sedangkan hak-hak atas tanah membebani hak milik adalah hak guna bangunan atau hak pakai. Seperti halnya didalam ketentuan Pasal 35 ayat (1) menentukan

“Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan bangunan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Perkataan “atas tanah yang bukan miliknya sendiri” tersebut di dalam pasal di atas menunjukkan bahwa hak guna bangunan dapat terjadi di atas milik orang/pihak lain. Kemungkinan pemilikan hak guna bangunan dalam pengertian ini dapat terjadi apabila memperoleh persetujuan dari pemilik tanah dimaksud. Hal mana persetujuannya dituangkan dalam surat perjanjian. Dalam hal ini pula hak guna usaha tidak pernah terjadi karena perjanjian.

Hak guna usaha dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional merupakan hak yang berasal sistem hukum asing yang kemudian dimasukkan sebagai salah satu hak atas tanah.¹³ Pengambilannya dari unsur asing ini diperlukan karena hukum adat sebagai sumber pembentukan Hukum Tanah Nasional tidak mengenal hak semacam hak guna usaha, sedangkan sistemnya diperlukan dalam rangka lalu lintas pembangunan perekonomian yang modern. Karena sifatnya, hukum adat hanya cocok untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tradisional yang terbatas. Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum tanah nasional tersebut disamping hukum adat, terdapat lembaga-lembaga hukum asing yang dimasukkan menjadi Hukum Tanah Nasional. Kebijakan ini sesuai dengan maksud dan tujuan UUPA untuk memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur. Di samping itu, harus pula sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta dapat memenuhi keperluan menurut permintaan zaman. Hak guna usaha diadakan untuk memenuhi maksud ini.

Sebagai Negara agraris, untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, maka pembangunan ekonomi nasional masih ditekankan pada sektor pertanian. Sebagaimana diketahui bahwa rata-rata pemilikan tanah pertanian oleh petani sangat kecil, yang hasilnya sering kali hanya cukup memenuhi kebutuhan pribadi dan

¹³ Boedi Harsono, *ibid.*, hal. 207-208.

keluarga pemilik tanah sehari-hari. Kondisi ini jelas tidak memungkinkan terwujudnya maksud pembangunan ekonomi dalam rangka mewujudkan kemakmuran. Oleh karena diperlukan kebijakan Untuk perusahaan tanah dalam skala yang luas, yaitu dengan menciptakan lembaga hukum baru yang dinamakan hak guna usaha. Jelaslah di sini bahwa hak guna usaha merupakan kebijakan politik yang diambil oleh Pemerintah untuk mewujudkan cita-cita bangsa, yaitu masyarakat adil dan makmur. Berdasarkan pemikiran demikian, sebenarnya hak guna usaha mempunyai kedudukan yang strategis bagi pembangunan ekonomi nasional, yang pada kenyataannya mempunyai resistensi yang tinggi dalam menghadapi fluktuasi dinamika perkembangan di segala bidang, sehingga sektor ini mampu bertahan bahkan menunjukkan peningkatan produk pada saat sektor-sektor lain mengalami kemunduran.

II. 2. Ketentuan Pemberian Hak Guna Usaha :

II.2.1. Subyek Hak Guna Usaha

Subyek hak guna usaha ditentukan dalam Pasal 30 ayat (1) UUPA jis. Pasal 2 PP Nomor 40 Tahun 1996 dan Pasal 17 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999), yaitu:

- 1). Warga Negara Indonesia;
- 2). Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam masalah subyek hukum ini, syarat kewarganegaraan dikedepankan, di mana orang asing tidak diperbolehkan untuk mempunyai hak guna usaha. Adapun mengenai badan hukum ditentukan bahwa hanya badan-badan hukum yang tunduk pada hukum nasional yang boleh mempunyai hak. Badan hukum ini bisa berbentuk badan hukum biasa, badan hukum berbentuk saham patungan yaitu perusahaan yang menggunakan penanaman modal asing, bisa juga badan hukum yang menggunakan modal dalam negeri. Untuk badan hukum yang bermodal asing hanya dapat diberikan hak guna usaha bilamana menurut undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana diperlukan hal itu, dan badan hukum ini harus didirikan menurut hukum yang berlaku di Indonesia dan harus mempunyai kedudukan di Indonesia. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan, bahwa apabila pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud diatas maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun pemegang hak harus melepaskan haknya atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Dengan demikian apabila orang yang

mempunyai hak guna usaha kehilangan kewarganegaraan Indonesianya, maka orang tersebut tidak bisa memegang hak guna usaha lagi, begitu pula suatu badan hukum, apabila badan hukum tersebut kedudukannya dipindahkan ke luar negeri, maka haknya harus dilepaskan. Sedangkan dalam ayat (3) dinyatakan bahwa jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dalam ayat (3) ini terkandung sanksi atas tidak ditaatinya apa yang ditentukan dalam ayat (2), sehingga hak guna usaha tersebut akan menjadi hapus karena hukum, apabila pemegang hak tidak memenuhi syarat lagi dan tidak mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat atau melepaskannya dalam waktu 1 (satu) tahun. Dengan hapusnya hak guna usaha dimaksud, hak-hak dan pihak lain yang terdapat atas tanah yang bersangkutan tidak turut hapus dengan sendirinya, hak-hak pihak ketiga ini dilindungi dan diindahkan. Misalnya hak dari seorang pemegang hak tanggungan yang dibebani atas tanah yang menjadi hapus ini tetap diindahkan.

II.2.2 Obyek Hak Guna Usaha

Yang menjadi obyek Hak Guna Usaha adalah:

- 1). Tanah Negara (Pasal 28 UUPA jo. Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 4 Tahun 1996).
- 2). Apabila tanah yang akan dijadikan obyek hak guna usaha tersebut merupakan kawasan hutan yang dapat dikonversi, maka terhadap tanah tersebut perlu dimintakan dulu pelepasan kawasan hutan dan Menteri Kehutanan (Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 40 Tahun 1996);
- 3). Apabila tanah yang akan dijadikan obyek hak guna usaha adalah tanah yang sudah mempunyai hak, maka hak tersebut harus dilepaskan terlebih dulu (Pasal 4 ayat (3) PP Nomor 40 Tahun 1996);
- 4). Dalam hal tanah yang dimohon terdapat tanaman dan atau bangunan milik orang lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, maka pemilik tanaman atau bangunan tersebut harus mendapat ganti rugi dari pemegang hak baru. (Pasal 4 ayat (4) PP Nomor 40 Tahun 1996);
- 5). Dalam hal tanah yang dimohon adalah tanah ulayat, maka pemohon hak guna usaha harus mengadakan perjanjian dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat mengenal penyerahan penggunaan tanah ulayat dimaksud untuk jangka waktu tertentu, sehingga apabila jangka waktu itu habis, atau tanahnya sudah tidak

dipergunakan lagi atau diterlantarkan maka hak guna usaha itu hapus, dan penggunaan tanah selanjutnya harus mendapat persetujuan baru dan masyarakat adat setempat, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999.

Selain itu masalah yang berkaitan dengan tanah, adalah tentang izin lokasi, di mana berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1993, permohonan harus diajukan melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten setempat dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan, yang selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 diubah pengajuan izin lokasi diajukan melalui Bupati Kepala Daerah setempat, yang datanya akan diolah berdasarkan data dari Kantor Pertanahan dan Surat Keputusannya akan ditandatangani oleh Bupati berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999.

Mengenai pembatasan luas maksimum, berdasarkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, batas luas maksimum penguasaan tanah yang dapat diberikan izin lokasi untuk Hak Guna Usaha dibidang perkebunan untuk semua komoditas kecuali tebu batas maksimumnya untuk satu propinsi 20.000 ha, sedangkan untuk tebu luasnya 60.000 ha, sedangkan untuk hak guna usaha bidang tambak, luas maksimumnya dalam satu propinsi di wilayah pulau Jawa 100 ha dan diluar pulau Jawa 200 ha. Adapun batas luas maksimum penguasaan tanah untuk skala besar yang mencakup seluruh Wilayah Indonesia untuk semua komoditas kecuali tebu batas luas maksimumnya 100.000 ha dan untuk komoditas tebu 150.000 ha. Sedangkan luas yang dapat diberikan Hak Guna Usaha paling sedikit 5 (lima) hektar, dan luas maksimum yang dapat diberikan Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah luas 25 (dua puluh lima) hektar, sedangkan luas maksimum yang dapat diberikan kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan pertimbangan dari pejabat yang berwenang dibidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan (Pasal 5 PP 40/96).

II.2.3 Jangka Waktu, Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa “hak guna usaha diberikan untuk paling lama 25 tahun.” Hal

tersebut disebabkan oleh karena Hak Guna Usaha ini lazimnya diberikan untuk tujuan pertanian besar, maka diperlukan jangka waktu yang cukup lama bagi tanam-tanaman yang berumur panjang supaya dapat memberikan hasil mengingat adanya investasi modal yang besar, maka pihak pengusaha hanya akan berani menanam modalnya itu jika ada kepastian tentang jangka waktu berusaha. Sedangkan dalam ayat (2) nya dinyatakan bahwa “untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha paling lama 35 tahun.” Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan "atas permintaan Pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) Pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.”

Kemungkinan untuk memperpanjang hak ini ditentukan secara tegas, bilamana jangka waktu 25 tahun atau 35 tahun ini kelak dipandang tidak mencukupi dapatlah diadakan perpanjangan dengan jangka waktu selama-lamanya 25 tahun. Untuk mendapatkan perpanjangan ini, pemegang hak harus mengajukan permohonan perpanjangan haknya. Dan dalam perpanjangan ini keadaan perusahaannya akan dijadikan bahan pertimbangan apakah permohonan perpanjangan dimaksud dapat dikabulkan atau tidak. Kemudian dalam pelaksanaannya berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan bahwa “sesudah jangka waktu hak guna usaha dan perpanjangannya berakhir, maka kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan hak guna usaha di atas tanah yang sama.”

II.2.4 Peralihan dan Pembebanan Hak

Berdasarkan Pasal 28 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 jo. Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan bahwa hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan, hal ini bisa dilaksanakan melalui jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, hibah dan pewarisan. Peralihan hak guna usaha ini harus didaftar di Kantor Pertanahan. Karena hak guna usaha dapat dialihkan dan dapat beralih kepada orang lain, maka dapatlah dikemukakan bahwa hak ini bersifat hak kebendaan, sehingga hak ini bisa dijadikan jaminan hutang.

Mengenai peralihan hak guna usaha yang disebabkan jual beli, harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta. Hal ini diatur dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Pasal 98 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, dan peralihan ini baru bisa dilakukan setelah adanya izin peralihan dan Menteri Negara, yang dalam hal

ini Kepala Badan Pertanahan Nasional. Di samping hak guna usaha dapat dialihkan, juga dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, ketentuan mengenai pembebanan Hak Tanggungan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1996.

II.2.5 Hapusnya Hak Guna Usaha

Hak guna usaha dapat hapus karena hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Jo. Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu karena sebagai berikut:

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
- 2) Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena;
- 3) Tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasa 13 dan/atau Pasal 14;
- 4) Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- 5) Dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya, sebelum jangka waktunya berakhir;
- 6) Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- 7) Diterlantarkan;
- 8) Tanahnya musnah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Pasal 12 menyatakan bahwa Menteri Pertanian dapat mengusulkan kepada instansi yang berwenang pada bidang Pertanahan untuk menghapus Hak Guna Usaha, apabila menurut penilaian Menteri Pertanian Hak Guna Usaha yang bersangkutan tidak dimanfaatkan sesuai rencana yang dipersyaratkan dan ditelantarkan selama 3 (tiga) tahun berturut-turut sejak diberikan Hak Guna Usaha yang bersangkutan. Adapun pembinaan dan pengawasan terhadap usaha perkebunan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dan Kabupaten atau Kota sesuai peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007, dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 41 dinyatakan pada intinya terhadap perusahaan perkebunan yang telah memperoleh IUP, IUP-B, IUP-P tidak melaksanakan kewajiban-kewajibannya dapat diberikan peringatan paling banyak 3 (tiga) kali masing-masing dalam tenggang waktu 4 (empat) bulan, dan apabila dalam

3 (tiga) kali peringatan tidak diindahkan maka IUP, IUP-B, IUP-P perusahaan bersangkutan dicabut, kemudian diusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut Hak Guna Usahanya.

Pengusulan pencabutan Hak Guna Usaha tersebut dilakukan oleh Menteri Pertanian atas usul Gubernur atau Bupati/Walikota.

II.2.6 Kewenangan Pemberian Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah. Oleh karena Hak Guna Usaha hanya diberikan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, maka dalam perolehannya hanya dapat dilakukan melalui Penetapan Pemerintah. Dengan demikian, yang berwenang memberikan hak guna usaha ini adalah Pemerintah.

Dalam pelaksanaannya, mengenai kewenangan pemberian Hak Guna Usaha semula berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 telah ditetapkan kewenangan Kantor Wilayah BPN (dahulu Gubernur Kepala Daerah) terbatas pada tanah yang luasnya tidak lebih dan 25 ha dan peruntukannya bukan untuk tanaman keras. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1990 kewenangan tersebut ditingkatkan dari yang tadinya dengan luasan 25 ha. menjadi luas 100 ha dengan jangka waktu sebagaimana diatur dalam UUPA. Kemudian, berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993, ditentukan bahwa batas maksimum yang dapat diberikan Kantor Wilayah BPN Provinsi ialah 200 ha, sedangkan luas yang lebih dan 200 ha merupakan kewenangan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Selanjutnya diubah dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara, namun untuk hak guna usaha tidak mengalami perubahan, dengan kata lain yang menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional Pusat, ialah untuk tanah yang luasnya Lebih dari 200 ha, sedangkan untuk tanah yang luasnya di bawah 200 ha, menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

Namun dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I. Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu menggantikan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang

Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, maka kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah mengalami perubahan yaitu luasannya menjadi tidak lebih dari 1.000.000 m² (satu juta meter persegi) (Pasal 7).

II.2.7 Tata Cara Pemberian Hak Guna Usaha

Permohonan Hak Guna Usaha diajukan secara tertulis kepada Menteri (sekarang Kepala BPN) melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setempat dengan tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan (Pasal 18 PMA/KBPN Nomor 3 Tahun 1999 jo. Pasal 20 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999):

- a. Permohonan tersebut memuat keterangan mengenai identitas pemohon, keterangan mengenai data fisik dan yuridis tanahnya, serta keterangan lain yang dianggap perlu.
- b. Permohonan dimaksud juga harus dilampirkan (Pasal 19 PMNA/KBPN 9 Tahun 1999) dengan persyaratan:
 1. fotokopi identitas permohonan atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum.
 2. rencana perusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang.
 3. Izin lokasi atau surat penunjukkan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
 4. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.
 5. Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu.

II.2.8 Hak Guna Usaha Bagi Penanaman Modal

Dalam rangka meningkatkan gairah dan iklim investasi, pemerintah memberikan fasilitas hak atas tanah kepada modal asing. Hal ini diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1980 tentang Pemanfaatan Tanah Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal

Asing. Keputusan ini menyebutkan bahwa, hak guna usaha dalam rangka penanaman modal asing dipegang oleh peserta Indonesia atas nama badan hukum peserta Indonesia dalam usaha patungan yang bersangkutan. Jika dalam usaha patungan tersebut terdapat lebih dari satu peserta Indonesia, maka dapat dipilih nama salah satu peserta Indonesia tersebut. Permohonan untuk memperoleh hak guna usaha harus diajukan oleh peserta Indonesia yang dapat diperoleh dalam jangka waktu 35 tahun dengan kemungkinan diperpanjang paling lama menjadi 60 tahun.

Peserta Indonesia, yang memegang hak guna usaha yang dapat menyerahkan tanah hak guna usahanya dalam bentuk serah terima kepada usaha patungan dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Serah pakai tanah hak guna usaha berlaku untuk jangka waktu selama berlangsungnya usaha patungan, akan tetapi tidak boleh melebihi jangka waktu berlakunya hak guna usaha yang bersangkutan.
- b. Untuk serah terima pakai hak guna usaha tersebut pemegang hak guna usaha dapat memperoleh nilai pengganti sebesar nilai kumulatif pengganti pemanfaatan tanah hak guna usaha yang bersangkutan dan dapat memasukkan jumlah tersebut sekaligus atau secara bertahap ke dalam usaha patungan sebagai penyertaan modal.
- c. Usaha patungan berkewajiban mengusahakan dengan baik tanah hak guna usaha yang diserahkan sesuai dengan kelayakan usaha.
- d. Apabila tanah hak guna usaha yang diserahkan-pakaikan itu dinilai tidak diusahakan dengan baik, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan izin Ketua BKPM pihak peserta Indonesia pemegang hak guna usaha yang bersangkutan dapat membatalkan kerjasama serah pakai tersebut.
- e. Serah pakai tanah hak guna usaha tersebut tidak boleh dibatalkan secara sepihak oleh pemegang hak guna usaha, selama usaha patungan yang bersangkutan memenuhi kewajiban kepada pemerintah maupun kepada pemegang hak guna usaha.

Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 1980 dicabut dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Dalam Pasal 1 ayat (4) disebutkan bahwa; hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun sepanjang perusahaan yang bersangkutan masih menjalankan usahanya dengan baik dan dapat diperbaharui.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha yang dipegang oleh perusahaan patungan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa, dalam hal perusahaan patungan memerlukan tanah untuk keperluan emplasmen, bangunan pabrik, gudang, perumahan karyawan dan bangunan-bangunan lainnya, maka kepada pengusaha patungan tersebut dapat diberikan hak guna bangunan atas tanah yang bersangkutan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan ketentuan tanah yang dimohon tersebut terletak di luar areal yang sudah ada Hak Guna Usahnya. Pada ayat (2), dalam hal tanah yang dikehendaki untuk diberikan hak guna bangunan atas nama perusahaan patungan tersebut termasuk dalam areal yang sudah ada hak guna usahanya, maka status haknya harus tetap hak guna usaha dan tidak dapat diberikan hak guna bangunan.

Mengenai tanah-tanah perkebunan, Pasal 6 menyebutkan bahwa perusahaan penanaman modal asing yang memiliki/menguasai tanah-tanah perkebunan yang dikembalikan kepemilikannya/pengusahaannya berdasarkan Instruksi Kabinet Ampera Nomor 28/U/IN/17/1966 dan yang status haknya sudah dan/atau memohon hak baru dengan ketentuan mengubah statusnya menjadi perusahaan patungan dengan pihak Indonesia.

Pelaksanaan lebih lanjut mengenai hak guna usaha ini telah ada sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah. Diketahui bahwa pemberian hak atas tanah berkaitan dengan subjek dan objek serta proses yang terjadi dalam pemberian hak tersebut, termasuk pada pemberian HGU. Subjek HGU yang diatur di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, menyebutkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah (a) warga negara Indonesia; (b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetiarto¹⁴ mengatakan bahwa di Indonesia diperlukan sistem *inkorporasi* dan juga prinsip *legal seat* dan *real seat* (tempat kedudukan menurut hukum dan menurut keadaan sebenarnya).

¹⁴ Soedargo Gautama & Ellyda T. Soetiarto, *Komentar atas Peraturan-Peraturan Pokok Undang-Undang Pokok Agraria (1960) tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Hak Tanggungan, Rumah Tinggal untuk Orang Asing dan Rumah Susun*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 1997. Hlm.3

Namun muncul pertanyaan, bagaimana bila pemegang HGU tersebut beralih menjadi warga negara lain atau status badan hukum tersebut telah berubah, atau apabila kepemilikan suatu Perseroan telah beralih ke tangan pihak asing? Kemudian, bagaimanakah status HGU nya?

Menurut Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetiarto,¹⁵ berlaku teori ketiga tentang status badan hukum, yaitu teori siapa yang memegang *managing control*, pengawasan atas manajemen dan kontrol atas Perseroan yang bersangkutan. Jika jatuh semua dalam tangan asing, maka Perseroan dipandang sebagai badan hukum asing. Dengan demikian maka harus melepaskan HGU yang telah dimilikinya semula sesuai dengan ketentuan Pasal 3 PP Nomor 40 Tahun 1996. Jika tidak dilakukan pelepasan dalam jangka waktu 1 tahun setelah perubahan status dari pemegangnya, maka karena hukum HGU bersangkutan menjadi hapus dan statusnya kembali menjadi tanah negara.¹⁶

III. Pelaksanaan Kebijakan Sektor Perkebunan di Indonesia

III.1 Sejarah Perkebunan di Indonesia

Sub sektor perkebunan dalam pembangunan nasional memegang peranan yang penting, selain bertujuan untuk meningkatkan pendapatan petani, sub sektor ini juga menjadi penyumbang devisa dan penyedia lapangan kerja. Devisa yang dihasilkan dari sub sektor perkebunan menunjukkan perkembangan yang menggemblirakan. Lagi pula, perkebunan memiliki potensi dan keunggulan untuk dikembangkan sebagai salah satu penggerak perekonomian Indonesia yang terpuruk sebagai akibat terjadi krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 lalu.

Seiring dengan berlangsungnya orde reformasi dewasa ini, Pembangunan sub sektor perkebunan mengalami hambatan sebagai akibat adanya penguasaan tanah perkebunan oleh rakyat maupun penjarahan produk-produk perkebunannya. Akibat perbuatan tersebut, bisa diperkirakan besarnya kerugian yang dialami oleh sub sektor perkebunan. Hal ini tentu menjadikan keprihatinan berbagai pihak, di mana ditengah-tengah gencarnya tuntutan untuk menegakkan supremasi hukum, telah terjadi perbuatan yang melawan hukum yang bahkan dilakukan oleh rakyat. Data pada Direktorat Proteksi, Direktorat Jenderal Perkebunan tahun 2000, menunjukkan bahwa luas tanah perkebunan yang dikuasai oleh rakyat sebesar 168.881 Ha. Maraknya

¹⁵ *ibid.*, hlm. 4

¹⁶ *ibid.*

perbuatan melanggar hukum tersebut dapat menciptakan suasana tidak adanya kepastian hukum terhadap hak atas tanah serta keamanan berusaha. Oleh karena itu, keadaan ini perlu segera ditangani.

Negara Indonesia yang sebagian besar wilayahnya merupakan tanah yang subur, sejak dahulu sub sektor perkebunan menjadi pilihan dalam menopang perekonomian Negara. Pada jaman kolonial Belanda, sub sektor ini tumbuh dengan pesat, sehingga berdiri perusahaan-perusahaan perkebunan besar. Adapun tujuannya adalah untuk menghasilkan devisa. Keberhasilan pembangunan sub sektor perkebunan ini ternyata mampu meningkatkan pembangunan Negara Belanda. Pada jaman kolonial, usaha Perkebunan ditujukan untuk menghasilkan komoditas ekspor seperti gula, kopi, teh, kina, karet, tembakau, rempah-rempah dan sebagainya.

Pembangunan perkebunan pada masa itu menggunakan sistem Tanam Paksa (*cultuur stelsel*) dengan memanfaatkan tanah yang subur dan tenaga kerja yang murah. Dengan sistem ini pengusaha perkebunan memperoleh keuntungan yang besar. Pada tahun 1870, Pemerintah kolonial memberlakukan *Agrarische Wet*, yang memungkinkan pengusaha perkebunan memperoleh konsesi tanah dalam waktu yang relatif lama (75 tahun). Dengan kebijakan pemerintah ini maka perusahaan-perusahaan perkebunan besar semakin berkembang dengan pesat. Pada tahun 1930, tercatat tidak kurang dari 180 pabrik yang mengolah hasil perkebunan dan mempekerjakan tidak kurang dari 800 ribu tenaga kerja. Jumlah ini pada tahun 1938 berkembang menjadi 2400 usaha perkebunan, dengan jumlah luas tanah sekitar 2,5 juta ha. Keadaan perkembangan pembangunan perkebunan ini mengalami penurunan pada masa pendudukan Bala Tentara Jepang. Menginjak jaman kemerdekaan, mulai muncul permasalahan perkebunan sebagai akibat terbelengkalainya perusahaan perkebunan pada masa pendudukan Bala Tentara Jepang tersebut. Pada saat ini banyak terjadi pengalihan hak tanah yang diusahakan sebagai perkebunan. Berkenaan dengan kondisi politik pada saat itu, pembenahan kebijakan di sub sektor perkebunan baru dapat dirintis pada tahun 1956. Pokok-pokok kebijakan yuridis yang ditempuh, secara normatif dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Pengawasan Pemindehan Hak atas Tanah Perkebunan

Kebijakan ini tertuang dalam UU Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindehan Hak Atas Tanah Perkebunan. Mengingat fungsi perusahaan perkebunan yang sangat besar bagi pembangunan perekonomian Negara maka

pemindahan tanah perkebunan perlu diatur dan diawasi. Hal ini dimaksudkan agar pengusahaan perkebunan dapat terjamin dengan baik.

