

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Hukum atau *rechtstaat*, konsep Negara Hukum dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Konsekuensi logis dari Negara Hukum adalah hukum menjadi pedoman, pokok, dasar dan sistem bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi Negara Indonesia merupakan hukum yang tertinggi kedudukannya, konstitusi berperan sebagai hukum dasar yang mengikat pemerintah dan masyarakat.¹

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam lainnya ditujukan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat. Salah satu upaya pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyat yaitu dengan memberikan peluang bagi penanam modal untuk melakukan investasi di bidang sumber daya alam, untuk melaksanakan kegiatan investasi pelaku usaha harus

¹ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, Hal. 1-2, diakses pada 30 Oktober 2019, Pukul 21.00 WIB.

memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh pemerintah, seperti usaha perkebunan yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, pelaku usaha diberikan syarat untuk menjamin kekayaan alam seperti hutan, air, dan kesuburan tanah tetap terpelihara.²

Berdasarkan Pasal 2 Undang Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tentang hak menguasai tanah oleh negara yang ditujukan untuk mencapai kemakmuran rakyat, negara berhak mengatur dan menyelenggarakan peruntukan serta penggunaan atas bumi, air, dan ruang angkasa serta mengatur, menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

“Penguasaan” dapat diartikan secara fisik dan yuridis, juga dalam aspek privat dan aspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang mana berdasarkan hak yang dilindungi hukum pemilik tanah dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah sendiri maupun memberikan penguasaan tanah secara fisik kepada orang lain melalui perjanjian sewa menyewa. Penguasaan yuridis beraspek publik seperti dalam Pasal 33 UUD NRI dan Pasal 2 UUPA.³

² K. Kariadi, *Hak Menguasai Negara Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Perkebunan Kelapa Sawit Oleh Pemerintah Daerah Kepada Pihak Ketiga*, Jurnal Justisi, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sorong, 2018, Hal. 4.

³Urip Santoso , *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, 2017, Hal. 76.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum tanah nasional adalah :⁴

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah
2. Hak menguasai Negara atas tanah
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat
4. Hak perseorangan atas tanah yang meliputi :
 - a. Hak atas tanah,
 - b. Wakaf tanah
 - c. Hak tanggungan
 - d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Berdasarkan hierarki penguasaan tanah, induk penguasaan tanah adalah hak bangsa Indonesia atas tanah. Hak bangsa Indonesia atas tanah terdapat unsur privat, yakni hubungan kepemilikan antara bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selain itu hak bangsa Indonesia atas tanah juga memiliki wewenang untuk mengatur hubungan hukum bangsa Indonesia dan juga mengatur terkait pemanfaatan dan penggunaan tanah, bumi, air, dan ruang angkasa sebesar besarnya untuk kepentingan rakyat, hal tersebut merupakan penguasaan tanah dalam aspek publik⁵.

⁴ *Ibid*, Hal. 77.

⁵ *Ibid*, Hal. 154.

Penguasaan Bangsa Indonesia atas tanah tidak mungkin dilaksanakan sendiri atas penyelenggaraanya, oleh karena itu dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan wewenang yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.⁶

Pasal 4 UUPA menentukan macam-macam hak atas tanah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada orang-orang maupun badan hukum, macam-macam hak atas tanah yang diberikan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak yang lain.⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan disebutkan pengertian perkebunan adalah segala kegiatan pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, sarana produksi, alat, dan mesin, budidaya, panen, pengolahan, dan pemasaran terkait tanaman perkebunan. Usaha perkebunan dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang dimaksud sebagai pelaku usaha adalah orang perseorangan atau badan usaha baik dalam negeri atau penanam modal asing.

Pelaku usaha perkebunan dapat menguasai hak atas tanah, diatas tanah Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Usaha. Berdasarkan Pasal 21 ayat (2) UUPA menetapkan badan hukum tertentu dapat menguasai tanah Hak Milik. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan

⁶ *Ibid*, Hal. 154-155

Badan Hukum yang dapat menguasai tanah dengan Hak Milik adalah bank-bank yang didirikan oleh negara, koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial. Berdasarkan peraturan tersebut hanya badan hukum tertentu yang dapat menguasai tanah diatas tanah Hak Milik.

