# MEMBACA ULANG POLITIK DAN KEBIJAKAN AGRARIA

**(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)**

**MEMBACA ULANG POLITIK DAN KEBIJAKAN AGRARIA**
**(Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2013)**

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Cetakan Pertama, 2013

Penulis : Tim Peneliti STPN
Penyunting : Ahmad Nashih Luthfi
Desain Sampul : Dani RGB
Tata Letak : Eko Taufik

ISBN: 978-602-7894-09-9

**Penerbit:**
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman,Yogyakarta 55293
Telp : 0274-587239,
e-mail : pppm_stpn@yahoo.com
website : http://pppm.stpn.ac.id

# Gugatan atas Penetapan Tanah Terlantar di Provinsi Banten

*Sarjita, Haryo Budhiawan, Dian Aries Mujiburohman*

## A. Pendahuluan

Kegagalan paradigma negara *"legal state"* yang berprinsip "*staatenthouding"* atau pembatasan peran negara dan Pemerintah dalam bidang politik, telah menyebabkan peralihan paradigma yang semula paradigma "penjaga malam" *(nachtwakerstaat)* menuju paradigma Negara Kesejahteraan *(Welfare State).* Paradigma Negara Kesejahteraan menempatkan warga negara atau orang perorangan menjadi subjek hukum yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya, dan bukan lagi sebagai objek. Konsekuensinya, negara mempunyai kewajiban untuk masuk ke dalam wilayah kehidupan warganya, dalam rangka menjalankan fungsinya, melayani dan mengupayakan kesejahteraan.

Adanya kewajiban negara tersebut, melalui institusi Hukum Administrasi Negara, diciptakan instrument pengendalian administrasi negara berupa Peradilan Administrasi Negara atau Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang terdiri dari sejumlah norma sebagai alat pengatur dan pemaksa, tetapi juga sebagai pembatas kekuasaan negara itu sendiri. Hal ini diperlukan, dengan pertimbangan bahwa kekuasaan negara yang terlalu banyak akan menimbulkan kekuasaan yang absolut. Kekuasaan yang absolut, pada gilirannya akan menimbulkan kepemimpinan yang korup. Oleh karena itu, masyarakat (orang perorangan/badan hukum swasta) memerlukan adanya jaminan perlindungan yang cukup pula dari kekuasaan negara yang besar tersebut.

Alat Administrasi Negara adalah merupakan subyek hukum yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Di dalam melakukan tindakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum harus mengindahkan asas-asas umum pemerintah yang baik. asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dalam lapangan HAN sangat diperlukan, mengingat kekuasaan negara mempunyai wewenang yang istimewa di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum sangat luas. Apalagi Indonesia sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (Welfare State), intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang, sehingga peranan HAN semakin dominan dan penting. Di dalam menjalankan tugas dan fungsinya perbuatan Alat Administrasi Negara sering kali menyimpang dari hukum yang berlaku yang tendensinya bisa mengakibatkan kerugian pada warga masyarakat.

Untuk perlindungan hukum bagi warga masyarakat, diperlukan tindakan-tindakan Alat Administrasi Negara, diperlukan perangkat hukum yang berbentuk ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, jabatan atau kekuasaan.

Salah satu perbuatan Alat Adminstrasi Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang di terbitkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penetapan Tanah Terlantar yang merupakan tindakan hukum publik sepihak, keputusannya bersifat "konkrit, individual dan final" dapat menimbulkan akibat hukum bagi pihak-pihak yang melantarkan tanahnya, keputusan tata usaha negara tersebut perlu diperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sehingga agar tidak menimbulkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik selalu menjadi "batu uji" dalam perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan keputusan penetapan tanah terlantar, misalnya keputusan tanah terlantar yang di terbitkan oleh Kepala BPN RI di Provinsi Banten

Keempat SK Kepala BPN RI di gugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Serang, yang pada pokoknya SK Kepala BPN RI dinyatakan batal dan harus dicabut sesuai dengan putusan Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG dan putusan Nomor 16//G/2012/PTUN-SRG.

Pembatalan dan pencabutan SK Kepala BPN RI tersebut salah satunya disebabkan oleh faktor sumber daya manusia, dana, dan tidak menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, *pertama,* asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan perundangan-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelengara negara; *kedua,* asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi dan tidak diskriminatif dengan memperhatikan perlindungan atas hak asasi manusia; *ketiga,* asas pemberian alasan dan asas kecermatan. Begitu juga dengan faktor sumber daya manusia, kemampuan penyelengara negara dalam beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, termasuk belum mengikuti dan memahami tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan penetapan tanah terlantar.

Berdasarkan latar belakang diatas, penelitian ini bertujuan untuk:.

a. Memperoleh pengetahuan tentang dasar dan alasan yang digunakan oleh penggugat untuk mengajukan gugatan terhadap Surat Keputusan Kepala. BPN tentang Penetapan Tanah Terlantar.
b. Memperoleh pengetahuan tentang dasar-dasar pertimbangan majelis hakim PTUN yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tanah terlantar.
c. Memperoleh gambaran tentang implikasi putusan PTUN tersebut terhadap pelaksanaan RA yang objeknya tanah Negara eks Tanah Terlantar

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, selanjutnya sebagai pendukung dilakukan penelitian lapangan atau studi kasus, penelitian dilakukan di Kanwil BPN Propinsi Banten, dengan pertimbangan ada 4 (empat) SK Kepala BPN RI tentang Penetapan Tanah Terlantar yang menjadi Objek Gugatan di PTUN.

Pengumpulan Data dilakukan dengan cara wawancara, observasi dan studi dokumen, kemudian di analisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu analisis data dengan menyeleksi dan memilih data yang menggambarkan sebenarnya di lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Data tersebut kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen.

a. Paradigma Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terindikasi Terlantar

Tanah tidak langsung memberikan kemakmuran, tetapi pengunaan dan pemanfaatan dalam penggarapan dan pembangunan *(development)* yang dilakukan di atas tanah tersebut-lah yang langsung memberikan kemakmuran. Istilah pembangunan merupakan terjemahan dari kata *development,* adalah kata benda netral dan digunakan dalam menjelaskan proses dan/atau usaha untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, insfrastruktur masyarakat, dan sebagainya. Namun, kata pembangunan dapat juga dimaknai sebagai salah satu *discourse,* suatu pendirian atau paham, ideologi dan/atau teori tentang perubahan sosial, seperti kapitalisme, sosialisme, dependensia, ataupun teori lain. Dalam perkembangannya pembangunan sebagai sebuah teori, akhirnya telah bergeser dan berubah menjadi suatu pendekatan dan ideologi, bahkan menjadi suatu paradigma[1] *(paradigm)* kacamata atau alat pandang dalam perubahan sosial.

Dalam ilmu sosial, menurut Habermas[2] paradigma dibedakan menjadi tiga, yaitu: *Pertama*, *instrumental knowledge* dimana ilmu pengetahuan lebih dimaksudkan sebagai alat untuk menahklukan dan mendominasi objeknya*; Kedua, hermeneutic knowledge* atau paradigma *interpretative*, ilmu pengetahuan dimaksudkan untuk memahami suatu objek secara sungguh-sungguh (eksploratif*).* Didasarkan pada tradisi filsafat *phenomenology dan hermeneutics*, yaitu biarkan fakta bicara atas nama dirinya sendiri. *Ketiga*, paradigma kritik atau *critical/emancipatory knowledge*. Ilmu pengetahuan tidak boleh dan tidak mungkin bersifat netral, akan tetapi memperjuangkan pendekatannya yang bersifat holistik, serta menghindari cara berpikir deterministik dan reduksionistik.

Pembaruan UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya yang sekarang sedang dan akan berproses merupakan sebuah keniscayaan. Upaya tersebut merupakan realisasi dari prinsip-prinsip yang terkandung dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

---

1 Paradigma diterjemahkan sebagai *"a world view, a general perspective, a way of breaking down the complexity of the real world".* Patton (1975) dalam Mansour Fakih, (2001), Runtuhnya Teori Pembangunan Dan Globalisasi, Yogyakarta, INSIST PRESS: 19.

2 Ibid: 23-29.

Kelahiran Ketetapan MPR tersebut didasarkan pada suatu keyakinan bahwa dalam pengelolaan SDA yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannnya serta menimbulkan berbagai konflik. Kondisi dan situasi tersebut terjadi dikarenakan secara realitas pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral dilahirkan dengan tidak berlandaskan pada prinsip-prinsip UUPA. Bahkan dalam perkembangannya kedudukan UUPA *didegradas*i menjadi undang-undang yang bersifat sektoral yang hanya mengatur masalah pertanahan.[3]

Prinsip-prinsip dalam Ketetapan MPR RI tersebut di atas, sejatinya telah tercermin dalam semangat utama dan prinsip UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) yang populis. Menurut Joyo Winoto prinsip-prinisp tersebut harus kita internalisasikan dalam batin, pikiran, dan proses-proses penyelenggaraan pertanahan di tanah air. [4] Sehubungan dengan hal tersebut BPN-RI menetapkan 11 agenda dan dinternasilisasikan ke dalam empat prinsip untuk diposisikan sebagai jiwa, semangat, dan acuan dari setiap kebijakan, program, dan proses pengelolaan pertanahan di seluruh tanah air. Empat prinsip tersebut adalah, bahwa Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk: 1) meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat; 2) tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah; 3) menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan dating pada sumber-sumber ekonomi masyarakat-tanah; dan 4) menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Pada masa Orde Baru, tatanan pelaksanaan pembangunan, tanah mengalami pergeseran nilai, yaitu dari tanah yang dikelola bersama, di mana tanah tidak lagi semata-mata bernilai uang menjadi asset komoditi

---

3 Sarjita, Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Era Otda (Disampaikan pada Workshop Penguatan SDM Pemkab Sleman, 11 November 2008), (Tidak dipublikasikan).

4 Joyo Winoto, (2006), Pertanahan Dan Keagrariaan Nasional (Sambutan Kepala BPN RI pada Hari Agraria Nasional 2006, 24 September 2006), Bogor, Brighten Press: 3-4

yang bisa diperdagangkan, yang memiliki nilai ekonomis, dan objek spekulasi bagi orang yang mempunyai uang banyak.[5] Tanah yang memiliki karakter sosial telah dirubah menjadi masuk dalam skema pasar tanah. Kondisi tersebut mengakibatkan hak-hak rakyat atas tanah terpangkas untuk kepentingan investor sehingga membuahkan kemiskinan dan rakyat termarjinalkan.

b. Penerapan Asas Fungsi Sosial

Pemahaman dan keyakinan akan sifat dan hakikat manusia sebagai individu dan sekaligus makluk sosial, seharusnya tetap dijaga keberadaannya. Dari sisi kaidah agama maupun kaidah sosial telah diajarkan, bahwa setiap individu memiliki hak. Pada orang lainpun terdapat hak. Bahkan sang Pencipta-pun juga memiliki hak. Kesemuannya harus dipenuhi dan diselaraskan. Bahkan penegasian atau peniadaan hak bagi salah satunya adalah kedzaliman.[6]

Sebagai individu sudah benar dan sepantasnyalah jika setiap WNI diberikan hak atas tanah (Hak Milik) maupun hak-hak yang lainnya. Namun demikian, tidaklah dibenarkan hak atas tanah tersebut dalam penggunaannnya hanya diorientasikan untuk kepentingan pribadinya (si empunya hak), tanpa memperhatikan kepentingan sosial atau lingkungannya. Dengan kata lain, menurut Sudjito, semua hak atas tanah harus mempunyai fungsi individu atau pribadi, sekaligus fungsi sosial.[7] Implementasi asas tersebut, harus dipahami secara hati-hati dan benar, agar tidak terjebak atau dipersamakan dengan paham sosialis yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah adalah fungsi sosial.

Penerapan prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial mengandung suatu maksud, bahwa pemerintah secara moral mempunyai kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara dua kepentingan yang bersifat antinomi, yaitu antara kepentingan individu di satu sisi, dan kepentingan

---

5 Ada beberapa alasan mengapa Orde Baru semakin menjauh dari UUPA, yaitu: *Pertama*, pada awal Orba ada consensus di antara pendukungnya tentang perlunya stabilitasi, rehabilitasi dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis; *Kedua,* Angkatan darat menganggap bahwa Landreform yang disponsori golongan kiri apada awal 1960-an dapat mengancam pengendaliannya atas beberapa perkebunan milik Negara; *Ketiga*, dilihat dari segi ekonomi, strategi radikal tersebut tidak menguntungkan. (Endang Suhendar dan Ifdal Kasim, (1996), Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orba, Jakarta, ELSAM: 33.).

6 Sudjito, Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Majalah Ilmiah Widya Bhumi Tahun 2007: 2.

7 Sudjito, Ibid.: 3.

masyarakat di sisi yang lain.[8] Notonagoro dalam M. Mahfud MD. menggunakan istilah bahwa untuk menyelaraskan dua kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut, maka prinsip fungsi sosial terhadap hak milik atas tanah menurut UUPA bercorak "dwitunggal".[9] Sementara Maria S.W Sumardjono menekankan bahwa hubungan atau relasi antara orang perorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah, bersifat kedwitunggalan yang tidak dapat dipisahkan. Sedangkan untuk memberi isi dan ukuran dari fungsi sosial, menurut Sunarjati Hartono, maka dalam pelaksanaan hak milik atas tanah harus memperhatikan empat asas, yaitu: 1) asas manfaat; 2) asas usaha bersama dan kekeluargaan; 3) asas demokrasi; dan 4) asas adil dan merata.[10]

Konsekuensi lebih lanjut, jika secara nyata ditemukan pelanggaran dari prinsip fungsi sosial, yaitu tanah diterlantarkan atau (ada unsur kesengajaan untuk menelantarkan) tanah, maka hak atas tanah tersebut kembali kepada hak menguasai dari negara.[11] Pernyataan lebih ekstrim lagi dikemukakan oleh Ari Sukanti Hutagalung,[12] yaitu apabila kewajiban ini diabaikan negara berwenang untuk membatalkan hak sehingga tanahnya menjadi tanah negara. Dengan demikian pemegang hak atas tanah tidak hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah yang dikuasainya tetapi juga berkewajiban menggunakan tanahnya sedemikian rupa sehingga baik secara langsung dan tidak langsung memenuhi kepentingan umum.

c. Tahapan-Tahapan Penertiban Tanah Terlantar

Tahapan-tahapan penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar,[13] yang pada

---

8 Sarjita, (2002), Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP Nomor 36 Tahun 1998 Jo. Kep. Ka. BPN No. 24 Tahun 2002), Yogyakarta, CV. Global Visindo Consultant: 1.

9 M. Mahfud MD (1998), Politik Hukum di Indonesia, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES: 186.

10 Maria S.W. Sumardjono, (2001), Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Kompas: 42.

11 Iman Sutiknjo, (1980), Proses Terjadinya UUPA, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press: 61.

12 Arie Sukanti Hutagalung , (1985), Program Redistribusi Tanah di Indonesia Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah, Jakarta, CV. Rajawali: 32.

13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor16). (Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098)

intinya membagi tahapan sebelum penetapan tanah terlantar di terbitkan, yaitu;

1) Identifikasi dan penelitian oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan oleh Panitia;[14]
2) Peringatan oleh Kepala Kantor Willayah BPN Provinsi kepada Pemegang Hak;[15]
3) Penetapan tanah terlantar oleh Kepala BPN atas usul Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi.[16]

Tahapan-tahapan dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 diperjelas dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2010 menjadi 4 (empat) bagian tahapan penertiban tanah terlantar, yaitu; *pertama,* inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar; *kedua,* identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar; *ketiga,* Peringatan terhadap pemegang hak; *keempat,* penetapan tanah terlantar.

Dari 4 (empat) bagian tahapan penertiban tanah terlantar tersebut terbagi lagi menjadi sub-sub tahapan yang harus dilakukan sebelum menyimpulkan suatu tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar, yaitu;

1) Inventarisasi tanah terlantar

   Kepala Kantor Wilayah BPN mengiventarisasi tanah terindikasi terlantar dari hasil pemantauan lapangan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, laporan dinas atau instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat atau pemegang hak.[17] Untuk kelancaran kegiatan inventarisasi, pemegang hak telah diberitahukan kewajibannya untuk melaporkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan keputusan pemberian hak atau dasar penguasaan tanah dari pejabat yang berwenang.[18] Inventarisasi tanah terindikasi terlantar dilaksanakan melalui pengumpulan data tekstual dan data spasial, yang pengelompokannya sebagaimana tersebut

14 Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010
15 Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010
16 Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010
17 Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010
18 Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

dalam format Lampiran 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010.[19]

2) Identifikasi dan penelitian

Setelah inventarisasi tanah terindikasi terlantar ditindaklanjuti dengan identifikasi dan penelitian aspek administrasi dan penelitian lapangan yang meliputi terhitung 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan sertipikatnya atau terhitung sejak berakhirnya dasar penguasaan tersebut, dan Kepala Kantor Wilayah BPN menganalisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menetapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terlantar berdasarkan pertimbangan lamanya tanah tersebut ditelantarkan dan/atau luas tanah yang terindikasi terlantar.[20] Kepala Kantor Wilayah BPN menyiapkan data dan informasi tanah terindikasi terlantar yang akan dijadikan target identifikasi dan penelitian, untuk keperluan tersebut Kepala Kantor Wilayah BPN memberitahukan secara tertulis kepada Pemegang Hak yang akan dilakukan identifikasi yang disampaikan langsung atau jika tidak dijumpai lagi sesuai alamat atau domisili, maka pemberitahuan dilakukan melalui pengumuman di Kantor Pertanahan dan pemasangan papan pengumuman di lokasi tanah yang bersangkutan.[21] Kepala Kantor Wilayah BPN membentuk Panitia C dan sekretariat Panitia C guna membantu menyiapkan data yang diperlukan dan membuat resume permasalahan tanah yang terindikasi terlantar.[22] Panitia C melakukan identifikasi dan penelitian dan memberikan saran pertimbangan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN.[23]

19 Pasal 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

20 Pasal 7 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

21 Pasal 8 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

22 Pasal 9 dan Pasal 10 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

23 Pasal 11, Pasal 12, dan Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

3) Peringatan dan Pemberitahuan

Atas hasil identifikasi dan penelitian dari Panitia C Kepala Kantor Wilayah BPN memberitahukan kepada pemegang hak sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama, kedua dan ketiga masing-masing dalam jangka waktu 1 (satu) bulan.[24] Pemegang Hak diberikan kesempatan untuk melakukan tindakan konkret yaitu mengusahakan tanahnya sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, mengajukan permohonan perubahan hak dalam hal tanah yang digunakan tidak sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya, mengajukan permohonan hak untuk dasar penguasaan atas tanah mengusahakan, menggunakan atau memanfaatkan tanahnya sesuai ijin dari pejabat yang berwenang, dalam masa peringatan pertama, kedua, ketiga mana, Pemegang Hak wajib menyampaikan laporan kemajuan dan pemanfaatan tanah kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan tembusan Kepala Kantor Pertanahan.[25]

4) Penetapan tanah terlantar ;

Kepala Kantor Wilayah BPN mengusulkan kepada Kepala BPN apabila Pemegang Hak tidak mematuhi peringatan ketiga dan tanah yang diusulkan tersebut dinyatakan dalam keadaan *status quo* dan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum atas tanah dimaksud, dan kemudian Kepala BPN menetapkan keputusan penetapan tanah terlantar tersebut.[26] Keputusan penetapan tanah terlantar diberikan sesuai persentase luas tanah yang ditelantarkan, dan tanah negara bekas tanah terlantar dikuasai langsung oleh negara.[27] Berdasarkan keputusan penetapan tanah terlantar, Kepala Kantor Pertanahan wajib mencoret sertipikat hak atas tanah dan/atau sertipikat dari daftar umum dan daftar isian lainnya dalam tata usaha

24 Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RepublikIndonesia Nomor 4 Tahun 2010

25 Pasal 15 dan 16 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

26 Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

27 Pasal 20, Pasal 21 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

pendaftaran tanah, dan mengumumkan di surat kabar 1 (satu) kali dalam waktu sebulan setelah dikeluarkannya keputusan Kepala BPN yang menyatakan sertipikat tersebut tidak berlaku.[28] Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dalam jangka waktu paling lama 1 (satu*)* bulan sejak ditetapkan wajib dikosongkan oleh Pemegang Hak dan apabila tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka benda-benda di atasnya dikuasai langsung oleh negara.[29]

d. Pendayagunaan Tanah Terlantar

Terhadap tanah negara bekas tanah terlantar, didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma Agraria[30] dan Program Strategis Negara serta untuk Cadangan Negara lainnya. Sedangkan *penataan asset* dan p*enataan akses* (*Acces Reform)*[31] masyarakat terhadap tanah Negara bekas tanah terlantar dilakukan melalui distribusi dan redistribusi tanah negara.

## B. Analisis Putusan tentang Penetapan Tanah Terlantar di Propinsi Banten (putusan Nomor 13/G/2012/PTUN-SRG)

Dalam sengketa Tata Usaha Negara antara PT Pasetran Wanarattindo melawan BPN yang kemudian PTUN menjatuhkan putusan Nomor 16/G/2012/PTUN-SRG dan PT. Pondok kalimaya putih Melawan BPN, kemudian PTUN menjatuhkan putusan Nomor 13/G/2012/PTUN-

28 Pasal 22 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

29 Pasal 23 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

30 Reforma Agraria merupakan suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. RA ini bertujuan untuk menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agrarian *(walfare);* menata kehidupan masyarakat yang lebih baik berkeadilan *(equity),* meningkatkan keberlanjutan (*sustainability)* sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dan penggunaan/pemanfaatan tanah dan factor-faktor produksi lainya secara optimal *(efficiency);* penyelesaian sengketa tanah *(harmony)* kemasyarakatan. (Joyo Winoto, (2007), Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional RI.)

31 Antara lain dilakukan melalui penyediaan infrastruktur dan sarana produksi, pembinaan dan bimbingan teknis kepada penerima manfaat, dukungan permodalan, distribusi dan pemasaran hasil serta dukungan lainya. (Sarjita, Opcit.: 8).

SRG. Dalam Putusan PTUN tersebut menyatakan batal dan mewajibkan mencabut keempat SK Ka BPN.

**Tabel. 1**

**Penetapan Tanah Terlantar di Propinsi Banten**

| No | Nama badan hukum | No HGB | Lokasi | Luas | No SK |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | PT. Pondok kalimaya putih | 23 | Kab. Serang | 43,59 ha | 1/PTT-HGB/BPN RI/2012 |
| 2 | PT. Pondok kalimaya putih | 24 | Kab. Serang | 189,6 ha | 2/PTT-HGB/BPN RI/2012 |
| 3 | PT. Pondok kalimaya putih | 22 | Kab. Serang | 2,45 ha | 3/PTT-HGB/BPN RI/2012 |
| 4 | PT. Pasetran wanarattindo | 4 | Kota Cilegon | 66,4 ha | 4/PTT-HGB/BPN RI/2012 |

Berpedoman pada tahapan-tahapan-tahapan yang diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2010 dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2010 terlihat hal-hal teknis administratif dalam penetapan penertiban tanah terlantar tidak dilakukan, sehingga oleh PTUN berkesimpulan dari segi prosedur/formal, terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi.

