

URGENSI PEMBATAAN HAK GUNA USAHA PERKEBUNAN UNTUK BADAN HUKUM SEBAGAI UPAYA MENGATASI KETIMPANGAN LAHAN

Aisyah Syafa Carolina¹, Bambang Daru Nugroho², Fatmi Utarie³

Universitas Padjadjaran, Jawa Barat, Indonesia

aisyah19001@mail.unpad.ac.id¹, bambang.d.nugroho@unpad.ac.id²,

fatmi_utarie@unpad.ac.id³

Abstract

Received: 18-03-2023

Accepted: 24-03-2023

Published: 31-03-2023

Keywords: *land rights; inequality of land; usufructuary rights.*

Purpose: *This study aims to analyze the important of ideal size in the HGU delimitation arrangement for legal entities. Land control by the state is defined as the authority of the state to regulate the allotment and use of land, so that it can provide maximum benefits for the prosperity of the people. Land tenure by customary law communities is defined as the power or authority to occupy and use land originating from customary rights. Methods:* *The research method used is normative juridical using an analytical descriptive approach. To achieve the research objectives, the researcher uses qualitative juridical methods. The qualitative juridical method is a method whose analysis process uses legal norms, and applicable laws and regulations. Results:* *The results showed that in Indonesia, the regulation of HGU restrictions for legal entities is only related to licensing, and the size of oil palm plantation HGU land for legal entities has not been regulated with certainty. This legal uncertainty has resulted in inequality over oil palm plantation land tenure.*

Abstrak

Kata Kunci: hak-hak atas tanah; ketimpangan lahan; hak guna usaha.

Tujuan: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi ukuran ideal dalam pengaturan pembatasan HGU untuk badan hukum. Penguasaan tanah oleh negara diartikan sebagai kewenangan negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan dari tanah, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menempati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat. **Metode:** Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif analitis. Untuk mencapai tujuan penelitian, maka Peneliti menggunakan metode yuridis kualitatif. Metode yuridis kualitatif adalah metode yang proses analisisnya menggunakan norma-norma hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Hasil:** Hasil penelitian menunjukkan bahwa di Indonesia, pengaturan pembatasan HGU untuk badan hukum hanya terkait perizinan, dan ukuran lahan HGU perkebunan kelapa sawit untuk badan hukum belum diatur secara pasti. Ketidakpastian hukum tersebut mengakibatkan penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit bisa mengalami ketimpangan. **Kesimpulan:** Pengaturan spesifik mengenai ukuran HGU perkebunan untuk badan hukum sangat penting untuk diterapkan, agar tercapainya keadilan dalam pemilikan/penguasaan Sumber Daya Alam (SDA).

Corresponding Author: Aisyah Syafa Carolina

E-mail: aisyah19001@mail.unpad.ac.id



PENDAHULUAN

Konsep kepemilikan bumi, air, dan kekayaan alam yang merupakan anugerah Tuhan kepada manusia harus dianggap sebagai warisan bersama umat manusia (*res communis*) (Mawardi, 2014). Hal tersebut dikarenakan penguasaan bumi, air dan kekayaan alam dikuasai oleh setiap manusia yang berada di suatu negara. Pengaturan mengenai hak menguasai bumi air dan kekayaan alam di Indonesia telah diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) (Arifin, 2019).

Pasal 33 ayat 3 mengatakan bahwa pada intinya, setiap rakyat Indonesia harus mengurus, mengatur dan mengelola bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara setara dan sama nilainya. Namun, pemerintah sebagai pelaksana hak menguasai negara belum dapat melingkupi seluruh aspek dalam pasal tersebut (Carolina et al., 2022). Hal ini tercermin dari beberapa aspek pengelolaan yang belum optimal dan cenderung dikesampingkan dibandingkan aspek prioritas lainnya. Terlepas dari amanat konstitusi tersebut di atas, paradigma penggunaan sumber daya tersebut harus dikelola secara adil dan memiliki nilai yang sama. Akibatnya, tidak mungkin tercapai efek tanah dan air serta kekayaan alam yang benar-benar dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan manusia. Salah satu aspek tanah, air dan sumber daya alam yang masih menghadapi tantangan pengelolaan adalah sektor pedesaan (Jazuli, 2015).

Definisi tanah mencakup permukaan bumi (disebut tanah), sebidang tanah di bawahnya, dan apa yang ada di bawah air. Oleh karena itu konsep tanah adalah bagian dari bumi yang disebut bumi. Dalam hal ini, tanah yang tunduk pada hukum pertanian bukanlah tanah dalam berbagai bentuknya, tetapi dari segi hukum tanah yang berhubungan langsung dengan hak-hak atas tanah yang ada di permukaan.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan Undang-Undang Pengelolaan Tanah menyatakan bahwa “Tunduk pada penguasaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditetapkan hak atas tanah yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dikuasai oleh orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan berbadan hukum, maka dengan jelas dapat dikatakan bahwa tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi. terbatas dan memiliki dua panjang dan lebar, tetapi ruang dalam pengertian hukum yang memiliki batas memiliki tiga dimensi yaitu panjang, lebar dan tinggi, penelitian hukum tata ruang (Sodak et al., 2016).

