

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Bagi Rakyat, Bangsa dan Negara Indonesia Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus diusahakan, dimanfaatkan dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Saat ini tanah yang telah dikuasai dan atau dimiliki baik yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang baru berdasar perolehan hak atas tanah di beberapa tempat masih banyak dalam keadaan terlantar, sehingga cita – cita luhur untuk meningkatkan kemakmuran rakyat tidak optimal. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan kehidupan yang lebih berkeadilan. Selain itu, optimalisasi tanah di wilayah Indonesia diperlukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup mengurangi kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja, serta untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi.

Penelantaran tanah baik di kota, didesa maupun di lahan pertanian / perkebunan bekas dengan Hak Guna Usaha (HGU) selain merupakan tindakan yang tidak bijaksana, tidak ekonomis juga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah.

Penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional.

Negara memberikan hak atas tanah atau Hak pengelolaan kepada pemegang hak tidak lain untuk diusahakan, dipergunakan dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain itu untuk kesejahteraan bagi pemegang haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.

Pada saat Negara memberikan hak kepada orang atau badan Hukum selalu diiringi kewajiban-kewajiban seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dan Surat Keputusan Pemberian Haknya. Karena itu pemegang hak dilarang menelantarkan tanahnya. Kalau pemegang hak menelantarkan tanahnya, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah mengatur akibat hukumnya yaitu hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan dan pemutusan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Bagi tanah yang belum mempunyai hak atas tanahnya, tetapi ada dasar penguasaannya, penggunaan tanah tersebut harus dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah sesuai Pasal 4 Juncto Pasal 16 UUPA (UU No 5 Tahun 1960). Oleh karena itu orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah berkewajiban memelihara tanahnya, mengusahakan dengan baik, tidak menelantarkannya, serta mengajukan permohonan mendapatkan hak atas tanahnya.

Meskipun yang bersangkutan belum mendapatkan hak atas tanah apabila menelantarkan tanahnya, maka hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanahnya akan dihapuskan dan ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Oleh sebab itu penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatif. Dengan demikian pencegahan, penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program pembangunan nasional, terutama di bidang agraria yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta rencana pembangunan jangka panjang nasional.

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan sebuah anugerah dari Allah SWT. yang diperuntukkan bagi Bangsa Indonesia yang tidak dapat dihitung jumlahnya. Salah satu hasil kekayaan alam yang diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan pendapatan asli daerah adalah pembangunan dan pengembangan perkebunan, lebih jauh lagi, perkebunan merupakan suatu andalan komoditas unggul dalam menopang pembangunan perekonomian nasional Indonesia, baik dari sudut pandang peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan dengan cara membuka lapangan kerja yang sangat terbuka luas.¹

¹ Supriadi, Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 544

Dalam diktum menimbang Undang–Undang no 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dinyatakan bahwa, untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya sebagai salah satu bentuk pengolahan sumber daya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab.

Dalam pembangunan perkebunan tumpuannya berpijak pada landasan atau asas yang paling mendasar dari penyelenggaraan perkebunan yang berintikan pada asas manfaat, dan asas keterpaduan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 Undang–Undang No 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perkebunan diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan.

Sementara itu tujuan yang paling penting diadakannya peraturan perkebunan telah diatur dalam Pasal 3 UU No 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa perkebunan diselenggarakan dengan tujuan :

- a. Meningkatkan pendapatan Masyarakat
- b. Meningkatkan penerimaan Negara
- c. Meningkatkan penerimaan Devisa Negara
- d. Menyediakan lapangan kerja
- e. Meningkatkan produktifitas, nilai tambah dan daya saing
- f. Memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri.

- g. Mengoptimalkan perolehan sumber daya alam secara berkelanjutan

Selain itu peranan dan fungsi perkebunan sangat penting karena berkaitan dengan fungsi Ekonomi, Ekologi dan Sosial Budaya, hal ini sesuai dengan Pasal 4 UU No 18 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa perkebunan mempunyai fungsi :

- a. Ekonomi, yaitu peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, serta penguatan struktur ekonomi wilayah dan nasional
- b. Ekologi, yaitu peningkatan konservasi tanah dan air, penyerap karbon, penyedia oksigen, dan penyangga kawasan lindung.
- c. Sosial Budaya, yaitu sebagai perekat dan pemersatu bangsa

Sejalan dengan ketentuan Pasal 4 di atas, perkebunan sebagai komoditas unggulan dalam rangka peningkatan pendapatan masyarakat dan peningkatan pemasukan devisa negara, maka Pemerintah seharusnya membuat perencanaan yang matang dalam kaitannya dengan pembangunan perkebunan kedepan.

Dalam Pasal 6 UU No 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, perencanaan perkebunan dimaksudkan untuk memberikan arah, pedoman, dan alat pengendali pencapaian tujuan penyelenggaraan perkebunan sebagai yang dimaksud Pasal 3 ayat (1).

