

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan hal yang utama dalam kelangsungan sebuah negara. Tanah merupakan tempat makhluk hidup untuk menjalankan aktivitasnya, menopang hidup dan mencari nafkah. Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan, membuat tanah di Indonesia sangatlah berharga. Selain itu, Indonesia juga memiliki tanah yang kaya akan mineral sehingga tergolong subur. Jumlah masyarakat di Indonesia yang meningkat menyebabkan kebutuhan akan tanah pun meningkat. Ironisnya, peningkatan populasi ini tidak diimbangi dengan penambahan luas wilayah daratan yang ada di Indonesia.

Krisis ekonomi yang terjadi beberapa dekade ini mengakibatkan beberapa lapangan usaha pailit sehingga orang berlomba-lomba mencari lapangan usaha yang dapat mengembangkan dan melipat-gandakan modal mereka. Salah satu yang banyak dilakukan para penanam modal saat ini adalah mencari jalan untuk membuka lapangan usaha mereka di bidang perkebunan kelapa sawit. Perkebunan kelapa sawit dipandang memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan memiliki prospek yang bagus di masa yang akan datang.

Peningkatan jumlah perkebunan kelapa sawit tidak sekedar marak terjadi di Indonesia. Perkebunan kelapa sawit ini meningkat dikarenakan kelapa sawit merupakan perkebunan yang memiliki nilai ekonomis tinggi. Kelapa sawit ini memiliki banyak manfaat dimana kelapa sawit ini digunakan dalam bahan baku industri minyak goreng, kosmetik dan sumber energi. Menipisnya cadangan minyak bumi dunia menyebabkan para ilmuwan mencari sumber energi pengganti minyak bumi. Para peneliti menemukan bahwa kelapa sawit ini dapat menjadi salah satu alternatif pengganti sumber energi minyak bumi. Hal tersebutlah yang menyebabkan jumlah perkebunan kelapa sawit meningkat di dunia dan juga di Indonesia. Imbas dari peningkatan perkebunan kelapa sawit ini adalah tanah dialihfungsikan menjadi tanah perkebunan khususnya kebun kelapa sawit.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa, yang dimaksud dengan perkebunan adalah “Perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/ atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat.” Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 ini juga diatur mengenai penggunaan tanah untuk usaha perkebunan yang diatur dalam Bab III yaitu Pasal 9 sampai dengan Pasal 12.

Salah satu cara pelaku usaha dapat mengusahakan sebuah tanah untuk bidang perkebunan adalah dengan memperoleh hak guna usaha. Hak Guna Usaha sebagaimana disyaratkan dalam Undang-Undang ini, adalah sebuah hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu “Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.” Meskipun dalam Undang-Undang Pokok Agraria, perkebunan tidak termasuk dalam bidang usaha yang membutuhkan hak guna usaha, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1999 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Negara Pasal 14 ayat 1 memasukkan perkebunan kedalam bidang usaha yang membutuhkan Hak Guna Usaha dalam hal menguasai dan mempergunakan tanah. Berikut adalah isi dari Pasal 14 ayat (1) tersebut.

“Pasal 14

(1) Pemegang Hak Guna Usaha berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, **perkebunan**, perikanan dan atau peternakan.”

Hak Guna Usaha merupakan sebuah hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria karena Hak Guna Usaha ini memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan penting dalam hal perekonomian negara. Untuk memanfaatkan tanah yang merupakan kekayaan bagi Negara ini, pemerintah melakukan pembatasan dan pengaturan mengenai pemberian hak akan tanah

berupa hak guna usaha. Pembatasan ini dilakukan agar kekayaan negara ini tetap dikuasai oleh negara sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.” Pengaturan ini menyebabkan perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat untuk memiliki hak guna usaha atas tanah wajib melakukan berbagai langkah dan memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk mendapatkan hak guna usaha tersebut.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada 7 Mei 1999, berbagai kewenangan yang sebelumnya dipegang oleh pemerintah pusat, dialihkan ke daerahnya masing-masing sebagai wujud dari otonomi daerah. Salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota yaitu bidang pertanahan, penanaman modal dan bidang lainnya yang terdapat dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang ini.

Wujud dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satunya Pemerintah menyusun Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam Peraturan Pemerintah ini di Pasal 2 ayat (3) angka 14 memberikan kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan dalam hal sebagai berikut:

- a. Penetapan persyaratan pemberian hak-hak atas tanah.
- b. Penetapan persyaratan landreform.
- c. Penetapan standar administrasi pertanahan.
- d. Penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan.
- e. Penetapan Kerangka Dasar Kadastral Nasional dan pelaksanaan pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional Orde I dan II.

Sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1990 pasal 5 , Permohonan Hak Guna Usaha diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi dengan dilampirkan fotocopy berikut ini :

1. Izin lokasi.
  2. Bukti – bukti perolehan tanahnya.
  3. NPWP dengan tanda bukti pelunasan PBB.
  4. Gambar situasi tanah hasil pengukuran Kadastral oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.
5. Jati diri dari pemohon ( akte pendirian perusahaan ).

dalam hal tanahnya diperoleh dari hutan konversi.<sup>1</sup>

D 6. Surat keputusan pelepasan kawasan hutan dari Menteri kehutanan alam prakteknya, izin lokasi yang merupakan salah satu syarat permohonan Hak Guna Usaha, juga memberikan hak kepada pemegang izin lokasi untuk melakukan usaha terhadap tanah di bidang perkebunan ini. Izin lokasi dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 mengartikan izin lokasi pada Pasal 1 angka (1) sebagai “Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.”

Izin lokasi ini tidak diatur melalui sebuah Undang-Undang melainkan hanya melalui sebuah Peraturan Menteri. Meskipun demikian, pengaturan mengenai izin lokasi ini dianggap perlu karena merupakan syarat penanaman modal dan permohonan Hak Guna Usaha. Pengaturan mengenai izin lokasi terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi dan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 Tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal. Izin lokasi ini dianggap sebagai bentuk sederhana dari Hak Guna Usaha

<sup>1</sup> “Membangun Perkebunan Sawit”, <http://membangunkebunkelapasawit.webs.com> , diakses 5 November 2011

karena permohonan izin lokasi lebih cepat dan sederhana dibandingkan permohonan Hak Guna Usaha.

Peraturan-peraturan yang telah dipaparkan sebelumnya, merupakan bentuk dari kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah dalam hal pertanahan, salah satu bentuk kewenangannya adalah mengeluarkan hak guna usaha maupun izin lokasi yang merupakan salah satu syarat dalam pengajuan hak guna usaha. Namun, peraturan-peraturan lainnya yang dibentuk sebelum adanya otonomi daerah ini, menyatakan lain. Peraturan-peraturan tersebut menyatakan bahwa keputusan pemberian hak guna usaha hanya dapat dilakukan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pejabat yang ditunjuk dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional. Sehingga dalam hal Hak Guna Usaha, merupakan kewenangan dari Menteri Pertanahan dan Badan Pertanahan Nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 10 Undang-Undang nomor 18 Tahun 2004 tentang perkebunan dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1999 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Di sisi lain, Menteri Pertanahan memiliki hak untuk mengusulkan kepada instansi yang berwenang tersebut untuk menghapus hak guna usaha. Hal ini memberikan Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan dalam hal menerbitkan Hak Guna Usaha.

Hal ini menyebabkan adanya persinggungan kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat khususnya Menteri Pertanahan dan BPN Pusat. Hak

Guna Usaha merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional sedangkan izin lokasi merupakan kewenangan pemerintah masing-masing daerah. Peraturan yang terus berkembang ini mengakibatkan adanya titik singgung kewenangan antara pusat dan daerah. Selain itu, Pemohon hak guna usaha yang telah mendapatkan hak guna usaha maupun izin lokasi dari pemerintah daerah, dapat dicabut hak guna usahanya oleh Menteri Pertanahan sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1999 yang mengatur mengenai hapusnya hak guna usaha. Dalam pasal tersebut, disebutkan salah satunya bahwa ketentuan bahwa hak guna usaha dapat dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir apabila tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak yang diatur dalam Pasal 12 maupun adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang mencabut hak guna usaha tersebut. Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini berisi kewajiban pemegang Hak Guna Usaha antara lain:<sup>2</sup>

- a. membayar uang pemasukan kepada Negara;
- b. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- c. mengusahakan sendiri tanah Hak Guna Usaha dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
- d. membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna Usaha;

<sup>2</sup>Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

- e. memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- 
- f. menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan Hak Guna Usaha;

- g. menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada Negara sesudah Hak Guna Usaha tersebut hapus;

- h. menyerahkan sertipikat Hak Guna Usaha yang telah hapus kepada Kepala



Kasus yang terjadi beberapa tahun belakangan ini juga timbul akibat persinggungan kewenangan ini. Kasus yang kebanyakan terjadi di Pulau Sumatra seperti halnya Kasus Mesuji, di nilai sebagai bentuk dari tanggung jawab Pemerintah Daerah. Kenyataannya, kasus ini terjadi pada tanah perkebunan dengan status Hak Guna Usaha dimana Hak Guna Usaha ini merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Hal ini menyebabkan terjadinya saling menyalahkan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>3</sup> Kasus lainnya yang juga terjadi beberapa bulan terakhir ini adalah tanah pertambangan di Nusa Tenggara Barat. Menurut Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Rajasa, kewenangan pemerintah daerah untuk memberikan izin eksplorasi kepada perusahaan swasta tanpa koordinasi dengan pemerintah pusat telah membuahakan masalah.<sup>4</sup>

Melihat dari maraknya pembukaan lahan untuk perkebunan kelapa sawit dengan menggunakan izin lokasi dan adanya persinggungan kewenangan antara

