

**ANALISIS HAPUSNYA HGU BERDASARKAN SURAT KEPUTUSAN  
PENETAPAN TANAH TERLANTAR DARI BPN :  
Studi Kasus atas Putusan Nomor : 25/G/2013/PTUN.JKT**

**Mahruf**

*Dosen Fakultas Hukum, Universitas Nasional*

[mahruf\\_unas@yahoo.co.id](mailto:mahruf_unas@yahoo.co.id)

***Abstract***

*Fulfilling the rights of land regulated in the Undang-undang Pokok Agraria (Indonesia's land law) is meant to enable the holders to make use of the land properly. The unused lands prevailing in cities and villages across Indonesia are considered the act of against the law. Therefore it is imperative that members of the society be informed of their responsibility in this regards, for various economic purposes taking into account the green economy. By doing so the penalty in the form of returning the lands as the property of the state can be avoided. The paper is a case study of the take-over by the state under the State's decision Number : 25/G/2013/PTUN.JKT taking place in Jakarta in 2013.*

**Keywords:** *Rights to possess lands, Unused lands, transferring the rights to the state.*

**A. Pendahuluan**

Dalam pembangunan terutama pembangunan ekonomi pertanian dan industri, tersedianya lahan tanah yang cukup luas dan memadai untuk membangun sarana pertanian dan perindustrian dengan tetap memperhatikan lingkungan merupakan hal yang sangat utama. Bagi masyarakat Indonesia tanah merupakan harta yang tidak ternilai dan merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan karena tanah mempunyai nilai ekonomis dalam rangka menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan hidup (Mohamad Hasan Wargakusumah, 1988).

Oleh karena itu sudah semestinya pemberian hak atas tanah dan pemanfaatannya berupa penyediaan, peruntukan, penguasaan serta penggunaannya harus diatur agar terjamin kepastian hukumnya. Pasal 33 ayat (3) UUD 45 menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Artinya Negara tidak perlu bertindak sebagai pemilik, seperti telah dicantumkan dalam Pasal tersebut diatas, Negara cukup bertindak sebagai penguasa untuk memimpin dan mengatur kekayaan nasional untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara memberikan kewenangan kepada Negara untuk mengatur pemilikan dan menentukan kegunaannya (Eddy Ruchiyat, 1995).

Dengan demikian maka pasal tersebut memberikan tafsiran yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan lain-lainnya itu (dengan perkataan lain, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi dan lain-lainnya itu);
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. (segala sesuatu itu tentunya termasuk juga kekayaan alam yang terkandung didalamnya).

Dalam hukum tanah nasional ada macam-macam hak penguasaan atas tanah, diantaranya adalah hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak bangsa Indonesia yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia. Bahwa tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional berarti bahwa hak bangsa tersebut mengandung unsur kepunyaan seperti halnya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Pada hak bangsa itu bersumber hak-hak penguasaan atas tanah yang disediakan bagi perorangan, baik secara langsung (mengenai hak-hak atas tanah yang *primer*) maupun secara tidak langsung (mengenai hak-hak atas tanah yang *sekunder* dan hak tanggungan) Hak *Primer* seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, yang diberikan oleh Negara; sedangkan Hak *Sekunder* yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya.

Pembagian hak-hak atas tanah menurut UUPA dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang

memohon hak atas tanah tersebut namun pada kenyataannya pemberian hak atas tanah ini tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanahnya sesuai dengan pemberian hak maka sebagai akibat tidak dimanfaatkannya pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud diatas, hak atas tanah tersebut dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat, terutama bagi golongan petani dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Dengan demikian penggunaan tanah harus dilakukan oleh yang berhak atas tanah selain untuk memenuhi kepentingannya sendiri juga tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, bagi pihak yang telah menguasai tanah dengan sesuatu hak sesuai ketentuan UUPA atau penguasaan lainnya, harus menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya. Dengan kata lain, para pemegang hak atas tanah maupun penguasaan tertentu tidak menelantarkan tanahnya, menjadi tanah kosong atau tidak produktif. (Luh Putu Suryani, 2011). Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (Pasal 15). Oleh karena itu diperlukan penyuluhan secara meluas dan berkesinambungan kepada masyarakat agar dapat mengetahui akibat hukum yang dapat menimpa hak atas tanahnya bila tanahnya ditelantarkan. Tujuan dilakukan penelitian tanah terlantar adalah agar tanah terlantar tersebut lebih bermanfaat bagi masyarakat, antara lain untuk reforma agrarian (*landreform*), kepentingan strategis Negara dan Pemerintah seperti ketahanan pangan, energi dan pengembangan perumahan rakyat.