Badan hukum diluar yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 dalam menguasai dan mengusahakan tanah perkebunan dalam skala tertentu diatas tanah Hak Guna Usaha, berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, pengertian Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu pertama kalinya adalah paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Syarat luas hak atas tanah diatas tanah Hak Guna Usaha minimal 5 hektar dan luas maksimal ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan pengertian tanah Hak Guna Usaha, asal tanah Hak Guna Usaha adalah tanah negara, apabila Hak Guna Usaha berupa tanah hak terlebih dahulu harus dilakukan penyerahan atau pelepasan hak oleh pemegang hak dengan memberikan ganti kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha.⁸

Badan hukum yang memerlukan tanah untuk dikuasai dan diusahakan dalam bidang perkebunan di bawah 5 hektar maka badan hukum tersebut dapat menguasai

⁸ Urip Santoso , *Op,Cit.*, Hal. 102.

tanah perkebunan diatas Hak Pakai. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai negara ataupun tanah milik orang lain. Tanah Hak Pakai dapat diberikan oleh pejabat atau orang perseorangan dengan perjanjian yang bukan merupakan perjanjian atas tanah bersifat sementara. Makna atas penggunaan kata “memungut hasil“ diartikan bahwa Hak Pakai dapat dikuasai guna kepentingan seperti pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.⁹

UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan devisa negara, menyediakan lapangan kerja dan kesempatan usaha, meningkatkan produksi dan daya saing pasar, memberikan perlindungan kepada pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Peran Pemerintah sangat diperlukan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar perkebunan.

Peran Pemerintah diwujudkan dengan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 58 UU Perkebunan terkait salah satu kewajiban perusahaan perkebunan. Pasal 58 UU Perkebunan menyatakan bahwa Perusahaan perkebunan untuk budidaya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat paling rendah seluas 20% dari total luas areal perkebunan yang diusahakan, pembangunan kebun masyarakat dapat dilakukan dengan pola a kredit, bagi hasil ataupun perjanjian lain. Peraturan lebih lanjut terkait peraturan pelaksana pembangunan fasilitas kebun masyarakat sebagaimana dalam Pasal 59 UU Perkebunan yang disebutkan bahwa peraturan

⁹ *Ibid*, Hal. 118

pelaksana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah hingga saat ini belum diatur.¹⁰

Salah satu kewajiban pelaku usaha perkebunan sebagai pemegang Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah menyatakan bahwa kewajiban pemegang Hak Guna Usaha adalah mengusahakan sendiri Hak Guna Usaha dengan baik sesuai kelayakan usaha.

Peraturan kewajiban mengerjakan tanah oleh pemegang Hak Guna Usaha merupakan salah satu instrument guna mewujudkan efisiensi dan memaksimalkan hasil produksi perkebunan. Peraturan mengusahakan sendiri Hak Guna Usaha diharapkan dalam memberikan hak diatas Hak Guna Usaha diberikan sesuai dengan kemampuan dan kapasitas dari pemegang hak atas tanah, sehingga dapat menghindarkan pemusatan penguasaan tanah oleh beberapa pemilik modal/perusahaan.

Pengusahaan atas tanah perkebunan diatur dalam Pasal 16 UU Perkebunan yang menyatakan bahwa pelaku usaha perkebunan wajib mengusahakan paling sedikit 30% dari luas tanah perkebunan dalam waktu paling lambat 3 tahun setelah pemberian hak atas tanah. Paling lambat 6 tahun setelah pemberian hak atas tanah wajib untuk diusahakan seluruh luas tanah perkebunan yang dapat ditanami tanaman

¹⁰ Mutiara Panjaitan, *Faktor Penghambat Alokasi Luas Lahan Kebun Plasma Sebagai Syarat Perolehan Hak Guna Usaha Perkebunan Kelapa Sawit*, Tesis, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2019, Hal.8-9.

perkebunan. Dengan memperhatikan asas fungsi sosial dan Pasal 15 UUPA maka seharusnya tidak hanya pemegang hak atas tanah perkebunan saja yang memiliki kewajiban untuk meningkatkan kesuburan atas tanah, kewajiban meningkatkan kesuburan atas tanah juga merupakan kewajiban pihak yang memiliki hubungan hukum dengan tanah. Hubungan hukum atas tanah salah satunya dapat timbul berdasarkan perjanjian.

Perjanjian pengusahaan tanah perkebunan merupakan perjanjian yang bertujuan menguntungkan kedua belah pihak, karena perjanjian pengusahaan tanah dilakukan dengan salah satu pihak yang belum mampu mengusahakan tanah dengan maksimal dan pihak lain memiliki lahan garap yang sempit atau tidak memiliki lahan garap.

Perjanjian memiliki dua bentuk yakni lisan dan tulisan. Setiap pihak dalam perjanjian pengusahaan tanah perkebunan memerlukan kepastian hukum atas perjanjian. Dalam perjanjian pengusahaan tanah perkebunan, perusahaan perkebunan sebagai pemegang hak atas tanah cenderung memiliki posisi dominan dalam perjanjian sehingga dalam menetapkan hak dan kewajiban perusahaan perkebunan memiliki posisi tawar menawar yang lebih menguntungkan.

Perjanjian antara penggarap tanah perkebunan dengan pelaku usaha diperlukan kesepakatan, kesepakatan ditujukan untuk mewujudkan adanya persamaan hak, batas-batas hak dan kewajiban masing-masing pihak, serta menghindarkan potensi konflik antara para pihak. Perjanjian dituangkan dalam akta tertulis sebagai upaya

perlindungan hukum dan kepastian hukum atas perjanjian pengusahaan tanah perkebunan.¹¹

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah adalah:

- a. Implementasi atas perjanjian pengusahaan tanah perkebunan oleh pihak ketiga
- b. Akibat hukum atas perjanjian pengusahaan tanah perkebunan oleh pihak ketiga

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka yang menjadi tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai implementasi perjanjian kerjasama atas tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum namun diusahakan oleh pihak ketiga.
- b. Untuk mengkaji atas eksistensi pengusahaan tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum namun diusahakan oleh pihak ketiga.

¹¹ Amira Inaz Clarissa Pambudi, *Prinsip Kepastian Hukum Kemitraan Petani Penggarap Dengan Perusahaan Perkebunan Atas Tanah Hak Guna Usaha*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Jember, 2019, Hal. 19.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Diharapkan dapat menghasilkan analisis mengenai perjanjian kerjasama atas tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum namun diusahakan oleh pihak lain.
- b. Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat khususnya pelaku usaha perkebunan agar memahami implementasi pelaksanaan atas perjanjian kerjasama perusahaan tanah perkebunan.
- c. Diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi Pemerintah dalam menyusun perundang-undangan Indonesia agar peraturan perundang undangan memiliki keselarasan norma dan asas.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum, didalam penelitian hukum yang diteliti adalah kondisi hukum secara intrinsik, yaitu hukum sebagai sistem nilai dan hukum sebagai norma sosial.¹²

Ilmu hukum bersifat prespektif oleh karena itu dalam penelitian ilmu hukum tidak dimulai dengan hipotesis.¹³ Penelitian hukum ini dilakukan identifikasi masalah hukum, penalaran hukum, dan analisis masalah hukum untuk menjawab isu hukum

¹² Petter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2017. Hal.128.

¹³ *Ibid*, hal. 59.

terkait perjanjian pengusahaan tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum oleh pihak ketiga.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Memecahkan rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini menggunakan 2 (dua) pendekatan masalah, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

1.5.2.1 Pendekatan Perundang-undangan

Menjawab rumusan masalah menggunakan pendekatan perundang-undangan dilakukan analisis dengan berdasarkan legislasi dan regulasi.¹⁴ Melalui pendekatan ini penelitian dilakukan dengan melacak, menganalisis dan mengidentifikasi seluruh peraturan yang berkaitan dengan penguasaan tanah perkebunan oleh badan hukum diatas tanah Hak Guna Usaha.

1.5.2.2 Pendekatan Konseptual

Penelitian ini dilakukan pendekatan konseptual untuk menjawab masalah hukum, meskipun peraturan terkait penguasaan tanah perkebunan sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menjawab isu hukum dengan tepat tidak cukup hanya dilakukan analisis dan identifikasi peraturan perundang-undangan, oleh karena itu diperlukan untuk membangun konsep hukum yang dijadikan acuan dalam penelitian ini.¹⁵

¹⁴ Petter Mahmud Marzuki, *Op, Cit.*, hal. 137.

Membangun suatu konsep hukum dalam suatu penelitian dapat merujuk prinsip-prinsip hukum yang ditemukan dalam pandangan sarjana atau doktrin hukum.¹⁶ Memecahkan isu hukum dalam penelitian ini, diperlukan untuk membangun konsep dengan merujuk pada doktrin dan pandangan sarjana terkait reforma agraria berdasarkan UUPA, UU Perkebunan, PP No. 40 tahun 1996, dan syarat sah perjanjian dalam *BW*.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penulisan skripsi ini terdiri dari 2 (dua) sumber yakni sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum skunder.

a. Sumber bahan hukum primer terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. *Burgerlijk Wetboek*.
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (Lembar Negara 1960-104).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117).

¹⁵ Petter Mahmud Marzuki, *Op, Cit.*, hal. 77.

¹⁶ *Ibid*, hal. 178

6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106)
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308).
8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58).
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90)
11. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 98/Permentan/Ot.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1180).
12. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 965).

b. Sumber bahan hukum sekunder terdiri dari:

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi jurnal, buku-buku hukum, artikel, perkuliahan yang relevan dengan isu terkait perjanjian pengusahaan tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan jurnal, perundang-undangan, buku, skripsi, tesis, artikel, *website*, internet, dan membangun konsep melalui doktrin maupun pendapat sarjana yang diperoleh melalui perkuliahan, buku, ataupun dari jurnal-jurnal terkait.¹⁷

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Penulisan skripsi ini dilakukan melalui studi kepustakaan untuk menjawab isu hukum terkait perjanjian pengusahaan tanah perkebunan yang dikuasai badan hukum oleh pihak ketiga berdasarkan studi kepustakaan dilakukan dengan menganalisis, melakukan interpretasi yang dalam hal ini oleh Bruggink dikelompokkan menjadi 4 model yakni interpretasi bahasa, historis undang-undang, sistematis dan kemasyarakatan.¹⁸ Dalam penulisan skripsi ini juga dilakukan identifikasi peraturan

¹⁷ Petter Mahmud Marzuki, *Op, Cit.*, Hal. 239.

¹⁸ Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, 2016, Hal.26.

perundang-undangan, buku, jurnal, *website*, laporan penelitian, dan artikel yang terkait dengan isu hukum.¹⁹

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab, yang setiap babnya terdiri dari beberapa sub bab:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika penelitian.

Bab II merupakan bab yang membahas rumusan masalah pertama, yang terdiri dari 4 sub bab yakni sub bab terkait tanah perkebunan, penguasaan tanah oleh badan hukum, kewajiban pemegang Hak Guna Usaha tanah perkebunan, dan perjanjian pengusahaan tanah perkebunan yang dikuasai badan hukum.

Bab III merupakan bab yang membahas rumusan masalah kedua, yang terdiri dari 2 (dua) yakni terkait hak yang dimiliki oleh pihak ketiga yang mengusahakan tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum dan eksistensi atas tanah perkebunan yang dikuasai oleh badan hukum yang diusahakan pihak ketiga .

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi dua sub bab yakni kesimpulan dan saran.

¹⁹ Petter Mahmud Marzuki, *Op, Cit.*, Hal. 239.