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan hak kepada pemiliknya untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah yang dimilikinya (Irvan et al., 2019). Kata “pakai” berarti bahwa hak atas tanah dipergunakan untuk mendirikan bangunan-bangunan, sedangkan kata “pakai” berarti bahwa hak atas tanah itu tidak dimaksudkan untuk mendirikan bangunan-bangunan, tetapi dipergunakan untuk pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Seperti disebutkan sebelumnya, hak atas tanah diatur dalam undang-undang pertanahan. Hak milik atas tanah merupakan objek hukum pertanahan (Amir, 2019). Dengan demikian, hak milik atas tanah adalah hak yang mengandung seperangkat kewenangan, kewajiban atau larangan bagi pemilik hak untuk melakukan sesuatu dengan tanah yang diklaimnya. Dengan kata lain, isi hak milik menjadi kriteria atau acuan untuk membedakan hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah merupakan hubungan hukum tertentu (*recht subyektif*) jika dikaitkan dengan negara tertentu dan subjek tertentu sebagai pemilik hak, sedangkan tidak terkait dengan negara tertentu dan subjek tertentu, hak milik tanah didefinisikan sebagai lembaga hukum.

Pada dasarnya, hak secara konseptual berfokus pada otoritas atau kekuasaan (Haling et al., 2018). Istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris yaitu *land rights* dan dalam bahasa Belanda disebut *landrechten* dan dalam bahasa Jerman *landrechte*. Oleh karena itu, secara terminologis, hak dipahami sebagai hak untuk melakukan sesuatu (karena ditentukan oleh undang-undang) atau hak untuk menjadi sesuatu atau menuntut sesuatu. Kekuasaan diartikan sebagai kemampuan, sedangkan wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu (Yudiatmaja, 2013).

Dalam konteks ini, penguasaan tanah negara diartikan sebagai kewenangan negara untuk mengatur pembagian dan penggunaan tanah sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Kepemilikan tanah masyarakat adat mengacu pada kepemilikan dan penggunaan tanah yang timbul dari hukum adat (Veronika dan Winanti, 2021). Kepemilikan tanah oleh orang perseorangan atau badan hukum, di sisi lain, mengacu pada pemberian hak atau wewenang kepada individu atau badan untuk menempati dan menggunakan tanah untuk keuntungan mereka sendiri, seperti perumahan, peternakan dan perusahaan produksi lainnya, termasuk perkebunan.

Salah satu penguasaan tanah perorangan atau badan hukum yang merupakan hak atas tanah adalah Hak Guna Usaha (HGU) (Sappe et al., 2021). Hak ini disebutkan dalam Pasal 16(1)(b) UUPA. HGU berhak bagi perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan untuk mengolah tanah di bawah penguasaan langsung negara selama jangka waktu yang ditentukan dalam § 29. Amandemen dilakukan terhadap Peraturan Pemerintah no. 40/1996 yaitu untuk perkebunan. Tentang penggunaan HGU, termasuk perkebunan kelapa sawit. Hal ini dikarenakan industri perkebunan merupakan bisnis yang membutuhkan lahan yang sangat luas. Dasar dasar pemberian izin HGU kepada penanam modal adalah peruntukan tanah menurut UUD 1945 dan UUPA yaitu. yang digunakan sebesar-besarnya untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Perkembangan perkebunan kelapa sawit mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yang merupakan bagian integral dari pembangunan negara. Secara fungsional, perkebunan kelapa sawit tidak hanya sebagai penghasil devisa tetapi juga pemasok bahan baku industri dan pencipta lapangan kerja (Utami et al., 2017).

Antara tahun 2019 hingga 2021, Badan Pusat Statistik (BPS) menerbitkan data luas perkebunan per provinsi (ribu hektar), termasuk perkebunan kelapa sawit. Provinsi Riau memiliki perkebunan kelapa sawit terluas di Indonesia, 2741,50 ha (2019), 2853,80 ha (2020) dan 2860,80 ha (2021). Angka itu disusul oleh Sumatera Utara yakni. 1373,30 ha (2019), 1325,10 ha (2020) dan 1285,80 ha (2021). Hal ini menegaskan bahwa sektor kelapa sawit merupakan potensi Indonesia sebagai negara agraris yang harus dikelola untuk kemakmuran, kebahagiaan, kemakmuran dan kemandirian rakyat serta bangsa Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur (MARLINA, 2013).).