Setelah kemerdekaan Indonesia maka timbul permasalahan dibidang kewarganegaraan. Hal tersebut banyak dialami oleh Golongan Eropa dan Golongan Timur Asing. Terlebih pada waktu menjelang dan sesudah dibatalkannya hubungan Indonesia dengan Belanda berdasarkan Konferensi Meja Bundar. Demikian pula perusahaan-perusahaan milik pemerintah Belanda. Lahirnya kemerdekaan Indonesia menjadikan eksistensi perusahaan tersebut secara otomatis harus menyesuaikan dengan Pemerintahan yang baru merdeka. Dengan keadaan yang demikian ini mengharuskan Negara untuk mengawasi pemindahan-pemindahan perusahaan perkebunan agar pelaksanaannya tidak merugikan kepentingan Negara. Hal ini mengingat sub sektor perkebunan merupakan tulang punggung pembangunan ekonomi nasional yang Penting.

b. Penguasaan Tanah-tanah Perkebunan Milik Belanda

Bahwa demi kepentingan Negara maka dianggap perlu untuk diambil kebijakan politis berupa penguasaan perusahaan-perusahaan perkebunan milik Belanda. Kebijakan ini tertuang dalam PP Nomor 24 Tahun 1958 yang antara lain menyatakan perusahaan-perusahaan perkebunan/pertanian milik Belanda termasuk yang dimiliki Belanda bersama-sama dengan Pemerintah Republik Indonesia atau warga Negara Indonesia, beserta pabrik-pabriknya dikuasai seluruhnya oleh Pemerintah Indonesia.

Pemerintah menganggap perlu mengambil kebijakan yang besar dalam bidang perkebunan. Pemilikan usaha perkebunan oleh orang maupun pemerintah asing dinilai tidak sesuai dengan alam kemerdekaan, dan cita-cita bangsa.

c. Pengelolaan Tanah Perkebunan

Sebagai akibat dari keadaan politik pasca kemerdekaan maupun sebagai kondisi pemerintahan pada zaman Pendudukan Bala Tentara Jepang, banyak tanah-tanah perkebunan yang pengusahaannya tidak efektif bahkan terlantar. Oleh karena itu banyak terjadi penguasaan tanah-tanah perkebunan oleh rakyat sebagai akibat ditinggalkan ataupun diterlantarkan oleh pemiliknya. Untuk mencegah hal tersebut dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 pada bagian konsiderannya menyatakan antara lain perlu diambil tindakan-tindakan terhadap tanah-tanah perusahaan perkebunan, yang kini keadaan perusahannya adalah sedemikian rupa hingga tidak mungkin diusahakan kembali secara yang layak, atau yang kini belum

dusahakan, atau tidak diusahakan kembali sebagaimana mestinya, sehingga dalam rangka pencegahan tersebut dalam Pasal 1 Undang-undang ini menentukan apabila keadaan perusahaan perkebunan besar keadaanya sedemikian rupa, menurut pertimbangan Menteri Pertanian tidak mungkin diusahakan kembali secara yang layak, tidak akan diperpanjang atau diperbaharui.

Kebijakan ini merupakan dasar meletakkan kewajiban tanah perkebunan harus dikelola/diusahakan secara baik. Apabila kewajiban ini tidak dipenuhi maka hak atas tanahnya tidak diperpanjang atau diperbaharui, bahkan hak atas tanah yang masih berlangsung dapat dicabut.

Kewajiban untuk mengusahakan secara baik ini dimasukan kembali dalam ketentuan Pasal 28 ayat (1) huruf a PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999. Kewajiban ini juga merupakan implementasi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 13 ayat (1) yaitu:

"Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan."

"Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."

Jelaslah bahwa penguasaan tanah pertanian harus disertai pengusahaan yang optimal agar dicapai hasil yang optimal pula, dengan berkewajiban memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya.

C. II Kebijakan Perkebunan di Era Reformasi

Perkembangan sektor usaha perkebunan, terutama sektor usaha perkebunan swasta harus diakui tidak berjalan begitu baik. Hal tersebut disebabkan karena banyaknya permasalahan yang timbul seperti, produksi macet, tanaman tidak sesuai, dan upah tenaga kerja yang rendah. Masalah lain yang tidak kalah rumitnya adalah lahan diduduki oleh rakyat maupun masalah yang timbul akibat lahan disewakan oleh pemegang HGU. Hal tersebut menjadikan HGU perkebunan menjadi objek sengketa sosial yang besar, berlarut-larut dan melibatkan banyak pihak serta dibutuhkan juga

kepedulian dan juga pengawasan dari pemerintah daerah.¹⁷ Di sisi lain pemegang HGU seringkali mengabaikan tanggung jawab sosialnya terhadap komunitas di sekitar areal perkebunan, menjadikan permasalahan menjadi semakin meruncing.¹⁸

Hasil pembangunan perkebunan menunjukkan kinerja subsektor perkebunan secara kuantitatif cukup berkembang. Peranan subsektor perkebunan dalam sumbangannya terhadap Produk Domestik Bruto dalam periode tahun 1970-1996 cenderung meningkat. Data dari Badan Pusat Statistik, berdasarkan harga yang berlaku, menunjukkan bahwa Produk Domestik Bruto (PDB) subsektor perkebunan tahun 1970 sebesar Rp. 6 756 juta dan tahun 1996 sebesar Rp. 50 528 juta. Angka di atas menunjukkan adanya pertumbuhan PDB sebesar 8.38 persen per tahun.¹⁹

Peranan subsektor perkebunan berdasarkan PDB tersebut erat kaitannya dengan perkembangan produksi komoditas perkebunan, terutama yang berasal dari lima komoditas utama perkebunan yaitu teh, kopi, kakao, karet dan kelapa sawit. Selama periode tahun 1970-1996, data dari Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan menunjukkan bahwa produksi untuk kelima komoditas utama perkebunan di atas tumbuh sekitar 7.26 persen per tahun. Produksi kelima komoditas perkebunan tersebut berasal dari Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Milik Negara (PBN) dan Perkebunan Swasta (PBS).²⁰

Lebih lanjut dapat disampaikan bahwa perkembangan produksi di atas ditentukan terutama oleh perkembangan luas areal, disamping produktivitas. Dalam periode tahun 1970-1996, perkembangan luas areal PR, PBN dan PBS untuk lima komoditas utama perkebunan meningkat 3.3 persen per tahun. Sedangkan pada sisi produktivitas, peningkatan produktivitas juga berlangsung. Sebagai contoh, produktivitas karet di PR pada tahun 1970 sekitar 0.53 ton/ha dan pada tahun 1996 mencapai 0.64 ton/ha.

Peranan penting lain dari subsektor perkebunan adalah dalam penyerapan tenaga kerja. Kinerja subsektor perkebunan dalam penyerapan tenaga kerja diperkirakan selalu mengalami peningkatan sejalan dengan perkembangan luas areal

¹⁷ Istiislam, dkk, *Implementasi Model Penyelesaian Kasus Tanah Perkebunan Akomodatif pada Kasus Tanah Banongan Situbondo*, Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Unibraw, 2000

¹⁸ Imam Koeswahyono & Tunggul Anshari Setianegara, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Universitas Negeri Malang Press, Malang, 2000

¹⁹ DR. Ir. Bambang Drajat, M.Ec, *Kinerja Subsektor Perkebunan Evaluasi Masa Lalu (1994-1998) dan Prospek Pada Era Perdagangan Bebas Dunia (2003-2008)*, Lembaga Riset Perkebunan Indonesia, http://www.ipard.com/art_perkebun/0060804dd.asp

²⁰ *ibid.*

perkebunan. Dengan menggunakan pendekatan indeks serapan tenaga kerja di perkebunan (*on farm*), jumlah serapan tenaga kerja di perkebunan untuk kelima komoditas utama perkebunan tahun 1970 sekitar 950 ribu orang, sedangkan pada tahun 1996 sekitar 3.9 juta orang. Hal ini berarti serapan tenaga kerja untuk kelima komoditas utama perkebunan di atas meningkat sekitar 5.9 persen per tahun. Untuk subsektor perkebunan secara keseluruhan, Pakpahan (2000) menyampaikan bahwa pada tahun 1994 jumlah tenaga kerja yang terserap mencapai 16.2 juta orang. Mereka terlibat di subsektor perkebunan sebagai pekerja/buruh perusahaan PBN dan PBS serta petani PR.

Subsektor perkebunan secara tradisional menghasilkan berbagai komoditas termasuk kelima komoditas utama di atas yang diperdagangkan secara internasional. Dengan demikian subsektor perkebunan juga berperan penting sebagai penghasil devisa. Pada periode tahun 1970-1996, penerimaan ekspor kelima komoditas utama perkebunan senantiasa meningkat. Pada tahun 1970, penerimaan ekspor dari kelima komoditas utama perkebunan di atas tercatat US\$ 308 juta dan pada tahun 1996 meningkat menjadi US\$ 3.8 milyar. Angka tersebut menunjukkan bahwa penerimaan ekspor selama periode 1970-1996 meningkat sekitar 10.6 persen per tahun.²¹

Subsektor perkebunan juga tercatat sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah melalui penerimaan pajak. Pemerintah antara lain menerapkan pajak impor, ekspor dan pajak pertambahan nilai pada beberapa komoditas perkebunan, termasuk komoditas primer utama, yaitu teh, kopi, kakao, karet dan minyak sawit. Khusus tentang pajak ekspor, saat ini penerimaan pajak ekspor hanya bersumber dari ekspor minyak kelapa sawit.²²

Melihat kenyataannya bahwa pada saat terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998 yang lalu, di mana hampir semua sendi sektor perekonomian mengalami imbas yang cukup besar dari krisis ekonomi dan kecenderungan terjadinya kemandekan, hal tersebut mendorong pemerintah untuk mencari sektor usaha yang mampu eksis dalam situasi krisis ekonomi tersebut. Akhirnya langkah yang ditempuh oleh pemerintah adalah melakukan upaya peningkatan di sektor perkebunan, baik kebun sawit, karet maupun kakao.

²¹ *ibid*

²² *ibid.*

Bercermin pada masa terjadinya krisis ekonomi dimana masyarakat petani di pedesaan menjadi salah satu komunitas yang tidak merasakan dampak dari krisis ekonomi tersebut, membuat pemerintah menjadi termotivasi untuk melakukan pembukaan lahan perkebunan, dengan cara memberikan kemudahan kepada para pengusaha yang memiliki modal yang cukup kuat untuk menanamkan modalnya di sektor usaha perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit.

Pemberian fasilitas berupa kemudahan kepada semua pengusaha yang bergerak di sektor usaha perkebunan, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa, usaha perkebunan dapat dilakukan di seluruh wilayah Indonesia oleh pelaku usaha perkebunan baik pekebun maupun usaha perkebunan (ayat (1)). Badan hukum asing atau perorangan warga negara asing yang melakukan usaha perkebunan dengan membentuk badan hukum Indonesia (ayat (2)). Badan hukum asing atau perorangan warga negara asing yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dikenakan sanksi berupa larangan membuka usaha perkebunan (ayat (3)).

Pemerintah juga memberikan perhatian khusus kepada badan hukum atau warga negara asing yang ingin membuka usaha di sektor perkebunan, namun menemui kendala dalam permodalan, maka pemerintah dapat melakukan pembinaan. Ketentuan ini sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 UU Nomor 18 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa pengalihan badan hukum pelaku usaha perkebunan yang belum terbuka dan/atau mengalami kepailitan kepada badan hukum asing terlebih dahulu harus mendapat saran dan pertimbangan dari menteri (ayat (1)). Saran dan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) didasarkan pada kepentingan nasional (ayat (2)).

III. 2.1 Perizinan Usaha Perkebunan

Sektor usaha perkebunan memiliki dimensi yang luas, karena usaha perkebunan dapat juga berbentuk usaha budi daya yang terkait dengan tanaman serta dapat pula berupa usaha berbentuk industri pengolahan hasil perkebunan. Selain itu, usaha perkebunan juga merupakan usaha yang memiliki dimensi ekonomi yang sangat luas, karena dapat membuka lapangan pekerjaan yang besar dan juga sebagai penyumbang pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam Pasal 15 UU Nomor 18 Tahun 2004 disebutkan bahwa usaha perkebunan terdiri atas usaha budi daya tanaman perkebunan dan/atau usaha industri

pengolahan hasil perkebunan (ayat (1)). Usaha budi daya tanaman perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan serangkaian kegiatan pratanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan, dan sortasi (Pasal (2)). Usaha industri pengolahan hasil perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan kegiatan pengolahan yang bahan baku utamanya hasil perkebunan untuk memperoleh nilai tambah (ayat (3)). Industri pengolahan hasil perkebunan merupakan pengolahan hasil perkebunan yang bahan bakunya karena menurut sifat dan karakteristiknya tidak dapat dipisahkan dengan usaha budi daya tanaman perkebunan terdiri dari gula pasir tebu, teh hitam, dan teh hijau serta ekstraksi kelapa sawit (ayat (4)). Penambahan atau pengurangan jenis usaha industri pengolahan hasil perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan dalam peraturan pemerintah (ayat (5)). Khusus untuk jenis tanaman yang akan ditanam dalam perkebunan tersebut ditentukan sepenuhnya oleh Menteri yang mempunyai kewenangan untuk itu.

Hal tersebut sejalan dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 16 UU Nomor 18 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa jenis tanaman perkebunan pada usaha budi daya tanaman perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) ditetapkan oleh menteri. Selain penentuan jenis tanaman yang akan ditanam dalam usaha budi daya perkebunan tersebut, ketentuan ini juga mengatur mengenai kewajiban perizinan perkebunan bagi pelaku usaha perkebunan dengan luasan tertentu.

Dalam Pasal 17 UU Nomor 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, setiap pelaku usaha budi daya tanaman perkebunan dengan luasan tanah tertentu dan/atau usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas pabrik tertentu wajib memiliki izin usaha perkebunan (ayat (1)). Kewajiban memperoleh izin usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikecualikan bagi pekebun (ayat (2)). Luasan tanah tertentu untuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh menteri berdasarkan jenis tanaman, teknologi, tenaga kerja, dan modal (ayat (3)). Usaha industri pengolahan hasil perkebunan harus dapat menjamin ketersediaan bahan bakunya dengan mengusahakan budi daya tanaman perkebunan sendiri, melakukan kemitraan dengan pekebun, perusahaan perkebunan, dan/atau bahan baku dari sumber lainnya (ayat (4)).

Izin usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan oleh gubernur untuk wilayah lintas kabupaten/kota dan bupati/walikota untuk wilayah kabupaten/kota (ayat (5)). Pelaku usaha perkebunan yang telah mendapat izin usaha perkebunan wajib menyampaikan laporan perkembangan usahanya secara berkala

sekurang-kurangnya 1 tahun sekali kepada pemberi izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), (ayat (6)). Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pemberian izin usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) serta laporan perkembangan usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (6) ditetapkan oleh menteri (ayat (7)).

Apabila pelaku usaha ingin melakukan perluasan usaha perkebunan, maka perlu dilakukan melalui cara pola kemitraan dengan melibatkan masyarakat setempat atau yang lazim disebut perkebunan dengan sistem petani plasma. Dasar hukum pola kemitraan yang harus ditempuh oleh pengusaha perkebunan tersebut sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 17 ayat (3) UU Nomor 18 Tahun 2004.

III.2.2 Perlindungan Wilayah Geografis Penghasil Produk Perkebunan dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

Secara geografis wilayah-wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki sifat tanah, karakteristik tumbuhan dan satwa yang berbeda antara satu dengan yang lain. Keanekaragaman sifat kimiawi tanah, tumbuhan dan satwa juga menjadi faktor penentu hasil usaha perkebunan suatu daerah menjadi berbeda dengan daerah lainnya. Perbedaan itu pula yang akhirnya mempengaruhi terhadap hasil produk di bidang perkebunan, sehingga produk perkebunannya memiliki nilai produk yang spesifik.

Dalam Pasal 24 UU Nomor 18 Tahun 2004 menyatakan bahwa wilayah geografis yang menghasilkan produk perkebunan yang bersifat spesifik lokasi dilindungi kelestariannya dengan indikasi geografis (ayat (1)). Wilayah geografis yang sudah ditetapkan untuk dilindungi kelestariannya dengan indikasi geografis dilarang dialihfungsikan (ayat (2)). Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dikenakan sanksi berupa wajib membatalkan fungsi, yang bersangkutan wajib mengembalikan wilayah geografis kepada fungsi semula (ayat (3)). Ketentuan lebih lanjut mengenai wilayah geografis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) meliputi jenis tanaman perkebunan dan hubungannya dengan cita rasa spesifik hasil tanaman tersebut serta tata cara penetapan batas wilayah ditetapkan dengan peraturan pemerintah (ayat (4)).

Pelaku usaha perkebunan di dalam menjalankan pengembangannya diharapkan tetap menjaga keberlanjutannya, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil dalam jangka waktu yang lebih lama dengan tujuan agar terjadi pelestarian fungsi lingkungan perkebunan yang maksimal dan masyarakat pelaku pekebun yang

berada di sekitar areal perkebunan tersebut bersama-sama dengan perusahaan perkebunan dapat merasakan hasil yang maksimal.²³

Pasal 25 UU Nomor 18 Tahun 2004 menyatakan bahwa, setiap pelaku usaha perkebunan wajib memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah kerusakannya (ayat (1)). Untuk mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sebelum memperoleh izin usaha perkebunan, perusahaan perkebunan wajib :

- (a) membuat analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan hidup;
- (b) memiliki analisis dan manajemen resiko 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 pengelolaan lahan (ayat (2)).

Untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup dan menanggulangi kerusakannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), setelah memperoleh izin usaha perkebunan, perusahaan perkebunan wajib menerapkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup dan/atau analisis dan manajemen resiko lingkungan serta memantau penerapannya (ayat (3)). Setiap perusahaan perkebunan yang tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditolak permohonan izin usahanya (ayat (4)). Setiap perusahaan perkebunan yang telah memperoleh izin usaha perkebunan tetapi tidak menerapkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dicabut izinnya (ayat (5)).

Pasal 26 UU Nomor 18 Tahun 2004 juga melarang bagi setiap pelaku usaha perkebunan untuk membuka dan/atau mengolah lahan dengan pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

²³ Supriadi, S.H., M.Hum., *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 561.

BAB III

KONSEP KEBIJAKAN PERTANAHAN DALAM RANGKA MENDUKUNG PENGEMBANGAN SEKTOR USAHA PERKEBUNAN DI INDONESIA

Sebagaimana dijelaskan pada Bab sebelumnya mengenai tinjauan umum pemberian Hak Guna Usaha atas tanah di sektor perkebunan, maka pada Bab ini Penulis akan membahas sejauh mana kebijakan pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional. Penulis berpendapat bahwa perlu dijabarkan konsep kebijakan pertanahan dalam rangka mendukung pengembangan sektor usaha perkebunan di Indonesia dalam bentuk pembahasan, sebagai berikut :

I. Orientasi Perekonomian Agraris di Indonesia

Semangat membangun landasan ekonomis negeri agraris tidak pernah pudar meskipun mengalami berbagai permasalahan, terutama dalam kaitannya dengan suasana politik pada era kemerdekaan. subsektor perkebunan merupakan salah satu bisnis strategis dan andalan dalam perekonomian Indonesia, bahkan pada masa krisis ekonomi. Agribisnis subsektor ini mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap stabilitas ekonomi makro, pertumbuhan, penciptaan lapangan kerja, penerimaan devisa dari ekspor, dan sumber bahan baku bagi industri hilir hasil pertanian.

Perkembangan teknologi baik pada industri hulu dan hilir perkebunan akan sangat berpengaruh terhadap kinerja subsektor perkebunan. Dari aspek pemasaran, implementasi liberalisasi perdagangan diyakini akan berpengaruh terhadap kinerja perkebunan. Berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pola pengembangan perkebunan dan otonomi daerah tentu akan sangat mewarnai keberhasilan subsektor perkebunan pada masa mendatang. Namun demikian yang tidak kalah pentingnya untuk menjadi perhatian adalah kebutuhan akan tanah baik oleh petani setempat maupun investor yang akan dipergunakan sebagai modal dasar pelaksanaan kegiatan usaha di sektor perkebunan. Oleh sebab itu, sangatlah wajar apabila dalam melaksanakan kegiatan usahanya, para pelaku usaha di sektor perkebunan, sangat membutuhkan dukungan dalam bentuk pengaturan kebijakan di bidang pertanahan yang dapat memberikan ketenangan berusaha dan kepastian hukum.

Hal itu jugalah yang melandasi pemerintah dalam mengambil kebijakan bahwa kepentingan memajukan kesejahteraan rakyat tani pedesaan adalah esensi utama diundangkannya UUPA¹, yang semangat revolusionernya didokumentasikan sebagai konsideran atas terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 169/1963 tertanggal 26 Agustus 1963 tentang Penetapan 24 September sebagai Hari Tani.

Dinamika perjalanan politik agraria Indonesia diawali ketika masa penjajahan Belanda dimana hukum agraria yang diberlakukan secara efektif bersumber pada *Agrarische Wet* (1870). Penempatan tanah dan sumber-sumber agraria lain yang dimiliki Indonesia ditempatkan sebagai “milik” dari pemerintah Belanda. Azas *domein verklaring*² yang melekat kuat pada *Agrarische Wet* menjadi kunci utama penguasaan tanah milik rakyat Indonesia sebelum masa kemerdekaan.

Salah satu isinya yang penting adalah Gubernur Jenderal dapat menerbitkan hak *erfpacht* selama 75 tahun di atas tanah yang diklaim sebagai milik negara (*eigendom*). Dengan diberlakukannya *Agrarische Wet 1870* yang menyatakan “semua tanah yang tidak terbukti sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) adalah tanah milik negara (*domein*)” (Pasal 1). Telah menjadikan prinsip *domein verklaring* diterapkan pada kebijakan setingkat undang-undang.³

Ketika masa penjajahan berakhir, Republik Indonesia baru pada tahun 1960 memiliki undang-undang sendiri yang mengatur mengenai agraria, yang dimaksudkan untuk mengakhiri politik agraria yang merupakan produk pemerintah kolonial. Tanggal 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

UUPA adalah anti kapitalisme dan sebaliknya ia memiliki semangat kerakyatan (populis). Cita-cita UUPA adalah menciptakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agraria yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat petani. Terdapat tiga konsep dasar dalam UUPA, (1) Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat,

¹ Budi Harsono, “*Undang-Undang Pokok Agraria : Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya*”, Djambatan, Jakarta, Cetakan Kedua, 1968, hlm. 1-9

² Esensi dari azas *domein verklaring* adalah semua tanah di negeri jajahan yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya berdasarkan pembuktian hukum Barat, maka tanah itu dinyatakan sebagai tanah milik negara (kerajaan) Belanda.

³ Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *Land Tenure Problem in Indonesia – The Need for Reform*, hasil penelitian bertema “*Land Tenure and Law: Its Impact to Livelihood in Indonesia*” yang dipimpin oleh DR Carol Warren (Murdoch University) dan Anton Lucas (Flinders University), 2003

(2) Eksistensi dan wewenang negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam Hak Menguasai Negara atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (3) Pelaksanaan program *landreform*.⁴ Pemahaman yang sederhana atas pengertian reforma agraria sebenarnya mendasarkan pada proses distribusi yang adil atas suatu aset, dalam konteks ini adalah tanah. Tanah menjadi identitas simbolik bagi kebanyakan orang.

Dalam hukum tanah nasional, hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan memanfaatkan, maupun memungut segala manfaat dari tanah itu. Disadari bahwa tanah sebagai obyek hak mempunyai kedudukan yang penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia, dalam tata pergaulan masyarakat, maupun dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu hak yang obyeknya tanah atau yang selanjutnya disebut hak atas tanah, didalamnya melekat pula kepentingan-kepentingan yang menuntut untuk diperhatikan. Dan, bagi bangsa Indonesia tanah diletakan pada hubungan religious dan kolektif disamping individual. Dalam konsep ini hak atas tanah dipahami sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena pertanggungjawaban penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah tidak hanya pada sesamanya, bangsa dan negara tetapi dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Sang Pencipta. Pemilikan tanah secara pribadi dibolehkan oleh hukum, tetapi penggunaan dan pemanfaatannya wajib memperhatikan kepentingan sosial dan kepentingan umum.⁵

Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I. Joyo Winoto⁶ mengartikan reforma agraria sebagai *landreform plus* yang artinya reforma agraria adalah *landreform* di dalam kerangka mandat konstitusi, politik dan undang-undang untuk mewujudkan keadilan. Untuk mewujudkan reforma agraria tersebut, maka perlu dilakukan penataan atas penguasaan, kepemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah atau sumber-sumber agrarian menuju suatu struktur yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok permasalahan atau isu strategis yang melingkupi masalah agraria.

⁴ Andik Hardiyanto, *Landreform by Leverage di Indonesia*, dalam "Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria", KRHN dan KPA, Oktober 1998.

⁵ Dr. Gunanegara, S.H., *Rakyat & Negara, Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*, PT. Tata Nusa, Jakarta, 2008.

⁶ Joyo Winoto, *Reforma Agraria : Suatu Pengantar*, Sambutan 99 Tahun Kebangkitan Nasional, 20 Mei 2007.

Penataan yang dimaksud atas reforma agraria membutuhkan kekuatan dan mandat negara untuk memastikan bahwa rakyat harus memiliki sumber-sumber ekonomi dan memiliki akses sosial dan politik bagi kehidupannya. Dalam kerangka mandat inilah diperlukan adanya distribusi/redistribusi aset-aset yang dimiliki negara untuk rakyat yang tidak memiliki aset atau yang asetnya tidak memadai untuk menopang kehidupan rumah tangganya, termasuk di dalamnya tanah dan aspek agraria lainnya.⁷

Adanya distribusi/redistribusi aset harus pula disertai dengan pengembangan akses masyarakat terhadap berbagai hal yang memungkinkan rakyat memanfaatkan asetnya secara baik. Di antaranya akses untuk bisa berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan sosial dan politik serta akses terhadap modal, teknologi, manajemen, pendampingan/pembinaan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, pasar input dan pasar output atau lainnya yang dibutuhkan untuk berkembang.⁸

I.1 Konsep Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Hubungan rakyat dengan tanah merupakan hal yang sangat mendasar dan asasi dalam kehidupan. Dalam UUPA No.5 Tahun 1960 disebutkan hubungan rakyat dengan tanah bersifat abadi, hubungan ini menentukan kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, keberlanjutan dan harmoni bagi bangsa dan negara Indonesia.

Persoalan tentang tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting, karena sebagian besar kehidupan tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang bersifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan masa mendatang. Kegiatan ekonomi berbasis tanah saat ini cenderung diabaikan karena ekonomi lebih didominasi sektor finansial atau keuangan yang tumbuh melebihi sektor riil. Padahal 56 persen penduduk Indonesia (sensus penduduk tahun 2008) bertempat tinggal di perdesaan melakukan kegiatan ekonomi berbasis tanah seperti pertanian dan perkebunan.⁹

Hal tersebut yang akhirnya menjadikan Reforma agraria menjadi salah satu program yang diharapkan dapat sukses memberikan kesejahteraan bagi rakyat secara luas, karena pada hakekat reforma agraria memiliki makna sebagai penataan kembali

⁷ *Ibid.*,

⁸ *ibid.*,

⁹ Syahganda Nainggolan, “*Arsitektur Ekonomi Baru Berbasis Tanah, Tanah untuk Rakyat*”, 12 Januari 2011, Sabang-Merauke Circle, <http://www.sabang-merauke-circle.org/?p=65>, di akses pada hari Kamis, 9 Juni 2011

(atau pembaruan) struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap dan buruh tani tak bertanah.

Dalam pasal 2 TapMPR IX/2001, Pembaharuan Agraria didefinisikan sebagai "suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria..."¹⁰

Ben Cousin (2007) dalam Noer Fauzi¹¹ membuat enam golongan *land reform* berdasarkan pada landasan teoritik yang mendasarinya:

1. Pendekatan neo-liberal terobsesi pada efisiensi produksi, sehingga mengagendakan kebijakan-kebijakan yang mempromosikan penggunaan optimal dari tanah, tenaga kerja dan modal tanah, dimana "kekuatan pasar" adalah sandaran pokok untuk pembentuk kekayaan dan kesejahteraan.
2. Pendekatan neo-populis yang mengasumsikan bahwa bentuk dan skala produksi merupakan pokok terpenting dalam berbagai kebijakan dan program. Umumnya mereka percaya adanya hubungan berkebalikan (*inverse relationship*) antara skala dan efisiensi. Usaha ekonomi skala kecil lebih produktif dan efisien dari pada usaha ekonomi skala besar.
3. Pendekatan *sustainable livelihood* mengutamakan beragam sumber penghasilan orang miskin (*the multiple livelihood sources of poor people*), dan menghindari pemahaman yang sempit hanya pada aktivitas pertanian saja atau pada lokasi pedesaan saja.
4. Pendekatan *welfarist* menjadikan ketersediaan makanan di unit rumah tangga (*household food security*) dan pengurangan ancaman-ancaman terhadap ketersediaan makanan ini sebagai maksud utama dari program *land reform*.
5. Pendekatan *radical populist* mengedepankan keharusan perubahan struktur agraria baik di wilayah, nasional maupun internasional, baik berupa redistribusi sumber daya maupun badan usaha, yang diukur dengan kepemilikan tanah dan kekayaan lain maupun penghasilan kelompok miskin yang dipersatukan dalam berbagai pengelompokan yang dibagi berdasar gender, etnik maupun kedudukan sosial atau geografi lainnya.
6. Pendekatan *marxist* yang mengevaluasi praktek *land reform* dengan memperluas konsep efisiensi produksi, keberlanjutan hidup atau kesejahteraan keluarga petani,

¹⁰ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist, KPA, dan Pustaka Pelajar, 2000.

¹¹ Noer Fauzi, *Gelombang Baru Reforma Agraria: Telaah Perkembangan Gerakan-Gerakan Rakyat di Dunia Ketiga*. Makalah Paparan Tim Reforma Agraria-BPN, 2008.

atau perubahan struktur agraria ke dalam fokus perubahan bentuk-bentuk eksploitasi kelas maupun gender yang mendasari bentuk-bentuk organisasi produksi, distribusi hingga akumulasi kekayaan.

Pendapat lain disampaikan oleh Tjondronegoro¹², syarat sektor industri sebagai sektor penting dalam proses pembangunan dan modernisasi yang harus memajukan pertanian yaitu:

1. Realokasi sumber daya di sektor pertanian yang bukan saja merangsang produksi tetapi merubah struktur masyarakat pedesaan dari yang feodal atau setengah feodal ke struktur yang lebih demokratis, artinya juga lembaga-lembaga yang menghambat emansipasi petani kecil disisihkan dan diganti dengan orang lain.
2. Realokasi sumber daya tadi sekaligus juga mengurangi jumlah tenaga kerja di sekitar pertanian yang menganggur atau tidak dimanfaatkan (*underutilized*). Setelah sumber daya tanah sebagai faktor produksi diatas lebih efisien dan berimbang dengan tenaga kerja, kelebihannya disalurkan ke industri pengolah pertanian, pembangunan prasarana dan lain-lain usaha pembangunan yang bersifat padat karya.
3. Kelebihan dari peningkatan produksi pertanian yang merupakan “tabungan” dapat ditanam sebagai modal dalam sektor industri. Dalam rangka ini memang produksi pangan bukan saja mencukupi tetapi melampaui kebutuhan penduduk. Surplus lain di sektor pertanian yang menghasilkan devisa dapat mempercepat proses industrialisasi.
4. Perusahaan, pemerintah dan wiraswasta sudah mampu dikelola oleh pengusaha-pengusaha di dalam negeri secara efisien. Tidak perlu diperjelas lebih lanjut bahwa gejala-gejala birokrasi yang menghambat korupsi dan sebagainya pada tahap ini sudah dapat diatasi dengan cukup baik dan tidak lagi menjerat jalannya perusahaan.

Urgensi dari reforma agraria tidak hanya untuk menanggulangi kemiskinan, menahan laju urbanisasi, menciptakan lapangan pekerjaan di desa, tetapi tujuan-tujuan ekonomis dari pelaksanaan reforma agraria juga akan mendukung pembangunan nasional yang kokoh. Melalui kokohnya pertanian, diharapkan Indonesia mempunyai kemandirian pangan dan dapat berdikari “Berdiri diatas kaki sendiri” sehingga dari pola perekonomian yang berbasis pertanian berubah menuju perekonomian yang berbasis industri dan tetap diperkuat oleh bidang pertanian¹³. Sasaran reforma agraria bukan hanya tanah pertanian, tetapi juga tanahtanah

¹² Tjondronegoro, S.M.P., *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia (Kumpulan Tulisan Prof.Dr.Sediono M.P. Tjondronegoro)*. Bandung: Yayasan AKATIGA, 2008.

¹³ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir...* hlm. 210

kehutanan, perkebunan, pertambangan, pengairan, kelautan, dan sumber-sumber agraria lainnya, termasuk hak atas air, proteksi dari perubahan iklim, dan keanekaragaman hayati.

Pemerintah menyadari mengenai pentingnya reforma agraria, hal tersebut sudah mulai didengungkan pada Sidang Umum MPR tahun 2001 dan Sidang Tahunan pada tahun 2003, yang kemudian lahirlah Ketetapan MPR-RI Nomor XI/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Keputusan MPR-RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada Pimpinan MPR Untuk Menyampaikan Saran Atas Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPR, MA, BPK.

Ketetapan MPR-RI Nomor IX/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya pada Pasal 2 menyebutkan bahwa “pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.” Oleh karena itu dalam menjalankan pembaruan agraria ini, maka perlu ditetapkan prinsip-prinsip dan arah pembaruan agraria.

Pembaruan agraria harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :¹⁴

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasikan keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. mengembangkan demokrasi, keputusan hakim, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria dan sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya

¹⁴ Lihat Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor XI/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

- tamping dan daya dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
 - i. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dari keanekaragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria;
 - j. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria;
 - k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa yang setingkat), masyarakat dan individu;
 - l. melaksanakan desentralisasi berupa pembangunan kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria.

Adapun arah kebijakan pembaruan agraria adalah sebagai berikut :¹⁵

- a. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ketetapan ini;
- b. melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan;
- c. menyelenggarakan pendataan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*;
- d. menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini;
- e. memperkuat kelembagaan dan keweangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
- f. mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

¹⁵ Lihat Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor IX/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

I. 2 Orientasi Kebijakan Pemerintah di Bidang Pertanian

Seiring berjalannya waktu UUPA 5 Tahun 1960 harus menghadapi berbagai tantangan seiring dengan pergeseran kebijakan pertanian yang dapat ditemui di dalam peraturan-peraturan pelaksana UUPA, atau sebaliknya, terdapat kekosongan hukum akibat belum juga diterbitkannya peraturan pelaksana dengan berbagai pertimbangan atau hambatannya.

Tidak dipungkiri bahwa lahan adalah alat ekonomi utama bagi masyarakat agraris. Meskipun begitu, fakta pembangunan yang tidak adil dan lebih bermakna terdapat di sektor pertanian dan pedesaan, sebenarnya merupakan kritik tajam terhadap *land reform* ketika advokasinya tidak disertai secara simultan dengan *access reform*. Realitasnya, lahan sebagai alat ekonomi yang sebenarnya memiliki keunggulan komparatif menjadi nyaris mubadzir manakala akses pengembangannya untuk merebut daya saing perekonomian berbasis sumberdaya alam domestik ini justru dipasung oleh pemanjaan Negara yang berlebihan terhadap industrialisasi sektor non-agro yang pada umumnya berbasis : teknologi tinggi, modal besar, tenaga terdidik, dan bahan baku asing, yang semuanya harus diimport. Untuk penegakan keadilan dan kesejahteraan rakyat ini pula signifikansi reforma akses bagi pengembangan pertanian¹⁶

Tantangan tersulit yang harus dihadapi adalah menegakan prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan ketika disisi lain ditantang untuk membuka diri seluas mungkin dalam rangka kebutuhan negara untuk menarik penanaman modal (baik dalam negeri maupun luar negeri) namun harus tetap memberdayakan hak-hak masyarakat (baik perseorangan maupun kelompok masyarakat adat) dalam bentuk jaminan terhadap keadilan untuk mengakses, memperoleh dan memanfaatkan tanah.

Dalam rangka mengikuti perkembangan dan tuntutan masyarakat di era globalisasi, maka pemerintah mengeluarkan berbagai aturan baik yang berbentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya antara lain UU Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 yang menggantikan UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

¹⁶ Mochammad Maksum, “*Reforma Akses Pembangunan Pedesaan dan Pertanian, Landasan Rekonstruksi Keadilan Perekonomian-Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*”, Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, 2010, hlm. 161

Pada periode keempat, tahun 1990-an sampai dengan 1997, diwarnai dengan kecenderungan globalisasi ekonomi yang mulai tampak dengan tindakan deregulasi dan debirokratisasi yang telah diawali pada akhir tahun 1980-an. Dengan alasan untuk menarik penanaman modal, mulai terdengar tuntutan untuk memberikan hak milik kepada WNA, dan agar HGB dan HGU diberi jangka waktu 100 tahun (secara otomatis), merupakan contoh betapa besarnya kehendak untuk menarik minat investor asing, bila perlu dengan mengorbankan tatanan hukum yang ada (pragmatism yang tidak konseptual).¹⁷

Semenjak tahun 1998 mulai muncul berbagai kebijakan yang bertujuan untuk mengoreksi ketimpangan di masa lalu dan juga dalam rangka usaha menghilangkan bias terhadap kepentingan pengusaha, misalnya dengan dikeluarkannya PP Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang kemudian diganti dengan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan sebagai aturan pelaksanaannya maka diterbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan R.I. Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Kesadaran akan pentingnya penataan (pemanfaatan) ruang berkaitan dengan semakin besar kemungkinan terjadinya konflik dalam pengelolaan sumber daya alam baik di daratan, lautan maupun udara, telah mendorong dikeluarkannya UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang kemudian diperbarui dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang kemudian dijadikan sebagai salah satu acuan dalam pemberian izin lokasi.

Ketiga aturan yang telah disebutkan di atas baik aturan mengenai penanaman modal, aturan tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar maupun aturan mengenai penataan ruang dalam hal ini kaitannya dengan izin lokasi, adalah merupakan aturan-aturan yang antara lain baik secara langsung maupun tidak langsung menjadi aturan yang mendukung pemberian Hak Guna Usaha kepada penanam modal di sektor perkebunan.

I.2.1. Kebijakan Hak Atas Tanah Bagi Penanaman Modal Sektor Perkebunan

Berbagai studi tentang hubungan hukum dan pembangunan ekonomi menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan berhasil tanpa

¹⁷ Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2009, Hlm. 39

pembaruan hukum. Dikatakan bahwa memperkuat institusi-institusi hukum adalah *'precondition for economic change'*, *'crucial to the viability of new political systems'*, and *"an agent of social change"*¹⁸

Demikian pula dengan kebijakan hukum pertanahan khususnya pada sektor perkebunan, diperlukan pula adanya pembaharuan dalam rangka mengikuti perkembangan kebutuhan pembangunan. Di Indonesia pada masa sekarang dikenal berbagai macam sektor pertanian, seperti tanaman pangan, tanaman perkebunan, tanaman industri dan obat-obatan, perikanan, peternakan dan kehutanan dengan hasil hutannya yang dilakukan dengan lebih serius menggunakan teknologi yang modern, khususnya yang telah dibudidayakan.¹⁹

Dalam telaahan yang lebih intensif lagi, sesungguhnya pertanian memberikan sumbangan yang relatif sangat besar bagi perekonomian nasional. Dapat dipetik pendapat yang sangat monumental dari Mubyarto mengenai ekonomi kerakyatan yang berbasis pertanian, sebagai berikut²⁰ :

"....Sektor pertanian memberikan sumbangan yang cukup besar bagi perekonomian nasional. Hal ini ditunjukkan dengan mayoritas penduduk Indonesia hidup di pedesaan dengan pertanian sebagai sumber pendapatan petani. Sehingga pembangunan pertanian biasanya berhubungan dengan pembangunan pedesaan, transfer teknologi dan bentuk teknologi tepat guna, tenaga kerja pedesaan, perkembangan institusi pedesaan, peningkatan produktivitas, urbanisasi dan lain-lain."

Perlu dipahami bahwa, revitalisasi pertanian terutama di sektor perkebunan sangat terkait dengan "pembangunan berkelanjutan" (*sustainable development*), yakni pembangunan yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat masa kini dan juga masyarakat di masa yang akan datang. Supraba Sekarwati Widjayani berpendapat

¹⁸ L. Michael Hager, *"The Role of Lawyers in Developing Countries"*, 58 ABAJ 33 (1972). Lihat juga Katharina Pistor and Philip A. Wellons, et al. *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*. (Hongkong : Oxford University Press, 1998).h.36-37, dikutip dari Erman Rajagukguk, *"Peranan Hukum di Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial"*.

¹⁹ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah, Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Yogyakarta, Media Abadi, Cet. 1, 2005, Hlm. 52

²⁰ Dikutip dari buku Dr. Darwin Ginting, SH, MH, Sp.N., *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis (Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, Hlm. 165.

bahwa²¹ : “hakekat pada pengertian “pembangunan berkelanjutan pada dasarnya adalah pembangunan yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat masa kini tanpa mengabaikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka; sebagai suatu proses perubahan pemanfaatan sumber daya, arah investasi, orientasi pembangunan dan perubahan kelembagaan selalu dalam keseimbangan dan secara strategis saling memperkuat potensi masa kini maupun mendatang untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia”.

Dalam Kepres 23/1980 ditetapkan bahwa Hak Guna Usaha dalam rangka penanaman modal asing dipegang oleh peserta Indonesia atas nama badan hukum peserta Indonesia dalam usaha patungan yang bersangkutan. Jika dalam usaha patungan yang bersangkutan, jika dalam usaha patungan itu terdapat lebih dari satu peserta Indonesia, maka Hak Guna Usaha diberikan atas nama salah satu dari peserta Indonesia tersebut.²² Permohonan untuk memperoleh hak guna usaha harus diajukan oleh peserta Indonesia yang dapat diperoleh dalam jangka waktu 35 tahun dengan kemungkinan diperpanjang paling lama menjadi 60 tahun.²³

Pemegang hak guna yang peserta Indonesia dapat menyerahkan tanah hak guna usaha tersebut dalam bentuk serah terima pakai kepada usaha patungan yang bersangkutan, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :²⁴

- a. serah pakai tanah hak guna usaha berlaku untuk jangka waktu selama berlangsungnya usaha patungan, akan tetapi tidak boleh melebihi jangka waktu berlakunya hak guna usaha yang bersangkutan;
- b. untuk serah pakai tanah hak guna usaha tersebut pemegang hak guna usaha dapat memperoleh nilai pengganti sebesar nilai kumulatif pengganti pemanfaatan tanah hak guna usaha yang bersangkutan dan dapat memasukkan jumlah tersebut sekaligus atau secara bertahap kedalam usaha patungan sebagai penyertaan modalnya;
- c. usaha patungan berkewajiban mengusahakan dengan baik tanah hak guna usaha yang diserahkan-pakaikan sesuai dengan kelayakan usaha;

²¹ Supraba Sekarwati Widjayani, *Gagasan Mengenai Bank Tanah (Land Bank) Dalam Rangka Pembangunan Perumahan dan Pemukiman yang Berkelanjutan di Indonesia*, Bandung, Disertasi Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, 2003, Hlm. 149.

²² Keputusan Presiden Nomor 23/1980 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing, Pasal 1 ayat (1) dan (2), dikutip dari Prof. Ny. Arie S. Hutagalung, SH., MLI., “*Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*”, Penerbit Fakultas Hukum Univ. Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 25

²³ *ibid.*, Pasal 1 ayat (6)

²⁴ *ibid.*, Pasal 2 ayat (2)

- d. apabila tanah hak guna usaha yang diserahkan-pakaikan itu dinilai tidak diusahakan dengan baik, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan izin Ketua BKPM, pihak peserta Indonesia pemegang hak guna usaha dapat membatalkan serah pakai tersebut;
- e. serah pakai tanah hak guna usaha tersebut tidak boleh dibatalkan secara sepihak oleh pemegang hak guna usaha, selama usaha patungan yang bersangkutan memenuhi kewajiban kepada pemerintah maupun kepada pemegang hak guna usaha.

Bagi perkebunan, Hak Guna Usaha baik diatas tanah negara maupun diatas tanah adat pada hakekatnya adalah sama, yakni hak penguasaan tanah yang bersifat sementara atau tidak permanen menurut kurun waktu tertentu. Ketika jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi, maka tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemiliknya yang sah, yaitu kepada negara bila diatas tanah negara atau kepada masyarakat adat bila diatas tanah adat atau milik perorangan. Bila penggunaannya akan dilanjutkan, maka harus dilakukan berdasarkan ijin perpanjangan dari negara atau persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih menghendaki.²⁵

Hal tersebut sejalan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Pasal 4 ayat (2) Pelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

Target pertumbuhan ekonomi sebesar 7.9% hingga 2009 yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia menjadikan peran investasi menjadi kian penting, mengingat tingkat konsumsi dalam negeri saat ini tidak akan mampu menciptakan lapangan kerja

²⁵ Arie Malangyudo, "Perencanaan Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit", The Oil Palm Planters, <http://arieyoedo.blogspot.com/2011/04/perencanaan-pembangunan-perkebunan.html>

yang cukup.²⁶ Hal ini jelas memberikan tekanan kepada Indonesia untuk menarik lebih banyak investasi baru, khususnya dari luar negeri, guna menutup kekurangan.²⁷

Untuk mengundang minat investor berinvestasi bukanlah hal yang semudah membalikkan telapak tangan. Diperlukan upaya yang serius, sistematis, terintegrasi dan konsisten untuk menanamkan kepercayaan investor menanamkan modalnya di wilayah *host country*. Bagaimana pun juga harus diingat bahwa pertimbangan investor sebelum menanamkan modal selalu dilandasi motivasi ekonomi untuk menghasilkan keuntungan dari modal dan seluruh sumber daya yang dipergunakannya. Oleh karena itu, investor selalu melakukan kajian awal (*feasibility study*) baik terhadap aspek ekonomi, politik dan aspek hukum sebelum mengambil keputusan untuk berinvestasi untuk memastikan keamanan investasi yang akan dilakukannya. Terkait hal ini, setidaknya-tidaknya calon investor akan mempertimbangkan aspek *economic opportunity*, *political stability* dan *legal certainty*.²⁸ Ketiga aspek ini pulalah yang menjadi syarat mutlak yang harus ada pada *host country* agar menarik bagi calon investor.

Cukup banyak analisis dan publikasi-publikasi tentang kondisi iklim investasi di Indonesia yang pada umumnya bermuara pada suatu kesimpulan yang sangat mengkhawatirkan tentang kondusifitas berinvestasi di Indonesia. Djisman S. Simanjuntak misalnya menyoroti gangguan keamanan, amuk penjarahan, ketidakpastian hukum, korupsi dan perselisihan perburuhan bergabung untuk memudarkan daya tarik Indonesia ketika di tempat-tempat lain muncul lokasi-lokasi yang bersinar cerah, khususnya Cina yang bersaing dengan Indonesia dalam kelompok-kelompok industri yang sama atau mirip.²⁹ Pandangan lain disampaikan oleh Todung Mulya Lubis yang menyatakan bahwa selain kurang memadainya infrastruktur investasi, maka hambatan utama investasi di Indonesia adalah masalah kepastian hukum.³⁰ Masih terkait dengan masalah kepastian hukum, Mc. Cawley menggambarkan kondisi kepastian hukum investasi di Indonesia sebagai berikut :

²⁶ Pertumbuhan ekonomi yang dapat menyerap tenaga kerja adalah pertumbuhan ekonomi pada kisaran 6 – 7 persen. Dengan kisaran angka itu diperkirakan lapangan kerja dan tabungan masyarakat akan meningkat. (Perhatikan Raden Pardede, Kompas Agustus 2002)

²⁷ Todung Mulya Lubis, “Infrastruktur dan Kepastian Hukum”, Kompas, 14 Juni 2005.

²⁸ Pancras J. Nagy, *Country Risk, How to Assess, quantify and monitor*, Euromony Publications, London, 1979, hlm. 54

²⁹ Djisman S. Simanjuntak, “Ekonomi Pasar Sosial Terbuka Indonesia : Landasan Stabilitas dalam Ekonomi Global yang Berubah Dramatik”, Makalah dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Ikatan Alumni dan Fakultas Ekonomi Unpar, Bandung, 4 Desember 2004, hlm.2

³⁰ Todung Mulya Lubis, “Infrastruktur dan Kepastian Hukum”, Kompas, Selasa 14 Juni 2005.

