

346.044
SuH
K 01

KEWAJIBAN PEMEGANG HAK GUNA USAHA
DALAM PEMANFAATAN DAN PENGGUNAAN TANAH
DI JAWA TENGAH



TESIS
Diajukan untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi
syarat-syarat guna mencapai derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

Dyah Suhitarasmi
B4B000119

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
PEBRUARI
2003

UPT-PUSTAK-UNDIP

TESIS
KEWAJIBAN PEMEGANG HAK GUNA USAHA
DALAM PEMANFAATAN DAN PENGGUNAAN TANAH
DI JAWA TENGAH

Disusun oleh :

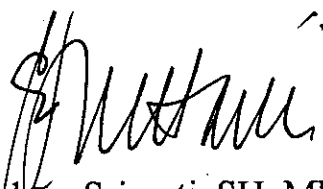
Dyah Suhtarasmi
B4B. 000119

telah dipertahankan didepan Tim Penguji
pada tanggal 4 Maret 2003
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Menyetujui,

Pembimbing,

Ketua Program
Magister Kenotariatan,



Hj. Endang Srisanti, SH. MH.



Prof. IGN. Sugangga, SH.

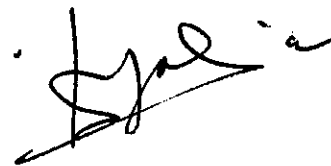
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
PEBRUARI
2003

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan, bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan didalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 25 Pebruari 2002



Dyah Suhitarasmi

B4B 000119

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Datt:	2133/T/mot/
Tgl.	0065/02

e1

MOTTO

.....Hidup adalah ibadah untuk mempersembahkan yang terbaik, yang bermakna bagi dunia dan berarti bagi akhirat nanti

Tesis ini kupersembahkan untuk :

- Mas Djati, suamiku tercinta
- Vita anakku tersayang
- Ibu dan Bapak yang sangat aku hormati

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahmat, hidayah dan inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.

Tesis yang berjudul “KEWAJIBAN PEMEGANG HAK GUNA USAHA DALAM PEMANFAATAN DAN PENGGUNAAN TANAH DI JAWA TENGAH“, ini diajukan sebagai salah satu syarat dalam rangka memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan tesis ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini perkenankanlah penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada Ibu Hajjah Endang Srisanti, SH. MH., selaku pembimbing yang telah memberikan petunjuk dan saran-saran bagi penyusunan tesis ini. Demikian pula penulis haturkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. IGN. Sugangga, SH., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
2. Bapak R. Suharto, SH., M.Hum., selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
3. Bapak Bambang Eko Turisno, SH. M.H., selaku Dosen Wali penulis di Universitas Diponegoro.
4. Para Dosen Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan yang bermanfaat.
5. Segenap karyawan/wati Bagian Tata Usaha Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
6. Bapak Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, selaku pimpinan penulis yang telah memberi ijin kepada penulis untuk mengikuti kuliah di Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro.
7. Para pejabat di lingkungan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah yang telah bersedia membantu penulis.

8. Rekan-rekan karyawan/wati Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.
9. Bapak Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah.
10. Bapak Kepala Biro Tata Pemerintahan Umum Setda Propinsi Jawa Tengah.
11. Direktur PT. Perkebunan Tratak di Pekalongan
12. Direktur PT. Segayung di Batang.
13. Direktur PT. Buah Harum di Pekalongan.
14. Yang tercinta suami dan anak semata wayangku atas segala doa dan pengorbanannya lahir dan batin.
15. Yang terhormat kedua orang tuaku atas segala doa dan kasih sayangnya yang tulus.
16. Yang tersayang adik-adikku atas doa dan bantuan kalian.
17. Teman-teman karibku dan semua pihak yang telah membantu baik moril maupun spirituil yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT membalas budi baik mereka dengan pahala yang berlipat ganda. Amin ...

Akhirnya segala kritik dan saran yang bersifat membangun demi sempurnanya tesis ini sangat penulis harapkan. Betapapun sederhananya semoga tulisan ini dapat bermanfaat.

Semarang, Pebruari 2003

Penulis,

Dyah Suhitarasmi

DAFTAR ISI

HALAMAN

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
ABSTRAK	x
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Ketentuan Umum	11
B. Ruang Lingkup Hak Guna Usaha	13
B.1. Hak Guna Usaha	13
B.2. Subyek dan obyek Hak Guna Usaha	15
B.2.1. Subyek Hak Guna Usaha	15
B.2.2. Obyek Hak Guna Usaha	16

B.3. Terjadinya Hak Guna Usaha	18
B.4. Jangka Waktu Hak Guna Usaha	21
B.5. Hak dan kewajiban pemegang atau penerima Hak Guna Usaha ..	21
B.5.1. Hak pemegang Hak Guna Usaha	25
B.5.2. Kewajiban pemegang Hak Guna Usaha	25
B.6. Hapusnya Hak Guna Usaha	28
B.7. Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah	30
B.8. Peran BPN dalam pemberian hak atas tanah	32
B.9. Kriteria penilaian kebun	36
 BAB III. METODE PENELITIAN	
A. Metode Pendekatan	44
B. Spesifikasi Penelitian	45
C. Metode Penentuan Sampel.....	45
D. Teknik Pengumpulan Data	47
D.1. Studi kepustakaan	47
D.2. Pengamatan atau observasi	48
D.3. Wawancara	49
D.4. Daftar Pertanyaan atau kuesioner	50
E. Metode Analisa yang Digunakan	51
 BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Lokasi Penelitian	53
A.1. Letak geografis dan luas wilayah	53
A.2. Data penggunaan tanah	54

B. Proses/Tata Cara Permohonan dan Pemberian Hak Guna Usaha ...	57
B.1. Persiapan	57
B.2. Permohonan dan pemberian Hak Guna Usaha	59
B.3. Pendaftaran Hak Guna Usaha pada Kantor Pertanahan	63
C. Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha	65
C.1. PT. Perkebunan Tratak	70
C.1.1. Status tanah dan riwayat perolehannya	70
C.1.2. Keadaan tanah dan permasalahannya	71
C.2. PT. Segayung	77
C.2.1. Status tanah dan riwayat perolehannya	77
C.2.2. Keadaan tanah dan permasalahannya	79
C.3. PT. Buah Harum	82
C.3.1. Status tanah dan riwayat perolehannya	82
C.3.2. Keadaan tanah dan permasalahannya	83
D. Faktor-Faktor Penyebab Pemegang Hak Guna Usaha Tidak Melaksanakan Kewajiban Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah	88
D.1. Faktor intern perusahaan	88
D.2. Faktor ekstern perusahaan	90
E. Tindakan atau Kebijakan Pemerintah dalam Mengatasi Masalah Hak Guna Usaha Perkebunan di Jawa Tengah	91
E.1. Kebijakan Nasional	91
E.2. Kebijakan daerah atau regional	96

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	104
B. Saran	107

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Tanah sebagai salah satu komponen utama dalam memenuhi kebutuhan hidup manusia mempunyai arti sangat penting dan strategis yang mencakup berbagai dimensi : ekonomi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.

UUPA sebagai sumber pokok dari hukum tanah nasional, mengatur mengenai hak penguasaan atas tanah yang antara lain meliputi hak menguasai dari Negara atas tanah dan hak-hak perorangan yang terdiri dari : hak atas tanah, wakaf dan hak jaminan atas tanah.

Salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA adalah Hak Guna Usaha (HGU) yang terjadinya berdasarkan penetapan Pemerintah dan dapat diberikan baik kepada perorangan maupun badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang HGU.

Mengingat ketentuan Pasal 6, Pasal 10, dan Pasal 15 UUPA, maka pemegang HGU mempunyai hak dan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan demi tetap berlangsungnya HGU tersebut (disamping kewajiban-kewajiban khusus yang tercantum dalam keputusan pemberian haknya) hingga berakhirnya jangka waktu yang telah ditentukan. Salah satu kewajiban tersebut adalah untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah sesuai dengan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya. Pelanggaran terhadap kewajiban tersebut dapat mengakibatkan hapusnya hak yang bersangkutan, bisa karena dibatalkan ataupun dapat pula karena dilepaskan oleh pemegang haknya, atau karena ditelantarkan.

Sehubungan dengan euforia kebebasan di era reformasi ini yang puncaknya terjadi pada tahun 2000 lalu hingga saat ini di Jawa Tengah bermunculan berbagai unjuk rasa dari masyarakat petani. Mereka mensinyalir ada beberapa pemegang HGU khususnya perusahaan-perusahaan perkebunan yang tidak memanfaatkan tanahnya sehingga mereka yang merasa termarginalkan (akibat adanya unsur pemaksaan di era sebelumnya yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut dalam memperoleh tanah) melakukan protes kepada Pemerintah untuk membatalkan dan atau menolak setiap permohonan perpanjangan jangka waktu HGU tersebut.

Bahkan sebagian dari mereka melakukan penjarahan terhadap areal HGU perkebunan di beberapa tempat.

Dari pihak Pemerintah menyatakan bahwa sampai saat ini telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi hal-hal diatas, antara lain melakukan dialog dengan semua unsur atau komponen masyarakat, mengeluarkan kebijakan penanggulangan masalah, melakukan pembinaan teknis kepada para pemegang HGU.

Dari beberapa upaya tersebut dirasakan belum mampu menyelesaikan berbagai masalah yang muncul, sehingga diperlukan langkah-langkah yang lebih antisipatif, aspiratif dan konkrit dari Pemerintah dan ini membutuhkan pedoman yang lebih tegas serta tersedianya anggaran Negara yang tidak sedikit.

ABSTRACT

Land as one of the main components to fulfil the need of living man has a very important meaning and strategy, which is including various dimensions such as economic, politic, socio culture, and defence and security.

UUPA as the main sources of national land law regulates concerning the right to authority for a land. Those rights are including the right to authority a land from a state with individual right. Those individual rights for example are: the right to authority a land, donated land and the right for land guarantee.

One of the rights to authority a land regulated in UUPA article 16 is a right to use a land for enterprising (*Hak Guna Usaha/HGU*) that is based on the government's decision in which, can be given to both individually and a organization of entrepreneur or enterprise that has fulfilled the requirements as the holder of the HGU right.

Considering the stipulation of UUPA article 6, article 10, and article 15, therefore the holder of HGU has rights and obligations that must be under gone for the continuation of his HGU (besides the special obligations attached in the decision of giving his right) until the end of a special term determined before. One of the obligations is to use and take advantage of the land as determined in the decision of giving his right. The violation of this regulation can cause abolish the right of some one who commits the violation. It also can cause to be cancelled of his right because he does not use his land properly as according to his right determined before.

Because there is much freedom in the reform era which its climax in the last 2000, than up to now, in Central Java there were many demonstrations from the society of farmers. It shows that there is an indication of some HGU holders; especially the company of commercial agricultural enterprise, does not used their land (therefore the farmers felt that they were forced to leave their own land in the previous era (regime) by those companies to take over their land). As a result the farmers conducted a protests or demand to the government to abolish or reject every appeal of the prolongation term for the HGU holders.

Even some of the farmers do plundering at the commercial agricultural enterprise, which the owners have HGU right in many areas.

The government stated that up to now they have done some effort to overcome those problems, such as conducted a dialogue that involves all elements of society, announce the policy to overcome those problems, and conducted a technical founding to the holders of HGU right.

