

**TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TENTANG KEBIJAKSANAAN
PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA DALAM MELAKSANAKAN
PERUSAHAAN INTI RAKYAT PERKEBUNAN (PIRBUN) GUNA
MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT**

(Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara)

SKRIPSI

Disusun dan Diajukan Untuk Melengkapi Persyaratan
Ujian Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Pada
Fakultas Hukum Universitas Medan Area

OLEH:

H. ILHAM EDDY

NO. STAMBUK : 97.840.0027
N I R M : 9711086000034
BIDANG : HUKUM ADM NEGARA



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
FAKULTAS HUKUM
2001**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 5/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MEDAN AREA

LEMBARAN PERSETUJUAN SKRIPSI

I. PENYAJI

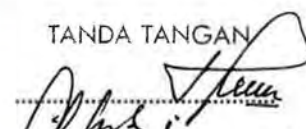
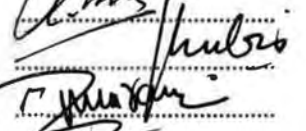

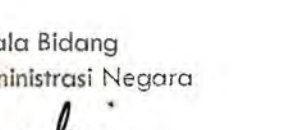
NAMA : H. ILHAM EDDY
NO. STB / NIRM : 97.840.0027 / 9711086000034
BIDANG : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TENTANG
KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA
DALAM MELAKSANAKAN PERUSAHAAN INTI RAKYAT
PERKEBUNAN (PIRBUN) GUNA MEWUJUDKAN KESEJAHTERA-
AN RAKYAT (Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi
Sumatera Utara)

II. DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI

1. N A M A : Hj. RAHMANIAR, SH.M. Hum
JABATAN : Dosen Pembimbing I
TANGGAL PERSETUJUAN :
TANDA TANGAN : 

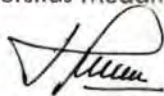
2. N A M A : Z A M Z A M I, SH
JABATAN : Dosen Pembimbing II
TANGGAL PERSETUJUAN :
TANDA TANGAN : 

III. PANITIA UJIAN MEJA HIJAU

JABATAN	N A M A	TANDA TANGAN
1. Ketua	H. GHULAM MUHAMMAD, SH, M. Hum	
2. Sekretaris	AZIZAH, SH	
3. Penguji I	Hj. RAHMANIAR, SH, M. Hum	
4. Penguji II	ZAMZAMI, SH	

DISETUJUI OLEH :

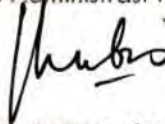
Dekan Fak. Hukum
Universitas Medan Area



(H. GHULAM MUHAMMAD, SH,M.Hum.)



Kepala Bidang
Hukum Administrasi Negara



(Hj. RAHMANIAR, SH, M. Hum)

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 5/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)5/8/24

UNIVERSITAS MEDAN AREA
FAKULTAS HUKUM

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI :

1. P E N U L I S :

N a m a : H. ILHAM EDDY.
No. Stb/NIRM : 97.840. 0027/9711086000034.
Judul Skripsi : TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
TENTANG KEBLIJAKSANAAN PEMERINTAH
PROPINSI SUMATERA UTARA DALAM
MELAKSANAKAN PERUSAHAAN INTI
RAKYAT PERKEBUNAN (PIRBUN) GUNA
MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT
(Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi
Sumatera Utara).

2. PANITIA PEMBIMBING SKRIPSI :

1. N a m a : HJ. RAHMANIAR, SH. M.HUM.

Tgl persetujuan : 23 juli - 2001.

Tanda tangan :

2. N a m a : Z A M Z A M I, SH.

Tgl persetujuan : 11 Juni 2001

Tanda tangan :

*all. diperbanyak
untuk di'up'
Hbs*

*telah diperiksa
dan ACC.
untuk ke pembimbing I*

Disetujui Oleh

Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Univ Medan Area

(HJ. RAHMANIAR, SH. M.HUM)

KATA PENGANTAR

DENGAN NAMA ALLAH YANG MAHA PENGASIH DAN MAHA PENYAYANG

Terlebih dahulu penulis memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan Rahmad, taufiq, hidayah dan inayahNya sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.

Juga teriring salam dan shalawat diucapkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah memberikan petunjuk kepada penulis kepada aqidah yang murni yaitu Agama Islam.

Skripsi ini ditulis dalam rangka melengkapi tugas akhir untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area. Bertitik tolak dari tugas tersebut, maka penulis memilih pembahasan dengan judul :

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TENTANG KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA DALAM MELAKSANAKAN PERUSAHAAN INTI RAKYAT PERKEBUNAN (PIRBUN) GUNA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT (Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara).

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menyadari bahwa masih terdapat beberapa kekurangan baik dari segi penguasaan materi, analisa masalah maupun pada susunan tata bahasanya. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis

mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak yang sifatnya konstruktif guna tercapainya kebenaran ilmiah.

Dalam kesempatan ini penulis merasa perlu untuk mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu penulis, baik pada masa perkuliahan maupun pada saat penulisan skripsi ini, antara lain kepada :

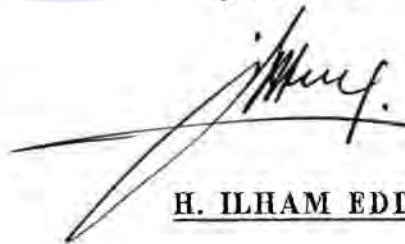
1. Kepada ibunda dan isteri tercinta, ananda, dan saudara-saudara lainnya, yang telah banyak memberikan dorongan pada penulis, sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
2. Bapak H. Ghulam Muhammad, SH. M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Medan Area.
3. Ibu Hj. Rahmانيar, SH, M.Hum selaku Ketua Bidang Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Medan Area, sekaligus sebagai Dosen Pembimbing I pada penulisan skripsi ini, yang telah banyak membantu dan mengarahkan tata penulisan skripsi yang benar, terutama dalam hal materi penulisannya.
4. Bapak Zamzani, SH sebagai Dosen Pembimbing II pada penulisan skripsi ini, yang telah banyak membantu dan mengarahkan tata penulisan skripsi yang benar, terutama dalam hal materi penulisannya.
5. Kepala Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara, seluruh staff, yang telah banyak memberikan data-data pada penulisan skripsi ini, sehingga data-data yang ditampilkan lebih akurat.

6. Seluruh Staff Dosen, Administrasi dan pihak lainnya dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Medan Area, yang telah banyak membantu penulis hingga berakhirnya perkuliahan penulis.
7. Seluruh teman penulis yang telah bersama-sama mengikuti proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Medan Area, semoga hubungan kekeluargaan selama ini dapat belangsung sampai akhir hayat kita.
8. Seluruh pihak yang namanya tidak dapat tersebutkan satu persatu, akan tetapi telah membantu penulis, dalam kesempatan ini juga penulis ucapkan terima kasih.

Dimana jasa-jasa baik Bapak, ibu dan sdr/i di atas tidak dapat penulis balas sepenuhnya, sehingga hal ini penulis serahkan kepada Allah SWT yang kelak membalasnya dengan sejuta kebaikan. -

Medan, 21 Mei 2001

penulis



H. ILHAM EDDY

ABSTRAKSI

TINJAUAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA TENTANG KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA DALAM MELAKSANAKAN PERUSAHAAN INTIRAKYAT PERKEBUNAN(PIRBUN) GUNA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN RAKYAT (Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara)

Oleh :

H. ILHAM EDDY

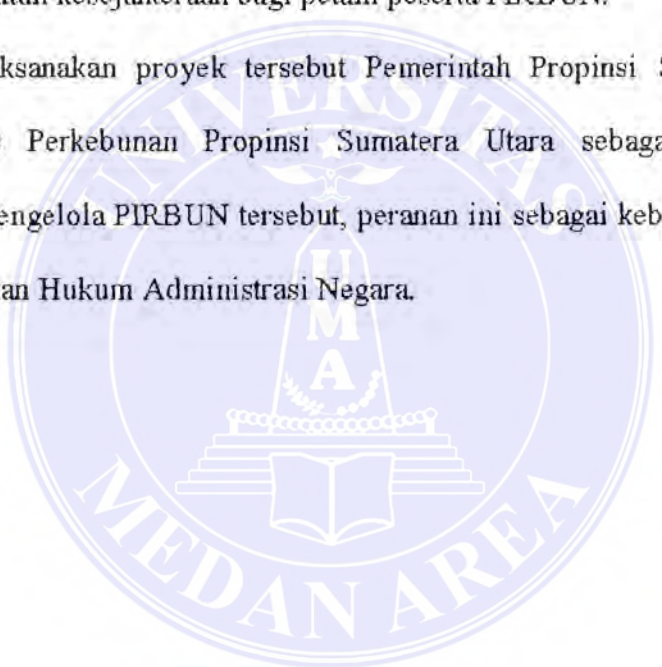
Meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah merupakan suatu tugas pemerintah yang baik, sehingga hal ini disebut dengan istilah welfare state yaitu negara yang berdasarkan kesejahteraan rakyatnya. Negara Republik Indonesia adalah salah satu negara yang menganut azas tersebut, hal ini dapat ditemui dalam alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yang menegaskan : “..... Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Untuk dapat memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya Pemerintah Indonesia senantiasa melakukan program yang berkesinambungan, maka dicarilah suatu sistem yang dapat memenuhi kebutuhan tersebut. Kemudian ditemuilah suatu

program kerja sama antara pihak perkebunan besar sebagai pengelola dengan petani sebagai pekerja dan sekaligus pemilik lahan.

Program tersebut dikenal dengan istilah Pola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan, sebab dari dahulu Indonesia sudah dikenal dengan Negara Agraris, Pemerintah Propinsi Sumatera Utara yang memiliki lahan pertanian sangat luas, memilih Pola PIRBUN sebagai suatu upaya untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, hal ini sudah menjadi kenyataan bahwa wilayah pedesaan proyek PIRBUN mengalami peningkatan kesejahteraan bagi petani peserta PIRBUN.

Untuk melaksanakan proyek tersebut Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menugaskan Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara sebagai aparat yang berwenang untuk mengelola PIRBUN tersebut, peranan ini sebagai kebijaksanaan yang dilakukan berdasarkan Hukum Administrasi Negara.



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
ABSTRAKSI SKRIPSI	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Pengertian dan Penegasan Judul	3
B. Alasan Pemilihan Judul	4
C. Permasalahan	5
D. Hypotesa	6
E. Tujuan Penulisan	7
F. Methoda Pengumpulan Data	8
G. Sistematika Penulisan	9
BAB II : TINJAUAN UMUM MENGENAI KEBIJAKSANAAN	12
A. Pengertian Kebijakan	12
B. Dasar Hukum Pengambilan Kebijakan	20
C. Pelaksanaan Kebijakan	26
D. Kedudukan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara	29
BAB III : PELAKSANAAN PERUSAHAAN INTI RAKYAT (PIR) DI INDONESIA	33
A. Perkembangan dan Pelaksanaan PIRBUN di Sumatera Utara	35

B. Maksud dan Tujuan Diadakannya PIR	40
C. Pelaksanaan Konversi Pada Perusahaan Inti Rakyat	44
• Tahap Persiapan Konversi	45
• Tahap Pengiriman Dokumen Untuk Konversi ..	55
• Tahap Penelitian atau Penilaian Bank	56
BAB IV : PERANAN DINAS PERKEBUNAN PROPINSI SUMATERA UTARA DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN INTI RAKYAT PERKEBUNAN (PIRBUN)	62
A. Struktur Organisasi Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara	62
B. Peran dan Fungsi Dinas Perkebunan	69
C. Hak dan Kewajiban Petani Peserta Dalam PIRBUN	77
D. Berakhirnya Hubungan Perusahaan Inti Dengan Petani Peserta	80
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	82
A. Kesimpulan	82
B. Saran – saran	83

DAFTAR KEPUSTAKAAN.

LAMPIRAN - LAMPIRAN.

BAB I

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum yang menganut azas Welfare State yaitu suatu negara yang berdasarkan kesejahteraan rakyat, hal ini dapat terlihat dari pada Tujuan Nasional yang terkandung dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan "... Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....."

Seperti diketahui bersama bahwa Indonesia adalah merupakan salah satu negara agraris, dimana tanahnya subur dan makmur sehingga cocok untuk mengembangkan sektor pertanian terutama sub sektor perkebunan. Untuk itulah Pemerintah merasa perlu mengembangkan sub sektor perkebunan, dengan dikembangkannya sub sektor ini maka terjadilah perkembangan dan perubahan perekonomian pedesaan, terutama desa-desa yang terkena proyek pembangunan perkebunan dalam skala besar. Sebelumnya perkebunan hanyalah dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah dan pihak-pihak tertentu yang memiliki modal besar, akan tetapi pada saat ini rakyat pedesaan sudah diikut sertakan dalam pengelolaannya dengan kebijaksanaan Pola Pengembangan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIRBUN). Pola pengembangan perkebunan ini diharapkan sebagai armada tenaga

kerja masyarakat, yang berperan sebagai penunjang dari jumlah ekspor terutama untuk komoditas karet, kelapa sawit, kopi dan lain-lain.