1. Putusaan Sengketa Tata Usaha Negara Nomor: 13/G/2012/PTUN-SRG

   Dewanto Kurniawan, selaku Direktur Utama PT. Pondok Kalimaya Putih (sebagai pengugat) melawan Kepala BPN RI (sebagai tergugat I) dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang (sebagai tergugat II). Dan sebagai Objek Perkara adalah:

   a) SK Kepala BPN Nomor 1/PTT-HGB/BPN RI/2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Tanah HGB Nomor 23 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih;
   b) SK Kepala BPN Nomor 2/PTT-HGB/BPN RI/2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Tanah HGB Nomor 24 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih;

c) SK Kepala BPN Nomor 3/PTT-HGB/BPN RI/2012 tentang Penetapan Tanah Terlantar Atas Tanah HGB Nomor 22 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih;

d) Surat Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang Nomor 96/300.7.36.04/II/2012 tanggal 24 Pebruari 2012 Perihal Pemberitahuan Hapusnya Hak Atas Tanah atas Sertipikat HGB Nomor 23, 24, 22/Cikoneng atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih.

2. Dasar dan Alasan-Alasan Penggugat

a) PT. Pondok Kalimaya Putih adalah perusahaan yang bergerak di bidang usaha jasa Akomodasi dan Jasa Rekreasi dan Hiburan tengah merintis usaha untuk membangun Tempat Rekreasi dan Hiburan serta pembangunan rumah peristirahatan di Pulau Sangiang, dan telah mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman RI dengan SK Nomor C2-6418.HT.01.01 tertanggal 9 Oktober 1985.

b) Pada tanggal 7 Pebruari 1994 telah mengajukan permohonan HGB kepada Badan Pertanahan Nasional Cq. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Barat (Sekarang Provinsi Banten) di atas tanah Hak Milik dan Hak Milik Adat yang telah dibebaskan dari Penduduk/Pemilik, kemudian terbitsertipikat masing-masing Nomor: 1) Sertipikat HGB Nomor 21 seluas 24.500 M2; 2) Sertipikat HGB Nomor 22 seluas 122.00 M2; 3) Sertipikat HGB Nomor 23 seluas 435.9000 M2; 4) Sertipikat HGB Nomor 24 seluas 1.896.000 M2. Berarkhir Jangka waktu berlakunya pada tanggal 9 Maret 2024.

c) Sejak tahun 1994 PT. Pondok Kalimaya Putih sudah melakukan pembangunan sarana dan prasarana wisata di Pulau Sangiang yaitu pembangunan Pelabuhan Marina di Pulau Sangiang, pembelian kapal penumpang, membangun mess/tempat peristirahatan, membangun tanggul-tanggul penahan rob gelombang pasang laut serta membuat kolam pemandian alam.

d) Pada Tahun 1997-1998 terjadi krisis moneter adanya perselisihan antara pemegang saham, dan adanya tuduhan Pengrusakan Lingkungan Hidup dan sampai ke Pengadilan dengan Register

Perkara Nomor 158/Pid.B/2005/PN.Srg, maka pembangunan terkendala untuk sementara.

e) Pada awal Agustus 2010 Penggugat telah menerima Surat dari H. Muh Eddy Gozali (Direktur I PT Pondok Kalimaya Putih sekaligus sebagai Pemegang Saham PT yang bersangkutan) dengan Surat Nomor 008/EG-PKT/VII/2010 tertanggal 23 Juli 2010, Perihal Tanggapan atas Surat Nomor 1000/16-36/VII/2010 tertanggal 9 Juli 2010 yang ditujukan kepada Kakanwil BPN Provinsi Banten. Perihal Pemberitahuan ke 2 tentang Rencana Pelaksanaan Identifikasi dan Penelitian Lapangan di Pulau Sangiang;

f) Mengingat Muh. Eddy Gozaliy tidak memberikan tanggapan terhadap surat Penggugat tersebut, maka Penggugat telah mengirim surat kepada Kakanwil BPN Provinsi Banten yang pada intinya penggugat beralasan: 1) Penggugat belum pernah menerima kedua surat Kakanwil BPN Provinsi Banten baik Surat Nomor 1000/16-36/VII/2010 maupun Surat Nomor 941/16-46/VI/2010; 2) Penggugat baru mengetahui Surat pemberitahuan Kedua dari Kakanwil BPN Provinsi Banten setelah ada surat tanggapan Sdr. Muh Gozaly;

g) Alamat Surat dari Kakanwil BPN Provinsi ke PT. Pondok Kalimaya Putih adalah Jalan Green Garden Blok I-9 No. 37-40 Jakarta Barat 11520; Terhadap alamat tersebut tidak dikenal/pindah alamat. Sehingga Penggugat minta waktu untuk menjelaskan duduk persoalannya kepada Kakanwil BPN Provinsi Banten.

h) Sehubungan dengan pengiriman surat yang dikembalikan, karena alamat tidak jelas, maka Kakanwil BPN Provinsi Banten mengajukan permohonan ke Kementerian Hukum dan HAM. Jakarta;

i) Sambil menunggu surat jawaban dari Kementerian Hukum dan HAM Jakarta, Kakanwil BPN Provinsi Banten menyampaikan Surat Peringatan Tertulis kepada Penggugat, pada intinya menyampaikan Peringatan I, II, III. Masing-masing surat tersebut ditembuskan kepada Ketua PTUN Jakarta, Ketua

PTUN Banten, Ketua PTUN Bandung, Ketua Pengadilan Negeri Serang, dan Pimpinan BI Wilayah Banten.

j) Penggugat berdalih bahwa PT. Pondok Kalimaya Putih belum pernah menerima Peringatan I, II, dan III dan belum pernah diberikan kesempatan untuk membela diri, sehingga penggugat mohon dapat menjelaskan persoalannya kepada Kakanwil BPN Provinsi Banten.

k) Penggugat menerima pemberitahuan pada tanggal 28 Pebruari 2012 dari Tergugat II dengan Nomor 96/300.7.36.04/II/2012 tertanggal 24 Pebruari 2012 perihal pemberitahuan Hapusnya HGB atas Sertipikat HGB Nomor 23, 24, 22/Desa Cikoneng Atas Nama PT. Pondok Kalimaya Putih, serta mencoret dalam daftar umum dan daftar isian lainnya dalam Tata Usaha Pendaftaran Tanah.

Menurut pengugat, dasar hukum gugatan seperti uraian tersebut diatas bertentangan dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b UU Nomor 5 Tahun 1986 *Jo* UU Nomor 9 Tahun 2004, yaitu, *pertama* Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *kedua,* Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Peraturan Perundang-undangan dimaksud antara lain: 1) Pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepostisme; 2) Pasal 1 ayat (6) tentang pengertian tanah terlantar, PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar; 3) Pasal 7 ayat (1) huruf c Pasal 7 ayat (3) dan Pasal 8 ayat (2) huruf c Pasal 8 ayat 3-4 tentang Kegiatan Identifikasi dari Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban Tanah terlantar; sehingga Peringatan I, II, III menjadi cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum;

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Serang (tergugat II) dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Banten (tergugat I) yang tidak memberikan kesempatan kepada Penggugat untuk melakukan pembelaan diri dengan cara menjelaskan persoalan yang terjadi

merupakan tindakan sewenang-wenang (abuse of power), yang melanggar asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, khususnya asas pemberian alasan dan asas kecermatan. Bertentangan dengan Pasal 3 angka 1 dan penjelasan Angka 3 angka 1 UU Nomor 28 Tahun 1999.

3. Pertimbangan Hukum Majelis Hakim PTUN

Telah terungkap fakta hukum dan sekaligus pengadilan memberikan peniliaian atas fakta hukum:

a) Dalam tahapan inventarisasi, Kakanwil BPN Provinsi Banten dalam menginventarisasikan tanah HGB Nomor 23, 24, 22 atas nama PT. Pondok Kalimaya Putih tidak berdasarkan laporan Kepala Kantor Pertanahan Kota Serang, laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat atau pemegang hak;
b) Laporan hasil idetifikasi dan penelitian dengan format lampiran 3 Peraturan Ka BPN Nomor 4 juga tidak dilakukan;
c) Tahap identifikasi berdasarkan bukti yang ada dilakukan tanggal 17 Mei 2010– 20 Mei 2010, pada hal sesuai tahapan yang sah ditentukan identifikasi dan penelitian baru dapat dilakukan setelah tahapan inventarisasi tanah terlantar selesai dilaksanakan;
d) Formatnya telah ditentukan dalam Pasal 1 Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 tentang pengumpulan data tekstual, dan tanggal keputusan pemberian hak atas tanah, serta data spasial tanah terindikasi terlantar tidak dapat dibuktikan;
e) Tidak ditemukan alat bukti terkait dengan pelaksanaan tahapan identifikasi dan penelitian serta analisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menerapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah terindikasi terlantar, termasuk luas tanahnya.
f) Tidak ketemukan laporan hasil pelaksanaan tahapan identifikasi dan penelitian serta analisis hasil inventarisasi untuk menyusun dan menerapkan target yang akan dilakukan identifikasi dan penelitiahn terhadap tanah terindikasi terlantar, termasuk luas tanahnya.
g) Dari fakta hukum dan penilaian fakta hukum tersebut, berkesimpulan bahwa prosedur/formal, terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi oleh tergugat I sebelum

mengeluarkan Keputusan TUN yang disengketakan, yaitu pada tahapan inventarisasi, tidak analisis hasil inventarisasi sehingga tidak dapat diperoleh informasi yang lengkap dan utuh untuk pengambilan keuptudsan dalam rangka menerbitkan Keputusan TUN yang menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara ini.

h) Oleh karena itu, Keputusan tergugat I harus dinyatakan cacat yuridis menurut hukum dan harus dinyatakan batal.

## C. Analisis Putusan tentang Penetapan Tanah Terlantar di Propinsi Banten (putusan Nomor 16/G/2012/PTUN-SRG)

1. Putusaan Sengketa Tata Usaha Negara Nomor: 13/G/2012/PTUN-SRG

   Para Pihak dalam Perkara Sengketa Tata Usaha Negara adalah Sdr. Nona Ho Hariaty selaku Direktur dari PT. Pasetran Wanarattindo (sebagai pengugat), melawan Kepala BPN RI (sebagai tergugat I) dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Cilegon (sebagai tergugat II). Dengan Objek Sengketa:

   a) Surat Keputusan Kepala BPN RI Nomor 4/PTT-HGB/BPN-RI/2012 tertanggal 18 Januari 2012 tentang Penetapan Tanah terlantar Atas Tanah HGB Nomor 4 Atas Nama PT. Pasetran Menarattindo yang terletak di Kelurahan Kepuh Kecamatan Ciwandan Kota Cilegon Provinsi Banten.;
   b) Pengumuman Kepala Kantor Pertanahan kota Cilegon Nomor 162/Peng-36.72/IV/2012 tertanggal 10 April 2012.

2. Dasar dan Alasan-Alasan Penggugat

   a) Penggugat baru mengetahui objek sengketa yang diterbitkan oleh tergugat I setidaknya pada tanggal 18 Pebruiari 2012 berdasarkan surat Nomor 77/300-36.72/II/2012, dan objek sengketa yang diterbitkan oleh tergugat II pada tangal 12 April 2012 berdasarkan Pengumuman Kantor Pertanahan Kota Cilegon Nomor 162-36.72/IV/2012 tertanggal 10 April 2012 tentang Penarikan dan pernyataan tidak sah Sertipikat HGB Nomor 4 atas nama PT. Pasetran Menarattindo;

b) PT. Pasetran Menarattindo dahulu bernama PT. Tunas Rimba Pusaka Rattan adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 10 Tanggal 16 Juni 1987;
c) PT. Tunas Rimba Pusaka Rattan mengalami perubahan menjadi PT, Pasetran Menarattindo berdasarakan Akta Notaris Nomor 54 tentang Pembetulan tanggal 28 September 1988;
d) Penggugat memperoleh tanah dengan cara membeli dari PT. Proppelat seluas 664.000 M2. Dengan hargga Rp. 6.800.000.000,- sebagaimana tertuang dalam Akta Jual Beli Nomor 0016/1/Jb/CWD/1993;
e) Objek sengketa pernah dijaminkan di PT. ANZ Panin Bank Tahun 1997 dan kredit lunas baru tahun 2005;
f) Sertipikat HGB Nomor 4 berarkhir pada tanggal 11 Oktober 2011 dan Penggugat telah mengajukan perpanjangan kepada tergugat I melalui tergugat II, tetapi ditolak dengan alasan tanah terindikasi terlantar;
g) Sementara di lapangan atau diatas tanah banyak pihak melakukan penambangan secara liar dan penggugat sudah melaporkan hal tersebut kepada Pemerintah daerah da Kota Cilegon;
h) Objek gugatan yang diterbitkan oleh Tergugat I dan Tergugat II yang menyatakan tanah sebagai tanah terlantar diatur secara khusus dengan PP Nomor 11 Tahun 2010, Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 dan Perkaban Nomor 5 Tahun 2011;

Berdasarkan uraian ditas dasar hukum Penggugat mengajukan gugatan merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2004, yaitu: huruf a: Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Huruf b: Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Maka dari itu pengugat beralasan

a) Para tergugat telah salah dan keliru dalam menerapkan pengertian tanah terlantar serta menafsirkan secara sempit arti tanah terlantar atas objek sengketa;

b) Tanah objek sengketa, awalnya bukan merupakan tanah negara murni, tetapi berasal dari tanah hak milik adat, namun berubah menjadi HGB, dikarenakan pembelianya adalah Perusahaan (PT. Propelat);
c) Penggugat telah mengusahakan tanah objek sengketa tidak dengan sengaja menelantarkan, bahkan untuk mengusahakan agar optimal penggunaannya dijadikan jaminan kredit di PT. ANZ Panin Bank, kredit lunas pada tahun 2005 kemudian dimohonkan ijin Pertambangan ke Pemerintah Kota Cilegon;
d) Dengan demikian tergugat I dan II telah melakukan pencabutan hak dengan dalih tanah terlantar, dengan alasan kepentingan negara dan bangsa. Sehingga bertentangan ketentuan Pasal 40 Jo. 18 UUPA, Pasal 7 ayat 1c, h, i, PP Nomor 11 Tahun 2010, dan Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 Pasal 8 ayat (2) huruf c;
e) Penggugat tidak pernah diberitahu atau informasikan tentang kegiatan tergugat I dan tergugat II pada tahap identifikasi maupun penelitian bahkan persidangan Panitia C, yang berakibat Panitia C tidak memperoleh informasi yang akurat dari penggugat;
f) Surat Peringatan I, II,III masing-masing Nomor 1079/16-36/VII/2010 tertanggal 23 Juli 2010, Nomor 1192/500-36/VIII/2010 tertanggal 20 Agustus 2010, Nomor `301-1/500-36/IX/2010 tertanggal 20 September 2010 tidak dilakukan secara hati-hati dan tidak cermat karena Peringatan Pertama dikeluarkan pada tanggal 23 Juli 2010, seharusnya Peringatan II pada tanggal 23 Agustus 2010, ternyata dari dokumen yang ada Surat Peringatan ke II dikeluarkan pada tanggal 20 Agustu 2010, berarti kurang dari 1 bulan;
g) Surat Peringatan I, II, dan III tidak pernah diterima oleh Penggugat, sehingga tidak mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan terhadap tanah objek sengketa;
h) Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka tergugat I dan II telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, sehingga objek sengketa ini patut untuk dibatalkan atau dinyatakan tidak sah;

i) Penggugat telah mengajukan perpanjangan Sertipikat HGB No. 4/Kepuh ternyata di campuradukan antara pendaftaran tanah dengan Tanah terindikasi terlantar adalah merupakan tindakan kesewenang-wenangan;

3. Pertimbangan Hukum Majelis Hakim PTUN

a) Kakanwil BPN Provinsi Banten dalam menginventarisasikan tanah HGB Nomor 4 atas anama PT. Pasetran Menarattindo adalah tidak berdasarkan laporan Kepala Kantor Pertanahan, laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat atau pemegang hak. Adanya hanya Keputusan Kakanwil BPN Provinsi Banten Nomor 01/Kep-36.17/II/2010 tanggal 8 Pebruari 2010 tentang Penetapan Lokasi Kegiatan Sertipikasi HAT Usaha Mikro dan Kecil, dan Sertipikat Tanah Nelayan dan Usaha Penangkapan Ikan Skala Kecil, Penertiban Tanah terlantar, Inventarisasi Tanah negara terindikasi terlantar bukan Hak Kanwil BPN Provinsi Banten TA 2010, bukan ditambahkan pada kegiatan sertipikat HAT UMK.

b) Tahapan identifikasi tertanggal 18 Juni 2010 dan tertanggal 30 Juni 2010, ternyata tahapan identifikasi dan penelitian sudah dilakukan dari tanggal 22 -25 Juni 2010, padahal sesuai prosedur tahapan yang telah dilakukan, diidentifikasi dan penelitian baru dapat dilakukan setelah tahapan inventarisasi tanah terlantar selesai dilaksanakan.

c) Tidak diperoleh 1 (satu) pun alat bukti surat yang membuktikan tentang laporan hasil identifikasi dan penelitian dengan formal lampiran 3 Perkaban Nomor 4 Tahun 2010, sehingga akan diperoleh kesimpulan yang utuh dari aspek administrasi, lapangan dan yuridis.

d) Persidangan Panitia C tanggal 29 Juni 2010, akan tetapi pada tanggal yang telah ditentukan tersebut Panitia C tidak melakukan persidangan sebagaimana telah ditentukan. Sebaliknya yang terjadi pada tanggal 29 Juni 2010 tersebut Kakanwil BPN melalui Surat Nomor 1960/22-500/VI/2010 mengirim pemberitahuan kepada Kakanwil BPN seluruh

Indonesia perihal alamat Pemegang Hak tidak diketahui dalam Penertiban Tanah Terlantar.

e) Dalam Tahapan Peringatan dan Pemberitahuan. Ketidakjelasan alamat pemegang hak atas tanah tidak dapat dijadikan alasan bagi tergugat I untuk memberikan peringatan dan pemberitahuan atas hasil identifikasi dan penelitian, karena ketentuan Pasal 14 Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 secara formal maupun materiial bersifat wajib dilaksanakan oleh Kakaknwil BPN Provinsi. Mekanisme jika tidak lagi sesuai alamat atau domisili pemegang hak secara mutandis dapat diterapkan ketentuan Pasal 8 ayat (5) Perkaban Nomor 4 Tahun 2010.

f) Dari fakta hukum dan penilaian fakta hukum tersebut, berkesimpulan bahwa prosedur/formal, terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi oleh tergugat I sebelum mengeluarkan Keputusan TUN yang disengketakan, yaitu pada tahapan inventarisasi, tidak analisis hasil inventarisasi sehingga tidak dapat diperoleh informasi yang lengkap dan utuh untuk pengambilan keputusan dalam rangka menerbitkan Keputusan TUN yang menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara ini.

g) Oleh karena itu, keputusan tergugat I harus dinyatakan cacat yuridis menurut hukum dan harus dinyatakan batal.

## D. Penutup

### 1. Kesimpulan

Beberapa faktor gagalnya penertiban tanah terlantar di Provinsi Banten, *pertama,* terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi dalam penertiban tanah terlantar; *kedua,* faktor sumber daya manusia, baik dari segi kualitas maunpun kualitas; *ketiga,* belum didukung dana yang cukup.

Faktor gagalnya penertiban tanah terlantar kemudian di Indentifikasi Hambatan, Kendala dan Masalah berdasarkan Putusan PTUN: a). Surat Pemberitahuan kepada Badan Hukum Pemegang Hak tidak sampai dan kembali, disebabkan pindah alamat atau alamat tidak diketahui; b). Identifikasi dan Penelitian tanah tidak dihadiri oleh Badan Hukum Pemegang Hak; c). Kesulitan menyampaikan peringatan I,II dan III kepada Badan Hukum Pemegang Hak bagi yang tidak diketahui

alamatnya; d). Terlambat memperoleh data tekstual dan data spasial pada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota; e) Kesulitan identifikasi dan penelitian tanah bagi Badan Hukum Pemegang Hak yang penguasaan tanahnya berdasarkan atas ijin lokasi sebagai DPAT ( Dasar Penguasaan Atas Tanah); f). Kesulitan mengetahui penyebab tanah ditelantarkan; g). Kesulitan menetapkan luasan tanah dan batas-batas tanah terindikasi terlantar bagi tanah yang dikuasai Badan Hukum Pemegang Hak berdasarkan Ijin lokasi sebagai DPAT

Berdasarkan permasalahan dan tujuan penelitian dapat di simpulkan: *Pertama,* dasar hukum atau alasan penggugat adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik; K*edua,* pertimbang hukum Majelis Hakim PTUN berkesimpulan dari segi prosedural/formal, terdapat tahapan-tahapan yang tidak dipatuhi, dan terbukti mengandung cacat yuridis. Oleh karena Keputusan Tata Usaha Negara yang di persengketakan menandung cacat yuridis dari segi prosedur formal, maka pengujian dari segi subtansi/material tidak perlu di pertimbangkan lagi; *Ketiga,* secara psikologis dengan adanya gugatan di PTUN terhadap aparatur pelaksana di lingkungan BPN RI, akan mempengaruhi kinerja dalam rangka pelaksanaan Reforma Agraria.

## 2. Saran/rekomendasi

a) Perlu dilakukan kajian ulang terhadap pasal-pasal krusial pada Perkaban Nomor 4 Tahun 2010 sebagai peraturan pelaksanaan PP Nomor 11 Tahun 2010 terkait fungsi koordinasi dengan instansi lain di luar BPN RI;

b) Perlu dilakukan sosialisasi secara berkelanjutan bagi semua pihak terkait, khususnya bagi aparat penegak hukum khususnya Hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa TUN, aparat BPN RI bidang Pemberdayaan Masyarakat, masyarakat dan sarana prasarana untuk mempersamakan persepsi dalam rangka penguatan pelaksanaan Reforma Agraria

c) Perlu dialokasikan anggaran yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tahapan-tahapan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terindikasi terlantar.

## Daftar Pustaka


Anonim, (2007), Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota, Bandung, Fokus Media

Arie Sukanti Hutagalung , (1985), Program Redistribusi Tanah Di Indonesia Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah Dan Pemilikan Tanah, Jakarta, CV. Rajawali

Endang Suhendar dan Ifdal Kasim, (1996), Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orba, Jakarta, ELSAM

Iman Sutiknjo, (1980), Proses Terjadinya UUPA, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press

Joyo Winoto, (2006), Pertanahan Dan Keagrariaan Nasional (Sambutan Kepala BPN RI pada Hari Agraria Nasional 2006 (24 September 2006), Bogor, Brighten Press

Joyo Winoto, (2007), Reforma Agraria Mandat Politik Konstitusi Dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, Jakarta, Badan Pertanahan Nasional RI

Mansour Fakih, (2001), Runtuhnya Teori Pembangunan Dan Globalisasi, Yogyakarta, INSIST PRESS

Maria S.W. Sumardjono, (2001), Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi, Jakarta, Kompas:

M. Mahfud MD (1998), Politik Hukum Di Indonesia, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES:

Sarjita, (2002), Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (PP Nomor 36 Tahun 1998 Jo. Kep. Ka. BPN No. 24 Tahun 2002), Yogyakarta, CV. Global Visindo Consultant

----------, (2005), Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah, Yogyakarta, Tugujogja Pustaka

----------, (2008), Penyelesaian Sengketa Pertanahan Dalam Era Otda (Disampaikan pada Workshop Penguatan SDM Pemkab Sleman, 11 November 2008), (Tidak dipublikasikan).

----------,, (2009), Tantangam RA Di Kawasan Timur Indonesia (Makalah disampaikan pada Seminar Lingkar Belajar RA (LIBRA) Kerjasama STPN-Fakultas Ekonomi Universitas Satya Wacana Salatiga, 4 Mei 2009 (Tidak dipublikasikan).

Sudjito, Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Majalah Ilmiah Widya Bhumi September Tahun 2007

Suhariningsih, (2009), Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban, , Jakarta, Prestasi Pustaka.

Yusriyadi, (2006), Paradgma Sosiologis Dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum Dan Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Sosiologi hukum FH Universitas Diponegoro, Semarang, 18 Pebruari 2006):