From those efforts, it cannot yet solve the problems, consequently it needs to take the anticipate, aspiration, and concrete steps from government and it takes a strong orientation and also there must be available large state's budget to run those programs.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan suatu faktor sangat penting dan merupakan komponen utama kehidupan manusia. Sebagai sumber daya alam berperan penting pula dalam pembangunan nasional. Dalam konteks demikian, "tanah bersifat multidimensional, yaitu dimensi fisik, kimia, biologi, hukum, ekonomi, sosial budaya, politik dan magis religius yang masing-masing berpotensi memberikan kesejahteraan bagi umat manusia"¹⁾, terlebih-lebih dilingkungan masyarakat Indonesia yang tata kehidupannya bercorak agraris. Hampir tidak ada kegiatan pembangunan dan kegiatan hidup sehari-hari yang tidak memerlukan tanah, bahkan setelah matipun orang membutuhkan tanah untuk pemakamannya.

"Meningkatnya kegiatan pembangunan seiring dengan makin bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan kebutuhan akan tanah terus meningkat pula, sedangkan luas tanah tetap, sehingga hal ini memberi dampak yang cukup signifikan untuk memunculkan adanya konflik yang terjadi dalam masyarakat"²⁾.

Demikian pentingnya kebutuhan akan tanah tersebut, maka dari waktu ke waktu Pemerintah sebagai penyelenggara Negara tidak henti-hentinya selalu mengupayakan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan yang mengatur tentang tanah ini dengan sebaik-baiknya sesuai dengan perkembangan kehidupan dan

¹⁾ Bhumibhakti, tahun 2001, edisi 24, hal. 9, "Kebijakan dan Strategi Pertanahan".

²⁾ Sumber : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, Materi Ceramah Diklat Propinsi Jawa Tengah tanggal 9 Oktober 2002.

kebutuhan masyarakat. “Fungsi tanah yang sangat strategis tersebut menjadikan tanah memiliki nilai ekonomis, sehingga kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari kebijakan pembangunan nasional”³⁾.

Saat ini permintaan akan tanah semakin besar akibat meningkatnya pembangunan dan jumlah penduduk yang sebarannya tidak merata. Inilah yang melahirkan permasalahan tanah semakin kompleks. “Akhirnya untuk dapat dimanfaatkan sesuai potensi maksimalnya, tanah harus dikelola secara hati-hati, lebih terencana, terkoordinasi, serta terpadu”⁴⁾.

Sebagaimana diketahui bahwa sumber hukum tertulis yang mengatur tentang pertanahan adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dan dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada pokoknya bertujuan untuk meletakkan dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam upaya meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah tersebut, maka Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan pula suatu ketentuan tentang hak menguasai dari Negara, yaitu didalam Pasal 2 ayat (1) yang menentukan bahwa : “Atas dasar ketentuan dalam

³⁾ Bhumibhakti, op.cit, hal 9

⁴⁾ Bhumibhakti, loc.cit.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat “. Hak menguasai dari negara tersebut diatas, memberi wewenang kepada Negara untuk; mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa ; serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Didalam Pasal 2 ayat (3) UUPA dinyatakan bahwa hak menguasai dari Negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dan ini merupakan cita-cita nasional di bidang pertanahan. Dari ketentuan tersebut, maka menurut penulis, Pemerintah (yang menjalankan fungsi dari Negara) harus dapat membuktikan bahwa wewenang yang dipegangnya itu dapat menghasilkan kemakmuran rakyat, memberikan arti kebahagiaan, kesejahteraan dan keamanan dalam masyarakat.

Oleh karena itu atas dasar kewenangannya itulah, maka Negara (Pemerintah) dapat memberikan hak-hak tertentu atas tanah baik kepada perorangan, badan hukum ataupun instansi Pemerintah. Pemberian hak atas tanah tersebut antara lain wujudnya adalah pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA Jo. Pasal 2 sampai dengan Pasal 18, Pasal 59,

Pasal 61 dan Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, beserta aturan pelaksana lainnya yang dalam implementasinya harus konsekuen dengan cita-cita nasional tadi.

Seiring dengan meningkat dan kompleknya kebutuhan akan tanah oleh masyarakat seperti telah digambarkan diatas, maka dituntut baik kepada Pemerintah maupun kepada masyarakat itu sendiri untuk dapat secara profesional dan seoptimal mungkin melaksanakan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Hal ini perlu menjadi perhatian, karena kita ketahui bersama akhir-akhir ini marak terjadi permasalahan pertanahan yang muncul kepermukaan bahkan ditengarai dengan adanya berbagai unjukrasa dari masyarakat yang menuntut keadilan dan kepastian dari pemerintah sebagai penyelenggara Negara terhadap pemberian dan perpanjangan Hak Guna Usaha untuk pertanian/perkebunan yang ada di Propinsi Jawa Tengah.

Unjuk rasa/demonstrasi yang dilakukan oleh massa masyarakat petani di Jawa Tengah tersebut dilakukan diberbagai kantor pemerintahan maupun instansi yaitu di Kantor Gubernur Jawa Tengah, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, di beberapa Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, di Kantor Bupati/Walikota, di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II, bahkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional Pusat. Dalam unjuk rasa tersebut pada umumnya mereka mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut :

1. bahwa tanah-tanah yang dikuasai/dimiliki oleh perusahaan-perusahaan perkebunan dengan HGU tidak dimanfaatkan oleh pemegang haknya sesuai dengan penetapan pemberian haknya.
2. banyak dijumpai tanah-tanah yang belum dimanfaatkan (tanah kosong)
3. pihak perusahaan perkebunan kurang memperhatikan lingkungan masyarakat sekitarnya
4. bahwa tanah-tanah itu semula adalah tanah nenek moyang mereka yang dikuasai secara turun temurun
5. bahwa perolehan tanah oleh perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut mengandung unsur-unsur pemaksaan
6. bahwa sebagian besar HGU tersebut telah habis masa berlakunya atau jangka waktunya (Resume Permasalahan Tanah yang strategis di Jawa Tengah tahun 2000 di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah).

Dari alasan-alasan yang dikemukakan tersebut diatas, maka warga masyarakat baik sendiri-sendiri, maupun bersama-sama dengan Lembaga Swadaya Masyarakat menuntut pembatalan HGU dan permohonan perpanjangan HGU dari perusahaan perkebunan dimaksud. Bahkan sebagian besar dari mereka telah melakukan tindakan-tindakan berupa pendudukan terhadap tanah-tanah tersebut dan menggarapnya dengan menanam tanaman palawija dan lain-lain untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari.

Keluhan atau unjuk rasa masyarakat tersebut seperti yang dimuat dalam harian Kompas , Rabu, 25 September 2002, halaman 25 :

Di Semarang petani Jawa Tengah yang tergabung dalam Aliansi Petani Jawa Tengah (Apjate) menuntut rasa keadilan yang selama ini nyaris tak tersentuh kaum tani sebagai kelompok masyarakat yang termarginalkan dari hampir semua program dan kebijakan pembangunan. Kaum tani hanya menjadi sapi perahan pemerintah dan pemilik modal. Kaum tani menuntut agar pemerintah memproteksi kepentingan kaum tani, serta mencabut seluruh Hak Guna Usaha (HGU) yang menjadi sumber munculnya kasus perebutan tanah milik petani. Petani menuntut agar tanah itu dikembalikan kepada kaum tani Indonesia”⁵⁾.

Dari berbagai unjuk rasa yang dilakukan oleh warga masyarakat yang banyak dimuat di berbagai media massa baik cetak maupun elektronik sejak awal tahun 2000-2001 itu dapat disimpulkan bahwa sebagian besar masyarakat “ golongan ekonomi lemah” merasa tidak mendapat keadilan dari Pemerintah.

Menurut mereka pemerintah lebih mementingkan kepentingan para pemodal atau para investor yaitu dengan memberikan berbagai fasilitas kemudahan untuk memperoleh tanah bagi kegiatan usahanya.

Sementara dilain pihak para pemodal tersebut tidak melaksanakan sepenuhnya apa yang menjadi kewajibannya sebagai pemegang hak atas tanah (dalam penelitian ini =HGU).

“Sehingga sering terjadi ketimpangan dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mengakibatkan di beberapa tempat (termasuk bidang-bidang tanah yang ada di wilayah Propinsi Jawa Tengah),

⁵⁾ Kompas, Rabu, 25 September 2002, hal. 25.

terdapat tanah kosong dan terlantar, karena keterbatasan teknologi dan modal, pemilikan absentee, bahkan penguasaan tanah dengan tujuan spekulasi”⁶⁾

Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas, berdasarkan KEPPRES Nomor 26 tahun 1988 Jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan KEPPRES Nomor 95 tahun 2000 dan terakhir diubah dengan KEPPRES Nomor 103 tahun 2001, maka Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional telah mengambil langkah-langkah berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku.

Langkah-langkah tersebut berupa koordinasi dengan instansi terkait, mengupayakan jalan musyawarah antara para pihak yang bersengketa, apabila dengan jalan damai tidak dapat diselesaikan maka, para pihak dipersilahkan untuk mengupayakan penyelesaian melalui Pengadilan⁷⁾.

Namun mengapa masalah pertanahan ini semakin hari semakin berkembang dan meluas, walaupun terjadi penurunan gejolak hanya bersifat sementara saja. Sehingga timbul pertanyaan apakah upaya-upaya yang dilakukan tersebut benar-benar telah dilakukan secara maksimal sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Dari latar belakang tersebut, maka penulis bermaksud akan membahas beberapa hal yang sifatnya strategis, yaitu masalah pelaksanaan kewajiban pemanfaatan dan penggunaan tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam

⁶⁾ “Ketimpangan Pemilikan Tanah dan Solusi dari BPN”, Bhumibhakti, tahun 2001, Hal. 5.

⁷⁾ Sumber : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan.

keputusan pemberian HGU yang dikuasai oleh badan hukum sebagaimana dimaksud dalam UUPA Pasal 30 ayat (1) huruf b Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 2 huruf b, khususnya yang merupakan perusahaan-perusahaan perkebunan saja, mengingat penguasaan tanah oleh perusahaan itu meliputi areal yang cukup luas, sehingga rawan terjadi konflik, karena adanya kecemburuan sosial masyarakat yang melihat begitu banyak tanah-tanah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Sementara mereka membutuhkan lahan untuk bercocok tanam guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas mendorong penulis untuk melakukan penelitian serta menuangkannya dalam bentuk tesis yang berjudul :
“KEWAJIBAN PEMEGANG HAK GUNA USAHA DALAM PEMANFAATAN DAN PENGGUNAAN TANAH DI JAWA TENGAH”.

B. Perumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan tersebut, maka masalah yang menjadi fokus penelitian tesis ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan tanggung jawab pemegang Hak Guna Usaha terhadap kewajibannya untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah yang telah diperolehnya itu sesuai dengan keputusan pemberian haknya ?
2. Faktor-faktor apakah yang mengakibatkan pemegang Hak Guna Usaha tersebut tidak melaksanakan kewajiban memanfaatkan tanah sesuai keputusan pemberian haknya ?