“Tiap regulasi sepertinya menimbulkan regulasi uraian yang lain sehingga pada akhirnya para pejabat rendah di kantor-kantor daerah dan pelabuhan merasa bebas-bahkan harus- menetapkan hal yang samara-samar dengan mengeluarkan regulasinya sendiri. Situasi yang biasanya tidak memuaskan ini sering kali dicampuri dengan tendensi pejabat senior untuk menerobos semua pita merah dan kelambatan dengan memberikan pembebasan dari peraturan atau dengan membuat keputusan umum sebagai undang-undang “yang dikehendaki”. Ketika ini terjadi seringkali tidak jelas apakah mereka mengungkapkan pernyataan mereka sendiri atau benar-benar menerapkan peraturan pemerintah.”³¹

Pemerintah cukup memahami kondisi iklim investasi tersebut dan telah melakukan upaya-upaya kearah perbaikan. Bahkan upaya yang terakhir dilakukan cukup fundamental yakni dengan mengeluarkan undang-undang yang baru, UU No. 25 Tahun 2007, untuk menggantikan UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri karena dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan percepatan perkembangan perekonomian dan pembangunan hukum nasional, khususnya di bidang penanaman modal.³² Pasal 3 UU ini secara pasti mencantumkan asas kepastian hukum pada urutan pertama dari 10 asas penyelenggaraan penanaman modal di Indonesia.³³

Hadirnya UU penanaman modal yang baru dengan paradigma baru merupakan langkah maju yang cukup signifikan dalam menarik minat investor. Namun meskipun demikian kehadiran UU No. 25 Tahun 2007 tersebut tidak serta menjadikan seluruh permasalahan hukum bidang penanaman modal di Indonesia menjadi terselesaikan. Kegiatan penanaman modal bersifat sangat kompleks dan karenanya tidak hanya terkait dengan satu undang-undang saja. Hukum tentang penanaman modal tidak hanya terkait UU No. 25 Tahun 2007 dan peraturan pelaksanaannya, tetapi juga akan terkait dengan bidang hukum lain seperti hukum perpajakan, hukum ketenagakerjaan, hukum pertanahan, hukum perdagangan dan bidang hukum lain terkait transaksi bisnis baik berdimensi nasional maupun internasional. Kepastian hukum juga harus meliputi seluruh bidang hukum terkait penanaman modal.³⁴

Amanat konstitusi di bidang pertanahan menuntut agar politik dan kebijakan pertanahan dapat memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan “keadilan

³¹ Mc. Cawley, *The Growth of the Industrial Sector* dalam A. Booth dan P. Mc. Cawley (ed.), *The Indonesian Economy During the Suharto Era*, Oxford University Press, 1981, Hal. 42

³² Lihat *Konsideran Bagian Menimbang Huruf e UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*.

³³ Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” dalam Pasal 3 UU No. 25 Tahun 2007 adalah dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam bidang penanaman modal.

³⁴ Dr. Mahmud Siregar, SH.,M.Hum, “*Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional Dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi Di Indonesia*”, Hlm. 4

sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagaimana dinyatakan pada Sila Kelima Pancasila dalam pembukaan UUD 1945 dan mewujudkan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” seperti diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan dasar politik agraria.

Nilai-nilai dasar ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, terutama tanah. Tanah adalah sesuatu yang sangat vital bagi sebagian besar rakyat Indonesia yang susunan masyarakat dan perekonomiannya bercorak agraris. Tanah adalah kehidupan. Dengan terbukanya akses rakyat kepada tanah dan dengan kuatnya hak rakyat atas tanah, maka pemberian fasilitas dan kemudahan pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal yang diatur dalam UU Penanaman Modal merupakan penyimpangan dari UUPA. Hal ini tidak harmonis dengan asas dan semangat dari UUPA itu sendiri.

Dalam rangka meningkatkan minat investasi dalam negeri maupun asing harus tetap memperhatikan asas-asas dasar Hukum Tanah Nasional. Asas-asas ini tersebar dalam UUD 1945 dan UUPA, diantaranya adalah³⁵ :

- a. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Konsiderans Berpendapat, Pasal 1 dan Pasal 49 UUPA);
- b. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 4 dan 9 UUPA);
- c. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, 11 dan UUPA);
- d. Asas Kebersamaan dan Kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan 12 UUPA);
- e. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, 13, dan 19 UUPA);
- f. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal dan efisien serta berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungan (Pasal 13 dan 14);
- g. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah

³⁵ Boedi Harsono, “*Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*”, cet.2, Jakarta, Penerbit Universitas Trisakti, 2003, hlm. 36-37

pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Prof. Arie S. Hutagalung berpendapat bahwa UU Penanaman Modal khususnya berkaitan dengan pemberian hak atas tanah ditinjau dari sisi filosofis bertentangan dengan UUD 1945, Pancasila dan UUPA; dari sisi sosiologis UU Penanaman Modal akan sulit dilaksanakan disebabkan oleh persyaratan yang dikemukakan oleh Pasal 22 ayat (2); sedangkan dari sisi *legal drafting*, tata bahasa dalam Pasal 21 ayat (1) membingungkan karena ada kesalahan redaksional. Beliau berpendapat bahwa lingkup pemberian hak atas tanah seharusnya tidak diatur dalam UU Penanaman Modal, karena PP Nomor 40 Tahun 1996 telah mengatur mengenai hal tersebut. Pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal merupakan suatu pengecualian atau kekhususan. Seharusnya yang dilakukan adalah merujuk kepada Peraturan Pemerintah yang baru atau merevisi PP Nomor 40 Tahun 1996.³⁶

Pendapat lain datang dari Prof. Erman Rajagukguk berpendapat bahwa pemberian Hak Guna Usaha berpendapat bahwa pemberian Hak Guna Usaha memang berbeda dengan UUPA yang mempunyai semangat anti asing karena kita baru merdeka dari penjajahan. Pemberian Hak Guna Usaha tersebut tidak serta merta diberikan selama 95 tahun, tetapi diberikan dahulu untuk 60 tahun baru dievaluasi mengenai perpanjangannya. Argument beliau mengenai pemberian Hak Guna Usaha selama 95 tahun menggunakan UUPA dan berpijak pada PP Nomor 40 Tahun 1996.³⁷ Pada kesempatan lain beliau mengakui bahwa inilah Undang-undang investasi yang paling ideal.³⁸

Prof. Boedi Harsono berpendapat hampir sama dengan Prof. Erman Rajagukguk. Beliau berpendapat tujuan dari perpanjangan sekaligus untuk mengamankan investasi agar pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal tidak putus ditengah jalan. Oleh karena itu, UUPA juga menggunakan terminology Hak Guna Usaha 'dapat'. Beliau berpendapat bahwa pemberian hak sekaligus ini bukan merupakan suatu pemikiran yang baru, karena di dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 juga sudah terdapat pengaturan pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai untuk kepentingan penanaman modal dimana permintaan perpanjangan dan pembaruan dapat dilakukan sekaligus dengan

³⁶ Sri Nur Fathya, : *"Mengkritisi Perbedaan Pemberian Hak Atas Tanah Dalam Rangka Penanaman Modal Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Serta Peraturan Pelaksanaannya"*, FHUI, Jakarta, 2007, hlm. 61

³⁷ Sri Nur Fathya, *"Mengkritisi Perbedaan Pemberian....."*, *ibid.*,

³⁸ *ibid.*,

membayar uang pemasukan. Menurut beliau lembaga pemberian hak-hak tersebut tidak berubah, yang berubah adalah pelaksanaannya dalam rangka penanaman modal, jika pemberian untuk hak seperti biasa, tidak ada perubahan.³⁹

Berkaitan dengan apakah ada perubahan atau tidak dalam UUPA berkaitan dengan ketentuan pemberian hak atas tanah dengan ketentuan pemberian hak atas tanah dalam UU Penanaman Modal, Prof. Boedi Harsono menegaskan tidak ada perubahan, karena lembaga pemberian hak atas tanahnya masih sama, tidak berubah. Disamping itu dengan adanya Daftar Investasi Negatif, maka dengan sendirinya pemberian peluang kepada para penanam modal asing akan terbatas. Beliau berharap agar pelaksanaannya berjalan sesuai harapan.⁴⁰

Namun seringkali permasalahan yang dihadapi oleh investor di sektor perkebunan adalah konflik pertanahan, meskipun pengadaan tanah untuk perkebunan bagi penanam modal yang akan beroperasi telah memperoleh kepastian hukum, namun ternyata hal tersebut tidak cukup, karena permasalahan akan timbul dikemudian hari akibat adanya kecemburuan sosial, khususnya bagi masyarakat di sekitar areal perkebunan.

Guna menghadapi kemungkinan terjadinya kecemburuan sosial terhadap investasi di sektor perkebunan, maka salah satu jalan keluarnya adalah dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi masyarakat di sekitar areal perkebunan untuk ikut berpartisipasi (*public participation*). Mengenai keterlibatan masyarakat ini Nanik Trihastuti⁴¹ berpendapat bahwa pada saat ini pemberdayaan masyarakat dan pembangunan partisipatif tidak dapat ditawarkan lagi dalam pelaksanaan pembangunan bangsa Indonesia.

Salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam sektor perkebunan dapat ditemui dalam pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Kesadaran para investor untuk tetap bersedia mengajak masyarakat sekitar berperan serta dalam proyek perkebunan yang akan dikerjakan sejalan dengan tiga alasan Diana Conyers⁴² yaitu :

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya

³⁹ *ibid.*,

⁴⁰ *ibid.*,

⁴¹ Nanik Trihastuti, *Tanggung Jawab Perusahaan Penanam Modal Asing di Sektor Pertambangan Mineral Dalam Pembangunan Berkelanjutan Dihadirkan Dengan Tujuan Negara Kesejahteraan Indonesia*, Bandung, Disertasi Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, 2006, Hlm. 293.

⁴² Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, (diterjemahkan oleh Susetiawan), Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta, 1995, Hlm. 154-155

- program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal;
2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek-proyek atau program pembangunan jika mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaan, karena akan mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut;
 3. Sudah merupakan anggapan banyak negara bahwa melibatkan masyarakat dalam pembangunan masyarakat adalah merupakan bentuk demokrasi. Anggota masyarakat sudah merasakan adanya hak “memberi saran” dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilakukan di daerahnya.

Hal tersebut sejalan dengan konsep “*man-centered development*” yang berarti suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia dimana pembangunan dilakukan demi perbaikan nasib serta kualitas hidup manusia dan tidak hanya sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Dengan diikutsertakannya masyarakat di sekitar areal perkebunan secara psikologis membuat masyarakat menjadi sadar akan fungsi tanah bukan hanya sebagai alat spekulasi yang dilakukan dengan cara menjual tanah kepada investor yang berani membayar dengan harga tinggi. Melainkan perlu ditumbuhkan kesadaran bahwa dengan adanya investor yang bisa diajak bekerjasama untuk mengolah tanah menjadi lebih bermanfaat melalui transfer ilmu dan teknologi dapat lebih meningkatkan kualitas hidup masyarakat di sekitar areal perkebunan serta menambah pengalaman dalam mengelola perkebunan dengan pola perencanaan yang lebih baik.

1.2.2 Kebijakan Penataan Ruang Sebagai Dasar Penerbitan Izin Lokasi

Permasalahan yang tengah dihadapi oleh para investor di sektor perkebunan adalah berkaitan dengan belum adanya kepastian pengesahan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) di beberapa provinsi.

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Sekretaris Jendral Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia, Joko Supriyono yang menyatakan bahwa “masalah RTRWP sangat mengganggu pertumbuhan industri kelapa sawit Indonesia yang ditargetkan dapat memproduksi 40 juta ton CPO pada 2020, sekaligus menjadi program utama pengentasan kemiskinan. Ketidakjelasan status lahan akibat belum tuntasnya RTRWP, tentu saja merugikan para pengusaha yang akan melakukan penanaman baru dan mengembangkan luas lahannya. Salah satu penyebabnya adalah masih berjalannya tumpang tindih kawasan budidaya perkebunan dan tambang

batubara dengan kawasan hutan ketika proses persetujuan RTRWP. Investor memperoleh izin lokasi, tetapi izin lokasi tersebut menjadi tidak berlaku karena berada dalam kawasan hutan. Sementara, provinsi memiliki RTRWP dan menurut RTRWP izin tersebut tidak di kawasan hutan, tetapi RTRWP tidak diakui oleh pemerintah pusat.”⁴³

Pada dasarnya pengaturan mengenai tata ruang diperlukan dalam rangka menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antar pemangku kepentingan. Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.⁴⁴

Dalam Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditegaskan, bahwa rencana tata ruang wilayah nasional menjadi pedoman untuk :

- a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
- d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sektor;
- e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
- f. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- g. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Penegasan bahwa penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi menjadi salah satu point yang dipertimbangkan dalam penataan ruang wilayah nasional, membuktikan bahwa pemerintah pun berusaha mengakomodir kebutuhan para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Berkaitan dengan investor di sektor perkebunan, dalam rangka memenuhi ketentuan Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) bagi penanam modal yang

⁴³ Siaran pers Rabu (3/3/2010), “Ketidakpastian Rencana Tata Ruang Hambat Investasi Sawit” dikutip dari detik finance Rabu, 03/03/2010, <http://perencanamuda.wordpress.com/2010/03/19/ketidakpastian-rencana-tata-ruang-hambat-investasi-sawit/>, diakses Kamis 20 Mei 2011.

⁴⁴ Penjelasan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

hendak menanamkan modalnya di bidang usaha perkebunan terlebih dahulu mengajukan permohonan izin usaha perkebunan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 15 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan ditentukan bahwa untuk memperoleh IUP-B perusahaan perkebunan mengajukan permohonan secara tertulis kepada bupati/walikota atau gubernur sesuai dengan lokasi areal, dilengkapi dengan persyaratan yang salah satunya adalah rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dari bupati/walikota (untuk IUP-B yang diterbitkan oleh gubernur), rekomendasi kesesuaian dengan rencana makro pembangunan perkebunan provinsi dari gubernur (untuk IUP-B yang diterbitkan oleh bupati/walikota) serta izin lokasi dari bupati/walikota yang dilengkapi dengan calon lokasi dengan skala 1:100.000 atau 1:50.000.

Izin lokasi merupakan izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal. Setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai izin lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal. Pemberian Izin Lokasi dilaksanakan menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Dalam Rangka Penanaman Modal. Tata cara pemberian Izin Lokasi ditetapkan oleh Bupati/ Walikota, khusus untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Batas maksimal bidang usaha budidaya perkebunan, sesuai Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT. 140/2007 tentang Pedoman Perizinan Perkebunan, luas areal yang wajib mendapat izin adalah 25 hektar atau lebih, sedangkan luas maksimal areal perkebunan yang diizinkan untuk tiap perusahaan adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Luas maksimal areal perkebunan yang diizinkan untuk satu perusahaan

No	Jenis Komoditas/ <i>Type of Commodities</i>	Luas Areal Maksimal (ha) <i>Maximum Area (ha)</i>
1	Kelapa/ <i>Coconut</i>	25.000
2	Kelapa sawit/ <i>Oil Palm</i>	100.000
3	Karet/ <i>Rubber</i>	25.000
4	Kakao/ <i>Cocoa</i>	5.000
5	Teh/ <i>Tea</i>	10.000
6	Jambu mete/ <i>Cashew nut</i>	5.000
7	Tebu/ <i>Sugar cane</i>	150.000
8	Lada/ <i>Pepper</i>	1.000
9	Cengkeh/ <i>Clove</i>	1.000
10	Jarak pagar/ <i>Jatropha</i>	50.000
11	Kapas/ <i>Cotton</i>	25.000
12	Tembakau/ <i>Tobacco</i>	5.000

Batasan luas maksimal tersebut diatas dikecualikan untuk daerah Provinsi Papua dan Papua Barat yaitu dua kali batas maksimal di provinsi lain.

Izin lokasi tidak diperlukan dalam rangka penanaman modal apabila :

- a. Tanah yang akan diperoleh merupakan pemasukan (*inbrens*) dari para pemegang saham;
- b. Tanah yang akan diperoleh merupakan tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan lain dalam rangka melanjutkan pelaksanaan sebagian atau seluruh rencana penanaman modal perusahaan lain tersebut, dan untuk itu telah diperoleh persetujuan dari instansi yang berwenang;
- c. Tanah yang akan diperoleh berasal dari otorita atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan sesuai dengan rencana tata ruang kawasan pengembangan tersebut;
- d. Tanah yang akan diperoleh diperlukan untuk perluasan usaha yang sudah berjalan untuk perluasan itu telah diperoleh izin perluasan usaha sesuai ketentuan yang berlaku, sedangkan letak tanah tersebut berbatasan dengan lokasi usaha yang bersangkutan;

- e. Tanah yang akan diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal tidak lebih dari 25 Ha untuk usaha pertanian;
- f. Tanah yang akan dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal adalah tanah yang sudah dipunyai oleh perusahaan yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa tanah-tanah tersebut terletak di lokasi yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang bersangkutan.

Perolehan tanah oleh penanam modal harus diselesaikan dalam jangka waktu Izin Lokasi. Izin Lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut :

- a. Izin Lokasi seluas sampai dengan 25 Ha : 1 (satu) tahun;
- b. Izin Lokasi seluas lebih dari 25 Ha s/d 50 Ha : 2 (dua) tahun;
- c. Izin Lokasi seluas lebih dari 50 Ha : 3 (tiga) tahun.

Apabila dalam jangka waktu izin Lokasi perolehan tanah belum selesai, maka Izin Lokasi dapat diperpanjang jangka waktunya selama 1 (satu) tahun apabila tanah yang sudah diperoleh mencapai lebih dari 50% dari luas tanah yang ditunjuk dalam Izin Lokasi.

Apabila perolehan tanah tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu Izin Lokasi, termasuk perpanjangannya, maka perolehan tanah tidak dapat lagi dilakukan oleh pemegang Izin Lokasi dan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh dilakukan tindakan sebagai berikut:

- dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal dengan penyesuaian mengenai luas pembangunan, dengan ketentuan bahwa apabila diperlukan masih dapat dilaksanakan perolehan tanah sehingga diperoleh bidang tanah yang merupakan satu kesatuan bidang;
- dilepaskan kepada perusahaan atau pihak lain yang memenuhi syarat.

Di bidang pertanahan, izin lokasi diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Pada prakteknya sering sekali ditemui izin lokasi sudah berakhir, tetapi perolehan tanahnya belum tuntas. Sesuai dengan ketentuan, maka apabila jangka waktu izin lokasi telah habis dapat dimohonkan perpanjangan satu kali untuk jangka waktu 12 bulan. Perpanjangan izin lokasi diterbitkan setelah melalui koordinasi dengan instansi terkait. Sebagai bahan pertimbangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan izin lokasi adalah

perolehan tanahnya minimal 25 persen dari kemampuan perusahaan untuk melanjutkan usahanya.

I.2.3 Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Definisi mengenai Tanah Terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA, yang menegaskan bahwa "*Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya*". Namun sejak pengundangan UUPA, Pasal-pasal mengenai tanah terlantar ini tidak dengan serta merta dapat dilaksanakan, sebab petunjuk pelaksanaan pasal tersebut diatas belum diterbitkan, akibatnya larangan penelantaran tanah menjadi tidak efektif.

Maka pada Tahun 1998 (kurang lebih 30 Tahun kemudian), Pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana mengenai tata cara penyelesaian Tanah Terlantar melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 36 Tahun 1998, akan tetapi dalam prakteknya penerapan PP ini dirasa masih kurang memenuhi dinamika pertumbuhan pembangunan, sehingga Pemerintah menganggap perlu dilakukannya peninjauan kembali serta membaharui PP Nomor 36 Tahun 1998 dengan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis (hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah), dan tidak berkeadilan, serta juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial.⁴⁵

Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya (Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010

⁴⁵ Penjelasan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar).

Mekanisme terhadap tanah yang terindikasi terlantar setelah dilakukan identifikasi dan penelitian oleh Panitia C, dan kemudian diputuskan dalam Sidang Panitia C terdapat tanah terlantar yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Sidang Panitia C, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi memberitahukan dan sekaligus memberikan Peringatan Tertulis I kepada Pemegang Hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya Surat Peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaannya.

Pemegang hak atas tanah wajib melakukan tindakan-tindakan konkret terhitung sejak diterimanya Surat Peringatan. Tindakan konkret yang wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, antara lain:

- 1) Mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai keadaan dan sifat serta tujuan pemberian haknya;
- 2) Dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, pemegang HAT harus mengajukan permohonan perubahan hak atas tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat sesuai peraturan yang berlaku;
- 3) Mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang.

Sedangkan sanksi yang dapat dijatuhkan, yaitu ditetapkannya tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar, yang sekaligus hapus haknya, putus hubungan hukum, dan tanahnya ditegaskan dikuasai langsung oleh Negara. Surat Peringatan Kakanwil BPN Provinsi Ke III yang tidak diindahkan atau tidak dilaksanakan oleh Pemegang HAT, kemudian oleh Kakanwil BPN Provinsi diusulkan kepada Kepala BPN RI, untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar. Apabila memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) tidak menggunakan dan menafaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b) masih ada tanah yang belum diusahakan sesuai SK atau dasar penguasaannya;
- c) masih ada tanah yang penggunaannya tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaannya;
- d) tidak ada tindak lanjut penyelesaian pembangunan;
- e) penggunaan tanah tidak sesuai dengan SK atau dasar penguasaan tanah; atau

- f) belum mengajukan permohonan hak atas tanah apabila dasar penguasaan tanah masih berdasarkan Izin/Keputusan/Surat dari pejabat yang berwenang.

Penetapan tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar berdasarkan pertimbangan persentase (%) dari luas tanah yang secara riil diterlantarkan, yaitu:

1. Persentase dari Luas Riil Tanah yang diterlantarkan 100 %, SK diberlakukan terhadap seluruh hamparan tanah yang diterlantarkan.
2. Persentase dari Luas Riil Tanah yang diterlantarkan $< 25 \% \leq 100 \%$, SK diberlakukan terhadap seluruh hamparan tanah yang diterlantarkan, dan selanjutnya kepada bekas pemegang HAT diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan/dimanfaatkan atau dipergunakan sesuai keputusdan pemberian haknya, melalui prosedur permohonan HAT atas beban biaya pemohon.
3. Persentase dari Luas Riil Tanah yang diterlantarkan $\leq 25 \%$ SK Diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang HAT mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban Pemegang HAT. SK Penetapan Tanah Terlantar yang telah diberikan dasar penguasaan (Izin/Keputusan/Surat dari pejabat yang berwenang), dan bekas pemegang dasar penguasaan mengajukan permohonan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas bidang tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan atau dimanfaatkan sesuai Izin/Keputusan/surat yang telah ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang.
4. SK Kepala BPN RI tentang Penetapan Tanah Sebagai Tanah Terlantar disampaikan kepada Pemegang HAT, atau Bekas Pemegang HAT, dengan tembusan kepada Gubernur, Kakanwil BPN Provinsi, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan serta Instansi terkait, dan Pemegang HT apabila tanah yang bersangkutan dibebani dengan HT.
5. Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota setempat wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat HT dari Daftar Umum dan Daftar Isian lainnya dalam Tata Usaha Pendaftaran Tanah, serta mengumumkan di Surat Kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya SK Kepala BPN yang menyatakan bahwa sertipikat tersebut tidak berlaku.
6. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak ditetapkannya SK Penetapan sebagai tanah terlantar, wajib dikosongkan oleh bekas Pemegang HAT atas benda-benda di atasnya dengan beban biaya yang bersangkutan. (Pasal 13 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2010).

7. Jika bekas Pemegang HAT tidak memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut pada angka 6 di atas, maka benda-benda di atasnya tidak lagi menjadi miliknya dan dikuasai langsung oleh Negara. (Psl 13 ayat (2) PP No. 11 Tahun 2010).

