

LAPORAN PENELITIAN

ENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR PT.
PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG



TIM PENELITI

DIAN ARIES MUJIBURRAHMAN, SPdI, M.H.

WESTI UTAMI, S.Si., M.Sc.

SUGIHARTO

KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA

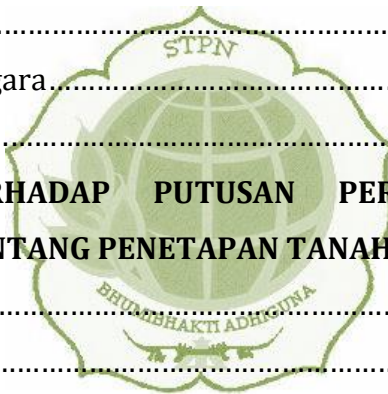
2015

**PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH
TERLANTAR PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG**

**PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH
TERLANTAR PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG**

DAFTAR ISI
LAPORAN PENELITIAN PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR
PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG

NO	KETERANGAN	HALAMAN
1	BAB I PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Rumusan Masalah.....	6
	C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
	D. Metode Penelitian.....	8
2	BAB II LANDASAN TEORI	
	A. Tanah Terlantar.....	12
	B. Sengketa Tata Usaha Negara.....	16
	C. Peran Serta Masyarakat.....	22
3	BAB III KAJIAN TERHADAP PUTUSAN PERKARA NOMOR 25/G/2013/PTUN.JKT TENTANG PENETAPAN TANAH TERLANTAR	
	A. Posisi Kasus.....	24
	B. Riwayat Tanah	27
	C. Analisis Kasus.....	29
4	BAB IV PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR PT. PERUSAHAAN PERKEBUNAN TRATAK	
	A. Sejarah Perkebunan Kabupaten Batang.....	38
	B. Penetapan Tanah Terlantar Di Batang.....	42
	C. Peran Omah Tani Batang Dalam Penertiban dan Pendayagunaan Penetapan Tanah Terlantar.....	43
	D. Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara Bekas Tanah Terlantar Melalui Reforma Agraria.....	57
	E. Skema Pemberian Hak Atas Tanah Terhadap Pendayagunaan Tanah Bekas Tanah Terlantar.....	59
5	KESIMPULAN DAN SARAN	65
6	BAB V DAFTAR PUSTAKA	67



DAFTAR TABEL
LAPORAN PENELITIAN PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR
PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG

NO	KETERANGAN	HALAMAN
Tabel I.1	11 Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar	4
Tabel I.2	Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama	5
Tabel IV.1	Eks Perkebunan Asing di Daerah Batang	40
Tabel IV.2	Daftar Perkebunan Besar di Kabupaten Batang, 2006	41
Tabel IV.3	Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Terlantar di Kabupaten Batang Periode (Februari 2008 s/d Mei 2011)	42

DAFTAR GAMBAR
LAPORAN PENELITIAN PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR
PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG

NO	KETERANGAN	HALAMAN
Gambar IV.1	Hasil Panen Pemanfaatan Tanah Terlantar oleh Petani	52
Gambar IV.2	<i>Siteplan</i> Pendayagunaan Tanah Terlantar	56
Gambar IV.3	Kelebihan dan Kelemahan Pemberian Sertipikat Hak Milik a.n Individu Kepada Penerima Redistribusi Tanah Bekas Tanah Terlantar	58



DAFTAR LAMPIRAN
LAPORAN PENELITIAN PENETAPAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR
PT. PERKEBUNAN TRATAK DI BATANG

NO	KETERANGAN
Lampiran 1	Surat Keputusan Nomor 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar
Lampiran 2	Foto Penggunaan Tanah Terlantar PT. Perusahaan Perkebunan Tratak
Lampiran 3	Surat Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4642/23.3/XII/2014



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi adalah norma dasar tertinggi dalam suatu negara yang bisa menggambarkan sistem hukum, politik, ekonomi dan sosial suatu negara. Konstitusi sebagai sistem ekonomi yang dikenal sebagai “konstitusi ekonomi”.¹ Sebagai konstitusi ekonomi,² UUD 1945 mengatur norma-norma dasar soal perekonomian, termasuk di dalamnya persoalan pengelolaan sumberdaya alam. Ketentuan yang paling sering dirujuk dalam memahami norma konstitusi terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam adalah Pasal 33 UUD 1945. Di dalam Pasal 33 UUD 1945 ditemukan bagaimana nilai-nilai, cara serta tujuan dari penguasaan negara dalam pengelolaan sumberdaya alam.

Penguasaan negara ditafsirkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria,³ Hak Menguasai Negara Atas Tanah adalah sebutan yang diberikan oleh Undang-undang Pokok Agraria kepada lembaga hukum dalam hubungan hukum kongkret antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UU No. 5 Tahun 1960.⁴

Penafsiran hak menguasai negara terhadap pasal 33 UUD 1945 juga dielaborasi dalam beberapa putusan mahkamah konstitusi,⁵ menafsirkan “hak menguasai negara” bukan dalam arti negara memiliki, tetapi dalam pengertian rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.

²Menurut Hikmahanto Juwana mengemukakan berbagai perundangan yang berkaitan dengan bidang ekonomi yaitu antara lain Undang-undang: Pasar Modal, Hak Tanggungan, Persaingan Usaha, Perlindungan Konsumen, Ketenagalistrikan, Minyak dan Gas Bumi, Ketenagakerjaan, Kepailitan, Perbankan, Jasa konstruksi, Bank Indonesia, Lalu Lintas Devisa, Arbitrase, Telekomunikasi, Fidusia, Rahasia Dagang, Desain Industri, Merek, Paten, Pencucian Uang. Lihat Hikmahanto Juwana “*Politik Hukum UU Ekonomi di Indonesia*” didalam Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, No. 2-Tahun 2004, Jakarta, hlm. 52-65.

³ Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

⁴ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Penerbit Djambatan, 1995, hlm.268

⁵Mahkamah Konstitusi menjabarkan konsepsi hak menguasai negara dalam pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,

Hak menguasai negara dalam prakteknya banyak didelegasikan kepada pemerintah Pusat dan daerah atau lembaga bentukan pemerintah, hal ini kemudian menjadi polemik atas hak menguasai negara, terlalu mudahnya hak menguasai negara didelegasikan dianggap mendegradasi kekuasaan pemerintah, apalagi terkait mengeluarkan berbagai izin penguasaai dan pemanfaatan sumber daya alam, hak menguasai negara juga melahirkan undang-undang sektoral.⁶

Penguasaan tanah oleh negara dalam konteks diatas adalah penguasaan yang otoritasnya menimbulkan tanggungjawab bagi negara, yaitu penguasaan tanah tersebut harus digunakan untuk menciptakan kemakmuran rakyat. Dengan perkataan lain hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab.⁷

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. "*Sesuatu*" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.⁸

Dalam ketentuan Pasal 15 UU No. 5 Tahun 1960 ditegaskan bahwa: "memelihara tanah, termaksud menambah kesuburannya serta mencegah kerusakan adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah". Konsekuensi hukum dengan tidak dipergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga tidak memberikan manfaat dan kebahagiaan bagi masyarakat dan negara, jika ditinjau dalam perspektif hukum tanah nasional dikategorikan sebagai tanah yang diterlantarkan, dimana pengertian "diterlantarkan". Selanjutnya hak atas tanah tersebut menjadi hapus sesuai diatur dalam Pasal 34 huruf e UU No. 5 Tahun 1960 yang menegaskan: "Hak guna usaha hapus karena diterlantarkan".

Mekanisme pengaturan tanah terlantar oleh Pemerintah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam ketentuan Pasal 2 telah ditegaskan: "Obyek

⁶Ibid, hlm . Lihat juga Pandangan kritis tentang "kewenangan" pengelolaan sumber daya alam antara kepentingan elit lokal/daerah, korporasi dan pemerintah pusat. Yance Arizona, *Karakter Peraturan Daerah Sumber Daya Alam: Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan* (Jakarta:HuMa)

⁷ Aslan Noor, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 2006, hlm. 85

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 24

penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.”.

Berdasarkan data Penetapan tanah terlantar oleh BPN, dari 459 obyek penertiban tanah terindikasi terlantar yang sudah dilakukan tahapan penertiban sebanyak 285 obyek (62,09%). Sampai dengan tahun 2012 diajukan sebanyak 94 SK dan yang telah ditetapkan sebanyak 80 SK (85,11%) atau seluas 54.123,2436 Ha. Namun dari 80 Surat Keputusan tersebut, sebanyak 11 SK digugat di pengadilan (seluas 34.368 Ha).⁹

Sebanyak 11 SK digugat di pengadilan, 10 (sepuluh) diantaranya Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar dibatalkan dan dicabut oleh pengadilan tata usaha negara. Hanya 1 (satu) SK yang dimenangkan oleh pengadilan tata usaha negara. Berikut data dituangkan dalam tabel.

Tabel I.1

11 Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar

Pemegang Hak		Nomor Hak	Kota/ Kab	Luas asal (Ha)	Luas Ditelantarkan (Ha)
1	2	3	4	5	
Provinsi Banten					
1	PT. Pondok Kalimaya Putih	HGB 22	Serang	2,4500	2,4500
2	PT. Pondok Kalimaya Putih	HGB 23	Serang	43,5900	43,5900
3	PT. Pondok Kalimaya Putih	HGB 24	Serang	189,6000	189,6000
4	PT. Pasetran Wanaraindo	HGB 4	Cilegon	66,4000	66,4000
Provinsi Kepulauan Riau					
5	PT. Sunnymas Prima Agung	HGU 1	Bintan	2.787,1510	2.787,1510
6	PT. Sumber Mahardika Graha	HGU 43 HGU 44	Sukamara Lamandau	7.292.1500 10.375,3400	4.982,7400 3.361,8900
Provinsi Bangka Belitung					
7	PT. Krama Yudha Sapta	HGU 1	Pangkalpinang	213,0000	198,0000
Provinsi Kalimantan Timur					
8	PT. Borneo Indo Subur	HGU 7	Paser	1.261,2000	1.261,2000
9	PT. Borneo Indo Subur	HGU 8	Paser	716,5000	716,5000
10	PT. Borneo Indo Subur	HGU 9	Paser	5.270,4887	5.270,4887
Provinsi Jawa Tengah					
11	PT. Perusahaan Perkebunan Tratak	HGU 1	Batang	89,8410	82,4400

⁹Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, (BPN RI), Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2012, BPN RI 14 Maret 2013.

Sumber: Data diolah dari Lakip BPN Tahun 2012 dan Direktori Putusan PTUN

Gugatan Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar di Pengadilan Tata Usaha Negara didominasi dan dimenangkan oleh pengugat (swasta) dengan putusan pengadilan tata usaha negara yang mengharuskan membatalkan dan mencabut Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang telah dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dengan alasan Surat Keputusan tersebut tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berikut disajikan dalam tabel Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara

Tabel I. 2

Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang digugat
di Pengadilan Tata Usaha Negara Tingkat Pertama

Pemegang Hak	No SK Penetapan Tanah Terlantar	No Putusan PTUN	Putusan PTUN	
Nomor Hak				
1	2	3	4	
1	PT. Pondok Kalimaya Putih			
	HGB 23	1/PTT-HGB/BPN RI/2012	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar	
	HGB 24	2/PTT-HGB/BPN RI/2012		
	HGB 22	3/PTT-HGB/BPN RI/2012		
2	PT. Pasetran Wanaraindo			
	HGB 4	4/PTT-HGB/BPN RI/2012	16//G/2012/P TUN-SRG.	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar
3	PT. Sunnymas Prima Agung			
	HGU 1	18/PTT-HGU/BPN RI/2012	118/G/2012/P TUN-JKT	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar
4	PT. Sumber Mahardika Graha			
	HGU 44 HGU 43	1/PTT-HGU/BPN RI/2013 2/PTT-HGU/BPN RI/2013	Nomor: 24/G/2013/ PTUN.JKT	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar
5	PT. Krama Yudha Sapt			
	HGU 1	14/PTT-HGU/BPN RI/2012	58/G/2012/PT UN-JKT	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar
6	PT. Borneo Indo Subur			

	HGU 7	15/PTT-HGU/BPN RI/2012	99/G/2012/PT UN-JKT.	Membatalkan dan Mencabut SK Penetapan Tanah Terlantar
	HGU 8	16/PTT-HGU/BPN RI/2012		
	HGU 9	17/PTT-HGU/BPN RI/2012		
7	PT. Perkebunan Tratak			
	HGU 1	7/PTT-HGU/BPN RI/2013	25/G/2013/PT UN-JKT.	SK Penetapan Tanah Terlantar sesuai PPNo. 11/ 2010 jo. Perkaban No. 4 Tahun 2010

Sumber: Data diolah dari Lakip BPN Tahun 2012 dan Putusan PTUN

Berdasarkan tabel diatas, menarik dikaji Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari Hak Guna Usaha Nomor 1/Batang, Atas Nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak dengan mengkaji putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT. Faktor-faktor apa yang menjadi penyebab kemenangan di pengadilan tata usaha negara. Disisi lain, didominasi kekalahan dengan konsekuensi pembatalan dan pencabutan surat keputusan yang telah diterbitkan di pengadilan tata usaha negara, sehingga pendayagunaan tanah terlantar tidak terwujud.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan problematika penelitian yang dipaparkan dalam latar belakang di atas, masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Tanah Hak Guna Usaha No. 1/Batang memenuhi kualifikasi sebagai tanah terlantar dan Apakah penerbitan objek sengketa telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dengan mengkaji putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT?
2. Bagaimanakah Pendayagunaan tanah terlantar pasca putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT
3. Apa peran masyarakat terhadap penetapan tanah terlantar terhadap PT. Perusahaan Perkebunan Tratak?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis Tanah Hak Guna Usaha No. 1/Batang memenuhi kualifikasi sebagai tanah terlantar dan Apakah penerbitan objek sengketa telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dengan mengkaji putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT;
2. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis Pendayagunaan tanah terlantar pasca putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT;
3. Untuk mendiskripsikan peran masyarakat terhadap penetapan tanah terlantar terhadap PT. Perusahaan Perkebunan Tratak.

Manfaat yang akan diperoleh melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman hukum terhadap semua unsur kepentingan dalam penertiban tanah terlantar. Dalam penertiban tanah terlantar yang digugat di pengadilan tata usaha negara bukan hanya aspek substansi/material saja, juga aspek prosedur/formal seperti tahapan-tahapan dalam penertiban tanah terlantar harus diikuti. Secara substansi/material hakim tahu bahwa tanah tersebut terlantar, jika tahapan prosedurnya tidak diikuti akan melahirkan putusan pengadilan yang cacat administrasi/yuridis.
2. Memberikan pemahaman hukum dan alternatif solusi terhadap Pendayagunaan tanah terlantar khususnya untuk reforma agraria.
3. Menunjukkan adanya hubungan yang erat dan saling berkaitan antara masyarakat dan pemerintah dalam penertiban tanah terlantar.

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian yang terkandung di dalam penelitian putusan hakim ini, maka dalam mendekati permasalahan digunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif atau lazim pula disebut pendekatan doktrinal. mengingat dalam penelitian ini hukum dipahami sebagai norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang. Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan pada putusan pengadilan tata usaha negara.

Penelitian ini juga dikatakan penelitian hukum yang punya sifat empiris, oleh Soetandyo Wignyosoebroto dikatakan, bahwa penelitian hukum empiris atau

socio legal yang dikategorikan sebagai penelitian yang *non-doktrinal* sebagai dasar kajian metodenya.¹⁰

Penelitian ini dilakukan untuk: *pertama*, mendeskripsikan tentang aturan-aturan dasar yang dipakai sebagai pijakan lebih jauh untuk mengkaji penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, sekaligus merupakan dasar penelitian untuk mengungkap lebih dalam lagi tentang terjadinya perkara tanah terlantar di pengadilan tata usaha negara di kabupaten Batang Jawa Tengah.

Kedua, hal-hal yang berkaitan dengan kajian-kajian empiris dari persoalan-persoalan yang melatarbelakangi perkara tanah terlantar di pengadilan tata usaha negara, bagaimana peran serta dan upaya yang dilakukan masyarakat memenangkan perkara di pengadilan serta bagaimana mekanisme reforma agraria yang dilakukan setelah adanya putusan pengadilan tata usaha negara.

Dalam kajian tersebut di atas, kajian yuridis tetap sebagai dasar berpijak untuk mengungkap hal-hal yang berkaitan dengan perkara tanah terlantar di pengadilan, sehingga dapat memberikankemungkinan masyarakat menuntut haknya yang telah di perjuangkan. Untuk itu dimungkinkan dapat didistribusikan tanah-tanah terlantar kepada masyarakat oleh negara.

2. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini bersifat deskriptif karena bermaksud menggambarkan secara jelas dan rinci tentang sengketa tanah terlantar di Kabupaten Batang. Dikatakan sebagai penelitian deskriptif karena peneliti pertama-tama melakukan identifikasi atas butir-butir pertanyaan yang telah ditetapkan dalam setiap rumusan permasalahan. Hasil identifikasi ini kemudian dipaparkan.

Penelitian ini juga bersifat analitis karena paparan yang disampaikan oleh peneliti selanjutnya wajib untuk dianalisis dengan menggunakan kerangka konseptual yang disepakati. Hasil analisis inilah lalu bermuara pada kesimpulan-kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan tersebut.

3. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari bahan-bahan pustaka

¹⁰Soetandyo Wignyosoebroto, *Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya*, Surabaya: Unair, Surabaya, tanpa tahun, hlm.7-9

(data sekunder) dan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat (data primer).

- a. Data Sekunder (Bahan-bahan Pustaka) terdiri dari:¹¹
 - 1). Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum mengikat berupa peraturan perundang-undangan khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar beserta peraturan pelaksanaannya.
 - 2). Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, hasil penelitian, makalah-makalah hasil seminar, majalah, koran, internet dan lainnya.
 - 3). Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus-kamus.

- b. Data Primer (data yang diperoleh di lapangan)

Data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian dengan responden/informan yang terlibat secara langsung dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Data lapangan diperoleh dengan cara wawancara dengan masyarakat dan tokoh-tokoh gerakan perkebunan khususnya gerakan omah tani Batang serta dengan kantor pertanahan Kabupaten Batang mengetahui tentang permasalahan sengketa tanah perkebunan yang ditelantarkan

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi dokumen

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan cara inventarisasi dan mempelajari data kepustakaan berupa buku-buku literatur, hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah terlantar pengadaan tanah, majalah, koran dan internet serta arsip atau dokumen yang didapat dari instansi di Kabupaten Batang. Sumber utama data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa putusan pengadilan tata usaha negara Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 12.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengumpulkan data primer, yang utama dalam penelitian ini adalah melakukan wawancara yaitu tanya jawab langsung dengan para masyarakat, tokoh gerakan petani dan kantor pertanahan Kabupaten Batang, yaitu:

- 1) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang
- 2) Kasubsi Pengendalian
- 3) Pendiri dan Ketua Omah Tani

5. Analisis data

Dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif baik terhadap data primer maupun sekunder. Analisis yang dilakukan bersifat kualitatif; yang tidak menekankan pada kuantitas data melainkan pada kualitasnya

Data yang telah terkumpul akan dianalisis, kemudian diorganisir, dipilah, diinterpretasikan dan disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan berbagai jenis data yang diperoleh dan selanjutnya akan ditarik kesimpulan terhadap semua pokok permasalahan yang diteliti

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tanah Terlantar

Kebutuhan akan tanah pada masa sekarang sangatlah penting untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan baik secara individu, masyarakat maupun negara. Jika ditinjau dari hukum adat merupakan suatu hal yang cukup esensial dalam kehidupan manusia. Menurut *Suyono Wignjodipuro* ada dua hak pokok yang menyebabkan tanah mempunyai kedudukan penting, yaitu: *pertama*, Karena sifatnya, yakni merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bagaimanapun keadaannya masih tetap bersifat tetap atau kadang-kadang bahkan menguntungkan. *Kedua*, Karena fakta, Suatu kenyataan bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal persekutuannya, penghitungan bagi warga persekutuan, tempat warga dikebumikan, dan juga merupakan tempat tinggal para roh dan dayang-dayang leluhur persekutuan.¹²

Menurut Ali Sofwan Husein, tanah merupakan investasi yang sangat menguntungkan, karena nilainya tidak akan pernah turun, demikian juga pemilikinya tidak perlu susah-susah memperbaiki mutu tanahnya, karena faktor alamiah, yaitu tekanan penduduk yang selalu bertambah dan kebutuhan manusia yang terus meningkat. Apalagi jika ada campur tangan manusia untuk mengupayakan naiknya nilai tanah tambah tanah, maka tanah akan menjadi basis dari tambang kekayaan siapa saja yang mempunyai akses terhadapnya.¹³

Tingginya permintaan atas tanah yang terbatas untuk berbagai keperluan pembangunan dan meningkatnya pertumbuhan penduduk membawa akibat bergesernya fungsi sosial tanah, dan tanah akhirnya menjadi komoditas ekonomi.¹⁴ Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang memiliki kelebihan modal mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses.¹⁵ Oleh karena itu, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Hak atas tanah tidak dibenarkan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan

¹²Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, Jakarta: CV. Haji Masagung, 1968, hlm. 197.

¹³Ali Sofwan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta: Pustaka Sinar harapan,, 1995, hlm.8

¹⁴A.A. Oka Mahendra dan H. Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan di Tinjau Dari Segi Yuridis dan Politis*, Jakarta, Pustaka Manikgeni, 1997, hlm.9-10.

¹⁵Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2001, hlm.41-42.

dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Konsekuensi hukum dengan tidak dipergunakan tanahnya sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, sehingga tidak memberikan manfaat dan kebahagiaan bagi masyarakat dan negara, ditinjau dalam perspektif hukum tanah nasional dikategorikan sebagai tanah yang diterlantarkan.

Pembatasan pelaksanaan kewenangan hak tanah oleh pemegang hak atas tanah (subjek) antara lain :

- a. Semua hak tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA).
- b. Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak tanah pertanian, pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 ayat1 UUPA);
- c. Setiap pemegang hak dilarang menelantarkan tanah.

Pengertian tanah terlantar adalah tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.¹⁶ Sedangkan pengertian tanah terlantar dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 menyatakan: "Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya".¹⁷ Hak atas tanah tersebut menjadi hapus jika diterlantarkan.¹⁸

Pedoman pengaturan mekanisme tanah terlantar oleh Pemerintah telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010. Dalam ketentuan Pasal 2 telah ditegaskan: "Obyek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya."

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

¹⁶ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹⁷ Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar

¹⁸ Pasal 40 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- 1) Identifikasi dan penelitian oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan oleh Panitia (Pasal 4 sampai dengan Pasal 7 PP Nomor 11 Tahun 2010);
- 2) Peringatan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi kepada Pemegang Hak (Pasal 8 PP Nomor 11 Tahun 2010);
- 3) Penetapan tanah terlantar oleh Kepala BPN atas usul Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi (Pasal 8 sampai dengan Pasal 13 PP Nomor 11 Tahun 2010).

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

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:

- 1) Inventarisasi tanah terlantar (Pasal 4 sampai dengan Pasal 6 Perkaban No 4 Tahun 2010)
- 2) Identifikasi dan penelitian (Pasal 7 sampai dengan Pasal 13 Perkaban No 4 Tahun 2010)
- 3) Peringatan dan Pemberitahuan (Pasal 14 sampai dengan Pasal 16 Perkaban No 4 Tahun 2010)
- 4) Penetapan tanah terlantar (Pasal 17 sampai dengan Pasal 23 Perkaban No 4 Tahun 2010)

Menurut Ida Nurlinda ada dua sisi yang menjadi hambatan implementasi penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, khususnya dalam kaitan implementasi PP No 11 Tahun 2010 beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu:¹⁹

- 1) Secara Normatif, bentuk hukum PP (Peraturan Pemerintah) yang mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, memiliki posisi yang *inferior* ketika dilapangan berhadapan dengan tanah-tanah terlantar yang merupakan kawasan hutan misalnya, yang diatur dalam bentuk hukum yang lebih tinggi (Undang-Undang) dari pada PP, atau jika upaya itu terkait dengan kewenangan instansi lain yang diatur dalam bentuk undang-undang. Misalnya dalam hal terkait tanah pertanian, telah diatur dalam bentuk undang-undang, yaitu UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian

¹⁹Ida Nurlinda, *Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Kerangka Reforma Agraria*. Makalah disajikan pada Rapat Kerja Teknis Penatagunaan Tanah dan Konsultasi Teknis Pengendalian Penerapan Kebijakan dan Program T.A. 2014 BPN, Jakarta, 6 Mei 2014. hlm 7-8

Berkelanjutan, atau tanah perkebunan yang diatur dalam UU No 18 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

- 2) Dalam tataran implementasi, bentuk hukum PP mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut menjadi masalah tersendiri ketika berkaitan dengan instansi pelaksana, dimana BPN hanyalah sebuah "badan" yang tentu akan berbeda dengan kawasan hutan atau pertanian yang kewenangannya dilakukan oleh sebuah kementerian. Kendala-kendala demikian disadari atau tidak menjadi hambatan tersendiri ketika BPN akan menetapkan suatu tanah menjadi tanah terlantar.

Kendala/hambatan dalam penertiban tanah terlantar tersebut harus segera diatasi, karena banyak tanah yang tersandera oleh perijinan, hak, politik dan hukum dapat ditertibkan dengan baik, dikaji dalam multi perspektif dan multi sektoral terkait dengan regulasi dan kewenangan lembaga dalam penertiban tanah terlantar, sehingga tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat dapat terwujud sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta pendayagunaan tanah terlantar dapat terlaksana sesuai dengan PP No 11 Tahun 2010, yaitu tanah untuk reforma agraria, tanah untuk program strategis negara serta tanah untuk cadangan negara.

B. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Berdasarkan pengertian tersebut, setidaknya terdapat 3 unsur Sengketa Administrasi/tata usaha negara: *Pertama, orang atau Badan Hukum Perdata*. Pengertian seseorang atau badan hukum perdata dalam konteks sengketa administrasi adalah Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.²¹ Sehingga legal standing dalam mengajukan gugatan ke PTUN harus memenuhi beberapa syarat. (a) orang atau badan hukum perdata harus memiliki legalitas hukum; (b) orang atau badan hukum perdata tersebut harus memiliki hubungan hukum dengan obyek yang digugat. (c) orang atau barang hukum perdata

²⁰Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

²¹Ibid, Pasal 53 ayat (1).

tersebut harus mengalami atau mampu menunjukkan kerugian yang dialami secara nyata akibat terbitnya obyek sengketa yang digugat.

Kedua, Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²² Badan atau Pejabat TUN di sini ukurannya ditentukan oleh fungsi yang dilaksanakan Badan atau Pejabat TUN pada saat tindakan hukum TUN itu dilakukan. Sehingga apabila yang diperbuat itu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan suatu pelaksanaan dari urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah produk yang diterbitkan oleh Pejabat TUN (atau Jabatan TUN) berdasarkan wewenang yang ada padanya (*atributie*) atau diberikan padanya dalam bidang urusan pemerintah (*delegatie*). Terkait dengan kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: "Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden ".

Menurut Indroharto memberi arti urusan pemerintahan adalah semua kegiatan penguasa dalam negara yang tidak merupakan kegiatan atau aktivitas pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislatif*) dan bukan pula kegiatan atau aktivitas mengadili (*yudikatif*) yang dilakukan oleh badan pengadilan yang bebas.²³

Ketiga, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Penetapan tertulis itu harus dalam bentuk tertulis, dengan demikian suatu tindakan hukum yang pada dasarnya juga

²²Ibid, Pasal 1 ayat (8).

²³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Cetakan ke-IV, Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1993, hlm 72-173

merupakan Keputusan TUN yang dikeluarkan secara lisan tidak masuk dalam pengertian Keputusan TUN ini.²⁴

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha negara atau dengan kata lain yang menjadi titik tolak sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Selain Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang juga dapat digugat dalam Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mengeluarkan keputusan berdasarkan suatu pelimpahan wewenang oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lain

Beberapa hal yang dapat dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yaitu:²⁵

1. Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
2. Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Sesui dengan Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 9 tahun 2004, menyatakan dasar-dasar atau alasan-alasan untuk mengajukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:²⁶

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Menurut Indroharto urgensi keberadaan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang tersirat dalam pasal 53 ayat 2 Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha

²⁴Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009

²⁵Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986,

²⁶ Penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, menyatakan: bahwa yang dimaksud dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik adalah meliputi Asas Kepastian hukum, Tertib Penyelenggaraan Negara, Keterbukaan, Proporsionalitas, Profesionalitas, dan Akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi dan Nepotisme.

Negara disamping dapat digunakan untuk menggugat, juga merupakan dasar-dasar (Kriteria atau ukuran) yang digunakan Hakim Administrasi Negara dalam menguji atau menilai (*toetsingsgreden*) apakah Keputusan Administrasi Negara (*Beschikking*) yang disengketakan bersifat melawan hukum atau tidak.²⁷

Suatu keputusan dapat dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan karena :²⁸

- a. Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan mengira memiliki suatu wewenang untuk mengeluarkan atau menolak mengeluarkan suatu keputusan padahal sebenarnya ia tidak berwenang untuk berbuat demikian.
- b. Berdasarkan peraturan yang bersangkutan memang benar ada wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan, tetapi wewenang tersebut sebenarnya bukan diberikan kepada instansi yang telah mengeluarkan keputusan yang sedang digugat. Hal ini dapat terjadi dalam hal instansi tersebut telah berbuat demikian itu berdasarkan suatu delegasi, dimana sebenarnya delegasi itu tidak didasarkan adanya suatu keputusan pendelegasian dari sang delegans, atau pendelegasian itu sebenarnya tidak boleh dilakukan karena tidak ada dasarnya dalam suatu peraturan.
- c. Wewenang yang dimaksud memang ada dasarnya dalam suatu peraturan perundang-undangan, tetapi keputusan yang disengketakan itu sendiri bertentangan dengan peraturan dasarnya tersebut atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
- d. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang bersangkutan sebenarnya malah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- e. Keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan menyimpang dari peraturan prosedur yang harus diterapkan.