<sup>3</sup> “Terkait HGU Mesuji, Menhut Nilai Urusan Daerah”, <http://www.pengumuman-cpns.com/> , diakses 28 Februari 2012

<sup>4</sup> “Bentrok di Bima-Bupati bisa langsung cabut izin PT SMN”, <http://sindonews.com/> , diakses 28 Februari 2012



---

pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal menerbitkan hak guna usaha maupun izin lokasi bagi para pemohon, penulis mengangkat sebuah topik berkenaan dengan status hukum dari perusahaan dan penanaman modal di bidang perkebunan dengan izin lokasi. Topik ini dianggap penting karena tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan kekayaan negara. Selain itu, penanaman modal ini juga termasuk bentuk dari pemasukan keuangan negara. Oleh karena itu, penulis memberikan judul pada penulisan skripsi ini dengan judul:

“STATUS HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DI INDONESIA”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka penulis membuat rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah status hukum tanah perkebunan dengan menggunakan izin lokasi dan titik singgungnya dengan hak guna usaha?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah yang telah disusun sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menelusuri, menemukan menganalisis kedudukan tanah yang diusahakan dengan status izin lokasi dan hubungannya dengan hak guna usaha.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang didapat dari tulisan ini terdiri atas dua segi, yaitu segi akademis atau keilmuan dan dari segi praktis hukum.

##### **1.4.1 Manfaat terhadap segi akademis:**

Pengetahuan mengenai hukum perkebunan dan hukum penanaman modal dengan menggunakan izin lokasi masih jarang dijadikan sebagai mata kuliah pada fakultas hukum di Indonesia. Kebanyakan hukum perkebunan ini dijadikan menjadi satu dengan hukum pertanahan atau hukum agraria. Hal ini mengakibatkan minimnya pengetahuan di bidang ini sehingga, penelitian ini dilakukan untuk memperdalam pengetahuan di bidang hukum perkebunan dan penanaman modal dengan menggunakan izin lokasi.

##### **1.4.2 Manfaat terhadap segi praktis:**

Akhir-akhir ini, banyak lahan yang dibuka untuk menjadi perkebunan kelapa sawit. Mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan yang memuat mengenai hal perkebunan kelapa sawit di Indonesia, penulis mencoba untuk menganalisis semua peraturan yang berhubungan dengan pengurusan izin di sektor perkebunan kelapa sawit. Penelitian ini dilakukan untuk menemukan prosedur atau pengaturan yang jelas dalam pengurusan izin lokasi di bidang perkebunan kelapa sawit agar masyarakat dapat lebih memahami masalah ini dan instansi pemerintah dapat lebih teliti dalam mengeluarkan izin, sehingga tanah dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kemakmuran rakyat.

### **1.5 Sistematika Penelitian**

Penulisan dari hasil penelitian hukum ini, dibagi menjadi 5 bab yang berkaitan erat antara bab yang satu dengan yang lainnya:

#### **Bab I Pendahuluan**

Bab yang merupakan pendahuluan ini menguraikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan berkenaan dengan penanaman modal di sektor perkebunan kelapa sawit. Latar Belakang memuat hal-hal yang melatarbelakangi topik dalam skripsi ini, kemudian rumusan masalah yang terdiri dari 3 rumusan masalah berkenaan dengan topik yang diangkat. Penulis juga menjelaskan mengenai Tujuan Penelitian, dan

Manfaat Penelitian yang diharapkan dan dihasilkan dari penelitian ini. Di sub bab terakhir terdapat sistematika penulisan.

## Bab II Tinjauan Pustaka

Pada bab II Tinjauan Pustaka ini dikemukakan landasan teori dan landasan konseptual. Landasar teori akan memaparkan mengenai aturan hukum mengenai penanaman modal di Indonesia, perkebunan khususnya perkebunan kelapa sawit dan status hukum tanah yang diberikan izin lokasi. Landasan konseptual selanjutnya akan berisikan definisi dari terminology yang digunakan dalam penelitian ini.

## Bab III Metode Penelitian

Penulis akan menjelaskan metode yang digunakan dalam membahas topik penulisan ini di Bab III Metode Penelitian. Dalam metode penelitian, penulis akan menjelaskan jenis penelitian yang digunakan, metode penelitian, cara memperoleh dan mengumpulkan bahan penelitian dalam ruang lingkup hukum primer, hukum sekunder dan bahan non-hukum. Selanjutnya penulis akan menguraikan sifat analisis serta hambatan penelitian dan penanggulangannya.

## Bab IV Hasil dan Analisis

Dalam Bab IV ini, penulis akan menjelaskan hasil yang dicapai dari penelitian yang dilakukan terhadap topik penulisan ini yaitu berkenaan dengan penanaman modal di bidang perkebunan kelapa sawit dengan izin lokasi di Indonesia.

## Bab V Kesimpulan dan Saran

Bab ini adalah akhir dari penulisan skripsi yang memuat kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan saran dari penulis untuk permasalahan yang terjadi dalam usaha perkebunan dengan izin lokasi di Indonesia.