Berkenaan dengan usaha perkebunan, masalah lahan/tanah sangat erat hubungannya dengan pengembangan perkebunan karena pekebunan membutuhkan areal tanah/lahan yang sangat luas. Sementara itu, pada sisi

hukum pertanahan, pemberian Hak Guna Usaha (untuk perkebunan) mempunyai prosedur yang harus dipenuhi untuk mengusahakan suatu perkebunan. Dalam pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan, luas tanahnya minimal 5 Ha, dan apabila dalam pelaksanaan usaha perkebunan memerlukan luas tanahnya di atas 5 Ha, maka prosedurnyatelah berbentuk Hak Guna Usaha yang mempunyai prosedur tersendiri.

Berkaitan dengan tanah Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan bermasalah untuk wilayah Jawa Tengah ada 6 (enam) perkebunan bermasalah, 2 (dua) diantaranya perkebunan kelas IV yang dinilai kurang mengoptimalkan pemanfaatan atau izin usahanya, sedang 4 (empat) lainnya adalah perkebunan kelas V yang dinilai jelek. 4 (empat) perkebunan kelas V yang diperingatkan oleh Dinas Perkebunan Jawa Tengah adalah perkebunan cengkeh Susukan Kabupaten Kendal (21,88 Ha), perkebunan yang dikelola oleh PT. Tratak di Kecamatan Bandar Kabupaten Batang (89,89 Ha), perkebunan Karanggondang di Kabupaten Pekalongan (25,24 Ha) dan perkebunan Kandangan Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang (20,61 Ha), sedangkan dua perkebunan kelas IV tersebut di atas adalah perkebunan Panca Arga di Pemalang Timur (65,4 Ha) dan perkebunan Jatibarang di Kecamatan Mijen Kota Semarang (128,78 Ha).

Kebun bermasalah biasanya kebun kelas IV dan V, biasanya kebun tak terurus. Penyebabnya kalau tidak bersangkutan dengan penduduk sekitar ya karena kekurangan dana (uang). Perkebunan di Jawa Tengah luasnya mencapai 848.000 Ha, terdiri dari Perkebunan Rakyat 763.900 Ha dan

Perkebunan Besar (PB) 75.000 Ha. Perkebunan Besar terdiri atas Perkebunan Besar Negara yang dikelola oleh PT. Perkebunan Nusantara IX (39.000 Ha). Perkebunan Besar Negara ada 16 kebun sedang perkebunan Besar Swasta ada 72, yang bermasalah biasanya perkebunan besar swasta. Dari 72 kebun tersebut, yang tergolong kelas satu (sangat baik) ada 28 kebun, kelas dua (baik) 22 kebun, kelas tiga (sedang) 16 kebun, kelas empat (kurang) ada 2 kebun dan kelas lima (jelek) ada 4 kebun.

Perkebunan di Jawa Tengah yang terkena masalah (yang mendapat teguran keras) dari Dinas Perkebunan Jawa Tengah adalah :

1. Perkebunan Jatibalang, Mijen Kota Semarang merupakan komoditas/tanaman karet, luas 128,71 Ha. Hak Guna Usaha (HGU) berakhir tahun 2000. Pada tahun 1998 pemilik HGU sudah mengajukan perpanjangan namun tidak diberi rekomendasi karena digunakan untuk kepentingan Pemkot. Tahun 2004 terkait Perda No 14/2004 tetap RT RW (Rencana Tata Ruang Wilayah) dan ditetapkan bahwa kawasan tersebut diperlukan buat pemukiman. Selanjutnya diajukan perubahan dari HGU ke HGB seluas 5,9325 Ha. Sertifikat HGB atas tanah itu sudah terbit per 1 April 2010.
2. Perkebunan Susukan, Kabupaten Kendal, merupakan komoditas / tanaman cengkeh seluas 21,88 Ha HGU berakhir Tahun 2005, kondisi tanaman terkena serangan hama penyakit, tanaman cengkeh yang masih ada tinggal 450 pohon, Tebu 10 Ha dan selebihnya tanaman buah serta sayur.

3. Kebun Tratak, Kecamatan Bandar Kabupaten Batang seluas 89,89 Ha. Komoditas tanaman cengkeh seluas 6,8 Ha dan selebihnya lahan sudah digarap/dijarah masyarakat. Pemegang HGU sudah tidak mengambil hasilnya karena takut.
4. Kebun Karang Gondang, Kabupaten Pekalongan, merupakan komoditas/tanaman cengkeh seluas 25,24 Ha. HGU nya berakhir Tahun 2000. Tahun 1998 pemilik HGU sudah mengajukan perpanjangan proses ke BPN, tetapi tidak dilanjutkan karena pengelola meninggal dunia. Kebun tersebut sudah tidak ada tanaman cengkehnya dan lahan telah dijarah atau digarap masyarakat setempat.
5. Perkebunan Kandangan di Kecamatan Bawen Kabupaten Semarang, merupakan perkebunan kopi seluas 20,61 Ha.
6. Perkebunan Panca Arga di Pemalang Timur merupakan perkebunan kopi dan karet seluas 65,4 Ha.