Selain itu diharapkan juga sebagai pemenuhan kebutuhan dalam negeri seperti : komoditas tembakau, cengkeh, kapas dan lain-lain. Sehingga Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan menjadi tulang punggung usaha perkebunan negara dan dilengkapi oleh perkebunan besar swasta, perkebunan ini dikembangkan ke arah wilayah bukaan baru di luar kawasan perkebunan besar yang sudah ada, juga dalam rangka pemerataan pembangunan dan perkembangan areal wilayah yang masih terpencil.

Dari uraian tersebut di atas penulis melihat, ternyata dalam pengembangan sub sektor perkebunan sudah bergerak maju selangkah, sehingga dalam geraknya tersebut tentu diperlukan adanya suatu peraturan hukum yang mengatur hubungan pihak-pihak yang terkait di dalamnya, baik peraturan tersebut datangnya dari Pemerintah pusat maupun kebijakan-kebijakan Pemerintah daerah, diharapkan hal tersebut dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.

Oleh karena itulah Pemerintah Indonesia melalui suatu kebijaksanaan menerapkan suatu pola yang selalu disebut dengan Pola PIR, dimana sebelum tahun 1981 PIR adalah singkatan Perkebunan Inti Rakyat, akan tetapi sejak tahun 1982 dirubah menjadi Perusahaan Inti Rakyat.¹

¹ Sarbaini Ghazali, SH, Perkembangan Pengaturan PIR khususnya tentang Perkebunan, Makalah disampaikan dalam rangka Dies Natalis Fakultas Hukum USU Medan ke - 36, hal 1.

A. Pengertian dan Penegasan Judul.

Skripsi ini berjudul : Tinjauan Hukum Administrasi Negara Tentang Kebijakan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Dalam Melaksanakan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIRBUN) Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat (Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara).

Seperti diketahui bahwa pada suatu karya ilmiah ditentukan harus mempunyai judul, karena judul tersebut dapat melukiskan apa yang menjadi inti karangan atau karya ilmiah tersebut. Untuk memahami pengertian judul skripsi lebih mendalam, maka penulis akan menguraikan beberapa pengertian dari istilah atau kata-kata yang ditemui dalam judul tersebut yaitu :

- Kebijakan yang disebut juga beleid, administrative policy adalah dasar-dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan.²
- Pemerintah Propinsi Sumatera Utara adalah salah satu Daerah otonom yang juga merupakan wilayah Propinsi dengan ibukotanya Medan.
- Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan berasal dari perkataan Perkebunan Inti yang mengandung arti kebun yang dimiliki dan dikelola Perusahaan Perkebunan Besar yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Menteri Pertanian.³

² Prof. DR. Mr, Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, 1981, hal 33.

³ Dirjen Perkebunan, Dirjen Penyiapan Pemukiman dan Dirjen Pengerahan dan Pembinaan, Petunjuk Bresama Pelaksanaan Transmigrasi Swakarsa PIR Perkebunan (PIR-Khusus dan PIR-Berbantuan/NES), Jakarta, tahun 1986, hal 1

- Mewujudkan melaksanakan suatu perbuatan atau yang merupakan cita-cita.⁴
- Kesejahteraan Rakyat yaitu hal atau keadaan sejahtera; keamanan, keselamatan, ketenteraman, kesenangan hidup, dsb.⁵

Dari beberapa pengertian tersebut di atas penulis dapat mengatakan bahwa Pemerintah Propinsi Sumatera Utara mengambil sikap untuk meningkatkan kemakmuran rakyat dengan menerapkan Pola PIR Perkebunan di Wilayahnya, yang masih terdapat lahan-lahan baru dengan mengajak petani turut serta sebagai pengelola perkebunan.

B. Alasan Pemilihan Judul.

Pemanfaatan sumber-sumber alam dan tenaga manusia merupakan salah satu segi terpenting dalam melaksanakan pembangunan ekonomi, berarti pengelolaan kekuatan ekonomi yang potensial menjadi ekonomi riil untuk meningkatkan pendapatan devisa Indonesia di masa mendatang, juga menghadapi penyusutan pendapatan devisa dari sektor minyak dan gas bumi, maka pada akhir Pelita IV nilai ekspor dibidang perkebunan harus dapat ditingkatkan.

Setiap pembangunan daerah dan perluasan kesempatan kerja perlu didorong melalui usaha penyebaran dan pembinaan pemukiman, yang serasi dengan sumber

⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi kedua, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal 1131.

⁵ Ibid, hal 891.

alam dan lingkungan hidupnya menuju peningkatan mutu yang lebih baik dengan sistem bapak angkat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam hubungan PIR dapat kita katakan bahwa para petani itu dianggap sebagai mitra usaha yang dapat memberikan keuntungan kepada perusahaan inti dan juga sebaliknya perusahaan intipun diwajibkan untuk memberikan keuntungan kepada petani peserta.

Selain dari pada itu yang juga menjadi alasan penulis adalah karena Pola PIR telah maju pesat dan sudah dikenal oleh masyarakat, akan tetapi tentang bagaimana kebijaksanaan yang telah diambil Pemerintah banyak yang belum mengetahuinya.

Untuk mengetahui hal-hal tersebut di atas, maka penulis sengaja memilih judul : Tinjauan Hukum Administrasi Negara Tentang Kebijakan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Dalam Melaksanakan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIRBUN) Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat (Study Kasus Pada Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara).

C. P e r m a s a l a h a n .

Perwujudan kesejahteraan rakyat Indonesia adalah merupakan tugas utama Pemerintah, sebab hal ini telah ditetapkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Dengan berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Propinsi di seluruh Indonesia mengambil kebijaksanaan masing-masing sesuai dengan lingkungan daerahnya.

Propinsi Sumatera Utara merupakan wilayah yang luas perkebunannya menerapkan kebijaksanaan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan untuk meningkatkan

kesejahteraan warganya, akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang kala kebijakan-kebijaksanaan yang diambil Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menimbulkan beberapa permasalahan, antara lain :

1. Peraturan apakah yang menjadi jaminan terlaksananya Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan tersebut.
2. Keuntungan apa yang diperoleh petani peserta dalam Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan tersebut.
3. Sejauh mana peranan Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara terhadap petani peserta PIRBUN.

D. H y p o t e s a .

Hypotesa dapat diartikan sebagai suatu keterangan yang bersifat sementara mengenai gejala-gejala yang diteliti dan dianalisa pada suatu problema, sebab dapat dipakai menjadi suatu pedoman dan penuntun dalam menentukan jenis-jenis data yang harus dikumpulkan untuk dapat menjawab masalah yang akan atau sedang diteliti, tujuan penelitian ini adalah untuk menghilangkan keragu-raguan tentang pentingnya hukum. Pengertian lain dari hypotesa menurut WJS Poerwadarminta adalah : “ Sesuatu yang dianggap benar untuk alasan atau untuk mengutarakan pendapat, meskipun kebenarannya belum dibuktikan”⁶

⁶ WJS Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta, tahun 1984, hal 358 –359.

Sehingga dapat dikatakan hypotesa tersebut adalah suatu anggapan sementara yang dapat diuji kebenarannya melalui data-data atau analisa yang telah dikumpulkan dan diorganisir terlebih dahulu.

Dengan mendasarkan pada permasalahan tersebut di atas, maka dapat ditarik hypotesa atas penulisan skripsi ini sebagai berikut :

1. Berhubung belum adanya Undang-undang yang mengatur tentang Perusahaan Inti rakyat Perkebunan, maka hal ini diatur oleh Peraturan Menteri Pertanian, juga berbagai peraturan lain yang dibuat oleh Direktur Jendral Perkebunan, Peraturan Daerah dan lain-lain yang dapat menjamin terlaksananya PIR tersebut.
2. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh petani peserta PIR adalah mereka mendapat lahan, bimbingan dan penyuluhan dari Perusahaan Inti sebagai bapak angkat, kemudian hasil perkebunan petani juga dijamin akan dibeli oleh perusahaan inti tersebut, sehingga dengan demikian maka petani mendapat keuntungan dana dan pengalaman sebagai petani modern.
3. Peranan Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara pada petani peserta PIRBUN ialah dalam rangka menetapkan siapa-siapa yang berhak sebagai peserta, kemudian memberikan penyuluhan tentang PIRBUN, kemudian juga selalu membina dan membimbing petani peserta agar menjadi petani yang handal dikemudian hari

E. Tujuan Penulisan.

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi salah satu persyaratan mendapatkan gelar Sarjana Hukum, bagi

mahasiswa yang akan mengakhiri masa perkuliahannya di Fakultas Hukum Universitas Medan Area.

Disamping itu penulis juga bermaksud dan merasa terpenggil untuk membahas suatu Kebijakan Pemerintah terhadap pelaksanaan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan, yang telah banyak dilakukan di tengah-tengah masyarakat. Akan tetapi masih juga banyak diantara mereka belum mengerti tentang peraturan masalah ini yang sebenarnya.

Dengan alasan inilah penulis selaku mahasiswa Fakultas Hukum, berhasrat akan memaparkan dalam skripsi ini tentang bagaimana sebenarnya peraturan yang diterapkan pada Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan, dengan harapan semoga nantinya skripsi ini dapat membantu masyarakat umum, khususnya bagi mereka yang ingin mengetahuinya.

Sumatera Utara adalah salah satu daerah yang luas wilayah perkebunannya, sehingga pengembangan PIRBUN merupakan suatu solusi untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, berhubung dengan hal tersebut maka penulis ingin menguraikan pelaksanaan PIRBUN tersebut dikaitkan dengan Hukum Administrasi Negara.

F. Methoda Pengumpulan Data.

Suatu penelitian dan pembahasan atas sesuatu materi yang sedang diteliti membutuhkan data-data, dimana data-data tersebut merupakan suatu alat dalam mengadakan penyelidikan dan analisa atas sesuatu masalah, terutama dalam mengadakan uraian dan pembahasan materi yang sedang diteliti serta untuk

memberikan pembuktian atas benar tidaknya hypotesa yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam pengumpulan data-data ada dikenal 2 (dua) metode penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Library research (penelitian kepustakaan).

Library research yang dimaksudkan dalam hal ini adalah penelitian melalui perpustakaan dengan cara membaca, menafsirkan, mempelajari dan mentransfer dari buku-buku, makalah-makalah seminar, peraturan-peraturan, instruksi-instruksi dan sebagainya yang menurut penulis ada mempunyai hubungan atau relevansinya untuk mendukung terlaksananya penulisan skripsi ini.

2. Field research (penelitian lapangan).

Field research yang dimaksudkan dalam hal ini adalah suatu cara penelitian yang penulis pergunakan untuk melengkapi penulisan skripsi ini. Dimana penulis mengadakan penelitian ke lapangan langsung dengan cara melakukan wawancara kepada Kepala Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara atau staf yang membidangi PIRBUN, serta meminta dan menganalisa peraturan-peraturan yang mengatur tentang PIRBUN di Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara.

G. Sistematika Penulisan.

Untuk memudahkan pemahaman materi maupun wujud daripada penulisan skripsi ini, penulis membuat sistematika uraian yang sekaligus merupakan isi dari skripsi yaitu terdiri dari :

Bab I : Pendahuluan yang merupakan penulisan materi secara umum dan dibagi dalam beberapa sub bab antara lain :

Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Permasalahan, Hypotesa, Tujuan Penulisan, Methoda Pengumpulan Data dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Umum Mengenai Kebijakan Dalam Pemerintahan yang dibagi dalam beberapa sub bab, antara lain :

Pengertian Kebijakan, Dasar Hukum Pengambilan Kebijakan, Pelaksanaan kebijakan dan Kedudukan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara.

Bab III : Pelaksanaan Perusahaan Inti Rakyat di Sumatera Utara yang dibagi dalam beberapa sub bab, antara lain :

Perkembangan dan Pelaksanaan Perusahaan Inti Rakyat di Sumatera Utara, Maksud dan Tujuan Diadakannya Perusahaan Inti Rakyat dan Pelaksanaan Konversi Pada Perusahaan Inti Rakyat.

Bab IV : Peranan Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara Dalam Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan yang dibagi dalam beberapa sub bab, antara lain :

Peran Dinas Perkebunan Dalam Pengelolaan PIRBUN, Hak dan Kewajiban Petani Peserta Dalam PIRBUN, Keuntungan Petani Peserta Dalam PIRBUN dan Berakhirnya Hubungan Perusahaan inti Dengan Petani Peserta.

Bab V : Merupakan bab yang terakhir memuat kesimpulan dan saran, yang berisikan tanggapan dan juga kesimpulan penulis tentang apa yang dibahas pada bab-bab terdahulu dan kemudian sebagai sumbangan pikiran terhadap permasalahan yang ada, penulis berusaha menyusun beberapa saran dengan pengharapan semoga ada manfaatnya bagi semua umat manusia.



BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI KEBIJAKSANAAN

A. Pengertian Kebijakan.

Apabila dilihat dalam kamus umum Bahasa Indonesia pengertian kebijakan itu adalah :

1. Hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya
2. Pimpinan dan cara bertindak mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya.
3. Kecakapan bertindak bila menghadapi orang lain, kesulitan dan sebagainya.⁷

Menurut Prof. DR. Mr. Prajudi Atmosudirdjo kebijakan (beleid, administratif policy) adalah dasar atau garis sikap atau pedoman untuk pelaksanaan dan pengambilan keputusan.⁸

Sedangkan menurut Drs. M. Irfan Islami, MPA bahwa kebijakan adalah "serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh Pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat".⁹

Apabila diperhatikan dari pendapat-pendapat tentang pengertian kebijakan tersebut di atas, maka dapat kita katakan bahwa kebijakan itu

⁷ WJS Poerwadarminta, Op cit, hal 138.

⁸ Prof. DR. Mr. Prajudi Atmosudirjo, Loc cit.

⁹ Drs. M. Irfan Islamy, MPA, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Bina Aksara. Jakarta. 1986. hal 20.

mempunyai hubungan dengan tindakan, yang dimaksudkan dengan tindakan dalam hal ini adalah tindakan administrasi negara.

Dalam melaksanakan fungsi dan tugas-tugasnya maka kepada Pemerintah diberikan beberapa tindakan administrasi negara, yang mana tindakan-tindakan administrasi negara itu dapat digolongkan dalam dua golongan besar yaitu :

1. Golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*).
2. Golongan tindakan yang bukan tindakan hukum (*Fietelijkehandelingen*).¹⁰

Selanjutnya tindakan hukum tersebut dapat dibagi dalam dua macam tindakan yaitu :

1. Tindakan menurut Hukum Privat.
2. Tindakan menurut Hukum Publik.¹¹

Sebagaimana diketahui bahwa bagi negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, maka hukum dikaitkan dengan kegiatan eksekutif karena eksekutif disuatu pihak melambangkan tindakan atau hal-hal yang konkrit, sedang hukum di lain pihak melambangkan konsiderasi, pertimbangan-pertimbangan, kehati-hatian dan ketentuan.

Peranan badan eksekutif ini sangat besar, sebab badan eksekutif sebagai penyelenggara perundang-undangan, dan juga sebagai faktor penentu dalam memerankan hukum sebagai alat pendorong pembangunan.

¹⁰ DR. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, SH, Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, Jilid I, Alumni Bandung, 1979, hal 44.

¹¹ Ibid, hal 44.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan tersebut, maka Pemerintah dengan melalui kebijaksanaan yang mana kebijaksanaan itu tertuang dalam bentuk ketetapan yang merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh alat-alat Pemerintah, pernyataan kehendak mereka dalam menyelenggarakan hal yang khusus, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum.

Seperti yang telah diuraikan terdahulu, bahwa kebijaksanaan itu tertuang dalam bentuk ketentuan, oleh karena itu dalam pembahasan tentang pengertian kebijaksanaan, perlu juga dibahas tentang ketetapan.

Menurut Donner ketetapan tersebut adalah : “Tindakan Pemerintah, dijalankan oleh suatu jabatan pemerintah yang dalam suatu hal tertentu secara bersegi satu dan dengan sengaja meneguhkan suatu hubungan hukum atau suatu keadaan hukum yang telah ada, atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau suatu keadaan hukum baru atau menolaknya.”¹²

Sedangkan Stelinga memberikan pengertian mengenai ketetapan ini sebagai berikut : “ Keputusan suatu alat pemerintah dalam arti luas, yang lainnya tidak terletak dalam lapangan peraturan, polisi dan pengadilan”¹³

Kemudian E. Utrecht menyampaikan pengertian tentang ketetapan sebagai berikut :

Suatu perbuatan pemerintah dalam arti luas yang khusus bagi lapangan pemerintah dalam arti sempit. Dikatakan selanjutnya seperti halnya dengan Undang-undang yang merupakan perbuatan pemerintah dalam arti kata luas yang khusus bagi lapangan perundang-undangan, sedangkan keputusan

¹² Ibid, hal 47 – 48.

¹³ Ibid, Hal 48.

hakim merupakan perbuatan pemerintah dalam arti kata luas yang khusus dalam lapangan mengadili.¹⁴

Selanjutnya WF. Prins mengemukakan bahwa ketetapan adalah : Tindakan hukum sepihak dalam lapangan bestuur (pemerintah dalam arti sempit), dilakukan oleh overheid (pemerintah dalam arti luas) berdasarkan wewenang yang istimewa¹⁵

Selanjutnya mengenai ketetapan ini menurut WF. Stelinga dapat dibagi atas beberapa bahagian yaitu :

1. Ketetapan sebagai tindakan dalam lapangan bestuur (bestuurshandelingen).

Ketetapan ini adalah suatu tindakan dalam lapangan bestuur (pemerintah dalam arti sempit), akan tetapi tidak selamanya merupakan tindakan suatu alat negara yang tugas utamanya melakukan fungsi perundang-undangan dari pengadilan, dengan demikian termasuk (kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif) itupun dapat melakukan tindakan-tindakan dalam lapangan administrasi negara yang dapat dinamakan ketetapan.

Contoh dari ketetapan dalam bentuk undang-undang misalnya dalam bentuk undang-undang (Centralstaatgever) membuat suatu undang-undang persatuan (Eatedkeutingswet) yang memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk meratifikasi suatu traktat (Pasal 11 Undang-undang Dasar 1945) atau dalam hal suatu hak milik seorang atau badan swasta dicabut (onteigening), maka dibuat suatu Nutswet

¹⁴ Dr. E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta, hal 12.

¹⁵ DR. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, SH, Op cit, hal 49.

(Undang-undang kegunaan), sedangkan contoh ketetapan dalam bentuk Vonis ialah dalam hal hakim mengangkat seorang wali (voogd, ialah dalam yuridiksi volunter).

Dengan demikian apakah perbedaan antara ketetapan dengan Undang-undang materil, ketetapan itu dibuat untuk menyelesaikan suatu hak konkrit, yang diketahui terlebih dahulu oleh administrasi negara, misalnya pengangkatan saudara A sebagai Dekan Fakultas Hukum UGM dan oleh sebab itu surat pengangkatan tersebut memberi hak dan kewajiban kepada saudara A tersebut.

Contoh lain pencabutan (ontegening) hak milik saudara B atas tanahnya yang terletak di Jalan Patimura No. 123 Medan (nama tanah tersebut dengan tegas), Undang-undang materil dibuat untuk menyelesaikan hal-hal yang belum dapat diketahui terlebih dahulu dan mungkin akan terjadi (hal umum), dengan demikian Undang-undang materil ditujukan kepada hal-hal yang masih abstrak, misalnya untuk seorang Lektor, ditetapkan golongan IV/a, dengan demikian keputusan ini karena menetapkan peraturan acara materil termasuk dalam lapangan perundang-undangan.

2. Ketetapan sebagai tindakan hukum.

Ketetapan sebagai tindakan hukum (rechtshandeling) dapat dibagi dalam :

1. Ketetapan Positif (Positive Beschikking).
2. Ketetapan Negatif (Negative Beschikking).

Ad. 1. Ketetapan Positif.

Ketetapan positif adalah tindakan hukum yang menimbulkan hak-hak dan atau kewajiban, karena tindakan syarat-syarat umum yang menentukan bentuk dari sesuatu ketetapan itu, maka nampaknya ia tidak selalu nampak dibedakan dengan

tindakan-tindakan bestuur lainnya, untuk beberapa ketetapan, pembuat undang-undang mengadakan syarat :

- a. Harus dipenuhi bentuk-bentuk tertentu.

Hal ini dianggap lazim serta pantas syarat motivering (alasan), bilamana suatu permohonan tidak dikabulkan keseluruhannya atau bilamana terhadap ketetapan itu diberikan kemungkinan untuk naik banding (misalnya Pasal 56 ayat 7 Ordonantie Inkmstebelesting 1932) ketetapan harus disertai alasan-alasan, bilamana keberatan-keberatan yang diajukan ditolak sepenuhnya atau sebagian, atau juga keberatan itu tidak dapat diterima dan Pasal 119 ayat 2 Legelverordering 1921, surat-surat, paksaan memuat keterangan yang cukup tentang alasan-alasan yang menjadi dasar penagihan itu.

- b. Untuk ketetapan yang mempunyai arti yang lebih umum (Vanmeer algemene betekenis) kadang-kadang disyaratkan publikasi tetapi publikasi ini tidak selalu merupakan syarat untuk mulai berlakunya ketetapan itu.

Misalnya : pernyataan sesuatu perkumpulan bertentangan dengan ketertiban umum, baru dilaksanakan sesudah anggota-anggota dan pimpinannya diperiksa atau dipanggil. Pernyataan tersebut sedapat mungkin disampaikan kepada anggota-anggota itu dengan perantaraan juru sita dan melalui perilaku sesudah diumumkan dalam berita negara, pasal 4 ferineging en verdering verordenning (Peraturan Perkumpulan dan Rapat) Stb 1913 No. 561.

- c. Untuk dinyatakan telah melakukan tindak pidana, karena ikut serta dalam suatu samencholing (gerombolan) harus dipenuhi persyaratan, bahwa pemerintah dalam hal ini polisi menyatakan untuk bubar diulang dua kali (Pasal 218 KUH

Pidana) tetapi dalam penempatan perkataan “dengan sengaja” dalam pasal itu, tidak dimaksudkan memberikan pengumuman yang sempurna, sebab orang yang tidak mengindahkan pemberitahuan itu harus sudah mengetahui bahwa pemerintah atau polisi telah memberikan peringatan yang ketiga, dengan sendirinya perintah polisi itu sukar untuk diikat suatu bentuk sebab ia dapat juga berdiri sendiri.

- d. Bila Undang-undang mengaitkan akibat-akibat hukum pada penyerahan atau pemberian sepucuk surat, maka tindakan materil (*materieledaad*) ini merupakan ketetapan, pembuatan dan penanda tangan surat itu hanya merupakan tindakan-tindakan penyimpangan tanpa akibat hukum, demikian pula dengan surat izin mengemukakan (*ribewijs*) yang hanya mempunyai nilai, bilamana berada dalam tangan si pemilik.
- e. Mengenai perkumpulan Koperasi Indonesia ditentukan dengan tegas, bahwa mulai berdirinya perkumpulan itu adalah pada tanggal dicatatnya dalam daftar perkumpulan jawatan koperasi. Contoh Pasal 74 ayat 4 dari peraturan dalam Stb 1949 No. 179.

Ad. 2. Ketetapan Negatif

Di samping ketetapan positif ada pula suatu ketetapan yang hanya menetapkan suatu tindakan yang diminta di dalam hubungan-hubungan hukum tidak ada terjadi, dengan demikian yang tidak menimbulkan hak dan kewajiban. Ketetapan negatif hanya mungkin terjadi sebagai reaksi terhadap suatu permohonan atau usul dan dapat mengandung :

- a. Suatu pernyataan tidak berwenang.

- b. Suatu persyaratan tidak dapat diterima.
- c. Suatu penolakan sepenuhnya.

Oleh karena ketetapan negatif itu tidak menciptakan sesuatu, maka ketika itu ia habis daya lakunya begitu keluar maka dengan sendirinya ia menghilang, serta merupakan halangan bilamana dikemudian hari permohonan yang sama diulang pembatalan ketetapan negatif tidak ada artinya, seperti pembatalan dari ketetapan-ketetapan kilat juga tidak ada artinya.

3. Ketetapan sebagai tindakan dari overheid orgaan (Pemerintah Dalam arti luas).

Pada uraian terdahulu telah dibahas bahwa tindakan-tindakan dalam lapangan bestuur (bestuurshandeling) dilakukan pula oleh alat-alat "overheid" (pemerintah dalam arti luas), yang organisatoris tidak termasuk bestuur (administrasi negara) akan tetapi termasuk kekuasaan legislatif atau kekuasaan yudikatif. Ketetapan ini dapat dibagi :

- a. Ketetapan sah (rechtsgeldige beschikking).
- b. Ketetapan tidak sah (niet rechtsgeldige beschikking).

Dalam wujudnya ketetapan tidak sah ini dapat pula dibagi menjadi tiga bahagian yaitu :

- Ketetapan yang batal (nietig) atau disebut juga batal absolut (absoluut nietig).
- Ketetapan yang batal karena hukum (nietig van rechtswage).
- Ketetapan yang dapat dibatalkan (vernietigbaar).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengertian kebijaksanaan tersebut adalah mempunyai implikasi sebagai berikut :

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdatanya merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, akan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

B. Dasar Hukum Pengambilan Kebijakan.

Dalam negara hukum modern, lapangan administrasi negara menjadi sangat luas, hal ini disebabkan karena ikut campurnya pemerintah (*staatsbemoeeinnis*) dalam lapangan kehidupan masyarakat, maka tugas administrasi negara bertambah pula banyaknya, karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang tidak terhingga banyaknya dan beraneka ragam coraknya.

Seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya bahwa pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya diberikan kebebasan untuk mengambil tindakan-tindakan administrasi, bagaimana tindakan tersebut berupa tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan yang bukan tindakan hukum (*feitelijkehandelingen*).

Melalui tindakan ini Pemerintah akan dapat menjalankan tugasnya demi menyelenggarakan kesejahteraan umum, seperti yang ditegaskan oleh DR. Lemaire dibawah ini :

Tugas administrasi negara dalam Welfare state disebutkan dengan "Bestuurszorg", yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum, yang mempunyai tanda istimewa yaitu kepada administrasi negara diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri bertindak cepat tepat menyelesaikan kepentingan-kepentingan guna kesejahteraan masyarakat, yakni menyelenggarakan dengan cepat dan berfaedah (doelreffend) kepentingan-kepentingan guna mensejahterakan umum, atau dengan perkataan lain, dalam melaksanakan "Bestuurszorg" itu kepada administrasi negara diberikan Freies Ermessen.¹⁶

Freies Ermessen ini berasal dari Bahasa Jerman, dan dalam Bahasa Prancis disebut Pouvoir Discreti onnaire, yang berarti adalah kebijaksanaan.

Menurut E. Utrecht bahwa Freies Ermessen ini adalah kemerdekaan yang diperlukan administrasi negara, yang menjadi konsekwensi turut sertanya pemerintah dalam penghidupam sosial.¹⁷

Dengan demikian dapatlah kita katanakn bahwa Freies Ermessen adalah kebebasan bertindak dari pemerintah untuk mengembangkan kebijaksanaannya dalam turut serta secara aktif mengambil bagian dalam berbagai segi kehidupan masyarakat, dengan menitik beratkan untuk kepentingan umum.

Apabila hal yang demikian ini dihubungkan dengan tujuan nasional yang tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, maka dalam rangka mencapai tujuan tersebut kebebasan bertindak pemerintah untuk

¹⁶ Bachsan Mustafa, SH, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1984, hal 40.

¹⁷ DR. E. Utrecht, Op cit, hal 23 – 24.

mengembangkan kebijaksanaanannya selama turut serta secara aktif mengambil bagian dalam berbagai segi kehidupan masyarakat dengan menitik beratkan untuk kepentingan umum.

Dengan diberikannya *Freies Ermessen* kepada Administrasi Negara atau Pemerintah, hal ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk Undang-undang (legislatif) dipindahkan ke dalam tangan pemerintah, hal yang demikian ini merupakan konsekwensi logis dari suatu *Welfare State*, yaitu ekonomi lebih dipimpin oleh pemerintah, sehingga kekuasaan eksekutif yang dimiliki pemerintah semakin besar, akan tetapi fungsinya jangan sampai berubah. Untuk itulah maka tujuan nasional yang telah ditetapkan oleh pendiri negara dalam alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 menjadi tujuan utama dari program pemerintah.

Untuk dapat membuat peraturan atas inisiatif sendiri misalnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, maka sudah tentu administrasi negara memerlukan fungsi legislatif, dengan demikian apakah ada dasar hukumnya yang mengatur pemberian fungsi legislatif kepada badan eksekutif?

Kekuasaan membuat peraturan atas inisiatif sendiri yang diberikan kepada administrasi negara secara tegas dikemukakan dalam Pasal 22 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 yaitu : “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang”.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 itu sangatlah perlu diadakan demi keselamatan negara yang dapat dijamin oleh Pemerintah dalam keadaan genting, yang memaksa Pemerintah bertindak bebas dan

tepat, walaupun demikian Pemerintah itu tidaklah terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kekuasaan yang diberikan kepada Pemerintah “dalam hal ikhwal, kepentingan yang memaksa” dalam negara-negara modern memang sudah dikenal dalam Lembaran Tata Hukum Tata Negara yang disebut dengan istilah “ Delegasi Perundang-undangan” (Delegatie van Wetgeving) dengan tujuan :

1. Untuk mengisi kekosongan dalam Undang-undang.
2. Mencegah kemacetan dalam bidang pemerintahan.
3. Administrasi Negara dapat mencari kaedah-kaedah baru dalam lingkungan Undang-undang atau sesuai dengan jiwa Undang-undang.¹⁸

Kemudian yang menjadi dasar lain dari delegasi perundang-undangan ini adalah Pasal 5 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945, yang menetapkan sebagai berikut : “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya”.

Berdasarkan dari kedua pasal tersebut di atas adalah merupakan landasan Pemerintah untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri atau dengan kata lain sebagai pendelegasian Undang-undang.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan di atas bahwa konsekwensi logis dari Welfare state ialah supremasi legislatif digantikan dengan supremasi badan eksekutif, namun tidak berarti administrasi negara dengan begitu saja dapat melanggar Undang-undang.

¹⁸ Bachsan Mustafa, SH, Op cit, hal 41.

Kemerdekaan Administrasi Negara berarti bahwa ia dapat mencari kaedah-kaedah yang baru dalam lingkungan undang-undang, atau sesuai dengan jiwa undang-undang dengan memperhatikan kepentingan umum. Kemerdekaan pejabat Administrasi Negara terkenal dengan sebutan “droit function”, tidak boleh dijalankan sedemikian rupa, sehingga merugikan kepentingan individu tanpa alasan yang adil/layak (redelijk).¹⁹

Droit function ini termasuk Freies Ermessen dan seharusnya dijaga supaya pejabat Administrasi Negara itu tidak menyalahgunakan Freies Ermessen tersebut, sehingga mengakibatkan terjadinya “Detournement de pouvoir”. Detournement de pouvoir ini terjadi apabila alat pemerintah menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Menurut DR. E Utrecht bahwa detournement de pouvoir itu bukan suatu gejala (verschijnsel) yang hanya terdapat dalam lapangan membuat ketetapan, melainkan suatu gejala yang dalam seluruh lapangan pemerintahan dalam arti luas (terdapat juga dalam lapangan perundang-undangan dan lapangan peradilan).²⁰

Selanjutnya menurut Utrecht bahwa detournement de pouvoir, diterjemahkan sebagai pemindahan kekuasaan yang dalam Bahasa Belanda disebut afwenteling van macht. Bilamana kita meninjau jurisprudensi zaman sekarang mengenai pengertian salah menggunakan kekuasaan, maka tidak ada alasan lagi menggunakan suatu pengertian detournement de pouvoir luas yang dapat meliputi bermacam-macam

¹⁹ DR. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, SH, Op cit, hal 104.

²⁰ DR. E. Utrecht, Op cit, hal 108.

bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan keadilan, bilamana seseorang tetap hendak mempertahankan pengertian *detournement de pouvoir* ini untuk menyatakan suatu macam jenis istimewa selain salah menggunakan kekuasaan, maka pengertian *detournement de pouvoir* ini hanya dipakai untuk menyatakan suatu kekurangan dalam sesuatu perbuatan yang diadakan Administrasi Negara. Oleh karena Administrasi Negara itu menggunakan kekuasaan yang diberikan kepadanya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum lain dari pada kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan menurut tujuan kekuasaan itu.²¹

Maka semakin jelaslah bagi kita bahwa berlakunya *Freies Ermessen* ini merupakan peluang untuk timbulnya kerugian pada pihak individu sebagai akibat perbuatan aparat pemerintah, oleh karenanya dalam Hukum Administrasi Negara dikenal pembatasan berlakunya *Freies Ermessen* tersebut yaitu :

1. Penggunaan asas *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaedah hukum positif).
2. Penggunaan asas *Freies Ermessen* semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum.²²

Akan tetapi apabila *Freies Ermessen* ini dipergunakan dengan sewenang-wenang, maka timbul peluang akan terjadinya perbuatan pemerintah secara sewenang-wenang, hal ini dapat terjadi dengan alasan *welfare state* ternyata itu

²¹ Ibid, hal 108.

²² Muchsan, SH, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal 28.

hanya alasan belaka, sehingga kerugianlah yang akan diterima oleh masyarakat bukan keuntungan.

C. Pelaksanaan Kebijakan.

Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat, dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan Pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, akan tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan negara tersebut.

Kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara wajib dilaksanakan seperti yang ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara menegaskan bahwa : Rangkaian program pembangunan yang terus menerus tersebut dimaksudkan mewujudkan Tujuan Nasional, seperti yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945, yaitu untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan dan keadilan sosial.

Dalam mewujudkan pembangunan tersebut maka harus diperhatikan beberapa azas yaitu :

1. Azas manfaat, ialah bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan harus dapat dimanfaatkan sebesar-besar bagi kemanusiaan, bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan bagi pengembangan pribadi warga negara.
2. Azas Usaha Bersama dan Kekeluargaan, ialah bahwa usaha mencapai cita-cita dan aspirasi bangsa harus merupakan usaha bersama dari bangsa dan seluruh rakyat yang dilakukan secara gotong royong dan dijiwai oleh semangat kekeluargaan.
3. Azas Demokrasi, ialah demokrasi berdasarkan Pancasila yang meliputi bidang politik, sosial dan ekonomi serta yang dalam penyelesaian masalah-masalah nasional berusaha sejauh mana mungkin menempuh jalan permusyawaratan untuk mencapai mufakat.
4. Azas Adil dan Merata, ialah bahwa hasil-hasil material dan spritual yang dicapai dalam pembangunan harus dapat dinikmati merata oleh seluruh bangsa dan bahwa tiap-tiap warga negara berhak menikmati hasil-hasil pembangunan yang layak diperlukan bagi kemanusiaan dan sesuai dengan nilai darma baktinya yang diberikannya kepada bangsa dan negara.
5. Azas Prikehidupan Dalam Keseimbangan, ialah keseimbangan antara kepentingan-kepentingan, yaitu antara kepentingan keduniaan dan akhirat, antara kepentingan individu dan masyarakat, antara kepentingan perikehidupan darat, laut dan udara serta antara kepentingan nasional dan internasional.
6. Azas Kesadaran Hukum, ialah bahwa tiap warga negara Indonesia harus selalu sadar dan taat kepada hukum, dan mewajibkan negara untuk menegakkan dan menjamin kepentingan hukum.

7. Azas Kepercayaan dan Diri Sendiri, yaitu bahwa pembangunan nasional harus berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri, serta bersendikan kepada kepribadian bangsa.

Melalui azas-azas tersebut di atas dapat diharapkan Pembangunan Nasional akan tercapai untuk mewujudkan tujuan negara, guna mencapai serta mewujudkan tujuan negara tersebut maka diperlukan sarana-sarana tertentu, baik sarana berbentuk manusia maupun yang berbentuk benda, seperti benda bergerak, benda tidak bergerak, modal dan sebagainya. Oleh karena yang bertindak dalam melakukan tersebut adalah pemerintah, maka hal itu tidak terlepas dari prinsip-prinsip suatu Negara hukum.

Sebagaimana diketahui bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum (Rechtsaat) yang mengandung arti bahwa negara, termasuk didalamnya Pemerintah dan Lembaga-lembaga Negara yang lain dalam melaksanakan tindakan-tindakan apapun, haruslah dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggung jawabkan acara hukum.

Dengan landasan dan semangat negara hukum dalam arti material, setiap tindakan negara haruslah mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan ialah kegunaannya (doelmatigheid) dan landasan hukumnya (rechtmatigheid). Dalam hal ini harus selalu diusahakan agar setiap tindakan Negara (Pemerintah) itu selalu memenuhi kedua kepentingan atau landasan tersebut. Tindakan-tindakan yang demikian dalam Hukum Administrasi Negara diberikan kepada Pemerintah untuk memiliki kebebasan bertindak dalam melaksanakan kebijaksanaannya sebagai

penjabaran lebih lanjut secara aktif mengambil bagian dalam berbagai segi kehidupan masyarakat, dengan menitik beratkan untuk kepentingan umum.

D. Kedudukan Kebijakan Dalam Hukum Administrasi Negara.

Pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa kompleksnya aparat pemerintah acapkali menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini selalu dinamakan kebijaksanaan (*beleidsregel*, *policy rule*), dalam mengambil kebijaksanaan ini tidak terlepas dari kaitannya dengan penggunaan *freies ermessen*, yaitu badan atau pejabat administrasi negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya tersebut dalam berbagai *juridische regels*, seperti halnya peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu. Suatu peraturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan administrasi negara yang bertujuan untuk menampilkan suatu peraturan secara tertulis, namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari lembaga atau pejabat administrasi negara yang menciptakan peraturan kebijaksanaan tersebut, peraturan-peraturan kebijaksanaan dimaksud pada kenyataannya telah merupakan bagian dari kegiatan pemerintah (*bestuuren*) dewasa ini.