Pertanyaan yang seringkali muncul adalah bagaimana apabila di atas tanah yang dinyatakan terindikasi tanah terlantar dibebani dengan Hak Tanggungan?. Kepala Badan Pertanahan R.I., Joyo Winoto dalam tulisannya yang berjudul “Seri Pemikiran Joyo Winoto : Menata dan Memberdayakan Aset Masyarakat (3)” menjelaskan bahwa :

“Di dalam Undang-undang dikatakan bahwa Hak Tanggungan akan putus dengan putus atau hapusnya hak. Siapa yang berhak memutuskan hubungan hukum atas tanah dengan manusia atau dengan badan hukum? Negara, sebagaimana dijamin oleh Pasal 2 UUPA. Kalau soal Hak Tanggungan antara debitur dan kreditur, maka itu adalah urusan Perdata di antara mereka. Tetapi hubungan hukum atas tanah dengan manusia atau dengan badan hukum, itu adalah wewenang negara. Jadi jangan sampai negara tersandera oleh kepentingan pihak-pihak privat. Negara mengambil tanah itu, begitu telah putus hubungan haknya terhadap tanah. Pertanyaannya secara hukum adalah apakah dengan begitu putus hubungan utang piutangnya? Tidak, tetapi itu adalah urusan kreditur dan debitur. Apakah dengan begitu BPN-RI dzalim? Tidak. Kalau saya ini hutang ke bank dengan menggunakan tanah sebagai jaminan HGU, sebenarnya yang dibiayai itu tanahnya atau usaha di atas tanah itu? Tentunya adalah usaha di atas tanah itu. Itulah sebabnya mengapa kalau kredit saya disetujui, maka uang tidak langsung dikucurkan semua di awal melainkan akan bertahap sesuai dengan perkembangan bisnis saya. Berarti kreditur itu memiliki mekanisme untuk memonitor apakah usaha yang dibiayai itu berjalan baik atau tidak. Jadi kalau sampai usaha itu tidak berjalan baik dan sampai terlantar, siapa yang salah? Tentunya pemilik dan kreditur itu, bukan negara. Inilah prinsip-prinsip yang harus kita pegang dalam kewenangan mengelola tanah-tanah terlantar ini. Beban terbesar ada di pundak Kakanwil, karena yang diberi kepercayaan besar oleh PP ini adalah Kakanwil.”⁴⁶

Pernyataan Bapak Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut diperkuat dengan lahirnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Terhadap tanah yang diusulkan untuk ditetapkan sebagai tanah terlantar kepada Kepala BPN R.I. dinyatakan dalam keadaan *status quo*, sejak tanggal pengusulan sampai diterbitkan penetapan tanah terlantar (Pasal 18 ayat (1) PerKaBPN No. 4 Tahun 2010). Dan terhadap tanah terlantar *berstatus quo* tersebut tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah dimaksud (Pasal 18 ayat (2) PerKa.BPN No. 4

⁴⁶ Joyo Winoto, “Seri Pemikiran Joyo Winoto : Menata dan Memberdayakan Aset Masyarakat (3)”, Brighten Institute – Indonesia Institute For Public Policy and Development Studies, 6 Oktober 2008, http://www.brighten.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=82&joscclean=1&comment_id=51&Itemid=70, diakses pada tanggal 20 Mei 2011.

Tahun 2010).

Apabila seluruh hamparan tanah diterlantarkan, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hamparan hak atas tanah tersebut. Jika hamparan tanah yang diterlantarkan lebih dari 25% sampai dengan kurang dari 100% terlantar, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak atas tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas Pemegang Hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) PerKa.BPN No.4 Tahun 2010).

Sedangkan apabila tanah hak yang diterlantarkan kurang dari atau sama dengan 25%, maka Keputusan Penetapan Tanah Terlantar diberlakukan hanya terhadap tanah yang diterlantarkan dan selanjutnya Pemegang Hak mengajukan permohonan revisi luas bidang tanah hak tersebut dan biaya revisi menjadi beban pemegang Hak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (4) PerKa.BPN No. 4 Tahun 2010).

Berdasarkan Penjelasan diatas cukup jelas menggambarkan bahwa hakekatnya pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya untuk kepentingan pribadi semata. Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pemegang hak, masyarakat, dan negara.

II. Perkebunan Inti Rakyat Dengan Pola Kemitraan Sebagai Penunjang Program Land Reform

Di tengah krisis ekonomi Indonesia yang berkepanjangan dan dampaknya masih terasa sampai sekarang ini, banyak pakar ekonomi menilai bahwa sektor pertanian, khususnya subsektor perkebunan, dapat menjadi andalan dalam mendukung kesinambungan pembangunan nasional.

Peranan ini terasa semakin penting karena perkebunan merupakan subsektor yang berbasis sumberdaya alam yang relatif tidak bergantung pada komponen impor. Hal lain yang lebih penting adalah kenyataan bahwa kegiatan subsektor perkebunan adalah merupakan kegiatan sosial ekonomi yang dapat dijadikan sebagai basis pengembangan ekonomi rakyat di seluruh wilayah Indonesia. Dengan berkembangnya subsektor ini, maka permasalahan ketenagakerjaan, pangan, dan pendapatan

masyarakat akan dapat teratasi, yang dengan begitu berarti dapat mengurangi kesenjangan ekonomi.

Dalam pembangunan perekonomian masa mendatang yang berakar pada kerakyatan, peranan penting subsektor perkebunan, dapat pula dilihat dari besarnya tenaga kerja yang terserap didalamnya. Hal ini terjadi karena sistem produksi tanaman perkebunan, khususnya tanaman tahunan, hingga saat ini belum dapat menggunakan peralatan mekanisasi secara penuh. Untuk kegiatan pemeliharaan dan pemanenan berbagai tanaman perkebunan dengan luas 14,8 juta Ha, sebagai contoh, diperlukan tenaga kerja sebanyak sekitar 16,8 juta orang. Apabila setiap rumah tangga memiliki tenaga kerja 4 orang, maka terdapat kurang lebih 67,2 juta jiwa yang menikmati hasil dari usaha bekerja pada subsektor perkebunan. Jumlah ini juga hanya mencakup kegiatan *on-farm*, dan akan semakin bertambah tentunya, bila tenaga kerja pada subsistem tengah dan hilir juga diperhitungkan.⁴⁷

Mengamati praktek-praktek di atas, pemerintah dengan giat telah mengembangkan kawasan perkebunan rakyat melalui 3 (tiga) pola, yaitu pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR), pola Unit Pelayanan Pengembangan (UPP), dan pola Swadaya. Namun, menurut Dirjen Perkebunan, selama ini petani pekebun baru menikmati pendapatan dari kegiatan produksi (*on-farm*). Sedangkan pendapatan dari kegiatan pasca produksi (*off-farm*), yang umumnya memiliki margin lebih besar, hanya dinikmati oleh pengusaha besar. Oleh karena itu kedepannya perlu dilakukan semacam reorientasi pembangunan perkebunan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan peranan masyarakat dalam pengembangan kawasan perkebunan rakyat. Dengan demikian keberpihakan pembangunan perkebunan kepada masyarakat, koperasi, pengusaha kecil dan menengah dapat lebih ditingkatkan sehingga pada akhirnya akan lebih menguntungkan semua pihak.

Seperti diketahui bersama bahwa yang menjadi isu hangat yang terus diperdebatkan saat ini adalah mengenai kesempatan berusaha dan makin melebarnya kesenjangan ketimpangan ekonomi yang semakin tinggi disebabkan oleh tidak meratanya pendapatan. Salah satu upaya yang dianggap tepat dalam memecahkan masalah kesenjangan ini adalah melalui kemitraan usaha antara yang besar dan yang kecil, antara yang kuat dan yang lemah. Melalui kemitraan diharapkan dapat secara cepat bersimbiose mutualistik sehingga kekurangan dan keterbatasan pengusaha kecil

⁴⁷ Soemarno, “*Kerangka Konsep Pengembangan Kawasan Perkebunan Rakyat*”, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hlm 28

dapat teratasi. Di samping itu, sekaligus diharapkan dapat mempercepat kemampuan golongan ekonomi lemah, memecahkan masalah pengangguran dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan kemitraan merupakan wujud nyata dari pengamalan ekonomi kerakyatan.⁴⁸

Pemerintah melalui berbagai departemen ditugaskan untuk membina dan mendorong terlaksananya kemitraan usaha, demikian pula berbagai organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang kemitraan. Namun demikian karena kompleksnya permasalahan yang timbul dan belum terkoordinasinya pihak-pihak yang akan bermitra, maka sasaran utama dari upaya-upaya ke arah kemitraan masih perlu pembuktian, namun tidak bisa disangkal gaung dan nyansa politiknya sudah cukup menggelegar sebagai modal dasar untuk menggelindingkan bola salju kemitraan di masa-masa mendatang.⁴⁹

Pengembangan perkebunan dengan pola PIR Kemitraan dilakukan untuk membangun dan membina usaha perkebunan rakyat di wilayah baru dengan teknologi maju agar mampu memperoleh pendapatan yang layak serta mengembangkan usaha rakyat dalam berkoperasi dengan mewujudkan satu sistem pengelolaan usaha yang memadukan produksi, pengolahan dan pemasaran hasil. Menurut surat keputusan Menteri Pertanian Nomor 668/KPT/KB.510/10/1985, Pola PIR adalah suatu pola pelaksanaan pengembangan perkebunan dengan menggunakan perkebunan besar sebagai inti yang membantu dan membimbing perkebunan rakyat di sekitarnya sebagai plasma dalam suatu sistem kerjasama yang saling menguntungkan dan berkesinambungan. Dalam hal ini pihak pelaksana pengembangan PIR terdiri dari dua komponen yaitu (a) para pemukim yang terdiri dari pekebun yang dipilih, dan (b) perusahaan perkebunan sebagai inti.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26.Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, ketentuan yang mengatur tentang pembangunan pola kemitraan dengan masyarakat diatur di dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2), yang menyebutkan bahwa perusahaan perkebunan yang memiliki IUP atau IUP-B, wajib membangun kebun untuk masyarakat paling rendah seluas 20% (dua puluh per seratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan, serta pembangunan kebun untuk masyarakat dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit,

⁴⁸ Mohammad Jafar Hafsa, "*Kemitraan Usaha; Konsepsi dan Strategi*", PT. Penebar Swadaya, Jakarta, 1999 hlm 2-3

⁴⁹ Thee Kian Wie, "*Dialog Kemitraan dan Keterkaitan Usaha Besar dan Kecil dalam Sektor Industri Pengolahan*", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 120

hibah atau bagi hasil. Pengaturan lebih jelas mengenai konsep kemitraan diatur di Bab IV mengenai Kemitraan, Pasal 22 sampai Pasal 25.

Petani kebun plasma yang merupakan sasaran pola PIR akan menjadi mitra kerja bagi perusahaan inti. Petani kebun plasma merupakan salah satu aktor penting dalam proyek perkebunan dengan pola PIR, karena kelangsungan pelaksanaan proyek ditentukan oleh kelancaran aktivitas produktif petani kebun plasma pada kebun plasma yang menjadi bagiannya. Dalam kerangka proyek, petani kebun plasma merupakan mitra kerja bagi pihak inti. Dalam hal ini pihak inti merupakan pihak yang bertanggung jawab "membina" petani kebun plasma.

Melalui proses konversi petani kebun plasma peserta menerima hak konversi dan mendapatkan status pemilikan kebun plasma, dimana kebun plasma yang diterimanya diberi sertipikat atas nama petani kebun plasma yang bersangkutan. Dengan memiliki sertipikat petani kebun plasma memperoleh kepastian pemilikan dan ketentraman dalam memanfaatkan lahannya. Disamping itu melalui proses konversi petani kebun plasma peserta mendapatkan kejelasan status sosialnya, yaitu sebagai petani kebun plasma (petani kebun plasma peserta proyek yang berhak mengelola sendiri kebun plasmanya seolah-olah telah menjadi hak miliknya penuh). Dengan adanya kejelasan status yang diperoleh petani kebun plasma dalam kerangka proyek maka hal ini mempunyai implikasi terhadap hubungan antarindividu petani kebun plasma serta antara individu petani kebun plasma dengan pihak inti (dalam kerangka hubungan inti-plasma).⁵⁰

Kebijakan pengembangan kawasan perkebunan rakyat diarahkan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat melalui pengembangan kawasan ini dengan pengelolaan sumberdaya secara optimal. Oleh karena itu, maka sentra-sentra Perkebunan yang sudah ada dan kawasan di setiap kabupaten/kota, atau kecamatan yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi kawasan perkebunan rakyat, sudah saatnya diupayakan untuk ditingkatkan melalui sistem agribisnis. Dengan demikian diharapkan dimasa mendatang, subsektor Perkebunan akan mampu memenuhi sendiri kebutuhan dalam negeri dan tidak lagi bergantung pada negara lain, bahkan sekaligus dapat bersaing dengan produk perkebunan dari luar negeri.

⁵⁰ Elqadri, *Thesis "Pelaksanaan Program Perkebunan Inti Rakyat (PIR-BUN) Kemitraan di Kecamatan Pasaman Kabupaten Pasaman"*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial Universitas Indonesia, Depok, 2004, hlm. 86

Pengembangan suatu wilayah menjadi kawasan perkebunan rakyat perlu diarahkan pada peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan, khususnya lahan-lahan tidur (yang belum ditanami), gundul, atau kritis karena bekas tebang yang kemudian ditinggalkan begitu saja tanpa adanya usaha reboisasi. Dalam hal ini, pengembangannya dilakukan dengan cara menghijaukan lahan-lahan tersebut dengan menanam tanaman yang sesuai dengan kondisi lingkungannya, memiliki nilai ekonomi, mudah perawatannya, cepat masa panennya, dan mudah pemasarannya. Dengan demikian tujuan untuk menjaga kelestarian ekosistem kawasan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat atau rakyat sekitarnya dapat tercapai sekaligus dengan baik.

III. Penerapan *Corporate Social Responsibility* Perusahaan Perkebunan

Definisi *Corporate Social Responsibility* (CSR) menurut *World Business Council on Sustainable Development* adalah komitmen dari bisnis/perusahaan untuk berperilaku etis dan berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, seraya meningkatkan kualitas hidup karyawan dan keluarganya, komunitas lokal dan masyarakat luas. Definisi lain, CSR adalah tanggung jawab perusahaan untuk menyesuaikan diri terhadap kebutuhan dan harapan stakeholders sehubungan dengan isu-isu etika, sosial dan lingkungan, di samping ekonomi.⁵¹

Sedangkan Petkoski dan Twose mendefinisikan CSR sebagai komitmen bisnis untuk berperan untuk mendukung pembangunan ekonomi, bekerjasama dengan karyawan dan keluarganya, masyarakat lokal dan masyarakat luas, untuk meningkatkan mutu hidup mereka dengan berbagai cara yang menguntungkan bagi bisnis dan pembangunan.⁵²

Di dalam Green Paper Komisi Masyarakat Eropa 2001 dinyatakan bahwa kebanyakan definisi tanggungjawab sosial korporat menunjukkan sebuah konsep tentang pengintegrasian kepedulian terhadap masalah sosial dan lingkungan hidup ke dalam operasi bisnis perusahaan dan interaksi sukarela antara perusahaan dan para stakeholder-nya. Ini setidaknya ada dua hal yang terkait dengan tanggungjawab sosial

⁵¹ Warta Pertamina. 2004. *CSR sebagai Strategi Bisnis*. Dokumen <http://www.pertamina.com/>, Juli 2004.

⁵² Petkoski, Djordjija and Twose, Nigel (Ed). 2003. *Public Policy for Corporate Social Responsibility*. Jointly sponsored by The World Bank Institute, the Private Sector Development Vice Presidency of the World Bank, and the International Finance Corporation. Document of <http://info.worldbank.org/> July 7-25, 2003.

korporat itu yakni pertimbangan sosial dan lingkungan hidup serta interaksi sukarela.⁵³

Penerapan kewajiban CSR sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Pasal 15 huruf b menyebutkan "Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan". Jika tidak dilakukan maka dapat diberikan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis, pembatasan kegiatan usaha, pembekuan, hingga pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal (Pasal 34 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2007). Sedangkan yang dimaksud "tanggung jawab sosial perusahaan" adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.

Perkembangan konsep dan praktik CSR di Indonesia tentu tak lepas dari perubahan geo politik ekonomi internasional. Globalisasi yang mengusung isu demokratisasi membawa implikasi dimasukkannya agenda HAM serta penguatan masyarakat sipil, sekaligus kesempatan penting bagi perluasan sayap bisnis. Tetapi kesempatan ini tidak boleh dibaca sebagai peluang memperluas eksploitasi SDA dan SDM semata. Dengan kata lain, proses perluasan bisnis (khususnya yang dilakukan perusahaan multinasional) harus di iringi kesadaran adanya kesempatan pemerataan kesejahteraan. Komitmen ini selayaknya diterjemahkan dengan menempatkan perusahaan sebagai tetangga yang baik, dengan komitmen penuh pada upaya peningkatan kesejahteraan komunitas lokal dan pelestarian lingkungan.⁵⁴

Dalam prinsip *responsibility*, penekanan yang signifikan diberikan pada kepentingan *stakeholders* perusahaan. Di sini perusahaan diharuskan memperhatikan kepentingan *stakeholders* perusahaan, menciptakan nilai tambah (*value added*) dari produk dan jasa bagi *stakeholders* perusahaan, dan memelihara kesinambungan nilai tambah yang diciptakannya. Sedangkan *stakeholders* perusahaan dapat didefinisikan sebagai pihak-pihak yang berkepentingan terhadap eksistensi perusahaan. Termasuk di dalamnya adalah karyawan, konsumen, pemasok, masyarakat, lingkungan sekitar, dan pemerintah sebagai regulator. CSR sebagai sebuah gagasan, perusahaan tidak lagi

⁵³ Yosai Irianta, *Community Relations. Konsep dan Aplikasinya*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung, 2004

⁵⁴ Malkasian, S. M., "Corporate Social Responsibility among Foreign Multinational Companies in Indonesia : Drivers and Outcomes of Acknowledging the Relevance of Non-Shareholders Stakeholders" Professional Research Paper. Ohio : The Center for International Studies, Ohio University, 2004

dihadapkan pada tanggung jawab yang berpijak pada single bottom line, yaitu nilai perusahaan (*corporate value*) yang direfleksikan dalam kondisi keuangannya (*financial*) saja. Tapi tanggung jawab perusahaan harus berpijak pada *triple bottom lines*. Di sini *bottom lines* lainnya selain finansial juga adalah sosial dan lingkungan.

Karena kondisi keuangan saja tidak cukup menjamin nilai perusahaan tumbuh secara berkelanjutan (*sustainable*). Keberlanjutan perusahaan hanya akan terjamin apabila, perusahaan memperhatikan dimensi sosial dan lingkungan hidup. Sudah menjadi fakta bagaimana resistensi masyarakat sekitar, di berbagai tempat dan waktu muncul ke permukaan terhadap perusahaan yang dianggap tidak memperhatikan aspek-aspek sosial, ekonomi dan lingkungan hidupnya.⁵⁵

Perusahaan-perusahaan yang memiliki reputasi bagus, umumnya menikmati enam hal. Pertama, hubungan yang baik dengan para pemuka masyarakat. Kedua, hubungan positif dengan pemerintah setempat. Ketiga, resiko krisis yang lebih kecil. Keempat, rasa kebanggaan dalam organisasi dan di antara khalayak sasaran. Kelima, saling pengertian antara khalayak sasaran, baik internal maupun eksternal. Dan terakhir, meningkatkan kesetiaan para staf perusahaan.⁵⁶

Melakukan kegiatan CSR yang dapat meningkatkan dampak ekonomi dapat memberikan keuntungan bagi perusahaan dalam dua hal, yakni : (1) mengurangi resiko bisnis; dan (2) terbukanya kesempatan bisnis.

Resiko bisnis dapat dikurangi dengan (1) memperoleh *license to operate*; (2) terhindar dari tindakan hukum; (3) terjalinnya relasi yang baik dengan komunitas (AccountAbility et al., 2003).⁵⁷

Jika perusahaan dilihat oleh masyarakat sekitar selalu memberikan dampak ekonomi bagi mereka, maka akan mudah untuk memperoleh ijin beroperasi dari masyarakat. Perusahaan juga terhindar dari tuntutan hukum jika berusaha menjalankan usaha yang selalu memberikan dampak positif terhadap aspek lingkungan, sosial, maupun ekonomi. Dengan adanya jalinan hubungan yang baik dengan masyarakat, maka perusahaan dapat menghemat biaya-biaya yang tidak

⁵⁵ Abdul Rasyid Idris, *Corporate Social Responsibility (CSR) Sebuah Gagasan dan Implementasi*. Dokumen <http://www.fajar.co.id/>, 22 November 2005.

⁵⁶ Linggar Anggoro, *Teori dan Profesi Kehumasan. Serta Aplikasinya di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

⁵⁷ Maria R. Nindita Radyati, *CSR untuk Pemberdayaan Ekonomi Lokal*, Yayasan Indonesia Business Links, Jakarta, 2008, hlm. 12

efisien untuk berkomunikasi dengan masyarakat jika relasi dengan mereka kurang baik.⁵⁸

Untuk dapat mewujudkan manfaat lain, yakni kemampuan memperluas pasar dapat diperoleh melalui usaha membantu meningkatkan kemampuan ekonomi para masyarakat di tingkat perekonomian yang terbawah. Dengan melibatkan masyarakat perusahaan dapat lebih mudah mempelajari kebutuhan-kebutuhan mereka. Jika kemampuan ekonomi mereka sudah dapat ditingkatkan melalui CSR Perusahaan, maka dikemudian hari mereka dapat menjadi target pasar yang potensial bagi perusahaan. Dengan cara ini perusahaan telah memperluas kesempatan bisnisnya dengan menciptakan tambahan *demand* sebagai akibat tidak langsung dari peningkatan pendapatan masyarakat, yakni meningkatnya konsumsi.⁵⁹

Dalam “Model Empat Sisi CSR” perusahaan memiliki tanggung jawab ekonomis, yaitu berbisnis dan mendapatkan profit. Selain itu, ada tanggung jawab legal, semisal keharusan membayar pajak, memenuhi persyaratan Amdal, dan lain-lain. Di luar itu ada tanggung jawab ethical atau etis. Misalnya perusahaan berlaku fair, tidak membedakan ras, gender, tidak korupsi, dan hal-hal semacam itu. Sementara yang keempat, tanggung jawab *discretionary*. Tanggung jawab yang seharusnya tidak harus dilakukan, tapi perusahaan melakukan juga atas kemauan sendiri.⁶⁰ Berdasarkan sifatnya, pelaksanaan program CSR dapat dibagi dua, yaitu :

1. Program Pengembangan Masyarakat (*Community Development/CD*);
2. Program Pengembangan Hubungan/Relasi dengan publik (*Relations Development/RD*).

Sasaran dari Program CSR (CD & RD) adalah: (1) Pemberdayaan SDM lokal (pelajar, pemuda dan mahasiswa termasuk di dalamnya); (2) Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat sekitar daerah operasi; (3) Pembangunan fasilitas sosial/umum, (4) Pengembangan kesehatan masyarakat, (5) Sosbud, dan lain-lain.

Seminar “*Corporate-Stakeholder Partnership: Toward Productive Relations*” yang diadakan Lead Indonesia bekerjasama dengan Labsosio FISIP UI di Jakarta, 14 Juni 2005,⁶¹ menyimpulkan beberapa hal berkaitan dengan pembentukan citra

⁵⁸ *ibid.*,

⁵⁹ *ibid.*,

⁶⁰ Warta Pertamina..., *ibid.*,

⁶¹ Lead Indonesia, Kemitraan Korporasi-Stakeholders. Report Seminar *Corporate-Stakeholder Partnership: Toward Productive Relations Lead Indonesia* Bekerjasama dengan Labsosio-Fisip-UI, Jakarta, 14 Juni 2005. Dokumen <http://www.lead.or.id/>, 27 Oktober 2005.

perusahaan yaitu: perlunya kemitraan, siapa saja stakeholders, tiga skenario kemitraan, prasyarat kemitraan yang sukses, dan peran pemerintah dan masyarakat. Pembahasan tersebut menunjukkan bahwa lingkungan bisnis dan sosial yang berubah menuntut perubahan paradigma dan tindakan. Dalam hal ini melihat semakin mendesaknya pengembangan kemitraan yang otentik dan produktif antara perusahaan, pemerintah dan masyarakat untuk mencapai pembangunan yang adil serta berkelanjutan secara sosial dan lingkungan.

Dalam kegiatan CSR untuk mengembangkan ekonomi komunitas lokal perusahaan juga harus melibatkan komunitas. Komunitas tidak boleh hanya dianggap sebagai obyek yang harus dilibatkan oleh perusahaan, jadi perannya pasif, akan tetapi harus menjadi subyek, atau bagian dari pelaku bisnis perusahaan, jadi memberi kesempatan komunitas berpartisipasi aktif.