Pasal 7 UUPA mengatur bahwa pemilikan dan penguasaan tanah lintas batas tidak diperbolehkan, agar tidak merugikan kepentingan umum. Pasal ini lebih dipertegas dengan asas penimbunan tanah yang dikuasai oleh golongan dan orang tertentu. Tidak ada pengecualian untuk prinsip ini. Artinya tidak ada alasan untuk memiliki dan menguasai tanah kecuali untuk membatasi (Malisa dan Mahonge, 2023). Oleh karena itu, kepemilikan tanah lintas batas bertentangan dengan kepentingan umum.

Data Badan Pusat Statistik menunjukkan luas wilayah nasional untuk pengelolaan kelapa sawit adalah 617.501 ha perkebunan besar, 7.942.336 ha perkebunan besar swasta dan 6.035.742 ha perkebunan kecil. Luas areal kelapa sawit tahun 2019 adalah 14.595.579 ha. Artinya, 54,42 persen perkebunan kelapa sawit Indonesia dimiliki swasta, sedangkan perusahaan perkebunan swasta hanya 0,07 persen. Petani kecil menyumbang 99,92 persen dari semua pengusaha, tetapi mereka hanya memiliki 41,35 persen dari negara. Setidaknya

ada enam perusahaan kelapa sawit swasta besar di Indonesia, termasuk PT. Smart Tbk, dengan luas lahan 138.000 ha hingga tahun 2019, terbagi menjadi 47 perusahaan, PT. Astro Agro Lestari Tbk dengan luas total 286.877 ha, Salim Ivomas Pratama Tbk dengan luas pedesaan 251.112 ha, Darma Satya Nusantara Tbk dengan luas pedesaan 112.450 ha, PT. Sawit Sumbermas Sarana Tbk, dengan luas 116,52 ha, dan Sampoerna PT. Peternakan dengan lahan 84000 ha.

Data tersebut menunjukkan adanya ketimpangan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit (Ollinaho dan Kröger, 2023). Ketimpangan yang sangat parah dalam data tersebut yaitu, luas areal perkebunan kelapa sawit Indonesia (54,42 persen) dengan perkebunan swasta (0,07 persen). Luas dari kedua area tersebut sangat jauh berbeda. Kesenjangan ini dikhawatirkan akan melemahkan perekonomian masyarakat yang bergantung pada sektor ini. Berdasarkan hal tersebut, penulis bermaksud untuk menulis artikel “Urgensi Pembatasan Hak Guna Usaha Perkebunan Untuk Badan Hukum Sebagai Upaya Mengatasi Ketimpangan Lahan”. Penulisan artikel ini bertujuan agar Pemerintah Indonesia dapat lebih memperhatikan pembatasan Hak Guna Usaha perkebunan untuk badan hukum.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Ruang lingkup penelitian ini adalah membahas tentang pengaturan batasan Hak Guna Usaha (HGU) lahan perkebunan kelapa sawit untuk badan hukum. Setiap badan hukum yang ada di Negara Indonesia berhak untuk mempunyai usaha perkebunan. Namun, badan hukum yang ingin menggunakan lahan negara untuk membuat usaha perkebunan wajib untuk meminta perizinan kepada pemerintah suatu negara. Pengaturan tentang perizinan usaha perkebunan dan ukuran maksimum lahan yang bisa digunakan untuk usaha perkebunan akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini. Pembahasan mengenai pengaturan tersebut merupakan tujuan penelitian ini dibuat.

Untuk mencapai tujuan penelitian, maka Peneliti menggunakan metode yuridis kualitatif. Proses analisisnya menggunakan norma-norma hukum dan peraturan yang berlaku di Indonesia. Adapun teknik pengumpulan data penelitian yaitu menggunakan studi kepustakaan. Studi Kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang diambil dari buku, artikel jurnal, berita-berita di media massa, dan/atau percakapan pemerintah di media massa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Regulasi Pembatasan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Pengaturan HGU menurut hukum positif di Indonesia

Hak Guna Usaha (HGU) adalah salah satu hak milik atas tanah yang didefinisikan sebagai hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. HGU diatur dalam Bagian IV UUPA, lebih tepatnya dalam Pasal 28-34. Konsep Hak Guna Usaha (HGU) sendiri dalam UUPA terdapat dalam UUPA Pasal 28 dan 29. Secara umum pasal tersebut menyebutkan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara selama-lamanya. 25 tahun untuk mendirikan perkebunan, pertanian, perikanan atau peternakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa setiap masyarakat berhak menggunakan tanah negara untuk pengembangan usaha perkebunan.