3. Bagaimana tindakan atau kebijakan Pemerintah terhadap pemegang Hak Guna Usaha yang tidak melaksanakan kewajiban memanfaatkan tanah sesuai keputusan pemberian haknya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui secara jelas dan mendalam tentang proses pemberian Hak Guna Usaha, serta kewajiban pemegang Hak Guna Usaha perusahaan perkebunan dengan segala konsekuensinya.
2. Memperoleh informasi dan data-data tentang hal-hal apa saja yang menyebabkan terhambatnya atau tidak terlaksananya kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi tersebut.
3. Mengetahui arah kebijakan yang telah dan akan ditempuh oleh Pemerintah dalam mengantisipasi, menyikapi dan menyelesaikan berbagai masalah yang menyangkut pelaksanaan kewajiban tersebut di wilayah Jawa Tengah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan

Dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum agraria dalam hal ini mengenai Hak Guna Usaha sebagai salah satu hak atas tanah yang dikenal

dalam hukum agraria khususnya hukum tanah nasional sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksana lainnya. Setidaknya dari hasil penelitian ini akan dapat diperoleh suatu gambaran yang mendalam terhadap masalah pertanahan.

2. Manfaat praktisnya

Penelitian ini diharapkan akan berguna untuk membantu pihak-pihak yang menghadapi permasalahan yang sama atau sejenis. Bagi para pengambil kebijakan, dapat mengambil manfaat didalam mencari dasar bagi kebijakan-kebijakan yang akan ditetapkan dan diterapkan, sekaligus berguna untuk bahan acuan bagi penanganan kasus-kasus yang mungkin timbul dikemudian hari.

3. Manfaat secara khusus

Penelitian ini berguna sekali untuk memperluas dan mempertajam wawasan penulis dibidang hukum agraria khususnya Hukum Tanah Nasional yang mengatur tentang Hak Guna Usaha.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Ketentuan Umum

Penjelasan Umum UUPA menyatakan, bahwa salah satu dasar dari hukum agraria Nasional adalah :

“Dasar yang keempat dilekatkan pada Pasal 6 , yaitu bahwa :”Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang (termasuk badan hukum), tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara”⁸⁾

Nyatalah, bahwa dengan berdasarkan asas fungsi sosial, maka penggunaan tanah ditinjau dari “ sisi hukum pertanahan juga diwujudkan dalam bentuk pemberian sifat dan tujuan hak atas tanah tertentu, misalnya Hak Guna Usaha untuk pertanian”⁹⁾, sehingga menimbulkan kewajiban bagi setiap pemegang hak atas tanah untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan dan sifat serta tujuan daripada keputusan pemberian haknya.

⁸⁾ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, edisi 2000, hal. 33-34.

⁹⁾ Ibid, hal. 478-479.

Selain kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka setiap pemegang hak atas tanah juga diberi hak untuk memperoleh kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dimiliki, hal ini termuat dalam penjelasan umum UUPA yang menyatakan bahwa : “Usaha yang menuju ke arah kepastian hak atas tanah ternyata dari ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur pendaftaran tanah.

Pasal 23,32 dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “rechts-kadaster”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum”¹⁰⁾.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyatakan bahwa sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu; Hak Guna Usaha , Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal, antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum baik kepada pemegang hak, kepada Pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga.

¹⁰⁾ Ibid, hal. 38-39.

B. Ruang Lingkup Hak Guna Usaha

B.1. Hak Guna Usaha

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria mengandung 2 (dua) hal penting, yaitu pertama : Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu yang tertentu guna perusahaan- perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

“Didalam pengertian perusahaan pertanian termasuk perusahaan perkebunan”¹¹⁾, sehingga menurut AP. Parlindungan “tidak dimungkinkan adanya HGU yang berasal dari suatu hak milik dari orang lain”¹²⁾, sebab jika ini dimungkinkan, berarti terjadi pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 10 ayat (1) UUPA yang isinya : “setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan”¹³⁾.

Hal penting yang kedua adalah, bahwa “ penggunaan HGU tersebut diatas, bersifat limitatif ditujukan untuk perusahaan pertanian, perikanan

¹¹⁾ Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jendral Agraria, “Tata Laksana Penguasaan Hak Atas Tanah, Proyek P3HT, hal. 24

¹²⁾ A P. Parlindungan, Kapita Selekta Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1981, hal. 145.

¹³⁾ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 296.

dan peternakan. Andaikata diatas lahan HGU tersebut terdapat pemukiman atau perindustrian, hal ini diperkenankan, hanya jika kegiatan tersebut berkaitan langsung dengan kategori usaha sebagai peruntukan HGU yang bersangkutan”¹⁴⁾.

Ketentuan-ketentuan umum tentang HGU terdapat dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA, sedangkan ketentuan-ketentuan lebih lanjut sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 50 ayat(2) UUPA, diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18, Pasal 59, Pasal 61 dan Pasal 62 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah.

Hak Guna Usaha yang merupakan salah satu hak atas tanah dengan masa berlakunya terbatas untuk jangka waktu tertentu memerlukan kejelasan baik mengenai persyaratan perolehannya, tatacara pemberian, perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan haknya, serta status tanah dan benda-benda yang ada diatasnya sesudah habis waktunya. Semua ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (PMNA/KBPN No. 9/1999).

¹⁴⁾ AP. Parlindungan, op.cit., hal. 147.

B.2. Subyek dan Obyek Hak Guna Usaha

B.2.1 Subyek Hak Guna Usaha

Sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UUPA Jo. Pasal 2 PP No. 40/1996, subyek HGU adalah Warga Negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus secara fisik menguasai tanah yang dimohon, penguasaan fisik tersebut harus dibuktikan pula dengan data yuridis berupa bukti perolehan tanah secara sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 4 PMNA/KBPN No. 9/1999).

B.2.2 Obyek Hak Guna Usaha

Obyek HGU adalah tanah Negara, dengan luas minimum adalah 5 (lima) hektar dan luas maksimum yang dapat diberikan dengan HGU kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional) dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang dibidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu usaha yang paling berdayaguna dibidang tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 5 PP 40/1996.

Adapun persyaratan perolehannya diatur lebih lanjut dalam PMNA/KBPN No. 9/1999 Pasal 17 sampai dengan Pasal 19, yaitu :

1. HGU hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
2. Permohonan HGU harus diajukan secara tertulis yang memuat tentang :
 - a. Keterangan mengenai pemohon
 - 1) apabila perorangan memuat : nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya.
 - 2) apabila badan hukum memuat : nama badan hukum, tempat kedudukannya, akta pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik :
 - 1) dasar penguasaannya, dapat berupa akta pelepasan kawasan hutan jika tanah yang dimohon tersebut adalah kawasan hutan, atau akta pelepasan bekas tanah milik adat dan surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - 2) letak, batas-batas dan luasnya (jika sudah ada surat ukur sebutkan tanggal dan nomornya);

3) jenis usaha (pertanian, perikanan atau peternakan).

4) lain-lain , yaitu keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki, termasuk bidang tanah yang dimohon, serta keterangan lain yang dianggap perlu.

Selain permohonan tertulis tersebut diatas harus dilampiri pula dengan

- a. fotocopi identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum.
- b. rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang
- c. ijin lokasi atau ijin penunjukan penggunaan tanah atau surat ijin pencadangan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah
- d. bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya

- e. persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi PMA tertentu atau surat persetujuan prinsip dari departemen teknis bagi non PMDN atau PMA
- f. Surat Ukur apabila ada

B. 3. Terjadinya Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah yang diberikan dengan “keputusan pemberian hak atas tanah” oleh Menteri (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional) atau pejabat yang ditunjuk. Keputusan tersebut merupakan landasan bagi pemegang hak untuk memperoleh hak atas tanah sekaligus membebankan kewajiban-kewajiban kepadanya untuk melaksanakan atau mematuhi. Sedangkan lahirnya HGU yaitu sejak didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat yang ditandai dengan dicatnya pendaftaran tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam buku tanah HGU. Dan sebagai tanda bukti haknya diterbitkan sertipikat HGU, dengan demikian pemegang HGU yang bersangkutan telah memperoleh kepastian hukum. Hal ini diatur dalam Pasal 31 UUPA Jo. Pasal 6 dan Pasal 7 PP No. 40/1996.

Adapun kewenangan Negara atau Pemerintah dalam menetapkan pemberian hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan Pasal 2 ayat (4) UUPA dalam implementasinya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri

Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yang merupakan pengganti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan beberapa peraturan dan keputusan.

”Dengan demikian sesudah berlakunya peraturan ini maka satu-satunya peraturan mengenai pelimpahan kewenangan dalam pemberian hak atas tanah negara adalah peraturan ini”¹⁵⁾. Sedangkan mengenai tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan PMNA/KBPN No. 9/999.

Dari Peraturan-peraturan Menteri tersebut diatas terdapat beberapa pengertian sebagai berikut :

- a. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak atas tanah diatas Hak Pengelolaan.

¹⁵⁾ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, edisi 2000, hal. 243.

- b. Perpanjangan jangka waktu hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir.
- c. Pembaharuan hak adalah penetapan Pemerintah yang memberikan hak yang sama kepada pemegang hak yang sama atas tanah sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.
- d. pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- e. Pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Adapun pejabat yang berwenang untuk memberikan keputusan pemberian HGU adalah :

- a. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar).

- b. Sedangkan atas tanah yang luasnya lebih dari 200 Ha (dua ratus hektar) adalah kewenangan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional (sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional). Ketentuan ini diatur dalam Pasal 8 jo. Pasal 14 PMNA/KBPN No. 3/1999.

Sedangkan kewenangan dalam hal menerbitkan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha berada pada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berdasarkan ketentuan Pasal 12 huruf b jo. Pasal 14 PMNA/KBPN No. 3/1999.

B.4. Jangka Waktu Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun. Sesudah jangka waktu HGU dan perpanjangannya tersebut berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan HGU diatas tanah yang sama dengan syarat-syarat tertentu. Hal ini diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 11 PP No. 40/1996.

B.5. Hak dan kewajiban pemegang atau penerima Hak Guna Usaha

Konsepsi hukum tanah nasional yang berdasar pada “konsepsi hukum adat yang komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah

secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan¹⁶⁾”.

Sifat komunalistik ditunjukkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa “semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah-bersama seluruh rakyat Indonesi¹⁷⁾”.

Sedangkan sifat religius ditunjukkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Ketentuan ini mengandung pengertian, “bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia; termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia¹⁸⁾”.

Berkaitan dengan dimungkinkannya penguasaan tanah dalam konsepsi tersebut diatas, dalam tiap hukum tanah mempunyai obyek pengaturan yang sama mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”.

¹⁶⁾ Ibid, hal. 225.

¹⁷⁾ Loc.cit.

¹⁸⁾ Loc.cit.

Dalam UUPA, misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional kita, yaitu¹⁹⁾:

1. Hak Bangsa Indonesia, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, yang disebut dalam Pasal 1.
2. Hak Menguasai dari Negara, yang disebut dalam Pasal 2.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang disebut dalam Pasal 3.
4. Hak-hak perorangan/individual, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumberkan pada Hak Bangsa yang disebut dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53, yaitu:
 - 1) Hak Milik
 - 2) Hak Guna Usaha
 - 3) Hak Guna Bangunan
 - 4) Hak Sewa
 - 5) Hak Membuka Hutan
 - 6) Hak memungut hasil hutan

¹⁹⁾ Ibid, hal. 23.

- 7) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang, serta hal-hal yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53, yaitu hak gadai, hak usaha-bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Hak-hak atas tanah sebagai hak individual dikelompokkan dalam 2 (dua) kelompok yaitu hak-hak atas tanah **primer** : adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, dan hak-hak atas tanah **sekunder** : adalah hak-hak atas tanah yang bersumber pada hak-hak pihak lain.

- b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan, diatur dalam Pasal 49
- c. Hak jaminan atas tanah yang disebut "Hak Tanggungan", diatur dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

Dari berbagai hak penguasaan atas tanah tersebut, menurut Boedi Harsono : " biarpun bermacam-macam, tetapi semua hak penguasaan atas tanah 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 kriterium atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah²⁰⁾.

Misalnya hak atas tanah yang disebut Hak Milik dalam Pasal 20 UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu. Sedangkan untuk HGU dalam Pasal 28 UUPA, yang akan dibahas dalam penulisan ini memberi hak dan kewajiban sebagai berikut :

B.5.1 Hak pemegang HGU

Pada prinsipnya hak atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah sesuatu **hak** yang berisi **kewenangan** atau memberikan kewenangan kepada pemegang haknya. Dalam HGU, pemegang haknya diberi kewenangan untuk menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Usaha untuk melaksanakan usaha dibidang pertanian, perkebunan, perikanan dan atau peternakan, sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, serta hak untuk memperoleh kepastian hukum. HGU ini dibatasi jangka waktu penguasaan tanahnya (diatur dalam pasal 28 UUPA).

B.5.2 Kewajiban pemegang HGU

Selain memberikan kewenangan untuk mempergunakan tanah

²⁰⁾ Ibid, hal. 24.

yang dihaki, hak-hak atas tanah dalam hukum tanah nasional juga meletakkan **kewajiban** untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan. Dalam UUPA kewajiban tersebut adalah merupakan kewajiban yang bersifat **umum**, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah, yaitu diatur dalam²¹⁾ :

1. Pasal 6 yang menyatakan : semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
2. Pasal 15 tentang kewajiban memelihara tanah yang dihaki.
3. Pasal 10 khusus mengenai tanah pertanian, yaitu kewajiban bagi pihak yang mempunyainya untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif.

Selain apa yang ditentukan dalam pasal-pasal tersebut, dalam menghadapi kasus-kasus konkrit, perlu diperhatikan juga kewajiban-kewajiban secara **khusus** yang dicantumkan dalam surat keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya, serta dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan Pemerintah Pusat maupun Peraturan Daerah yang bersangkutan.

²¹⁾ Ibid, hal. 284.

Mengenai kewajiban pemegang atau penerima HGU lebih lanjut diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 14 PP. No. 40 / 1996 Jo. Pasal 103 PMNA / KBPN No. 9/1999, serta yang dipersyaratkan secara khusus dalam keputusan pemberian haknya, yaitu antara lain :

1. membayar uang pemasukan kepada Negara dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
2. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan/ atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, yang terlebih dahulu telah mendapat persetujuan dari instansi teknis.
3. mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik dan secara produktif sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis
4. membangun, memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal HGU.
5. memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU.

7. setiap perubahan penggunaan tanah dan setiap bentuk perbuatan hukum yang bermaksud mengalihkan HGUnya baik seluruhnya maupun sebagian, diperlukan ijin dari Kepala Badan Pertanahan Nasional. Ijin tersebut diberikan berdasarkan pertimbangan teknis dari instansi terkait.
8. mendaftarkan pemberian HGU tersebut pada Kantor Pertanahan setempat.

Apabila pemegang HGU tidak memenuhi kewajiban-kewajiban tersebut, maka pemberian HGU tersebut batal dengan sendirinya dan apabila dikemudian hari terdapat kesalahan atau kekeliruan, keputusan akan ditinjau kembali sesuai ketentuan yang berlaku.

B. 6. Hapusnya Hak Guna Usaha

Hapusnya HGU diatur dalam Pasal 17 dan Pasal 18 PP. No. 40 tahun 1996, yaitu karena :

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya
- b. dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangkawaktunya berakhir, karena:

- 1) tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan / atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
 - 2) putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
- d. dicabut berdasarkan Undang-undang Nomor 20 tahun 1961
- e. ditelantarkan
- f. tanahnya musnah
- g. ketentuan Pasal 3 ayat (2), dengan hapusnya HGU mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.

Sedangkan mengenai status tanah dan benda-benda yang ada di atasnya sesudah Hak Guna Usaha habis jangka waktunya dapat ditelaah dari ketentuan Pasal 29 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 yaitu sebagai berikut :

- 1) apabila jangka waktu tidak diperpanjang atau ditolak permohonan perpanjangannya, maka bekas pemegang hak wajib tetap menjaga tanah yang bersangkutan sebelum ditetapkan penerima hak atau pengguna tanah berikutnya

- 2) diperintahkan kepada bekas pemegang hak untuk menyerahkan tanah tersebut kepada penerima hak atau pengguna tanah berikutnya.
- 3) apabila habisnya jangka waktu hak tanah tersebut dalam keadaan tidak ditelantarkan, kepada bekas pemegang hak atas tanah diberikan penggantian berupa uang untuk penyerahan tanah yang bersangkutan dan tanaman di atasnya.
- 4) apabila bangunan dan benda-benda yang ada di atas tanah tersebut menurut keputusan penolakan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha tidak dibongkar, kepada bekas pemegang hak diberi ganti rugi berupa uang untuk bangunan atau benda tersebut.

B.7. Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak Atas Tanah

Dengan telah ditetapkannya oleh Negara atau Pemerintah suatu hak atas tanah bagi seseorang atau badan hukum, maka hak atas tanah tersebut telah diakui oleh Negara (yang selanjutnya didaftarkan untuk memperoleh tanda bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah) dengan konsekuensi negara harus melindungi atau menjamin kepastian hukumnya kepada pemegang hak atas tanah “sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain”²²⁾.

22) Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, hal. 159.

Lebih lanjut Boedi Harsono menyatakan bahwa :“Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan : 1. tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten; 2. penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya”²³⁾

Adalah “merupakan suatu kenyataan bahwa disatu pihak untuk memperoleh sebidang tanah relatif tidak mudah bagi kebanyakan orang”²⁴⁾, maka untuk itu “Negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan (hukum) terhadap hak atas tanah yang dipunyai perseorangan/badan hukum atau masyarakat hukum adat”²⁵⁾ tersebut dari gangguan pihak lain.

Mengacu pada Penjelasan umum UUPA bahwa kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu. Artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan

²³⁾ Boedi Harsono, op. cit., hal. 69.

²⁴⁾ Maria S.W. Sumardjono, op. cit., hal. 160.

²⁵⁾ Maria S.W. Sumardjono, loc. cit.

kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.

B.8. Peran BPN dalam Pemberian Hak Atas Tanah

Telah diuraikan diatas, bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak bertindak sendiri, khususnya dalam hal kewenangan pengurusan Hak Guna Usaha Perkebunan. Secara teknis yuridis BPN mempunyai kewenangan pemberian legalitas terhadap penguasaan HGU, tetapi didalam pertimbangannya harus memperhatikan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis terkait, misal untuk perkebunan dari instansi perkebunan, untuk perikanan/tambak dari instansi perikanan, kemudian untuk peternakan atau ladang penggembalaan dari instansi peternakan. Selain itu pula harus disesuaikan dengan kebutuhan dan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setempat.

Dari hal-hal itu, maka diperlukan adanya kegiatan koordinasi yang baik sesuai ketentuan yang berlaku (Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1988 tentang Koordinator Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah).

Ketentuan lain yang perlu pula diperhatikan adalah adanya ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 tentang

Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, serta Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dapat dipakai sebagai acuan dari para pelaksana kebijakan dalam hal mencegah dan menangani permasalahan HGU perkebunan ini, dimana dalam pelaksanaannya harus dilakukan dengan cara koordinasi pula.

Adapun penetapan kriteria sebagai tanah terlantar sebelumnya harus dilakukan melalui prosedur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, antara lain :

1. Sebelum lahirnya UUPA telah ada Undang-Undang yang khusus mengatur perihal tindakan terhadap tanah-tanah guna perusahaan kebun, yang keadaan perusahaannya tidak mungkin diusahakan kembali secara layak atau yang kini belum atau tidak diusahakan kembali sebagaimana mestinya, yaitu Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan mengenai Tanah Perkebunan (sekarang masih berlaku). Undang-Undang ini memberikan wewenang kepada Menteri Agraria dan Menteri Pertanian untuk mengadakan tindakan-tindakan agar tanah-tanah perkebunan yang mempunyai fungsi yang sangat penting bagi perekonomian Negara diusahakan dengan baik.

2. Sebagai implementasi dari UUPA khususnya perihal hapusnya hak atas tanah apabila tanahnya ditelantarkan, maka diterbitkanlah PP No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
3. Mengenai kriteria tanah terlantar disebutkan dalam Pasal 3 PP dimaksud, yaitu : “ Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, atau tidak dipelihara dengan baik”. Selanjutnya didalam penjelasannya diuraikan bahwa “ kriteria untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila kepada pemegang haknya sudah diberikan kesempatan untuk menggunakan tanah sesuai ketentuan melalui peringatan-peringatan yang diatur dalam Bab IV PP ini. Dalam hal ini untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar harus memenuhi tahap-tahap dengan melewati prosedur atau tatacara yang tertuang dalam BAB IV Pasal 9 sampai dengan Pasal 13 PP ini. Secara singkat prosedur tersebut adalah :
 - a. Menteri (Kepala BPN) membentuk Panitia Penilai yang diketuai oleh Kepala kantor Pertanahan dan beranggotakan instansi terkait.
 - b. Tim melakukan identifikasi
 - c. Tim melaporkan hasil identifikasi, apabila ada unsur kesengajaan dari pemegang hak atau pihak yang menguasai tanah tidak

menggunakan tanah tersebut sesuai sifat dan tujuan pemberian haknya, maka diusulkan kepada Kakanwil agar mereka diberi peringatan untuk dalam waktu tertentu segera mengusahakan tanahnya.

d. Kakanwil BPN memberitahukan dulu kepada pemegang hak dan Bupati serta instansi teknis apabila ketidaksesuaian pemanfaatan dan penggunaan tanahnya karena

1) tidak mampu secara ekonomis, maka diberikan pembinaan teknis terlebih dahulu dalam jangka waktu tertentu untuk didayagunakan.

2) ada unsur keengganan atau tidak serius, maka diberikan peringatan tertulis agar dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya peringatan segera mengusahakan tanahnya. Jika belum juga diambil langkah ini, maka diberikan peringatan tertulis yang kedua dengan tenggang waktu sama. Jika belum juga melaksanakan diberi peringatan ketiga dengan tenggang waktu sama. Jika sampai peringatan ketiga tidak juga melakukan langkah-langkah pengusaha, maka Kakanwil mengusulkan kepada Menteri (Kepala BPN) untuk menyatakan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.

- e. Kepala BPN mengeluarkan penetapan sebagai tanah terlantar yang sebelumnya memberikan kesempatan kepada pemegang hak untuk mengalihkan tanahnya melalui pelelangan umum.

B.9. Kriteria Penilaian Kebun

Berkaitan dengan tugas koordinasi dalam pelaksanaan pemberian hak atas tanah khususnya HGU perkebunan sebagaimana tersebut diatas, sebelum BPN menetapkan HGUnya, terlebih dahulu harus mempertimbangkan atau mendasarkan pada pertimbangan teknis dari instansi perkebunan.

Oleh karenanya perlu diketahui tentang kriteria penilaian klasifikasi suatu kebun yang layak untuk diberikan HGU.

Untuk penilaian klasifikasi kebun yang dinilai adalah 4 (empat) sub sistem, yaitu :

1. Sub Sistem Manajemen (M)
2. Sub Sistem Kebun (K)
3. Sub Sistem Pengolahan Hasil (H)
4. Sub Sistem Sosial Ekonomi Lingkungan (SEL)

Secara terperinci dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Sub Sistem Manajemen (M)

Dalam menilai M dilihat dari segi :

- a. Visi, misi, dan struktur organisasi serta job discription (bobot nilai 5%)
- b. Perencanaan dan kontrol (bobot nilai 15%)
- c. Keuangan (bobot nilai 20%)
- d. SDM (bobot nilai 18%)
- e. Kesejahteraan karyawan (bobot nilai 15%)
- f. Fasilitas sosial bagi karyawan (bobot nilai 8%)
- g. Pemasaran (bobot nilai 16%)
- h. Pelaporan (bobot nilai 3%)

2. Sub sistem kebun (K)

Dalam menilai K dilihat dari segi :

- a. Pemanfaatan lahan (bobot nilai 30%)
- b. Keragaman tanaman (bobot nilai 10%)
- c. Pemeliharaan tanaman (bobot nilai 20%)

d. Produksi dan produktifitas tanaman (bobot nilai 40%)

Apabila satu jebun mengusahakan beberapa jenis tanaman, maka penetapan bobot nilai tiap kelompok adalah memperhitungkan proporsi luas tanaman,

3. Sub sistem pengolahan hasil (P)

Dalam menilai P dinilai dari segi :

a. Unit pengolahan hasil perkebunan (bobot nilai 20%)

b. Bahan olah (bobot nilai 15%)

c. Efisiensi proses pengolahan (bobot nilai 15%)

d. Hasil olah (bobot nilai 15%)

e. Pemanfaatan hasil samping (bobot nilai 15%)

f. Pengolahan limbah (bobot nilai 10%)

g. Pemanfaatan limbah (bobot nilai 5%)

h. Penerapan standar mutu (bobot nilai 5%)

Apabila dalam satu kebun mengusahakan beberapa jenis tanaman, maka penilaiannya adalah berdasarkan proporsional areal, sedangkan apabila tanaman yang ekuivalen luas arealnya kurang dari 5 Hektar, maka tidak dimasukkan dalam penilaian.

4. Sub sistem sosial, ekonomi dan lingkungan (SEL)

Dalam menilai SEL dibagi dalam 3 kelompok, yaitu :

a. Kelompok sosial (bobot nilai 36%) terdiri dari :

- 1) Pengadaan dan atau peningkatan fasilitas sosial (bobot nilai 10%), terdiri dari kesehatan, pendidikan, rumah ibadah, jalan umum dan transportasi, serta sarana olah raga.
- 2) Pemberdayaan masyarakat (bobot nilai 17%), terdiri dari bina usaha, penumbuhan atau pembinaan lembaga ekonomi masyarakat, penyediaan sarana produksi, serta pelatihan dan beasiswa.
- 3) Keikutsertaan perkebunan dalam kegiatan masyarakat (bobot nilai 5%), terdiri dari kegiatan gotong royong dan rapat pembangunan desa, serta acara agama atau adat.
- 4) Bentuk dan upaya penyelesaian konflik (bobot nilai 4%).

b. Kelompok ekonomi (bobot nilai 32%), terdiri dari :

- 1) Kontribusi perkebunan dalam perekonomian (bobot nilai 10%), terdiri dari pajak, penyerapan tenaga kerja dan pendapatan.

2) Dampak pertumbuhan ekonomi sekitar perkebunan (bobot nilai 10%), terdiri dari produksi pangan, perdagangan barang, jasa transportasi, telekomunikasi dan lain-lain.

3) Kemitraan usaha (bobot nilai 12%)

c. Kelompok lingkungan (bobot nilai 32%), terdiri dari

1) Kelembagaan (bobot nilai 4%)

2) Pengolahan lingkungan (bobot nilai 22%), terdiri dari pengolahan lingkungan kebun, lingkungan pabrik dan pengamanan lingkungan dari kebakaran.

3) Pemantauan dan pelaporan (bobot nilai 5%)

4) Penerapan manajemen lingkungan (bobot nilai 1%)

Dari uraian tersebut diatas, maka penentuan kelas kebun ditetapkan berdasarkan nilai setiap sub sistem, setelah dikonversi dengan bobotnya.

Perincian bobot masing-masing sub sistem adalah sebagai berikut :

- | | |
|-----------------------------------|-------|
| 1. Manajemen | : 15% |
| 2. Kebun | : 40% |
| 3. Pengolahan hasil | : 20% |
| 4. Sosial, Ekonomi dan Lingkungan | : 25% |

Total nilai yang diperoleh masing-masing sub sistem selanjutnya dikonversi menurut bobot tersebut diatas. Kemudian nilai bobot setiap sub sistem tersebut disatukan menjadi total nilai untuk penentuan kelas kebun. Adapun pedoman penentuannya adalah sebagai berikut :

80 s/d 100 : Kelas I (Baik Sekali)

65 s/d 79 : Kelas II (Baik)

50 s/d 64 : Kelas III (Sedang)

26 s/d/ 49 : Kelas IV (Kurang)

< 26 : Kelas V (Kurang Sekali)

(Sumber data : Data Sekunder dari Dirjen Perkebunan Departemen Kehutanan dan Perkebunan tentang Pedoman Pengolahan Data untuk Penetapan Kelas Kebun Perkebunan Besar Tahun 2000).

Mengenai uraian tentang cara penilaian klasifikasi kebun tersebut dapat dilihat bahwa penetapan bobot nilai pada masing-masing sub sistem ternyata yang mendapat prosentase tertinggi adalah pada produktifitas atau hasil kebun, yaitu dengan bobot nilai 40% (nilai tertinggi). Sedangkan pada pemanfaatan lahan hanya 30%, pengelolaan lingkungan 22% dan keuangan hanya 20%.

Dengan demikian bobot penilaian yang paling diutamakan adalah tingkat produktifitas kebun. Sehingga bisa terjadi kelas kebun dapat

memenuhi kriteria layak walaupun tidak seluruh lahan dimanfaatkan asal produktifitas tinggi sehingga memenuhi standar penilaian menjadi total nilai untuk penentuan kelas kebun.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian ilmiah merupakan suatu proses menemukan kebenaran yang dijabarkan dalam bentuk kegiatan yang sistematis dan berencana dengan dilandasi oleh metode ilmiah. Pengertian metode itu sendiri menurut Winarno Surachmad “adalah suatu cara yang dipergunakan untuk mencapai suatu tujuan”. Dengan demikian metode ilmiah dapat diartikan sebagai cara-cara yang dipergunakan untuk mencapai suatu hasil yaitu berupa data-data ilmiah yang dapat digunakan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.

Menurut Soerjono Soekanto “penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu”²⁶⁾, sedangkan pengertian penelitian hukum adalah “merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan”²⁷⁾

²⁶⁾ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, Hal. 43.

²⁷⁾ Soerjono Soekanto, loc.cit.

Dari pengertian-pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan penelitian adalah seluruh proses kegiatan yang terkait dan berkesinambungan. Ada suatu benang merah yang dapat ditarik, yaitu berawal dari pemilihan judul dan perumusan masalah hingga pembahasannya yang harus sinkron dengan tujuan penelitian. Kemudian dari tinjauan pustaka dapat dilihat kerangka berpikir yang berhubungan dan menunjang kegiatan penelitian, yaitu diwujudkan dengan perincian cara-cara melakukan penelitian, variabel apa yang menjadi fokus penelitian, serta bagaimana data-data terkumpul dan dianalisa untuk menjawab permasalahan penelitian.

Sedangkan metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris. Pendekatan secara yuridis, karena penelitian ini bertitik tolak dengan menggunakan kaidah hukum yaitu ditinjau dari sudut ilmu hukum agraria dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tertulis. Sedangkan pendekatan secara empiris, karena penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan empiris tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemegang Hak Guna Usaha dalam memanfaatkan dan menggunakan tanahnya, tentang bagaimana tindakan atau kebijakan Pemerintah terhadap pemegang HGU yang tidak melaksanakan tanggung jawab/kewajibannya tersebut dan faktor-faktor penyebabnya.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini termasuk penelitian yang bersifat deskriptif analitis yang bertujuan untuk memberikan gambaran rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai keadaan pemegang Hak Guna Usaha dalam melaksanakan kewajiban pemanfaatan dan penggunaan tanah sesuai keputusan pemberian haknya.

C. Metode Penentuan Sampel

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel ²⁸⁾.

Pada kurun waktu 6 (enam) tahun terakhir sejak diberlakukannya PP Nomor 40/1996 populasi HGU perkebunan yang berbadan hukum di Jawa Tengah sebanyak ± 25 (lebih kurang dua puluh lima) subyek hak atau perusahaan yang bergerak dibidang perkebunan ²⁹⁾.

²⁸⁾ Rony Hanitijo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Masyarakat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 44.

²⁹⁾ Sumber : Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah.

Metode penentuan sampel yang digunakan adalah purposive sampling, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara pengambilan subyek berdasarkan tujuan tertentu. Metode ini dipilih, karena alasan keterbatasan waktu, tenaga dan biaya, sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jauh letaknya³⁰⁾. Untuk menentukan sampel berdasarkan tujuan tertentu haruslah dipenuhi persyaratan antara lain sebagai berikut :

1. Harus didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama populasi. Adapun populasi yang diteliti mengandung ciri-ciri :
 - a. Merupakan perusahaan perkebunan yang berbadan hukum
 - b. Menjadi pemegang HGU perkebunan
 - c. Tanah HGUnya berada di Jawa Tengah
 - d. Pemegang HGU tersebut bermasalah dalam hal melaksanakan kewajiban pemanfaatan dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan keputusan pemberian haknya.
2. Subyek yang diambil sebagai sampel harus benar-benar merupakan subyek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat dalam populasi. Dalam penulisan ini ditetapkan 3 (tiga) perusahaan perkebunan sebagai

³⁰⁾ Rony Hanitjo Soemitro, Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 51.

sampel penelitian, karena mengingat populasi perusahaan yang bermasalah hanya berjumlah sekitar 25 (dua puluh lima) perusahaan.

Perusahaan-perusahaan tersebut terdiri dari PT. Perkebunan Tratak di Kabupaten Batang, PT. Segayung di Kabupaten Batang dan PT Buah Harum di Kabupaten Pekalongan.

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah

D.1 Studi kepustakaan

“Yaitu data yang diteliti diperoleh melalui buku-buku kepustakaan yang disebut dengan **data sekunder**. Adapaun data sekunder yang diperlukan adalah data sekunder yang bersifat publik, berupa ³¹⁾:

- a. Data arsip
- b. Data resmi pada instansi-instansi Pemerintah

Data sekunder dibidang hukum yang diperlukan dibedakan menjadi

- a. Bahan hukum primer, berupa

- 1) UUD 1945 dan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN.

³¹⁾ Rony Hanitjo Soemitro, loc.cit.

- 2) Peraturan perundang-undangan terdiri dari UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, serta peraturan-peraturan dibidang perkebunan, hingga kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Jawa Tengah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, antara lain berupa :
- 1) Hasil karya ilmiah, berupa buku-buku ilmiah, makalah-makalah dan artikel ilmiah di majalah-majalah.
 - 2) Hasil-hasil penelitian berupa hasil kegiatan penelitian lapangan dari instansi-instansi terkait, hasil keputusan rapat, surat-surat resmi dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, misalnya pendapat para pejabat, dan lain-lain.

Dengan mengadakan studi kepustakaan, maka diperoleh data awal untuk dipergunakan dalam penelitian lapangan.

D.2. Pengamatan atau observasi

Untuk memperoleh data penelitian penulis juga melakukan pengamatan dilapangan terhadap keadaan tanah-tanah HGU yang menjadi

sampel penelitian. Pengamatan mana dilakukan secara terikat pada persyaratan suatu penelitian ilmiah yang dilakukan secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan melakukan pencatatan data hasil pengamatan lapangan.

D.3. Wawancara

Selain melakukan pengamatan dalam mencari data penelitian, penulis juga melakukan wawancara dalam rangka untuk memperoleh informasi, yaitu dengan cara bertanya langsung kepada yang diwawancarai.

Adapun metode wawancara yang penulis terapkan adalah dengan wawancara berstruktur atau terarah, yaitu dengan merencanakan terlebih dahulu pelaksanaannya, mengatur dan mempersiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan, serta membatasi aspek-aspek dari masalah yang diteliti. Tetapi dalam pelaksanaannya tidak menutup kemungkinan timbulnya pertanyaan-pertanyaan yang sifatnya spontan diluar dari apa yang telah dipersiapkan, sepanjang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Selain itu penulis menerapkan pula metode wawancara yang tidak berstruktur artinya tidak dipersiapkan terlebih dahulu dengan maksud memberi kesempatan kepada yang diwawancarai untuk memberikan penjelasan menurut kemauannya sendiri.

D.4. Daftar pertanyaan atau kuesioner

Daftar pertanyaan ini penulis gunakan pula untuk lebih melengkapi informasi-informasi yang telah diperoleh dalam kegiatan wawancara ataupun sebagai alternatif jika pelaksanaan wawancara tidak dapat dilaksanakan, karena tidak setiap responden dapat dengan mudah penulis temui.

Dari 30 (tiga puluh) kuesioner yang disebarkan pada masing-masing lokasi penelitian dan instansi terkait, hanya sebanyak 19 (sembilan belas) kuesioner yang dikembalikan.

Teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan, wawancara dan kuesioner tersebut diatas dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui observasi / pengamatan, interview / wawancara, questioner / angket³²⁾.

Data primer tersebut bersumber pada :

1. Responden yang bertindak sebagai informan, yaitu :
 - a. Tiga orang/badan hukum pemegang HGU yang telah ditetapkan sebagai sampel penelitian, dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara bestruktur dan kuesioner.

³²⁾ Rony Hanitijo Soemitro, loc.cit., hal. 44.

- b. Wakil dari masyarakat petani disekitar perkebunan yang diteliti dan ditentukan masing-masing 2 (dua) orang, dengan menggunakan alat pengumpul data berupa wawancara tidak berstruktur dan kuesioner.
2. Responden yang bertindak sebagai narasumber, yaitu :
- a. Pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah yaitu Kepala Seksi Pengurusan Tanah Badan Hukum dan Kepala Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan, Kepala Seksi Data Penatagunaan Tanah dan pejabat lain apabila diperlukan.
 - b. Seorang pejabat Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah sebagai anggota Tim Penanggulangan Keamanan Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Jawa Tengah.
 - c. Pejabat Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah.

Dari narasumber ini alat pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara terstruktur dan kuesioner.

E. Metode Analisa yang Digunakan :

Metode yang digunakan adalah analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif agar dapat diperoleh kejelasan masalah yang akan dibahas. Hasil penelitian kepustakaan untuk menganalisa data yang diperoleh dari lapangan. Tujuan analisa ini adalah untuk mendapatkan pandangan-pandangan mengenai pelaksanaan kewajiban

pemegang HGU dalam memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keputusan pemberian haknya dan tindakan/kebijakan-kebijakan Pemerintah yang diambil terhadap adanya pelanggaran kewajiban tersebut, serta faktor-faktor yang menyebabkan tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban dimaksud.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Lokasi Penelitian

Untuk mengetahui berapa luas tanah yang menjadi areal perkebunan baik yang telah dikuasai dengan Hak Guna Usaha maupun hak atas tanah lainnya ataupun yang masih merupakan tanah Negara di wilayah Propinsi Jawa Tengah terlebih dahulu akan penulis uraikan secara singkat keadaan Propinsi Jawa Tengah.

Dari hasil penelitian di Kantor Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah, Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah dan beberapa desa yang menjadi obyek penelitian, diperoleh data sebagai berikut :

A.1. Letak geografis dan luas wilayah

Wilayah Daerah Propinsi Jawa Tengah secara geografis diapit oleh 3 (tiga) wilayah propinsi, yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Terletak antara $5^{\circ}.40'$ dan $8^{\circ}.30'$ garis Lintang Selatan dan antara $108^{\circ}.30'$ dan $111^{\circ}.30'$ garis Bujur Timur.

Jarak terjauh dari Barat ke Timur adalah 263 Km (dua ratus enam puluh tiga kilometer) dan dari Utara ke Selatan adalah 226 Km (dua ratus dua puluh enam kilometer) yang berbatasan dengan :

- di sebelah Utara dengan Laut Jawa
- di sebelah Timur dengan Wilayah Propinsi Jawa Timur
- di sebelah Selatan dengan Samudra Indonesia dan wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- di sebelah Barat dengan wilayah Propinsi Jawa Barat

Secara administratif Propinsi Jawa Tengah terbagi menjadi 29 (dua puluh sembilan) Kabupaten dan 6 (enam) Kota, meliputi 533 (lima ratus tiga puluh tiga) Kecamatan, 7.932 (tujuh ribu sembilan ratus tiga puluh dua) Desa dan 606 (enam ratus enam) Kelurahan. Sebagian besar desa yang ada merupakan desa swasembada.

Luas wilayah Propinsi Jawa Tengah menurut data di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah adalah 3.283.608,95 Ha. (tiga juta dua ratus delapan puluh tiga ribu enam ratus delapan koma sembilan lima Hektar). Dari luas yang ada tersebut menurut data penggunaan tanah tahun 2000-2001 yang digunakan untuk kebun dan perkebunan seluas 252.392, 09 Ha (dua ratus lima puluh dua ribu tiga ratus sembilan puluh dua koma nol sembilan hektar).

A.2. Data penggunaan tanah

Data statistik pertanahan dihimpun dari hasil-hasil kegiatan yang telah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah beserta jajarannya yaitu Kantor – Kantor Pertanahan

Kabupaten dan Kota se Jawa Tengah. Pengumpulan data tersebut dilakukan berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah tanggal 6 Agustus 2001 Nomor 300/1628/33/2001 tentang Pembentukan Tim Penyusun Data Pertanahan Propinsi Jawa Tengah pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah tahun anggaran 2001, diperoleh hasil sebagaimana tercantum dalam tabel 1, terlampir.

Dari tabel 1 tersebut dapat terlihat bahwa penggunaan tanah untuk perkebunan seluas 103.486,57 Ha. atau 3,15 % dari luas wilayah Propinsi Jawa Tengah dan luas penggunaan tanah untuk kebun adalah 148.905,52 Ha. atau 4,5% dari luas wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Pengertian perkebunan pada intinya sama dengan pengertian kebun hanya secara teknis dapat diartikan bahwa "perkebunan ialah areal tanah yang ditanami jenis tanaman keras dan jenis tanamannya hanya satu atau dua jenis saja, serta cara pengambilan hasilnya bukan dengan cara menebang pohon, sedangkan kebun ialah areal yang ditanami satu jenis tanaman baik itu tanaman keras maupun tanaman semusim. Apabila terdapat kombinasi antara tanaman keras dan tanaman semusim maka itu disebut kebun campur"³³⁾.

³³⁾ Wawancara dengan Drs. J. Gembong Edi Wirahman, Kepala Seksi Data , Bidang Penatagunaan Tanah, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, tanggal 6-01-2003.

Jadi yang dimaksud dengan tanah-tanah perkebunan yang telah dikuasai dengan Hak Guna Usaha adalah meliputi dua pengertian tersebut diatas. Pernyataan ini dikuatkan pula oleh pihak Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah.

Menurut Ir. Soesiati Rahayu, "HGU Perkebunan sampai saat ini diberikan kepada tanah-tanah yang secara fisik digunakan untuk kebun maupun untuk perkebunan, hanya saja perkebunan itu biasanya meliputi wilayah yang luas dan dikelola oleh perusahaan perkebunan baik nasional maupun swasta, sedangkan kebun hanya mencakup wilayah yang lebih kecil³⁴⁾".

Kemudian untuk pembahasan berikutnya penulis sajikan data-data penguasaan Hak Guna Usaha yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan perkebunan yang ada di wilayah Propinsi Jawa Tengah periode tahun 2000 – 2001, yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan pemegang Hak Guna Usaha yang beroperasi di 16 (enam belas) wilayah Kabupaten/Kota se -- Jawa Tengah.

Menurut data-data yang ada di Kantor Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa

³⁴⁾ Wawancara dengan Ir. Soesiati Rahayu, Kepala Seksi Pengembangan Sumber Daya, Sub Dinas Kelembagaan dan Pengembangan Usaha, Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah, tanggal 10-01-2003.

Tengah tidak banyak pemegang HGU perkebunan yang tidak memanfaatkan tanahnya secara optimal (Dari data inventarisasi tahun 2001 ada sekitar 5 pemegang HGU). Walau demikian dampak yang ditimbulkannya sangat berpengaruh luas dalam kehidupan sosial politik masyarakat.

Untuk itu data mengenai luas tanah, jenis komoditi, kelas kebun, jangka waktu berakhirnya Hak Guna Usaha, serta beberapa permasalahan yang muncul yang sampai saat ini masih dalam proses penyelesaian dapat dilihat pada tabel 2 terlampir.

B. Proses/Tata Cara Permohonan dan Pemberian Hak Guna Usaha

Proses permohonan dan pemberian Hak Guna Usaha dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

B.1. Persiapan

Beberapa kegiatan yang dilakukan pada tahap ini, yaitu sebelum diajukannya permohonan pemberian HGU antara lain :

1. Pemohon membuat rencana pengusahaan tanah jangka panjang dan jangka pendek dan memperoleh persetujuan penanaman modal dari instansi yang berwenang jika perusahaan tersebut dalam rangka penanaman modal.

2. Pemohon mendapat ijin lokasi untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal, atau ijin penunjukan penggunaan tanah, atau surat ijin pencadangan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Permohonan ijin ini diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana administrasi dan yang memberikan bahan pertimbangan yang bersifat teknis, sedangkan Keputusan Ijin Lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota dengan terlebih dahulu dilakukan rapat koordinasi antar instansi terkait, serta adanya partisipasi masyarakat yang bersangkutan berupa usulan tentang alternatif bentuk dan besarnya ganti rugi untuk perolehan tanah oleh perusahaan yang bersangkutan.
3. Pemohon melakukan pembebasan tanah dengan cara jual beli bagi tanah hak, pemberian ganti kerugian bagi tanah-tanah garapan yang belum ada hak atas tanahnya, atau dengan cara-cara lain sesuai ketentuan yang berlaku. Semua ini harus dilakukan berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat pemegang hak atas tanah ataupun para penggarap tanah.
4. Pemohon mengajukan permohonan rekomendasi dari instansi teknis. Berdasarkan rencana kegiatan usaha jangka panjang dan jangka pendek yang telah dibuat oleh pemohon, maka Dinas Perkebunan membentuk tim untuk melakukan peninjauan lapangan dan hasilnya dituangkan dalam bentuk konstatering report. Konstatering Report ini dilanjutkan kepada Direktur Jendral Perkebunan disertai dengan pertimbangan dari Kepala Dinas Perkebunan Propinsi tentang klasifikasi dan kelayakan

usaha dari kebun yang akan diajukan HGU atas tanahnya. Kemudian Direktorat Jendral Perkebunan apabila masih diperlukan mengadakan peninjauan lapangan, tetapi bila sudah dirasa cukup segera mengeluarkan rekomendasi kepada pemohon tentang klasifikasi dan kelayakan usahanya. Rekomendasi ini diperlukan pula dalam hal mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu HGU.

5. Pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan terhadap hamparan tanah yang akan digunakan sebagai kegiatan usaha oleh Badan Pertanahan Nasional atas permintaan pemohon. Hasilnya adalah Surat Ukur/Gambar Situasi.
6. Memohon fatwa Tata Guna Tanah dari Badan Pertanahan Nasional mengenai kesesuaian rencana penggunaan tanah dengan tata ruang wilayah

B.2. Permohonan dan pemberian Hak Guna Usaha

Beberapa kegiatan yang dilakukan dalam tahap ini adalah meliputi :

1. Mengajukan permohonan Hak Guna Usaha kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan tembusan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan :

- a. Fotocopi identitas pemohon, bila pemohon badan hukum maka fotocopi akte pendiriannya yang telah memperoleh pengesahan dan disertai pula dengan fotocopi KTP dari Direktornya atau yang dikuasakan untuk itu.
 - b. Fotocopi Kartu Nomor Pokok Wajib Pajak.
 - c. Rencana perusahaan tanah jangka panjang dan jangka pendek yang tertuang dalam proposal kegiatan perusahaan.
 - d. Rekomendasi dari Instansi terkait dalam hal ini Instansi Perkebunan.
 - e. Surat-surat perijinan usaha, seperti : Surat Ijin Usaha, Persetujuan Bupati/Walikota, Keputusan Ijin Lokasi, persetujuan penanaman modal jika dalam rangka penanaman modal.
 - f. Bukti-bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa sertifikat hak atas tanah, pelepasan tanah kawasan hutan dari Departemen Kehutanan jika berasal dari tanah kawasan hutan, atau bukti pelepasan bekas tanah milik adat, surat ganti rugi garapan dan lain-lain.
 - g. Surat Ukur/Gambar Situasi.
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional setelah menerima berkas permohonan segera :

- a. memeriksa kelengkapan berkas tersebut yang berisi data fisik berupa Surat Ukur / Gambar Situasi dan site plan atau rencana pemanfaatan tanah dan data yuridis berupa surat-surat perijinan, rekomendasi dan bukti perolehan tanah, kemudian mencatatnya dalam buku register permohonan HGU .
- b. memerintahkan kepada panitia pemeriksaan tanah B untuk melakukan pemeriksaan tanah. Keanggotaan panitia B merupakan bentuk koordinasi dari beberapa instansi terkait.
- c. Hasil pemeriksaan tanah tersebut dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah yang berisikan tentang status tanah, keadaan tanah, kepentingan orang lain dan kepentingan umum, kesimpulan dan saran-saran dari panitia.
- d. Dengan mempertimbangkan pendapat dari panitia B tersebut jika kewenangan pemberian haknya itu telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah , maka segera Kepala Kantor Wilayah menerbitkan Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha., atau keputusan penolakan apabila hasil pemeriksaan tanah tersebut tidak memenuhi syarat untuk pemberian Hak Guna Usaha dimaksud.

Keputusan Pemberian hak ini merupakan wewenang BPN dalam hal pemberian legalitas untuk memperoleh kepastian hukum hak atas tanah. Istilah dari pihak BPN “dalam proses pemberian HGU

ini tugas BPN adalah memakaikan baju, sedangkan bahan-bahan untuk membuat baju itu adalah kewenangan dari instansi teknis terkait³⁵⁾.

- e. apabila kewenangan pemberian hak ada pada Kepala Badan Pertanahan Nasional, maka Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Badan disertai dengan pendapat dan pertimbangannya. Kemudian berdasarkan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah tersebut, Kepala Badan menerbitkan Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha atau menolaknya disertai dengan alasan-alasan penolakan.
- f. Demikian pula tata cara dalam pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha dan pembaharuan Hak Guna Usaha mutatis mutandis dengan tata cara pemberian Hak Guna Usaha tersebut dengan syarat diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.
- g. Permohonan perpanjangan jangka waktu HGU dikabulkan baik seluruh maupun sebagian apabila tanah masih dipergunakan dan diusahakan dengan baik dan masih sesuai dengan rencana Tata Ruang Wilayah, syarat-syarat pemberian hak sebelumnya dipenuhi

³⁵⁾ Wawancara dengan Dwi Purnama, SH, Kepala Seksi Pengurusan Hak Tanah Badan Hukum, Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah, tanggal 7-11-2002.

dengan baik oleh pemegang hak, dan pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha.

B.3. Pendaftaran Hak Guna Usaha pada Kantor Pertanahan

1. Setelah menerima Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha, maka penerima hak menjadi pemegang hak dan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah tanggal penerimaan Surat Keputusan tersebut, dari pejabat yang menerbitkannya, penerima hak diwajibkan segera menyatakan kesediaannya menerima pemberian HGU ini dengan segala persyaratan yang telah ditentukan dalam Keputusan tersebut. Pernyataan ini dilakukan secara tertulis diatas kertas bermeterai cukup.
2. Langkah selanjutnya pemegang HGU berkewajiban mendaftarkan Keputusan Pemberian HGU tersebut pada Kantor Pertanahan setempat dimana letak tanah itu berada.

Karena areal tanah perkebunan yang dilekati dengan HGU merupakan suatu hamparan luas yang bisa meliputi beberapa desa/kelurahan, sehingga dimungkinkan satu Surat Keputusan Pemberian HGU itu meliputi areal yang berada di lebih dari 1 (satu) wilayah Kabupaten/Kota yang berbatasan, maka pendaftaran haknya dilakukan di masing-masing Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Dan menurut ketentuan PP. Nomor 24/1997 satuan wilayah tata usaha pendaftarannya adalah Kabupaten/Kota. Untuk kegiatan ini didahului dengan kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara dan membayar bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

“Disini Surat Keputusan Pemberian HGU mengandung arti khusus, yaitu bahwa hak atas tanah itu tidak diberikan secara gratis, tetapi syarat utamanya harus membayar uang pemasukan, kalau syarat tersebut tidak ditepati menyebabkan pemberian hak itu batal dengan sendirinya³⁶⁾”.

Setelah kewajiban pembayaran dilaksanakan, barulah Kepala Kantor Pertanahan mencatat HGU tersebut dalam buku tanah HGU. Pencatatan inilah yang menandakan lahirnya HGU.

3. Sebagai bukti lahirnya HGU, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat HGU yang terdiri dari salinan buku tanah HGU dan Surat Ukur yang dijahit menjadi satu dan diberi sampul. “Sertipikat dimaksud mempunyai fungsi ganda, meliputi :
 - a. fungsi umum, yaitu untuk memperkuat alat bukti

³⁶⁾ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Djambatan, Jakarta, 1995, hal 256-257.

- b. fungsi khusus, yaitu menciptakan hak atas tanah atau dengan istilah lain: sertipikat tanah merupakan unsur konstitutif yang mengandung arti menciptakan hak³⁷⁾”.

C. Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Pemegang Hak Guna Usaha

Undang-Undang Pokok Agraria menghendaki supaya semua hak atas tanah yang dimiliki seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang itu semua dapat merugikan masyarakat. Dengan satu kalimat, UUPA menegaskan bahwa : “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” (pasal 6 UUPA).

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, sehingga bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dengan ketentuan itu tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan dapat dikesampingkan begitu saja, melainkan tetap dilindungi.

Asas yang melekat pada pasal 6 UUPA tersebut jelas berlainan dengan konsepsi dari hukum Barat yang liberal-individualistis. Menurut konsepsi Barat, hak berisikan wewenang untuk mempergunakan benda yang diiliki sesuka hati yang berhak, tidak ada kewajiban baginya untuk menggunakan benda itu.

³⁷⁾ Boedi Harsono, loc.cit.

Lain halnya dengan hukum tanah nasional kita yang berdasar konsepsi hukum adat, bahwa seseorang yang mempunyai hak bukan hanya berwenang tetapi juga berkewajiban untuk mempergunakan tanah tersebut.

Oleh karenanya, maka tanah yang dihaki seseorang/badan hukum bukan hanya mempunyai fungsi bagi si empunya hak itu saja, tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Konsekuensinya, didalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan yang berhak sendiri saja yang seharusnya dipakai sebagai pedoman, tetapi juga kepentingan masyarakat dan Negara harus diperhatikan.

Dengan kata lain setiap hak atas tanah yang diperoleh seseorang selalu berisi kewenangan dan sekaligus kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai wujud tanggung jawabnya terhadap bangsa dan Negara dalam ikut memelihara dan melestarikan lingkungan hidup yang merupakan titipan dari anak cucu kita.

Sejalan dengan ketentuan Pasal 15 UUPA yang mewajibkan setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusakannya. Kewajiban ini tidak hanya dibebankan kepada pemegang hak atas tanah semata, tetapi dibebankan pula kepada setiap orang yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.

Secara konkrit dapat dicontohkan bahwa seseorang yang mempunyai atau menguasai tanah dengan Hak Milik sekalipun, tidak dapat berlaku sewenang-

wenang terhadap tanahnya tersebut. Andaikata tanah atau pekarangannya itu menutup atau menghalangi jalan menuju tanah milik orang lain, maka yang bersangkutan harus merelakan sebagian tanahnya tersebut untuk dipergunakan sebagai sarana jalan demi memenuhi kepentingan umum.

Namun apabila tanah yang dibutuhkan untuk kepentingan umum tersebut meliputi areal yang cukup luas, maka yang bersangkutan berhak memperoleh ganti rugi yang layak. Inilah fungsi sosial tanah yang sifatnya timbal balik, sehingga seminimal mungkin tidak ada pihak yang merasa dirugikan.

Walaupun menurut ketentuannya Hak Milik adalah hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh tidak terbatas jangka waktunya, tetapi tetap saja Hak Milik tersebut harus berfungsi sosial seperti yang diamanatkan oleh Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria dimaksud, karena ini merupakan salah satu asas dari hukum tanah nasional kita.

Gambaran tersebut dapat menjadi pedoman bahwa hak atas tanah lainnya termasuk Hak Guna Usaha yang berlakunya terbatas tentu saja fungsi sosialnya harus lebih besar. Pengertian terbatas disini artinya hak yang diperoleh itu tidak terkuat dan tidak terpenuh, karena dibatasi oleh :

1. Adanya wewenang atau hak untuk mengusahakan saja "bukan memiliki" tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan jangka waktu tertentu yaitu untuk paling lama 25 tahun atau untuk perusahaan yang memerlukan waktu berusaha lebih lama dapat diberikan untuk waktu paling lama 35

tahun, serta hak tersebut dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 25 tahun.

2. Ketentuan bahwa tanah tersebut hanya boleh digunakan untuk usaha baik perorangan maupun badan hukum, dalam bidang usaha pertanian termasuk perkebunan, usaha perikanan/tambak atau usaha peternakan saja.
3. Ketentuan bahwa hak tersebut dapat diperpanjang hanya atas permintaan pemegang hak, dengan mengingat keadaan perusahaannya apakah masih layak untuk diberikan perpanjangan jangka waktu atau tidak.