Melibatkan komunitas untuk meningkatkan ekonomi masyarakat artinya perusahaan secara aktif menggunakan sumber daya yang dimiliki untuk mendukung pengembangan ekonomi dan sosial dari komunitas melalui investasi langsung, atau kebijakan perusahaan seperti *local sourcing*, *partnership* dan pendidikan yang dapat menciptakan "modal komunitas" (*community capital*).⁶²

Kemitraan (*partnership*) antara korporasi dengan *stakeholders* menjadi suatu keharusan dalam lingkungan bisnis yang berubah. Pola konvensional "*business as usual*" telah menghasilkan keadaan negatif seperti terdesaknya kepentingan publik ("*enlightened common interests*"), kelangkaan barang jasa publik, dan pencemaran lingkungan. Demikian pula berbagai dinamika sosial yang muncul seperti reformasi, demokratisasi dan desentralisasi menghasilkan stakeholders dan masyarakat yang semakin kritis. Mereka berupaya meningkatkan taraf hidupnya serta memposisikan diri sebagai subyek dan mitra yang setara. Dalam hal ini, korporasi perlu menginternalisasi masalah eksternal perusahaan secara terencana sehingga dapat mencegah kekagetan dan krisis yang dapat mengancam keberlangsungan kegiatan dan keberadaan korporasi.

*Corporate Involvement Initiative (CII)*⁶³ menjelaskan bahwa perusahaan harus mampu mengkaitkan sumberdaya utama dan kompetensi perusahaan dengan

⁶² SustainAbility, Ltd, *Buried Treasure*, 2002

⁶³ *Corporate Involvement Initiative (CII)*, yang diprakarsai oleh Ford Foundation di Amerika tahun 1996 dengan membentuk "*Win-win Partners*", dengan tujuan mendorong kerjasama antara perusahaan dan organisasi untuk melakukan pengembangan ekonomi melalui keterlibatan

komunitas, misalnya dalam program pengembangan produk, pemasaran dan pengembangan sumber daya manusia. Selain itu keterlibatan dengan komunitas harus termasuk dalam strategi bisnis perusahaan dan dipandang sebagai suatu investasi yang dapat menguntungkan perusahaan dalam bentuk kontribusi secara ekonomi, misalnya meningkatkan reputasi perusahaan. Dengan demikian inisiatif keterlibatan perusahaan dengan komunitas dapat menciptakan dampak positif terutama pada mereka dengan pendapatan sangat rendah. Dengan menciptakan lapangan pekerjaan, membantu komunitas menabung untuk meningkatkan kesejahteraan dan membantu pengusaha kecil, perusahaan dapat mencapai tujuan tersebut.⁶⁴

Kemitraan dapat menghasilkan solusi antara argumen yang menekankan *market* atau *profit* (“*the business of business is business*” yang memprioritaskan *shareholders*) dengan argumen moral (atau *Corporate Social Responsibility* atau CSR yang memperhatikan *stakeholders*). Dengan kata lain, kemitraan merupakan suatu investasi—bukan *cost*—dan dapat menghasilkan *win-win solution* atau sinergi yang menghasilkan keadilan bagi masyarakat dan keamanan berusaha serta keserasian dengan lingkungan.

Kemitraan antara perusahaan dengan *stakeholders* dapat mengarah ke tiga skenario: “*un-productive*,” “*semi-productive*,” atau “*productive*.” Skenario “*un-productive*” akan terjadi jika perusahaan masih berpikir dengan pola konvensional yang hanya mengutamakan kepentingan *shareholders* atau paradigma “*the business of business is business*.” Dalam skenario ini situasi “*low trust*” terjadi dan tiada *stakeholders engagement* dimana mereka masih dianggap sebagai obyek dan masalah diluar perusahaan (“eksternalitas”) tidak diinternalisasikan. Dalam skenario ini kemitraan dapat saja terjadi namun lebih bersifat negatif dengan *stakeholders* negatif pula seperti oknum aparat atau preman. Berbagai keadaan negatif dapat terjadi misalnya pemogokan atau “*slow-down*” oleh buruh, boikot oleh konsumen, blokade

perusahaan dengan komunitas. Empat bentuk kegiatan *corporate involvement* yang didukung oleh CII adalah :

- a. *Small Business development*, dengan tujuan meningkatkan akses ke permodalan dan sumber daya yang dibutuhkan UKM yang dimiliki masyarakat lokal dan pedesaan berpendapatan rendah atau kaum minoritas.
- b. *Regional economics development*, yakni meningkatkan *business engagement* dalam pengembangan ekonomi regional yang *sustainable* dan setara.
- c. *Financial asset development*, dengan memberikan bantuan kepada lembaga keuangan mikro.
- d. *Workforce development*, yakni meningkatkan perekrutan dan pelatihan terhadap masyarakat pendapatan rendah.

⁶⁴ Maria R. Nindita Radyati, *CSR untuk Pemberdayaan Ekonomi Lokal, ibid.*, hlm. 26

oleh komunitas, dan pencemaran lingkungan dan eksploitasi sumber daya alam dengan sewenang-wenang serta pelanggaran HAM komunitas lokal. Keadaan terburuk yang dapat terjadi adalah terhentinya kegiatan maupun keberadaan perusahaan.

Pola kedua adalah kemitraan yang “semi-produktif” yang bercirikan kepentingan jangka pendek dan belum atau tidak menimbulkan “*sense of belonging*” di pihak stakeholders. Kerjasama lebih mengandung aspek charity atau Public Relation (PR) dimana stakeholders masih lebih dianggap sebagai obyek. Dengan kata lain, kemitraan masih belum otentik (*genuine*) dan masih mengedepankan kepentingan diri (*self-interest*) perusahaan, bukan kepentingan bersama (*common interests*) antara perusahaan dengan *stakeholders*. Dengan kata lain, *shareholders engagement* masih disekitar tahap “*low trust.*”

Kemitraan yang “*productive*” dan otentik menekankan *stakeholders* sebagai subyek dan dalam paradigma “*common interest.*” Pola ini dapat saja didukung oleh “*resource-based partnership*” dimana *stakeholders* diberi kesempatan menjadi *shareholders*. Sebagai contoh, karyawan memperoleh saham melalui *Employee Stock Ownership Program* (ESOP), dan hal ini akan membantu kelancaran produksi. Demikian pula saham untuk komunitas atau pemerintah daerah dapat meningkatkan *community security*.

Ketiga skenario diatas dapat digunakan untuk menganalisis keberadaan kemitraan setiap perusahaan dan jelaslah terlihat bahwa *stakeholders* dapat saja lebih berperan mempengaruhi kehidupan perusahaan dibandingkan dengan *shareholders*. Dengan kata lain, dinamika saham (*share*) di bursa saham dapat sangat dipengaruhi oleh dinamika *stakeholders* di lapangan.

Aryani mencatat bahwa konsep dan praktik CSR sudah menunjukkan gejala baru sebagai keharusan yang realistis diterapkan. Para pemilik modal tidak lagi menganggap sebagai pemborosan. Masyarakat pun menilai sebagai suatu yang perlu. Hal ini terkait dengan meningkatnya kesadaran sosial kemanusiaan dan lingkungan. Di luar itu, dominasi dan hegemoni perusahaan besar sangat penting peranannya di masyarakat. Kekuasaan perusahaan yang semakin besar, sebagaimana dinilai Dr David Korten, penulis buku *When Corporations Rule the World* melukiskan bahwa

dunia bisnis, selama setengah abad terakhir, telah menjelma menjadi institusi yang paling berkuasa di jagad ini.⁶⁵

Bahkan pengamat globalisasi Dr Noorena Herzt berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan besar di berbagai negara telah mengambil alih secara diam-diam kekuasaan politik dari kalangan politisi. Pengambilalihan secara diam-diam (*the silent take over*) ini terjadi karena kian ketatnya produk hukum yang menuntut tanggungjawab sosial kaum pemodal. Akibatnya, menurut Noorena, pemodal harus masuk dalam dunia politik agar tidak terus terpojok dengan tuntutan politik pemerintah dan masyarakat. Bahkan menurut Noorena, dalam satu dasawarsa terakhir ini, peranan CSR perusahaan besar sangat berperan di masyarakat ketimbang peranan institusi publik (negara). Memang pada kenyataannya kita tidak bisa mengelak perubahan mendasar dunia sebagaimana dikatakan Noorena tersebut. Dunia telah menjelma realitas di mana kapitalisme menjadi panggung yang absah bagi kehidupan kita. Berpijak pada reel kapitalisme global inilah seluruh tanggung jawab kehidupan umat manusia harus selalu mempertimbangkan kepentingan para pebisnis. Pertimbangan bukan berarti harus tunduk, melainkan harus saling menjaga kepentingan.⁶⁶

Kapitalisme tidak identik dengan pengerukan modal tanpa pertimbangan sosial. Bahkan untuk era baru sekarang ini, kapitalisme hanya bisa berkembang baik jika bersinergi dengan dunia sosial. Sejalan dengan itu, masyarakat modern sudah menjauh dari sikap anti kapitalisme. Ideologi, baik sosialisme maupun kapitalisme sudah menjauh dari imajinasi orang. Hanya saja karena kapitalisme telah menjadi realitas, maka jalur kehidupan masyarakat mau tidak mau harus melewati reel kapitalisme. Kini orang menyadari bahwa yang terpenting bukanlah ideologi, melainkan sikap kompromi untuk menemukan jalan terbaik. Karena itu, pemerintah tidak boleh tunduk oleh kaum pemodal, sebagaimana kaum pemodal tidak boleh tunduk oleh politisi. Rakyat, pemerintah dan pemodal harusnya berada dalam pihak yang setara merumuskan strategi kebijakan publik untuk kepentingan bersama. Di negara kapitalis, penciptaan ruang publik yang demikian itu sudah berjalan. Bahkan peranan CSR perusahaan sangat menguntungkan pemodal. Pemerintah juga untung

⁶⁵ Siti Nur Aryani, *Penerapan CSR yang Lebih Strategis*. Dokumen <http://www.bisnis.com/>, Sabtu, 01 April 2006.

⁶⁶ *Ibid.*,

karena selain mudah melobi pembayaran pajak juga terbantu tanggungjawab sosialnya kepada rakyat miskin.⁶⁷

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai tanggung jawab sosial perusahaan maka dapat ditarik benang merah bahwa ketika perusahaan perkebunan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki oleh masyarakat yang tinggal diareal perkebunan tersebut, maka hendaknya perusahaan perkebunan memiliki komitmen untuk membantu mensejahterakan taraf hidup masyarakat di sekitar areal perkebunan.

Sebagai contoh sungguh ironis jika jalan-jalan di perkebunan yang kelasnya III C atau maksimal hanya bisa dilewati truk berbobot 20 ton, setiap harinya harus dilewati truk-truk perkebunan melebihi kapasitas jalan. Sehingga menjadi sangat wajar apabila pemerintah daerah sangat berharap, program CSR perusahaan perkebunan besar bisa memberi perhatian pada perbaikan infrastruktur berupa jalan, jembatan dan bangunan sekolah di sekitar perkebunan.

Berdasarkan uraian diatas, Penulis berpendapat bahwa konsep kebijakan pertanahan dalam rangka mendorong pengembangan sektor usaha perkebunan di Indonesia telah sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional, walaupun dalam penerapannya masih diperlukan banyak perbaikan. Langkah awal pemerintah dengan lahirnya UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menjadi langkah awal untuk meningkatkan investasi di Indonesia, walaupun di dalam perjalanannya sebagian Pasal 22 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 melalui putusan perkara 21-22/PUU-V/2007 yaitu Bagian dari Pasal 22 UU PM yang bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 22 ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus” dan “berupa: a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun; b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun”. Selain itu, Pasal 22 ayat (2) sepanjang menyangkut kata-

⁶⁷ *ibid.*,

kata “di muka sekaligus” dan Pasal 22 ayat (4) sepanjang menyangkut kata-kata “sekaligus di muka” juga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

“Sebagai akibat dinyatakan inkonstitusionalnya sebagian ketentuan tersebut, maka, terhadap pemberian kemudahan dan/atau pelayanan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah, sepanjang berkaitan langsung dengan penanaman modal, ketentuan yang berlaku adalah ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lainnya” ucap Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, membacakan Konklusi Putusan.⁶⁸

Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tetap berusaha menselaraskan antara kebijakan pertanahan dengan kebijakan penanaman modal, bahwa tidak semata-mata hanya mementingkan kepentingan penanaman modal tetapi kepentingan rakyat tetap menjadi prioritas. Pelaku investasi tetap mendapatkan kemudahan melalui fasilitas yang lain seperti kemudahan dan fasilitas di bidang fiskal dan kemudahan pengurusan perizinan di bidang penanaman modal.

Kesungguhan pemerintah menjadikan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas dalam melahirkan kebijakan di bidang pertanahan dapat dilihat dengan dikeluarkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Dengan kesadaran penuh bahwa tanah merupakan sumber kemakmuran rakyat, maka dengan dikeluarkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 diharapkan pelaku usaha dapat memanfaatkan tanahnya secara bijaksana dengan tetap memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitar areal perkebunan. Kesadaran tersebut juga menjadi perhatian pemerintah tidak hanya ditingkat pemerintah pusat namun juga pemerintah daerah.

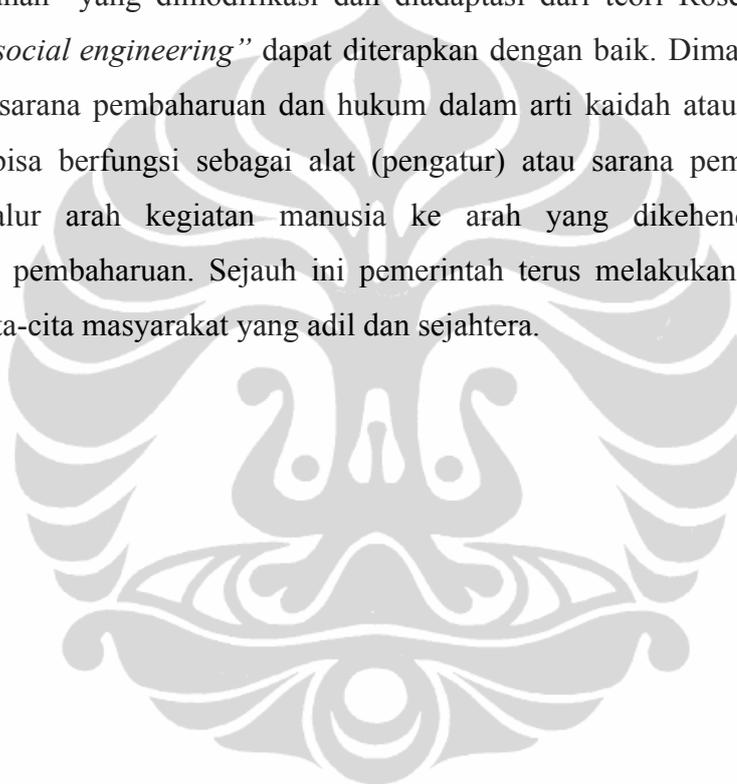
Dalam semangat otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah mengeluarkan segala bentuk perizinan bagi pelaku usaha di bidang perkebunan, salah satunya Izin Lokasi. Dapat dilihat dengan ditegaskannya persyaratan bagi pelaku usaha sektor perkebunan yang berkewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam kegiatan usahanya melalui bentuk pola kemitraan.

Semua itu didukung pula dengan mulai tumbuhnya kesadaran pelaku usaha bahwa kemitraan merupakan suatu investasi—bukan *cost*—dan dapat menghasilkan

⁶⁸ Pan Mohamad Faiz, “Berita Konstitusi : Bagian Pasal UU Penanaman Modal Bertentangan Dengan Konstitusi”, Sumber Mahkamah Konstitusi, <http://jurnalhukum.blogspot.com/2008/03/uu-penanaman-modal-inkonstitusional.html>, 27 Maret 2008.

win-win solution atau sinergi yang menghasilkan keadilan bagi masyarakat dan keamanan berusaha serta keserasian dengan lingkungan.

Keselarasan antara kebijakan di bidang pertanahan dengan kebijakan di bidang penanaman modal dan kebijakan di bidang perkebunan berkaitan dengan kegiatan usaha di bidang perkebunan guna menunjang perekonomian di Indonesia wajib diperlukan. Hal tersebut menjadikan konsep hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, menurut beliau hukum diharapkan agar berfungsi sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”, “*law as a tool of social engineering*” atau “sarana pembangunan” yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound “*Law as a tool of social engineering*” dapat diterapkan dengan baik. Dimana hukum dijadikan sebagai sarana pembaharuan dan hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan. Sejauh ini pemerintah terus melakukan usahanya untuk mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan sejahtera.



BAB IV

KEWAJIBAN PERUSAHAAN PERKEBUNAN UNTUK MEMAKSIMALKAN HAK GUNA USAHA ATAS TANAH GUNA MENGGERAKAN RODA PEREKONOMIAN

Dalam Bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa kebijakan pertanahan telah sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional, maka dalam Bab IV ini Penulis ingin membahas besarnya peran kebijakan pemberian Hak Guna Usaha untuk perkebunan dalam rangka mendorong perekonomian rakyat, dengan uraian sebagai berikut :

I. Upaya Meningkatkan Manfaat Hak Guna Usaha Di Sektor Perkebunan Bagi Masyarakat

Harapan yang ingin dicapai dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan di sektor perkebunan pada masa mendatang adalah sejauh mungkin mengatasi masalah dan kendala kritikal yang sampai sejauh ini belum benar-benar secara tuntas diselesaikan sehingga memerlukan perhatian yang lebih serius. Satu hal yang menjadi isu sensitive adalah seringkali masih ditemui bahwa peningkatan hasil produksi perkebunan selama ini tidak serta merta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat di sekitar areal perkebunan secara signifikan.

Jika ditelaah lebih lanjut, masih ditemui kondisi-kondisi yang dihadapi masyarakat dalam usahanya menjalankan kegiatan di sektor perkebunan dalam bentuk¹ :

- a. Kurangnya akses masyarakat terhadap sumberdaya (*access to resources*), seperti keterbatasan aset tanah, infrastruktur serta sarana dan prasarana penunjang kegiatan produktif lainnya;
- b. Produktivitas tenaga kerja yang relative rendah (*productive and remunerative employment*), akibat keterbatasan investasi, teknologi, keterampilan dan penegelolaan sumberdaya yang efisien;

¹ Rudi Wibowo, “Koperasi dan Korporasi Petani Kunci Pembuka Pengembangan Agribisnis Berdaya Saing, Berkerakyatan dan Berkeadilan”, Departemen Pertanian, Jakarta, 2004

- c. Perasaan ketidakmerataan dan ketidakadilan akses pelayanan (*access to services*) sebagai akibat kurang terperhatikannya rangsangan bagi tumbuhnya lembaga-lembaga sosial dari bawah;
- d. Kurangnya rasa percaya diri (*self reliance*), akibat kondisi yang dihadapi dalam menciptakan rasa akan keamanan pangan, pasar, harga dan lingkungan.

Sejalan dengan permasalahan yang dihadapi tersebut, pemerintah diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang tidak hanya menyentuh kelompok pemilik tanah sebagai lapisan atas dari masyarakat desa saja. Salah satu langkah yang dapat dijadikan perhatian adalah pelaksanaan dari ide-ide cemerlang dari *landreform*, maupun *access reform* yang secara substansial diperlukan sebagai suatu cara redistribusi asset tidak hanya terbat pada wacana semata.

Oleh sebab itu, mencermati situasi di atas, pemberian Hak Guna Usaha kepada penanam modal yang bergerak di sektor perkebunan perlu dilakukan secara lebih bijaksana dan terarah. Perlu ditegaskan dalam keberpihakan kebijakan yang jelas menguraikan upaya-upaya pengembangan sektor perkebunan oleh investor, sehingga dapat lebih memberdayakan (*empowering*) masyarakat di sekitar areal perkebunan.

Keberpihakan kebijakan menjadi mutlak dibutuhkan untuk mengatasi berbagai kendala dan tantangan pengembangan sektor perkebunan yang berorientasi ekonomi kerakyatan dan keadilan. Oleh sebab itu perlu perhatian pemerintah dalam rangka menempatkan masyarakat di sekitar areal perkebunan yang mampu menjadi bagian dari suatu kebersamaan entitas bisnis, baik dalam bentuk kelompok usaha bersama, koperasi, korporasi (*community corporate*) ataupun *shareholder*.

Diharapkan dengan lahirnya kebijakan di bidang pertanahan sebagai bentuk perhatian pemerintah kepada masyarakat di sekitar areal perkebunan akan menjadi nilai (*value*) baru serta semangat baru terutama untuk melepaskan diri dari keterbatasan-keterbatasannya, salah satunya terhadap akses sumberdaya produktif (terutama tanah), muncul semangat baru untuk meningkatkan produktivitas kerja, terbukanya akses terhadap pelayanan optimal dan rasa keadilan, serta meningkatkan kepercayaan akan lingkungan yang aman, adil dan transparan.

II. Pengembangan Kemitraan di Bidang Perkebunan

Sektor perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, 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.

Pergeseran pola pembangunan dari pola konvensional ke arah pembangunan berkelanjutan makin diterima oleh banyak negara sebagai konsekuensi logis dari kesadaran masyarakat internasional akan produk yang berkualitas, aman dikonsumsi, dan ramah lingkungan. Perubahan paradigma menuju pembangunan berkelanjutan tidak dapat dilaksanakan dalam jangka pendek dan parsial, namun merupakan upaya jangka panjang, terus menerus, dan menyeluruh.

Pengembangan perkebunan dilaksanakan berdasarkan kultur teknis perkebunan dalam kerangka pengelolaan yang mempunyai manfaat ekonomi terhadap sumber daya alam yang berkesinambungan. Pengembangan perkebunan yang berkesinambungan tersebut akan memberikan manfaat peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara optimal, melalui kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya alam, modal, informasi, teknologi dan manajemen.

Akses tersebut harus terbuka bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, akan tercipta hubungan yang harmonis dan saling menguntungkan antara pelaku usaha perkebunan, masyarakat sekitar, dan pemangku kepentingan (*Stakeholders*) lainnya serta terciptanya integrasi pengelolaan perkebunan sisi hulu dan sisi hilir.

Dalam penyelenggaraannya, badan hukum perkebunan harus mampu bersinergi dengan masyarakat baik masyarakat sekitar perkebunan maupun masyarakat pada umumnya dalam kepemilikan dan/ atau pengelolaan usaha yang saling menguntungkan, menghargai, memperkuat dan ketergantungan.

Hal itulah yang menjadi latar belakang dibentuknya sistem kemitraan bagi perusahaan melalui program pengembangan masyarakat yang dilakukan dengan cara membentuk kepercayaan masyarakat, mengelola pengharapan masyarakat, dan menjalankan kompetensi. Pengembangan potensi masyarakat sekitar juga diperlukan untuk mengurangi konflik sosial. Program pengembangan masyarakat oleh perusahaan dilakukan melalui *Community Development (CD)* dan *Corporate Social Responsibility (CSR)*.²

² Ir. Sunarko, MSi, "Budi Daya dan Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit dengan Sistem Kemitraan", Agromedia, Jakarta, 2009, hlm. 11

Perkembangan usaha menunjukkan bahwa perkebunan rakyat dan perkebunan besar tumbuh dalam kondisi yang sangat berbeda. Perkebunan besar memiliki kemampuan teknologi, manajemen, pasar dan sosial ekonomi, sedang perkebunan rakyat mempunyai karakteristik produktivitas yang rendah tidak memiliki akses pasar, kegiatan usaha yang kecil dan terpecah serta kondisi sosial ekonomi yang lemah.

Sebagaimana halnya pembangunan nasional, pembangunan subsektor perkebunan di Indonesia ditujukan untuk mencapai pertumbuhan dan pemerataan. Pertumbuhan dilakukan dengan cara memperbesar “kue” pembangunan sedangkan pemerataan dilakukan dengan cara memperbesar “kue” pembangunan sedangkan pemerataan dilakukan dengan cara memberikan akses seluas-luasnya kepada seluruh lapisan masyarakat untuk ikut serta “membuat” dan “menikmati” kue dimaksud. Bila “kue” pembangunan tidak dibuat semakin besar, maka yang akan terjadi adalah “kesenjangan yang semakin lebar”³

Pada masa awal pengintegrasian perkebunan besar dengan perkebunan rakyat istilah yang digunakan adalah *Nucleus Estate Smallholder* (NES). Kemudian istilah tersebut berubah menjadi Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIR-BUN), ada pula istilah PIR-Transmigrasi. Pada prinsipnya istilah-istilah tersebut memiliki makna yang hampir sama, yaitu berupa adanya upaya pengintegrasian secara formal struktur usaha perkebunan besar dengan perkebunan rakyat, yaitu mulai dari kegiatan di kebun (hulu) sampai dengan kegiatan pengotahan dan pemasaran bahan baku industri (*intermediate product*).