Penelantaran tanah di pedesaan dan perkotaan, selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis, dan tidak berkeadilan, juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah. Hal ini juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial- ekonomi masyarakat khususnya petani

pada tanah serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. Untuk itu perlu ditumbuhkan pengertian akan pentingnya arti penggunaan tanah sesuai dengan kemampuan peruntukannya, sehingga tercapai penggunaan tanah yang berasaskan pemanfaatan tanah secara optimal, keseimbangan antara berbagai keperluan dan asas kelestarian dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat tertib penggunaan tanah merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal.

Dalam kaitan penguasaan hak atas tanah apapun macamnya, kewajiban utama dari pemegang hak tersebut haruslah dimaksimalkan pemanfaatannya, tidak peduli apakah tanah diperkotaan atau tanah di desa-desa, pelanggaran terhadap pemberian ini dapat menjadikan Negara mengambil kembali pemberian hak tersebut melalui berbagai cara menurut hukum yang berlaku, diantaranya mencabut kembali dan menyatakan tanah tersebut sebagai tanah terlantar, sehingga dapat diartikan tanah tersebut dapat dikuasai kembali oleh Negara.

## **B. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan yaitu metode atau cara yang dipergunakan dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Digunakan pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti. Sedangkan sumber data yang digunakan adalah jenis data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

## **C. Temuan Hasil Penelitian**

### **1. Duduk Perkara**

Perkebunan PT. Tratak terletak di empat pedukuhan Dukuh Cepoko Desa Tumbrep Kecamatan Bandar, Dukuh Wonomerto Desa Wonomerto Kecamatan Bandar, Dukuh Kambangan dan Dukuh Wedisari Desa Kambangan Kecamatan Blado. Pedukuhan-pedukuhan tersebut berada disekitar lokasi perkebunan PT. Tratak yang luasnya mencapai 89.841

hektare ([www.batangkab.go.id](http://www.batangkab.go.id)). Pada tahun 1957, tanah ini oleh Pangdam Diponegoro masa itu Mayjend Soeharto diberikan pengusahaannya kepada PT. Tratak. Luas lahan perkebunan PT. Tratak adalah 89,841 hektare. Ihwal kepemilikan berupa HGU sebagaimana tercantum dalam sertifikat HGU No.1 Tahun 1988 dan akan berakhir pada tahun 2013. Tanaman yang direkomendasikan oleh Dinas Perkebunan dan BPN adalah tanaman keras berupa: kopi, dan cengkeh (Suryani Amin, 2008).

Perkebunan dikelola oleh Yap Kiem Loan dengan baik hingga tahun 1975. Namun ternyata juga disubkontrakan kepada pabrik gula Cepiring dan pabrik gula Sragi. Sepeninggal Yap Kiem Loan, lahan terlantar setelah dipegang pengelolaannya kepada Yap Yok Jwan alias Soetrisno yang bertindak sebagai direktur utama PT. Tratak. Pada tahun 1988 hampir separuh lahan diterlantarkan dan warga sekitar mulai merasa dirugikan. Sebab, wilayah perkebunan PT. Tratak menjadi penuh dengan tumbuhan semak belukar yang menjadi sarang bagi hama tanaman masyarakat seperti babi, tikus dan ular. Pada tahun 1980 yang tersisa di lahan itu adalah tanaman kopi sekitar 2 hektare dan cengkeh dengan jumlah yang sama. Periode 1980 an juga ditandai dengan pergantian kepemilikan pada PT. Tratak yang diserahkan kepada generasi berikut dari keluarga yakni kepada Yok Johan. Pergantian kepemilikan ternyata mengubah tata pengelolaan keuangan dan tata pengelolaan produksi tanah. Pengelolaan keuangan yang dipegang generasi kedua mengarah pada inefektivitas dan inefisiensi. Dari sisi fisiologis, produktivitas tanah semakin menurun karena tidak dilakukannya rotasi tanaman seperti seharusnya. Pengaruhnya pada kualitas hasil kopi dan cengkeh yang dihasilkan. Sejak saat itulah, warga-warga masyarakat sekitar yang memang sebagian besar adalah petani tak bertanah (*tunakisma*) atau petani gurem berinisiatif menanam tanaman pangan di perkebunan PT. Tratak yang terlantar. Sejatinya, pihak Bupati Batang telah memberikan rekomendasi untuk pencabutan HGU PT. Tratak dengan pertimbangan bahwa secara *de facto* PT. Tratak tidak lagi beroperasi disamping bahwa masyarakat sudah menggarap lahan dengan sepengetahuan personil PT. Tratak. Namun pengaturan dan penataan kembali tanah terkendala dengan tidak dicapainya kesepakatan tentang distribusi kepemilikan tanah.