Pada praktek penyelenggaraan pemerintah saat ini peraturan-peraturan kebijaksanaan telah mengambil tempat yang makin lama makin penting dalam Hukum Administrasi Negara, peraturan-peraturan kebijaksanaan juga ditandai

dengan sebutan pseudo wetgeving (perundang-undangan semu).²³

Akan tetapi dalam mengambil kebijaksanaan Pemerintah harus menyadari bahwa peraturan-peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan, lembaga yang mengeluarkan peraturan-peraturan kebijaksanaan tidak memiliki kewenangan pembuatan peraturan (wetgevende bevoegheid). Peraturan-peraturan kebijaksanaan juga tidak mengikat hukum secara langsung, namun mempunyai relevansi hukum, kebijaksanaan memberi peluang bagaimana seharusnya administrasi negara menjalankan kewenangan pemerintahan (beschikkingbevoegdheid). Hal tersebut dengan sendirinya harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan discretionare karena jika tidak demikian, maka tentu sulit untuk menempatkan kebijaksanaan dalam praktek penyelenggara pemerintahan. Suatu terobosan di lapangan yang mempunyai relevansi hukum pada peraturan-peraturan kebijaksanaan yang terjadi pada tahun 1970 (HR 07 – 01 – 1970, Arest Resolusi Pajak, AB 1970, halaman 130).²⁴

Hal ini berkaitan dengan suatu pedoman dalam Surat Edaran Menteri Keuangan yang tertuju pada pemeriksaan-pemeriksaan pajak, surat edaran ini dengan seizin Departemen Keuangan telah diumumkan oleh penerbit swasta Hooge Raad kini menentukan, warga yang bersangkutan sejak semula berpendapat bahwa inspektur pajak akan menerapkan surat edaran tersebut, karena apabila surat edaran

²³ Philipus M. Hadjon, et al, Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, cet keenam, 1999, hal 152.

²⁴ Ibid, hal 153.

tersebut tidak diterapkan maka akan bertentangan dengan asas pemerintahan yang layak, yakni asas kepercayaan (*vertrouwenbeginsel*).

Suatu aspek khusus dalam kasus ini adalah bahwa lembaga yang berwenang adalah Inspektur Pajak sesungguhnya menurut hirarkis pegawai adalah bawahan dari Menteri Keuangan, oleh karena itu Menteri dapat setiap saat memberi petunjuk-petunjuk kepada Inspektur Pajak. Hal ini dapat pula ditangani berdasarkan atas asas kepercayaan, karena warga yang bersangkutan boleh saja percaya bahwa inspektur pajak akan mematuhi surat edaran Menteri dan jika dimungkinkan demikian, maka Menteri akan memerintahkannya pada inspektur pajak.

Di Indonesia adanya serangkaian peraturan kebijaksanaan dapat dilihat pada berbagai keputusan, surat edaran, surat edaran bersama, dan lain-lain. yang dibuat oleh lembaga administrasi negara. Hanya saja produk peraturan kebijaksanaan sedemikian masih belum secara sadar diberlakukan sebagai peraturan kebijaksanaan, mengingat ketiadaan wewenang pembuatan dari administrasi negara yang membuat peraturan-peraturan tersebut kadang kala perlu dilihat melalui sudut ukuran pendekatan hukum. Hal ini mengakibatkan bahwa suatu peraturan kebijaksanaan kadang kala dinilai sebagai produk perbuatan penguasa yang melanggar hukum.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan memang diperlukan administrasi negara dalam mewujudkan tindakan dalam penyelenggaraan pemerintah berdasarkan kepentingan umum, akan tetapi kebijaksanaan tersebut tidak dapat disamakan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga walau bagaimanapun kebijaksanaan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan undang-undang. Apabila kebijaksanaan bertentangan dengan undang-undang maka

dengan sendirinya kebijaksanaan tersebut harus dapat dihapuskan, sebab tidak mungkin undang-undang lebih tinggi tingkatannya bila dibanding dengan kebijaksanaan.



BAB III

PELAKSANAAN PERUSAHAAN INTI RAKYAT (PIR)

DI INDONESIA

Pelaksanaan pembangunan perkebunan dalam saat ini adalah merupakan kelanjutan dan peningkatan dari usaha-usaha yang dilaksanakan mulai sejak Pelita III, yaitu meningkatkan produksi dalam rangka memenuhi kebutuhan industri dalam negeri dan meningkatkan ekspor Non Migas, usaha-usaha tersebut dilaksanakan terutama melalui kegiatan-kegiatan ekstensifikasi, rehabilitasi, intensifikasi, diversifikasi atau peremajaan kebun-kebun yang telah ada.

Berdasarkan Pasal 27 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Kemudian Pasal 33 ayat 3 Undang-undang dasar 1945 mengamanatkan bahwa Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dengan berdasarkan ketentuan maka setiap langkah pembangunan harus dilakukan secara terpadu dan diusahakan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran program nasional yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan. Oleh karena itu setiap usaha peningkatan produksi harus sekaligus terkait pada tujuan untuk meningkatkan pendapatan petani dan pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Secara konsepsional Pola Perusahaan Inti Rakyat mengandung unsur-unsur yang dapat mendorong terselenggaranya peningkatan pendapatan rakyat, terutama petani yang pada gilirannya dirasakan juga sebagai penyediaan lapangan kerja. Dengan semakin meningkatnya perkembangan dari perusahaan-perusahaan

perkebunan besar milik negara dan milik swasta, maka usaha mereka diarahkan untuk turut membina perkebunan rakyat sekitarnya melalui sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR), yang dalam kegiatannya dilakukan secara menyeluruh meliputi penyediaan bibit yang baik dan unggul, bimbingan dan penyuluhan dalam penanaman, pemeliharaan tanaman, pemetikan hasil tanaman, fasilitas pengolahan dan pemasaran yang dimiliki perkebunan inti, agar dimanfaatkan juga untuk hasil perkebunan rakyat tersebut.

Pola PIR ini semula diprogramkan dan dilaksanakan adalah sebagai konsekuensi dari perjanjian peminjaman uang antara Pemerintah Indonesia dengan Bank Dunia (World Bank), sebagai akibat perekonomian Indonesia yang merosot pada zaman sebelumnya, maka perkebunan-perkebunan negara memperoleh penambahan dana pinjaman tersebut guna memulihkan perkembangan usahanya.

Sekitar tahun 1970 dana tersebut seluruhnya hanya dipergunakan untuk membantu agar perkebunan itu tetap hidup kembali, barulah kemudian dipergunakan untuk mendukung program perkebunan Indonesia secara meluas, termasuk didalamnya program PIR Perkebunan (PIRBUN) yang pada akhir Pelita I telah dirintis dalam bentuk Pembangunan Inti atau yang selalu disebut juga dengan Nucleus Estate Small Holders (NES).²⁵

Setelah keluarnya Keppres No. 11 Tahun 1974 tentang Perkebunan Inti, yang pada dasarnya menegaskan agar segera dirintis usaha Pembangunan Perkebunan Inti

²⁵ Sarbaini Ghazali, SH, Op cit, hal 9.

(NES), akhirnya Departemen Pertanian dalam mengambil kebijaksanaannya mengenai Pembangunan Perkebunan Inti harus berdasarkan pada Keppres tersebut.

Program PIRBUN itu sendiri baru dilaksanakan pada akhir Pelita II sekitar tahun 1977 – 1978 yang terdapat pada 2 (dua) lokasi yaitu di Alue Ie Mierah (Daerah Istimewa Aceh) dan di Tabenan (Sumatera Selatan).²⁶

PIRBUN semula hanya berbentuk Nucleus Estate Small Holders saja, akan tetapi kemudian sesuai dengan perkembangan dari Pola Pengembangan Perkebunan dan juga untuk memenuhi kebutuhan dari pada masyarakat dalam bidang Perkebunan, maka akhirnya lahirlah beberapa variasi lain yaitu PIR Berbantuan, PIR Lokal, PIR Khusus, PIR Transmigrasi, PIR Akselerasi dan PIR Swasta Kelapa Sawit.

A. Perkembangan dan Pelaksanaan PIRBUN di Sumatera Utara.

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa PIR tersebut dimulai pada akhir Pelita II, sekitar tahun 1977 – 1978 di Propinsi Aceh dan Propinsi Sumatera Selatan, namun sebenarnya pengembangan PIRBUN di seluruh Indonesia terlebih dahulu dilaksanakan di Sumatera Utara yaitu di Kabupaten Labuhan Batu, yang embrionya dimulai sejak tahun 1973 dengan suatu proyek yang disebut Proyek Pengembangan Perkebunan Rakyat Sumatera Utara (P3RSU). Dimana dana dari pengembangan proyek tersebut diperoleh dari dukungan bantuan Internasional Development Association (IDA) sebesar US \$ 5.000.000.- (lima juta dollar) dan dari Pemerintah Indonesia mengalokasikan dananya sebesar US \$ 5.000.000.- (lima juta dollar).

²⁶ Ibid, hal 9.

Komoditas perkebunan yang dikembangkan melalui proyek ini adalah tanaman Karet dan Kelapa Sawit dengan total areal seluas 9.000 Ha dengan jumlah peserta sebanyak 5.850 yang dirinci sebagai berikut :

1. Komoditas karet seluas 8.000 Ha yang terdiri dari :
 - a. Areal block planting seluas 5.300 Ha untuk 2.650 KK yang merupakan paket kredit.
 - b. Areal Re Planting seluas 2.700 Ha untuk 2.700 KK yang merupakan paket gratis.
2. Komoditas Kelapa Sawit seluas 1.000 Ha dengan peserta sebanyak 500 KK yang merupakan paket kredit.²⁷

Pelaksanaan pembangunan perkebunan melalui proyek ini dapat dikatakan cukup berhasil, terutama apabila ditinjau dari pendapatan para petani peserta, dimana berdasarkan catatan terakhir petani karet sudah memperoleh pendapatan sekitar US \$ 1.850, 2 pertahun dan bagi Petani Kelapa Sawit sekitar US \$ 3.577 pertahun. Sedangkan menurut target pendapatan petani sebesar US \$ 1.500 pertahun.²⁸

Dengan latar belakang keberhasilan dari P3RSU tersebut dan terutama untuk memperluas lapangan kerja serta meningkatkan kesejahteraan dari rakyat khususnya bagi masyarakat petani yang kurang mampu, maka sejak tahun 1980 dikembangkan di Daerah Labuhan Batu Pembangunan Perkebunan dengan Pola PIR, yaitu dengan kerja sama antara Pemerintah Daerah Tingkat II Labuhan Batu dengan pihak Perkebunan Besar Negara yang ada di daerah ini, antara lain seperti :

²⁷ Bupati Kepala Daerah Tingkat II Labuhan Batu, Pelaksanaan Pembangunan Perkebunan Pola PIRBUN di Dati II Labuhan Batu Propinsi Dati I Sumatera Utara, Makalah disampaikan Pada Penataran Program PIR Perkebunan di Jakarta tgl 28-5 s/d 2-6-1990, hal 11.

²⁸ Ibid, hal 11.

1. PTP III Sei Sikambang Medan (sekarang PTP Nusantara III).
2. PTP IV Gunung Pamela Tebing Tinggi (sekarang PTP Nusantara III).
3. PTP VI Pabatu Tebing Tinggi (sekarang PTP Nusantara IV).

Dalam hal ini pihak perkebunan besar berfungsi sebagai pelaksanaan pengalihan teknologi maju kepada petani peserta proyek, dimana pada priode 3 (tiga) tahun pertama pihak PTP melaksanakan pembukaan dan persiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemupukan, penanaman kacang sebagai penutup lahan, pemeliharaan tanaman dan sebagainya.

PTP yang ditunjuk sebagai pelaksana oleh Direktorat Perkebunan diperkenankan membuka lahan pertanian sebagai tanaman sendiri sebagai Kebun Inti, dengan luas berkisar 20 s/d 25 % dari total keseluruhan areal perkebunan petani peserta (plasma). Disamping itu PTP ditugaskan pula untuk membangun dan menyediakan fasilitas pengolahan hasil kebun dengan kapasitas yang cukup untuk menampung produksi Inti dan Plasma. Sedangkan Pemerintah Daerah melalui Dinas Perkebunan mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam pembinaan non teknis, antara lain di dalam bentuk pengadaan lahan dan penentuan peserta.

Sesuai dengan motivasi pembangunan perkebunan melalui Program PIRBUN, yang lebih dititik beratkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang kurang mampu, maka pesertanya diperuntukan bagi petani-petani yang belum mempunyai lahan pertanian, petani yang bermukim di pinggir sungai yang rawan banjir, perambah hutan, buruh tani dan lain sebagainya.

Dalam wujudnya setiap petani peserta melalui proses konversi diberikan lahan pertanian yang sudah bertanam seluas 2 Ha, juga ditambah dengan sebuah

perumahan sederhana dengan tapaknya seluas 0,25 Ha, terkecuali bagi lokasi peremajaan kebun yang dibagikan hanya lahan yang sudah bertanam, dengan luas pemilikan bervariasi antara 0,50 s/d 2 Ha.

Kemudian kepada para petani peserta sejak dini direncanakan untuk turut aktif dalam kegiatan proyek, yang sementara waktu sampai dengan tanaman tersebut berhasil, maka para petani peserta tersebut masih disebut sebagai Calon Petani peserta. Setelah nantinya tanaman tersebut menghasilkan dan mereka telah melewati berbagai seleksi, barulah mereka dikukuhkan sebagai pemilik dengan suatu kewajiban untuk menanda tangani akad kredit selanjutnya selama kredit belum lunas, maka sertifikat tanah sebagai lahan perkebunan diserahkan kepada Bank yang ditunjuk sebagai jaminan (agunan) kredit mereka.

Seperti telah diuraikan terdahulu bahwa pada tahun 1980 telah dilaksanakan kerja sama antara Pemda Tingkat II Labuhan Batu dengan beberapa pihak PTP, selanjutnya Pembangunan Perkebunan melalui Pola PIRBUN di Daerah Tingkat II Labuhan Batu dilaksanakan oleh 3 (tiga) Perusahaan Perkebunan Besar Negara. Dimana jenis tanaman yang dikembangkan adalah tanaman karet dan kelapa sawit dengan realisasi penanaman sampai sekitar 8.918,36 Ha tanaman karet dan 9.446 Ha tanaman kelapa sawit, yang tersebar di sembilan lokasi kecamatan antara lain :

1. Kecamatan Kualuh Hulu.
2. Kecamatan Aek Natas.
3. Kecamatan Na. IX – X.
4. Kecamatan Marbau.
5. Kecamatan Bilah Hulu.

6. Kecamatan Bilah Hilir.
7. Kecamatan Kampung Rakyat.
8. Kecamatan Kota Pinang.
9. Kecamatan Sei Kanan.

Adapun tanah yang diperuntukan pada Proyek PIRBUN tersebut adalah berasal dari :

1. Tanah Negara Bebas.

Tanah negara bebas yang dimaksudkan disini adalah tanah yang di atasnya memang belum ada dibebani oleh suatu hak apapun, sehingga berdasarkan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Pemerintah berhak untuk menguasainya yang diarahkan pada kemakmuran rakyat, dan inilah yang disebut dengan New Planting.

2. Tanah Rakyat.

Adapun yang dimaksud dengan tanah rakyat dalam hal ini adalah tanah-tanah yang memang diatasnya telah ada dibebani oleh sesuatu hak, baik hak perorangan maupun hak persekutuan adat. Sehingga kedudukan PTP hanyalah sebagai peremajaan kembali dan setelah ditanami kebun tersebut diserahkan kepada orang-orang yang berhak pada tanah tersebut sebelumnya, dan inilah yang disebut dengan Re Planting.

Pada umumnya dalam proyek Re Planting ini diutamakan kepada orang-orang yang berhak atas tanah tersebut, karena merekalah yang berhak atas tanah tersebut, sedangkan pihak perkebunan hanya sebagai pembina dan pengawas dari proyek tersebut.

B. Maksud dan Tujuan Diadakannya Perusahaan Inti Rakyat.

Dewasa ini Pemerintah mengharapkan adanya peranan yang lebih besar dari sub sektor perkebunan dalam peningkatan pendapatan rakyat petani, yang umumnya masih berada di bawah garis kemiskinan dan didorong dengan mengoptimalkan pemanfaatan tanah kearah yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Kemudian dengan berdasarkan Pasal 27 ayat 2 dan 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945, Pemerintah bermaksud untuk meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia yang berorientasi pada pemerataan, sebagai wujud untuk mencapai Tujuan Nasional untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa, sebab hakekat Pembangunan Nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk itulah Pemerintah merasa bidang perkebunan ini sepantasnya untuk dikembangkan.

Strategi Pembangunan pertanian sebagaimana yang telah ditentukan kearah pengelolaan lahan tidur menjadi lahan produktif, maka usaha pendekatan kearah sasaran tersebut, maka kemampuan pengelolaan dan teknologi budidaya yang cukup tinggi yang telah dicapai oleh perkebunan besar, dimanfaatkan untuk mengembangkan usaha perkebunan rakyat dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan.²⁹

²⁹ IR. E. Sitorus, Peranan PNP/PTP Sebagai Pelaksana Perkebunan Inti Rakyat Serta Hubungannya Dengan Pembangunan Daerah, Sungai Karang, Pebruari 1982, hal 2

Hakekat kerja sama PIR yang bersifat saling menguntungkan (symbiose mutualistik) antara perusahaan inti dan petani peserta sebagai plasma didasarkan atas tiga pertimbangan penting.³⁰

1. Bahwa yang kuat harus membantu yang lemah dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektifitas sumber daya, modal dan tenaga kerja dengan menerapkan teknologi budi daya dan manajemen secara optimal.
2. Bahwa baik perusahaan inti maupun plasma harus merupakan satu unit usaha yang tidak dapat dipisahkan, yakni merupakan unit ekonomi yang utuh dan berkesinambungan.
3. Bahwa perusahaan inti dan plasma saling membutuhkan dan menguntungkan, sehingga satu sama lain merupakan mitra kerja (partnership) yang duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi.

Dengan adanya hakikat tersebut di atas dapat juga dilihat beberapa manfaat dari pada Program PIR yaitu :

1. Penyerapan tenaga kerja dan pembantu suksesnya Program Transmigrasi.

Jumlah penyerapan transmigrasi melalui PIR pada Pelita III (dalam jumlah KK) adalah :

- a. Kebun Karet sebanyak 48.500 KK.
- b. Kebun Kelapa Sawit sebanyak 12.750 KK.
- c. Kebun Cokelat sebanyak 1.825 KK.

³⁰ Sarbaini Ghazali, SH, Op cit, hal 5

Dari jumlah tersebut di atas maka dapat diserap pada proyek PIR adalah sebanyak 63.075 KK atau sekitar 315.375 jiwa.³¹

2. Peningkatan Hasil Devisa.

Dengan pola PIR ini dapat memberikan pemasukan devisa dari ekspor karet dan kelapa sawit pada akhir Pelita IV sekitar US \$ 5,5 Milyard.³²

3. Peningkatan Pendapatan Petani peserta.

Pada umumnya para petani peserta sebelumnya mempunyai pendapatan perkapita di bawah garis kemiskinan (nilai setaraf 240 Kg beras, @ Rp. 200 = Rp. 48.000), yang berarti mempunyai pendapatan dibawah Rp. 240.000 per KK atau sekitar US \$ 384/KK. Dengan pola PIR ini pendapatan petani peserta dapat ditingkatkan menjadi 1.000 – 2.000 US \$ pertahun.³³

4. Pelestarian Sumber Daya Alam.

Dengan dikembangkannya pola PIR ini, maka para petani liar yang sebelumnya selalu berpindah-pindah dalam mengolah lahan yang membawa efek bagi kerusakan kelestarian hutan, dikordinir sedemikian rupa sehingga kelestarian alam lebih dapat terjamin.

5. Manfaat bagi Pemerintah Daerah.

Manusia yang dikelompokkan dan dimukimkan adalah dikembangkan dengan cara terpimpin, mereka berasal dari berbagai lapisan penduduk dengan latar belakang yang berbeda dalam kultur dan pendidikannya, sehingga dengan penyuluhan

³¹ Ir. E. Sitorus, Op cit, hal 21.

³² Ibid, hal 22.

³³ Ibid, hal 22.

yang terarah proyek ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang besar bagi Pemerintah Daerah dari segi peningkatan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, penggunaan tanah yang lebih efektif, pelestarian lingkungan hidup, penataan kependudukan pedesaan serta sebagai usaha peningkatan ketahanan nasional.

Sedangkan dari sisi lain Sarbaini Ghazali, SH mengatakan tujuan Perusahaan

Inti Rakyat adalah :

1. Pembentukan masyarakat perkebunan dari orang-orang yang memiliki usaha tani perorangan, secara terpadu dan secara unit merupakan kegiatan agribisnis yang utuh meliputi : aspek-aspek produksi, pengolahan dan pemasarannya juga sekaligus mengembangkan usaha koperasi.
2. Meningkatkan pendapatan petani peserta, sekaligus sebagai pemerataan pembangunan.
3. Meningkatkan volume dan nilai ekspor yang sekaligus juga mengembangkan perdagangan luar negeri.
4. Mendukung program transmigrasi.
5. Meningkatkan kesempatan kerja dan produktifitas tenaga kerja.
6. Mendukung pengembangan wilayah.
7. Meningkatkan pemanfaatan dan menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan.³⁴

Akan tetapi Ir. E Sitorus mengatakan bahwa tujuan dari pada pola Perusahaan

Inti Rakyat tersebut adalah :

1. Membantu keluarga petani peserta proyek di wilayah kerja proyek dalam mengusahakan tanaman perkebunan melalui pemukiman baru di daerah baru dengan cara menggunakan jasa Perkebunan Besar yang bertindak sebagai Perkebunan Intinya.
2. Untuk memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan petani perkebunan rakyat, sesuai dengan kebijaksanaan delapan jalur pemerataan dari Pemerintah.
3. Untuk meningkatkan produksi dan pendapatan devisa komoditi ekspor dari perkebunan rakyat.
4. Untuk menjamin tersedianya kebutuhan bahan baku industri dalam negeri.

³⁴ Sarbaini Ghazali, SH, Op cit, hal 3

5. Untuk pengembangan daerah baik dari segi sosial, ekonomi, kultural maupun budaya.³⁵

Dari beberapa manfaat tersebut di atas, maka Pemerintah selalu membantu untuk pengembangan pola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan ini, dimana pada hakekatnya pihak perkebunan besar bertindak sebagai perkebunan induk atau bapak angkat dari seluruh perkebunan rakyat di sekitarnya. Dengan adanya sistem bapak angkat ini diharapkan perkebunan besar dapat selalu membantu seluruh kesulitan yang dialami perkebunan rakyat (plasma).

Seperti yang telah disebutkan terdahulu, bahwa perkebunan besar sebagai pelaksana proyek PIR berkewajiban untuk melaksanakan berbagai kegiatan dalam rangka menunjang keberhasilan pengelolaan areal kebun plasma, namun tidaklah mungkin keseluruhan dari kegiatan itu selamanya dapat dilaksanakan oleh pihak perkebunan inti. Dalam hal inilah maka terbuka kesempatan bagi para petani peserta, untuk membentuk koperasi guna melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang bermanfaat bagi kesejahteraan petani peserta.

C. Pelaksanaan Konversi Pada Perusahaan Inti Rakyat.

Konversi adalah masa peralihan kredit pembangunan perkebunan plasma dari Pemerintah menjadi beban petani peserta atau dapat dikatakan sebagai penyerahan fisik hasil pembangunan kebun kepada petani peserta sebagai plasma.

³⁵ Ir. E. Sitorus, Op cit, hal 4 – 5.

Sedangkan menurut daftar istilah pada lampiran Surat Keputusan Direktur Jendral Perkebunan No. 10/KB.740/SK/DJ.BUN/I/1985 disebutkan :

Konversi pinjaman pada PIR Khusus dan Lokal adalah pengalihan kredit dari atas nama Direktur Jendral Perkebunan menjadi atas nama masing-masing Petani Peserta Proyek yang telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditetapkan dalam Perjanjian antara Direksi Bank Pelaksana dengan Direktur Jendral Perkebunan.³⁶

Untuk memacu pertambahan konversi, pemerintah mengambil suatu kebijaksanaan dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan lapangan yang nantinya diharapkan dapat mencapai pada posisi yang menggembirakan. Sesuai dengan tujuan tersebut maka Pemerintah melalui Menteri Keuangan mengeluarkan Surat Keputusan No.S-510/Mk.013/1988 tertanggal 7 Mei 1988 untuk membentuk Team Pengarah Percepatan Konversi PIR dan Unit Pelaksana Proyek Berbantuan.

Hal ini disebabkan terlambatnya pelaksanaan konversi ini dilakukan, pelaksanaan konversi sampai dengan Pelita IV baru mencapai kurang lebih 21.525 Ha dan 11.922, posisi per Agustus 1989 adalah mencapai 28.164 Ha dan 14.490 KK.³⁷

Dalam melaksanakan konversi ini, pelaksanaannya dapat dibagi pada beberapa tahap yaitu :

1. Tahap Persiapan Konversi.

³⁶ Tim Khusus Proyek Perkebunan Berbantuan, Petunjuk Pelaksanaan Konversi Proyek Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIR-BUN), Jakarta, 1985, hal iii - iv

³⁷ Sarbaini Ghazali, SH, Op cit, hal 12.

Untuk persiapan pelaksanaan konversi perlu disusun penyelesaian kegiatan termasuk dokumen yang diperlukan. Adapun dokumen-dokumen yang diperlukan itu adalah :

1. Sertifikat Tanah.

Sertifikat ini adalah sebagai salah satu dokumen proyek yang mempunyai tujuan antara lain :

a. Menjamin kepastian hukum atas tanah mengenai :

- Objek hak yaitu mengenai letak, batas dan luasnya
- Subjek hak yaitu mengenai siapa pemiliknya dan hak apa yang diperlukan.

b. Tertib administrasi dari Hukum Pertanahan, sehingga perlu diatur penyediaan, peruntukan dan penggunaannya.

c. Menunjang peningkatan nilai ekonomi tanah bagi petani.

d. Sebagai agunan atas kredit yang diperolehnya.

Untuk menyelesaikan sertifikat ini diperlukan beberapa syarat tertentu seperti yang tersebut di bawah ini :

a. Status Areal Proyek Perkebunan :

- Harus ada Surat Keputusan Pencadangan dari Pemerintah Daerah setempat yang dapat digunakan untuk lahan proyek.
- Harus ada Surat Keputusan Pelepasan Areal Hutan, bagi areal yang masuk kawasan Tata Guna Hutan Kesepakatan.

b. Fatwa Tata Guna Tanah dan Disain Tata Ruang.