Upaya pemerintah dalam pengembangan perkebunan melalui pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR), Unit Pelaksana Proyek (UPP), Swadaya dan Perkebunan Besar (PB), merupakan upaya untuk mendorong dan menempatkan usahatani perkebunan rakyat tetap memiliki peran strategis dalam perekonomian. Pola PIR diarahkan pada wilayah-wilayah yang mempunyai aksesibilitas rendah (remote), sedangkan UPP dan Swadaya pada sentra-sentra perkebunan rakyat dan pola Perkebunan Besar pada wilayah-wilayah yang mempunyai aksesibilitas baik diarahkan untuk turut mendorong wilayah sekitarnya pada radius ± 30 km, disamping mengembangkan kebun sendiri.⁴

³ Undang Fadjar, “Kemitraan Usaha Perkebunan : Perubahan Struktur Yang Belum Lengkap”, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 24 Nomor 1, Bogor, Juli 2006, hlm. 47

⁴ Alimusa S.M Siregar, SH., “Pengembangan Kemitraan dan Dukungan Pendanaanya di Bidang Perkebunan”, Sabtu, 29 Agustus 2009, http://alimusasiregar.blogspot.com/2009/08/pengembangan-kemitraan-dan-dukkungan_29.html, di akses pada tanggal 14 Juni 2011

Sangatlah jelas bahwa pembangunan sektor perkebunan secara berkelanjutan melalui pengembangan kemitraan usaha perkebunan hanya akan berhasil jika dilakukan secara partisipatif, yaitu melibatkan seluruh pelaku perkebunan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi. Dengan cara ini diharapkan dapat tercapai stabilitas dan kontinuitas produksi, pendapatan, dan kesinambungan usaha.

III. Konsep serta Pola Kemitraan Perkebunan

III.1. Kemitraan Pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR)

Sebagaimana telah sedikit dijelaskan sebelumnya, secara garis besar di Indonesia terdapat tiga pola kemitraan, yaitu Pola PIR, Pola KKPA dan Pola PRP. Berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, konsep kemitraan adalah sebuah bentuk kerjasama dimana perusahaan perkebunan sebagai inti melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, memperkuat, bertanggung jawab, dan saling ketergantungan dengan masyarakat di sekitar perkebunan sebagai plasma. Perusahaan dan petani peserta plasma sebaiknya harus bermitra. Hal ini dikarenakan dengan adanya kemitraan akan membantu memperbesar skala usaha petani dan meningkatkan efisiensi produksi perusahaan.

Pola kemitraan Perusahaan Inti Rakyat (PIR) merupakan kemitraan perkebunan generasi pertama yang dimulai pada tahun 1980-an. Pola Perusahaan Inti Rakyat atau disingkat PIR adalah pola Pelaksanaan Pengembangan Perkebunan dengan menggunakan perkebunan besar sebagai inti yang membangun dan membimbing perkebunan rakyat disekitarnya sebagai plasma dalam suatu sistem kerjasama yang saling menguntungkan, utuh dan kesinambungan. Perusahaan Inti adalah perusahaan perkebunan besar, baik milik swasta maupun milik negara yang bertindak sebagai pelaksana proyek PIR. Kebun Plasma adalah areal wilayah plasma yang dibangun oleh perusahaan Inti dengan tanaman kelapa sawit.

Pada tahun 1986 diterapkan Pola PIR-Trans yang didasarkan pada Kepres No. 1 tahun 1986, kini sudah tidak diberlakukan dan kemudian diganti dengan Pola KKPA yang didasarkan atas keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil No.73/Kpts/KB.510/2/1998 dan No. 01/SKB/M/11/98. Terakhir diterapkan Program Revitalisasi Perkebunan yang didasarkan atas Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 33/Permentan/OT.140/7/2006.

Perbedaan antara pola kemitraan PIR-TRANS dengan KPPA adalah Pola PIR-TRANS merupakan proyek PIR yang dikaitkan dengan program transmigrasi sedangkan pola KKPA adalah fasilitas pendanaan yang disediakan oleh Pemerintah berupa Kredit kepada Koperasi Primer untuk Anggotanya. Sedangkan pola terbaru yang diterapkan berupa Program Revitalisasi Perkebunan yang dilakukan untuk memperluas, meremajakan dan merehabilitasi tanaman perkebunan rakyat di wilayah pengembangan baru maupun lama dengan teknologi maju agar mampu meningkatkan lapangan kerja baru, meningkatkan produksi dan daya saing dengan mewujudkan sistem pengelolaan usaha yang memadukan berbagai kegiatan produksi, pengotahan, dan pemasaran hasil.

Ketiga pola tersebut memiliki tujuan yang sama yaitu meningkatkan produksi non migas, meningkatkan pendapatan petani, membantu pengembangan wilayah serta menunjang pengembangan perkebunan, meningkatkan serta memberdayakan KUD di wilayah plasma.

Dalam pola kemitraan PIR perkebunan besar membangun kebun inti, pabrik, lalu membangun plasma. Secara rinci, pekerjaan pembangunan program PIR meliputi tiga tahap. Tahap pertama, perusahaan inti melaksanakan pembangunan kebun. Pada tahap kedua dilakukan pengalihan kebun kepada petani plasma dan akad kredit konversi. Selanjutnya, tahap ketiga dilakukan pengembalian atau pelunasan kredit (hutang petani)⁵

Tanaman kelapa sawit dikonversi kepada masyarakat (petani plasma) setelah dirasakan cukup menghasilkan, disertai tanggung jawab untuk memelihara kebun dan mengelola usaha taninya. Petani plasma yang diberi tanggung jawab untuk mengembalikan kredit investasi pembangunan kebun plasma kepada pihak perbankan.

Kebun plasma terdiri dari para petani peserta /kelompok tani program plasma dalam wadah Koperasi Primer atau Koperasi Unit Desa (KUD). KUD merupakan lembaga ekonomi desa di wilayah plasma yang merupakan wadah petani peserta/kelompok tani plasma yang berfungsi mengkoordinir pemeliharaan/perawatan, panen, transport dan penjualan hasil produksi. Sedangkan yang dimaksud dengan Kelompok Tani adalah wadah atau organisasi kelompok petani peserta yang berada dalam satu hamparan yang sama, yang telah ditetapkan sebagai penerima pemilikan kebun plasma.

⁵ *ibid.*,

Perusahaan inti memiliki tugas dan tanggung jawab sebagai berikut⁶ :

1. Membebaskan tanah (memberikan Tali Asih) yang akan menjadi wilayah PIR Perkebunan sebelum membangun kebun baik inti maupun plasma, sesuai ketentuan peraturan perundangundangan dengan memperhatikan hak adat atau tata cara adat dan sosial budaya serta keadaan ekonomi setempat.
2. Membangun perkebunan inti lengkap dengan fasilitas pengotanan yang cukup untuk menampung hasil dari Kebun Inti dan Plasma serta Kebun Swadaya yang telah ada ikatan kemitraan dengan Perusahaan Inti.
3. Melaksanakan pembangunan Kebun Plasma sesuai dengan petunjuk operasional dan standar fisik yang ditetapkan oleh Departemen Pertanian dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkebunan.
4. Memelihara dan meningkatkan jaringan jalan produksi wilayah PIR Perkebunan agar dapat berfungsi maksimal dalam mendukung kelancaran proses produksi dan pengangkutan hasil.
5. Memberikan petunjuk, bimbingan dan pembinaan teknis perkebunan kepada calon petani peserta, petani peserta dan petani swadaya dalam proses alih teknologi produksi terutama untuk mencapai standar mutu.
6. Menampung (membeli, mengolah, menjual) hasil Kebun Plasma dan Kebun Swadaya yang telah terikat kemitraan dengan harga yang layak sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah;
7. Bersama-sama dengan Kantor Dinas Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil dan Instansi terkait di Daerah, melaksanakan pembinaan dan pengembangan KUD agar mampu berfungsi dengan baik sebagai Organisasi Kesatuan Ekonomi Petani di wilayah kerjanya;
8. Mempersiapkan pelaksanaan konversi atau alih kredit setelah kebun mencapai umur tertentu sesuai ketentuan yang berlaku;
9. Membantu proses pelaksanaan pengembalian kredit Petani Peserta;
10. Memelihara dan melestarikan lingkungan hidup di wilayah kerja dan sekitarnya;

⁶ Arie Malangyoedo, "*Tanya Jawab Seputar Perkebunan Inti Rakyat*", 1 Juni 2011, <http://www.oilpalm-mekarsari.com/2011/06/tanya-jawab-seputar-perkebunan-inti-rakyat/>, diakses pada tanggal 21 Juni 2011.

Harus diakui bahwa program PIR memberikan manfaat kepada masyarakat, setidaknya mampu membuka isolasi wilayah dengan dibangunnya jalur transportasi. Program PIR dianggap telah mampu menggerakkan perekonomian di daerah pedalaman karena berputarnya uang dalam jumlah besar.

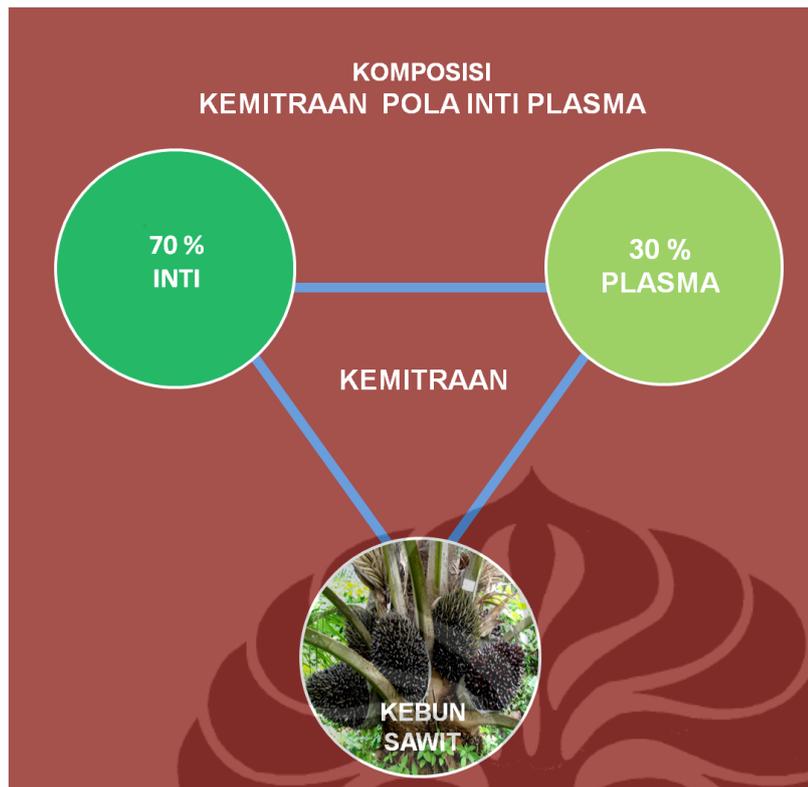
Namun semua keberhasilan tersebut bukan tanpa kendala. Dalam pelaksanaannya program PIR juga menghadapi banyak kendala, baik kendala teknis budi daya perawatan kebun maupun kendala non teknis seperti manajemen usaha tani dan manajemen ekonomi rumah tangga petani.⁷

Masalah yang sering terjadi di lapangan tersebut utamanya dipicu oleh kurangnya pembinaan dan pendampingan dari dinas (instansi) terkait maupun dari pihak perusahaan inti setelah kebun diserahkan kepada petani plasma. Ditambah lagi, pendekatan perusahaan hanya berorientasi kepada produksi. Pembinaan yang kurang menjadikan pemberdayaan tidak berjalan. Intensitas hubungan yang kurang juga menjadikan kesamaan persepsi tidak tercapai dan keharmonisan hubungan tidak dapat terwujud. Lemahnya peran kelembagaan petani, termasuk kelompok tani dan koperasi yang disebabkan oleh kurangnya pembinaan dan pemberdayaan petani masih sangat kurang, sehingga mengakibatkan kelembagaan petani kurang berfungsi dan tidak berkembang sebagai penggerak dalam usaha tani.

Dalam pola kemitraan PIR, mekanisme pembagian adalah 70% berbanding 30%, dengan istilah inti plasma. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, maksud dari inti adalah perkebunan yang didirikan oleh pemodal sebagai syarat mendirikan pabrik CPO (*Crude Palm Oil*), dan plasma adalah perkebunan yang dikelola oleh pemodal tetapi tanahnya adalah milik masyarakat. Pembagian 70% : 30%, artinya 30% dari luas tanah yang dijadikan kebun akan diambil oleh perusahaan untuk pembangunan fasilitas umum, sisanya (70%) adalah luasnya tanah milik petani yang akan dikelola oleh perusahaan. Modal yang digunakan oleh perusahaan untuk mengelola tanah masyarakat sampai menjadi kebun merupakan pinjaman yang diberikan oleh bank kepada perusahaan.⁸

⁷ Ir. Sunarko, MSi, "*Budi Daya dan Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit dengan Sistem Kemitraan*", *ibid.... hlm. 13*

⁸ Nurlia Listiani, "*Aktivitas Ekonomi Berbasis Bagi-Hasil Dalam Sub Sektor Perkebunan*", hlm. 105



Sumber : Arie Malangyudo “*The Oil Palm Planters*”

Kemudian, untuk pembagian hasil penjualan kelapa sawit juga dilakukan dengan porsi pembagian 70% : 30%, dimana 70% merupakan bagian kotor petani yang didapat dari hasil penjualan tandan buah segar (TBS) dan 30% digunakan untuk membayar cicilan kredit. Kredit tersebut mulai dibayar melalui KUD ketika kebun telah menghasilkan sawit (4-5 tahun). Apabila kredit telah lunas maka tanah akan kembali menjadi hak milik masyarakat dan sistem 30% : 70% tidak berlaku lagi. Petani hanya memiliki kontribusi untuk menjual hasil produksi buahnya ke perusahaan, namun hal itu pun tidak wajib dilakukan.⁹

Sistem pola bagi hasil kemitraan (PIR) ini tidak saja terjadi pada kelapa sawit saja, tetapi terjadi juga pada perkebunan karet. Meskipun demikian, sistem kemitraan tradisional masih mendominasi sistem bagi hasil pada perkebunan karet.

Pada perkebunan karet, pola bagi hasil adalah antara petani penyadap karet dengan para pemilik tanah perkebunan karet (toke), yang dilakukan tergantung dari jenis karet yang ditanam pada perkebunan tersebut. Apabila karet yang ditanam adalah jenis karet alam maka pembagian hasilnya adalah seperempat untuk penyadap dan tiga perempat untuk toke (25% : 75%), sedangkan bila jenis karet unggul maka

⁹ *ibid.*,

pembagiannya menjadi setengah-setengah (50% : 50%).¹⁰

Pada prakteknya yang banyak ditemui adalah antara toke dengan petani penyadap itu sendiri masih memiliki hubungan kekeluargaan. Artinya unsur kepercayaan merupakan faktor utama yang menentukan keberlangsungan usaha tersebut dan membuat tidak diperlukannya perjanjian tertulis antara petani penyadap dengan toke. Di beberapa daerah, keberadaan toke masih sangat dibutuhkan karena selain sebagai pemilik tanah, juga dapat berfungsi sebagai pemilik modal, sumber-sumber produksi lainnya, serta pemilik transportasi. Adanya keinginan yang besar dari petani untuk tetap menjaga keeratn hubungan sosial sehingga membuat petani lebih mementingkan hubungan resiprositas sosial dibandingkan dengan keuntungan dalam berbisnis karet.¹¹

III. 2. Kemitraan Pola KKPA

Banyaknya kendala dan permasalahn yang dihadapi dalam pelaksanaan kemitraan pola PIR mendorong pemerintah untuk mulai bergerak mencari pola lain yang diharapkan dapat memperbaiki pola PIR, yaitu dengan lebih banyak memberikan tanggung jawab kepada perusahaan inti dan memperbaiki peran kelembagaan petani plasma. Akhirnya dibentuklah pola KKPA (Kredit Koperasi Primer kepada Anggota).

Kemitraan pola KKPA merupakan pola kemitraan perusahaan inti dan petani dalam wadah koperasi untuk meningkatkan daya guna tanah petani peserta dalam usaha meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan para anggota melalui kredit jangka panjang dari bank. Perusahaan inti sebagai pengembang melaksanakan pembangunan kebun kelapa sawit untuk petani peserta dengan biaya pembangunan dari kredit bank hingga tanaman hasil perkebunan telah menghasilkan. Perusahaan inti juga membangun kelembagaan petani sebagai wadah pembinaan dan bimbingan bagi petani peserta mengenai budi daya dan manajemen perkebunan. Pembinaan minimum dilakukan selama satu siklus tanam.

Pada sektor usaha perkebunan kelapa sawit, pola kemitraan KKPA, perusahaan inti bertanggung jawab atas pengembalian kredit bank. Angsuran kredit ini diambil dari pemotongan hasil jual TBS dari petani plasma. Artinya petani wajib menjual hasil kebunnya kepada perusahaan inti. Dalam hal ini perusahaan inti wajib membeli hasil Tandan Buah Segar (TBS) petani plasma dengan harga yang telah

¹⁰ *ibid.*,

¹¹ *ibid.*,

ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Selama proses ini, koperasi sebagai wadah petani berhak untuk melakukan pengawasan pada perusahaan inti. Selanjutnya, setelah semua kewajiban petani anggota terselesaikan, perusahaan inti wajib menyerahkan sertipikat kebun kepada petani.¹²

Diharapkan tidak ada perbedaan pengelolaan kebun antara kebun inti dan kebun plasma, baik selama masih dikelola perusahaan maupun setelah kebun plasma dikonversi kepada petani atau kelompok tani. Standar teknis pemeliharaan kebun diharapkan masih tetap terjaga. Pembinaan dan pendampingan yang tidak terputus diharapkan membuat produktivitas kebun menjadi lebih optimal.¹³

Kemitraan pola KKPA lebih baik dari pola PIR karena tanggung jawab perusahaan inti lebih besar, terutama yang berkaitan dengan pengembalian kredit pembangunan kebun. Adanya kepentingan untuk mendapatkan bahan baku TBS untuk perusahaan inti menjadikan pembinaan kepada petani anggota lebih intensif.¹⁴

Di beberapa daerah dikembangkan juga pola KCSR (Kebun Kelapa Sawit Rakyat) yang difasilitasi oleh pemerintah setempat. Pola kemitraan KCSR melibatkan petani, pemda, dan perusahaan untuk membangun kebun kelapa sawit. Petani sebagai peserta menyediakan lahan dan tenaganya, kemudian pemda setempat menyediakan biaya pembukaan lahan dan sarana produksi. Perusahaan inti menyediakan bibit dan pembinaan dari segi teknik budi daya maupun manajemen usaha taninya.¹⁵

III. 3. Kemitraan Pola PRP

Program Revitalisasi Perkebunan (PRP) merupakan program yang disiapkan oleh pemerintah yang merupakan program kemitraan perkebunan generasi II pada tahun 2006. Berdasarkan pedoman umum program revitalisasi perkebunan, konsep kemitraannya adalah kerjasama usaha antara petani plasma dengan perusahaan perkebunan (inti).

Perusahaan (inti) ditetapkan sebagai *developer* dan *avails*. Artinya, inti bertanggung jawab untuk membangun kebun dan menyediakan atau mencari dananya. Dengan demikian, fungsi dan parannya menjadi lebih nyata (lebih

¹² Ir. Sunarko, MSi, “Budi Daya dan Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit dengan Sistem Kemitraan”, *ibid.... hlm. 14*

¹³ *ibid.*,

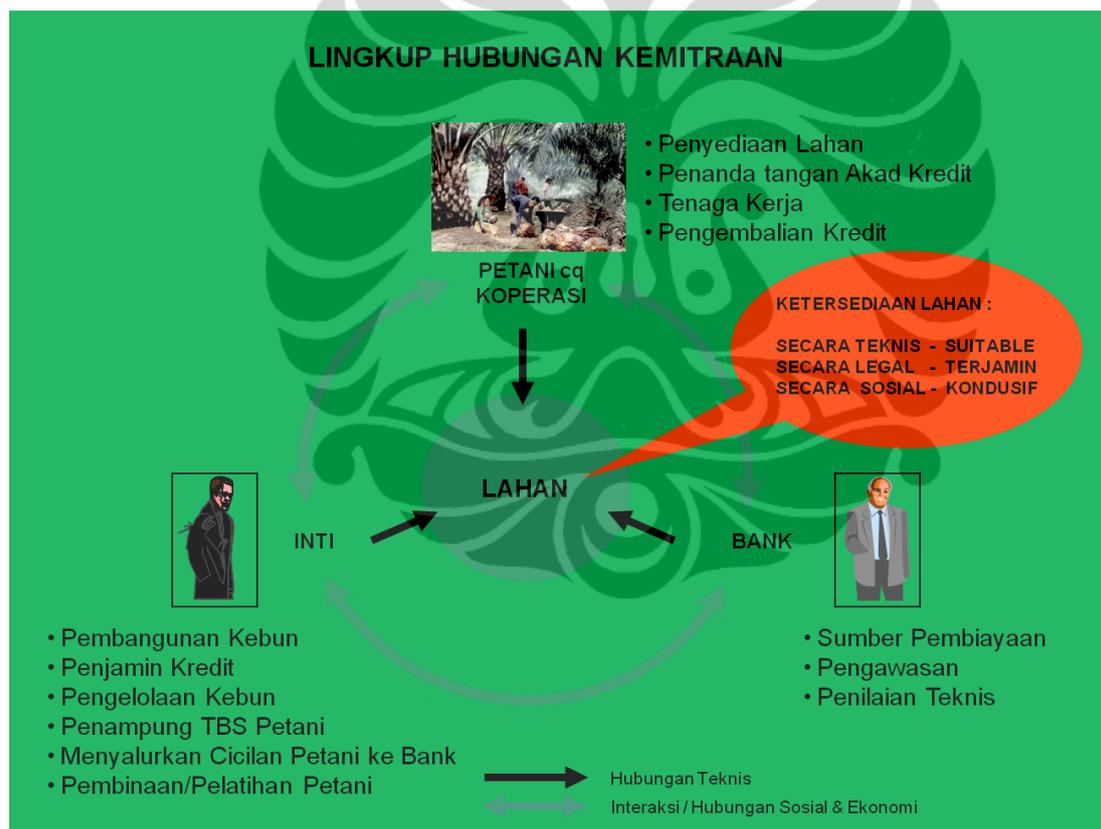
¹⁴ *ibid.*,

¹⁵ *ibid.*,

bertanggung jawab sampai dengan terwujudnya kebun dan lunasnya kredit petani).¹⁶

Pada pola PRP, pendampingan dan pemberdayaan petani menjadi lebih terencana dengan kontrak manajemen selama satu siklus dan sistem manajemen satu atap. Pengelolaan seluruh kebun, baik itu milik perusahaan inti maupun milik petani plasma mendapat perlakuan yang sama, mulai dari persiapan penanaman, pengelolaan kebun hingga pengolahan hasil. Pengelolaan kebun plasma selama satu siklus tanaman melibatkan petani semaksimal mungkin, sehingga stabilitas produksi usaha tani dan pendapatan petani plasma lebih diprioritaskan.

Calon lahan plasma khususnya dalam program revitalisasi harus terlebih dahulu mendapatkan izin lokasi dari pemerintah daerah setempat dan calon petani peserta juga harus ditetapkan melalui SK Bupati.



Sumber : Arie Malangyudo "The Oil Palm Planters"

IV. Pola Kemitraan pada PT. Gunung Madu Plantations - Lampung

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pola kemitraan dapat ditemui pada sektor usaha pekebunan kelapa sawit dan karet. Selanjutnya penulis akan mencoba

¹⁶ *ibid.*,

menjelaskan pola kemitraan pada sektor usaha perkebunan tebu. Dimana dalam sub-bab ini penulis akan mengambil contoh penerapan pola kemitraan pada PT. Gunung Madu Plantations (GMP).