Ciri-ciri tanah negara yang dapat dijadikan HGU untuk perkebunan di Indonesia adalah sebagai berikut: 1.) Tanah yang semula merupakan hutan produksi dapat diubah menjadi HGU untuk perkebunan. 2.) HGU tidak dapat diberikan pada hutan cadangan dan hutan cadangan. Hal ini dikatakan karena hutan lindung tidak digunakan untuk perkebunan, pertanian, perikanan atau peternakan, tetapi hutan lindung digunakan untuk melindungi sistem yang layak untuk pengaturan aliran, pencegahan banjir, pengendalian erosi, pencegahan dan pemeliharaan intrusi air laut. kesuburan tanah. , menurut Bagian 1, Ayat 9 Peraturan Kehutanan Pemerintah No. 23 Tahun 2021. 3.) Luas kavling yang diberikan kepada HGU sekurang-kurangnya 5 hektar, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus tepat waktu penanaman modal dan teknologi usaha yang baik. sesuai dengan Pasal 28(2) UUPA 4.) Dalam hal ini jangka waktu paling lama adalah 25 tahun. Namun, perusahaan yang meminta jangka waktu lebih lama diberikan maksimal 35 tahun berdasarkan Pasal 29 (1) UUPA. Dalam hal ini pasal 3 § 29 UUPA menyatakan bahwa jangka waktu yang ditentukan dalam ayat 1 dan 2 dapat diperpanjang sampai paling lama 43 tahun atas permintaan pemegang hak dan dengan mempertimbangkan keadaan perseroan. HGU dilakukan atas perintah pemerintah dan harus didaftarkan sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA. Pendaftaran HGU memuat syarat-syarat penerbitan, pengalihan, dan pencabutan hak.

Pengaturan terkait HGU juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang mana Pasal 4 menentukan bahwa tanah yang diberikan HGU adalah tanah negara. Apabila tanah yang akan diberikan merupakan kawasan hutan, maka HGU baru dapat diberikan setelah tanah tersebut dikeluarkan dari status kawasan hutan. Dalam hal ini pemberian HGU terhadap suatu bidang tanah yang diatur dengan hak tertentu, maka pemberian HGU hanya dapat dilakukan setelah pelepasan hak tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika fasilitas dan/atau bangunan berdasarkan hak hukum lainnya terletak di atas tanah yang diberikan kepada HGU, ganti rugi akan dibayarkan kepada pemilik, yang akan dibayarkan oleh pemilik HGU yang baru.

Untuk mendaftarkan HGU, jika persyaratan dipenuhi, kepala atau pejabat Badan Pertanahan Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). Menurut Pasal 39 Peraturan Menteri No. 18 Tahun 2021, pemilik HGU mempunyai kewajiban, yaitu: Mengembangkan dan/atau mengolah tanah sesuai dengan tujuan peruntukan dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam keputusan pemberian hak paling lama 2. (dua) tahun setelah pemberian hak; Pemeliharaan tanah, termasuk meningkatkan kesuburannya dan mencegah kerusakan serta menjaga lingkungan; melaksanakan tugas perlindungan badan air atau kegiatan perlindungan lainnya; Rencana penggunaan lahan yang terintegrasi dengan daya dukung tanah, permeabilitas tanah, ekosistem dan RTR disiapkan; melepaskan sebagian atau seluruh Hak Administratif apabila mendapat hak milik atau dipergunakan untuk pembangunan untuk kepentingan umum; dan setiap akhir tahun menyampaikan laporan penggunaan dan pemanfaatan tanah administrasi.

Luas tanah yang dapat diberikan izin lokasi perusahaan diatur oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2018 tentang Izin Lokasi, Di mana, Pasal 5 Ayat (1) menentukan bahwa, izin lokasi dapat diberikan kepada Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha lainnya yang merupakan 1 (satu) grup tidak lebih dari luasan:

Untuk usaha pengembangan perumahan dan permukiman:

1. *Kawasan perumahan permukiman*

1 provinsi : 400 ha

Seluruh Indonesia : 4.000 ha

2. *Kawasan resort perhotelan*

1 provinsi : 200 ha
Seluruh Indonesia : 4.000 ha

Untuk usaha kawasan industri/kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas, kawasan pelabuhan bebas dan/atau kawasan lainnya yang telah ditetapkan menjadi proyek strategis nasional:

1 provinsi : 400 ha
Seluruh Indonesia : 4.000 ha

Untuk usaha perkebunan yang diusahakan dalam bentuk perkebunan besar dengan diberikan Hak Guna Usaha:

1. Komoditas tebu

1 provinsi : 60.000 ha
Seluruh Indonesia : 150.000 ha

2. Komoditas pangan lainnya

1 provinsi : 20.000 ha
Seluruh Indonesia : 100.000 ha

Untuk usaha Tambak

1. Di Pulau Jawa

1 provinsi : 100 ha
Seluruh Indonesia : 1.000 ha

2. Di luar Pulau Jawa

1 provinsi : 200 ha
Seluruh Indonesia : 2.000 ha

HGU kemudian dapat dicabut jika salah satu syarat berikut dipenuhi, yaitu pertama, berakhirnya jangka waktu. Kedua, HGU diakhiri sebelum batas waktu karena syarat tidak terpenuhi. Ketiga, pemegang hak melepaskannya sebelum batas waktu. Keempat, ditarik untuk kepentingan umum. Kelima, diabaikan. Keenam, tanah yang akan digunakan sebagai HGU akan dimusnahkan. Ketujuh, alasan lain dalam Pasal 30(2) UUPA.

Regulasi Pengaturan Pembatasan HGU Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Mengenai kepemilikan tanah, harus dibedakan antara kepemilikan tanah yang sah dan yang berdasarkan izin. Kedua aspek ini adalah hal yang berbeda. Ketika kepemilikan tanah berdasarkan HGU dianggap berdasarkan hak, sedangkan berdasarkan izin, seperti pertambangan, tanah, kehutanan dan perkebunan. Namun, kedua pertanyaan itu bermuara pada hal yang sama, yakni kepemilikan tanah perusahaan tertentu telah melewati batas.

Melihat peraturan Indonesia, Pasal 17 (1) UUPA memerintahkan untuk membatasi pemilikan dan pengelolaan hak atas tanah kepada satu keluarga atau badan hukum. Sejak tahun 1960, pembatasan keluarga tunggal, yang berlaku terutama untuk lahan pertanian, sesuai dengan prinsip-prinsip reforma agraria yang diatur dalam UU No. 56 Tahun 1960 tentang Peruntukan Lahan Pertanian dan PP No. 224 tahun 1961, yang diubah dengan PP no. 41/1964 tentang pelaksanaan pembagian dan ganti rugi tanah. Unit hukum tunduk pada pembatasan kepemilikan tanah, termasuk hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) oleh badan hukum belum diatur.

Ketentuan pasal 17 UUPA tersebut merupakan pelaksanaan dari apa yang ditentukan dalam pasal 7 terkait dilarang bertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan dan orang-orang tertentu. Demikian halnya dalam peruntukan tanah yang dikelola dengan HGU untuk perkebunan kelapa sawit. Acapkali peruntukan HGU hanya dikelola oleh pihak-pihak tertentu

yang mempunyai kuasa, sehingga mengakibatkan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit yang tidak merata, yang menyebabkan ketimpangan. Seperti disebutkan sebelumnya, kepemilikan tanah tunduk pada pembatasan dalam bentuk izin. Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) no. 98/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Komersial, Pasal 17 mencantumkan luasan maksimum perizinan untuk barang tertentu sebagai berikut:

Tabel 1. Pengaturan Pembatasan Penguasaan Tanah Dalam Bentuk Izin

Tanaman	Batas Paling Luas (ha)
Kelapa Sawit	100.000
Teh	20.000
Tebu	150.000

Dari tabel tersebut diketahui izin yang dapat diberikan untuk usaha perkebunan kelapa sawit paling luas 100.000 ha. Akan tetapi, batasan-batasan perizinan usaha perkebunan tersebut terdapat pengecualian. Pasal 18 mengatakan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat dapat diberikan 2 (dua) kali dari batas paling luas yang ditentukan untuk komoditas. Pengecualian lain pada pasal 17 ayat (3) yakni tidak berlaku bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, perusahaan perkebunan yang telah *go public*.

Pengecualian luasan izin usaha perkebunan untuk provinsi Papua dan Papua Barat, sesungguhnya tidak terdapat pertimbangan atau dasar alasan dalam peraturan tersebut. Akan tetapi, terhadap hal tersebut dapat dipertanyakan tolak ukurnya seperti, manfaat dari pengecualian pembatasan tersebut bagi masyarakat provinsi Papua dan Papua Barat dengan menggunakan tolak ukur “sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Tolak ukur lainnya dapat berkaca pada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 3/PUU-vii/2010 terhadap UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yakni *pertama*, kemanfaatan pengecualian itu bagi masyarakat provinsi Papua dan Papua Barat. *Kedua*, tingkat pemerataan manfaat bagi masyarakat provinsi Papua dan Papua Barat. *Ketiga*, tingkat partisipasi masyarakat provinsi Papua dan Papua Barat dalam menentukan manfaat. Dan *keempat*, penghormatan terhadap hak-hak masyarakat provinsi Papua dan Papua Barat. Berdasarkan tolak ukur tersebut, sesungguhnya secara kualitatif dapat dijadikan sebagai pertimbangan pengecualian luasan izin usaha perkebunan.

Terlepas dari itu, signifikansi penetapan batas luas maksimum HGU perkebunan perlu dilakukan dengan peraturan perundangan. Saat ini, secara spesifik belum ada UU yang mengatur batasan HGU untuk badan hukum. Hanya terdapat peraturan mengenai perizinan seperti izin lokasi maupun izin usaha perkebunan untuk komoditas-komoditas tertentu. Dalam hal ini, hak dapat dipertahankan terhadap siapapun, sementara izin karena diberikan oleh yang berwenang sehingga tidak dapat dialihkan.

Dalam kaitannya dengan perkebunan sawit, fenomena demikian menunjukkan betapa timpangnya peruntukan HGU untuk lahan perkebunan kelapa sawit oleh pihak-pihak tertentu yang memiliki kuasa. Padahal amanat UUD 1945 dan UUPA yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong-royong.

Urgensi Pembatasan HGU untuk Badan Hukum dalam Mengatasi Ketimpangan Penguasaan Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

Status quo pembatasan HGU perkebunan kelapa sawit oleh badan hukum selama ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan pembatasan saat ini hanya terkait dengan hak akses. Perlu dibedakan antara hak dan izin, yang keduanya merupakan sistem hukum yang berbeda. Izin tidak dapat dipindahtangankan karena dikeluarkan oleh otoritas, sedangkan hak dapat dipertahankan terhadap siapa pun. Hal ini berlaku untuk izin lokasi komoditas tertentu dan izin kegiatan pabrik. Aspek regulasi merupakan kesenjangan dalam ketimpangan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Pembatasan kepemilikan tanah HGU kepada badan hukum tidak diatur sehingga hanya dikelola oleh pihak tertentu saja. Hal ini mengakibatkan tidak meratanya pembagian tanah oleh HGU yang berujung pada tidak meratanya kepemilikan tanah perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

Menurut data ketimpangan yang ditemukan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dan Perencanaan Pembangunan Daerah/BPN, penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit sebesar 0,77 persen. Data tersebut menunjukkan tingginya ketimpangan kepemilikan lahan perkebunan sawit di kalangan pengelola perkebunan. Selain itu, ketimpangan juga tercermin dari rata-rata luas lahan yang dimiliki pemilik perkebunan.

Petani kecil menyumbang 99,92 persen dari semua pengusaha, tetapi hanya menguasai 41,35 persen negara. Perkebunan negara hanya menguasai 0,01 persen dari seluruh perkebunan kelapa sawit dan menguasai 4,23 persen wilayah negara. Sementara itu, perusahaan perkebunan swasta hanya menguasai 0,07 persen pengusaha tetapi menguasai 54,2 persen negara. Data melampaui Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang izin perkebunan, yang menunjukkan ketimpangan kepemilikan lahan. Jika melihat peraturan negara lain, Ukraina adalah salah satu negara yang menyatakan tanah sebagai kekayaan nasional terpenting dalam konstitusinya. Selain itu, Hukum Pertanahan Ukraina menentukan bentuk kepemilikan tanah dengan mendefinisikan jenis hak atas tanah dan hak atas tanah secara khusus dalam Undang-Undang tentang Kepemilikan Tanah dan Penggunaan Tanah.

Hak warga negara dan badan hukum untuk memiliki, menggunakan, dan mengelola tanah menurut Konstitusi Ukraina harus dilaksanakan dalam batas yang ditentukan oleh undang-undang. Negara Ukraina sendiri memiliki batasan HGU yang diatur khusus untuk badan hukum. Tujuannya adalah untuk melindungi properti atau hak pakai dari kegiatan ilegal lembaga negara dan kota itu sendiri dan pihak ketiga. Tujuan lain dari pembatasan HGU di Ukraina adalah pentingnya hubungan antara pembatasan kebebasan penggunaan lahan subjek dan kepentingan hukum. Hukum menggabungkan izin dan larangan, yaitu memenuhi dua tujuan, di satu sisi, menetapkan batas-batas kebebasan subjek dalam hubungan hukum, dan di sisi lain, menjamin kebebasan manusia dengan mekanisme efektif yang memungkinkan aktifitas manusia.

Pada dasarnya tugas pengaturan hukum adalah untuk menyelaraskan hubungan antara manusia dan masyarakat, karena secara objektif, kepentingan subjek hukum terkadang tidak sesuai dengan kepentingan negara, masyarakat atau bagiannya. Pembatasan hak atas tanah adalah sistem norma hukum yang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan untuk melindungi penduduk dan moral lainnya, kepentingan yang sah dan untuk menjamin perlindungan dan keamanan negara.

Negara lain yang mengatur pembatasan hak atas tanah adalah Afrika Selatan. Afrika Selatan juga memiliki batasan HGU yang diatur secara khusus untuk badan hukum. Alasan pembatasan tersebut adalah untuk menolak kesempatan penyewa untuk mendapatkan hak atas tanah mereka. Pembatasan ini juga diterapkan pada tanaman yang dapat ditanam penyewa, seperti tidak ada tanaman atau pohon komersial, terutama pohon Kuola yang berharga.

Pertama-tama mari kita perhatikan bagaimana pembatasan HGU yang relevan dengan badan hukum diatur oleh undang-undang. Tujuan pembatasan pemilikan tanah dan pengelolaan tanah adalah untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kesejahteraan manusia menurut Pasal 33(3) UUD 1945, yaitu. Pasal 2, 7, 10 dan 17 UUPA. Dengan kata lain, tujuannya adalah untuk mencapai pemerataan kepemilikan/pengelolaan sumber daya alam (SDA). Tanpa batas, struktur pengelolaan/kepemilikan sumber daya alam, termasuk tanah, tidak merata, karena akses terhadap sumber daya alam berbeda antara yang memiliki daya tawar yang kuat dan yang lemah. Pembatasan tersebut diperlukan intervensi negara untuk mengurangi ketimpangan yang ada saat ini.

Dalam hal ketimpangan, negara memiliki kewenangan untuk mengintervensi. Hal ini sesuai dengan Pasal 33(3) UUD 1945, yaitu kekuasaan penguasaan negara untuk mengurangi ketimpangan yang ada. Hal ini diperlukan karena mereka yang memiliki akses modal, teknologi dan lainnya, menghadapi mereka yang tidak memiliki akses atau memiliki akses, bukan lagi persaingan, tetapi ketidakseimbangan, karena pasti yang lain akan menang. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembatasan jumlah maksimal HGU badan hukum melalui intervensi negara. Rancangan undang-undang negara berusaha membatasi kepemilikan dan penguasaan HGU, HGB dan HP sejak versi pertama pada tahun 2013 hingga 2018. Rancangan undang-undang pertanahan menyatakan:

“batas maksimum ditetapkan dengan luas yang dapat menjamin pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah dengan mendasarkan pada jumlah penduduk, luas daerah, ketersediaan kawasan budidaya di setiap kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan tersebut dirumuskan dalam pembahasan masing-masing UU Pertanahan, antara lain HGU, HGB dan HP. Ketentuan serupa masih terdapat pada UU Pertanahan versi 2018 yang diperpanjang pada tahun 2019, namun dengan beberapa perubahan, yaitu:

1. Dimuat dalam bab tentang hak atas tanah.
2. Terdapat pengecualian terhadap ketentuan tersebut dengan pertimbangan: (a) Skala ekonomi; (b) Partisipasi masyarakat yang lebih luas dan (c) Kepentingan strategis nasional.
3. Masih dibuka kemungkinan untuk “melebihi” batas maksimum tersebut, asalkan bersedia membayar pajak progresif.

Prof. Maria SW. Sumardjono mengkritik, perumusan undang-undang pertanahan versi 2018 akan dilanjutkan pada 2019. RUU tersebut tidak menunjukkan keadilan secara umum, yakni terkait lahan pertanian, jika melebihi ambang batas redistribusi. Pada saat yang sama, perusahaan yang melintasi perbatasan tetapi membayar tidak diambil. Menurutnya, untuk apa menetapkan batas maksimal jika ada pengecualian, karena bertentangan dengan asas UUPA. Oleh karena itu, pembatasan HGU terhadap badan hukum Indonesia harus segera dilaksanakan. Hal ini dilakukan untuk menciptakan kepastian hukum guna mengatasi ketimpangan kepemilikan tanah pada perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Adanya kepastian hukum dapat mengakibatkan pihak-pihak tertentu menggunakan kekuasaannya dalam mengurus peralihan tanah dengan HGU secara adil.

KESIMPULAN

Pengaturan HGU perkebunan kelapa sawit di Indonesia hanya diatur terkait perizinan. Aturan mengenai batasan HGU yang diatur secara spesifik, seperti peraturan yang diterapkan oleh Negara Ukraina dan Afrika Selatan, belum diatur dalam peraturan perundang-undangan

di Indonesia. Adapun perbedaan antara Hak dengan Izin yakni, izin tidak dapat dialihkan karena diberikan oleh yang berwenang, sedangkan, hak dapat dipertahankan terhadap siapapun juga. Contoh izin yang tidak dapat dialihkan adalah izin lokasi (Peraturan Menteri ATR/Kementerian BPN No. 14 tahun 2018 tentang Izin Lokasi), dan izin usaha perkebunan (Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 98/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha) untuk komoditas-komoditas tertentu. Pengaturan pembatasan HGU perkebunan secara spesifik untuk badan hukum sangat penting untuk segera direalisasikan agar Negara Indonesia dapat menciptakan keadilan dalam pemilikan/penguasaan Sumber Daya Alam (SDA). Selain itu, pengaturan tersebut juga dapat melindungi moral dan kepentingan sah penduduk. Wacana dalam RUU Pertanahan di Indonesia mengenai batasan HGU untuk badan hukum merupakan “angin segar”, karena belum terealisasikan dengan sangat baik. Oleh karena itu, Peneliti berharap pembatasan HGU dalam RUU tersebut bisa diterapkan dengan sangat baik agar tercipta suatu kepastian hukum dan dapat mengatasi ketimpangan penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