BPN kemudian melakukan indentifikasi dan penelitian terhadap lahan HGU PT. Tratak di Kabupaten Batang yang terindikasi terlantar di

mana berdasarkan fakta yang ada selama dilaksanakannya proses penetapan tanah yang terindikasi terlantar, dari luas keseluruhan 89,841 hektare hanya sebagian kecil yang secara nyata diusahakan serta dimanfaatkan oleh pemegang haknya yaitu seluas 7,40 hektare dan selebihnya yaitu seluas 82,44 hektare telah tidak dimanfaatkan dan diusahakan sesuai dengan maksud serta tujuan pemberian haknya. Sehingga Panitia C Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah mengusulkan atau merekomendasikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah untuk memberikan Peringatan kepada PT. Tratak selaku pemegang HGU Nomor 1/ Batang.

Dalam suratnya Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah, antara lain yaitu :

1. Memberikan Peringatan kepada PT. Tratak tanggal 13 Mei 2011 melalui surat Nomor 3049/16-500/ V/33/2011 perihal Peringatan I;
2. Memberikan Peringatan kepada PT. Tratak tanggal 14 Juni 2011 melalui surat Nomor 3631/16-500/ VI/33/2011 perihal Peringatan II; dan,
3. Memberikan Peringatan kepada PT. Tratak tanggal 15 Juli 2011 melalui surat Nomor 4313/16-500/ VII/33/2011 perihal Peringatan III.

Sampai dengan batas akhir diberikan waktu kepada PT. Tratak tidak terlihat secara fisik adanya upaya untuk mengusahakan, menggunakan serta memanfaatkan bidang tanah HGU Nomor 1/Batang sebagaimana diuraikan dalam Laporan Pemantauan dan Evaluasi tanggal 26 Juli 2011. Atas dasar pertimbangan diatas Kepala BPN yang berkantor di Gedung BPN Lantai 1 Jl. Sisingamangaraja No.2 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan tanggal 16 Januari 2013 mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari tanah HGU No. 1/Batang atas nama PT. Tratak.

## **2. Posita Gugatan**

Dasar diajukannya Gugatan oleh PT. Tratak kepada Kepala BPN adalah :

- a. Bahwa PT. Tratak adalah suatu Badan Usaha berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dengan nama PT. Perusahaan Perkebunan Tratak telah menguasai sebidang tanah perkebunan dengan bukti kepemilikan yang sah berupa Sertipikat HGU Nomor 1/Batang Tahun 1988 terletak di

Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah, yang berlaku selama 25 tahun dan akan habis masa berlakunya pada tanggal 01 Desember 2013.

- b. Sejak menguasai tanah HGU Nomor 1/Batang Tahun 1988 telah mengelola HGU seluas 89,841 hektare tersebut dengan baik sesuai ketentuan yang berlaku, yaitu dengan budidaya tanaman cengkeh dan kopi.
- c. Bahwa Surat Keputusan Kepala BPN Nomor : 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 Tanggal 16 Januari 2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang berasal dari HGU Nomor 1/Batang, atas nama PT. Tratak, 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 HGU secara sah berdasarkan Sertipikat HGU Nomor 1/Batang Tahun 1988 namun dalam penguasaan dan/atau pengelolaan HGU tersebut tidak mendapatkan jaminan atau kepastian hukum.
- d. Bahwa Sejak tahun 1998 atau dalam era reformasi, PT. Tratak mendapatkan gangguan usaha perkebunan dari sekelompok masyarakat sehingga hanya mampu mengelola lahan HGU dimaksud seluas 7,4 Ha.
- e. Bahwa dalam perjalanannya, gangguan usaha perkebunan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat kepada Penggugat terus berkelanjutan sampai saat gugatan ini disampaikan, berupa penguasaan dan pemanfaatan lahan HGU secara melawan hukum dengan menanam tanaman musiman berupa ketela pohon, jagung dan sebagian kecil persawahan.