Kaitan dengan sengketa keputusan penetapan tanah terlantar merupakan kompetensi peradilan tata usaha negara. Keputusan adalah salah satu objek studi hukum administrasi yang menjadi instrumen yuridis pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakan pemerintah. Philipus M Hardjon mengatakan, sengketa dibidang hukum

²⁷ Indroharto, "Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara," Cet.9, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 293

²⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II*

administrasi negara adalah sengketa yang lahir dari atau sebagai akibat pelaksanaan hukum administrasi negara materiil oleh pemerintah.²⁹

Di Indonesia saat ini, sengketa agraria adalah satu persoalan yang sangat serius. Sengketa agraria belum dikelola dengan baik, sehingga sengketa semakin rumit diselesaikan serta semakin meluas. Menurut Achmad Sodiki, sebab-sebab mengapa sampai timbul sengketa *Pertama*, karena kebijaksanaan negara masa lalu. *Kedua*, masalah kesenjangan sosial. *Ketiga*, lemahnya penegakan hukum. *Keempat*, karena tanah terlantar. *Kelima*, *reclaiming* sebagai tanah adat.³⁰

Pada umumnya, penyelesaian sengketa agraria dapat ditempuh melalui dua cara, yakni: (1) melalui pengadilan; dan (2) di luar pengadilan. Pada umumnya masyarakat enggan melakukan tuntutan lewat pengadilan karena kebanyakan tidak memiliki bukti-bukti formal, seperti sertifikat, jalan yang banyak ditempuh yakni non-litigasi (di luar pengadilan) bahkan melalui jalur tekanan massa, *lobbying* politik melalui wakil rakyat di DPR atau DPRD, lewat tekanan dan *bargaining* politik, lembaga politik menjadi ajang penyelesaian konflik hukum. Imbas penyelesaian hukum lewat jalur politik, sebagai bagian dari euforia politik menunjukkan hukum semakin terbelakang dan jalur alternatif politik dipakai sebagai ganti cara menghaluskan kekerasan.³¹

C. Peran Serta Masyarakat

Peran Serta Masyarakat atau istilah lain keikutsertaan, keterlibatan dan partisipasi. Peran serta masyarakat menurut pandangan Allport menyatakan bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih dari pada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja. Dengan keterlibatan dirinya, berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya. Atau misalnya anda berpartisipasi/ikut serta (dapat anda rasakan sendiri), maka anda melakukan kegiatan itu karena menurut pikiran anda perlu dan bahwa perasaan anda pun berkenan untuk melakukannya.³²

Bentuk-bentuk dan jenis-jenis peran serta masyarakat dapat berupa: Pikiran, Tenaga, Keahlian, Barang/material, Uang. Sedangkan jenis peran serta (a). Konsultasi, biasanya dalam bentuk jasa; (b). Sumbangan spontan berupa uang dan barang; (c).

²⁹ Philipus M Hardjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Limu, 1987, hlm. 184

³⁰ Achmad Sodiki, *Kebijakan Pertanahan Dalam Penataan Hak Guna Usaha Untuk Sebesar Besar Kemakmuran Rakyat*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “ Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria sebagai Kewajiban Konstitusi”, yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta, tanggal 13 Maret 2012.

³¹ ibid

³² Sastroputro, Santoso, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni, 1985, hlm. 12-13

Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan donornya berasal dari sumbangan dari individu/instansi yang berasal di luar lingkungan tertentu (dermawan, pihak ketiga); (d). Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari, dan dibiayai seluruhnya oleh komunitas (biasanya diputuskan oleh rapat komunitas seperti rapat desa yang menentukan anggarannya); (e). Sumbangan dalam bentuk kerja, biasanya dilakukan tenaga ahli setempat (f). Aksi massa; (g) mengadakan pembangunan di kalangan keluarga desa sendiri; (h) Membangun proyek komunitas yang bersifat otonom.³³

Peran serta masyarakat dalam penertiban tanah terlantar telah diakomodir di Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut: "Informasi tanah terindikasi terlantar diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak." selain itu, diatur juga dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, yang berbunyi: Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk :

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara;
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara;
- d. bertanggungjawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara.

³³Ibid. Hlm. 16

BAB III

KAJIAN TERHADAP PUTUSAN PERKARA

NOMOR 25/G/2013/PTUN.JKT TENTANG PENETAPAN TANAHTERLANTAR

A. Posisi Kasus

Putusan ini berkenaan dengan sengketa tata usaha negara dalam perkara antara PT Perusahaan Perkebunan Tratak, diwakili oleh Dwi Kristanto Soetrino, selaku Direktur, (penggugat) melawan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (tergugat I) dan Tahroni, Supardi, Da'ari, Yatin, Daryoso, Indamah, Dasman, Rozikin, Suwahno, Sudono, Sukito, Wahud, Karyamah selaku petani (tergugat II intervensi). Perkara ini bermula dengan munculnya konflik antara PT. Perusahaan Perkebunan Tratak dengan Kelompok Tani yang tergabung dalam organisasi tani Forum Paguyuban Petani Nelayan Batang (FP2NB) yang telah menduduki tanah perusahaan tersebut yang telah di telantarkan

Adapun yang menjadi obyek sengketa dalam perkara ini adalah Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 tanggal 16 Januari 2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari Hak Guna Usaha Nomor 1/Batang, seluas 89,841 Ha. Atas nama PT.Perusahaan Perkebunan Tratak, Terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah. yang berlaku selama 25 tahun dan baru akan habis masa berlakunya pada tanggal 01 Desember 2013. Menurut tergugat, dengan terbitnya keputusan tersebut merasa sangat dirugikan kepentingannya.

Menurut penggugat sejak menguasai tanah Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 1/Batang Tahun 1988 telah mengelola Hak Guna Usaha (HGU) seluas 89,841 Ha tersebut dengan baik sesuai ketentuan yang berlaku, yaitu dengan budidaya tanaman cengkeh dan kopi, berlaku selama 25 tahun dan baru akan habis masaberlakunya pada tanggal 01 Desember 2013.

Sejak tahun 1998 atau dalam era reformasi, penggugat mendapatkan gangguan usaha perkebunan dari sekelompok masyarakat sehingga hanya mampu mengelola areal Hak Guna Usaha dimaksud seluas 7,4 Ha. Dengan adanya tekanan dari sekelompok masyarakat tertentu yang dipimpin oleh. Handoko yang meminta hasil penjualan panen bunga cengkeh tahun 2001 di atas tanah HGU Penggugat, dan juga adanya kesepakatan antara sekelompok masyarakat penjarah/pengganggu usaha perkebunan dengan Penggugat berdasarkan Surat Pernyataan dari petani penggarap areal Hak Guna Usaha milik Penggugat, yang intinya telah menerima ganti rugi sebesar Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) per Ha dan tidak akan merusak dan/atau menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun.

Dalam perkembangannya, sekelompok masyarakat tersebut terorganisasi dan tergabung dalam Forum Paguyuban Petani Nelayan Batang (FP2NB), di mana dalam aspirasi FP2NB pada intinya mengharapkan HGU PT. Perusahaan Perkebunan Tratak dicabut dan didistribusikan kepada petani penggarap. Aspirasi tersebut disampaikan kepada gubernur, bupati dan Badan Pertanahan Nasional. Hal ini jelaslah bahwa dalam penetapan tanah terlantar milik Penggugat oleh Tergugat tidak terlepas dari desakan dan aspirasi pihak FP2NB.

Gangguan usaha perkebunan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat kepada Penggugat terus berkelanjutan sampai saat gugatan ini disampaikan, berupa penguasaan dan pemanfaatan areal Hak Guna Usaha secara melawan hukum dengan menanam tanaman musiman berupa ketela pohon, jagung dan sebagian kecil persawahan. Hal ini telah beberapa kali dilaporkan kepada Pemerintah maupun aparat kepolisian, namun tidak ada penyelesaian yang pasti.

Pendapat pengugat disangah oleh petani, tuduhan PT. Perkebunan Tratak terhadap para petani penggarap melakukan penjarahan perkebunan Tratak adalah Tidak Benar karena PT. Perkebunan Tratak sendiri yang telah menelantarkan perkebunannya sejak 1989, diikuti dengan pembongkaran gudang pada tahun 1990 dan penjualan kantor pada 1995. Selama memperoleh HGU, Penggugat tidak mengelola lahan perkebunannya dengan baik dan justru melakukan sub kontrak kepada perusahaan lain dan menyewakan lahan perkebunannya kepada para petani. Penggugat memang tidak mempunyai kemampuan untuk mengusahakan tanah perkebunannya dengan baik sehingga terlantar. Penelantaran tanah ini sudah berlangsung selama bertahun-tahun. Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional telah berkali-kali mengunjungi lapangan atas laporan masyarakat dan memperingatkan Penggugat tetapi tidak pernah ada respon dari Penggugat. Apalagi domisili Penggugat tidak ada dan struktur keanggotaan pun tidak jelas.

Meskipun demikian, terbitnya Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 7/PTT-HGU/BPN RI/2013. Penggugat mengajukan gugatan tertanggal 14 Pebruari 2013 yang telah diterima dan didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 14 Pebruari 2013 di bawah Register perkara Nomor: 25/G/2013/PTUN.JKT. Dalam gugatannya, Penggugat menilai perbuatan Tergugat dengan menerbitkan SK telah bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yaitu bertentangan dengan asas Kepastian Hukum, dengan alasan bahwa Penggugat telah memiliki areal Hak Guna Usaha secara sah berdasarkan Sertipikat Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 1/Batang Tahun 1988 namun dalam penguasaan dan/atau pengelolaan Hak Guna Usaha tersebut tidak mendapatkan jaminan atau kepastian hukum.

Penggugat dalam permohonan gugatan kepada Majelis Hakim untuk berkenan menunda pelaksanaan keputusan Tergugat selama pemeriksaan gugatan sedang berjalan, sampai adanya putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap

dikarenakan kepentingan Penggugat sangat dirugikan jika keputusan Tergugat tersebut tetap dilaksanakan karena adanya keputusan Tergugat berupa penarikan dan pencoretan Sertipikat Hak Guna Usaha Nomor 1/Batang.

B. Riwayat Tanah

Tanah HGU di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar Kabupaten Batang sebelum diberikan HGU merupakan tanah negara bekas Hak Erfpacht³⁴Verponding No. 135 dan bekas Hak Guna Bangunan No. 1/Tumbrep a.n NV Cultuur My Tratak dan NV. Perusahaan Perkebunan Tratak yang telah berakhir haknya yakni tanggal 24 September 1961 dan tanggal 23 September 1980, tanah tersebut berasal dari konversi hak eigendom verponding Nomor 2352. Mendasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri peruntukan penggunaan tanah perkebunan adalah untuk tanaman cengkeh, kopi dan karet dengan luas 89,84 Ha, dengan pengusahaan HGU selama 25 tahun selama memenuhi ketentuan dan syarat yang diatur perundang-undangan yang berlaku.

Berikut adalah riwayat perolehan tanah PT Perusahaan Perkebunan Tratak, yaitu:³⁵

- a) PT Perusahaan Perkebunan Tratak yang berlokasi di Jalan Elok Nomor 32 Perumahan Binagriya Indah Pekalongan berdiri berdasarkan pengesahan dari Menteri Kehakiman tertanggal 8 April 1958 No. J.5/36/7. Perusahaan ini bergerak di bidang usaha perusahaan perkebunan. Tanah perkebunan Tratak berasal dari Ny. Mita (warga negara Belanda) sejak zaman Belanda. Ny. Mita mendirikan NV. Yaitu N.V. *Cultuur maatschappy* Tratak yang berkedudukan di Jakarta. Pengelolaan terhadap tanah erfpacht tersebut ditanami dengan tanaman Karet dan kopi.
- b) Pada tahun 1947 Ny. Mita cs menjual tanah tersebut kepada Yap Kiem Loan cs yang berkedudukan di Jakarta. Pada tanggal 3 Maret 1958 diputuskan bahwa N.V dirubah menjadi PT Tratak dan berkedudukan di Pekalongan

³⁴ Dalam ketentuan peralihan UUPA Tahun 1960 Pasal III menyebutkan bahwa Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar dengan berlakunya UUPA maka sejak saat itu berubah menjadi Hak Guna Usaha yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

³⁵Sumber: Data dan Informasi Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) PT. Perkebunan Tratak. Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa tengah Tahun 2014

dengan status swasta nasional dan sdr. Yap Kiem Loan terpilih menjadi Direktur.

- c) Pada tanggal 8 April PT. Tratak mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman tertanggal 8 April 1958 No. J.5/36/7.
- d) PT Tratak telah mengajukan permohonan HGU pada tanggal 10 November 1975. Selanjutnya pada tanggal 25 Juli 1988 terbitlah Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 61/HGU/DA/88 tentang pemberian Hak Guna Usaha an. PT. Perusahaan Perkebunan Tratak, dengan sertipikat HGU No. 1/Tumbrep tanggal 16 November 1988.

Riwayat Tanah Terlantar PT Perkebunan Tratak diawali dengan proses peninjauan tanah terindikasi terlantar telah dilakukan pada tanggal 27 Oktober 1977. Tim peninjauan terdiri dari: (a) Staf direktorat agraria Provinsi Jawa Tengah; (b) Staf Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I Jawa Tengah; (c) Staf Direktorat Pemerintahan pada Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah; (d) Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten Batang; (e) Kepala Dinas Perkebunan Keresidenan Pekalongan.³⁶

Berdasarkan hasil peninjauan tersebut tim menyimpulkan bahwa hak atas tanah terhadap tanah perkebunan di Desa Tumbrep disarankan untuk dicabut dari pengusaha saat itu (PT Tratak). Beberapa pertimbangan tanah tersebut disarankan untuk dicabut, berdasarkan hasil peninjauan dan penilaian tim mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: *Pertama, Keadaan Management*, tidak adanya tenaga ahli di bidang perkebunan, tidak adanya pembagian tugas yang jelas diantara orang-orang yang terlibat dalam pengelolaan kebun, dan upah sangat rendah sehingga sulit mendapat tenaga kerja. *Kedua, Keadaan Fisik*, (a) Tanaman yang ada tidak dipelihara menurut norma, kultur teknis dan tidak menunjukkan adanya usaha ke arah perbaikan; (b) Terdapat usaha pembuatan bata merah di tengah areal tanaman, yang mengakibatkan tanah tidak berfungsi optimal untuk perkebunan; (c) Tanah-tanah yang miring dibiarkan terbuka tanpa tanaman penutup tanah.³⁷

Penilaian terhadap kondisi perkebunan PT Tratak kembali dilakukan pada tahun 2009 dengan memperhatikan aspek legalitas, manajemen, pengelolaan, sosial-ekonomi, lingkungan, pelaporan yang dilakukan oleh tim penilai Dinas perkebunan dengan Nomor surat: 525.1/2862 tertanggal 19 April 2011 menyatakan bahwa PT. Perkebunan Tratak memperoleh Kelas V dengan Predikat Kurang Sekali. Berdasarkan surat tersebut menjadi bukti bahwa PT Perkebunan Tratak tidak mengusahakan tanah perkebunan secara baik dan dengan penilaian kurang sekali dapat dikatakan PT Tratak telah menelantarkan tanah perkebunan.

³⁶Ibid

³⁷Ibid

C. Analisis Kasus

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan secara tertulis kepada pengadilan berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.”³⁸ tenggang waktu diajukannya gugatan sembilan puluh hari dihitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.³⁹

Gugatan yang diajukan oleh PT. Perusahaan Perkebunan Tratak sebagai badan hukum dan diajukan sebelum tenggang waktu sembilan puluh hari, telah sesuai dengan Pasal 53 ayat (1) dan Pasal 55 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 51 Tahun 2009.

Dalam perkara terhadap putusan perkara Nomor 25/G/2013/PTUN.JKT tentang Penetapan Tanah Terlantar di peradilan tata usaha negara, ada 2 (dua) hal yang di mohonkan oleh pengugat, *pertama*, untuk berkenan menunda pelaksanaan keputusan Tergugat yaitu Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 7/PTT-HGU/BPN RI/2013, *kedua*, putusan tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan asas Kepastian Hukum.

1. Penundaan Pelaksanaan Surat Keputusan (*Schoorshing*)

Pada prinsipnya setiap keputusan TUN harus dianggap benar menurut hukum, sehingga suatu gugatan tidak menunda pelaksanaan keputusan yang disengketakan (*het vermoeden van Rechmatigheid*).⁴⁰ Ukuran untuk mengabulkan permohonan penangguhan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara perlu memperhatikan atau harus dilakukan pertimbangan-pertimbangan mengenai kepentingan-kepentingan yang tersangkut, sempurna tidaknya permohonan yang bersangkutan, sikap Penggugat dalam menentukan fakta-fakta, kepentingan Penggugat yang mendesak, dan penilaian sementara mengenai pokok perkara.⁴¹

Ketentuan Penangguhan Pelaksanaan Surat Keputusan diatur dalam Pasal 67 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1986. Ada dua alasan dikabulkannya penundaan; *pertama*, dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak

³⁸Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

³⁹Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁴⁰Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, (Yogyakarta:Liberty, 1997) hlm. 241.

⁴¹Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 211-213.

yang mengakibatkan kepentingan Penggugat sangat dirugikan jika Keputusan TUN yang digugat itu tetap dilaksanakan. Alasan *kedua*, tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum Undang-undang memberikan peluang kepada Penggugat perihal pelaksanaan penundaan. Selain itu, Pasal 67 ayat (4) huruf a UU PTUN menyatakan bahwa permohonan penundaan hanya dapat dikabulkan apabila Penggugat dapat membuktikan adanya “keadaan yang sangat mendesak” apabila keputusan TUN tersebut tetap dilaksanakan.

Permohonan penangguhan pelaksanaan surat keputusan (*schoorshing*) diajukan Penggugat dengan alasan untuk menghindari kerugian. Kerugian yang dimaksud tidak dijelaskan dalam gugatannya. Secara defacto lahan perkebunan tidak diusahakan oleh pengugat. Berdasarkan pengamatan lapangan oleh penulis lahan perkebunan secara fisik dalam keadaan digarap oleh masyarakat dan ditanami dengan tanaman keras seperti mangga, sengon dan tanaman semusim seperti ketela pohon, jagung, dan padi, serta terdapat beberapa bangunan rumah. Dalam penundaan pelaksanaan surat keputusan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 perlu dikesampingkan karena telah nyata dan jelas Penggugat tak dapat mengusahakan tanahnya, bahkan setelah 3 kali diberikan peringatan, namun Penggugat tak juga mampu memanfaatkan kesempatan tersebut.

Dalam pertimbangan hukum, hakim memutuskan gugatan Penggugat ditolak untuk seluruhnya, maka permohonan penundaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, yang diajukan oleh Penggugat ditolak.

Permohonan penundaan pelaksanaan keputusan tata usaha negara dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan, jika keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan dan tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.⁴²

Dalam penjelasan Pasal 67 Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya. Pengadilan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut hanya apabila:

- a. Terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut atau :
- b. Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak ada

⁴², Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

sangkut pautnya dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan.⁴³

2. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam hukum administrasi negara, karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperoleh. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Kewenangan dapat dilihat pada konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya.⁴⁴

Kewenangan yang ada pada pemerintah adalah sebagai dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yang artinya setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi yaitu adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Konsep ini sesuai dengan konsep negara hukum dimana setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus ada aturan yang mengaturnya.

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Ketentuan ini tersirat dalam Pasal 17 PP No.11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa: *“Pelaksanaan penertiban tanah terlantar dan pendayagunaan tanah terlantar dilakukan oleh Kepala dan hasilnya dilaporkan secara berkala kepada Presiden”*.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah suatu Pejabat Tata Usaha Negara karena mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Keputusan Tata Usaha Negara adalah produk yang diterbitkan oleh Pejabat TUN (atau Jabatan TUN) berdasarkan wewenang yang ada padanya (atributie) atau diberikan padanya dalam bidang urusan pemerintah (*delegatie*).⁴⁵

Konsep tindak pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena tindakan pemerintah dalam penertiban tanah terlantar menimbulkan akibat hukum atau kewajiban bagi pemegang hak atas tanah agar menggunakan, mengusahakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan peruntukannya atau hak atas tanahnya hapus dan menjadi tanah negara.

⁴³Penjelasan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁴H. SURIANSYAH MURHAINI, 2009, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Cet. Ke-1, Laksbang Justitia, Surabaya, hal. 14.

⁴⁵Berdasarkan Pasal 1 angka (9) UU No. 51 Tahun 2009, UU No. 51 Tahun 2009

Donner dan Wiarda membagi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik ke dalam 5 (lima) macam yaitu: (1). Asas Kejujuran (*fair play*); (2). Asas Kecermatan (*zorgvuldigheid*); (3). Asas Kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*); (4). Asas Keseimbangan (*evenwichtigheid*); (5). Asas Kepastian Hukum (*rechts zekerheid*).⁴⁶

Menurut Kuntjoro Purbopranoto terdapat 13 (tigabelas) asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu :

1. Asas Kepastian Hukum (*principle of legal security*)
2. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas Bertindak Cermat (*principle of carefulness*)
4. Asas Motivasi Dalam Setiap Keputusan (*principle of motivation*)
5. Asas Larangan Mencampuradukan Kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
6. Asas Kesamaan Dalam Mengambil Keputusan (*principle of equality*)
7. Asas Permainan Yang Layak (*principle of fair play*)
8. Asas Keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*)
9. Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar (*Principle of meeting raised expectation*)
10. Asas Meniadakan Akibat Keputusan Yang Batal (*principle of undoing the consequences of unneled decision*)
11. Asas perlindungan atas Pandangan Hidup Pribadi (*principle of protetcting the personal way of life*)
12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*)
13. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*principle of public service*).⁴⁷

Sesuai dasar gugatan yang disampaikan penggugat, bahwa Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar telah bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Pasal 53 ayat 2 huruf b, yaitu bertentangan dengan asas Kepastian Hukum, dengan alasan bahwa Penggugat telah memiliki areal Hak Guna Usaha secara sah berdasarkan Sertipikat Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 1/Batang Tahun 1988 namun

⁴⁶ Amrah Muslimin, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung , hal. 145.

⁴⁷ Kuntjoro Purbopranoto, 1985, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hal. 28.

dalam penguasaan dan/atau pengelolaan Hak Guna Usaha tersebut tidak mendapatkan jaminan atau kepastian hukum.

Terhadap alasan Penggugat tersebut, Tergugat (BPN) memberikan tanggapan bahwa tata cara penertiban tanah terlantar, serta sesuai juga dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik berdasarkan fakta yang ada selama dilaksanakannya proses penetapan tanah yang terindikasi terlantar yaitu bidang tanah Hak Guna Usaha No. 1/Batang dengan pemegang hak tercatat atas nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak, dari luas keseluruhan 89,841 Ha hanya sebagian kecil yang secara nyata diusahakan serta dimanfaatkan oleh pemegang haknya yaitu seluas 7,40 Ha dan selebihnya yaitu seluas 82,44 Ha telah tidak dimanfaatkan dan diusahakan sesuai dengan maksud serta tujuan pemberian haknya. Justru dalam rangka penegakan hukum serta menjunjung asas kepastian hukum dengan menetapkan tanah Hak Guna Usaha No. 1/ Batang atas nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak sebagai tanah terlantar.

Jawaban tergugat II Intervensi, menyatakan penggugat tidak menjelaskan bagaimana pertentangannya tersebut dengan jelas dan mengenai yang dimaksud kepastian hukum tersebut. Keputusan Pejabat TUN yang dianggap bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, perlu dibedakan apakah keputusan yang menjadi obyek sengketa bertentangan dengan asas-asas formal mengenai formulasi keputusan atau bertentangan dengan asas-asas material mengenai isi keputusan, yang keduanya terdapat asas kepastian hukum, asas kepastian hukum formal, berarti keputusan yang dikeluarkan itu harus cukup jelas bagi yang bersangkutan. Misalnya: pemberian tenggang waktu yang samar-samar kapan akan dilakukan tindakan penertiban akan dianggap bertentangan dengan asas ini. Selain itu, syarat-syarat yang dibutuhkan pada suatu keputusan harus dimuat dalam keputusan itu sendiri, bukan sebagai lampiran. Sedangkan asas kepastian hukum materiil berarti keputusan yang bersifat membebani itu tidak boleh diberlakukan mundur (secara surut). Misalnya: sebuah subsidi dicabut dengan berlaku surut, padahal uangnya yang sudah diterima telah habis digunakan.

Asas kepastian hukum, sebagaimana diatur Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004, Asas Kepastian Hukum adalah Asas yang pertama kali diperkenalkan dan dituang didalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, dan bila dilihat dari Undang-undang tersebut semua kebijakan sektoral harus menyertakan pengawasan dari partisipasi masyarakat sebagai sosial kontrol

Berdasarkan Bukti-bukti yang terungkap di persidangan terungkap fakta hukum sebagai berikut:

- a) Sertipikat Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 1/Batang Tahun 1988 yang terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah adalah atas nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak;

- b) Lahan Hak Guna Usaha (HGU) Nomor 1/Batang Tahun 1988 adalah lahan yang tidak dipelihara dengan baik, sehingga menyebabkan petani yang bekerja di PT. Perusahaan Perkebunan Tratak menjadi terlantar dan sulit mencari nafkah. Hal demikian menyebabkan para petani menggarap sendiri lahan tersebut untuk menghidupi keluarganya. Dan setelah lahan ditanami dan digarap oleh para petani, lahan tersebut menjadi areal yang subur;
- c) Setelah penebangan besar-besaran tanaman dan pohon pada lahan, tidak diikuti dengan penanaman kembali oleh PT. Perusahaan Perkebunan Tratak sebagai pemegang HGU terhadap lahan tersebut. Sehingga menyebabkan tanah menjadi tidak produktif;
- d) ada perbuatan PT. Perusahaan Perkebunan Tratak yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya, yaitu antara lain: (1) tidak terdapatnya tanaman cengkeh dan kopi sesuai dengan peruntukannya pada areal lahan berdasarkan SK Hak Guna Usaha (HGU), (2) PT. Perusahaan Perkebunan Tratak telah mensubkontrakkan lahan perkebunan kepada Perusahaan lain, (3) PT. Perusahaan Perkebunan Tratak menyewakan lahan pihak lain (penggarap) dengan perjanjian bagi hasil.

Berdasarkan fakta hukum yang terungkap, mengakibatkan: (a) kondisi penelantaran tanah Hak Guna Usaha yang dilakukan oleh PT. Perusahaan Perkebunan Tratak telah menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan; (b) Instrumen regulasi berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar beserta peraturan pelaksanaannya tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar; (c) tanah terlantar merupakan salah satu objek Reforma Agraria dari pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN).

BAB IV

PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR PT. PERUSAHAAN PERKEBUNAN TRATAK

A. Sejarah Perkebunan Kabupaten Batang

Sejarah Indonesia tidak bisa dilepaskan dari epik-epik di perkebunan. Lewat model-model penguasaan awal terhadap lahan yang akhirnya bermuara kepada perkebunan besar, Perkebunan telah memberikan pengaruh berbagai sendi kehidupan di beberapa masyarakat Indonesia, dari sosial budaya, politik, ekonomi, dan lingkungan. Bagi beberapa pihak pembangunan pedesaan lewat perkebunan adalah pembangunan untuk kemakmuran, tetapi bagi beberapa pihak lain menyatakan pembangunan pedesaan salah satunya lewat pembangunan perkebunan adalah modernisasi tanpa pembangunan.⁴⁸

Pembukaan tanah perkebunan besar pada masa Hindia Belanda selalu menimbulkan sengketa antara pengusaha/*onderneming* dengan rakyat. Hal ini disebabkan tanah perkebunan baru berada dalam kawasan tanah yang dikuasai oleh rakyat dengan hak hak adat. *Domein verklaring* telah meligitimasi negara/pemerintah untuk memiliki tanah tanah yang kemungkinan besar berada dalam kawasan hak ulayat. Pribumi kerap kali dituduh telah melanggar hak *erfpacht*, yang dirumuskan dalam bentuk tuduhan memakai tanah tanpa ijin atau secara liar (*wilde occupatie*).⁴⁹

Demikian juga dalam pemberian HGU Perkebunan dengan skala luas di Jawa dan Sumatera tidak terlepas dari peninggalan sejarah jaman kolonial Belanda, dimana pada abad 19 pihak kolonial memberikan tekanan bahwa perusahaan tanah khususnya perkebunan tidak hanya dikuasai oleh Raja dan Menteri yang berkuasa pada tanah jajahan. Keberhasilan Belanda dalam memberikan pengaruh tersebut akhirnya melahirkan UU kolonial Belanda Tahun 1870 dimana pihak swasta dapat leluasa menanamkan modal/saham dalam perkebunan. Kondisi ini tentunya menguntungkan pihak penjajah dimana keuntungan dari hasil perkebunan dapat digunakan untuk menutup hutang Negeri Belanda dan meningkatkan perekonomian negeri

⁴⁸ Andi Muttaqien, Nurhanudin Ahmad, Wahyu Wagiman, *Undang-Undang Perkebunan: Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: ELSAM-SAWIT WATCH-PILNET, 2012, hlm. 11

⁴⁹ Achmad Sodiki, *Kebijakan Pertanahan Dalam Penataan Hak Guna Usaha Untuk Sebesar Besar Kemakmuran Rakyat*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema “ Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria sebagai Kewajiban Konstitusi”, yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta, tanggal 13 Maret 2012

Belanda. Dengan lahirnya UU tersebut maka lahir pula perkebunan-perkebunan⁵⁰ skala besar di Jawa dan Sumatera.⁵¹

Demikian juga perkebunan di Kabupaten Batang merupakan peninggalan perkebunan-perkebunan besar yang dikelola oleh pengusaha asing seperti Belanda. Perkebunan Tratak misalnya, PT Perusahaan Perkebunan Tratak berasal dari Ny. Mita (warga negara Belanda) sejak zaman Belanda. Ny. Mita mendirikan NV. Yaitu N.V. *Cultuur maatschappij* Tratak dengan pengelolaan tanah *erfpacht*, ditanami dengan tanaman Karet dan kopi. Pada tahun 1947 dibeli oleh Yap Kiem Loan cs, kemudian pada 1958 berubah menjadi PT Tratak dengan status swasta nasional dan sdr. Yap Kiem Loan terpilih menjadi Direktur. Selanjutnya pada PT. Tratak mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman tertanggal 8 April 1958 No.J.5/36/7. PT tersebut mengajukan permohonan HGU pada tanggal 10 November 1975. Selanjutnya pada tanggal 25 Juli 1988 terbitlah surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 61/HGU/DA/88 tentang pemberian Hak Guna Usaha an. PT. Perusahaan Perkebunan Tratak, dengan sertipikat HGU No. 1/Tumbrep tanggal 16 November 1988.

Tabel IV.1

Eks Perkebunan Asing di Daerah Batang

No	Onderneming	Pemilik/Eks Pemilik	Lokasi	Tanaman
1	Pagilaran	NV. Mij. Ter Expl. der Pamanukan en Tjiasem-landen Subang	Blado - Batang	Teh
2	Semugih	NV Cult. Mij. "Semugih" Demak	Randu Dongkal-Batang	Teh, Kopi
3	Sodomukti	NV. Landb. Mij "Tombo-Wonodadi" Rijswijk den Haag	Bandar-Batang	Kopi

⁵⁰Dimanapun perkebunan itu timbul atau diimpor dari luar, maka ia selalu merusak norma-norma budaya yang telah ada sebelumnya dan menetapkan ketentuan-ketentuannya sendiri, kadang-kadang dengan cara membujuk, kadang-kadang dengan paksaan, tetapi selalu berada dalam konflik-konflik dengan ketentuan-ketentuan budaya penduduk yang dilanda olehnya (Ann Laura Stoler, 2005)

⁵¹Gunawan Wiradi, pengantar Buku "Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah oleh Negara", Rikardo Simarmata, 2002.

4	Tratak I sd. V	NV. Cult. Mij. Tratak, Pekalongan	Bandar-Batang	Kopi, Kapok, Vanili
5	Kedongdong (SiPendem)	NV. Pekalongansche Cult.Mij.Rotterdam	Subah – Batang	Kopi, Coklat, Kapok
6	Simbang Djati	NV. Handel Mij. Sing Bie. Demak	Subah – Batang	Kopi
7	Subah	Negara Republik Indonesia	Subah – Batang	Karet
8	Sawangan (Siluwuk)	Cult. Mij. “Siluwuk Sawangan”	Semarang-Batang	Karet, Kopi, Coklat.

Sumber: Ismet, 1970, hlm. 156-157 dalam Hilma Safitri, 2010 hlm.12

Dalam lingkup Kabupaten Batang, dengan luas wilayah 78.895 Ha, terdapat 12 HGU (Hak Guna Usaha) yang dikuasai oleh 9 perusahaan yang menguasai 6.308,75 Ha Data ini adalah data yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional selaku institusi yang mengeluarkan HGU untuk perkebunan-perkebunan besar. Artinya, sekitar 7,9% wilayah Kabupaten Batang merupakan wilayah yang dikuasai oleh perkebunan besar swasta dan negara.⁵²

⁵²Hilma Safitri, Gerakan Politik Forum Paguyuban Petani Kabupaten Batang (FPPB), Bandung: Yayasan Akatiga, 2010, hlm. 13

Tabel IV.2

Daftar Perkebunan Besar di Kabupaten Batang, 2006

No	Nama Pemilik/ Pemegang Hak	No SK HGU	Luas (ha)	Peruntukan
1	PT Aneka Usaha	08/HGU/DA/1990	90,39	Randu dan Kopi
2	PT Estu Subur	06/HGU/DA/1978	17,83	Kakao dan Kelapa
3	PT Pagilaran	14/HGU/DA/1977	208,35	Kakao dan Kepala
4	PT Pagilaran	15/HGU/DA/1983	1.113,85	Teh
5	PT Perkebunan Tratak	61/HGU/DA/1988	89,64	Kopi dan Cengkeh
6	PT Puspita Nicky	21/HGU/DA/1985	51,09	Cengkeh, Kopi, Melinjo
7	PT Segayung	49/HGU/DA/1986	243,53	Randu dan Kelapa
8	PT Simbangjati Bahagia	94/001/2/1686/33/ 00	149,98	Randu, Kopi dan Kelapa
9	PTPN IX	59/HGU/DA/1976	530,65	Kopi dan Teh.
10	PTPN IX	53/HGU/DA/1980	1.227,08	Karet dan Kakao
11	PTPN IX	60/HGU/DA/1980	2.226,36	Karet, Kopi dan Pternakan
12	PT Rehobat	116/HGU/DA/1997	360,00	Karet, Kopi dan Pternakan
		Jumlah	6.308,75	

Sumber: Badan Pertanahan Nasional, Deputi Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat BPN (2006) dalam Hilma Safitri, 2010 hlm.14

Secara umum, keadaan dan pemanfaatan tanah wilayah di Kabupaten Batang sebagian besar adalah pegunungan dengan susunan tanah sebagai berikut: latosol 69,66%; andosol 13,23%; alluvial 11,47% dan podsolik 5,64%. Susunan tanah tersebut mempengaruhi pemanfaatan tanah yang sebagian besar ditujukan untuk budidaya hutan, perkebunan dan pertanian. Adapun penguasaan hutan dan perkebunan mayoritas di tangan negara. Sedangkan pertanian baik kering maupun basah (irigasi sederhana dan irigasi teknis) dilakukan oleh warga setempat. Lebih kurang 60% diusahakan sebagai hutan, perkebunan dan areal pertanian yang memberikan hasil komoditi berupa kayu jati, kayu rimba, karet, teh, coklat, kapuk randu dan hasil pertanian lainnya.⁵³

⁵³ www.batangkab.go.id

B. Penetapan Tanah Terlantar Di Batang

Berdasarkan Identifikasi dan inventarisasi terhadap tanah yang terindikasi terlantar di Kabupaten Batang, ada 3 (tiga) pemegang hak yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, karena dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Penertiban tanah terlantar merupakan upaya strategis dan langkah awal dalam mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan. Berikut beberapa lokasi tanah tanah terlantar di Kabupaten Batang disajikan pada table 5.

Tabel IV.3

Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Terlantar di Kabupaten Batang Periode
(Februari 2008 s/d Mei 2011)

No	Nama Pemegang Hak	Luas (Ha)	Lokasi	Berakhir Hak	Peruntukan	Penggunaan tanah eksisting
1	PT. Puri Gajah Perkasa Mas	16,6386	Kec. Tulis	24/9/2025	Perumahan	Tegalan/Pertanian
2	PT. Muara Panca Utama	13,6580	Kec. Batang	10/4/2001	Perumahan	Tanah Kosong/tambak
3	PT. Perkebunan Tratak	89,8410	Bandar	31/12/2013	Perkebunan Kopi, Karet, Cengkeh	Tanaman semusim, cengkeh

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Batang

Selain melakukan identifikasi dan inventarisasi tanah terlantar, redistribusi tanah untuk masyarakat miskin juga dilakukan di Batang. Penetapan tanah Negara bekas Hak *Erfpacht* seluas ± 29 Ha di Desa Kuripan Kecamatan Subah dilaksanakan karena tanah tersebut terbukti sudah digarap petani (141 KK) sejak tahun 1989 untuk tanaman palawija. Tanah yang berdekatan dengan PTPN IX sebelumnya akan diajukan oleh PTPN IX sebagai bagian tanah HGU PTPN IX. Namun karena terdapat batas yang jelas serta secara fisik tanah tersebut benar-benar diusahakan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup maka untuk selanjutnya tanah tersebut didistribusikan kepada masyarakat petani penggarap.

C. Peran Omah Tani Batang Dalam Penertiban dan Pendayagunaan Penetapan Tanah Terlantar

C.1. Sejarah dan struktur Organisasi Pergerakan Petani Indonesia

Pergerakan petani di Jawa-Sumatera dimulai pada tahun 1957, organisasi pendukung gerakan petani salah satunya adalah Barisan Tni Indonesia (BTI). Upaya yang dilakukan BTI bersama para tani di masa itu adalah menggerakkan kaum tani baik laki-laki, perempuan maupun anak-anak untuk melakukan penyerbuan terhadap perkebunan-perkebunan besar yang dianggap tidak memberikan kebermanfaatn bagi masyarakat di sekitar areal perkebunan dan arela perkebunan yang memang sudah berkonflik terhadap petani di sekelingling perkebunan (Stroler, 2005).

Model pergerakan petani yang dilakukan pada masa itu merupakan taktik gerilya, dimana penyerbuan dilakukan secara terencana dan rapi. Perlawanan yang dilakukan pihak perusahaan seringkali bukanlah menjadi ancaman besar bagi gerakan tani. Penempatan para wanita dan anak-anak dalam garda depan menghadang peralatan besar/traktor dan orang suruhan perusahaan perkebunan seringkali menjadi senjata jitu bagi para petani dalam melumpuhkan lawan. Taktik seperti ini sudah jauh hari direncanakan dan diajarkan para pemimpin tani. Perlawanan petani sejak tahun 1957 tersebut merupakan upaya yang bias diusahakan kaum untuk memperoleh dan mempertahankan tanah yang telah digarap sebagai sumber penghidupan mereka (Stroler, 2005). Pergerakan petani tersebut terus bergerilya hingga tahun 1960, namun dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 51 yang menegaskan bahwa petani liar dapat diusir tanpa perintah pengadilan dan mengancam serta memberikan hukuman berat terhadap petani liar. Dalam Undang-undang tersebut juga menetapkan bahwa barangsiapa “memberikan petunjuk, memerintahkan, membujuk atau mengusulkan secara lisan atau tertulis” kepada orang lain agar melaksanakan tindakan penyerbuan dan okupasi tanah maka akan mendapat dinyatakan bersalah menurut undang-undang (Gautama dan Harsono 1972:13-14).

C.2. Potret Gerakan Omah Tani Batang

Gerakan petani ini dapat dibagi menjadi dua tipe yang berbeda yaitu: *Pertama* tipe gerakan sebagai suatu reaksi spontan, sebab-sebab yang tidak jelas mengadakan jaringan informasi yang tidak tertata (bukan dikonstruksi secara sengaja) terhadap suatu keadaan tertentu. *Kedua* adalah gerak petani terorganisir yaitu gerakan petani dengan tujuan, strategi, dan cara-cara yang dirumuskan secara jelas, sadar dan didasarkan kepada suatu analisa masalah yang kuat, dimana mereka menginginkan adanya pembaruan agraria agar melakukan redistribusi tanah secara adil kepada rakyat.⁵⁴

⁵⁴ Lihat Noer Fauzi dan Dadang Juliantara, *Menyatakan Keadilan Agraria*, BP-KPA Bandung, 2000, h. 368

Berdasarkan karakteristik tujuan, fenomena penjarahan dapat dibedakan menjadi 2 (dua): *Pertama, sosial banditry*, penjarahan terpaksa dilakukan oleh rakyat akibat keterdesakan krisis ekonomi yang luar biasa sehingga mengkondisikan rakyat untuk mengambil jalan pintas dengan melakukan penjarahan, karakteristik ini tergolong menjadi fenomena massal (karena jumlahnya mencapai ribuan dan terjadi dimana-mana) yang terjadi tidak hanya di pedesaan, namun juga terjadi di wilayah perkotaan, dan terjadi secara incidental, sasaran adalah kelompok minoritas Cina atau gudang-gudang milik bulog, atau penguasa pemerintahan lokal. *Kedua, reclaiming action*, penjarahan sengaja dilakukan oleh rakyat, karena rakyat merasa sebagai pemilik sah tanah-tanah yang dulu dirampas oleh pemerintah maupun pengusaha swasta. Biasanya terjadi di pedesaan dan bermukim di sekitar perkebunan atau perhutanan, dan biasa berprofesi sebagai petani (petani pemilik maupun petani penggarap) atau buruh tani.⁵⁵

Gerakan protes perlawanan petani dalam merebut kembali status penguasaan dan pemilikan atas tanah merupakan *trend* aksi baru yang dilakukan petani dalam sejarah perlawanannya, yang semua itu bersumber dari adanya paradigma negara yang ortodoks dan dipengaruhi oleh berbagai macam relasi kepentingan bagi para penguasa itu sendiri. Perlawanan kaum tani itu diwujudkan melalui aksi-aksi dengan *reclaiming*, yang memiliki karakter strategi beragam sesuai dengan tradisi sosial ditingkat lokal, seperti; pembabatan kebun sebagai simbol penghancuran kaum feodalisme perkebunan, pendudukan lahan (kemah, mematok, pendirian rumah permanen), pemblokiran akses jalan perkebunan, pemasangan spanduk atau papan protes selama masa reformasi berlangsung.⁵⁶

Demikian juga gerakan perlawanan di Kabupaten Batang. Berbagai masalah pertanahan di Batang yang muncul sejak reformasi bergulir ditandai dengan sengketa-sengketa perkebunan yang menimbulkan konflik horisontal. Contohnya sengketa antara pengusaha perkebunan dan rakyat. Di Batang terdapat penguasaan perkebunan dengan status hak guna usaha (HGU) sebanyak 51 sertifikat.⁵⁷ Menurut Handoko Wibowo gerakan petani pada masa reformasi adalah gerakan murni dalam memperjuangkan hak-hak atas tanah, secara organisasi petani akan tidak ada gejala/komplik internal organisasi, tidak ada saling berebut kekuasaan, berebut redistribusi tanah. Organisasi tani yang lahir pasca reformasi selalu dibayangi oleh komplik internal, berebut kekuasaan, pimpinan organisasi berjalan sendiri, berjuang bersama-sama, tapi hasilnya di nikmati oleh pimpinan organisasi, dan pada akhirnya organisasi tidak bertahan lama.⁵⁸

⁵⁵Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)* Disertasi Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2008.

⁵⁶ *ibid*

⁵⁷Suara Merdeka, *Sertifikat Status HGU Sering Munculkan Konflik*, Selasa, 01 Juni 2004

⁵⁸Wawancara dengan Handoko Wibowo disekretariat Omah Tani, Pada Sabtu 15 Agustus 2015

Sejak reformasi yang terjadi sejak 1998 bersamaan dengan terjadinya krisis ekonomi multidimensi telah menuntut perkembangan baru dalam usaha perkebunan. Salah satunya muncul gerakan-gerakan “lapar tanah”, penjarahan produksi karena krisis ekonomi, dan tuntutan untuk ikut memanfaatkan lahan perkebunan. Padahal, langkah tersebut tak legal dan lepas dari tanggung jawab atas kelestarian lahan. Kondisi itu keluar dari peran positif perkebunan sebagai sebuah usaha bisnis. penguasaan lahan serta pemerataan dan keadilan sangat dominan pada beberapa tahun terakhir.

Sejumlah areal perkebunan besar tidak lepas dari kesan kolonialisme, eksploitasi tenaga kerja, dan kurang memperhatikan lingkungan sosial masyarakat. Hal inilah, melahirkan konflik sosial antara perkebunan besar dan masyarakat sekitar kebun, dan perkebunan besar dengan plasmanya, terutama menyangkut keberadaan HGU perkebunan.

Begitu juga dengan gerakan omah tani yang dulunya adalah petani Forum Perjuangan Petani dan Nelayan Batang Pekalongan (FP2NBP) yang mencobamenjadi alatgerakan petani di Kabupaten Batang dan Pekalongan. Organisasi tani yang didirikan pada tahun 1999 merupakan gabungan dari 10 organisasi tani lokal yang berada di Kabupaten batang dan Pekalongan. Organisasi tani lokal itu diantaranya adalah:⁵⁹

1. Paseduluran Petani Penggarap PT. Tratak (P4T) yang mempunyai konflik dengan PT. Tratak, meliputi desa Cepoko dan Wonomerto Kecamatan Bandar, Desa Kambangan dan Wedisari Kecamatan Blado.
2. Paguyuban Petani Sidodadi (P2SD) yang mempunyai konflik dengan PT. Segayung, meliputi desa Sembojo dan Posong kecamatan Tulis, desa Batiombo dan Wonosegoro kecamatan Bandar.
3. Paguyuban Masyarakat Gunung Kamulyan (PMGK) yang mempunyai konflik dengan PT. Pagilaran, meliputi desa kalisari, Pagilaran, Godang dan Bismo.
4. Paguyuban Petani Jati Rejo (P2JR) Simbang Jati yang mempunyai konflik dengan PT. Simbang Jati Bahagia, meliputi desa Simbang Jati, Kencorejo, Minongsari, Panjer, Centong dan Wonorejo.
5. Paguyuban Tri Tunggal Tani Sejahtera (PT3S) yang mempunyai konflik dengan Perum. Perhutani, meliputi desa Sengon, Gondang dan Kuripan.
6. Paguyuban Petani Sido Makmur Sejahtera (P2SMS) yang mempunyai konflik dengan Perum Perhutani, meliputi desa Wonotunggal, Batang.

⁵⁹Muhammad Romdloni, *Teologi Petani: Analisis Peran Islam Dalam Radikalisme Gerakan Petani Pada Forum Perjuangan Petani Nelayan Batang Pekalongan (FP2NBP) Di Kabupaten Batang Dan Pekalongan*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta Tahun 2005, hlm. 5-6

7. Paguyuban Nelayan Mitra Sejati (PNMS) Seturi yang mempunyai konflik dengan PT. Agrindo Seturi Jaya, meliputi desa Karang asem.
8. Paguyuban Petani Barokah Donowangun Keprok (P2BDK) yang mempunyai konflik dengan PT. Jolotigo, meliputi desa Keprok Kecamatan Talun Kabupaten pekalongan.
9. Paguyuban Petani Mesoyi (P2M) yang mempunyai konflik dengan PT. Jolotigo, meliputi desa Mesoyi, Sibantal dan Buntu kecamatan Talun Kabupaten Pekalongan.
10. Paguyuban Petani Sido Maju (P2SM) yang mempunyai konflik dengan Kepala Desa, meliputi desa Banjarsari Kecamatan Talun Kabupaten Pekalongan.

FP2NBP terus berkembang setelah 4 tahun berdiri jumlah anggotanya semakin banyak. Pada tahun 2006 anggota FP2NBP meningkat menjadi 17 OTL (13 OTL berasal dari Kabupaten Batang dan 4 OTL dari Kabupaten Pekalongan. Pada 2007, terjadi pemisahan organisasi berdasar administrasi wilayah: Batang dan Pekalongan. Organisasi petani di Kabupaten Batang kembali menjadi Forum Perjuangan Petani Batang (FPPB) dan Batang dan FPPP (Forum Paguyuban Petani Pekalongan) untuk Kabupaten Pekalongan Dua tahun berselang, organisasi ini mengalami persoalan internal menjelang Pemilu 2009. Ketua umumnya memilih bergabung dengan Partai Bintang Reformasi, sementara mayoritas anggotanya menolak. Organisasi pun mengalami perubahan nama, dari FPPB menjadi Omah Tani.⁶⁰ OMAH TANI BATANG didirikan di Batang, pada tanggal 9 Februari Th.2010 berdasarkan rapat rembug tani (1) pada Tgl.11 Juli 2009.⁶¹

Di awal perjuangannya omah tani beranggotakan sekitar 12.000 kepala keluarga ini seringkali menggunakan strategi aksi massa atau berdemonstrasi dan audiensi dalam memperjuangkan kepentingan dan aspirasinya. Tak jarang mengerahkan massa berpuluh-puluh truk di halaman kantor pejabat negara, institusi legislatif, bahkan di lembaga yudikatif di Batang, Semarang hingga Jakarta. ⁶² Seperti Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), menuntut agar BPN mencabut HGU PT yang menelantarkan tanah dan memberikan pada petani penggarap.⁶³

Seperti yang dikatakan Handoko, strategi perjuangannya terus berkembang, tidak hanya melakukan demonstrasi, audiensi dan *reclaiming*. namun juga mulai masuk ke ranah politik dengan mendorong dan mendukung anggotanya ikut dalam pemilihan dan menduduki jabatan publik, seperti menjadi kepala desa dan

⁶⁰Hilma Safitri, Gerakan Politik Forum Paguyuban Petani Kabupaten Batang (FPPB), Bandung: Yayasan Akatiga, 2010, hlm. 48

⁶¹Anggaran Dasar/AdOmah Tani Batang, Ditetapkan di sekretariat omah tani Dukuh Cepoko Dusun Tumbrep kec. Bandar Pada Hari Rabu Tgl 10 Pebruari Tahun 2010

⁶²Wawancara dengan Handoko Wibowo di sekretariat Omah Tani, Pada Sabtu 15 Agustus 2015

⁶³Suara Merdeka, Petani Batang Mendemo BPN, Kamis, 5 Februari 2004.

anggota DPRD. Organisasi ini berhasil mendudukkan setidaknya sembilan orang kader menjadi kepala desa, dari 13 pemilihan kepala desa yang diikuti. Seorang anggota berhasil lolos sebagai anggota DPRD Kabupaten Batang periode 2009-2014. Pada Tahun 2011 lalu, Omah Tani melibatkan diri dalam ajang pemilihan bupati dengan mengusung pasangan Yoyok Riyo Sudibyo-Soetadi. Pasangan ini berhasil memenangi Pilkada. Omah Tani memberikan dukungan penuh kepada pasangan ini terutama karena kesediaan mereka untuk memfasilitasi dan membantu penyelesaian sengketa agraria yang dialami anggota Omah Tani.

Keterlibatan omah tani dalam bidang politik dalam pemilihan kepala desa, DPRD dan Bupati dengan alasan. *Pertama*, Peran dalam pemilihan kepala desa, peran kepala desa, sangat strategis karena persetujuannya dibutuhkan saat perusahaan perkebunan mengajukan ijin perpanjangan hak guna usaha. Dengan menempatkan wakilnya sebagai kepala desa, Omah Tani dapat mengusahakan penolakan, terlebih terhadap perusahaan perkebunan yang sedang bersengketa dengan petani kecil, yang menjadi anggotanya. Namun yang terjadi selanjutnya tidak seperti yang direncanakan. Ada kepala desa yang kemudian tidak mewakili harapan Omah Tani, justru memberikan rekomendasi bagi perkebunan yang hendak memperpanjang hak guna usahanya. *Kedua*, Pemilihan anggota DPRD, selain membantu dalam penyelesaian sengketa lahan, juga berhasil mengusahakan agar rumah sakit umum daerah tidak menolak dan wajib memberi ruang bagi pasien atau ibu-ibudari keluarga miskin yang hendak melahirkan. Bramanti juga aktif mendorong Bupati mengeluarkan kebijakan yang mendukung kepentingan dan kesejahteraan warga. Anggota DPRD didukung Omah Tani, yakni Gotama Bramanti. *Ketiga*, Pemilihan Bupati, selain memfasilitasi penyelesaian sengketa lahan yang dialami petani, belun genap 100 hari masa kepemimpinannya telah mengeluarkan kebijakan pendidikan dasar sembilan tahun tanpa pungutan bagi warga, berhasil memberikan jaminan tidak adanya kasus penolakan pelayanan kesehatan masyarakat yang menggunakan Jamkesmas, Jamkesda, dan Jampersal, serta tidak adanya kasus penolakan pelayanan bagi pasien tidak mampu selagi masih tersedia ruang di kelas III di rumah sakit umum daerah Kabupaten Batang.

Perjuangan omah tani untuk mendapatkan hak atas tanah rakyat ternyata tidak terlepas dari nama Handoko Wibowo.⁶⁴ Pendiri dan pengacara omah tani dalam memperjuangkan kasus sengketa tanah. Seperti yang dikatakan Handoko wibowo:⁶⁵

Tahun 2007, kami pun memutuskan. Kami sepakat untuk memenangkan kepala desa dalam Pilkades. Kami mulai merencanakannya. Pokoknya, di semua desa,

⁶⁴ Handoko Wibowo, adalah pendiri omah tani, keturunan cina sebagai warga Dukuh Cepoko, Desa Tumbreb, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, merupakan salah satu tokoh di balik seluruh gerakan petani perkebunan di Batang. Lulusan Fakultas Hukum UKSW Salatiga 1986 itu memang sejak lama dianggap sebagai ikon berbagai pergerakan petani perkebunan.

⁶⁵ Handoko Wibowo. *Buruh Berpolitiklah*. Pidato Pimpinan Omah Tani Kabupaten Batang, Jawa Tengah, Handoko Wibowo, pada 23 April 2012 di Rumah Buruh Bekasi Bergerak, Sumber : SPAI FSPMI

dimana kami ada, kami ikut pemilihan kepala desa. Dengan sukarela kami urunan. Ibu-ibu petani datang membawa gula setengah kilo, Bapak-bapak membawa rokok yang dikumpulkan di dalam toples. Apa saja yang bisa kami sumbangkan, kami kumpulkan. Semua itu untuk tamu-tamu non organisasi yang berkunjung ke calon kepala desa yang kami kami usung. Bagi anggota organisasi, sudah maklum, jika tidak menikmati hidangan. Tanpa money politic, kami berhasil. Dari 15 pemilihan yang kami ikuti, kami berhasil menang di sembilan desa. Begitu berhasil, satu bulan kemudian kepala-kepala desa itu mengkhianati kami. Kami tidak kapok atau putus asa. Bagi kami, kalau kami gagal tahun ini, kami akan coba tahun depan lagi. Mungkin 30 lurah yang akan kami perjuangkan untuk menang dengan cara tidak money politik. Khan lucu, Indonesia yang merdeka sudah 67 tahun, tapi masih ada orang yang mati melahirkan, miskin pula. Karena miskin dia mati. Banyak sekali kejadian itu di Batang. Dan, kami berusaha memperjuangkan pelayanan kepentingan publik, bukan hanya kepentingan petani.

Eksperimen omah tani politik sebagai jalan keluar membuahkan hasil. Berkat usaha-usaha Omahtani, pada 2004 Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Pusat, menyerahkan 800 sertifikat atas 52 hektare tanah sengketa di Desa Sindangdesa dan Desa Kebumen Kecamatan Tulis, Batang. Kemudian pada 2008 Perum Perhutani KPH Kendal menandatangani memorandum of understanding (MoU) perdamaian atas konflik tanah sejak 1967 di wilayah Desa Sengon, Desa Gondang, dan Desa Kuripan, Kecamatan Subah dengan 1.200 keluarga penggarap atas 152 hektare tanah yang dipersengketakan. Bentuk kerja sama itu mengakhiri konflik antara petani di desa-desa tersebut dengan KPH Kendal sejak 1957. Penyelesaian konflik dengan Perum Perhutani tersebut, akhirnya menjadi dasar proses *ecolabeling* tingkat dunia dengan supervisi dari *Word Mark*. Kemudian pada 2010 anggota Omahtani sebanyak 145 kepala keluarga mendapatkan tanah sedimentasi seluas 46 hektare di Desa Kuripan, Kecamatan Subah. “Diharapkan dalam waktu dekat akan didistribusikan 89,841 hektare tanah sengketa eks perkebunan PT Tratak kepada 425 keluarga petani miskin⁶⁶.

Sengketa PT Tratak dengan masyarakat melalui perjuangan panjang, PT Tratak ditetapkan sebagai tanah terlantar dan mendapatkan perlawanan dari PT tratak dengan mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara, peran omah tani dalam sengketa di pengadilan sangat besar, disamping melakukan aksi-aksi demonstrasi, audiensi bahkan *reclaiming*, juga menyuplai data-data, dokumen ke kantor Badan pertanahan terkait dengan sengketa di peradilan tatauusaha negara.⁶⁷ peran omah tani tersebut juga di amini oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang.

Omah tani telah mengubah tanah telantar menjadi subur, jerih payah petani penggarap itu patut dihargai karena dulu sebelum diolah, lahan yang ditelantarkan itu

⁶⁶Wawancara dengan Handoko Wibowo Pendiri Omah Tani, disekretariat Omah Tani, Pada Sabtu 15 Agustus 2015

⁶⁷Wawancara dengan Rozikin Sekertaris Omah Tani, dilokasi Eks PT Perkebunan Tratak Batang, Sabtu 15 Agustus 2015

masih berupa semak ilalang dan rumput liar, bahkan menjadi banyak babi hutan, serta PT Tratak tidak mempunyai kantor, papan nama, juga tidak ada karyawannya. Sisi lain, masih banyak penduduk di sekitar lahan HGU PT Tratak, seperti Desa Kambangan, Wonomerto maupun Cepoko yang tidak mempunyai lahan garapan. Karena itu jangan salahkan kami bila telah mencetak sawah, karena lahan subur milik negara itu benar-benar ditelantarkan.⁶⁸



Gambar IV.1 Hasil PanenPemanfaatan Tanah Terlantar oleh Petani

Sumber: Dukumentasi omah tani

2. Aternatif Reforma Agraria Tanpa Redistribusi

Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara

⁶⁸ibid

melalui reforma agraria, program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.⁶⁹Pengalokasian Tanah Cadangan Umum Negara bekas tanah terlantar tersebut disesuaikan dengan ketersediaan tanah, serta kondisi tanah dalam keadaan *clear*, dalam artian tanah tersebut tidak dala sengketa fisik maupun sengketa yuridis.⁷⁰

Dalam penjelasan Pasal 15 PP Nomor 11 Tahun 2010, pendayagunaan eks bekas tanah terlantar untuk:*Pertama*, Reforma Agraria merupakan kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan Pasal 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Penataan aset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah negara bekas tanah terlantar.*Kedua*, Program strategis negara antara lain untuk pengembangan sektor pangan, energi, perumahan rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, Cadangan negara lainnya antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah untuk kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, kebutuhan tanah akibat adanya bencana alam, relokasi dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum.

Peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar PT. Perkebunan Tratak didayagunakan untuk reforma agraria dan cadangan negara lainnya. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang No. 7 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2013 Lokasi tanah eks PT. Perkebunan Tratak merupakan kawasan budidaya dengan peruntukan pertanian perkebunan dan pertanian tanaman pangan lahan kering.⁷¹

Tanah eks PT. Perusahaan Perkebunan Tratak yang sekarang sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar dan selanjutnya menjadi Tanah Cadangan Umum Nasional (TCUN) sampai saat ini terdapat penggarapan oleh masyarakat sebanyak 425 KK. dengan luas garapan masing – masing \pm 2000 M2. Pemerintah Kabupaten Batang mengusulkan peruntukan Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan tanah tidak hanya untuk petani penggarap (Reforma Agraria) tetapi juga untuk Cadangan Negara lainnya (Pendidikan, sosial dll.)⁷²

⁶⁹Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010

⁷⁰Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar.

⁷¹Peraturan Daerah Kabupaten Batang No. 7 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2013 (psl. 24, psl. 37 dan psl. 40 ayat (2) huruf b).

⁷²Wawancara dengan Abdul Azis Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang pada tanggal 13 Agustus 2015

Usulan Pemerintah Daerah sesuai dengan Surat Bupati Batang tanggal 8 Juli 2014 Nomor 593.3/1022/2014 yang ditujukan kepada kepala Badan Pertanahan Nasional RI, Perihal permohonan cadangan tanah negara yaitu: untuk reforma agraria (redistribusi kepada masyarakat) seluas kurang lebih 56,8410 Ha dan untuk cadangan negara lainya seluas kurang lebih 25,59990 Ha diperuntukan SMK Pertanian, Lapangan Olah Raga, tempat pembibitan langka dan laboratorium, pemakaman umum, sarana ibadah, pasar hasil bumi, relokasi bencana alam, PD Muhamadiyah, PD Nahdlatul ulama dan PM Tazaka.

Relalisasi dalam rekomendasi Pemerintah Daerah hanya 10 Ha yang diruntukan Pemerintah Daerah sesuai dengan surat kepala kantor pertanahan kabupaten batang Nomor: 046.1/500.12/I/2015 tanggal 7 Januari 2015 kepada Bupati Batang dengan merujuk Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasinal Provinsi Jawa Tengah Nomor: 2326/16-33.500/XII/2014 tanggal 29 Desember 2014, serta surat Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4642/23.3/XII/2014 tanggal 18 Desember 2014. Isi surat kepala kantor pertanahan kabupaten kepada Bupati Batang, pada pokoknya menyatakan:

1. Peruntukkan Tanah Cadangan Umum Negara bekas Hak Guna Usaha No. 1 /Batang atas nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak seluas \pm 89,841 Ha terletak di Desa Tumbrep Kecamatan Bandar Kabupaten Batang pendaayagunaannya dimanfaatkan untuk Reforma Agraria atau masyarakat seluas \pm 79,841 Ha dan Cadangan Negara Lainnya seluas \pm 10 Ha.
2. Pendaayagunaan untuk Cadangan Negara Lainnya seluas \pm 10 Ha. dapat diberikan hak atas tanah atas nama Pemerintah Kabupaten Batang dengan catatan Pemerintah Kabupaten Batang membuat Proposal yang mencantumkan rincian penggunaan tanah dan biaya/anggaran pembangunan yang juga dituangkan dalam APBD Tahun Anggaran Pemerintah Kabupaten Batang.
3. Berkenaan hal tersebut diatas, dimohon dengan hormat atas kesediaan Pemerintah Kabupaten Batang untuk berkenan mengajukan proposal sebagaimana di maksud angka 2 (dua) tersebut diatas dan selanjutnya dilakukan koordinasi dalam rangka realisasi penyelesaian hak atas tanahnya.

Menarik dicermati tentang pendaayagunaan surat Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 4642/23.3/XII/2014 tanggal 18 Desember 2014. Salah satu poinya adalah: *pertama*, Calon penerima manfaat TCUN akan diberikan hak atas tanah atas nama bersama (komunal). Hal ini untuk memberikan kesempatan kepada pemegang penerima manfaat untuk mengerjakan secara aktif dan menghindari peralihan hak serta dilarang menelantarkan tanahnya. *Kedua*, Terhadap pendaayagunaan yang diperuntukan untuk reforma agraria melalui

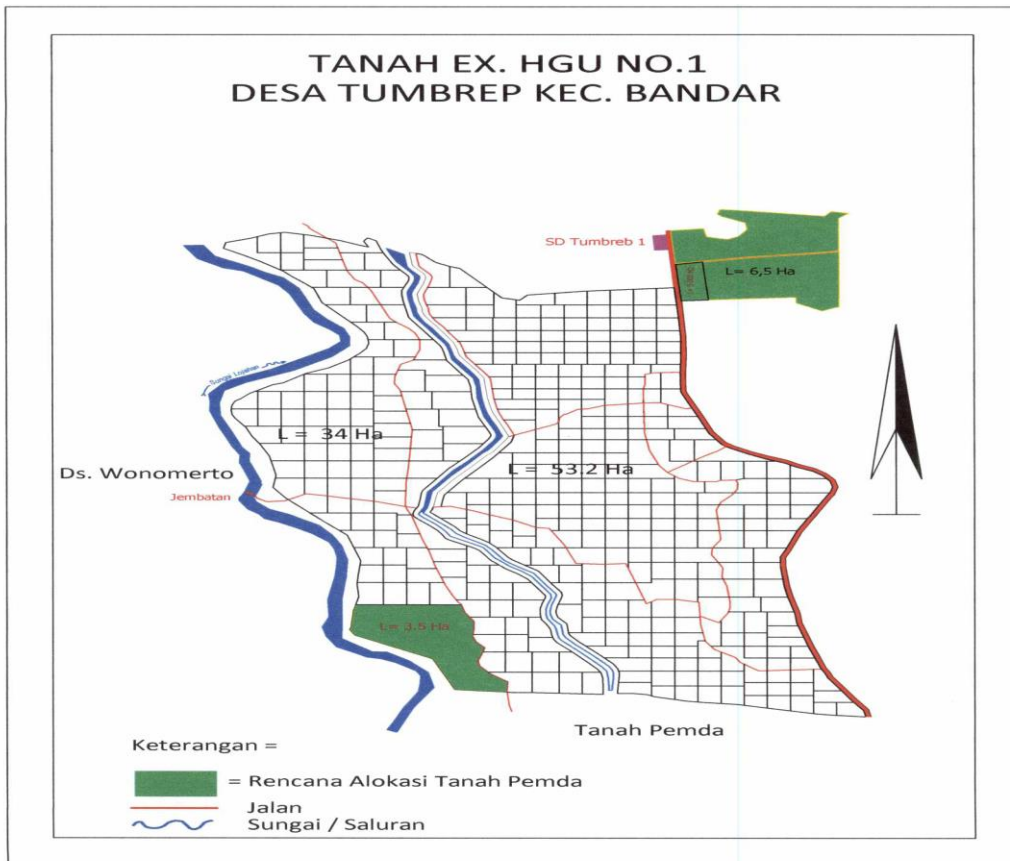
kegiatan redistribusi yaitu seluas lebih kurang 79,841, perlu disiapkan (a) daftar calon penerima manfaat reforma agraria yang tergabung dalam kelompok omah tani dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), (b) *Siteplan* yang memuat jalan, fasilitas sosial, fasilitas umum, peruntukan penggunaan fasilitas lahan untuk pertanian

Dalam sistem penguasaan tanah oleh masyarakat dikenal beberapa macam tipologi hak. *Pertama* adalah hak individual warga masyarakat untuk memiliki atau memanfaatkan tanah dan kekayaan alam. *Kedua* adalah hak-hak bersama (hak kolektif, hak kelompok atau *group rights*) oleh keluarga atau klan/sub-klan. Yang membedakan hak individual dengan kolektif adalah soal jumlah subjeknya, sementara objeknya bisa saja sama. *Ketiga* adalah hak komunal, yaitu hak seluruh warga masyarakat terhadap wilayah mereka dan terhadap tanah-tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai bersama oleh masyarakat yang bersangkutan. Tanah-tanah dengan hak komunal ini adalah kepunyaan bersama suatu masyarakat yang dapat dimanfaatkan oleh setiap anggota masyarakat, berfungsi menyediakan cadangan sumber daya dan/atau area bagi kegiatan sosial, tidak dapat dialihkan dan penguasaannya direpresentasikan pada fungsionaris masyarakat setempat. Perbedaannya dengan hak kolektif adalah bahwa pemegang hak komunal adalah kesatuan sosial yang tunggal dari masyarakat. Pemegang hak bukan agregasi individual sebagaimana ada pada hak kolektif. Hak komunal adalah hak bersama yang melingkupi seluruh hak kolektif dan individual yang ada dalam sebuah masyarakat.⁷³

Peruntukan, pemilikan, dan penggunaan dan pemanfaatan TCUN ditetapkan dengan Surat Kepala Badan namun belum ada surat keputusannya. Berdasarkan Surat Kepala kantor Nomor 139/100.2/III/2012 tanggal 4 Maret 2015 yang ditujukan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah, *siteplan* yang diajukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Batang

Gambar IV.2 *Siteplan*

⁷³Myrna A. Safitri, *Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia*. Dalam Model, Masalah dan Rekomendasi Masa Depan Hak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan, Jakarta, Kerjasama antara: Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS, hlm 17



Pendayagunaan tanah terlantar

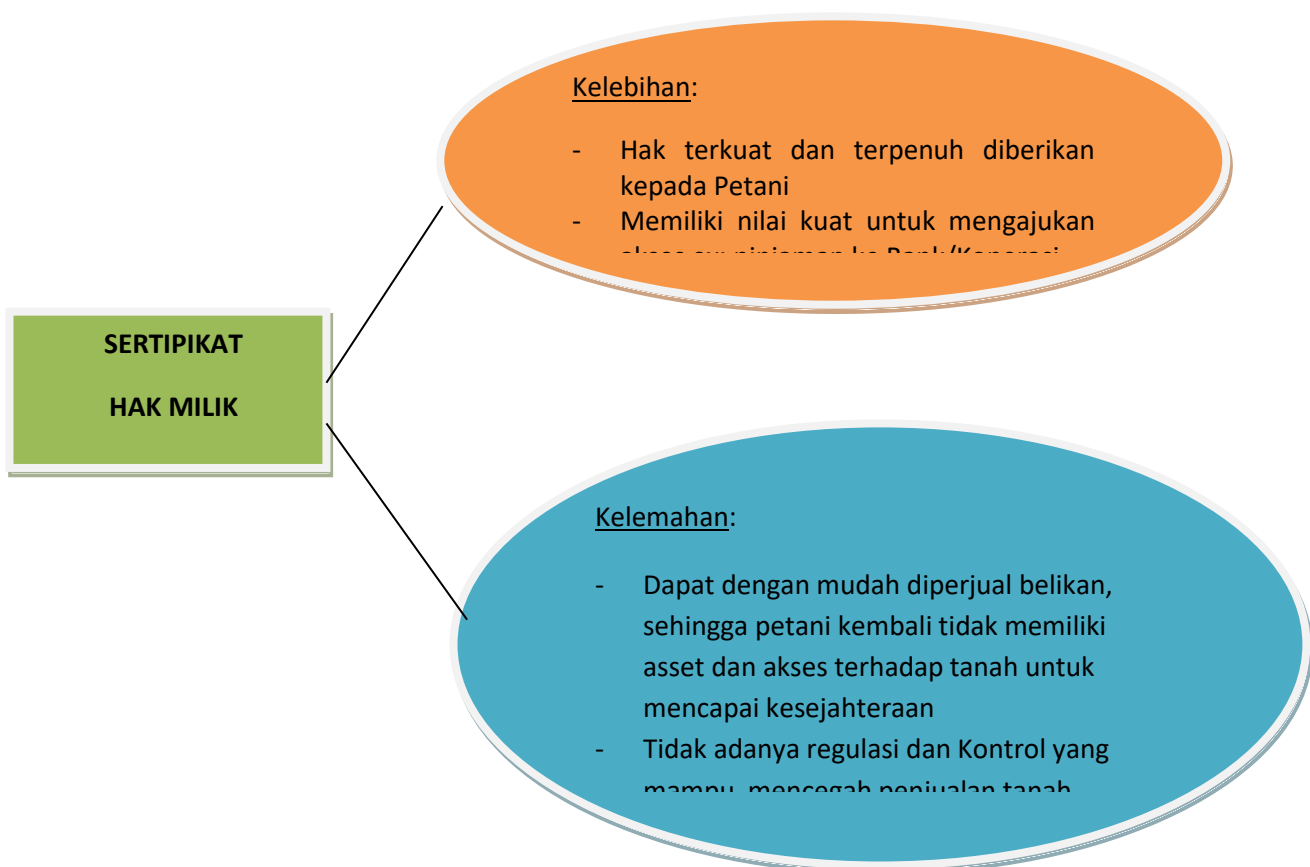
D. Pendayagunaan Tanah Cadangan Umum Negara Bekas Tanah Terlantar Melalui Reforma Agraria

Model pendayagunaan tanah terlantar untuk Reforma agraria yang telah dilaksanakan di beberapa lokasi menarik untuk dibahas. Reforma Agraria sebagai kebijakan pertanahan yang mencakup penataan sistem politik dan hukum pertanahan serta penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah sesuai dengan jiwa Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX / MPR/ 2001⁷⁴ tentang Pembaharuan agraria dan Pengelolaan sumber daya alam, dan pasal 10 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar Undang-undang Pokok Agraria. Ruh dari reforma agraria sendiri adalah penataan asset masyarakat dan penataan akses masyarakat terhadap tanah dapat melalui distribusi dan redistribusi tanah Negara bekas tanah terlantar (Penjelasan Pasal 15 Ayat 1 PP Nomor 11 Tahun 2010). Asset dan akses yang dibuka dan diberikan kepada masyarakat miskin tanah tersebut tentunya bermuara pada satu tujuan yaitu keadilan dan kesejahteraan serta keberlanjutan.

⁷⁴TAP MPR Nomor IX / MPR/ 2001 (Pasal 6), Salah satu arah kebijakan pembaharuan agraria adalah Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan

Berbicara mengenai keadilan, kesejahteraan dan keberlanjutan tentunya merupakan suatu proses dan output yang panjang. Sehingga sistem serta kebijakan redistribusi akan asset dan akses yang *sustainable* tersebut hendaknya merupakan satu kesatuan dalam pelaksanaan pendayagunaan tanah bekas terlantar untuk Reforma Agraria.

Beberapa kegiatan redistribusi tanah bekas tanah terlantar melalui pembagian sertipikat Hak Milik atas nama individu beberapa lokasi seperti di Cipari Kabupaten Cilacap yang telah dibagikan sertipikatnya pada tahun 2010 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, redistribusi tanah bekas tanah terlantar di Subah Kabupaten Batang, dan redistribusi tanah di beberapa lokasi lainnya permasalahan yang dihadapi pasca pembagian sertipikat adalah adanya penjualan terhadap asset yaitu tanah beserta sertipikatnya kepada pihak lain. Meskipun di dalam sertipikat tersebut dituliskan bahwa selama 10 (sepuluh) tahun tanah tidak diperbolehkan dijual, namun karena desakan ekonomi dan akses yang belum bisa diperoleh petani mengakibatkan hilangnya tanah sebagai asset menuju kesejahteraan dan keadilan. Sehingga tujuan utama dari reforma agraria itu sendiri tidak dapat tercapai. Kelebihan dan kelemahan dari sistem redistribusi tanah bekas tanah terlantar melalui pemberian sertipikat hak milik a.n individu adalah sebagai berikut:



Gambar IV.3 Kelebihan dan Kelemahan Pemberian Sertipikat Hak Milik a.n Individu Kepada Penerima Redistribusi Tanah Bekas Tanah Terlantar

E. SKEMA PEMBERIAN HAK ATAS TANAH TERHADAP PENDAYAGUNAAN TANAH BEKAS TANAH TERLANTAR

Pemikiran terhadap bagaimana menjaga asset yang akan diberikan kepada para petani terhadap rencana pendayagunaan tanah cadangan umum Negara tentunya harus mendasarkan pada regulasi yang telah ditetapkan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dari sudut pandang memberikan perlindungan kepada petani itu sendiri, tanpa memandang sebelah mata terhadap petani yang terkadang menjual asset terhadap tanah yang telah diberikan. Kekhawatiran terhadap penjualan asset tidak hanya disebabkan dari faktor internal petani itu sendiri, namun juga godaan dan tawaran-tawaran dari “penadah tanah” yang siap membeli tanah bekas redistribusi tanah terlantar seringkali terjadi.

