

## **KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBERIAN HAK GUNA USAHA TERHADAP PT.KIRANA SINAR GEMILANG DI KECAMATAN LEMBORAYA KABUPATEN MOROWALI UTARA PROVINSI SULAWESI TENGAH**

*Yolanda Tagoe<sup>1</sup>*  
*Herman Nayoan<sup>2</sup>*  
*Ismail Sumampow<sup>3</sup>*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam pemberian Hak Guna Usaha terhadap PT. Kirana Sinar Gemilang di Kecamatan Lemboraya Kabupaten Morowali Utara Provinsi Sulawesi Tengah. Perlu diperhatikan dalam pemberian Hak Guna Usaha terhadap perusahaan PT Kirana Sinar Gemilang mengenai tanah-tanah yang berkaitan dengan tanah masyarakat, pembagian hasil plasma, penyerobotan lahan dan penyerobotan lahan. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini informannya berjumlah 1 orang kepala perwakilan kantor pertanahan Kabupaten Morowali Utara, 1 orang sekretaris divisi perusahaan PT. Kirana sinar Gemilang, 1 orang kepala desa lawangke, 1 orang buruh plasma, 2 orang masyarakat. Dengan metode pengumpulan data wawancara, observasi, studi dokumen, analisis data dilakukan selama penelitian ini berlangsung. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa berdasarkan dari teori Faried Ali terdapat tiga lokus yaitu: lokus pengaturan, lokus implementasi dan lokus evaluasi, kebijakan yang dilakukan belum efektif dalam penerapannya karena belum sesuai dengan pengaturan karena masih terdapat kepentingan kelompok lain yang diutamakan kurangnya ketegasan dari pemerintah yang seharusnya mencakup tiga aspek yaitu negara, perusahaan dan masyarakat sebagai kelompok sasaran.

**Kata Kunci : Kebijakan Pemerintah, Hak Guna Usaha**

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP-Unsrat.

<sup>2</sup> Ketua Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi.

<sup>3</sup> Sekretaris Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi.

## Pendahuluan

Kabupaten Morowali Utara khususnya kecamatan Lemboraya mempunyai potensi sumber daya lahan yang potensial dimana sektor perkebunan adalah pemanfaatan ruang terbesar bagi perkebunan besar Swasta/Perusahaan Besar Nasional maupun perkebunan rakyat.

Salah satu perusahaan perkebunan sawit yang sudah berkembang di Kecamatan Lemboraya adalah PT. Kirana Sinar Gemilang (KSG) yang sudah membuka lahan dan mempekerjakan masyarakat di Kabupaten Morowali Utara khususnya Kecamatan Lemboraya desa Lawangke. Perusahaan ini didirikan dari tahun 2009 dengan harapan mengarah pada pencapaian kondisi menjadi lebih baik, karena pembangunan perkebunan ini menyentuh langsung pada masyarakat yang ada.

Namun disisi lain perkembangan sekarang ini tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha banyak diklaim bahkan diduduki oleh masyarakat dengan alasan-alasan tertentu yang menimbulkan problema tersendiri dalam rangka mengelola tanah perkebunan.

Tanah-tanah yang di gunakan perusahaan tersebut di klaim berada di atas tanah yang masyarakat kelola. Mereka menganggap bahwa tanah tersebut adalah milik mereka dikarenakan sudah menguasai fisik tanah selama berpuluh-puluh tahun, bahkan dua atau tiga generasi, atau telah diwariskan ke keturunannya akan tetapi ada yang tidak dilengkapi dengan bukti administratif. Kondisi demikian bertabrakan antara masyarakat dan perusahaan, sehingga terjadi tumpang tindih lahan dan masing-masing

menganggap bahwa diri mereka yang paling benar dan kuat.

Maka dari itu pihak penerima HGU yaitu perusahaan PT KSG harus memberikan ganti kerugian terhadap tanah yang sudah dikelola oleh masyarakat dengan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi.

Menurut Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2012 dari Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Persyaratan Membangun Kebun Untuk Masyarakat Sekitar (Kebun Plasma), bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26 tahun 2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, mewajibkan kepada perusahaan perkebunan, antara lain membangun kebun untuk masyarakat sekitar (kebun plasma) paling rendah seluas 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan. Dan juga pemilik hak guna usaha wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan.

Dengan adanya ketentuan tersebut dan perjanjian antara perusahaan dan masyarakat berharap hasilnya akan berakhir baik. Namun pada kenyataannya lahan 20% yang seharusnya diberikan kepada masyarakat justru tidak memiliki kejelasan. Setelah berjalan 4 tahun pada tahun 2013 baru plasma di berikan namun tidak memiliki pembagian hasil yang jelas. Maka dari itu masyarakat merasa kecewa karena berjalan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan dan pada akhirnya masyarakat juga yang dirugikan.

Fenomena Pemberian Hak guna usaha juga memiliki Hubungan antara pemodal dan birokrat untuk mendapatkan hak guna usaha dengan proses yang tertutup sehingga tidak

menutup kemungkinan penyuaan terjadi akibatnya pemberian hak guna usaha kepada pengusaha disatu sisi adalah proses pengambilan hak masyarakat. Inilah juga yang mencuatkan kecurigaan masyarakat terhadap pemerintah dalam pemberian hak guna usaha.

Dengan adanya klaim dari masyarakat terhadap kebijakan pemberian hak guna usaha oleh Badan Pertanahan Nasional, maka perlu dikaji bagaimana Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha pada PT. KSG dikecamatan Lemboraya, Kabupaten Morowali Utara, Provinsi Sulawesi Tengah.

## Tinjauan Pustaka

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya).

Mustopadidjaja, dalam Arifin Tahir (2015:21) menjelaskan bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

Nurcholis, dalam Arifin Tahir (2015:24) kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

- 1) Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan).
- 2) Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah

ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Faried Ali (2016:7-8) Kebijakan sebagai studi haruslah diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh pengaturan dan atau paksaan, sehingga dalam pelaksanaannya akan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki. Didalam kerangka itulah, pelaksanaan kebijakan memerlukan kekuasaan dan wewenang yang dapat dipakai untuk membina kerjasama dan meredam serta menyelesaikan berbagai kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak.

Faried Ali (2016:3-4). Pengertian ini memberikan makna bahwa pemegang kekuasaan tidak saja difokuskan pada lembaga eksekutif tetapi mereka para pelaku kelembagaan dalam berbagai kegiatannya dalam kehidupan suatu negara baik itu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Semuanya itu disebut pemegang kekuasaan dalam pemerintahan, yang secara konkret adalah mereka yang mengemban bidang tugas pokok dan yang utama, yaitu melaksanakan kehendak negara sebagaimana diperintahkan oleh konstitusi negara.

Menurut Bagirmanan, dalam Arifin Tahir (2015: 117). Istilah pemerintah adalah suatu sistem dalam menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi politik suatu negara atau bagian-bagiannya, atau sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan atau penguasa suatu negara.

Surianingrat dalam Faried Ali (2016:5). Konsep “pemerintah” didefinisikan dalam konteks pemerintahan, diindikatori oleh adanya hubungan yang berlangsung dalam kerangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Hubungan yang terjadi adalah hubungan yang berlangsung secara fungsional antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dengan rakyat sebagai pihak yang dikuasai.

Faried Ali (2016:5). Maka terkandunglah makna atas “pemerintah dan rakyat” dalam satu kesatuan fungsi pelaksanaan kekuasaan tugas-tugas fungsi pemerintahan. Dan dapat diartikan bahwa objek material dari ilmu pemerintahan adalah manusia pemerintahan, manusia yang berada dalam kerjasama pemerintahan, kerjasama antara pemerintah dengan rakyat sebagai pihak yang diperintah. Tanpa suatu kerjasama maka tujuan yang diinginkan oleh negara tidak akan tercapai.

Menurut Faried Ali (2016:14) Kebijakan pemerintah adalah setiap tindakan yang berorientasi pada tujuan yang dikehendaki pada situasi yang memungkinkan berubah secara terus menerus oleh aparat pemerintah, timbul karena respon terhadap tuntutan, atau penyelesaian atas isu publik.

Dunn dalam Faried Ali (2016:14) kebijakan pemerintah dirumuskan sebagai bentuk tindakan yang dibuat seseorang, kelompok atau pemerintah yang dibuat dalam suatu kesempatan dan tantangan lingkungan dimana kebijakan diajukan untuk digunakan guna menanggulangi kesulitan atau permasalahan yang terjadi dalam usaha mencapai tujuan atau merealisasikan program atau tujuan yang dikehendaki.

Menurut Faried Ali (2016:13) kebijakan pemerintah pada sarannya

ditujukan untuk kepentingan pihak yang diperintah ( masyarakat, penduduk, warga negara, berbagai kelompok kepentingan, berbagai golongan masyarakat), yang pada hakikatnya adalah dipandang sebagai publik, publik tidak saja dalam konteks negara pemerintah akan tetapi seluruh pihak yang diperintah yang berlangsung baik dalam hubungan fungsional dalam konteks kekuasaan maupun dalam hubungan kerjasama dalam konteks pengaturan. Kebijakan pemerintah pada hakikat tujuan dan sarannya adalah terkategori sebagai kebijakan publik maka hal itu menunjuk pada tingkah laku sejumlah atau kumpulan pelaku seperti aparatur pemerintah birokrat atau kelembagaan legislatif dalam hal yang berkaitan dengan kepentingan publik seperti kegiatan yang bersentuhan dengan transportasi umum dan perlindungan konsumen.

Menurut Faried Ali (2014:27) Setiap kebijakan termasuk kebijakan pemerintah mempunyai empat unsur yang harus dipenuhi yaitu unsur usaha, unsur tujuan, unsur sarana dan unsur waktu.

Kleijn dan faried Ali (2014:19) kebijakan pemerintah sebagai tindakan secara sadar dan sistematis dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran yang dijalankan langkah demi langkah.

Menurut Mudakhir Iskandar (2014:13) hak guna usaha merupakan salah satu jenis hak dalam pertanahan, dan sebagaimana layaknya tiap hak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Menurut Mudakhir Iskandar (2014:14) hak guna usaha, pada umumnya dilakukan oleh perusahaan besar memerlukan lahan yang cukup luas dan cukup lama. Karena proses usaha itu sendiri hampir pasti

mebutuhkan jangka yang panjang dalam menunjang kegiatannya. Dengan kebutuhan waktu yang lama atau jangka yang panjang, bisa mengakibatkan proses pembaharuan atau perpanjangan hak menjadi timbul masalah.

Menurut Mudakhir Iskandar (2014:10) Hak guna usaha termasuk dalam hak atas tanah, dimana hak tersebut usaha pemerintah untuk pemberian lahan baik kepada perorangan maupun kepada kaum pengusaha untuk ikut serta dalam pengembangan pertanahan, khususnya yang bertujuan demi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Menurut Mudakhir Iskandar (2014:57) kewenangan pemberian hak dimaksud berada pada pemerintah baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, dengan pembagian kewenangan secara klasifikasi. Institusi yang mempunyai peran penting dan penentu adalah Badan Bertahanan Nasional.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Bogdan dan Taylor, dalam Wiratna Sujarweni (2014:19) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Pendekatan kualitatif diharapkan mampu menghasilkan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam suatu keadaan konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif, dan holistic.

Berdasarkan metode ini peneliti bermaksud untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah dalam pemberian hak guna usaha terhadap PT. KSG di Kecamatan Lemboraya.

## Hasil Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang kebijakan pemerintah dalam pemberian hak guna usaha terhadap PT Kirana sinar Gemilang di Kecamatan Lembo Raya Kabupaten Morowali Utara Provinsi Sulawesi Tengah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif proses pengumpulan data penelitian ini adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Hal ini ditunjukkan dengan hasil penelitian yang diukur dengan hasil wawancara.

Kecamatan Lembo Raya merupakan salah satu dari Kecamatan yang berada di Kabupaten Morowali Utara. Alasan memilih kecamatan Lembo Raya karena terdapat perusahaan perkebunan sawit PT Kirana Sinar Gemilang. Semenjak masuknya investasi perkebunan sawit corak produksi petani di kecamatan lembo raya mengalami transisi, dari yang masih bercocok tanam kakao, sawah ladang dan umbi-umbian hingga merambat ke sawit, hal ini diupayakan oleh investor untuk memperkenalkan gaya hidup bertani yang baru dan juga sebagai kedok masuknya investasi mereka pelan-pelan agar bisa diterima oleh petani setempat. Upaya ini dilakukan secara sengaja untuk sebagai bentuk terjalin kerjasama antar investor dalam mengambil lahan para petani yang di targetkan sebagai lahan perkebunan sawit nantinya.

Berdasarkan teori Faried Ali (2014:21-25) pada setiap kebijakan pemerintahan selalu berada dalam kegiatan yang berlangsung secara

kontinue yang berawal dari isu dan munculnya isu baru. Terdapat beberapa lokus yaitu lokus pengaturan, lokus implementasi dan lokus evaluasi.

## 1) Lokus Pengaturan

Menempatkan pemahaman terhadap kebijakan dari sisi pengaturan baik itu dalam konteks sistem, proses maupun sisi analisa. Seperti halnya pemerintah kabupaten Morowali Utara berperan dalam pengaturan kebijakan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat tak terkecuali dibidang pertanian oleh Badan Pertanahan nasional mengenai pemberian hak guna usaha meliputi :

### a. Izin lokasi

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Prosedur perizinan izin lokasi dari wawancara dengan kepala kantor perwakilan pertanahan bapak Marhenis, berdasarkan Peraturan Menteri Agraria nomor 2 Tahun 1999 tentang izin lokasi, izin lokasi yang terletak di kawasan hutan harus terlebih dahulu mendapatkan pelepasan kawasan hutan dari menteri Kehutanan. Dan perusahaan PT Kirana Sinar Gemilang sudah beroperasi dengan alasan mereka sudah mendapatkan izin dari Bupati, namun dari masyarakat tidak bisa menerima hal tersebut.

### b. Izin usaha perkebunan

Izin usaha perkebunan adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan kegiatan budidaya perkebunan. Khusus kelapa sawit harus memenuhi minimal 20

persen kebutuhan bahan bakunya. Perusahaan wajib membangun kebun untuk masyarakat sekitar minimal 20 persen dari total luas kebun yang diusahakan.

## Kesimpulan

Adapun yang menjadi kesimpulan dari pembahasan hasil penelitian :

1. Kebijakan pemerintah dalam pemberian hak guna usaha terhadap PT Kirana Sinar Gemilang di lihat dari lokus pengaturan, lokus implementasi dan lokus evaluasi berdasarkan hasil penelitian belum berjalan dengan maksimal, artinya kebijakan yang di lakukan di lapangan belum berjalan efektif atau belum baik dalam proses penerapannya.
2. Salah satu penghambat dalam pemberian kebijakan hak guna usaha ini ialah adanya kepentingan yang lebih di utamakan, Kurangnya ketegasan pemerintah dalam menerapkan aturan yang ada, hasilnya kepentingan kelompok sasaran menjadi terabaikan dalam proses hak guna usaha. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional tidak melihat fakta dilapangan yang diajukan oleh pemohon hak guna usaha perkebunan PT Kirana Sinar Gemilang, karena kesewenang-wenangan pemohon hak dalam menentukan wilayah yang menjadi hak guna usaha mereka, sehingga hasilnya terdapat lahan perekonomian masyarakat kebun, sawah, serta tanah yang masuk dalam kawasan perusahaan yang mengakibatkan hal tersebut menjadi konflik antara masyarakat dan perusahaan.
3. Aktivitas perkebunan sawit di desa Lawangke Kecamatan Lembo Raya telah berlangsung selama bertahun-

tahun. Ditinjau dari sudut sengketa tanah di Kabupaten Morowali Utara disebabkan karena kebijakan pemerintah tidak mempertimbangkan faktor sejarah, ekonomi, dari masyarakat yang memiliki lahan tersebut. Akibatnya masyarakat yang di rugikan, petani yang tidak diberikan kejelasan atas lahan mereka dan tidak ada pertanggung jawaban dari pihak perusahaan.

## Saran

Adapun saran yang dapat penulis berikan sehubungan dengan kebijakan pemerintah dalam pemberian hak guna usaha terhadap PT Kirana Sinar Gemilang di Kecamatan Lembo Raya Kabupaten Morowali Utara Provinsi Sulawesi Tengah sebagai berikut :

1. Kebijakan pemerintah dalam pemberian hak guna usaha terhadap PT Kirana Sinar Gemilang di lihat dari lokus pengaturan, lokus implementasi dan lokus evaluasi, diharapkan pemerintah dapat menjalankan lebih baik lagi sesuai peraturan yang ada.
2. Dalam pemberian hak guna usaha di harapkan pemerintah harus lebih tegas dalam menerapkan aturan yang ada, agar menekan faktor penghambat pemberian hak guna usaha yang salah. Bukan berdasarkan kepentingan salah satu kelompok yang mencari keuntungan sehingga ada pihak yang dirugikan, dalam hal ini masyarakat. Pemerintah juga harus lebih jeli dalam proses pemberian hak guna usaha bukan berdasarkan kesepakatan yang hanya sepihak. Diharapkan pemerintah yang bertanggung jawab dalam hal kebijakan pemberian hak guna

usaha harus memperhatikan dan mempertimbangkan faktor sejarah, ekonomi, dari masyarakat yang memiliki lahan tersebut Sehingga dampak negatif tidak dirasakan oleh masyarakat

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried Syamsu, Andi. 2016. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT Refika Aditama
- Iskandar, Mudakhir. 2014. *Hak una Usaha dan Hak Guna Bangunan Sumber Konflik Pertanahan*. Jakarta: Lentera Ilmu Cendekia.
- Rahayu, Ani. 2018. *Pengantar Pemerintah Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*. Jakarta: SinarGrafika.
- Selamat, Marsel. 2018. *Hukum Sumber Daya Alam Indonesia Dari Era Kolonial Sampai Otonomi Daerah*. Malang: Setara Pres.
- Sujarweni, Wiratna. 2014. *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Pustakabarupers.
- Tahir, Arifin. 2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfabeta.
- Usman, Husainidan Akbar, Purnomo. 2017. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pramita, Fitri. 2014. "Perolehan Hak Guna Usaha PT. Perkebunan XXIII Kebun Wonosari Kabupaten Malang". Skripsi Mahasiswa Universitas Airlangga.
- Darwis, Ichsan. 2015 "Dampak Keberadaan Perusahaan Kelapa Sawit Terhadap Kesejahteraan Sosial Masyarakat Didesa Bulu Mario Kabupaten Mamuju Utara". Skripsi Mahasiswa Universitas Hasanuddin.

# EKSEKUTIF

Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Volume 3 No. 3 Tahun 2019  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi

ISSN : 2337 - 5736

Badan Pusat Statistik Kabupaten  
Morowali Utara Tahun 2016  
Undang- Undang Dasar 1945  
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960  
Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004  
tentang Perkebunan  
Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun  
1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak  
Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas  
Tanah