### **3. Pertimbangan Hakim**

Bahwa berdasarkan bukti-bukti tersebut di atas terungkap fakta hukum sebagai berikut :

- a. Bahwa benar Sertipikat HGU Nomor 1/Batang Tahun 1988 yang terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah adalah atas nama PT. Tratak ;
- b. Bahwa benar lahan HGU Nomor 1/Batang Tahun 1988 adalah lahan yang tidak dipelihara dengan baik, sehingga menyebabkan petani yang bekerja di PT. 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. Bahwa benar setelah penebangan besar-besaran tanaman dan pohon pada lahan, tidak diikuti dengan penanaman kembali oleh PT. Tratak sebagai pemegang HGU terhadap lahan tersebut. Sehingga menyebabkan tanah menjadi tidak produktif ;
- d. Bahwa benar ada perbuatan PT. 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 lahan tersebut berdasarkan Surat Keputusan Pemberian HGU.
  - (2) PT. Tratak telah mensubkontrakan lahan perkebunan kepada Perusahaan lain.
  - (3) PT. Tratak menyewakan lahan pihak lain (penggarap) dengan perjanjian bagi hasil.

Bahwa apabila ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kriteria tanah terlantar, dikaitkan dengan bukti-bukti sebagaimana tersebut di atas, menurut Pengadilan tanah HGU No. 1/Batang atas nama PT. Tratak telah memenuhi kualifikasi sebagai tanah terlantar. Sehingga dalil Penggugat yang menyatakan bahwa Penggugat tidak dapat memanfaatkan dan mengolah areal HGU sebagaimana *Project* proposal yang telah direncanakan dan berdasarkan ketentuan yang berlaku, oleh karena mendapatkan gangguan dari sekelompok masyarakat adalah tidak terbukti.

Bahwa kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari Pemerintah (Presiden) kepada BPN. 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. Bahwa berdasarkan Pasal 9 PP No.11 Tahun 2010 dan Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 2010. Pasal 19 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 menyatakan bahwa :

1. Kepala menetapkan Keputusan Penetapan Tanah Terlantar atas usulan Kepala Kantor Wilayah;

2. Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat hapusnya hak atas tanah, pemutusan hubungan hukumnya, dan sekaligus menegaskan bahwa tanah dimaksud dikuasai langsung oleh Negara. Menimbang, bahwa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, dapat disimpulkan bahwa Organ yang berwenang dalam penertiban tanah terlantar adalah panitia C yang terdiri dari Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, Pemerintah Daerah dan instansi yang berkaitan dengan peruntukan tanah yang bersangkutan berwenang dalam melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah yang terindikasi terlantar. Sedangkan penetapan tanah terlantar merupakan kewenangan Kepala BPN. Bahwa berdasarkan Bukti-bukti tersebut di atas terungkap fakta hukum sebagai berikut ;
  - a. Bahwa kondisi penelantaran tanah HGU yang dilakukan oleh PT. Tratak telah menimbulkan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta menurunkan kualitas lingkungan;
  - b. Bahwa 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. Bahwa tanah terlantar merupakan salah satu objek Reforma Agraria dari pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN). Menimbang, bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan dan mekanisme penertiban tanah terlantar, dikaitkan dengan bukti-bukti sebagaimana tersebut di atas, menurut Pengadilan penerbitan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor : 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 Tanggal 16 Januari 2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari HGU Nomor 1/Batang, atas nama PT. Tratak, Terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah, telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar). Dalil Penggugat yang menyatakan bahwa penerbitan keputusan obyek

sengketa 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 adalah tidak tepat dan tidak beralasan hukum sehingga harus dikesampingkan.

#### **4. Putusan Hakim**

Berdasarkan keseluruhan rangkaian pertimbangan hukum tersebut diatas, pengadilan berpendapat bahwa penerbitan objek sengketa yang dikeluarkan Tergugat baik diterima dari aspek prosedural maupun substansi telah berdasarkan mekanisme Penertiban Tanah Terlantar sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan telah memenuhi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Oleh karenanya sangat beralasan hukum bagi Pengadilan untuk menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Oleh karena gugatan Penggugat ditolak untuk seluruhnya maka sudah sepatutnya permohonan penundaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, yang diajukan oleh Penggugat harus pula ditolak. Menimbang, bahwa sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 jo. Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terhadap bukti-bukti yang tidak relevan tidak ikut dipertimbangkan tetapi tetap menjadi satu kesatuan dalam putusan ini. Bahwa oleh karena gugatan Penggugat dinyatakan ditolak maka sesuai ketentuan Pasal 110 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap penggugat sebagai pihak yang dikalahkan dibebani untuk membayar biaya sengketa yang besarnya akan ditentukan dalam amar putusan ini. Dengan memperhatikan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 jo. Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Perundang-undangan lain yang berkaitan dengan sengketa ini ; Menolak permohonan penundaan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat, yang diajukan oleh Penggugat.