Bahwa program pendayagunaan tanah terlantar yang telah dilaksanakan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN beberapa tahun ini secara konsep dengan memberikan asset dan akses kepada masyarakat, kenyataan di lapangan yang sering dijumpai adalah terhenti pada pemberian asset saja. Sementara pemberian akses berupa pendampingan modal, peningkatan ketrampilan dalam pengelolaan tanah pertanian, serta bagaimana pemasaran terhadap hasil pertanian seringkali tidak terlaksana sampai tuntas. Hal ini menjadi salah satu indikator bahwa peran Bidang IV yaitu bidang yang menangani tanah terlantar dan pemberdayaan masyarakat belum bekerja secara optimal. Hal ini tentunya menjadi bahan evaluasi tersendiri bagaimana kedepan pemberian asset dan akses dari pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar terhadap petani/masyarakat secara optimal dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

E.1. Regulasi Pemberian Hak Atas Tanah Melalui “Sertipikat Hak Milik” Atas Nama Koperasi

Pemberian sertipikat sangat penting dalam hukum di Indonesia, kekuatan dan nilai sertipikat setidaknya adalah *Pertama*, sertipikat memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang/badan hukum yang namanya tercantum dalam sertipikat

dan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah.⁷⁵ pemberian sertifikat akan memberikan rasa tenang dan tenteram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapapun.⁷⁶ Kedua, dengan pemberian sertifikat maka dapat mencegah adanya sengketa/konflik kepemilikan tanah. Ketiga, dengan adanya sertifikat, maka pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.⁷⁷ Selain itu keuntungan yang diperoleh dengan adanya sertifikat tanah adalah adanya nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah.⁷⁸

Sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, Hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh⁷⁹ yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Di dalam UUPA Pasal 21 ayat (2), pemberian hak milik atas tanah dapat diberikan kepada:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan-badan Hukum yang ditunjuk oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 adalah:
 - a. Bank-bank Pemerintah;
 - b. Bank-bank Negara, seperti Bank Indonesia, Bank Dagang Negara, Bank Negara Indonesia;
 - c. Koperasi Pertanian;**
 - d. Badan-badan Keagamaan;
 - e. Badan-badan sosial
3. Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga Negara Indonesia yang mempunyai Hak Milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya

⁷⁵ United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Guidelines for The Improvement of Land-Registration and Land Information System in Developing Countries, Nairobi, 1990, hlm. 5.

⁷⁶ Bachsan Musafa, Hukum Agraria dalam Perspektif, Cetakan Ketiga, (Bandung: remaja Karya, 1988), hlm. 57-58

⁷⁷ Adi Kusnadi, laporan Teknis Intern tentang Masalah Hukum Perubahan Status, Jakarta, 1999, hlm. 15.

⁷⁸ Pasal 13 ayat (3), 14 ayat (4), Pasal 16 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632). Lihat Ibid., United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 1990, hlm 5.

⁷⁹ Terkuat adalah bahwa hak milik jangka waktunya tidak terbatas; Terpenuh adalah memberikan wewenang kepada pemilik tanah yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak lain, menjadi induk hak-hak lain, peruntukannya tidak terbatas karena hak milik dapat digunakan untuk pertanian dan bangunan.

wajib melapaskan Hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara dengan ketentuan dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

4. Selama seseorang di samping kewarganegaraannya Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.⁸⁰

Bahwa sesuai dengan asas kebangsaan, dalam Pasal 1 UUPA maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA, hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.

Sebagaimana diatur di dalam penjelasan UUPA, pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik, tetapi cukup memiliki hak-hak lainnya asal ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai). Meskipun pada dasarnya tidak dapat mempunyai hak milik, tetapi mengingat keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakan suatu "*escape clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu memiliki Hak Milik. Dengan adanya "*escape-clause*" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (pasal 21 ayat (2)). Badan-badan hukum yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan ditunjuk dalam pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

Mendasarkan pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas maka selama Badan usaha bergerak di bidang sosial, bidang keagamaan dan hubungannya dengan perekonomian untuk keperluan masyarakat maka dapat diberikan Hak milik. Terhadap pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar PT Tratak, mendasarkan peraturan tersebut di atas, tawaran yang memungkinkan adalah diberikannya sertipikat atas tanah adalah Sertipikat Hak Milik atas nama Koperasi Pertanian yang anggotanya berisi atas 425 orang petani penggarap. Pertimbangan dapat diberikannya hak milik

⁸⁰Purnadi Halim Purbacaraka, Sendi-sendi Hukum Agraria, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm.28.

kepada koperasi⁸¹ adalah karena Koperasi pertanian bergerak di bidang perekonomian bertujuan untuk kesejahteraan anggota/masyarakat secara luas. Sebagaimana dalam penjelasan Pasal 1 PP Nomor 38 Tahun 1963 menyebutkan bahwa perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian, yang wilayah kerjanya didalam suasana pedesaan, perlu dimungkinkan mempunyai tanah dengan hak milik. Tetapi pemilikan itu sesuai dengan maksud penunjukkan sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik terbatas pada tanah-tanah pertanian saja dan sampai pada luas maksimum termaksud dalam UU Nomor 56 Prp Tahun 1961 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dan jika diperlukan tanah yang lebih luas, maka tanah yang bersangkutan dapat dipunyai dengan hak guna usaha, dan tanah-tanah untuk keperluan kantor dan bangunan lainnya dapat dimintakan dengan hak guna bangunan.

Landasan dan alasan kuat skema pemberian hak atas tanah melalui Koperasi Pertanian ini adalah muara utamanya pada pengamanan atas asset yaitu tanah untuk kesejahteraan para petani. Melalui skema ini beberapa keuntungan yang diharapkan adalah:

1. Petani penggarap secara individu tidak dapat memperjual belikan tanah kepada pihak lain, sehingga asset yang mereka miliki akan terus ada dan terjaga;
2. Melalui koperasi petani maka sertipikat hak milik atas tanah tersebut dapat dijadikan sebagai agunan untuk peminjaman dana ke bank. Tentu saja nilai yang diperoleh sangat besar sehingga dapat dijadikan sebagai modal koperasi pertanian dalam kegiatan simpan pinjam kepada para petani penggarap;
3. Koperasi pertanian tersebut dapat dijadikan sebagai organisasi para petani dalam kegiatan pemberdayaan dan pelatihan bagaimana meningkatkan produktivitas hasil pertanian;
4. Koperasi dapat dijadikan sebagai organisasi petani dalam memasarkan hasil pertanian dan perkebunan yang mereka usahakan sehingga diharapkan harga lebih bersaing, sehingga kesejahteraan masyarakat petani penggarap lebih meningkat.

Pemberian hak milik atas tanah kepada Koperasi Pertanian, tentu saja akan mendapat tantangan tersendiri dalam pengelolaannya. Sebagaimana kita ketahui bahwa mengurus banyak orang dalam hal ini penerima tanah dan penggarap tanah sejumlah 425 orang/KK tentu saja akan mengalami hambatan. Berikut diinventarisir

⁸¹ Pasal 3, Peraturan pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah menyebutkan bahwa Perkumpulan Koperasi pertanian dapat mempunyai hak milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari batas maksimum sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 (lembaran-Negara Tahun 1960 No. 174).

beberapa tantangan yang kemungkinan akan terjadi ketika pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar diberikan melalui Hak Milik Koperasi Pertanian:

1. Bagaimana peraturan terkait Anggaran Dasar Anggaran Rumah Tangga Koperasi dapat mengikat secara kuat dan menjadi wadah terhadap kepentingan para petani penggarap sejumlah 425;
2. Bagaimana Koperasi tersebut dapat mengeliminir adanya benturan-benturan yang akan terjadi terhadap sejumlah 425 anggota;
3. Bagaimana program kerja dan kepengurusan koperasi sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan terhadap anggotanya.

Skema pemberian hak milik atas tanah atas nama koperasi dimana didalamnya terdapat 425 KK petani penggarap tentunya merupakan skema baru dalam pemberian hak atas tanah terhadap pendayagunaan tanah cadangan umum Negara bekas tanah terlantar. Mencermati organisasi dan perjuangan yang telah dilakukan para petani penggarap dengan semangat dan tujuan yang sama yaitu memperoleh hak penggarapan dan memperoleh manfaat terhadap tanah bekas tanah terlantar PT. Tratak, serta melihat nilai kebersamaan yang tumbuh diantara 425 petani penggarap maka organisasi koperasi sebagai wadah dan nama yang ada dalam sertipikat kemungkinan dapat terwujud.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Hingga tahun 2012 penetapan tanah terlantar di Indonesia baru mencapai 80 SK Penetapan, namun sebanyak 11 SK digugat di pengadilan 10 diantaranya kalah di PTUN. Beberapa alasan dibatalkannya Surat Keputusan tersebut karena dianggap tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kemenangan terhadap SK penetapan tanah terlantar PT. Perusahaan Perkebunan Tratak Batang di PTUN tidak terlepas dari Peran serta aktif para petani penggarap yang tergabung dalam organisasi Omah Tani Batang dan kerjasama yang baik dengan BPN Kabupaten Batang. Kemenangan tersebut didukung dengan adanya data serta bukti yang lengkap yang menyatakan bahwa PT Perusahaan Perkebunan Tratak benar-benar menelantarkan tanah HGU.
3. Pemberian Hak Atas Tanah terhadap TCUN bekas tanah terlantar di Desa Tumbrep kepada 425 petani penggarap secara bersama dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap keamanan dan keberlanjutan aset, mendasarkan pada regulasi sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 21 ayat (2) yang memungkinkan adalah melalui Pemberian Sertipikat Hak Milik atas nama Koperasi Pertanian.

B. SARAN

1. Kekalahan Putusan PTUN terhadap 10 Surat Keputusan Penetapan Tanah Terlantar yang terjadi di beberapa lokasi, hendaknya menjadi evaluasi dan koreksi. Pengadilan hendaknya tidak hanya melihat dari sisi formal atau hanya dari sisi prosedural regulasi saja (tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku), namun pengadilan hendaknya juga melihat serta melakukan analisis terhadap kondisi riil/fisik di lapangan serta riwayat terhadap obyek tanah terlantar.

2. Terhadap tanah terlantar di Desa Tumbrep yang sudah ditetapkan melalui SK Nomor 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 dan dimenangkan dalam Putusan PTUN Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT, hendaknya segera dilakukan langkah Penetapan TCUN dan pendayagunaan tanah terlantar, sehingga tanah tersebut secara legal dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan petani penggarap sejumlah 425 KK dan dapat dimanfaatkan untuk cadangan Negara lainnya.
3. Permasalahan pasca pendayagunaan tanah bekas tanah terlantar yaitu penjualan terhadap asset/tanah oleh petani hendaknya menjadi bahan evaluasi dan koreksi dalam sistem pendayagunaan tanah terlantar. Pertama, bagaimana mengamankan asset tersebut melalui suatu regulasi sehingga tanah tersebut tidak mudah diperjual belikan. Kedua, bagaimana akses dapat diperoleh para petani sehingga tujuan dari pendayagunaan tanah terlantar melalui Reforma Agraria dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Kusnadi, 1999, *Laporan Teknis Intern tentang Masalah Hukum Perubahan Status*, Jakarta.
- ArizonaYance, *Karakter Peraturan Daerah Sumber Daya Alam: Kajian Kritis terhadap Struktur Formal Peraturan Daerah dan Konstruksi Hak Masyarakat terkait Pengelolaan Hutan* (Jakarta:HuMa)
- Asshiddiqie Jimly, 2010, *Konstitusi Ekonomi*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Bachsani Musafa, 1988, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cetakan Ketiga, Bandung: remaja Karya.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, (BPN RI), 2013, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2012*, BPN RI
- Fauzi Noer, Dadang Juliantara, 2000, *Menyatakan Keadilan Agraria*, BP-KPA Bandung.
- Gautama, Sudargo, Budi Harsono, 1972, *Survey of Indonesia Economic Law*, Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi.
- Hardjon M Philipus, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Harsono Budi, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Cetakan ke-IV, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, No. 2-Tahun 2004, Jakarta, hlm. 52-65.
- Juwana Hikmahanto, 2004, *Politik Hukum UU Ekonomi di Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23, No. 2, Jakarta, hlm. 52-65.
- Mahendra A.A. Oka, H. Hasanudin, 1997, *Tanah dan Pembangunan di Tinjau Dari Segi Yuridis dan Politis*, Pustaka Manikgeni, Jakarta.
- Marbun, S.F., 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Mu'adi Sholih, 2008, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)*, Disertasi Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.
- Mujiburohman Dian A, 2014, *Jurnal Mimbar Hukum*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Muslimin Amrah, 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung, hal. 145.
- Muttaqien Andi, Ahmad Nurhanudin, Wagiman Wahyu, 2012, *Undang-Undang Perkebunan: Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: ELSAM-SAWIT WATCH-PILNET.
- Noor Aslan, 2006, *Konsepsi Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung.

- Nurlinda Ida, 2014, *Kebijakan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dalam Kerangka Reforma Agraria*, Makalah Rapat Kerja Penatagunaan Tanah dan Konsultasi Teknis Pengendalian Penerapan Kebijakan dan Program T.A. BPN, Jakarta.
- Purbopranoto Kuntjoro, 1985, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hal. 28.
- Purnadi Halim Purbacaraka, 1984, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN RI, 2012, *Penetapan dan Pemberian Hak Atas Tanah*, BPN RI, Jakarta.
- Romdloni Muhammad, 2005, *Teologi Petani: Analisis Peran Islam Dalam Radikalisme Gerakan Petani Pada Forum Perjuangan Petani Nelayan Batang Pekalongan (FP2NBP) Di Kabupaten Batang Dan Pekalongan*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 1990, *Guidelines for The Improvement of Land-Registration and Land Information System in Developing Countries*, Naerobi.
- Safitri Hilma, 2010, *Gerakan Politik Forum Paguyuban Petani Kabupaten Batang (FPPB)*, Yayasan Akatiga, Bandung.
- Safitri A Myrna, *Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia*, dalam Model, Masalah dan Rekomendasi Masa Depan Hak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan, Jakarta, Kerjasama antara: Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS.
- Sastroputro Santoso, 1985, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung.
- Simarmata, Rikardo, 2002, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, INSIST PRESS, Yogyakarta.
- Sodiki Achmad, 2012, *Kebijakan Pertanahan Dalam Penataan Hak Guna Usaha Untuk Sebesar Besar Kemakmuran Rakyat*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema "Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria sebagai Kewajiban Konstitusi", yang diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta.
- Sofwan Ali H, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta.
- Soekanto Soerjono, Mamudji Sri, 1994, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Stroler, Ann Laura, *Kapitalisme dan Konfrontasi di Sabuk Perkebunan Sumatera, 1870-1979*, KARSA, Yogyakarta.
- Sumardjono Maria S.W., 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Suriansyah Murhaini H., 2009, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, Cet. Ke-1, Laksbang Justitia, Surabaya.

Sutedi Adrian, 2006, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.

_____, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta.

Wignjodipuro Surojo, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, CV. Haji Masagung, Jakarta: 1968.

Wignyosoebroto Soetandyo, *Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya*, Surabaya: Unair, Surabaya.

Peraturan Perundang-undangan:

TAP MPR Nomor IX / MPR/ 2001

Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-undang No. 51
Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang No. 5 Tahun 1986
tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta
benda-benda yang berkaitan dengan tanah (lembaran Negara Tahun 1996
Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632).

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih
dan Bebas dari Korupsi dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas
Undang-undang Nomo 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35)

Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor
5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Peraturan Pemerintah RI
Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat
Mempunyai Hak Milik Atas Tanah

Peraturan Pemerintah RI Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna
Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun 1996 Nomor 3643)

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan
Tanah Terlantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16,
Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098)

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010
Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Daerah Kabupaten Batang No. 7 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang
Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2013.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Serang Nomor 25/G/2013/PTUN-JKT.

Internet dan Media

www.batangkab.go.id, diakses tanggal 2 September 2015

Suara Merdeka, *Sertifikat Status HGU Sering Munculkan Konflik*, Selasa, 01 Juni 2004

Suara Merdeka, Petani Batang Mendemo BPN, Kamis, 5 Februari 2004.

Wibowo Handoko. 2012, *Buruh Berpolitiklah*, Pidato Pimpinan Omah Tani Kabupaten Batang, Jawa Tengah, pada 23 April di Rumah Buruh Bekasi Bergerak, Sumber : SPAI FSPMI