IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERIAN HAK GUNA USAHA

Janri Wolden Halomoan Sirait

Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas, Km. 12,5 Panam Pekanbaru

Abstract: Policy Implementation for Giving Cultivate Right. This study aims to determine Policy Implementation for Giving Cultivate Right the National Land Agency Regional Office of Riau Province. This research is a descriptive study with qualitative approach. Informants in this study are the people who play a role in the administration of leasehold in the Regional Office of Riau Province National Land Agency. Data collection technique were interview, observation and documentation. The results of this study showed that the implementation of the policy of granting rights to cultivate the Nasioanal Land Agency Regional Office of Riau province has not gone up, meaning that implementation is happening in the field is still not effective. Still the presence of companies that do not have the right to cultivate while they have been operating.

Keywords: policy implementation, Cultivation Rights

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau. Jenis penelitian ini adalah Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang berperan dalam Pemberian Hak Guna Usaha pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau. Teknik pengumpulan data adalah wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemberian hak guna usaha pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau belum berjalan dengan maksimal, artinya implementasi yang terjadi dilapangan masih belum berjalan efektif. Masih terdapatnya perusahaan-perusahaan yang belum memiliki hak guna usaha sementara mereka telah beroperasi.

Kata kunci: implementasi kebijakan, hak guna usaha

PENDAHULUAN

Kegiatan usaha perkebunan merupakan suatu usaha yang membutuhkan tanah yang sangat luas, sehingga tidak mengherankan jika usaha perkebunan dalam terminologi hukum agraria merupakan kategori penggunaan hak atas tanah yang sifatnya Hak Guna Usaha. Pola penggunaan atau penguasaan hak atas tanah yang sifatnya Hak Guna Usaha merupakan hak atas tanah yang bersifat sekunder, karena kedudukannya berada di bawah hak milik atas tanah. Selain itu, dalam penggunaan pola Hak Guna Usaha atas perkebunan salah satu

syaratnya adalah luas tanah di atas lima hektar dan memiliki modal serta penggunaan teknologi yang tinggi dalam usaha penggerak dari usaha perkebunan tersebut.

Hak Guna Usaha (HGU) sebagai salah satu hak atas tanah yang bersifat primer yang memiliki spesifikasi-spesifikasi tertentu. Spesifikasi dimaksud adalah bahwa tanah yang dapat diberi HGU adalah tanah negara yang peruntukannya adalah bagi usaha pertanian, perikanan, perkebunan dan peternakan. Harus diperhatikan pula bahwa, "tanah Negara yang dapat diberikan HGU" adalah: *pertama*, tanah Negara sebagai ka-

wasan hutan yang dalam kategori hutan produksi (bukan hutan lindung dan hutan konservasi) yang kemudian dialihkan statusnya dari hutan produksi menjadi lahan yang dapat dijadikan perkebunan, pertanian, perikanan dan peternakan. *Kedua*, apabila keinginan investor untuk menginvestasikan modalnya dalam sektor perkebunan berada diatas lahan atau tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu, harus dilakukan pelepasan hak kepada Negara disertai permohonan pemilikan hak. Apabila alas hak yang melekat pada tanah dimaksud adalah hak milik, maka harus dilakukan dengan pengadaan tanah (tanaman dan/atau bangunan di atasnya) dengan ganti kerugian yang dibebankan pada pemohon HGU. Dasar utama pemberian HGU bagi investor adalah peruntukan tanah pada saat pengajuan izin investasi (baik secara lintas sektoral maupun yang bersifat sektoral). Izin investasi, baik yang sektoral maupun lintas sektoral, membutuhkan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Meskipun peran koordinasi ini merupakan mainstream prosedur kegiatan penanaman modal, akan tetapi juga sebagai faktor penunjang yang menentukan sukses tidaknya penanaman modal dan sebagai parameter untuk mengukur tingkat kepercayaan investor dalam menanamkan modalnya di Indonesia.

Pembangunan sektor perkebunan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional mempunyai peranan yang penting bagi pertumbuhan ekonomi, hal ini disebabkan fungsinya sebagai penghasil devisa, pemasok bahan baku bagi industri dalam negeri serta sebagai penyedia lapangan kerja. Dalam rangka memberikan kepastian hukum pada sektor pembangunan perkebunan terutama dibidang pertanahan diperlukan adanya hak atas tanah yang memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai dan mengusahakan secara fisik tanah yang diberikan hak tersebut. Adapun hak atas tanah yang dapat mengakomodir bidang pembangunan perkebunan adalah Hak Guna Usaha. Namun disisi lain perkemban-

gan 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. Dengan adanya klaim dari masyarakat terhadap kebijakan pemberian hak guna tanah oleh Badan Pertahanan Nasional, maka perlu dikaji bagaimana implementasi kebijakan pemberian hak guna tanah dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhinya?

Menurut Grindle dalam Solichin (2005), implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebaik apapun sebuah kebijakan tidak akan ada manfaatnya bila tidak dapat diterapkan sesuai dengan rencana. Penerapan adalah suatu proses yang tidak sederhana.

Perlu disadari bahwa dalam melaksanakan implementasi suatu kebijakan tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan. Terdapat banyak model implementasi menurut para ahli, diantaranya model implementasi kebijakan publik menurut George Edward III dalam Widodo (2010) terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain: faktor komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator

kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumberdaya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

c. Disposisi

Pengertian disposisi dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.

d. Struktur Birokrasi

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pemberian hak guna atas tanah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

METODE

Metode dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, yakni menggambarkan atau menjelaskan suatu keadaan, data, status fenomena berdasarkan fakta-fakta yang ada. Informan penelitian adalah:

1. Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau,
2. Kepala Seksi Penetapan Hak Tanah Badan Hukum,
3. Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau,
4. Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau,
5. pihak perusahaan pemilik izin Hak Guna Usaha di Provinsi Riau.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Setelah data penelitian selesai dikumpulkan, kemudian dianalisis menggunakan metode deskriptif dengan menguraikan data-data dan fakta yang diperoleh. Untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif mulai dari pengumpulan data, penyajian data, reduksi data dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Implementasi kebijakan pemberian hak guna usaha wilayah Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dalam Pemberian Hak Guna Usaha prosesnya adalah mengurus izin pelepasan kawasan hutan terlebih dahulu, kemudian apabila disetujui pemohon melanjutkan untuk mengurus izin lokasi, selanjutnya mengurus AMDAL sebagai prasyarat untuk mendapatkan Izin Usaha Perkebunan (IUP). Setelah Izin Usaha Perkebunan (IUP) diterbitkan, perusahaan atau pemohon harus mengaju-

kan izin pembukaan lahan atau *land clearing* dan dapat segera beroperasi sejalan dengan permohonan HGU kepada BPN. Secara garis besar, peneliti membagi prosedur perizinan ini menjadi 4 tahap yaitu izin pelepasan kawasan hutan, izin lokasi, izin usaha perkebunan serta Izin HGU dengan uraian sebagai berikut:

Izin Pelepasan Kawasan Hutan

Pada PP No 10 tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan menyebutkan bahwa pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan ini tidak akan diproses pada provinsi yang luas hutannya kurang dari 30% kecuali dengan cara tukar menukar kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan, yaitu seperti untuk transmigrasi dan untuk perkebunan. Permohonan pelepasan kawasan hutan diajukan pemohon kepada Menteri Kehutanan. Persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan adalah pernyataan tertulis dari Menteri yang berisi persetujuan atas permohonan pelepasan kawasan hutan untuk digunakan bagi pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Persetujuan prinsip diberikan untuk jangka waktu paling lama 1(satu) tahun sejak diterbitkan dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing paling lama 6 bulan. Dalam jangka waktu berlakunya persetujuan prinsip pemohon dilarang melakukan kegiatan di kawasan hutan kecuali dispensasi dari Menteri. Apabila telah menyelesaikan tata batas kawasan hutan dan mengamankan kawasan hutan dan dituangkan dalam berita acara dan peta hasil tata batas yang ditandatangani panitia tata batas kawasan. Menteri dapat menerbitkan Keputusan Pelepasan Kawasan Hutan yang dimohon. Selanjutnya dapat diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanah. Semua pihak yang menggunakan kawasan hutan harus seizin Menteri Kehutanan. Dalam pelak-

sanaannya, sesuai UU No. 5 Tahun 1990, khususnya untuk kawasan konservasi, taman nasional, dan cagar alam, diawasi oleh Dirjen PHKA bersama balai-balainya, seperti BKSDA dan Balai Taman Nasional. Sementara untuk hutan lindung dan hutan produksi diawasi oleh gubernur dan Bupati. Pelaksanaannya diatur dalam tata guna hutan kesepakatan (TGHK), dan yang membuat ini adalah daerah.

Hasil wawancara peneliti dengan kepala bidang hak tanah dan pendaftaran tanah BPN Provinsi Riau menjelaskan bahwa prosedur pelepasan kehutanan itu sudah jelas dan mempunyai tujuan yang jelas yaitu untuk meningkatkan nilai tambah suatu kawasan hutan melalui kegiatan pemanfaatan lahan dengan pembangunan perkebunan sawit di kawasan tersebut. Untuk prosedur perizinan pelepasan kawasan hutan pemohon harus memenuhi persyaratan administrasi maupun rekomendasi teknis, selanjutnya rekomendasi dari Gubernur Provinsi Riau kemudian melalui pertimbangan teknis dari Dinas kehutanan Provinsi Riau. Permintaan konversi hutan untuk kepentingan pembangunan perkebunan terus mengalami peningkatan yang pesat, sehingga mengakibatkan luas hutan konversi terus mengalami penurunan.

Selanjutnya hasil wawancara dengan kepala seksi penetapan hak tanah Badan Hukum BPN Provinsi Riau dapat disimpulkan bahwa implementasi di lapangan tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku, sebagian perusahaan perkebunan tetap melakukan penanaman meskipun SK pelepasan kawasan dari menteri kehutanan belum terbit. Hal ini bertentangan dengan UU kehutanan dan UU perkebunan. Dimana dalam UU no.41 tahun 1999 tentang kehutanan berbunyi: perkebunan sawit yang belum memiliki izin dari kehutanan sudah menguasai kawasan hutan produksi dan melanggar pasal 50 ayat 3 huruf (a) dan (b), diancam hukuman pidana paling lama 10 tahun dan denda paling banyak 5 Milyar. Banyak temuan di Provinsi Riau, perusahaan skala besar dimana rekomendasi pembukaan hutan untuk

areal perkebunan yang tidak dilengkapi izin Menteri Kehutanan padahal kepala daerah hanya (bisa) memberikan rekomendasi, sementara perizinan untuk pembukaan hutan ada pada Kementerian Kehutanan. Modus yang digunakan adalah membabat hutan untuk kebun sawit skala besar, tanpa terlebih dulu meminta izin pinjam pakai atau pelepasan kawasan hutan dari Kementerian Kehutanan.

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. Izin lokasi yang telah berakhir dapat diperpanjang. Permohonan perpanjangan izin tersebut harus diajukan selambat-lambatnya 10 hari kerja sebelum habis jangka waktu izin lokasi berakhir disertai dengan alasan perpanjangannya. Permohonan izin lokasi hanya boleh diajukan bila syarat perolehan tanah sudah lebih dari 50 % areal yang dicadangkan. Perpanjangan izin lokasi hanya diperbolehkan satu kali untuk periode 12 bulan.

Prosedur perizinan izin lokasi dari wawancara dengan Kasi Penetapan Hak Tanah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, dimana Izin lokasi yang terletak di kawasan HPK harus terlebih dahulu mendapatkan pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan. Tetapi banyak perusahaan yang tanpa izin pelepasan kawasan hutan tetapi sudah beroperasi. Dengan alasan mereka menanam sawit terlebih dahulu, kalau masalah izin bisa di urus belakangan, dan ini menyalahi peraturan yang berlaku. Pemerintah harus lebih tegas menindak pelanggaran hukum dan mengangkat masalahnya ke pengadilan dan menuntut pelanggaran kebijakan tersebut untuk bertanggung jawab, dan pemerintah harus transparan dalam mengelola hutan dan mengeluarkan izin lokasi. Pemerintah harus mempub-

likasikan pemberian izin dan Hak Guna Usaha kepada masyarakat khususnya masyarakat adat yang ada di kawasan pembangunan perkebunan agar masyarakat paham dan ikut mengawasi pemberian izin tersebut, karena izin lokasi merupakan langkah awal terjadinya illegal konversi (alih fungsi lahan). AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan. Kepengurusan AMDAL cenderung asal-asalan saja, tanpa benar-benar memperhatikan kelestarian lingkungan sekitar. Mempercepat pembuatan AMDAL tanpa perlu melakukan verifikasi mendalam terhadap kondisi kelayakan lingkungan atau memanipulasi data dampak terhadap lingkungan. Asalkan AMDAL nya telah ada dan perusahaan dapat membangun kebun sawitnya walaupun mereka harus mengabaikan aspek lingkungan dan keselamatan masyarakat disekitar.

Dapat dipastikan setiap kegiatan Perkebunan/ Industri yang ada di Provinsi Riau mengeluarkan limbah, baik itu limbah cair, limbah padat maupun emisi sebagai sisa hasil usaha yang dapat menimbulkan degradasi kualitas lingkungan sekitarnya baik secara langsung maupun tidak. Untuk itu diperlukan langkah nyata guna melestarikan fungsi lingkungan hidup sehingga hak masyarakat untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia dapat terwujud dan juga telah menjadi kewajiban bagi setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Masyarakat juga merasakan bahwa dampak positif dari pembukaan lahan perkebunan adalah terciptanya lapangan pekerjaan bagi masyarakat yang berada disekitar perkebunan tersebut dan dampak negatifnya adalah limbah industri yang apabila tidak dikelola dengan benar dapat mencemari lingkungan tempat masyarakat sekitar, limbah dari perkebunan kelapa sawit ada dua jenis yaitu limbah padat dan limbah cair

limbah cair adalah POME atau Palm Oil Mill Effluent, sedangkan limbah padat terdiri dari tandan kosong, pelepah, batang dan serat mesocarp.

Izin Usaha Perkebunan (IUP)

Usaha perkebunan yang luas lahannya kurang dari 25 ha harus didaftar oleh Bupati/Walikota dan diberikan Surat Tanda Daftar Usaha Budidaya Perkebunan (STD-B). Untuk luas lahan 25 ha atau lebih wajib memiliki Izin. Izin Usaha Perkebunan (IUP) adalah izin tertulis dari Pejabat yang berwenang (Walikota/Bupati bila di wilayah kota/kabupaten dan Gubernur untuk lintas kabupaten) dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan kegiatan budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha Industri Pengolahan hasil perkebunan. Khusus kelapa sawit harus memenuhi minimal 20% kebutuhan bahan bakunya dari kebun yang diusahakan sendiri. Perusahaan wajib membangun kebun untuk masyarakat sekitar minimal 20% dari total luas kebun yang diusahakan. IUP untuk satu perusahaan diberikan batas paling luas 100.000 ha. Wawancara dengan kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau, tentang izin usaha perkebunan menjelaskan bahwa pada tahap penguasaan izin usaha perkebunan ini, banyak terjadi permasalahan seperti perusahaan diwajibkan untuk membangun kebun masyarakat 20 % dari total keseluruhan luas kebun, tetapi pada kenyataannya ada perusahaan yang tidak memenuhi kewajibannya tersebut. Dalam draf revisi permentan no. 98 Tahun 2014 tentang pedoman izin usaha perkebunan (IUP), disebutkan salah satu syarat bagi masyarakat sekitar yang dinyatakan layak dibangun kebun 20% dari perusahaan, adalah bahwa masyarakat dimaksud harus bertempat tinggal di sekitar lokasi IUP-B atau IUP, serta sanggup melakukan pengelolaan kebun. Syarat ini akan menyulitkan masyarakat lokal yang justru selama ini melakukan pengelolaan kebun dan pertaniannya dengan cara tradisional. Pra syarat yang diajukan dalam draf revisi permentan

ini kontraproduktif di lapangan, dan akan menjadi alasan perusahaan untuk membatasi atau justru tidak membangun perkebunan untuk masyarakat.

IUP adalah izin tertulis yang wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan untuk dapat melakukan usaha budidaya perkebunan dan/ atau usaha industri perkebunan serta usaha diverifikasi lainnya. Pemberian IUP oleh Dinas Perkebunan Provinsi Riau bagi perusahaan perkebunan di Provinsi Riau sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004, Permentan Nomor 26/permentan/OT.140/2/2007, dan peraturan Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau baik dari sisi prosedur, tata cara dan syarat-syarat permohonan IUP. Proses pemberian IUP juga sudah dilaksanakan secara efektif, hal ini dapat terlihat dari perusahaan perkebunan yang ada di Provinsi Riau.

Permohonan Hak Guna Usaha (HGU)

Kepres No.34 tahun 2003 tentang kebijakan Nasional di bidang pertanahan menyerahkan sembilan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan kepada pemerintah Daerah antara lain: pemberian izin lokasi; penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; pemberian izin membuka tanah; perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Perusahaan yang telah memperoleh izin dan setelah selesai melaksanakan perolehan hak atas tanah yang telah dibebaskan maka dapat segera mengajukan permohonan HGU.

Dari wawancara dengan Kabid Hak dan Pendaftaran Tanah dapat disimpulkan banyaknya permohonan yang telah diberikan SK pelepasan kawasan hutan dan izin prinsip pelepasan kawasan hutan, ternyata tidak/belum dimanfaatkan/tidak ditindak lanjuti dengan baik. Banyak pengusaha yang telah mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan namun tidak memiliki HGU. Izin pelepasan kawasan hutan yang dikeluarkan tetapi oleh perusahaan besar swasta perkebunan sawit tidak dimanfaatkan sesuai sasaran. Tidak sedikit perusahaan perke-

bunan kelapa sawit yang belum memenuhi berbagai syarat dan kewajiban hukum sesuai aturan yang berlaku. Meskipun begitu, sebagian besar telah melakukan serangkaian tindakan operasional dalam rangka pembangunan perkebunan. Misalnya, Hak Guna Usaha (HGU) baru dimiliki oleh perusahaan perkebunan setelah kebun dioperasikan bertahun-tahun. Perusahaan-perusahaan tersebut hanya bermodal Izin Lokasi dalam membangun kebunnya. Disamping itu, tidak sedikit perusahaan-perusahaan yang belum melaksanakan kewajiban-kewajiban tertentu yang dibebankan pada saat pemberian Hak Guna Usaha oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau dengan tegas menekankan bahwa pihaknya akan melakukan tindakan tegas bagi perusahaan-perusahaan yang tidak mengikuti aturan yang ada. Dalam revisi Permentan diberikan batas waktu 2 tahun untuk perusahaan menyelesaikan haknya atas tanah, namun masih dimungkinkan beroperasi. Hal ini besar kemungkinan adanya perampasan terhadap hak masyarakat. Seharusnya persoalan atas hak sudah diselesaikan di depan sebelum mulai perusahaan perkebunan beroperasi. Bahkan ada sebagian perusahaan menunda-nunda pengurusan HGUnya demi menghindari pajak bumi dan bangunan, sehingga merugikan pemerintah daerah karena PBB nya tidak masuk ke dalam PAD karena tidak membayar kewajiban perusahaan kepada Pemda.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha

Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*), Informasi perlu disampaikan kepada pelaksana kebijakan agar dapat memahami apa

yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Wawancara dengan Pegawai Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau, menggambarkan bahwa pelaksana lapangan telah mengerti dan paham tentang kebijakan dari atasan. Konsistensi informasi tidak terlepas dari kejelasan informasi yang dibuat oleh pembuat kebijakan yaitu kementerian kehutanan. Untuk isi kebijakan itu sendiri sudah cukup jelas, hanya saja dalam hal implementasi dilapangan perlu adanya penyesuaian-penyesuaian agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana awal.

Sumber Daya

Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Hasil wawancara dengan Pegawai Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau disimpulkan bahwa kurangnya SDM dari segi kualitas dan kuantitas membuat penerapan kebijakan Pemberian Hak Guna Usaha tidak maksimal, dimana pegawai penempatannya tidak sesuai dengan keahlian (*right man in the right place*) serta kurangnya tenaga pelaksana kebijakan membuat kebijakan tidak efektif. Sehingga menyebabkan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan kepada sasaran tentang prosedur pemberian Hak Guna Usaha.

Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan adalah kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik. Wawancara mengenai sikap pelaksana disini adalah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau menjelaskan bahwa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau sendiri telah mengupayakan menerapkan kebijakan pemberian Hak Guna Usaha sesuai dengan prosedur yang berlaku, dengan komitmen dan kejujuran patugas pelaksana kebijakan. Faktor yang menyebabkan kesulitan dalam penerapan kebijakan secara baik, bahwa di satu sisi birokrasi publik yang memiliki otoritas dalam pengambilan keputusan masih terlalu kuat dalam mengoperasikan pembangunan, sedangkan di sisi lain posisi tawar masyarakat masih lemah bahkan hampir tidak pernah terjalin komunikasi dengan para pemegang keputusan yang sangat menentukan kehidupannya. Masukan untuk penerapan kebijakan hanya berasal dari lingkaran birokrasi dan kelompok kepentingan yang dekat dengan birokrasi tapi hampir sama sekali tidak ada masukan dari masyarakat.

Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh

yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Wawancara mengenai SOP dan fragmentasi dengan Pegawai Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional bahwa prosedur dan mekanisme keseluruhan tahap permohonan Hak Guna Usaha telah jelas sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1990 pasal 5. Permohonan HGU diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi Riau dengan dilampirkan fotocopy. Izin lokasi, bukti-bukti perolehan tanahnya, NPWP dengan tanda bukti pelunasan PBB, gambar situasi tanah hasil pengukuran Kadastral oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat, jati diri dari pemohon (akte pendirian perusahaan), surat keputusan pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan dalam hal tanahnya diperoleh dari hutan konversi. Hal ini dapat dijadikan kerangka acuan dan pedoman oleh para implementor dalam menerapkan kebijakan, Akan tetapi implementasi dilapangannya yang tidak sesuai dengan kebijakan itu sendiri sehingga menimbulkan permasalahan-permasalahan, yaitu tidak ditaatinya keseluruhan prosedur permohonan Hak Guna usaha yang berlaku oleh sejumlah perusahaan.

PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan pemberian hak guna tanah (HGU) pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau melalui

prosedur pemberian izin lepas kawasan, izin lokasi, izin usaha perkebunan dan permohonan hak guna usaha. Dalam pemberian izin pelepasan kawasan diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah suatu kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan perkebunan. Akibat permintaan pelepasan kawasan hutan yang meningkat tersebut, maka laju pembukaan hutan untuk perkebunan besar dalam beberapa tahun terakhir ini sangat tinggi dan tekanan pada kelestarian hutan akan semakin meningkat. Hal ini berdampak pada kerusakan lingkungan karena luas tutupan hutan yang berkurang, pohon yang berkurang serta keanekaragaman hayati serta ekosistem di hutan pun ikut hilang.

Dampak implementasi kebijakan izin pelepasan kawasan hutan yang meningkat, sehingga menimbulkan kerusakan lingkungan, disebabkan kurangnya komunikasi antara pengambil kebijakan dengan sasaran kebijakan yaitu baik masyarakat maupun pengusaha. Kenyataan dilapangan ada sebagian perusahaan perkebunan tetap melakukan penanaman, sedangkan surat keputusan izin pelepasan kawasan dari Menteri Kehutanan belum terbit. Begitu pula dalam prosedur perizinan lokasi. Berdasarkan Pertauran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, tentang izin lokasi harus terlebih dahulu mendapat pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan. Tetapi banyak perusahaan tanpa izin pelepasan kawasan hutan, langsung sudah beroperasi. Tindakan perusahaan seperti ini sudah jelas melanggar peraturan yang berlaku.

Dalam kasus ini pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan harus transparan dalam mempublikasikan ketentuan-ketentuan dalam proses pemberian hak guna usaha kepada masyarakat, khususnya masyarakat adat yang ada di kawasan perkebunan, sehingga masyarakat paham dan ikut serta mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah. Selain itu perlu juga di informasikan kepada masyarakat fungsi lembaga AMDAL yang menentukan kelayakan lingkungan apakah suatu perusahaan

itu layak beroperasi atau tidak.

AMDAL sebagai alat dalam perencanaan harus mempunyai peranan dalam pengambilan keputusan tentang proyek yang sedang direncanakan, artinya AMDAL tidak banyak artinya apabila dilakukan setelah diambil keputusan untuk melaksanakan proyek tersebut.

Menurut hukum dengan logika penalarannya yang positif, perusahaan-perusahaan yang demikian terbilang tidak memiliki keabsahan hukum untuk melakukan tindakan-tindakan hukum seperti mengoperasikan perkebunan sawit sebelum dipenuhinya syarat dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh aturan perundang-undangan. Setiap SK HGU ada klausul yang menyatakan bahwa apabila kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada pemegang HGU tidak dipenuhi, maka SKHGU batal dengan sendirinya. Jika SK HGU tersebut secara hukum batal, maka seluruh kegiatan usaha harus dihentikan demi hukum, karena sudah tidak adalagi alas hak yang menjadi dasar hukum pengoperasian perusahaan.

Namun pada kenyataannya dilapangan, perusahaan-perusahaan yang tidak memenuhi kewajibannya tetap menjalankan operasional perkebunan. Keabsahan perusahaan tergantung seberapa penuh dia mematuhi kewajiban yang dipersyaratkan dan ditentukan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Secara normatif, satu saja syarat dan ketentuan tidak dipenuhi, maka tidak absah menurut hukum seluruh tindakan perusahaan tersebut. Walaupun kebutuhan lahan untuk pengembangan perkebunan dibenarkan, tetapi proses konversi hutan yang dilakukan tidak didasarkan akan kaidah ekologi, ekonomi dan sosial. Untuk itu perlu dipikirkan, apakah saat ini masih perlu konversi hutan, ataukah lebih baik merencanakan penggunaan sumber daya hutan yang lebih mendatangkan keuntungan bagi masyarakat. Jika memang diperlukan konversi hutan, maka berapa luas, bagaimana proses konversinya, untuk apa dan bagaimana pola tata guna lahan. Jika konversi hutan tidak mensejahterakan rakyat, maka tidak

perlu lebih banyak lagi hutan yang dikorbankan.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh hasil bahwa implementasi Kebijakan permohonan Hak Guna Usaha Pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasioanal Provinsi Riau belum berjalan dengan maksimal, artinya implementasi yang terjadi dilapangan masih belum berjalan efektif atau belum baik dalam proses implementasi. Hal tersebut terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan dan hasil pengolahan data yang diperoleh masih dijumpai beberapa permasalahan. Masih terdapatnya perusahaan-perusahaan yang belum memiliki Hak Guna Usaha sementara mereka telah beroperasi, sehingga tanpa Hak Guna Usaha mereka tidak membayar PBB yang merupakan sumber PAD. Dari hasil penelitian ini juga ditemukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi Kebijakan per-

mohonan Hak Guna Usaha yakni faktor komunikasi, sumberdaya, yaitu masih kurangnya sumber daya pelaksana kebijakan dari segi kualitas dan kuantitas, disposisi yaitu sikap pelaksana dalam hal menerima atau menolak kebijakan, serta struktur birokrasi yaitu belum tersedianya sistem dan prosedur yang baku dan jelas dalam hal mengimplementasikan kebijakan permohonan Hak Guna Usaha.

DAFTAR RUJUKAN

- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta, GAPS.
- Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, dan Aplikasi Kebijakan Publik)*. Cetakan Kedua. Malang, Bayumedia Publishing.