#### **D. Pembahasan**

Sejalan dengan penetapan tanah terlantar oleh BPN menurut Ketut Oka Setiawan, hak atas tanah juga menjadi hapus karena pembatalan oleh pejabat yang berwenang sebagai sanksi dari tidak dipenuhi oleh pemegang haknya terhadap kewajiban tertentu atau dilanggarnya suatu larangan. Pembatalan karena tidak dipenuhi kewajibannya yang diatur dalam Undang-undang nomor 29 tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah perkebunan jika pemegang haknya tidak mengusahakan perusahaan kebunnya dengan baik, maka itu dapat dijadikan alasan pembatalan hak yang bersangkutan. Sepanjang mengenai HGU dasar pembatalannya dapat diberikan oleh Pasal 34 (e) UUPA yaitu karena ditelantarkan.

Dalam kaitan penguasaan hak atas tanah apapun macamnya, kewajiban utama dari pemegang hak tersebut haruslah dimaksimalkan pemanfaatannya. Pelanggaran terhadap pemberian ini dapat menjadikan Negara mengambil kembali pemberian hak tersebut melalui berbagai cara menurut hukum yang berlaku, diantaranya mencabut kembali dan menyatakan tanah tersebut sebagai tanah terlantar, sehingga tanah tersebut dapat dikuasai kembali oleh Negara. Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan dan pendapat sebagaimana tersebut diatas penetapan tanah terlantar yang dilakukan oleh BPN terhadap lahan HGU seluas 89, 841 hektar terletak di Desa Tumberp, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah telah memenuhi syarat penetapan tanah terlantar, baik alasan penetapan tanah terlantarnya maupun tatacara yang dilakukan oleh BPN dalam proses penetapan tanah terlantar sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Retno Wulan suatu gugatan harus memuat gambaran yang jelas mengenai duduk persoalan, artinya gugatan harus dikemukakan dengan jelas. Dalam hukum acara perdata bagian dari gugatan disebut *Fundamentum Petendi* atau Posita, suatu Posita terdiri dari dua bagian yaitu bagian yang memuat alasan-alasan berdasarkan keadaan dan bagian yang memuat alasan-alasan yang berdasarkan hukum. Selain itu dalam gugatan harus pula dilengkapi dengan petitum yaitu hal-hal apa yang diinginkan atau diminta oleh penggugat agar diputuskan, ditetapkan atau diperintahkan oleh Hakim.

Gugatan diajukan oleh PT. Tratak kepada Kepala BPN melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah memenuhi unsur Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara karena surat penetapan tanah terlantar tersebut diterima oleh PT. Tratak pada tanggal 27 Januari 2013 sementara gugatan diajukan pada tanggal 14 Februari 2013 sehingga gugatan yang diajukan masih dalam masa tenggang waktu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 55 bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Adapun mengenai gugatan PT. Tratak kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, sementara objek tanahnya terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah hal ini menurut Pasal 54 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Tergugat. Berdasarkan Pasal 54 ayat (1) diatas bahwa meskipun objek tanah PT. Tratak terletak di Desa Tumberp, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah akan tetapi karena yang menjadi Tergugat adalah Kepala BPN berkantor di Gedung BPN Jl. Sisingamangara No. 2 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, sehingga menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Pengadilan yang berhak mengadili gugatan PT. Tratak adalah menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Menurut Retnowulan Sutantio agar supaya gugatan jangan sampai diajukan secara keliru, maka dalam cara mengajukan gugatan harus diperhatikan oleh Penggugat bahwa gugatan harus diajukan secara tepat kepada Pengadilan yang benar-benar berwenang mengadili persoalan tersebut. Dalam hukum acara dikenal 2 macam kewenangan yaitu wewenang mutlak atau *absolute competentie* dan wewenang relatif atau *relative competentie*, wewenang mutlak adalah menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan dalam bahasa belanda disebut *attributie van rechtmacht* menyangkut pemberian kekuasaan mengadili, seperti pengadilan apa yang berwenang. Wewenang relatif mengatur pembagian kekuasaan mengadili antara pengadilan serupa, tergantung dari tempat tinggal tergugat, berdasarkan Pasal 118 *Herzien Inlandsch Reglement* (H.I.R.) menyangkut

kekuasaan relatif yang berwenang adalah pengadilan tempat tinggal tergugat azas ini dalam bahasa latin dikenal dengan ” *Actor Sequitur Forum Rei* “ Dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dua macam kewenangan, yang dasarnya sama dengan yang berlaku dalam acara Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara perdata :

- a. Wewenang mutlak (kompetensi absolut)
- b. Wewenang relative (kompetensi relatif)

Wewenang mutlak adalah menyangkut pembagian kekuasaan mengadili antar badan-badan pengadilan. Wewenang relative menyangkut pembagian kekuasaan mengadili antar pengadilan serupa. Wewenang relative menjawab pertanyaan pengadilan mana yang berwenang mengadili sengketa ini.(Martiman Prodjohamidjojo, 1986). Tentang kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di Kotamadya atau Ibukota Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kotamadya atau Kabupaten. Dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dinyatakan bahwa pada dasarnya tempat kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara berada di Ibukota Kabupaten/Kota, yang daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota, akan tetapi tidak menutup kemungkinan adanya pengecualian. Pengecualian yang dimaksud adalah sebagaimana Keputusan Presiden Nomor 52 tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya dan Ujung Pandang. Pasal 1 angka 1 Keppres Nomor 52 menyebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, berkedudukan di Jakarta, dan Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Kotamadya yang terdapat dalam Daerah Khusus Ibukota Jakarta, serta seluruh Kabupaten dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang terdapat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah. Dengan demikian kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam menangani kasus perkara No. 25/G/PTUN/2013/JKT sudah jelas dari ketentuannya hukumnya.

Dari pertimbangan Hakim mengenai hapusnya hak atas tanah menurut Budi Harsono ada beberapa peristiwa hukum yang dapat mengakibatkan

hapusnya hak atas tanah. Mengenai hak milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan sebab-sebab hapusnya hak yang bersangkutan disebutkan dalam pasal 27, 34 dan pasal 40 UUPA. Untuk ketertiban administrasi dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan, hapusnya hak atas tanah harus dinyatakan dengan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang. Bagi hapusnya hak yang terjadi karena hukum seperti yang ditentukan dalam Pasal 21 UUPA surat keputusan tersebut harus bersifat **deklaratoir**, sebagai pernyataan tentang hapusnya hak yang bersangkutan. Tetapi bagi hapusnya hak yang merupakan pembatalan, karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya, surat keputusan pejabat tersebut harus bersifat konstitutif. Dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, tanah yang bersangkutan menjadi tanah Negara. Sedangkan jika yang hapus hak-hak atas tanah sekunder, misalnya HGB yang dibebankan pada Hak Milik tanah yang bersangkutan kembali menjadi hak milik yang bebas dari beban.

Bahwa penerbitan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor : 7/PTT-HGU/BPN RI/2013 Tanggal 16 Januari 2013 tentang Penetapan Tanah Terlantar yang Berasal dari HGU Nomor 1/Batang, atas nama PT. Tratak, terletak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, Propinsi Jawa Tengah, selain telah memenuhi **ketentuan perundang-undangan yang berlaku** dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 jo. Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar juga hapusnya hak atas tanah karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya berupa tidak terdapatnya tanaman cengkeh dan kopi sesuai dengan peruntukannya pada areal lahan berdasarkan Surat Keputusan pemberian HGU dan PT. Tratak telah mensubkontrakkan lahan perkebunan HGU kepada pabrik gula Cepiring dan pabrik gula Seragi.

Melalui serangkaian pertimbangan Hakim sebagaimana tersebut diatas Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara menolak gugatan yang diajukan oleh PT. Perusahaan Perkebunan Tratak. Mengenai hal ini bagaimana analisis penyelesaian penetapan HGU sebagai tanah terlantar dalam putusan Nomor : 25/G/2013/PTUN.JKT Analisis penyelesaian penetapan lahan HGU sebagai tanah terlantar dapat diselesaikan melalui dua cara dalam hal ini yaitu :