Dari perkebunan tersebut kalau sampai batas waktu enam bulan (sejak 28 Juni 2010) tidak ada respon atau teguran keras dari Dinas Perkebunan Jawa Tengah, maka Dinas akan merekomendasikan ke Badan Pertanahan nasional (BPN) supaya ditertibkan sebagaimana PP No 11 Tahun 2010 Tentang Lahan Terlantar.²

Dengan demikian gambaran tentang adanya pertambahan jumlah tanah (HGU) perkebunan teridentifikasi terlantar di Jawa Tengah relatif

² Harian "Suara Merdeka", Enam Perkebunan Ditegur Keras, Semarang, 28 Juni 2010.

semakin meningkat. Makin bertambahnya jumlah tanah (HGU) perkebunan terlantar yang tidak diikuti dengan tindakan penertiban dan pendayagunaan secara optimal akan menambah masalah pertanahan semakin kompleks. Hal ini membutuhkan perhatian baik dari pemerintah maupun masyarakat. Atas dasar latar belakang pemikiran tersebut di atas, kami tertarik memilih Tesis dengan judul “ PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH HAK GUNA USAHA (HGU) PERKEBUNAN DI JAWA TENGAH (Studi Analisis Terhadap Tanah Terlantar) ”.

2. Perumusan Masalah

- a. Bagaimana profil lokasi penelitian.
- b. Bagaimana pelaksanaan aturan mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dan kendala-kendalanya.
- c. Bagaimana model pengaturan berkaitan dengan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Jawa Tengah.

3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan aturan mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah telantar.
2. Untuk mengetahui kendala–kendala apa yang dihadapi oleh Pemerintah (Dinas Perkebunan/BPN) Jawa Tengah dalam rangka melaksanakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Jawa Tengah.

3. Untuk mengetahui bagaimana model pengaturan yang berkaitan dengan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Jawa Tengah.

4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Secara akademis hasil tujuannya dapat dijadikan acuan dasar bagi pengembangan hukum, utamanya pada hukum agrarian nasional.
2. Hasil temuannya dapat memberikan masukan kepada pemerintah berupa kejelasan konsep tanah terlantar dan kriterianya, sehingga dapat mewujudkan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dengan tepat dan benar.

a. Manfaat praktis

1. Untuk memberi jawaban terhadap masalah yang sedang diteliti.
2. Untuk memberikan dasar-dasar atau landasan bagi penelitian lebih lanjut
3. Sebagai bahan masukan kebijakan Pemerintah (Dinas Perkebunan, Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah).

5. Metode Penelitian

Pada metode penelitian akan kami paparkan secara singkat mengenai jenis penelitian, pendekatan yang digunakan, sumber data, metode penentuan subjek, metode pengumpulan data dan teknis analisis data.

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian kepustakaan dan lapangan.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang kami gunakan adalah pendekatan kualitatif

c. Sumber Data

Sumber Data terdiri dari

1. Data Primer

Diperoleh dari pemegang HGU Perkebunan Susukan Kabupaten Kendal (PT. Pawana dan pemegang HGU Perkebunan Semarang (PT. UFI), Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Tengah

2. Data Sekunder

Beberapa bahan pustaka yang terdiri dari

a. Bahan baku primer

1. Undang-undang dasar Tahun 1945
2. Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria
3. Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak guna Usaha, Hak Guna bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
4. Undang-undang No 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan
5. Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

b. Bahan Baku Sekunder

Meliputi literatur–literatur yang terkait dengan kebijakan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

c. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dengan cara :

1. Studi kepustakaan
2. Wawancara
3. Peninjauan/Studi Lapangan

d. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menghubungkan data lapangan dengan unsur teori atau ketentuan hukum untuk memperoleh fakta pendukung dan fakta penghambat dalam pelaksanaan pengaturan penertiban dan pendayagunaan tanah (HGU) perkebunan terlantar dalam kaitannya dengan fungsi sosial hak atas tanah, kemudian kita tarik kesimpulan yuridisnya termasuk model pengaturannya.

6. Sistematika Tesis

Tesis ini dibagi dalam beberapa bab, dimana masing-masing bab mempunyai sub bab yang erat hubungannya dengan bab itu.

Bab I (satu) yaitu Pendahuluan dimana dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang masalah dan pemilihan judul Tesis, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika Tesis.

Bab II (dua) yaitu tentang Kajian Pustaka, dimana dalam bab ini terdiri dari teori-teori yang berkaitan dengan penertiban dan pendayagunaan tanah Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan teridentifikasi terlantar. Pada bab ini juga diuraikan mengenai tujuan hukum dan tujuan Negara, Hak Guna Usaha (HGU), kajian tentang tanah terlantar.

Bab III (tiga) yaitu mengenai Hasil Penelitian dan Pembahasan. Dalam bab ini akan dipaparkan mengenai pelaksanaan aturan penertiban dan pendayagunaan tanah HGU perkebunan (teridentifikasi terlantar) di Jawa Tengah dan kendala-kendala dalam pelaksanaannya, serta model pengaturan (penyelesaian masalahnya).

Bab IV (empat) dikemukakan tentang Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran.