

KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG PENGATURAN MENGENAI PERTANAHAN DALAM PENANAMAN MODAL DAN INVESTASI DI INDONESIA

**Oleh :
Efrimol, S.H.,M.H.¹**

Abstrak

Kebijakan Pemerintah dalam pengaturan mengenai pertanahan dalam penanaman modal dan investasi di Indonesia semakin penting untuk meningkatkan minat investor di Indonesia dan pengembangan pasar modal itu sendiri. Mengingat tanah memiliki arti yang sangat penting dalam investasi, maka kebijakan pemerintah harus diorientasikan bagi kemudahan investasi. Perubahan itu ditandai dengan ditetapkannya Undang Undang Penanaman Modal No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Selanjutnya disebut sebagai UU Penanaman Modal) yang pro investor, dengan memberikan kemudahan perizinan, proporsi kepemilikan capital di atas 75 persen, serta ijin penggunaan tanah lebih dari 25 tahun, adalah merupakan kebijakan dari pemerintah dalam rangka peningkatan penanaman modal untuk mengubah potensi ekonomi menjadi suatu kekuatan yang riil, baik menggunakan modal yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri. Undang Undang Penanaman Modal berusaha untuk mengakomodir peraturan-peraturan yang ada sebelumnya, seperti UU No. 1 Tahun 1967 jo. UU No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing, dan UU No. 6 Tahun 1968 jo UU No. 12 Tahun 1970 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Aturan dalam UU Penanaman Modal diperlakukan bagi penanaman modal di seluruh Indonesia, dengan ketentuan hanya terbatas pada penanaman modal secara langsung , kebijakan mengenai penanaman modal ini bertujuan menciptakan penanaman modal yang kondusif, promotif , memberikan kepastian hukum dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Kata Kunci : Penanaman Modal, Kebijakan Pertanahan dalam Investasi.

I. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya penting dan strategis karena menyangkut hajat hidup seluruh rakyat Indonesia yang sangat mendasar. Di samping itu, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multi-dimensi, multi-sektoral, multi-disiplin dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebagaimana diketahui masalah tanah merupakan masalah yang sarat dengan berbagai kepentingan, baik

¹ Penulis adalah *Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi Dalam Mata Kuliah Hukum Pasar Modal Dan Investasi.*

ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia, tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis. Sifat konstan tanah dan terus bertambahnya manusia yang membutuhkan tanah semakin menambah tinggi nilai tanah.

Mengingat tanah memiliki arti penting dalam investasi, maka kebijakan pertanahan diorientasikan bagi kemudahan investasi. Perubahan tersebut ditandai dengan menetapkan UU PMA yang pro-investor, seperti kemudahan ijin, proporsi kepemilikan kapital di atas 75 persen dan ijin penggunaan tanah lebih dari 25 tahun. Jelas dengan orientasi pada pertumbuhan ekonomi, kebijakan pertanahan menyesuaikan dengan kebijakan ekonomi makro.

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 25 tahun 2007 pada 26 April 2007 yang merupakan kebijakan tentang Penanaman Modal dalam rangka perwujudan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan riil, baik menggunakan modal yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri, merupakan salah satu cara pemerintah untuk mempercepat pembangunan ekonomi nasional tanpa harus mengorbankan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia.

Munculnya deregulasi Juli 1992 yang kemudian dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1992, yang berkaitan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia merupakan langkah tepat pemerintah dalam menggerakkan perekonomian sampai tingkat kabupaten/kota. Titik utama kebijakan deregulasi Oktober 1992 ini pada dasarnya berupa penyederhanaan tata cara pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) serta adanya batas waktu penyelesaian berbeda-beda oleh masyarakat dan oleh para calon investor.

Masyarakat menganggap lebih lanjut dalam hubungannya dengan investasi, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan telah direvisi dengan Perpres No. 65 tahun 2006. Namun demikian, Perpres ini disikapi kuatnya jaminan kompensasi bagi masyarakat yang tanahnya diambil alih untuk kegiatan pembangunan, sedangkan bagi para investor menganggap kurang menarik karena tidak jelasnya status tanah dan masa penggunaan tanah.

Dimulainya kebijakan di bidang pertanahan tidak terlepas dari munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang berisi tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan landasan utama mengenai pengaturan hukum pertanahan di Indonesia. Keterkaitan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik

Indonesia, dalam UU No. 25 Tahun 2007 diatur kemudahan-kemudahan akses perolehan hak atas tanah untuk kepentingan penanaman modal. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 21 bahwa pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah. Selanjutnya ditegaskan pula dalam pasal 22, bahwa perolehan hak atas tanah dengan mengatur jenis hak atas tanah, jangka waktu, dan perpanjangan hak atas tanahnya.

Untuk itu perlu adanya pengkajian tentang bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengaturan mengenai pertanahan dalam kaitannya dengan penanaman modal dan investasi yang termuat dalam UU Penanaman Modal di Indonesia.

II. PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian pemikiran pada latar belakang masalah, maka dalam penulisan makalah ini, yang menjadi titik sentral pembahasannya adalah :

1. Bagaimana Pengaturan Kebijakan Tentang Pertanahan dalam Penanaman Modal dan Investasi di Indonesia
2. Bagaimana Implementasi Kebijakan Tentang Pertanahan dalam Penanaman Modal dan Investasi di Indonesia.

III. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kebijakan Tentang Pertanahan dalam Penanaman Modal dan Investasi di Indonesia

Di Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, spiritual dan material yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban, akan tetapi lebih luas dari pada itu. Sebab berkewajiban turut serta dalam semua sektor kehidupan dan penghidupan. Turut serta negara dalam semua sektor kehidupan adalah bertujuan untuk menciptakan suatu negara kesejahteraan dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur, baik spiritual maupun material yang merata.²

Tanah termasuk aset yang selain mempunyai nilai ekonomis tinggi juga merupakan barang bagi kelangsungan kegiatan usaha penanaman modal (investasi). Tanah tidak langsung memberi kesejahteraan kepada rakyat, yang memberi kesejahteraan adalah aktivitas manusia di atasnya

² Buchsan Mustafa, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1995, hal.15

yang diwujudkan dalam penggunaan dan pemanfaatannya. Ketersediaan tanah bagi penanam modal (investasi) menjadi prasyarat mendasar.

Masalah tanah merupakan masalah yang menarik untuk dikaji sepanjang masa. Hal ini terbukti dari kajian yang komprehensif tentang kebijakan pertanahan di Negara-negara Asia. Di Indonesia di mana berlangsung pluralitas hukum pertanahan, masalahnya semakin kompleks sebab tanah memiliki nilai ekonomi, sosial, budaya dan politis. Dari berbagai permasalahan tersebut, yang mendorong pemerintah untuk campur tangan dan mengatutnya adalah nilai ekonomi dan politis. Nilai ekonomi tanah dapat dicermati dari makna tanah sebagai kapital yang paling dasar dari berbagai jenis kapital yang dikenal dalam perekonomian.³

Sejak era feodalisme hingga kapitalisme mutakhir, tanah merupakan modal yang mempunyai nilai strategis dalam investasi. Jika masa feodalisme, tanah merupakan modal yang paling penting karena perekonomian bertumpu pada luas tanah dan kesuburan tanah, maka di era kapitalisme mutakhir yang ditandai dengan pergerakan modal antar negara yang demikian cepat, tanah menjadi faktor yang menentukan dalam menarik investasi.

Sejak pertengahan tahun 1980-an, dilakukan pengaturan penyediaan tanah. Melalui Permendagri No. 12 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan Tanah dan Pemberian Hak Atas Tanah, Pemberian Ijin Bangunan serta Ijin Undang-Undang Gangguan bagi Perusahaan-Perusahaan yang mengadakan Penanaman Modal. Permendagri ini memberikan kemudahan bagi PMA maupun PMDN dalam mendapatkan tanah. Hal ini mencermati gejala perilaku modal global di mana sejak awal tahun 1980-an berlangsung relokasi industri dari negara-negara maju ke Negara berkembang. Relokasi dimaksud selain mencari sumberdaya alam yang melimpah, tenaga kerja murah, iklim politik yang kondusif juga kemudahan dalam penyediaan tanah.

Undang-Undang penanaman modal (selanjutnya disebut "UUPM") yang lahir pada 26 april 2007 berusaha mengakomodir perkembangan zaman dimana peraturan sebelumnya, yaitu undang-undang nomor 1 tahun 1967 jo. undang-undang nomor 11 tahun 1970 tentang penanaman modal asing (selanjutnya disebut "UUPMA") dan undang-undang nomor 6 tahun 1968 jo.

³ Jeffrey Winterts, *Modal Berpindah, Modal Berkuasa, Mobilitas Unvestasi dan Polotik di Indonesia*, Fajar Harapan, Jakarta, 1999, hal 19

undang-undang nomor 12 tahun 1970 tentang penanaman modal dalam negeri (selanjutnya disebut "UUPMDN"), dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. dalam UUPM, penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan kegiatan usaha di Indonesia.

Aturan dalam UUPM berlaku bagi penanaman modal di semua sektor wilayah Indonesia, dengan ketentuan hanya terbatas pada penanaman modal langsung, dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung atau portfolio sebagaimana tertuang dalam pasal 2 UUPM beserta penjelasannya. Kebijakan penanaman modal bertujuan menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi nasional dengan :

- 1) Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional;
- 2) Mempercepat peningkatan penanaman modal. Modal di sini adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis. Adapun yang dimaksud iklim usaha di sini salah satunya berupa kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah.

Menurut pasal 3 ayat (1) a UUPM: penanaman modal diselenggarakan oleh pemerintah dengan asas kepastian hukum. dalam pasal 4 ayat (2) b : pun dikatakan bahwa dalam menetapkan kebijakan dasar, pemerintah menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal. dengan demikian, kepastian hukum mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan penanaman modal di Indonesia.

Pembangunan ekonomi yang didasarkan pada kemampuan sendiri, tidak berarti tidak boleh memanfaatkan kemampuan, modal dan teknologi yang berasal dari luar negeri. Namun demikian, pemanfaatannya jangan sampai menimbulkan adanya ketergantungan terhadap bangsa asing/luar negeri. Penggunaan modal asing perlu dimanfaatkan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang belum dan atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri.

Berdasarkan pemikiran yang rasionil dan realistis akan berbagai kendala dalam pembangunan ekonomi, maka perlu dipertimbangkan penggunaan modal asing sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Untuk menghindari terjadinya dominasi modal asing maka perlu diatur batas-batas bidang usaha yang terbuka bagi modal asing. Oleh sebab itu ditetapkan peraturan yang berbentuk undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Sejak Pemerintahan Orde Baru, untuk menunjang perekonomian negara dan mempercepat laju pembangunan, pemerintah membuka pintu seluas-luasnya bagi masuknya investasi yang penanam modalnya berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Perkembangan penanaman modal di Indonesia masih belum dapat memenuhi harapan. Hal ini menarik perhatian banyak pihak termasuk para anggota MPR, sehingga dikeluarkan suatu TAP MPR yang diharapkan dapat lebih mempercepat pertumbuhan ekonomi kerakyatan. Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, secara jelas dinyatakan bahwa kebijakan penanaman modal selayaknya selalu mendasari ekonomi kerakyatan yang melibatkan pengembangan bagi usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi.

Untuk mendukung kebijakan tersebut, diperlukan berbagai upaya percepatan pembangunan ekonomi nasional dan mengupayakan terwujudnya kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia. Oleh sebab itu diperlukan peningkatan penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan modal yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Untuk itu, perlu diciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan dan efisien.

Pada era reformasi kebijakan penanaman modal dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan percepatan pembangunan perekonomian dan pembangunan hukum nasional. Di samping itu pengaruh globalisasi ekonomi yang melanda dunia, memaksa pemerintah untuk menyusun perangkat perundang-undangan mengenai penanaman modal agar dapat bersaing dengan negara-negara lain. Undang-undang yang mengatur penanaman modal, yaitu Undang-Undang No. 8 tahun 1970 dan Undang-Undang No. 12 tahun 1970 diubah dan disatukan dalam Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Kebijakan pemerintah dalam rangka penanaman modal, meliputi:

- a. Memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional;
- b. Menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perijinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.
- d. Kebijakan dasar dimaksud diwujudkan dalam bentuk Rencana Umum Penanaman Modal.

Pemerintah juga memberikan kemudahan kepada perusahaan penanam modal untuk memperoleh hak atas tanah, mengenai fasilitas hak atas tanah, UUPM mengatur langsung mengenai jangka waktu untuk hak-hak atas tanah yang diberikan kepada penanam modal, UUPM tidak merujuk pada peraturan yang berlaku seperti yang dilakukan oleh peraturan pendahulunya, yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang yang membuat UUPM ini adalah sah-sah saja, sesuai dengan asas *lex specialis derogat legi generalis*, namun apa alasan pasti dari pembentuk undang-undang untuk mengatur secara khusus perihal hak atas tanah tersebut, belum diketahui. yang jelas, jangka waktu yang diberikan menjadi relatif lebih panjang. Fasilitas perizinan tanah :

- a. HGU diberikan 95 tahun dengan cara diperpanjang dimuka sekaligus selama 60 th dan dapat diperbaharui 35 tahun
- b. HGB diberikan 80 tahun dengan cara diperpanjang dimuka sekaligus selama 50 th dan dpt diperbaharui 30 tahun.
- c. hak pakai diberikan 70 tahun dg cara diperpanjang dimuka sekaligus 45 tahun dan dpt diperbaharui selama 25 th.

fasilitas tsb dpt di berikan dg syarat :

- a. penanaman modal jangka panjang.
- b. tidak memerlukan area yang luas.
- c. diatas tanah negara.
- d. tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

dan perpanjangan hak atas tanah tersebut dapat dihentikan atau dibatalkan oleh pemerintah jika perusahaan penanam modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DALAM PENANAMAN MODAL (INVESTASI)

1. Sebelum Berlakunya UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Dimulai dari UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang terkait dengan pertanahan, diatur dalam Bab V pasal 14 yang berbunyi untuk keperluan perusahaan-perusahaan modal asing dapat diberikan tanah dengan hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai menurut peraturan perundangan yang berlaku, Ketentuan pasal ini yang memungkinkan diberikannya tanah kepada perusahaan-perusahaan yang bermodal asing bukan saja dengan hak pakai, tetapi juga dengan hak guna bangunan dan hak guna usaha, merupakan penegasan dari apa yang ditentukan di dalam pasal 55 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria

Lebih lanjut, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria pasal 35, pasal 29 dan pasal 41, maka hak guna bangunan tersebut dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, yang mengingat keadaan perusahaan dan bangunannya dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Di samping itu, hak guna usaha dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun. Namun demikian, kepada perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan macam tanaman yang diusahakannya memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha dengan jangka waktu hak guna usaha tersebut dapat diperpanjang kembali paling lama 25 tahun. Adapun hak pakai diberikan dengan jangka waktu menurut keperluannya, dengan mengingat pembatasan-pembatasan bagi hak guna bangunan dan hak guna usaha tersebut diatas.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Penanaman Modal Asing, diubah menjadi Undang-Undang No. 11 tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Perubahan

ini disebabkan adanya perubahan Ordonansi Pajak Perseroan 1925 sebagaimana telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Undang-Undang No. 8 tahun 1970. adanya perubahan ini di bidang pertanahan tidak ada perubahan kebijakan, yang berubah hanya masalah perpajakan.

Mengenai penanaman modal yang berasal dari dalam negeri diatur dengan Undang-Undang No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Secara umum pengaturan masalah pertanahan yang diatur dalam undang-undang ini tidak berbeda dengan undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang berbeda adalah sumber dana yang dipergunakan dalam penanaman modal. Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk meningkatkan kemampuan perorangan maupun perusahaan nasional untuk menanamkan modalnya secara maksimal dalam bidang produksi barang dan jasa.

Kebijakan pertanahan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, penggunaan serta pemeliharaan tanah; mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan tanah; mengatur dan menetapkan perbuatan-perbuatan hukum antara orang-orang yang berkaitan dengan tanah; dan memberikan kepastian hukum atas tanah melalui pemberian kepastian hukum hak atas tanah berupa keputusan hak atas tanah dan sertipikat tanah.

Dalam hal ini kebijakan dasar pertanahan di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok-Agraria (UUPA). Pengelolaan pertanahan melalui mekanisme penataan penggunaan tanah, pengaturan penguasaan tanah, pengurusan hak tanah, dan pendaftaran tanah. Dalam UUPA ditetapkan jenis-jenis hak atas tanah: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan, Hak-Hak Lain yang sifatnya sementara, Hak Guna Air, Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan, Hak Guna Ruang Angkasa.

Dalam upaya meningkatkan daya saing perekonomian nasional, Pemerintah mengeluarkan paket Oktober 1993 (PAKTO 93) dengan melakukan deregulasi untuk mempermudah dan mempercepat penanaman modal. Salah satu upaya deregulasi tersebut adalah pemberian ijin lokasi bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal di daerah. Ijin lokasi yang sekaligus berfungsi sebagai ijin perolehan tanah, ditetapkan berdasarkan Keppres No. 97 tahun 1993

dan dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Tujuannya adalah agar supaya ijin lokasi dapat dilaksanakan dengan biaya murah, proses yang cepat dengan memanfaatkan sarana dan data yang ada di Kantor Pertanahan serta mengacu pada Rencana Umum Tata Ruang Wilayah / Daerah.

Tata cara pemberian ijin lokasi diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1993. dalam peraturan ini terdapat hal-hal prinsip yang diatur, yaitu :

- a. Ijin lokasi sekaligus berfiingsi sebagai ijin perolehan/pembebasan tanah
- b. Proses pemberian ijin lokasi selarnbat-lambatnya dalam waktu 12 hari kerja
- c. Proses pemberian hak atas tanah dibatasi waktunya sesuai dengan jenis haknya, luas tanah dan kewenangan pemberian haknya
- d. Hak Guna Bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun dan dapat diperbarui paling lama 30 tahun.
- e. Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang selama 25 tahun dan dapat diperbarui paling lama 35 tahun.
- f. Penerbitan sertifikat dibatasi waktunya selambat-lanibalnya 7 (tujuh) hari sejak diterimanya asli SK Haknya.

Untuk lebih memantapkan pelaksanaan deregulasi PAKTO 93, selanjutnya diterbitkan Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Dalam Rangka Penanaman Modal. Materi Pokok yang diatur dalam keputusan ini, antara lain :

- a. Perolehan/pembebasan tanah hanya boleh dilaksanakan diareal yang telah ditetapkan dalam ijin lokasi.
- b. Perolehan/pembebasan tanah dilaksanakan secara langsung antara perusahaan dan pemilik atau pemegang hak atas tanah atas dasar kesepakatan.
- c. Perolehan/pembebasan tanah dalam rangka pelaksanaan ijin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang diikuti dengan pembenan hak atas tanah.

- d. Perpanjangan dan pembaruan hak dijamin dengan beberapa persyaratan tertentu.

Dengan terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997 dan 1998, maka pada tahun 1999 Pemerintah menyempumakan tata cara pbenan ijin lokasi melalui Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1999. penyempurnaannya meliputi:

- a. Ijin lokasi berfungsi sebagai ijin perolehan/pembebasan tanah serta berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak
- b. Ijin lokasi tidak diperlukan apabila merupakan perluasan usaha, atau tanah yang diperoleh merupakan penyertaan modal (imbreg).
- c. Ijin lokasi untuk perusahaan atau perusahaan-perusahaan yang merupakan satu group perusahaan dibatasi luasnya tergantung pada jenis usaha dan lokasi
- d. Penanda-tanganan ijin lokasi oleh Bupati/Walikota, sedangkan proses pemberian ijin lokasi tetap dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 1 Februari 2001, terjadi sedikit kerancuan dalam pelaksanaan kebijakan pertanahan di daerah. Dalam pasal 11 undang-undang ini, salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota adalah urusan pertanahan. Pemerintah kabupaten dan kota menganggap bahwa dengan diserahkannya urusan pertanahan kepada daerah otoncm, maka segala sesuatu yang menyangkut kebijakan dan pelaksanaan urusan pertanahan menjadi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah kabupaten dan kota.

Untuk menghindari salah penafsiran dari pemerintah kabupaten dan kota mengenai kewenangan penanganan di bidang pertanahan, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan, yaitu:

- a. Keppres Nomor 10 tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan
- b. Keppres Nomor 62 tahun 2001

Dalam Keppres Nomor 34 tahun 2003, sebagian bidang tugas pemerintah pusat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten dan kota yang diantaranya adalah pemberian ijin lokasi. Dengan demikian seluruh proses pemberian ijin lokasi yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan

Kabupaten dan Kota, telah menjadi kewenangan dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten dan Kota.

Peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan kegiatan penanaman modal adalah Keppres No. 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Keppres ini didasarkan pada pertimbangan bahwa untuk lebih meningkatkan minat dan investasi di berbagai bidang usaha, dipandang perlu untuk melakukan langkah-langkah penyempurnaan kembali terhadap ketentuan mengenai pemanfaatan tanah hak guna usaha dan hak guna bangunan untuk usaha patungan dalam rangka penanaman modal asing.

2. Setelah Berlakunya UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Berkaitan dengan bidang pertanahan pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perijinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh hak atas tanah, diatur dalam Pasal 22 ayat (2) :

- a. Kemudahan pelayanan dan/atau perijinan hak atas tanah diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, dengan persyaratan antara lain :
 - 1) penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
 - 2) penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
 - 3) penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
 - 4) penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
 - 5) penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.
- b. Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.

- c. Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan sekaligus di muka dan yang dapat diperbarui dapat dihentikan atau dibatalkan oleh pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi (MK) dalam persidangan ini, Selasa 25 Maret 2007 mengenai review Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 menyatakan bahwa sebagian ketentuan pasal tersebut tentang Penanaman Modal (UU PM) bertentangan dengan konstitusi. Hal ini disampaikan dalam sidang pengucapan putusan perkara 21-22/PUU-V/2Q07. Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Menurut MK bagian dari Pasal 22 UU PM yang bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 22 ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata "di muka sekaligus" dan "berupa :

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
- b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun".

Selain itu, Pasal 22 ayat (2) sepanjang menyangkut kata-kata "di muka sekaligus" dan Pasal 22 ayat (4) sepanjang menyangkut kata-kata "sekaligus di muka" juga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal pasca putusan MK menjadi berbunyi:

- 1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali

- atas permohonan penanam modal.
- 2) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang untuk kegiatan penanaman modal, dengan persyaratan antara lain :
 - a. penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
 - b. penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
 - c. penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
 - d. penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara;
 - e. penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.
 - 3) Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.
 - 4) Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan dan yang dapat diperbarui sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dihentikan atau dibatalkan oleh Pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.⁴

IV. KESIMPULAN

Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan sekaligus di muka dan yang dapat diperbarui dapat dihentikan atau dibatalkan oleh pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi (MK) dalam persidangan ini, Selasa 25 Maret 2007 mengenai review Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 menyatakan bahwa sebagian ketentuan pasal

⁴ Simak, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=606>

tersebut tentang Penanaman Modal (UU PM) bertentangan dengan konstitusi. Hal ini disampaikan dalam sidang pengucapan putusan perkara 21-22/PUU-V/2Q07. Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Menurut MK bagian dari Pasal 22 UU PM yang bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 22 ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata "di muka sekaligus" Selain itu, Pasal 22 ayat (2) sepanjang menyangkut kata-kata "di muka sekaligus" dan Pasal 22 ayat (4) sepanjang menyangkut kata-kata "sekali-gus di muka" juga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Bachsan Mustafa, 1985, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Alumni.

Hirojoshi Kano, *"Land Tenure System and the Desa Community in Nineteen Century Java"*, Kyoto: IDE Special Paper No. 5 Tahun 1977. Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (ed), *Dua Abad Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta : Yayasan Obor, 1984.

J. H. Boeke. *Prakapitalisme di Asia*. 1995. Jakarta : Sinar Harapan, 1984. Ami Laura Stoler, *Capitalisme and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt, 1870 - 1979*. Michigan University Press.

Jeffrey Winters, 1999. *Modal Berpindah, Modal Berkuasa, Mobilitas Investasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : Sinar Harapan.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=606>

Undang-Undang Dasar 1945

Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang *Peraturan Dasar Pokok-Po'cok Agraria*

Undang Undang No. 25 Tahun 2007 *Tentang Penanaman Modal*