

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dan Undang-Undang Dasar sebagai dasar pelaksanaan negaranya. Sumber daya alam yang terkandung di bumi Indonesia sangatlah beragam dan melimpah. Adapun pengelolaan terhadap sumber daya alam tersebut diatur oleh Negara sebagaimana yang tercantum pada pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tahun 1945 yakni “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat”. Artinya, pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan serta meningkatkan kemakmuran warganya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) ialah suatu peraturan perundangan yang meregulasi mengenai dasar pokok agraria serta sebagai acuan negara dalam memberikan jaminan serta kepastian hukum terhadap para warganya supaya setiap warga negaranya bisa mendayagunakan fungsi ruang angkasa, air, juga bumi yang terdapat di Indonesia, salah satunya meliputi juga permasalahan terkait hak guna usaha. Hak guna usaha sendiri merupakan hak atas mengusahakan tanah yang penguasaannya dimiliki negara secara langsung selama periode tertentu

sebagaimana termaktub pada pasal 29 juna perusahaan peternakan, perikanan, maupun pertanian.¹

Kegiatan perusahaan khususnya perkebunan sangatlah memerlukan tanah yang luas, sebab itulah fungsi dari hak guna usaha sangat penting bagi bidang perusahaan pertanian. Oleh sebab itu, dibuatlah ketentuan-ketentuan, seperti yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

Adapun yang menjadi perhatian bahwasanya hak guna usaha bisa diberikan bagi tanah negara yang:²

1. Termasuk dalam kawasan hutan produksi (bukan merupakan hutan konversi ataupun hutan lindung) lalu statusnya dialihkan menjadi lahan yang bisa didayagunakan sebagai perikanan, perkebunan, peternakan, serta pertanian.
2. Bilamana investor berkeinginan untuk menyuntikkan modal yang dimilikinya pada sektor perkebunan yang lokasinya berada di atas tanah ataupun lahan yang sudah dikuasai dengan suatu hak tertentu, maka pelepasan hak kepada Negara hendaknya dilaksanakan dengan diikuti juga oleh permohonan kepemilikan hak. Bilamana tanah tersebut telah memiliki hak milik, berarti pelaksanaannya dilaksanakan dengan pengadaan tanah (bangunan dan/atau tanaman di atasnya). Pemohon Hak Guna Usaha juga wajib membayar ganti

¹ Pasal 28 UU No.5 Tahun, *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, 24 September 1960, Lembaran Negara. 1960-104

² Janri Wolden Halomoan Sirait. *Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha*. **Jurnal Ilmu Administrasi Negara**, Volume 14, Nomor 2. Universitas Riau. 2017. Hlm 132

ruginya.

Mengacu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 7 tahun 2017, pemerintah telah meregulasi bahwasanya hak guna usaha diperbolehkan untuk diberikan pada:³

- a. Warga Negara Indonesia; atau
- b. Badan hukum yang pendiriannya dilaksanakan berdasarkan hukum Indonesia serta berkedudukandi Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, pemberian hak guna usaha terbatas kepada warga Republik Indonesia serta badan hukum bermonal nasional yang progresif, asli ataupun tidak. Adapun terhadap badan hukum yang bermodal asing, bisa saja diberikan hak guna usaha bilamana dibutuhkan oleh peraturan perundangan yang meregulasi pembangunan nasional semesta berencana.

Pembangunan sektor perkebunan sangatlah terintegrasi dengan pembangunan nasional secara keseluruhan, oleh karenanya, sektor tersebut memegang peran yang sangat esensial terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut diakibatkan sebab sektor perkebunan berkontribusi dalam menyediakan lapangan pekerjaan, memasok bahan baku untuk industri dalam negeri, juga menghasilkan devisa. Oleh karenanya, pemberian hak atas tanah dibutuhkan supaya terdapat kepastian hukum bagi sektor pembangunan perkembunan khususnya pertanahan, di mana hak tersebut akan membuat pemegang haknya berwenang atas penguasaan serta pengusahaan secara fisik dari tanah yang bersangkutan.

³ Pasal 2 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 7, *Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha*, 3 Mei 2017, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 965

Mayoritas hak guna usaha diberikan untuk badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas berbasis agribisnis dalam rangka memicu pertumbuhan investasi serta ekonomi. Kebijakan nasional menjadikan iklim investasi di Indonesia cenderung mengarah pada sektor agribisnis, di mana hal tersebut telah dimulai sejak era orde baru di mana sektor pertanian lebih dititikberatkan.⁴

Akan tetapi, pada realitanya, tidak semua pemegang hak mengoptimalkan pengelolaan atas tanah yang telah diberikan hak guna. Mayoritas perusahaan perkebunan tidak mendayagunakan tanah yang telah diberi hak tersebut berdasarkan situasi ataupun tujuan serta sifat dari pemberian hak dan dasar penguasaannya. Selain itu juga tidak diketahui apakah Hak Guna Usaha (HGU) perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia masih di perpanjang atau terbengkalai begitu saja.

Kabupaten Rokan Hulu merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Riau dan memiliki 16 kecamatan. Luas Wilayah Kabupaten Rokan Hulu ± 7.449,85 Km² dengan batas wilayah:⁵

1. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat.
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Kampar, Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Siak
3. Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Sumatera utara.
4. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Rokan Hilir dan Provinsi Sumatera Utara.

⁴ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Ghalia Indonesia :Bogor, 2010 Hlm 114.

⁵ riau.go.id/home/content/22/kab-rokan-hulu

Mayoritas mata pencaharian penduduk di Kabupaten Rokan Hulu adalah petani/pekebun. Artinya sektor perkebunan banyak terdapat di Kabupaten Rokan Hulu. Kabupaten Rokan Hulu menjadi salah satu daerah yang diincar investor sawit di Provinsi Riau, namun ditengah menjamurnya kebun sawit di Kabupaten Rokan Hulu, ternyata masih banyak perusahaan yang tidak memiliki Hak Guna Usaha (HGU). Berdasarkan data yang disampaikan oleh Sekretaris Dinas Pertanahan dan Perkebunan Kabupaten Rokan Hulu, Samsul Kamar mengatakan : “Ada 38 dari 74 perusahaan perkebunan kelapa sawit di Rokan Hulu sampai saat ini belum memiliki Hak Guna Usaha (HGU), dari 38 perusahaan itu, hanya memiliki sebatas izin lokasi. Sisanya tidak ada sama sekali”.⁶

Salah satu perusahaan perkebunan kelapa sawit yang diketahui sedang mengurus Hak Guna Usaha (HGU) saat ini adalah PT. Graha Permata Hijau yang beroperasi di Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu. Adapun luas lahan HGU PT.Graha Permata Hijau adalah 3.264,2 Ha. Akan tetapi, sejauh ini data HGU perusahaan perkebunan kelapa sawit sulit diakses melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional. Padahal HGU bukan merupakan data pribadi, karena HGU merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai negara. Menurut Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 121 K / TUN / 2017, HGU tidak meliputi pula informasi yang dikecualikan untuk diberikan pada publik seperti termaktub dalam pasal 11 ayat (1) huruf c UU Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.⁷ Sehingga hal ini perlu menjadi perhatian khusus oleh perwakilan Kementerian Agraria dan Tata

⁶ www.elais.co, 24 Mei 2022

⁷ Putusan MK No. 121 K/TUN/2017

Ruang / Badan Pertanahan Nasional di daerah seperti Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Rokan Hulu dalam memonitor dan menganalisis lahan-lahan dengan dasar status kepemilikan Hak Guna Usaha. Disamping itu, juga untuk menganalisis permasalahan yang dihadapi oleh perusahaan dalam mengajukan izin HGU dan menganalisis akar dari permasalahan lahan antara kelompok masyarakat dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Rokan Hulu.