BIBLIOGRAFI

- Amir, A. (2019). Pengalihan Hak Penguasaan Tanah Menurut UUPA dalam Rangka Pendaftaran Tanah Pertama Kali. *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, 8(1), 51–65. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.28946/rpt.v8i1.311>
- Arifin, M. Y. (2019). Perekonomian Nasional Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. *Celebes Equilibrium Journal*, 1(1), 26–31. <https://doi.org/https://doi.org/10.37541/eq.v1i1.290>
- Carolina, A. S., Mauludin, T. S., & Hafilda, M. (2022). Menakar Ukuran Ideal Pembatasan Hak Guna Usaha (HGU) untuk Badan Hukum sebagai Upaya Mengatasi Ketimpangan Penguasaan Lahan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 3(9), 712–729. <https://doi.org/https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i9.306>
- Haling, S., Halim, P., Badruddin, S., & Djanggih, H. (2018). Perlindungan hak asasi anak jalanan dalam bidang pendidikan menurut hukum nasional dan konvensi internasional. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48(2), 361–378.
- Irvan, M., Warman, K., & Arnetti, S. (2019). Proses Peralihan Hak Milik atas Tanah Karena Pewarisan dalam Perkawinan Campuran. *Lambung Mangkurat Law Journal*, 4(2), 148–161.
- Jazuli, A. (2015). Dinamika hukum lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam rangka pembangunan berkelanjutan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(2), 181–197. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v4i2.19>
- Malisa, E. T., & Mahonge, C. P. (2023). Implications of institutional interplay on land management: A case of traditional land tenure and formal laws in the Uluguru Mountains, Tanzania. *Land Use Policy*, 129, 106626. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106626>
- Marlina, N. (2013). Analisis Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Di Hubungkan Dengan Peraturan Pemerintah Nomor. 11 Tahun 2010, Tetang Penertiban Tanah Terlantar (Study Areal Ijin Usaha Perkebunan Kelapa sawit Di Kabupaten Sintang). *Jurnal Hukum Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Untan (Jurnal Mahasiswa S1 Fakultas Hukum) Universitas Tanjungpura*, 1(2).

<https://jurnal.untan.ac.id/index.php/jmfh/article/view/2053>

- Mawardi, M. (2014). Air dan masa depan kehidupan. *Tarjih: Jurnal Tarjih Dan Pengembangan Pemikiran Islam*, 12(1), 131–142.
- Ollinaho, O. I., & Kröger, M. (2023). Separating the two faces of “bioeconomy”: Plantation economy and sociobiodiverse economy in Brazil. *Forest Policy and Economics*, 149, 102932. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.102932>
- Sappe, S., Latturete, A. I., & Uktolseja, N. (2021). Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik dan Penyelesaian Sengketa. *Batulis Civil Law Review*, 2(1), 78–92. <https://doi.org/https://doi.org/10.47268/ballrev.v2i1.560>
- Sodak, E., Effendi, J., & Soetedjo, I. N. P. (2016). Pengaruh Pemberian Hak Atas Tanah Di Pemukiman Pesisir Pantai Terhadap Rencana Detail Tata Ruang Kota Kupang (Studi Kasus: Pemukiman Pesisir Pantai Kelurahan Oesapa). *Jurnal Ilmu Lingkungan*, 13(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/jil.13.2.%p>
- Utami, R., Putri, E. I. K., & Ekayani, M. (2017). Dampak ekonomi dan lingkungan ekspansi perkebunan kelapa sawit (Studi kasus: Desa penyabungan, kecamatan merlung, kabupaten tanjung jabung barat, jambi). *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, 22(2), 115–126. <https://doi.org/https://doi.org/10.18343/jipi.22.2.115>
- Veronika, T., & Winanti, A. (2021). Keberadaan Hak Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Ditinjau Dari Konsephak Menguasai Oleh Negara. *Humani (Hukum Dan Masyarakat Madani)*, 11(2), 305–317. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26623/humani.v11i2.4397>
- Yudiatmaja, F. (2013). Kepemimpinan: Konsep, Teori Dan Karakternya. *Media Komunikasi FPIPS*, 12(2).