- Fatwa Tata Guna Tanah adalah ketetapan tentang penggunaan tanah yang dikeluarkan oleh Direktorat Tata Guna Tanah (TGT) pada Direktorat Jendral Agraria (sekarang BPN).
- Disain Tata Ruang (DTR) skala 1 : 5.000 dari Tata Guna Tanah berdasarkan Pola Proyek Perkebunan.

c. Pengukuran dan Pemetaan Lahan Proyek.

Pengukuran dan Pengolahan data permohonan yang diajukan sepenuhnya akan dilaksanakan oleh Direktorat Pengurusan Hak Tanah atau Direktorat Land Reform, kemudian hasil tersebut akan dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian atau Penegasan Hak Atas Tanah.

d. Inventarisasi dan Pengolahan Data Pemohon

Inventarisasi dan pengolahan data pemohon yang diajukan sepenuhnya akan dilaksanakan oleh Direktorat Pengurusan Hak Tanah atau Direktorat Land Reform, kemudian hasil tersebut akan dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Pemberian atau Penegasan Hak Atas Tanah.

e. Petani Peserta Proyek.

Bagi para petani peserta harus mempunyai Surat Keputusan Penetapan Petani Peserta dari Pemimpin Proyek, dimana sebelumnya petani peserta diwajibkan untuk menyelesaikan syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam Surat keputusan tersebut yaitu membayar uang wajib kepada negara.

f. Penyediaan Biaya.

Penyediaan biaya dari proyek didasarkan atas perjanjian kerja sama antara pemimpin proyek dengan :

- Direktur Tata Guna untuk penyelesaian Fatwa Tata Guna Tanah dan Disain Tata Ruang.
- Direktur Pengurusan Hak Tanah untuk menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik.
- Direktur Pendaftaran Tanah untuk penyelesaian pengukuran, pemetaan dan penerbitan Sertifikat Hak atas tanah.

Setelah syarat-syarat tersebut terpenuhi barulah diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik, penerbitan Surat Keputusan ini dilaksanakan oleh Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Satu sertifikat untuk lahan pekarangan dengan luas maksimum 2,500 M² (0,25 Ha).
- b. Satu sertifikat untuk lahan usaha (Kebun plasma) dengan luas maksimum 20,000 M² (2 Ha).
- c. Untuk luas lahan yang lebih dari ketentuan di atas harus melalui Menteri Dalam Negeri/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sebab Pemerintah melalui Pasal 8 Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 mengadakan usaha-usaha agar supaya setiap petani sekeluarga memiliki tanah pertanian minimum 2 Ha.

Seluruh kegiatan tersebut dapat dirinci jangka waktu penyelesaiannya sebagai berikut :

- a. Penyelesaian pada Direktorat Tata Guna Tanah memakan waktu selama 15 bulan.

- b. Penyelesaian pada Direktorat Pengurusan Hak Tanah atau Land Reform memakam waktu selama 12 bulan.

Sertifikat tanaman pokok (kebun plasma) harus selesai paling lambat 1 (satu) bulan sebelum permintaan konversi diajukan kepada Bank pelaksana, sedangkan sertifikat lainnya, seperti sertifikat lahan pangan dan lahan pekarangan dapat diproses setelah konversi dilakukan. Demikian juga dengan pengurusan hak tanah atau land reform dan pendaftaran tanah, dapat dilakukan bersamaan setelah ada Disain Tata Ruang.

2. Petani Peserta

Selain dari pada sertifikat yang diperlukan dalam melaksanakan tahap persiapan dokumen, juga dilihat dari pada petani pesertanya, untuk menjadi petani peserta ini dibutuhkan beberapa syarat tertentu :

- a. Berstatus sebagai petani dan bertempat tinggal tetap di lokasi proyek.
- b. Berkelakuan baik, menunjukkan kepatuhan, kerajinan dan kesungguhan untuk menjadi petani.
- c. Sehat, berumur minimal 20 tahun dan sudah menikah.
- d. Mentaati peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh proyek.
- e. Tidak sedang ikut sebagai peserta pada proyek perkebunan lainnya.
- f. Dapat menyediakan sedikit-dikitnya 1 (satu) orang tenaga kerja.
- g. Pada saat konversi petani bebas dari tunggakan kredit.

Selain dari pada syarat-syarat tersebut di atas juga diperlukan syarat-syarat formal seperti :

- a. Mempunyai surat keputusan dari pemimpin proyek tentang penetapan petani peserta, paling lambat 6 (enam) bulan sebelum diterbitkan sertifikat.
- b. Surat perjanjian antara pemimpin proyek sebagai peserta NES.
- c. Mempunyai data petani.
- d. Mempunyai daftar petani peserta yang dialihkan.

Proses penetapan petani calon peserta sehingga menjadi petani peserta dapat diuraikan dengan skema yang dapat dilihat dalam daftar lampiran skripsi ini.

3. Perhitungan Kredit Petani Peserta

Setelah dipenuhinya dokumen-dokumen seperti yang disebutkan terdahulu, hal yang penting lagi dalam tahap persiapan konversi adalah perhitungan kredit petani peserta. Dalam menghitung besarnya kredit yang akan dialihkan kepada masing-masing petani peserta, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Perhitungan besarnya kredit yang dialihkan menjadi hutang masing-masing petani peserta, baik pelaksanaan perhitungannya maupun kebenarannya merupakan tanggung jawab dari pemimpin proyek yang dituangkan dalam Kartu Petani.
- b. Pemimpin proyek disamping membuat neraca proyek tahunan juga wajib membuat neraca konversi, yang setelah dinilai kewajarannya oleh Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP) dapat dijadikan sebagai dasar perhitungan besarnya kredit masing-masing petani peserta.

Komponen kredit petani peserta proyek PIR dapat digolongkan berdasarkan kriteria sebagai berikut :

- a. Biaya langsung.

Yaitu pengeluaran-pengeluaran yang secara langsung dapat dibebankan kepada masing-masing petani peserta, seperti :

- Biaya untuk pembangunan rumah.
- Biaya paket tanaman pangan.
- Biaya untuk sertifikat lahan kebun plasma.
- Uang tunai (khusus bagi peserta NES).

b. Biaya Prorata

Yaitu pengeluaran-pengeluaran yang tidak dapat dibebaskan secara langsung kepada masing-masing petani, akan tetapi hanya dapat dibebankan berdasarkan penggolongan blok, seperti :

- Biaya pembangunan blok kebun plasma menurut tahun tanam.
- Biaya pembukaan lahan pangan dan pekarangan.
- Biaya pembangunan jalan.
- Overhead Cost.
- Biaya-biaya lainnya.

c. Biaya Prorata Total Proyek.

Yaitu pengeluaran yang dipergunakan untuk kepentingan seluruh anggota proyek, khususnya pada proyek NES seperti :

- Biaya pembangunan proyek.
- Biaya kendaraan atau peralatan pertanian.
- Biaya-biaya lainnya.

Dasar perhitungan kredit yang akan dibebankan atau dialihkan menjadi kredit masing-masing petani peserta adalah :

a. Pengeluaran nyata dari dana kredit yang telah dipergunakan proyek sampai dengan saat konversi dilaksanakan atau Surat Perjanjian Membuka Kredit (Perjanjian Kredit) ditanda tangani. Pengeluaran ini merupakan jumlah dari pada kredit yang dipergunakan, untuk :

- Pembangunan kebun plasma menurut tahun tanam.
- Pembangunan rumah dan pembukaan pekarangan.
- Pembangunan lahan pangan dan paket tanaman pangan.
- Pembangunan jalan yang merupakan komponen kredit.
- Sertifikat lahan.
- Overhead cost.
- Pembayaran komponen-komponen lainnya,sesuai dengan Daftar Isian Pembiayaan Proyek (DIPP).

Khusus untuk NES ditambah pula dengan pengeluaran lainnya (apabila ada) yang meliputi :

- = Biaya peralatan atau kendaraan.
- = Biaya pembangunan proyek.

b. Plafond DIPP, merupakan tolok ukur dalam menetapkan jumlah maksimum kredit dari masing-masing petani peserta, atas dasar perhitungan realisasi unit cost dari DIPP tiap tahun Anggaran menurut kegiatan yang bersangkutan.

Atas dasar kriteria komponen kredit yang tersebut di atas, maka didapatkanlah

cara penghitungan kredit masing-masing petani peserta sebagai berikut : Misalnya Program Pengembangan Karet pada suatu Proyek Perusahaan Inti Rakyat, yang

menampung petani sebanyak 2.000 KK, dimana dalam pembangunan dari proyek itu menelan biaya-biaya sebagai berikut :

- a. Biaya Bangunan Rp. 100.000.000.-
- b. Biaya Pembangunan Jalan untuk proyek Rp. 4.000.000.-
- c. Biaya alat-alat berat pertanian atau kendaraan khusus untuk NES Rp. 50.000.000.-
- d. Biaya satu blok tanaman karet seluas 100 Ha, termasuk overhead sebesar Rp. 220.000.000.- yang terdiri dari :

- Biaya persiapan tanaman Rp. 66.000.000.-
- Biaya penanaman dan pemeliharaan Rp. 154.000.000.-

Dimana pada satu bloknya yang ditanam pada tahun 1982/1983, seluas 100 Ha itu berarti 50 KK.

- e. Biaya pembukaan lahan pangan dan pekarangan untuk 50 KK sebanyak Rp. 15.000.000.-

Setelah perkebunan karet tersebut ditanami barulah dibagikan kepada petani, dimana seorangnya menerima kebun seluas 2 Ha dengan jumlah pohon yang telah memenuhi persyaratan teknis kebun sebanyak 800 pohon, disamping itu mereka menerima juga sebuah rumah dan lahan pekarangan.

Maka perhitungan beban kredit petani tersebut sebagai berikut :

Realisasi biaya langsung per Kepala Keluarga adalah :

- Pembangunan rumah Rp. 750.000.-
- Paket tanaman pangan Rp. 60.000.-
- Sertifikat lahan Rp. 75.000.-

- Uang tunai (khusus NES) Rp. 40.000.-

Sub Jumlah Rp. 925.000.- (NES).

Rp. 885.000.- (PIR Swadana)

- Biaya Pembangunan Kebun Plasma terdiri dari :

= Biaya Persiapan tanaman adalah :

$1/50 \times \text{Rp.} 66.000.000.- = \text{Rp.} 1.320.000.-$

= Biaya Penanaman dan Pemeliharaan tanaman :

$800 \text{ pohon} \times 3.647,80 \text{ (biaya per pohon)} = \text{Rp.} 2.918.240.-$

= Biaya Pembukaan lahan pekarangan dan pangan :

$1/50 \times 15.000.000.- = \text{Rp.} 300.000.-$

= Biaya Pembangunan Jalan :

$1/50 \times \text{Rp.} 4.000.000.- = \text{Rp.} 80.000.-$

Total biaya = Rp. 4.618.240.- per KK.

Realisasi biaya prorata total proyek per KK (apabila ada) yang khusus bagi proyek

NES :

- Biaya bangunan proyek :

$= \frac{100.000.000.-}{2.000} = \text{Rp.} 50.000.-$

- Biaya alat-alat berat, kendaraan dan lain-lain :

$= \frac{50.000.000.-}{2.000} = \text{Rp.} 25.000.-$

Sub Jumlah : Rp. 75.000.-

Sehingga diperoleh total kredit keseluruhan per KK =

- PIR Khusus : Rp. 885.000 + Rp. 4.618.240 = Rp. 5.503.240.-
- Proyek NES : Rp. 925.000 + Rp. 4.618.240 + Rp. 75.000
= Rp. 5.618.240.-

II. Tahap Pengiriman Dokumen Untuk Konversi :

Setelah melalui tahap pertama yaitu tahap persiapan konversi, maka selanjutnya dilakukan tahap pengiriman dokumen untuk konversi, dalam tahap ini yang perlu diperhatikan adalah :

1. Dokumen-dokumen sebagai syarat formal petani peserta yang terdiri dari :
 - a. Surat Keputusan pemimpin proyek tentang penunjukkan petani peserta.
 - b. Surat perjanjian antara petani peserta dengan pimpinan proyek.
 - c. Kartu petani peserta proyek.
 - d. Daftar petani peserta yang akan dialihkan.
 - e. Data-data petani.
 - f. Sertifikat lahan tanaman perkebunan plasma.

Sedangkan sertifikat lahan pangan dan lahan pekarangan pada proyek PIR Khusus dan NES, dapat diserahkan kemudian kepada bank pelaksana setelah sertifikat tersebut diterbitkan.

- g. Khusus Proyek NES, juga dilampiri Surat Keputusan Pemimpin Proyek sebagai peserta proyek NES.

2. Jangka Waktu Pengiriman.

Atas dasar dari hasil persiapan dokumen konversi, diharapkan agar konversi dapat segera dilaksanakan tepat pada waktunya, untuk itu maka proyek harus sudah menyampaikan dokumen konversi kepada bank pelaksana/penyalur selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum konversi dilaksanakan.

III. Tahap Penelitian atau Penilaian Bank.

Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang maksimal dalam Pengembangan Proyek Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan, pihak proyek mengadakan perjanjian kerja sama dengan bank pelaksana atau penyalur untuk pembelian dan pembayaran hasil panen serta pelunasan kredit petani peserta. Akan tetapi sebelum bank menerima penyerahan ini, bank terlebih dahulu mengadakan penelitian terhadap teknis dan kelengkapan dari pada perkebunan plasma dan petani peserta itu sendiri.

Berdasarkan dokumen konversi yang disampaikan pihak proyek kepada kantor Cabang Bank pelaksana atau penyalur, selanjutnya kantor cabang tersebut mengadakan penelitian atau pemeriksaan atas dokumen-dokumen dan teknis perkebunan yang meliputi :

1. Penelitian Petani peserta.

Penelitian ini meliputi kelengkapan dokumen atas diri masing-masing petani antara lain :

- a. Surat Keputusan Pemimpin proyek tentang penetapan petani peserta.
- b. Surat perjanjian antara pemimpin proyek dengan petani peserta.
- c. Kartu petani peserta.

- d. Daftar petani peserta yang akan dialihkan.
- e. Sertifikat tanah perkebunan petani peserta.
- f. Dokumen lain yang dianggap perlu.

2. Penelitian Teknis Kebun Plasma.

Dalam penelitian ini bank pelaksana atau penyalur mengadakan penelitian-penelitian :

a. Apabila Bank sebagai pelaksana.

Apabila bank itu sebagai pelaksana maka penelitian teknis kebun, meliputi data-data petani peserta dan penelitian lapangan mengenai keadaan tanaman dan juga mengenai luas areal yang dapat diajukan kepada bank untuk dikonversi.

Dasar dan cara penilaian terhadap para meter yang dinilai bagi masing-masing budi daya akan disesuaikan dengan pedoman teknis penilaian yang telah disepakati dan diatur tersendiri antara Direktorat Perkebunan atau Team Khusus Proyek Perkebunan Berbantuan dengan bank pelaksana atau penyalur.

b. Apabila Bank sebagai Penyalur.

Apabila bank itu hanya sebagai penyalur penelitian yang dilakukan hanya penelitian meliputi data-data petani peserta proyek saja, sedangkan penilaian ke lapangan mengenai keadaan dan luas perkebunan dilakukan oleh proyek.

Penilaian teknis tanaman ini menjadi tanggung jawab Direktorat Jendral

Perkebunan cq Team Khusus Proyek Perkebunan Berbantuan (TKP2B) dan

pelaksanaannya dibantu oleh proyek, penilaian ini dilakukan sebanyak 2 (dua) kali sebelum konversi yaitu :

- a. Penelitian 1 (satu) tahun sebelum konversi.
- b. Penelitian 2 (dua) bulan sebelum konversi.

Hasil dari penelitian atau penilaian dari kantor cabang bank tersebut, sudah harus disampaikan kepada pemimpin proyek selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah diterima oleh bank dari pemimpin proyek. Penyampaian hasil penelitian atau penilaian tersebut disampaikan dengan menggunakan surat pengantar yang dilampiri dengan dokumen-dokumen :

1. Apabila petani tersebut terpilih.

Bagi petani yang terpilih dilampirkan daftar petani peserta proyek yang terpilih (eligible) sebagai peminjam uang.

2. Apabila petani tersebut tidak terpilih.

Bagi petani peserta yang tidak terpilih, karena masih kurang memenuhi persyaratan untuk eligible, baik karena dokumennya yang kurang maupun tanamannya yang tidak memenuhi persyaratan teknis. Untuk petani yang demikian maka dokumen-dokumen yang telah dikirimkan segera dikembalikan dengan lampiran daftar petani peserta yang belum terpilih (Non Eligible).

Bagi para petani peserta dan kebun plasma yang belum memenuhi persyaratan, selanjutnya dibina kembali oleh proyek sampai memenuhi persyaratan untuk dapat dikonversi. Untuk kapling yang belum eligible karena kemungkinan jumlah pohon yang kurang baik produksinya, maka dilakukan pengkajian lebih lanjut apakah tanaman tersebut mempunyai potensi produksi yang cukup dapat

memberikan pendapatan yang layak kepada petani dan memungkinkannya untuk dapat membayar kembali kreditnya. Apabila menurut penilaian dirasakan cukup mampu, maka kebun tersebut dapat dikonversikan kemudian.

Dalam menghitung hutang petani digunakan standard yang sama dengan petani yang sudah dinyatakan eligible terdahulu, dalam arti bahwa petani yang dikonversikan kemudian tidak dikenakan biaya tambahan.

Khusus bagi kapling yang telah dibina dan dirawat tetapi tidak juga menghasilkan buah yang produktif, maka kapling tersebut termasuk tidak memenuhi konversi, setelah dilakukan penilaian ekonomis tersebut maka didapat 2 (dua) alternatif yaitu :

1. untuk kapling yang masih mempunyai prospek baik teknis dan atau ekonomis, akan dilakukan pembinaan lebih lanjut.

Batas waktu pembinaan tersebut berlangsung sampai masa bagi konversi berakhir, setelah tanaman itu dapat dinilai telah memenuhi persyaratan eligible akan dikonversi selanjutnya.

2. Untuk kapling yang tidak memenuhi persyaratan walaupun pada tanaman itu telah dibina sampai masa konversi berakhir, maka selanjutnya proyek harus segera melaporkan kepada Direktorat Jendral Perkebunan cq Team Khusus Proyek Perkebunan Berbantuan, dengan tembusan kepada Direktur Jendral Moneter Dalam Negeri.

IV. Tahap Pelaksanaan Konversi.

Setelah ketiga tahap terdahulu di atas dilalui maka tahap terakhir adalah tahap pelaksanaan konversi. Dalam tahap ini pelaksanaannya dapat dengan Penyelesaian Surat Perjanjian Membuka Kredit atau Perjanjian Kredit.

Menurut lampiran Surat Keputusan Direktur Jendral Perkebunan No. 10/KB.740/SK/DJ.BUN/I/1985 disebutkan bahwa :

Surat perjanjian membuka kredit/perjanjian kredit selanjutnya disebut SPMK/PK adalah Surat Hutang/Perjanjian Kredit yang dibuat oleh Kantor Cabang Bank Pelaksana/Penyalar yang bersangkutan dengan masing-masing petani peserta proyek pada tahap konversi.³⁸

Pelaksanaan konversi seperti apa yang dimaksud SK Dirjenbun tersebut di atas adalah penanda tanganan surat perjanjian membuka kredit atau perjanjian kredit antara peserta dengan bank pelaksana atau penyalur dengan beberapa persiapan yaitu antara lain :

1. Bank segera menyiapkan surat perjanjian membuka kredit atau perjanjian kredit bagi petani peserta yang terpilih.
2. Karena dalam perjanjian itu yang dicantumkan disamping dari jumlah kreditnya, juga dicantumkan perkiraan penurunan kredit selama jangka waktu kredit dan jadwal pembayaran dari angsuran, maka perlu pula disusun analisa kemampuan pembayaran kredit petani peserta.

³⁸ Ibid, hal iv.

Setelah persiapan itu dilakukan maka selanjutnya diadakan penanda tangan surat perjanjian membuka kredit atau perjanjian kredit, yang dalam pelaksanaannya terdiri dari beberapa langkah yaitu :

1. Setelah surat perjanjian tersebut ditetapkan, maka petugas bank datang ke lokasi proyek pada waktu yang telah ditentukan bersama oleh pihak proyek, dengan membawa dokumen-dokumen yang diperlukan untuk itu.
2. Pihak proyek membantu sepenuhnya dalam kelancaran penanda tangan perjanjian tersebut bagi masing-masing petani.
3. Setelah dilakukan penanda tangan perjanjian tersebut, maka pihak bank akan memindah bukukan (Over booking) jumlah kredit yang menjadi beban petani ke dalam Kartu rekening debitur atas nama masing-masing petani.
4. Jumlah rekening tersebut disampaikan Bank kepada Direktur Jendral Perkebunan Cq Team Khusus Proyek Perkebunan Berbantuan, dengan tembusan kepada Bank Indonesia dan Direktur Jendral Moneter Dalam Negeri.

Dengan ditanda tangannya surat perjanjian kredit tersebut, maka rekening yang selama ini atas nama Direktur Jendral Perkebunan untuk proyek-proyek PIR, kredit tersebut dibebankan kepada masing-masing petani peserta sebesar jumlah yang sudah dialihkan kepada masing-masing para petani. Penanda tangan ini dilaksanakan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah diterimanya dokumen lengkap oleh bank pelaksana atau penyalur dari pihak proyek.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah penulis menguraikan tentang Tinjauan Hukum Administrasi Negara Tentang Kebijakan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Dalam Melaksanakan Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIRBUN) Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat, uraian tersebut telah penulis lengkapi dengan beberapa data yang diperoleh dari Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara. Setelah itu maka bagian akhir dari uraian materi skripsi penulis membuat beberapa kesimpulan dan beberapa saran-saran.

A. Kesimpulan.

1. Salah satu Tujuan Nasional adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi Rakyat Indonesia, hal ini merupakan tugas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sehingga Pemerintah harus dapat mengambil suatu kebijaksanaan agar kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan.
2. Propinsi Sumatera Utara adalah merupakan wilayah yang tepat untuk mengembangkan agrobisnis melalui pengembangan perkebunan, sehingga untuk itu pengembangan perkebunan merupakan kebijaksanaan Pemerintah yang tepat guna dan berhasil guna.
3. Untuk dapat mengikut sertakan petani setempat sebagai peserta proyek pengembangan Pola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIRBUN), maka

pembangunan perkebunan menitik beratkan pembangunannya melalui Pola PIRBUN.

4. Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara merupakan aparat teknis yang mengambil kebijaksanaan dalam bidang perkebunan, berperan untuk mengembangkan Pola PIRBUN agar dapat dinikmati oleh petani peserta.
5. Manfaat pengembangan Pola PIRBUN sudah dinikmati oleh masyarakat sebagai petani peserta, sehingga taraf kesejahteraan masyarakat sekitar proyek juga ikut meningkat.

B. Saran – saran.

1. Hendaknya Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara dapat mengikut sertakan petani yang memang belum mempunyai tanah sebagai peserta Pola PIR, sehingga proyek ini tepat guna dan berhasil guna.
2. Pemerintah hendaknya dapat secara terbuka menerangkan kepada petani peserta tentang hak dan kewajibannya masing-masing, sehingga petani dapat berperan aktif mengawasi pelaksanaan proyek tersebut.
3. Pemerintah hendaknya tidak sewenang-wenang menentukan harga beli dari hasil panen yang diperoleh petani, sehingga petani tidak merasa ditipu dan perusahaan perkebunan tidak bersifat monopoli pasar.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

1. Bachsan Mustafa, SH, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Penerbit Alumni, Bandung, 1984.
2. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Indonesia, edisi kedua, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
3. Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, DR. SH, Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, Jilid I, Penerbit Alumni, Bandung, 1979.
4. Irfan Islamy M. Drs, MPA, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1986.
5. Muchsan, SH, Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1981.
6. Philipus M. Hadjon et al, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gadjah Mada University Press, 1999.
7. Prajudi Atmosudirjo. Prof. DR, Mr, Hukum Administrasi Negara, Penerbit Ghalia Indonesia, 1981.
8. Poerwadarminta. WJS, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Penerbit PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1984.
9. Syamsul Arifin. H. Prof, SH MH, Metode Penulisan Karya Ilmiah, Fakultas Hukum USU, Medan, 1988.

10. Utrecht. E/Moh Saleh Djindang, SH, Pengantar Dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta.

Peraturan dan Makalah-makalah :

1. Undang-undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang, 2000.
2. Dirjen Perkebunan, Dirjen Penyiapan Pemukiman dan Dirjen Pengerahan dan Pembinaan, Petunjuk Bersama Pelaksanaan Transmigrasi Swakarsa PIRBUN (PIR-Khusus dan PIR-Berbantuan/NES), Jakarta, 1986.
3. Dinas Perkebunan Propinsi Sumatera Utara. Laporan Kegiatan Pembinaan dan Pengembangan Agribisnis Kebun Plasma (ADO) PIR, Medan Desember 2000.
4. Bupati Kepala Daerah Tk II Labuhan Batu, Pelaksanaan Pembangunan Perkebunan Pola PIRBUN di Dati II Labuhan Batu Prop Sumut, Makalah disampaikan Pada Penataran Program PIRBUN di Jakarta tgl 28-5 s/d 2-6- 1990.
5. Sitorus E,Ir, Peranan PNP/PTP Sebagai Pelaksanaan Perkebunan Inti Rakyat Serta Hubungannya Dengan Pembangunan Daerah, Sungai Karang, Pebruari 1982.
6. Sarbaini Ghazali, SH, Perkembangan Pengaturan PIR Khususnya tentang Perkebunan, Makalah disampaikan dalam rangka Dies Natalis FH – USU, Medan ke – 36.