## **1. Melalui Penetapan Tanah Terlantar**

Hak atas tanah menjadi hapus jika dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang sebagai sanksi tidak dipenuhinya oleh pemegang hak kewajiban tertentu atau dilanggarnya suatu larangan. Sebagai contoh pembatalan hak yang disebabkan karena pemegang hak melalaikan kewajibannya. Sepanjang mengenai perkebunan HGU haknya tidak dibatalkan tetapi menjadi hapus karena hukum menurut Pasal 34 huruf e yang menyatakan bahwa HGU hapus karena ditelantarkan. Dengan dikeluarkannya Penetapan tanah terlantar oleh BPN maka hak atas lahan HGU seluas 89,841 hektare milik PT. Perusahaan Perkebunan Tratak menjadi hapus karena ditelantarkan sehingga sebagai akibat tanahnya ditelantarkan maka hak nya menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat Penetapan oleh pejabat yang berwenang yaitu BPN, dan tanahnya kembali menjadi tanah Negara. Selain itu juga PT. Perusahaan perkebunan tratak telah mensubkontrakan lahan HGU yang seharusnya di pergunakan sesuai peruntukannya tetapi dikontrakan kepada pabrik gula oleh karena itu sebagai contoh pelanggaran suatu larangan yang dapat mengakibatkan dibatalkannya hak atas tanah yang bersangkutan adalah ketentuan dalam pasal 4 UU Nomor 28 tahun 1965 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak yang menyebutkan bahwa semua perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 1 yang dilakukan tanpa izin atau persetujuan pejabat-pejabat tersebut dalam Pasal itu dengan sendirinya batal menurut hukum dan dapat dijadikan alasan untuk membatalkan hak atas tanah perkebunan yang bersangkutan. Pembatalan hak-hak yang dimaksud diatas dilakukan dengan penerbitan Surat Keputusan oleh Pejabat yang berwenang yang bersifat *konstitutif*, karena merupakan suatu sanksi, pembatalan hak atas tanah tidak disertai pemberian ganti kerugian.

## **2. Melalui Pencabutan Hak**

Hak atas tanah juga hapus karena pencabutan hak yang disebut dalam Pasal 18 UUPA dan diatur lebih lanjut dalam UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda yang ada diatasnya. Pencabutan hak adalah lembaga sarana untuk memperoleh tanah secara paksa, pencabutan hak dilakukan jika diperlukan tanah untuk kepentingan umum demikian juga jumlah ganti ruginya. Dengan dilakukannya pencabutan hak dan pembayaran ganti rugi hak atas tanah yang

bersangkutan menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah Negara, baru setelah itu tanah yang bersangkutan boleh dikuasai untuk kemudian diberikan dengan hak baru yang sesuai kepada pihak bagi siapa pencabutan hak tersebut dilakukan. Untuk ketertiban administrasi dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan, hapusnya hak atas tanah harus dinyatakan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang. Bagi hapusnya hak yang terjadi karena hukum seperti yang ditentukan dalam Pasal 21 surat keputusan tersebut bersifat *deklaratoir* sebagai pernyataan tentang hapusnya hak yang bersangkutan tetapi bagi hapusnya hak yang merupakan pembatalan, karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya seperti yang dimaksudkan dalam UU Nomor 29 tahun 1956 tentang Peraturan Peraturan dan Tindakan Mengenai Tanah Tanah, surat keputusan Pejabat tersebut bersifat *konstitutif* dalam arti hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut. Jika yang hapus hak-hak atas tanah primer, tanah yang bersangkutan menjadi tanah Negara, sedang jika yang hapus hak-hak atas tanah sekunder tanah yang bersangkutan kembali menjadi tanah hak milik yang bebas dari beban.

#### **E. Simpulan**

1. Ada beberapa cara untuk mendapatkan hak atas tanah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak atas Tanah. Peraturan ini mengatur bagaimana cara memperoleh hak atas tanah. Jenis-jenis hak atas tanah meliputi yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah. Cara memperoleh hak atas tanah jika hak atas tanah yang tersedia berstatus tanah Negara, cara memperolehnya adalah melalui permohonan hak. Jika yang tersedia berstatus tanah hak (hak-hak yang *primer*) tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh tanah tersebut adalah melalui perjanjian dengan pemilik tanahnya, pemindahan hak (jual-beli, hibah, tukar menukar), pembebasan hak dengan disertai permohonan hak baru (sesuai dengan keperluannya), pencabutan hak dengan disertai permohonan hak baru. Hak atas tanah yang diperoleh baik yang diperoleh melalui permohonan hak atau cara memperoleh hak atas tanah melalui