PT Gunung Madu Plantations (GMP), yang didirikan pada tahun 1975, merupakan pelopor usaha perkebunan dan pabrik gula di luar Jawa, khususnya Lampung. Perusahaan ini berstatus PMA. Areal perkebunan tebu dan pabrik gula PT GMP terletak di Desa Gunung Batin, Lampung Tengah—sekitar 90 km arah utara kota Bandar Lampung.

Luas areal GMP yang dikelola 36.000 ha, dengan luas kebun produksi sekitar 25.000 ha. Sisa tanah di luar kebun produksi merupakan jalan, sungai-sungai, kawasan konservasi, bangunan pabrik, perkantoran dan permukiman karyawan. Selain itu ada sekitar 4.000 ha areal tebu rakyat yang bermitra dengan PT GMP. Luas areal tebu rakyat ini masih akan terus berkembang. Gula Gunung Madu dipasarkan di kawasan Sumatera Bagian Selatan (Lampung, Sumatera Selatan, dan Bengkulu), DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten. Hasil samping (*co product*) berupa tetes (*molasses*) dijual langsung ke sektor industri hilir dan mempunyai nilai ekonomis yang tinggi. Tetes merupakan bahan baku etanol, monosodium glutamat (MSG), pelet, kecap, dan lysin. Sebagian besar tetes diekspor ke Thailand, Taiwan, Jepang, dan Uni Eropa. Sebagian lagi dibeli industri pakan ternak di dalam negeri.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Gunawarman Direktur PT. Gunung Madu Plantations, beliau menjelaskan bahwa keterlibatan masyarakat di sekitar areal perkebunan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha perkebunan secara langsung tidak hanya diberdayakan sebagai tenaga kerja pada PT. GMP, tetapi secara otomatis dengan terserapnya angkatan kerja yang berpenghasilan cukup, maka kegiatan ekonomi masyarakat di sekitar areal perkebunan pun dapat bergerak secara dinamis, dapat dilihat bahwa sebagian masyarakat berprofesi sebagai pedagang kebutuhan pokok sehari-hari bagi masyarakat, khususnya karyawan perkebunan. Mengingat PT. GMP berhasil menyerap tenaga kerja tetap sekitar 1.800 orang, ditambah sekitar 8.500 tenaga musiman saat musim tebang dan giling yang berlangsung sejak April hingga Oktober. Kegiatan yang berlangsung pada saat musim kemarau ini sangat menguntungkan kedua belah pihak. GMP dapat memberikan peluang kerja bagi masyarakat di sekitar perusahaan yang mayoritas petani, dimana saat kemarau tidak bisa bercocok tanam dan membutuhkan mata pencaharian lain.

Selain itu, pola kemitraan yang selama ini dijalankan oleh PT. GMP dirasa cukup memberikan kontribusi bagi pelaksanaan kegiatan usaha perkebunan, dampak yang paling dirasakan adalah menaikkan skala ekonomi dengan meningkatkan kapasitas giling, memberikan alternatif bagi petani dalam usaha tani, serta meningkatkan peredaran uang di desa sekitar. Bapak Gunawarman pun menambahkan bahwa sejauh ini kebijakan sistem perkebunan inti plasma dirasa cukup membantu pertumbuhan ekonomi dan dapat meredam masalah sosial. Dalam pelaksanaan pola kemitraannya PT. GMP berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan apabila diperlukan dapat menyediakan dana dan sarana produksi pertanian (bibit tebu, pupuk, dan obat-obatan pertanian). PT. GMP pun akan mengusahan biaya yang diperlukan oleh Kelompok Petani Mitra Mandiri untuk pengelolaan usaha kerjasama kemitraan dari kredit bank sebagai pinjaman modal usaha dengan pembebanan bunga secara proporsional, dan besarnya jumlah pinjaman yang diajukan akan disesuaikan dengan jumlah luas tanah yang dimiliki.

PT. GMP mempertimbangkan untuk tidak memberikan pinjaman yang didapat dari pihak bank kepada petani mitra dalam bentuk tunai, tetapi diberikan dalam bentuk sarana produksi dan biaya panen. Sistem perhitungan dan pembayaran bagi hasil tebu adalah :

$$HT = R \times HG / 1,1 \times 66\% + BHT$$

Keterangan :

HT = harga per ton tebu

R = rendeman rata-rata dalam satu kawasan (kelompok) berdasarkan hasil analisa laboratorium PT. GMP

HG = harga rata-rata per ton gula (termasuk Ppn) dalam satu periode musim giling

66% = hak bagi hasil petani mitra

BHT = Bagi Hasil Tetes per ton tebu terkirim yang besarnya 2,5% x harga per ton tetes.

Dalam melaksanakan kegiatan usahanya PT. GMP pun mengalami kendala-kendala antara lain infrastruktur (jalan) yang masih kurang memadai kebutuhan mitra yang lokasinya berada diluar tanah kebun milik PT. GMP, berkurangnya minat masyarakat di sekitar areal perkebunan untuk bekerja di bidang pertanian (terutama tenaga terbang dan tenaga angkut), serta banyaknya gula rafinasi yang masuk ke pasar tradisional (*direct consumption*) yang seharusnya diperuntukan bagi industri.

Namun demikian PT. GMP telah membuktikan betapa efektif dan harmonisnya pemanfaatan sumberdaya alam, penyerapan tenaga kerja, pembukaan daerah terpencil, dan pengembangan wilayah perdesaan. Bidang pertanian tetap merupakan penyerap tenaga kerja terbesar dan paling efisien bagi Indonesia. Disamping memasyarakatkan pertanian tebu, kemitraan dengan pola bagi hasil dan petani mandiri juga merupakan upaya pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Dari hasil pembahasan yang telah Penulis uraikan, maka dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha oleh Perusahaan yang bergerak di sektor perkebunan disertai dengan kesadaran untuk memanfaatkannya tidak hanya bagi keuntungan komersial perusahaan semata tetapi juga kesadaran untuk tetap memberdayakan masyarakat guna menggerakkan roda perekonomian secara luas. Hal tersebut dapat dilihat dari sejauh mana perusahaan mampu memberikan dampak ekonomi kepada masyarakat.

Dampak ekonomi yang dimaksud dapat berupa dampak ekonomi langsung (*direct*), tidak langsung (*indirect*), maupun dampak pemicu (*induced impact*). Dampak ekonomi langsung berupa manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat (*beneficiaries*), contohnya dalam bentuk upah.

Dampak ekonomi tidak langsung adalah manfaat yang secara tidak langsung ditimbulkan karena adanya transaksi yang dilakukan perusahaan, misalnya timbulnya pemasok dari masyarakat sekitar untuk memenuhi bahan baku produksi perusahaan.

Sedangkan dampak pemicu disebabkan karena munculnya efek dari keberadaan perusahaan yang membuat lingkungan ekonomi di lokasi perusahaan menjadi berkembang, misalnya dapat dilihat dengan berkembangnya infrastruktur, seperti listrik, jalan, dan sarana umum lainnya.

Berdasarkan uraian diatas diharapkan dengan munculnya kesadaran dari pelaku usaha mengenai pentingnya mengikutsertakan peran masyarakat dalam usahanya menjadi langkah awal untuk mencapai keadilan sesuai dengan teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, yang menyebutkan bahwa penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian bab-bab sebelumnya, maka Penulis menyimpulkan sebagai berikut :

I. Kesimpulan

1. Subsektor perkebunan merupakan salah satu bisnis strategis dan andalan dalam perekonomian Indonesia, bahkan pada masa krisis ekonomi. Agribisnis subsektor ini mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap stabilitas ekonomi makro, pertumbuhan, penciptaan lapangan kerja, penerimaan devisa dari ekspor, dan sumber bahan baku bagi industri hilir hasil pertanian. Perkembangan teknologi baik pada industri hulu dan hilir perkebunan akan sangat berpengaruh terhadap kinerja subsektor perkebunan. Berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pola pengembangan perkebunan dan otonomi daerah tentu akan sangat mewarnai keberhasilan subsektor perkebunan pada masa mendatang. Hal itu juga yang melandasi pemerintah dalam mengambil kebijakan bahwa kepentingan memajukan kesejahteraan rakyat tani pedesaan adalah esensi utama diundangkannya UUPA. Konsep kebijakan pertanian dalam rangka mendorong pengembangan sektor usaha perkebunan di Indonesia telah sejalan dengan kebijakan perkebunan dan kebijakan penanaman modal guna mendorong perekonomian nasional, hal tersebut dapat dilihat dengan dikeluarkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dengan kesadaran penuh bahwa tanah merupakan sumber kemakmuran rakyat, maka dengan dikeluarkannya PP Nomor 11 Tahun 2010 diharapkan pelaku usaha dapat memanfaatkan tanahnya secara bijaksana dengan tetap memperhatikan kesejahteraan masyarakat di sekitar areal perkebunan. Kesadaran tersebut juga menjadi perhatian pemerintah tidak hanya ditingkat pemerintah pusat namun juga pemerintah daerah. Dalam semangat otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah mengeluarkan segala bentuk perizinan bagi pelaku usaha di bidang perkebunan, salah satunya Izin Lokasi. Dapat dilihat dengan

ditegaskannya persyaratan bagi pelaku usaha sektor perkebunan yang berkewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam kegiatan usahanya melalui bentuk pola kemitraan. Semua itu didukung pula dengan mulai tumbuhnya kesadaran pelaku usaha bahwa kemitraan merupakan suatu investasi—bukan *cost*—dan dapat menghasilkan *win-win solution* atau sinergi yang menghasilkan keadilan bagi masyarakat dan keamanan berusaha serta keserasian dengan lingkungan.

2. Pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha oleh Perusahaan yang bergerak di sektor perkebunan disertai dengan kesadaran untuk memanfaatkannya tidak hanya bagi keuntungan komersial perusahaan semata tetapi juga kesadaran untuk tetap memberdayakan masyarakat guna menggerakkan roda perekonomian secara luas. Hal tersebut dapat dilihat dari sejauh mana perusahaan mampu memberikan dampak ekonomi kepada masyarakat. Dampak ekonomi yang dimaksud dapat berupa dampak ekonomi langsung (*direct*), tidak langsung (*indirect*), maupun dampak pemicu (*induced impact*). Dampak ekonomi langsung berupa manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat (*beneficiaries*), contohnya dalam bentuk upah. Dampak ekonomi tidak langsung adalah manfaat yang secara tidak langsung ditimbulkan karena adanya transaksi yang dilakukan perusahaan, misalnya timbulnya pemasok dari masyarakat sekitar untuk memenuhi bahan baku produksi perusahaan. Sedangkan dampak pemicu disebabkan karena munculnya efek dari keberadaan perusahaan yang membuat lingkungan ekonomi di lokasi perusahaan menjadi berkembang, misalnya dapat dilihat dengan berkembangnya infrastruktur, seperti listrik, jalan, dan sarana umum lainnya.

II. Saran

1. Keberpihakan pengaturan Hak Guna Usaha dimasa mendatang diharapkan tetap mengacu kepada amanat Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA. Pengaturan HGU harus tetap memperhatikan kepentingan bersama sebagai perwujudan keadilan. Usaha-usaha di bidang agraria yang diinginkan oleh UUPA adalah dasar usaha bersama dalam bentuk usaha bersama untuk tujuan bersama.

Keberadaan pemodal dari pihak swasta maupun ketersediaan anggaran dari pemerintah dapat dijadikan sebagai pendukung dalam rangka usaha bersama untuk mengelola sumber daya alam Indonesia. Karena diharapkan dengan semangat kebersamaan akan muncul pemerataan ekonomi yang nyata dan mampu untuk mengangkat pertumbuhan ekonomi secara nasional.

2. Diharapkan di masa yang akan datang, masyarakat petani perlu diberi kesempatan yang lebih untuk dapat melakukan usaha bersama dalam bidang agraria khususnya dalam pengelolaan tanah HGU. Peran pemerintah menjadi mediator sekaligus pengarah guna menunjang *empowering* potensi petani maupun meningkatkan kualitas ekonomi masyarakat di sekitar kawasan perkebunan. Hak masyarakat untuk memperoleh kesempatan dalam pemanfaatan tanah, ditandai dalam bentuk kebijakan pertanahan yang melindungi kepentingan masyarakat luas sehingga dapat benar-benar ikut terlibat dalam pembangunan ekonomi nasional. Konsep kebersamaan yang terbangun melalui program kemitraan diharapkan dapat lebih banyak memberikan porsi keterlibatan bagi masyarakat petani dalam proses pengelolaan tanah Hak Guna Usaha baik sebagai pemilik tanah dan juga pengelola tanah, yang secara otomatis dapat menciptakan keseimbangan ekonomi, politik dan sosial bagi kesejahteraan rakyat secara luas. Dengan kesadaran semua pihak bahwa konsep kebersamaan dalam pengelolaan sumber daya alam, dapat menghindarkan terjadinya konflik pertanahan karena diharapkan dapat meminimalisir adanya perbedaan antara yang lemah (petani) dan yang kuat (pemodal), karena terdapat ketergantungan dan kebutuhan untuk bekerja sama antar kedua belah pihak. Pegaturan Hak Guna Usaha diharapkan dapat lebih berasaskan nilai-nilai demokrasi Pancasila, yaitu keberpihakan kepada rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku-Buku.

- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Adhi, Brahmana & Hasan Basri Nata Menggala, "Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya," Bandung, Mandar Jaya, 2002
- Anggoro, Linggar, *Teori dan Profesi Kehumasan. Serta Aplikasinya di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Bumi Aksara, Jakarta, 2002
- Bakri, Muhammad, "Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat dan Hak Perorangan Atas Tanah," Surabaya, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2006
- Conyers, Diana, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*, (diterjemahkan oleh Susetiawan), Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta, 1995.
- Fadjar, Undang, "Kemitraan Usaha Perkebunan : Perubahan Struktur Yang Belum Lengkap", Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 24 Nomor 1, Bogor, Juli 2006
- Gautama, Soedargo & Ellyda T. Soetiarto, *Komentar atas Peraturan-Peraturan Pokok Undang-Undang Pokok Agraria (1960) tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, Hak Tanggungan, Rumah Tinggal untuk Orang Asing dan Rumah Susun*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 1997
- Ginting, Dr. Darwin, SH, MH, Sp.N., *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis (Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.
- Dr. Gunanegara, S.H., *Rakyat & Negara, Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Pelajaran Filsafat, Teori Ilmu dan Jurisprudensi*, PT. Tata Nusa, Jakarta, 2008.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1994

- Harsono, Boedi, *Sejarah dan Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2007.
- Hafsah, Mohammad Jafar, “*Kemitraan Usaha; Konsepsi dan Strategi*”, PT. Penebar Swadaya, Jakarta, 1999.
- Hatta, Mohammad, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah, Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kesejahteraan dan Persatuan Bangsa*, Yogyakarta, Media Abadi, Cet. 1, 2005
- Hutagalung, Prof. Ny. Arie S., SH., MLI., “*Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*”, Penerbit Fakultas Hukum Univ. Indonesia, Jakarta, 2002.
- Hutagalung, Prof. Arie S. “*Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah,*” Jakarta, Lembaga Pemberdayaan Hukum di Indonesia (LPHI), 2005.
- Hager, L. Michael, “*The Role of Lawyers in Developing Countries*”, 58 ABAJ 33 (1972). Lihat juga Katharina Pistor and Philip A. Wellons, et all. *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*.(Hongkong : Oxford University Press, 1998).h.36-37, dikutip dari Erman Rajagukguk, “*Peranan Hukum di Indonesia : Menjaga Persatuan Bangsa, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*”.
- Istiislam, dkk, *Implementasi Model Penyelesaian Kasus Tanah Perkebunan Akomodatif pada Kasus Tanah Banongan Situbondo*, Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Unibraw, 2000
- Irianta, Yosali, *Community Relations. Konsep dan Aplikasinya*, Simbiosis Rekatama Media, Bandung, 2004
- Johny Ibrahim, “*Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*”, Cet 1, Malang, Bayumedia Publishing, 2006.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995.
- Koeswahyono, Imam & Tunggul Anshari Setianegara, *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, Edisi Revisi Cetakan Kedua, Universitas Negeri Malang Press, Malang, 2000
- Purwacaraka, Purnadi dan A. Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

- Radyati, Maria R. Nindita, *CSR untuk Pemberdayaan Ekonomi Lokal*, Yayasan Indonesia Business Links, Jakarta, 2008
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Penerbit CV Utomo, Jakarta, 2006.
- Supancana, Ida Bagus Rahmadi, “*Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*,” Bogor, Ghalia Indonesia, 2006.
- Supriadi, S.H., M.H., “*Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*”, Jakarta, Sinar Grafika 2010
- Supriadi, S.H., M.H., *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Suryabrata, Sumardi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1999
- Soediono M.P, dkk. “*Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*”, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, Edisi Revisi 2008.
- Soemarno, “*Kerangka Konsep Pengembangan Kawasan Perkebunan Rakyat*”, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007.
- Sumardjono, Prof. Dr. Maria S.W., SH. MCL. MPA., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2009
- Ir. Sunarko, MSi, “*Budi Daya dan Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit dengan Sistem Kemitraan*”, Agromedia, Jakarta, 2009.
- Tjondronegoro, S.M.P., *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia (Kumpulan Tulisan Prof.Dr.Sediono M.P. Tjondronegoro)*. Bandung: Yayasan AKATIGA, 2008.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, “*Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*”, Cetakan Pertama, Jakarta, Elsam dan Huma, 2002
- Wigjosoebroto, Sutandyo, *Apakah Sesungguhnya Penelitian Itu*, Kertas Kerja, Universitas Erlangga, Surabaya,

Wiradi, dalam Noer Fauzi dkk., *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, LAPERA Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Wiradi, Gunawan, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Insist, KPA, dan Pustaka Pelajar, 2000

Wie, Thee Kian, “*Dialog Kemitraan dan Keterkaitan Usaha Besar dan Kecil dalam Sektor Industri Pengolahan*”, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Wibowo, Rudi, “*Koperasi dan Korporasi Petani Kunci Pembuka Pengembangan Agribisnis Berdaya Saing, Berkerakyatan dan Berkeadilan*”, Departemen Pertanian, Jakarta, 2004

II. Makalah

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi, *Land Tenure Problem in Indonesia – The Need for Reform*, hasil penelitian bertema “*Land Tenure and Law: Its Impact to Livelihood in Indonesia*” yang dipimpin oleh DR Carol Warren (Murdoch University) dan Anton Lucas (Flinders University), 2003

Elqadri, *Thesis “Pelaksanaan Program Perkebunan Inti Rakyat (PIR-BUN) Kemitraan di Kecamatan Pasaman Kabupaten Pasaman*”, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial Universitas Indonesia, Depok, 2004.

Fauzi, Noer, *Gelombang Baru Reforma Agraria: Telaah Perkembangan Gerakan-Gerakan Rakyat di Dunia Ketiga*. Makalah Paparan Tim Reforma Agraria-BPN, 2008.

Maksum, Mochammad, “*Reforma Akses Pembangunan Pedesaan dan Pertanian, Landasan Rekonstruksi Keadilan Perekonomian-Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*”, Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, 2010

Malkasian, S. M., “*Corporate Social Responsibility among Foreign Multinational Companies in Indonesia : Drivers and Outcomes of Acknowledging the Relevance of Non-Shareholders Stakeholders*” Professional Research Paper. Ohio : The Center for International Studies, Ohio University, 2004

Nasution, Bismar, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah Disampaikan Pada Dialog Interaktif Tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Penelitian Hukum Pada Makalah Akreditasi Fakultas Hukum USU Tanggal 18 Februari 2003.

Prayitno, Roesnastiti, "*Pengaruh Hukum Tanah Nasional Terhadap Transaksi Tanah, Studi Tentang Pemindahan Hak Atas Tanah Sebagai Bentuk Transaksi Tanah di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat*," Jakarta, Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Trihastuti, Nanik, *Tanggung Jawab Perusahaan Penanam Modal Asing di Sektor Pertambangan Mineral Dalam Pembangunan Berkelanjutan Dihadirkan Dengan Tujuan Negara Kesejahteraan Indonesia*, Bandung, Disertasi Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, 2006.

Widjayani, Supraba Sekarwati, *Gagasan Mengenai Bank Tanah (Land Bank) Dalam Rangka Pembangunan Perumahan dan Pemukiman yang Berkelanjutan di Indonesia*, Bandung, Disertasi Program Pascasarjana Univ. Padjajaran, 2003.

Listiani, Nurlia, "*Aktivitas Ekonomi Berbasis Bagi-Hasil Dalam Sub Sektor Perkebunan*"

III. Peraturan-Peraturan

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan –Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah Perkebunan Pasal 1 dan Pasal 2, mengenai tindakan terhadap pelanggaran pengelolaan tanah perkebunan.*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria.*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*

Indonesia. *Ketetapan MPR Nomor XI/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*

Indonesia. *Ketetapan MPR Nomor IX/TAP MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.*

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar*

Indonesia. *Keputusan Presiden Nomor 23/1980 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing, Pasal 1 ayat (1) dan (2).*

Indonesia. *Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*

IV. Artikel

Hardiyanto, Andik, *Landreform by Leverage di Indonesia*, dalam “Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria”, KRHN dan KPA, Oktober 1998.

Winoto, Joyo, *Reforma Agraria : Suatu Pengantar*, Sambutan 99 Tahun Kebangkitan Nasional, 20 Mei 2007.

Majalah Gatra, No. 32 Tahun XII 21-27 Juli 2007

V. Internet

- Drajat, DR. Ir. Bambang, M.Ec, *Kinerja Subsektor Perkebunan Evaluasi Masa Lalu (1994-1998) dan Prospek Pada Era Perdagangan Bebas Dunia (2003-2008)*, Lembaga Riset Perkebunan Indonesia, http://www.ipard.com/art_perkebun/0060804dd.asp
- Nainggolan, Syahganda, “*Arsitektur Ekonomi Baru Berbasis Tanah, Tanah untuk Rakyat*”, 12 Januari 2011, Sabang-Merauke Circle, <http://www.sabang-merauke-circle.org/?p=65>, di akses pada hari Kamis 9 juni 2011
- Siaran pers Rabu (3/3/2010), “*Ketidakpastian Rencana Tata Ruang Hambat Investasi Sawit*” dikutip dari detik finance Rabu, 03/03/2010, <http://perencanamuda.wordpress.com/2010/03/19/ketidakpastian-rencana-tata-ruang-hambat-investasi-sawit/>, diakses Kamis 20 Mei 2011.
- Winoto, Joyo, “*Seri Pemikiran Joyo Winoto : Menata dan Memberdayakan Aset Masyarakat (3)*”, Brighten Institute – *Indonesia Institute For Public Policy and Development Studies*, 6 Okt 2008, http://www.brighten.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=82&joscclean=1&comment_id=51&Itemid=70, diakses pada tanggal 20 Mei 2011.
- Warta Pertamina. 2004. *CSR sebagai Strategi Bisnis*. Dokumen <http://www.pertamina.com/>, Juli 2004.
- Petkoski, Djordjija and Twose, Nigel (Ed). 2003. *Public Policy for Corporate Social Responsibility. Jointly sponsored by The World Bank Institute, the Private Sector Development Vice Presidency of the World Bank, and the International Finance Corporation*. Document of <http://info.worldbank.org/> July 7–25, 2003.
- Idris, Abdul Rasyid, *Corporate Social Responsibility (CSR) Sebuah Gagasan dan Implementasi*. Dokumen <http://www.fajar.co.id/>, 22 November 2005.
- Lead Indonesia, *Kemitraan Korporasi-Stakeholders. Report Seminar Corporate-Stakeholder Partnership: Toward Productive Relations Lead Indonesia Bekerjasama dengan Labsosio-Fisip-UI, Jakarta, 14 Juni 2005*. Dokumen <http://www.lead.or.id/>, 27 Oktober 2005. SustainAbility, Ltd, *Buried Treasure*, 2002
- Aryani, Siti Nur, *Penerapan CSR yang Lebih Strategis*. Dokumen <http://www.bisnis.com/>, Sabtu, 01 April 2006.

Siregar, Alimusa S.M, SH., “*Pengembangan Kemitraan dan Dukungan Pendanaanya di Bidang Perkebunan*”, Sabtu, 29 Agustus 2009, http://alimusasiregar.blogspot.com/2009/08/pengembangan-kemitraan-dan-dukungan_29.html, di akses pada tanggal 14 Juni 2011

Malangyoedo, Arie, “*Tanya Jawab Seputar Perkebunan Inti Rakyat*”, 1 Juni 2011, <http://www.oilpalm-mekarsari.com/2011/06/tanya-jawab-seputar-perkebunan-inti-rakyat/>, diakses pada tanggal 21 Juni 2011.