Mengacu pada pemaparan tersebut maka peneliti memiliki ketertarikan untuk mengkaji lebih lanjut mengenai **“Implementasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha Pada PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kab. Rokan Hulu”**.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Mengacu pada pemaparan di atas, penelitian lebih fokus dan mendalam dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Mekanisme Pengajuan Izin Hak Guna Usaha (HGU) PT.Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu sesuai Peraturan MenteriATR Nomor 7 Tahun 2017 ?
2. Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 7 Tahun 2017 di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini ialah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Mekanisme Pengajuan Izin Hak Guna Usaha (HGU) PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kab.Rokan Hulu sesuai Peraturan Menteri ATR Nomor 7 Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri ATR Nomor 7 Tahun 2017 pada PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Bisa berkontribusi dalam penelitian kualitatif pada Ilmu Hukum terutama dalam bidang hukum perizinan hak guna usaha perusahaan perkebunan kelapa sawit.
2. Temuan penelitian dapat dimanfaatkan sebagai acuan literatur untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Menjadi pengetahuan yang berguna mengenai Penelitian implementasi Peraturan Menteri ATR Nomor 7 Tahun 2017 di Perusahaan perkebunan kelapa sawit, khususnya di Kabupaten Rokan Hulu.

1.5. BATASAN PENELITIAN

Batasan penelitian ini ditetapkan supaya penelitian dapat dilakukan secara lebih mendalam, sempurna, dan terfokus yakni terbatas pada “Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha pada PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu”.

1.6. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Sistematika penulisan skripsi mengenai “Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha pada PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu” yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini sebagai pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, batasan penelitian dan sistematika Laporan

BAB II TINJUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian, penelitian terdahulu, dan kerangka pemikiran.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Di bab ini akan menjelaskan tentang pendekatan penelitian, lokasi dan waktu penelitian, subjek dan objek penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Menguraikan tentang hasil dan pembahasan penelitian yang dilakukan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup yang berupa beberapa kesimpulan dan mencoba memberikan saran-saran untuk memecahkan masalah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. TINJAUAN UMUM TENTANG HAK GUNA USAHA (HGU)

2.1.1. Pengertian Hak Guna Usaha (HGU)

Mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Usaha adalah warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang pendiriannya dilaksanakan berdasarkan hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia. Oleh sebab itulah maka jelas bahwasanya untuk memiliki hak guna usaha tidak diperlukan kewarganegaraan rangkap, asalkan didirikan menurut hukum Indonesia serta berkedudukan di Indonesia, maka otomatis tidak ada yang membedakan antara keturunan asli dan warga negara Indonesia.

Adapun terkait dengan individu maupun badan hukum yang memiliki hak badan usaha yang bukan termasuk warga negara Indonesia ataupun badan hukum yang pendiriannya dilaksanakan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, maka mereka berkewajiban untuk mengalihkan ataupun melepaskan hak tersebut kepada pihak lainnya yang memenuhi persyaratan setelah 1 (satu) tahun berlalu. Bilamana hak guna usaha tersebut tidak dialihkan ataupun dilepaskan, maka hak tersebut secara otomatis terhapus karena hukum.

Pemerintah berhak untuk memberikan hak guna usaha untuk siapa saja, terlepas dari apakah perusahaan tersebut merupakan perusahaan milik negara ataupun swasta selama perusahaan yang diberikan hak tersebut memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh peraturan perundangan.

Sehubungan dengan pemberian hak guna usaha, pemerintah meneliti terlebihdahulu, dalam rangka penelitian penguasa atas tanah dalam hal ini Negara, memberikan kepastian akan hak kepada penguasa perkebunan, sehingga ketentuan khusus diperlukan yaitu terkait dengan pesyaratan apa saja yang harus dipenuhi untuk bisa mendapatkan hak guna usaha, baik pada pemerintah/perusahaan negara ataupun pihak swasta.

Sebab itulah, maka telah jelas bahwasanya pemerintah sah-sah saja untuk memberikan hak guna usaha pada perusahaan swasta ataupun milik negara, selama hasil penelitian terhadap penguasaan tanah Negara mendapatkan jaminan kepastian hukum maupun hak terhadap para penguasa, atau dalam konteks ini ialah pemegang hak guna usaha.

Regulasi mengenai hak atas tanah yang termaktub pada Pasal 28 Undang-Undang Pokok Agraria ialah Hak Guna Usaha yaitu:

1. 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.
2. 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 teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
3. Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Mengacu pada pemaparan di atas, maka peneliti berkesimpulan bahwasanya Hak Guna Usaha ialah suatu hak yang diberikan pada perusahaan peternakan, perikanan, maupun pertanian oleh negara supaya perusahaan tersebut dapat

melaksanakan usahanya di Indonesia.⁸

Pasal 28 juga mempertegas bahwasanya hak tersebut ialah hak yang secara khusus diberikan supaya pemegang hak dapat mengusahakan tanah yang bukan miliknya tersebut dalam rangka peternakan, perikanan, maupun pertanian. Hak ini memiliki perbedaan dengan hak pakai, sebab hak guna usaha terbatas pada keperluan atas tanah dan di atas tanah seluas minimal 5 hektar. Hak guna usaha juga bisa dialihkan dan beralih untuk pihak lainnya serta bisa dibebankan dengan hak tanggungan, di mana hal ini juga berbeda dengan hak pakai.

Adapun perbedaan hak guna usaha dengan hak miliki ialah bahwasanya hak guna usaha memiliki batasan waktu penguasaan. Pembatasan tersebut dilakukan supaya dapat membedakannya dengan hak milik sebagai hak turun temurun dan yang paling kuat, serta supaya bisa dilakukan pengawasan terhadap pemanfaatannya, di mana pemerintah dapat memastikan bahwasanya tanah tersebut benar-benar didayagunakan sebagaimana tujuan yang diberikannya di awal, sehingga pemerintah juga dapat memutuskan apakah hak tersebut dapat diperpanjang atau justru harus diberhentikan.

Hak guna usaha yang tidak dilepaskan ataupun dialihkan selama rentang periode yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan akan secara otomatis terhapus karena hukum, dengan ketentuan bahwasanya hak tersebut akan diindahkan berdasarkan regulasi yang ada.

Pasal 29 UUPA meregulasi terkait jangka waktu hak guna usaha yakni:

1. Diberikan maksimal 25 tahun.
2. Khusus bagi perusahaan yang membutuhkan waktu yang lebih lama, maka

⁸ Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja. Hak-Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana : 149-150.2003.

bisa diberikan maksimal 35 tahun.

3. Berdasarkan permohonan pemegang hak bisa mempertimbangkan situasi perusahaannya jangka yang dimaksud pada Atas ayat (1) dan ayat (2) pasal ini bisa diberikan perpanjangan maksimal 25 tahun.

Terkait regulasi bahwasanya atas 25 hektar tanah dengan hak guna usaha wajib menyertakan teknologi usaha yang bagus serta kelayakan investasi, maka hal tersebut tidak lantas bermakna bahwasanya tanah seluas kurang dari 25 hektar diperbolehkan diusahakan secara sekehendak hati ataupun tidak baik yang merepresentasikan ketidakefektifan pemanfaatan. Bilamana para pemegang hak terbukti memanfaatkan tanah secara negatif, maka diperbolehkan untuk mencabut hak guna usaha sebagaimana ketentuan pasal 34 UUPA.

Hak guna usaha (Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA) merupakan sebuah hak di mana pemegangnya berwenang untuk mengusahakan tanah yang sejatinya penguasaannya dimiliki negara secara langsung hanya dalam rangka aktivitas pertanian. Sehingga, hak tersebut tidak dapat diberikan bilamana pemegang hak tidak beraktivitas di sektor pertanian. Adapun kegiatan pertanian, mengacu pada arti sempitnya, adalah sebatas pada kegiatan pertanian dalam jangka periode musim panen tertentu. Mengacu pada arti luasnya, pertanian ialah aktivitas pertanian yang meliputi ataupun diiringi pula dengan aktivitas perikanan, perkebunan, peternakan, dan lain-lain.

Pihak yang memegang Hak Guna Usaha (HGU), selain berwenang untuk mengusahakan tanah yang bersangkutan, juga memiliki hak untuk mengalihkan ataupun memindahtangkannya kepada ahli waris ataupun menjadikannya sebagai jaminan hutang (investasi) selama masa berlakunya masih berlaku.

Bilamana pihak pemegang hak guna usaha mampu mendayagunakan serta melakukan pemeliharaan secara optimal dan positif terhadap tanahnya, maka pemerintah dapat memberikannya kesempatan untuk melaksanakan aktivitas usaha di atas tanah yang bersangkutan selama 25-35 tahun, bahkan dapat diberikan perpanjangan selama 25 tahun lagi. Hal tersebut tentunya selaras dengan kebijakan pemerintah akan tetapi harus diingat bahwasanya tanah tersebut harus didayagunakan untuk kepentingan perkebunan kina, kelapa sawit, karet, dan lain-lain. Pastinya hasil yang dihasilkan dari pepohonan tanaman keras itu bisa diambil keuntungannya sebanyak beberapa kali lipat sehingga dinilai cukup untuk perusahaan tanaman yang usianya sudah panjang.⁹

Hal tersebut selaras dengan pendapat Harsono (1990:61) bahwasanya penguasaan hak guna usaha bisa saja lebih dari 50-60 tahun selama perusahaan tersebut dapat membuktikan bahwa kondisi di dalamnya masih baik.¹⁰

Hanya warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan di Indonesia saja yang diperkenankan memiliki hak guna usaha, sehingga tentunya, warga negara asing tidak dapat memilikinya. Mengacu pada Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, seluruh perusahaan asing yang berkeinginan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia hendaknya berbadan hukum berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sehingga berdasarkan Pasal 30 UUPA mereka diperkenankan untuk memiliki tanah dengan Hak Guna Usaha.

⁹ Kartasapoetra, G. Masalah Pertanahan Di Indonesia. Jakarta: Rineka Cipta. 1992.Hlm 8-9

¹⁰ Harsono, Boedi. Undang-Undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan, Isi Penyusunan Dan Pelaksanaannya. Jakarta: Jembatan.1990.

Hak guna usaha dapat diberikan oleh ketetapan pemerintah. Harus diperjelas bahwasanya pemberian hak guna usaha adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan warga negara. Ketentuan UUPA telah mencabut hak guna usaha yang diberikan saat ini, sehingga tentunya HGU sangat berbeda dengan erfpacht yang tadinya tercantum pada Buku II KUHPerdara. Ketetapan pemerintah yang dapat memberikan HGU dapat diberikan bilamana pemohon mengajukan permohonan pemberian HGU kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bilamana pemohon telah memenuhi seluruh syarat yang ditentukan, maka BPN akan merilis Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang wajib didaftarkan oleh pemohon kepada kantor BPN kota/kabupaten setempat supaya bisa dilakukan pencatatan pada buku tanah lalu sertifikat yang menjadi bukti haknya bisa dirilis. Seorang kepala kantor wilayah BPN provinsi memiliki kewenangan untuk mempublikasikan tanah seluas kurang dari 200 hektar, adapun tanah yang luasnya lebih dari itu maka kepala BPN yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan SKPH-nya.

Pihak pemegang HGU memiliki kewajiban berupa:

- a. Menjaga kelestarian lingkungan hidup, meminimalisir kerusakan SDA, serta memelihara kesuburan tanah berdasarkan ketentuan peraturan perundangan.
- b. Mengusahakan sendiri tanah HGU secara positif berdasarkan kelayakan usaha sesuai dengan kriteria yang sudah ditentukan lembaga teknis.
- c. Membayarkan uang pemasukan untuk negara.
- d. Mengembalikan kepada negara tanah yang sudah dibekirkan HGU bilamana HGU-nya hapus.

- e. Mengembalikan sertifikat HGU yang sudah hapus kepada kepala kantor pertanahan.
- f. Mengimplementasikan usaha perikanan, pertanian, peternakan, dan perkebunan berdasarkan persyaratan serta peruntukannya seperti yang sudah ditentukan dalam keputusan pihak pemberi hak.
- g. Menyerahkan laporan tertulis terkait pendayagunaan HGU setiap akhir tahun.
- h. Memelihara serta membangun fasilitas serta sarana yang terdapat di wilayah HGU.

Pembebanan HGU dengan hak tanggungan. Prosedur hak tanggungan atas HGU, ialah:

- a. Terdapat pendaftaran akta pemberian hak tanggungan pada kantor pertanahan kota/kabupaten terkait sehingga dapat dilakukan pencatatan di buku tanah dan sertifikat hak tanggungan bisa terbit.
- b. Terdapat penyerahan HGU sebagai jaminan utang yang pembuktiannya dilakukan melalui akta pemberian hak tanggungan oleh PPAT sebagai perjanjian ikutan.
- c. Terdapat perjanjian utang piutang berdasarkan akta di bawah tanah ataupun akta notariil sebagai perjanjian pokok.

Hak tanggungan atas HGU hapus dengan hapusnya HGU, akan tetapi tidak lantas menghapus utang piutangnya.

2.1.2. Subyek dan Objek Hak Guna Usaha

Objek serta subjek Hak Guna Atas Tanah, mengacu pada ketentuan UUPA ialah badan hukum dan orang (perorangan). Hal itu termaktub pada Pasal 9 dan 10 ayat (1) UUPA.

Pasal 9 UUPA berbunyi :

“Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya untuk bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan pasal 2.”

Boedi Harsono berpendapat bahwasanya UUPA tidak mengimplementasikan konsep domain negara maupun bangsa akan tetapi mengimplementasikan konsep hukum adat terkait hak milik perorangan pada lingkungan hak ulayat. Hal tersebut bukan bermakna bahwasanya tanah tanpa kepemilikan milik seorang individu maupun badan hukum menjadi res nullus, artinya seluruh individu diperbolehkan untuk mendayagunakan ataupun melakukan penguasaan atas tanah tersebut.¹¹

Setiap warga negara Indonesia terlepas dari apapun jenis kelaminnya berkesempatan sama terhadap hasilnya, baik itu dipergunakan untuk dirinya secara pribadi ataupun keluarga yang dimilikinya.

Pasal 10 ayat (1) UUPA menyatakan bahwasanya:

“Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asanya diwajibkan mengusahakannya secara aktif dengan mencegah cara-cara pemasaran.”

¹¹ Harsono, Boedi. Undang-Undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan, Isi Penyusunan Dan Pelaksanaannya. Jakarta: Jembatan. 1990. Hlm 263

Pada Pasal 30 menyebutkan persyaratan hak guna usaha yang harus dipenuhi oleh subyek hukum antara lain:

1. Warga Negara Indonesia. Syarat ini dititikberatkan dengan tidak mempertimbangkan asli ataupun tidaknya seseorang, akan tetapi seluruh WNI berhak mendapatkan hak guna usaha selama.
2. Badan-badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia. Badan hukum yang berhak atas kepemilikan hak guna usaha hendaknya memenuhi dua syarat, yakni bahwasanya badan hukum tersebut harus beroperasi dan berkedudukan di Indonesia, serta pendiriannya dilakukan berdasarkan hukum di Indonesia. Artinya, badan hukum yang melakukan kegiatan operasionalnya di Indonesia namun pendiriannya tidak berdasarkan hukum Indonesia tentunya tidak berhak atas hak guna usaha.¹²

Pasal 30 UUPA menjelaskan juga bahwasanya orang asing tidak berhak atas hak guna usaha. Adapun badan hukum yang berhak ialah badan hukum yang bermodal nasional progresif baik yang asli ataupun tidak. Adapun badan yang disuntik modal dari asing maka hak guna usahanya dapat diberikan bilamana dinilai dibutuhkan berdasarkan peraturan perundangan yang meregulasi mengenai pembangunan semesta berencana.

Sangatlah nyata bahwasanya Pasal 30 UUPA menerangkan bahwasanya asas nasionalitas ketat sangatlah dijunjung tinggi sebagai syarat subyek hak guna usaha, di mana subyek tersebut terbatas pada warga negara Indonesia serta badan

¹² Soedharyo. Status Hak Dan Pembebasan Tanah. Jakarta: Sinar Grafika Tim.1994.Hlm 20-21

hukum Indonesia, yakni badan hukum yang berkegiatan dan didirikan di wilayah Indonesia.

Akan tetapi, badan hukum dengan suntikan modal asing pun bisa juga mendapatkan hak guna usaha selama badan tersebut berkedudukan dan didirikan berdasarkan hukum Indonesia. Selanjutnya, akan dipaparkan obyek hak guna usaha yang menjadi salah sebuah bagian dari terwujudnya kepastian hukum keagrarian terutama yang menjadi objek hak atas tanah.

Obyek hak guna usaha mengacu pada UUPA ialah tanah yang:

1. Diperuntukkan untuk kepentingan peternakan, perikanan, maupun pertanian.
2. Dikuasi negara secara langsung.
3. Minimal seluas 5 hektar ataupun 25 hektar atau lebih dengan menggunakan teknik perusahaan yang baik serta investasi yang layak. Pasal 28 UUPA menjelaskan bahwasanya hak guna usaha ialah sebuah hak yang secara khusus membuat pemegang haknya berwenang atas pengusahaan tanah yang bukan miliknya. Oleh karenanya, maka objek hak guna tersebut ialah tanah yang penguasaannya dimiliki oleh negara secara langsung.

2.1.3. Proses Pemberian/Penerbitan Surat Keputusan HGU

1. Proses penerbitan Surat Keputusan Hak Guna Usaha di tingkat

Propinsi :

Bilamana berkas permohonan hak sudah diterima, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Propinsi langsung:

- a. Memberikan perintah pada Penguasaan Tanah, PT Penatagunaan Tanah, dan Kepala Bidang PHT untuk:
 - a) Melakukan pencatatan terkait permohonan Daftar Permohonan Hak Guna Usaha.
 - b) Memastikan kelengkapan persyaratan yang dibutuhkan.
 - c) Melakukan pemanggilan terhadap pemohon untuk melengkapi persyaratan kembali bilamana dibutuhkan.
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan para anggota Panitia Pemeriksaan Tanah (Panitia B) melakukan pemeriksaan setelah memastikan bahwasanya permohonan telah lengkap, kemudian menuangkan hasilnya pada Berita Acara Pemeriksaan Tanah.
- c. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha bilamana seluruh syarat dinyatakan lengkap serta tidak terdapat keberatan dalam pengabulan permohonan.
- d. Bilamana kewenangan dalam pemberian Hak Guna Usaha dimiliki oleh pusat, maka berkas dilaporkan pada Kepala Badan Pertanahan Nasional guna diselesaikan, dengan memberikan juga tembusannya

pada Direktur Jenderal Perkebunan, Kepala Dinas Perkebunan Provinsi, serta Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya ataupun Kabupaten setempat.

2. Proses penerbitan Surat Keputusan Hak Guna Usaha di tingkat

Pusat :

1. Sesudah berkas permohonan diterima dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan, Kepala Badan Pertanahan Nasional cq. Deputi Bidang Hak-Hak atas Tanah memberikan perintah pada Direktur Pengurusan Hak-Hak atas tanah cq. Kepala Sub Direktorat Hak Guna Usaha, untuk :
 - a. Melakukan pencatatan pada buku khusus.
 - b. Memastikan kelengkapan persyaratan dan jika belum terpenuhi maka meminta kelengkapannya pada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi yang bersangkutan untuk dilengkapi.
2. Bilamana kelengkapan keterangan-keterangan/persyaratanpersyaratan telah terpenuhi, maka dilakukan pembahasan oleh Team Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar.
3. Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha sesudah Team Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar menyetujui.

4. Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha diserahkan pada Pemohon/Penerima Hak melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan. Dalam penyerahan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha tersebut dijelaskan pada Berita Acara Serah Terima dengan menyertakan Surat Pernyataan Kesiapan Penerima Hak untuk mengikuti seluruh persyaratan serta ketentuan sebagaimana tertera pada Surat Keputusan Pemberian Haknya.
5. Sesudah Kutipan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha diterima oleh pemohon, maka ia wajib segera melakukan kewajiban:
 - a. PHTB (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
 - b. Uang pemasukan kepada Negara. (Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 4 tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara)

2.1.4. Pejabat yang Berwenang Memberikan Hak Guna Usaha

Mengacu pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tanggal 9 Februari 1999 disebutkan :4 Dalam kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi Keputusan mengenai Pemberian Hak Guna Usaha yang memiliki luas kurang dari 200 Ha (Pasal 8) adapun luas tanah lebih dari 200 Ha, kewenangannya dimiliki oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

Nasional.(Pasal 13).

2.1.5. Jangka Waktu dan Hapusnya Hak Guna Usaha (HGU)

Peraturan perundang-undangan Hukum Agraria memiliki perspektif bahwasanya bangsa Indonesia memiliki relasi abadi dengan ruang angkasa, air, bumi, juga seluruh sumber daya yang berada didalamnya.

Hal tersebut berarti bahwasanya ruang angkasa, air, serta bumi memiliki relasi yang terintegrasi. Akan tetapi relasi tersebut berlaku secara kolektif bukan individual. Adapun yang mendorong pengaturan terkait berakhir ataupun hapusnya hak atas tanah ialah bahwasanya si pemegang hak hendaknya benar-benar mendayagunakan tanah yang bersangkutan berdasarkan tujuan awal ketika hak tersebut diberikan, jadi, bilamana tanah yang bersangkutan tidak didayagunakan sebagaimana mestinya, maka bisa dihapuslah hak atas tanah tersebut.

Regulasi terkait berakhir ataupun hapusnya hak guna usaha tentunya terintegrasi dengan pembatasan hak atas tanah yang mengakibatkan pemegang hak tidak diperkenankan untuk melakukan perbuatan yang sewenang-wenang terhadap tanah yang bersangkutan, sebab hak guna usaha tentunya memiliki fungsi sosial. Maknanya, hak atas tanah apapun yang melekat pada suatu pihak tidak diperbolehkan untuk didayagunakan dalam rangka memenuhi keuntungan individual, terlebih bilamana hal tersebut menciptakan kerugian terhadap warga sekitar.

Pasal 34 UUPA meregulasi mengenai hapusnya hak guna usaha yakni:¹³

¹³ Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Hak guna usaha hapus sebab:

1. Diterlantarkan
2. Dilepaskan oleh pemegang hak sebelum berakhirnya jangka waktu
3. Berakhirnya jangka waktu
4. Tanahnya musnah
5. Dicabut demi kepentingan umum
6. Dihentikan sebelum berakhirnya jangka waktu akibat tidak terpenuhinya sebuah syarat tertentu
7. Ketentuan dalam pasal 30 ayat (2)

Kemudian Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 memperjelas kembali sebagaimana berikut:

1. Hak Guna Usaha hapus sebab :
 - a) Jangka waktu yang telah ditentukan dalam keputusan perpanjangan ataupun pemberiannya sudah berakhir;
 - b) Pejabat yang memiliki kewenangan membatalkan haknya sebelum berakhirnya jangka waktu akibat:
 - 1) Pemegang hak tidak memenuhi kewajiban dan/atau melanggar ketentuan yang termaktub pada Pasal 12, Pasal 13 dan atau Pasal 14;
 - 2) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - c) Ditelantarkan;
 - d) Ketentuan Pasal 3 ayat (2)

- e) Pemegang hak melepaskan dengan penuh kerelaan sebelum berakhirnya jangka waktu;
 - f) Tanahnya musnah;
 - g) Dicabut mengacu pada UU No. 20 Tahun 1961.
2. Hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menjadikan kepemilikan tanah tersebut dimiliki oleh negara.
 3. Ketentuan lebih lanjut terkait hapusnya Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Keputusan Presiden.¹⁴

Hak guna usaha yang terhapus akibat berakhirnya jangka waktu merepresentasikan baiknya pemanfaatan, tata cara, serta proses pendayagunaan tanah oleh pemegang hak guna usaha.

Adapun terdapat dua hal yang mengakibatkan terhapusnya hak guna usaha akibat jangka waktu telah berakhir yakni:

- a) Pemegang hak tidak memperpanjang lagi sesudah jangka waktu tersebut berakhir, yakni sesudah 25/35 tahun.
- b) Berakhirnya waktu perpanjangan waktu sesudah 50/60 tahun.

Hak guna usaha dapat terhapus akibat diberhentikan sesudah perpanjangan ataupun sebelum jangka waktu pertama berakhir diakibatkan oleh tidak terpenuhinya persyaratan tertentu, seperti:

- 1) Memulai perusahaan dengan tidak sesuai dengan batasan waktu yang sudah ditetapkan.

¹⁴ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, : 172- 173. 2003.

- 2) Bilamana hak usaha yang diberikan ialah tanah perkebunan, maka alasan dihapus ialah sebab situasi berubahannya dinilai diakibatkan oleh perusahaan yang tidak layak ataupun alasan lainnya yang tidak dibenarkan.
- 3) Mengacu pada suatu penilaian di mana perbuatan serta sikap pemegang hak guna usaha tidak merepresentasikan niatan untuk mengusahakan perusahaan perkebunan.
- 4) Pemegang hak guna usaha tidak melaksanakan kewajibannya untuk meneruskan perusahaan perkebunan secara layak berdasarkan ketetapan.

Pemaparan di atas merupakan alasan tidak terpenuhinya syarat pemegang hak guna usaha yang mengakibatkan haknya dicabut terlebih dahulu sebelum jangka waktu berakhir. Hal tersebut telah diregulasi oleh undang-undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang peraturan-peraturan dan tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan. Selain akibat syarat tidak terpenuhi, hak guna usaha juga bisa terhapus akibat pemegang hak menghapuskannya sendiri sebelum jangka waktu berakhir secara sukarela, tanahnya ditelantarkan oleh pemegang hak guna usaha, ataupun alasan yang diakibatkan oleh kepentingan umum lainnya.

Hapusnya hak guna usaha demi kepentingan umum ialah manifestasi fungsi sosial tanah yang telah termaktub pada Pasal 6 UUPA, di mana penghapusan untuk kepentingan umum bisa saja meliputi kepentingan negara ataupun masyarakat yang seperti yang termaktub pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan bendah-bendah di atasnya.

Adapun terhapusnya hak guna usaha akibat penelantaran ialah alasan yang termasuk dalam unsur ketidaklayakan pemanfaatan tanah, sehingga hak guna usahanya pun boleh dialihkan pada pihak lain ataupun dicabut. Hak guna usaha juga bisa terhapus akibat tidak terpenuhinya unsur subyek hukum yang sebelumnya telah dipaparkan. Terkait dengan syarat tersebut, maka secara khusus pihak pemegang hak diperbolehkan untuk mengalihkan hak yang dimilikinya pada pihak lain selama pihak yang dipilih tersebut memenuhi persyaratan selama periode 1 tahun, ataupun melepasnya.

Hal tersebut tertuang pada pasal 30 ayat (2) UUPA yang berbunyi :

“Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain dialihkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintahan.”

Pasal 30 ayat (2) UUPA di atas bermakna bahwasanya sesudah terjadinya konvensi serta ketetapan terkait sistem kewarganegaraan tunggal yang dijalankan di Indonesia, maka hak yang dikonversi ataupun dialihkan menjadi hak guna usaha khusus hanya boleh diberikan oleh warga negara Indonesia ataupun badan hukum yang berkedudukan dan didirikan berdasarkan hukum Indonesia, adapun

bilamana pemegang hak guna usaha memilih untuk melepas haknya sebelum berakhirnya jangka waktu, maka hal tersebut mungkin saja terjadi.

Urip Santoso menuliskan bahwasanya bilamana mengacu pada Pasal 17 PP No. 40 Tahun 1996, maka kita dapat mengetahui bahwasanya Hak Guna Usaha dapat terhapus sehingga menjadikan tanah tersebut menjadi tanah negara akibat beberapa faktor yakni:

- 1) Hak Guna Usahanya dicabut;
- 2) Pejabat yang memiliki kewenangan membatalkannya sebelum jangka waktu berakhir akibat pemegang hak dinilai melanggar ataupun tidak memenuhi kewajibannya, serta bilamana terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap;
- 3) Pemegang Hak Guna Usaha tidak memenuhi persyaratan;
- 4) Tanahnya ditelantarkan;
- 5) Pemegang hak secara sukarela melepaskannya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 6) Jangka waktunya memang telah berakhir berdasarkan keputusan perpanjangan ataupun pemberian;
- 7) Tanahnya musnah.¹⁵

3.1.6. Sifat Hak Guna Usaha (HGU)

Undang-Undang Pokok Agraria tidak menguraikan mengenai sifat hak guna usaha, sebab peraturan tersebut berpedoman pada hukum adat, yang mana tentunya pada hukum adat, perbedaan dari hak yang bersifat perorangan ataupun

¹⁵ Urip Santoso, Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

kebendaan tidak dikenal. Akan tetapi, bilamana diperhatikan, maka hak guna usaha dalam UUPA memiliki ciri:

- 1) Terdapat kewajiban untuk dibukukan pada kantor pendaftaran tanah (Pasal 19 UUPA)
- 2) Bisa dijaminan sebagai jaminan utang dengan pembebanan hak tanggungan (Pasal 33 UUPA)
- 3) Bisa dialihkan dan beralih pada orang lain (Pasal 28 ayat 3 UUPA)

Peralihan hak guna usaha pada pihak lain bisa saja diakibatkan oleh peralihan dari pemegang hak pada ahli waris, ataupun dialihkan akibat sebuah relasi hukum tertentu. Proses beralih dan dialihkan tersebut memerlukan pendaftaran sebagai alat bukti kuat terjadinya hak guna usaha sebagai syarat mutlaknya.

Hak guna usaha memiliki ciri dan sifat sebagaimana berikut:

- a) Jangka waktunya terbatas dan pasti akan berakhir, berbeda dengan hak milik (Pasal 29);
- b) Tergolong hak atas tanah yang kuat, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lainnya serta termasuk dalam hak atas tanah yang kuat walaupun tetap saja tidak sekuat hak milik. Sebab itulah, pendaftaran akan hak ini harus dilakukan.¹⁶
- c) Bisa dilepaskan oleh pemegang hak dan membuat kepemilikannya kembali beralih pada negara (pasal 34 huruf e);
- d) Bisa beralih, maksudnya pemegang hak bisa mewariskannya (pasal 28 ayat 3);

¹⁶ pasal 32 UUPA dan pasal 10 No. 10 tahun 1961

- e) Bisa dialihkan pada pihak lain yakni ditukar, dihibahkan, dijual, ataupun diberikan dengan wasiat (pasal 28 ayat 3).

Hak guna usaha memiliki ciri lainnya yakni bisa dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sebagaimana hak guna usaha bangunan serta hak milik, yang telah termaktub pada Pasal 32 UUPA:

- a) Hak guna usaha termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19;
- b) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya karena jangka waktunya berakhir.

Mengacu pada ketentuan dalam pasal tersebut, maka diketahui bahwasanya proses pendaftaran berfungsi guna mendapatkan alat bukti kuat mengenai legalitas suatu perbuatan hukum. Artinya, bilamana hak tersebut tidak didaftarkan, artinya suatu perbuatan hukum tidak terjadi secara sah menurut hukum.

3.1.7. Tujuan Hak Guna Usaha (HGU)

Tujuan utama dari hak guna usaha sejatinya adalah untuk kepentingan perusahaan sektor perkebunan, perikanan, peternakan, serta pertanian dengan tidak melupakan probabilitas dari perusahaan dengan modal kecil yang juga berusaha pada sektor tersebut, sehingga pemerintah menentukan batasan tanahnya paling kecil 5 hektar dan bilamana luasannya lebih dari 25 hektar maka perusahaan tersebut harus dapat menunjukkan baiknya teknik perusahaan serta kelayakan investasinya, walaupun tentu saja tidak lantas dikatakan bahwasanya diperbolehkan untuk mengelola secara tidak baik bagi tanah yang ukurannya

hanya 5 hektar saja. Bilamana hal tersebut terjadi, pencabutan hak sah-sah saja dilakukan oleh pemerintah tanpa mempertimbangkan perbedaan antara tanah berukuran 5 hektar atau 25 hektar sebab hal tersebut masuk dalam penelantaran yang termaktub pada Pasal 34 UUPA, juga supaya perusahaan yang lain juga terpacu untuk meningkatkan efisiensi pendayagunaan tanahnya.

2.2. TINJAUAN UMUM TENTANG IMPLEMENTASI

2.2.1. Pengertian Implementasi

Implementasi ialah sebuah pelaksanaan atau tindakan yang dilakukan berdasarkan rencana yang telah tersusun secara terperinci dan matang. Lazimnya, pengimplementasian akan suatu hal akan terjadi bilamana perencanaan telah dinilai sempurna. Nurdin Usman berpendapat bahwasanya implementasi bermuara pada suatu tindakan, aksi, aktivitas, maupun mekanisme dari sebuah sistem. Implementasi tidak hanya terkait dengan suatu aktivitas, akan tetapi ialah sebuah aktivitas.¹⁷ Adapun implementasi bilamana mengacu pada definisi yang dipaparkan oleh Purwanto dan Sulistyastuti, pada dasarnya ialah aktivitas untuk menyalurkan luaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang pelaksanaannya dilaksanakan pada implementor terhadap kelompok sasaran (*target group*) dalam rangka mencapai kebijakan tertentu.¹⁸ Lazimnya implementasi dilaksanakan sesudah suatu rencana dinilai telah matang. Implementasi dapat juga diartikan sebagai pelaksanaan, sebab frasa ini diambil dari frasa “*implement*” yang dalam bahasa Inggris bermakna melaksanakan.¹⁹

¹⁷ Usman Nurdin. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Grasindo : Jakarta. 2002 Hlm 70

¹⁸ Purwanto & Sulistyastuti. *Analisis Kebijakan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*. Bumi Aksara : Jakarta. 1991 Hlm 21.

¹⁹ E Mulyasa. *Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan*. Bumi Aksara : Jakarta. 2003 Hlm 56.

Guntur Setiawan menyatakan bahwasanya implementasi ialah suatu perluasan aktivitas yang saling menyeleraskan proses interaksi dari tindakan serta tujuan dalam rangka ketercapaian keduanya, juga membutuhkan efektivitas jaringan pelaksana birokrasi.²⁰

Mengacu pada penjelasan tersebut, maka peneliti berkesimpulan bahwasanya implementasi adalah bukan sekadar aktivitas biasa akan tetapi merupakan aktivitas yang sudah direncanakan dan dilaksanakan dengan penuh kesungguhan mengacu pada norma tertentu supaya tujuan kegiatannya bisa tercapai. Sebab itulah, implemementasi tidak bisa berdiri sendiri akan tetapi terintegrasi dengan objek berupa kurikulum. Implementasi kurikulum ialah sebuah proses melaksanakan aktivitas, program, maupun ide baru yang harapannya dapat diterima oleh individu yang lain sehingga mereka bisa melaksanakan perubahan atas sebuah pembelajaran serta mendapatkan hasil sesuai dengan apa yang diekspektasikan.

2.2.2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Merile S. Grindle berpendapat bahwasanya terdapat dua hal yang dapat memicu kesuksesan implementasi, yakni lingkungan implementasi (*context of implementation*) serta isi kebijakan (*content of policy*). Adapun variabel isi kebijakan meliputi:²¹

1. Jenis manfaat yang didapatkan kelompok target.
2. Ketepatan letak sebuah program.
3. Seberapa jauh kepentingan kelompok target dimuat di dalam isi

²⁰ Setiawan Guntur. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Balai Pustaka : Jakarta.2004 Hlm 36

²¹ Mirile S Grindle. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*.Media Pressindo : Yogyakarta. 2002. Hlm 21

kebijakan.

4. Seberapa jauh perubahan yang diharapkan dari kebijakan.

Adapun variabel lingkungan kebijakan meliputi:

- a. Responsivitas dan tingkat kepatuhan kelompok target.
- b. Karakteristik rezim maupun lembaga yang tengah berkuasa.
- c. Besaran strategi, kepentingan, serta kekuasaan dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasinya.

Van Meter dan van Horn menyatakan bahwasanya implementasi bertugas untuk mendirikan jaringan yang dapat merealisasikan tujuan kebijakan publik melalui kegiatan lembaga pemerintahan yang turut pula melibatkan banyak pihak lain yang memiliki kepentingan.²²

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno), mengklasifikan kebijakan berdasarkan karakteristiknya, yaitu besaran perbedaan serta seberapa jauh konsesus meliputi tujuan antara pemerintah dan proses berlangsungnya suatu implementasi. Perubahan ialah unsur karakteristik yang paling esensial dalam.²³

- a. Jumlah perusahaan organisasi yang dibutuhkan memengaruhi proses implementasi. Efektifitas implementasi akan tercapai bilamana implementer tidak diwajibkan melaksanakan progenisasi secara drastis. Adapun program sosial bisa gagal diakibatkan oleh peningkatan tuntutan terhadap prosedur serta struktur administratif.
- b. Jauhnya penyimpangan kebijakan yang baru dengan yang sebelumnya akan memengaruhi suatu implementasi. Sebab itulah, perubahan

²² Ibid, 179

²³ Ibid, 179

inkremental lebih memicu tanggapan yang positif bilamana dikomparasikan dengan perubahan drastis, sebagaimana dipaparkan sebelumnya bahwasanya perubahan inkremental berbasis keputusan yang inkremental pada dasarnya ialah remedial dan lebih diarahkan pada banyaknya perbaikan atas ketidaksempurnaan sosial dibandingkan mengarah pada promosi tujuan sosial di masa depan. Hal tersebut tentunya jauh perbedaannya dengan perubahan berdasarkan keputusan rasional yang orientasinya lebih cenderung pada perubahan mendasar dan besar. Sebab itulah, konflik ataupun ketidaksepakatan antarpelaku pemutus kebijakan akan lebih besar peluangnya.

2.3. TINJAUAN PENELITIAN YANG RELEVAN

Penelitian yang terdahulu ini merupakan referensi dan juga sebagai referensi bagi peneliti untuk melaksanakan penelitian guna memperbanyak penggunaan teori yang dikaji. Dalam penelitian ini, peneliti tidak mendapati adanya judul penelitian yang serupa dengan judul yang kini diajukan oleh peneliti, akan tetapi ditemukan jurnal yang masih relevan dengan topik penelitian.

Adapun penelitian terdahulu yang relevan dalam penelitian ini diantaranya:

Tabel 1
Tinjauan Penelitian yang Relevan

No	Nama/Judul	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
1.	Skripsi, Ahadiaz Agustav Putra, 2020 Konsekuensi Yuridis Hak Guna Usaha (Hgu) Terhadap Tanah Yang Ditelantarkan Oleh Pt. Tugu Vanilla Jaya Ditinjau Berdasarkan Pp Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan	1. Untuk mengetahui pengaturan tanah terlantar berdasarkan berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 11 tahun 2010 mengenai penertiban dan pendayaagaan tanah	metode peneltitan hukum normatif empiris, dengan menggunakan metode pendekatan kasus	Adapun hasil dari penelitian adalah 1) Kriteria untuk dapat menentukan tanah atau lahan yang telah ditelantarkan , dapat kita tentutkan berdasarkan Hukum Adat, Nasional, UUPA, PP Nomor 11 Tahun 2010, secara substansi

	<p>Pendayagunaan Tanah Terlantar</p>	<p>terlantar,</p> <p>2. Untuk mengetahui peralihan hak atas tanah terlantar berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan dan penertiban tanah terlantar</p>		<p>adalah sama: (1) Obyek tanah terlantar mencakup Hak pengelolaan dan tanah yang memiliki dasar penguasaan atas tanah, (2) Tanah yang dimaksud tidak dimanfaatkan, dipergunakan, maupun diusahakan berdasarkan sifat, keadaan, serta tujuan diberikan hak ataupun dasar mengenai hak penguasaannya.</p> <p>2) Bahwasanya</p>
--	--------------------------------------	--	--	---

				<p>tanah Hak Guna Usaha atas Nama PT. Tugu Vanilla Jaya masuk dalam obyek penertiban tanah terlantar berdasarkan PP Tentang Penertiban dan Pendaaygunaan Tanah Terlantar dan Pasal 2, 3, 5 yakni wilayah di mana PT. Tugu Vanilla Jaya berdiri tidak selaras dengan lokasi operasional perusahaan.</p>
2.	Jurnal, Janri Wolden Halomoan Sirait,	untuk mengetahui Implementasi	Jenis penelitian ini adalah Penelitian	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa

	<p>2017</p> <p>Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau.</p>	<p>Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau.</p>	<p>deskriptif dengan pendekatan kualitatif.</p>	<p>implementasi kebijakan pemberian hak guna usaha pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau belum maksimal pengimplementasiannya, di mana maknanya ialah bahwasanya pelaksanaan di lapangan masih tidak efektif. Hal tersebut terlihat dari masih didapati perusahaan yang tidak mempunyai hak guna usaha padahal</p>
--	---	--	---	--

				perusahaan tersebut telah menjalankan kegiatan operasionalnya.
3.	Skripsi, Rachmat Abdiansyah, 2015 Tinjauan Yuridis Terhadap Objek Tanah Terlantar Atas Hak Guna Usaha (Hgu) Perkebunan Di Kabupaten Gowa	untuk mengetahui penetapan tanah terlantar atas Hak Guna Usaha di Kabupaten Gowa dan untuk mengetahui kedudukan hukum terhadap masyarakat yang menguasai dan memanfaatkan objek tanah terlantar	Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yuridis empiris.	Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh dari penulisan ini dapat disimpulkan yakni: 1) Penetapan objek tanah terlantar di kabupaten Gowa mengacu pada Hak Guna Usaha dilaksanakan melalui beberapa metode yakni penelitian,

		tersebut.		identifikasi, serta inventarisasi tanah terlantar juga mengirimkan peringatan lalu diputuskan sebagai tanah terlantar oleh Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia yang hingga kini masih belum direalisasikan. 2) Masyarakat yang memiliki penguasaan atas lahan HGU tidak mempunyai kedudukan yang sah di mata
--	--	-----------	--	--

				<p>hukum serta tidak didasarkan alas hak yang legal sudah melaksanakan okupasi tanah HGU tanpa izin dari pemegang HGU mengacu pada UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya. Tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar wajib ditertibkan bilamana mengacu pada PP No. 11 Tahun</p>
--	--	--	--	---

				2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
--	--	--	--	--

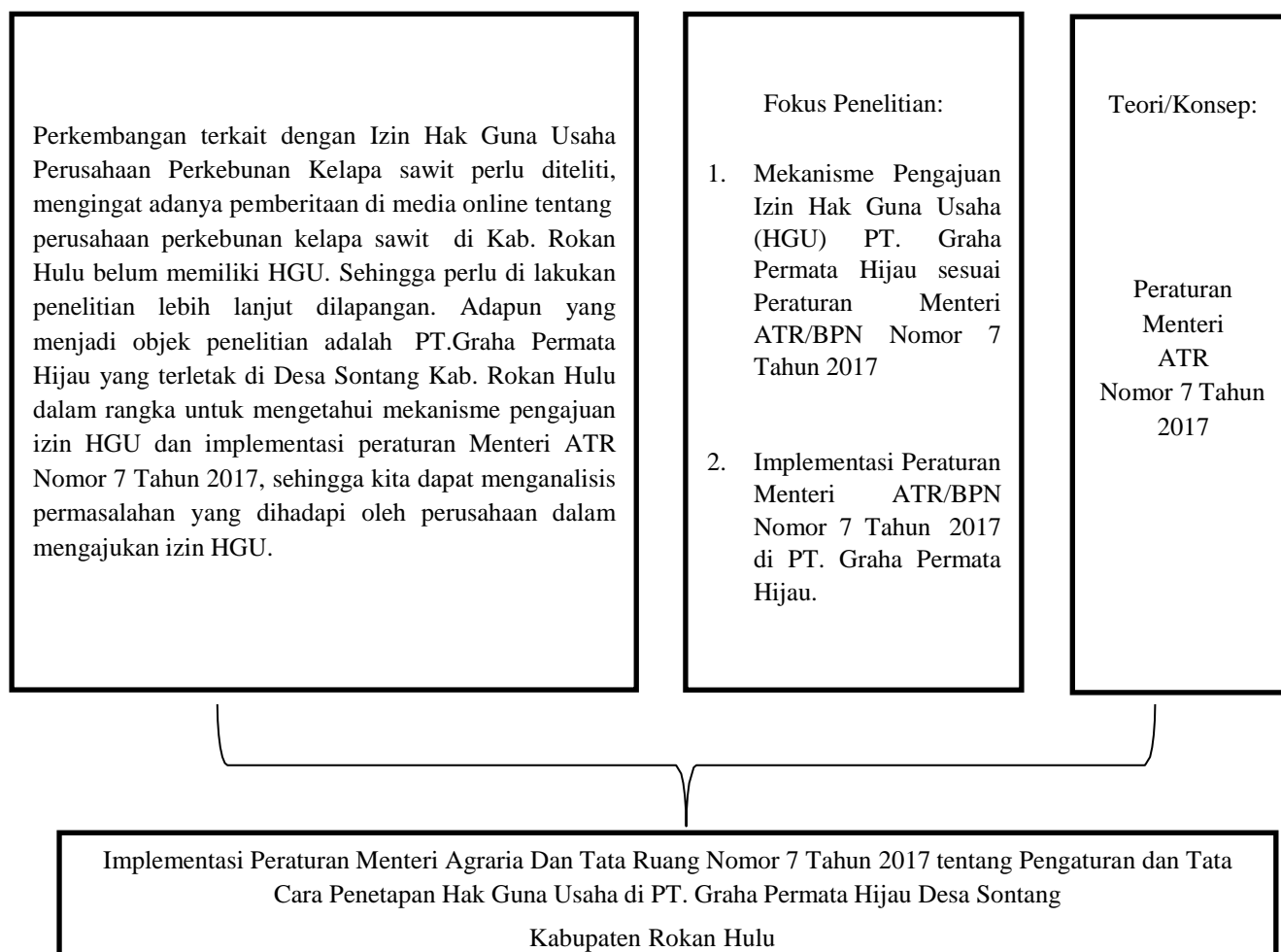
Penelitian-penelitian diatas, sedikit banyaknya menggiring peneliti dalam melihat bagaimana hak guna usaha di perusahaan-perusahaan, khususnya pada perkebunan kelapa sawit. Selain itu, peneliti menjadikan hal tersebut sebagai acuan atau referensi dalam mengembangkan penelitian peneliti sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi ini.

2.4. KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka pemikiran digunakan untuk memperjelas penelitian yang dilakukan dengan menggunakan teori sebagai landasan berpikir. Penjelasan mengenai kerangka pemikiran dalam penelitian ini diawali dengan memaparkan fenomena atau realita penelitian. Peneliti menggali informasi dari subjek penelitian yang dilakukan. Disini peneliti mendeskripsikan Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu berdasarkan norma hukum sebagaimana tertera dalam peraturan perundangan.

Pada kerangka pemikiran digambarkan peneliti secara sederhana yaitu sebagai berikut :

Gambar 1
Kerangka Pemikiran



Sumber : Olahan Peneliti, 2022

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. JENIS PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan pada skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di Perkebunan Kelapa Sawit di Kabupaten Rokan Hulu (Studi Kasus : PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu), dilaksanakan dengan pendekatan yuridis normatif yang sifatnya kualitatif. Dalam penelitian yuridis normatif, peneliti merujuk pada norma hukum berdasarkan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan, norma yang dianut masyarakat, serta keputusan pengadilan. Sifat kualitatif menunjukkan bahwasanya peneliti melakukan analisis dari seluruh segi secara komprehensif.²⁴

Studi kasus dipilih sebab fokus kajian peneliti hanya meneliti tentang bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu.

Dalam penelitian ini, peneliti berusaha menggali informasi dari subjek yang menjadi informan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba melakukan deskripsi Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu

²⁴ Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali : Jakarta. 1986. Hlm 43

mengacu pada norma hukum yang termaktub pada peraturan perundangan.

3.2. PEMILIHAN LOKASI

Penelitian ini dilaksanakan di PT. Graha Permata Hijau, Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau. Penelitian ini juga dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu dan di Dinas Perkebunan Kabupaten Rokan Hulu, guna mendapat informasi terkait objek penelitian yang akan di teliti.

3.3. SUMBER DATA

Penelitian ini mengambil data yang bersumber dari:

1. Sumber data primer, yakni data yang bersumber secara langsung dari informan di lapangan. Adapun data primer yang di peroleh oleh peneliti yaitu hasil wawancara langsung yang diperoleh dari informan peneliti. Adapun informan peneliti adalah Humas PT. Graha Permata Hijau, Dinas Perkebunan Kabupaten Rokan Hulu, dan Kantor Pertanhan Kabupaten Rokan Hulu.
2. Sumber data sekunder ialah sumber data yang didapatkan setelah peneliti memahami, mempelajari, serta membaca buku, literatur, juga dokumen. Pada penelitian ini, buku-buku, Jurnal, artikel dokumen, hasil diskusi, foto-foto serta data terhadap objek yang diteliti.

3.4. PENGUMPULAN DATA

Dalam sebuah penelitian, tahapan pengumpulan data sangatlah esensial sebab penelitian sejatinya bertujuan untuk memperoleh data. Bilamana peneliti tidak melalui tahapan ini, maka data yang sesuai dengan standar penelitian tidak akan didapatkan.²⁵

Guna mendapatkan data mengenai Implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu, peneliti melakukan teknik:

3.4.1. Observasi

Observasi ialah suatu aktivitas di mana peneliti mendayagunakan seluruh panca indra yang dimilikinya, baik berupa pengelihatian maupun pendengaran guna menghimpun seluruh informasi yang dibutuhkan guna memberikan jawaban terhadap permasalahan penelitian. Temuan observasi dapat berupa peristiwa, aktivitas, suasana, kejadian, kondisi, objek, maupun perasaan emosi seorang individu. Pelaksanaan teknik ini berguna supaya peneliti mendapatkan gambaran yang nyata mengenai kejadian ataupun peristiwa untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan penelitian. Supriyadi menuturkan bahwasanya observasi ialah sebuah mekanisme penghimpunan data penelitian dengan sifat dasar naturalistik yang

²⁵ Abidin, Zainal. Analisis Semiotika Roland Barthes Mengenai Representasi Nilai-nilai Nasionalisme dalam Film Nagabonar Jadi 2. **Jurnal Politikom Indonesia**. Volume 2 Nomor 1. 2017.Hlm 49

berjalan secara natural di mana para pihak yang melakukannya berinteraksi secara wajar.²⁶

Mengacu pada pemaparan tersebut, peneliti berkesimpulan bahwasanya observasi ialah salah satu teknik untuk mengumpulkan data di mana peneliti mengadakan pengamatan dan mempelajari suatu hal secara langsung sehingga memperoleh bukti yang bisa dipergunakan untuk dijadikan sebagai pelengkap serta pendukung temuan penelitian.

Observasi yang peneliti gunakan pada penelitian ini ialah observasi partisipan, di mana dalam antropologi termasuk dalam metode tradisional sebagai sarana supaya peneliti dapat terlibat masuk dalam masyarakat target penelitiannya.

Langkah melaksanakan observasi partisipan sangatlah esensial, yakni peneliti mengobservasi secara langsung mengenai implementasi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha di PT. Graha Permata Hijau Desa Sontang Kabupaten Rokan Hulu.

Observasi diperlukan pada penelitian ini supaya peneliti mendapatkan pemahaman mengenai hasil dan proses terjadinya wawancara. Observasi juga dilaksanakan pada subjek serta segala sesuatu yang dianggap masih memiliki relevansi supaya mendukung temuan pada tahapan wawancara.

3.4.2. Wawancara

Wawancara, bilamana mengacu pada pendapat Riyanto, ialah metode pengumpulan data di mana peneliti akan berinteraksi secara langsung dengan

²⁶ Supriyati. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Labkat press.2011.Hlm 46

informannya..²⁷ adapun Afifuddin berpendapat bahwasanya wawancara ialah metode mengambil data di mana peneliti memberikan serangkaian pertanyaan pada responden.²⁸ Mengacu pada pemaparan dari para ahli, maka peneliti berkesimpulan bahwasanya wawancara ialah suatu metode pengambilan data di mana peneliti melakukan pertukaran ide maupun informasi dengan informannya mengenai sebuah topik tertentu.

Adapun informan peneliti adalah Humas PT. Graha Permata Hijau, Dinas Perkebunan Kabupaten Rokan Hulu, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Rokan Hulu.

Dalam melaksanakan wawancara, peneliti terlebih dahulu menjadwalkan pertemuan melalui telpon dan *Whatsapp* dengan informan, kemudian melakukan pertemuan dengan cara mendatangi informasi secara langsung di domisili ataupun tempat kerjanya.

3.4.3 Dokumentasi

Dokumentasi ialah metode yang memungkinkan peneliti memperoleh gambaran terkait perspektif subjek dari dokumen ataupun media lainnya yang disusun secara langsung oleh subjek yang bersangkutan. Dalam hal ini, peneliti akan mencari data yang dianggap relevan dengan topik, di mana data tersebut didapatkan dari buku, transkrip, foto, koran, dan lain-lain.²⁹

Dengan metode ini, peneliti dapat melakukan penggalan data berupa dokumen yang relevan dengan penelitian peneliti, buku-buku atau berupa

²⁷ Adi, Rianto, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit. 2010. Hlm 82

²⁸ Afifuddin. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV Pustaka Setia. 2009. Hlm. 131

²⁹ Suharsimi, Arikanto. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineke Cipta. 1996. Hlm 236

penelitian terdahulu yang mempelajari literatur yang relevan dengan masalah penelitian guna dijadikan sebagai pendukung asumsi.

3.5. INSTRUMEN PENELITIAN

Instrumen penelitian ialah segala sarana yang dibutuhkan ataupun didayagunakan dalam menghimpun data penelitian. Maknanya, sarana ataupun media tersebut akan mempermudah terkumpulnya data penelitian. Dalam penelitian ini, instrumen yang utama ialah manusia atau peneliti sendiri serta individu lain yang membantu peneliti seperti informan peneliti. Pada instrument utama ini, peneliti menghimpun data melalui mendengar, bertanya, mengambil, serta meminta. Peneliti juga meminta bantuan kepada orang lain yaitu informan untuk membantu peneliti mendapatkan informasi mengenai pokok persoalan peneliti.

Peneliti melakukan wawancara terstruktur di mana peneliti menentukan masalah serta pertanyaan secara mandiri melalui pedoman wawancara yang telah disusun untuk menjawab pokok persoalan yang akan dikaji peneliti.

Selain itu, *handphone* serta *tape recorder* juga dipergunakan supaya peneliti dapat melakukan perekaman dari informasi yang diberikan responden dalam wawancara. Peneliti juga menggunakan kamera untuk melakukan dokumentasi mengenai hal-hal ataupun peristiwa yang dinilai mendukung penelitian, adapun catatan lapangan dipergunakan supaya peneliti dapat melakukan pencatatan terhadap segala hal yang dinilai relevan.

3.6. ANALISIS DATA

Miles dan Huberman dalam buku Sugiyono (2009:337-338) berpendapat bahwasanya dalam suatu penelitian kualitatif, peneliti melakukan analisis ketika sedang mengumpulkan dan setelah mengumpulkan data. Peneliti sudah bisa menganalisis data saat tengah mewawancarai responden, dan bilamana jawaban yang diberikan belum memuaskan peneliti, maka ia dapat menanyakannya kembali hingga mendapatkan data yang dinilai kredibel. Tidak hanya itu saja, kegiatan menganalisis secara kualitatif pelaksanaannya dilaksanakan terus menerus sampai tuntas dan secara interaktif sampai data dirasa lengkap.

Proses analisis data mencakup :

1) . Pengumpulan data.

Tahapan ini dilakukan melalui prosedur dokumentasi, wawancara, dan observasi.

2) Reduksi data.

Peneliti memilih dan memusatkan perhatiannya pada transformasi, pengabstrakan, serta penyederhanaan data kasar yang telah dicatat oleh peneliti dari tahapan sebelumnya, di mana dalam tahapan ini, peneliti berfokus pada proses analisis data itu sendiri.

3) Penyajian data.

Tahapan ini dibatasi sebagai pengumpulan informasi tersusun yang memungkinkan adanya pengambilan tindakan dan kesimpulan.

4) Penarikan kesimpulan.

Dalam tahapan ini, peneliti akhirnya mendapatkan gambaran utuh dari objek penelitian berdasarkan seluruh informasi yang telah digabungkan dan

disusun dalam sebuah bentuk tertentu. Sangat mungkin bagi peneliti untuk dapat melihat serta mendapatkan kesimpulan yang benar terkait objek penelitian, di mana kesimpulan ini berbentuk verifikasi yang dilaksanakan selama penelitian.