cara lain dapat menjadi hapus. Hapusnya hak atas tanah tersebut dapat terjadi karena disebabkan oleh beberapa hal yaitu karena terjadinya peristiwa hukum karena tidak dipenuhinya kewajiban tertentu oleh pemegang haknya, karena berakhirnya jangka waktunya seperti HGU dan HGB, dengan berakhirnya jangka waktu yang bersangkutan, haknya menjadi hapus, jika tidak ada kemungkinan untuk dan tidak dimintakan perpanjangan jangka waktu sesuai Pasal 29 jo pasal 34 huruf a dan Pasal 35 jo Pasal 40 huruf a UUPA, hak atas tanah juga menjadi hapus jika di lepaskan atau diserahkan dengan sukarela oleh pemegang haknya, dan hak tanah juga hapus jika dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya oleh pemegang hak yang bersangkutan kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan salah satu contohnya adalah tanahnya ditelantarkan, hak atas tanah juga hapus karena pencabutan hak untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang, dan terakhir hak atas tanah juga hapus kalau tanah yang bersangkutan musnah.

2. Sebelumnya telah disinggung dalam kesimpulan ini mengenai hapusnya hak atas tanah sebagaimana disebutkan diatas, salah satunya yaitu hapusnya hak atas tanah karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, sebagai sanksi terhadap tidak dipenuhinya kewajiban tertentu atau dilanggarnya sesuatu larangan salah satu contohnya adalah tanahnya ditelantarkan oleh pemegang haknya. Hapusnya HGU terhadap tanah seluas 89, 841 hektare milik PT. Tratak yang ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Kepala BPN sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam putusan Nomor 25/G/2013/PTUN.JKT PT. Tratak selaku pemilik lahan HGU telah terbukti menelantarkan tanahnya yang tidak dipelihara dengan baik, sehingga menyebabkan petani yang bekerja di PT. Tratak menjadi terlantar 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 lahan berdasarkan Surat Keputusan pemberian HGU;
- (2) PT. Tratak telah mensubkontrakan lahan perkebunan kepada pabrik gula Cepiring dan pabrik gula Seragi;
- (3) PT. Tratak menyewakan lahan pihak lain (penggarap) dengan perjanjian bagi hasil.
- (4) Dalam menganalisis penyelesaian penetapan lahan HGU sebagai tanah terlantar sebagaimana yang disebutkan dalam putusan nomor : 25/G/2013/PTUN.JKT PT. Tratak memperoleh hak atas tanah berupa lahan HGU berdasarkan sertipikat Nomor 1/Batang yang diperuntukan perkebunan budi daya tanaman cengkeh dan kopi tetapi tidak dapat mengelola dengan baik perkebunan kopi dan cengkeh dengan alasan adanya gangguan dari petani penggarap lahan HGU tersebut, pada kenyataannya bahwa lahan HGU itu telah di subkontrakan kepada pabrik gula dan disewakan kepada petani penggarap, sehingga BPN menetapkan lahan HGU itu menjadi tanah terlantar. Terhadap penetapan tanah terlantar oleh BPN pihak PT. Tratak menggugat BPN ke Pengadilan Tata Usaha Negara, namun permohonan gugatan itu di tolak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dengan pertimbangan hukum bahwa PT. Tratak selaku pemilih lahan HGU telah terbukti menelantarkan tanahnya yang tidak dipelihara dengan baik, sehingga menyebabkan petani yang bekerja di PT. Tratak menjadi terlantar dan PT. Tratak sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Sejarah Pembentukan UUPA isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta
- Ibrahim, Johnny, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit Bayumedia Publishing, Malang
- Prodjodikoro, Wirjono, 1986, *Hukum Perdata tentang Hak Atas Benda*, Penerbit Intermasa, Jakarta
- Ruchiyat, Eddy, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press, Jakarta
- Sumardjono, Maria SW, 2009, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Kompas, Jakarta

### Artikel

- Ketut, I Oka Setiawan, 2009, *Dikat Hukum Agraria*, Penerbit Universitas Tama Jagakarsa, Jakarta
- Setiawan, Usep, 2010, Implementasi PP 11 Menunggu Keberanian, Penerbit Majalah Renvoi No.3.87, Jakarta
- Luh Putu Suryani, 2011, Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar, Penerbit Universitas Udayana, Denpasar

## **Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia, Undang-undang Dasar Negara 1945

\_\_\_\_\_, 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;

\_\_\_\_\_,Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 25/G/2013/PTUN.JKT