Asas lain yang berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban pemegang HGU adalah bahwa setiap pemegang hak atas tanah pertanian diwajibkan untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

Penjabaran dari asas tersebut menurut penulis mengandung pengertian bahwa :

1. Setiap orang yang hendak memohon Hak Guna Usaha haruslah mempunyai kemampuan modal finansial untuk mengusahakan tanahnya sesuai rencana kegiatan usaha yang telah ditetapkannya. Dalam praktek dikenal dengan istilah proposal atau site plan.
2. Pemohon atau pemegang hak harus sanggup mengusahakan atau mengerjakan sendiri tanahnya secara aktif.

3. Apabila tidak bisa mengusahakan atau mengerjakan sendiri, bisa dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak lain dengan cara yang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu tidak dengan cara-cara pemerasan, harus dilakukan secara musyawarah dan mufakat terlebih dahulu. (Dalam praktek selama pengusaha belum mempunyai cukup modal atau belum mampu membayar tenaga kerja, maka sering dilakukan semacam kerjasama yang disebut bagi hasil dengan masyarakat sekitar yang mempunyai kesanggupan menggarap tanah itu).

Oleh karena besarnya tanggung jawab yang harus diemban, maka Pemerintah dalam memberikan hak atas tanah termasuk Hak Guna Usaha menetapkan beberapa persyaratan atau kewajiban yang dituangkan dalam Keputusan Pemberian Haknya. Persyaratan mana harus dipenuhi oleh pemegang hak sebagai wujud tanggung jawabnya dalam melaksanakan hak dan kewajibannya itu.

Konsekuensi yuridis terhadap tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban yang ditetapkan itu, yang bersangkutan akan memperoleh sanksi. Sanksi tersebut dicantumkan pula dalam Keputusan Pemberian hak dimaksud.

Untuk lebih memberikan gambaran yang jelas mengenai pelaksanaan kewajiban tersebut, berikut ini penulis sajikan data-data dari 3 (tiga) perusahaan perkebunan swasta baik yang berfasilitas maupun yang non fasilitas yang telah penulis tetapkan sebagai sampel penelitian.

C.1. PT. Perkebunan Tratak

C.1.1 Status tanah dan riwayat perolehannya

Status tanah PT. Perkebunan Tratak atau disingkat dengan PT. Tratak semula adalah merupakan tanah Negara bekas hak erfpacht verponding nomor 135 tercatat atas nama N.V. Cultuur Maatschappij Tratak dan tanah HGB No. 1/Desa Tumbrep tercatat atas nama NV. Perusahaan Perkebunan Tratak.

Pada tanggal 3 Maret 1958 perusahaan ini dirubah menjadi PT. NV. Perusahaan Perkebunan Tratak, berkedudukan di Pekalongan dengan status swasta nasional yang saham-sahamnya dipegang oleh Warga Negara Indonesia. (Penulis tidak berhasil memperoleh fotokopi akta pendiriannya, karena menurut yang bersangkutan akta tersebut tersimpan dalam Safety box di Bank BNI Pekalongan).

Tanah hak erfpacht verponding nomor 135 telah berakhir haknya tanggal 24 September 1961 dan tanah HGB nomor 1/Desa Tumbrep berakhir haknya tanggal 24 September 1980. Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Juli 1988 No. 61/HGU/DA/88 diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada PT. Tratak atas tanah seluruhnya seluas 89,841 Ha yang diuraikan dalam Gambar Situasi tanggal 14 Juli 1986 No. 594/346/86 dan diterbitkan

sertipikat HGU No. 1/Desa Tumbrep dan akan berakhir haknya tanggal 31 Desember 2013.

C.1.2 Keadaan tanah dan permasalahannya

Menurut peruntukan yang ditetapkan dalam Keputusan Pemberian HGU tersebut diatas areal tanah dimaksud, ditetapkan penggunaannya untuk usaha perkebunan dengan tanaman kopi, cengkeh dan karet. Kenyataan saat ini tanaman cengkeh tidak terawat dan tumbuhnya terpencar-pencar jauh, ditengah-tengahnya dominan tumbuh tanaman palawija (jagung dan ketela pohon).

Demikian halnya dengan tanaman kopi yang tidak terlihat adanya peremajaan bahkan mati/tidak subur, jumlahnya sangat sedikit dan tidak mengelompok. Sedangkan tanaman karet tidak terlihat sama sekali, justru yang ada tanaman randu (kapuk), tetapi nampaknya hanya sebagai tanaman pelindung.

Dari hasil pemeriksaan lapang oleh panitia B Propinsi Jawa Tengah tanggal 20 Agustus 2001, diperoleh data sebagaimana tercantum dalam tabel 3.

Tabel 3.

Tabel Penggarapan Tanah HGU PT. Tratak

No.	Jenis tanaman	Digarap oleh	Luas (Ha)
1.	Palawija	Masyarakat	77,81
2.	Padi	Masyarakat	3,40
3.	Cengkeh	PT. Tratak	7,84
4.	Kopi	PT. Tratak	0,75

Sumber data : Risalah Panitia B Propinsi Jawa Tengah tanggal 20-8-2001

Sedangkan menurut hasil peninjauan lapangan Tim Penyelesaian Kasus Tanah Kabupaten Batang bersama tim Propinsi Jawa Tengah tanggal 2 Juli 2002 diperoleh data bahwa tanah sebagian besar digarap oleh warga masyarakat \pm 400 KK dengan tanaman palawija dan pisang. Dilain pihak PT. Tratak hanya mengusahakan sebagian kecil, yaitu \pm 4 Ha, berupa tanaman cengkeh yang kurang terpelihara mengingat perusahaan tidak mempunyai karyawan lagi.

Berdasarkan hasil sementara penilaian klasifikasi kebun tahun 2000 kebun tratak termasuk dalam kategori kelas IV seperti tercantum dalam Surat Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah tanggal 19 Juli

2001 No. 525.5/4734. Menurut keterangan Ir. Soesiati Rahayu, bahwa usulan hasil klasifikasi tahun 2000 dari Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah belum memperoleh keputusan dari Menteri sampai saat ini³⁸⁾.

Dari pengakuan dua orang petani penggarap yaitu Pak Tono dan Pak Waridi, warga Desa Tumbrep menyatakan bahwa penggarapan tanah oleh masyarakat sudah dimulai sejak tahun “enam puluhan”, bahkan sejak jaman penjajahan dahulu, karena pada kenyataannya pengusaha tidak mengolahnya secara aktif, sedemikian rupa sehingga berlanjut terus secara turun temurun dan tidak ada perjanjian apapun. Atas dasar ini petani penggarap merasa bahwa lahan yang digarap itu adalah miliknya.

Tuntutan mereka agar HGU PT. Tratak dicabut dengan alasan sudah tidak mampu mengelola tanah sesuai ketentuan yang berlaku dan tanah tersebut agar didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan lahan garapan. Mereka bersedia membayar PBB setiap tahunnya langsung kepada Pemerintah tidak melalui PT. Tratak.

Sementara dilain pihak pengusaha yang mempunyai dasar penguasaan berupa akta erfpacht verponding nomor 135 dan sertipikat HGB No. 1/Desa Tumbrep, mengajukan HGU hingga akhirnya terbit HGU No. 1/Desa Tumbrep tersebut. Dan kepada petani diberi kesempatan untuk menggarap lahan selama belum diusahakan oleh PT. Tratak, dengan

³⁸⁾ Wawancara, tanggal 17-01-2003.

ketentuan sewaktu-waktu PT Tratak membutuhkan maka petani harus menyerahkan lahan garapannya itu, akan tetapi tidak ada perjanjian secara tertulis.

Kemudian pada sekitar tahun 1994 para penggarap diwajibkan oleh mandor PT. Tratak untuk menyerahkan 1/3 bagian dari hasil panen, sedangkan yang 2/3 merupakan bagian dari penggarap. Kesepakatan ini dilakukan secara lisan tanpa ada bukti penguat secara tertulis.

Di belakang hari menurut pengakuan pihak manajemen PT. Tratak kesepakatan itu dibuat tanpa sepengetahuan perusahaan. Kalau hal ini benar adanya tentunya dapat dipertanyakan tentang sistem pengawasan dan keseriusan perusahaan dalam mengusahakan tanahnya.

Adapun alasan para petani menggarap lahan tersebut, karena melihat luasnya tanah kebun yang tidak ditanami dengan baik oleh pihak perusahaan, sedangkan mereka sangat membutuhkan lahan garapan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kedadaan ini berlanjut sampai dengan tahun 1997 hingga terjadi peristiwa pemaksaan oleh mandor kebun terhadap penggarap yang tidak mau memberikan 1/3 bagian dari hasil panennya. Peristiwa ini dilaporkan oleh masyarakat kepada pihak yang berwajib, namun tidak ada penyelesaian lebih lanjut, sampai akhirnya pada tahun 1998 masyarakat penggarap secara beramai-ramai mengeroyok mandor kebun dan

membabat serta memotong sebagian tanaman keras di lokasi perkebunan tersebut.

Sementara penjelasan dari pihak perusahaan, menyatakan alasan bahwa tanaman perkebunan yang semestinya ditanami cengkeh, karet dan kopi baru sebagian yang dapat ditanami. Sedangkan dari luas tanah yang lebih dari 80 Hektar belum dapat ditanami secara optimal, karena :

1. hamparan tanah masih ditanami palawija oleh masyarakat
2. sambil menunggu stabilnya situasi keuangan atau modal perusahaan, maka sementara tanah tersebut dapat digarap oleh petani penggarap dengan catatan sewaktu-waktu PT. Tratak membutuhkan untuk penanaman pokok, petani penggarap harus mencabut tanaman garapannya. Akan tetapi perjanjian itu tidak dibuat secara tertulis.

Secara fisik dari pengamatan penulis, mengenai lahan usaha tersebut merupakan tegalan dan sawah hanya dipinggir jalan aspal terlihat tanaman cengkeh, sementara bangunan perkantoran tidak tampak, bahkan papan nama perusahaanpun tidak ada.

Menurut keterangan dari Kepala Sub Seksi Penyelesaian Masalah Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, Edi Sumarsono, SH, bahwa terhadap PT. Tratak ini Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Batang serta berkoordinasi dengan instansi terkait setempat telah beberapa kali

mengadakan pertemuan dengan pihak perusahaan. Namun sampai saat ini belum ada tanda-tanda kesanggupan untuk secara serius menyelamatkan tanah HGUnya, bahkan cenderung menurun jika dibandingkan dengan hasil penelitian tim penelitian tanah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah tanggal 8 Oktober 1999, PT Tratak masih mengusahakan tanahnya seluas ± 17 Hektar dan garapan masyarakat seluas $\pm 72,68$ Hektar³⁹⁾.

Dari alasan-alasan itu dapat dinilai betapa kurang seriusnya perusahaan sehingga hampir 15 (lima belas) tahun memegang HGU belum juga melaksanakan usahanya secara optimal ataupun mengadakan kerjasama yang serius dengan petani penggarap. Kalau alasannya kekurangan modal tentunya bisa melakukan kerjasama dengan pemodal lain yang lebih mempunyai kesanggupan.

Keadaan terakhir sesuai dengan hasil rapat koordinasi yang dilaksanakan oleh Tim Penanggulangan Masalah Pertanahan Kabupaten Batang tanggal 29 Maret 1999, yang kemudian dilaporkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi Jawa Tengah kepada Gubernur Jawa Tengah dalam suratnya tanggal 12-3-2002 No. 550/499/33/2002 menyebutkan bahwa :

³⁹⁾ Wawancara, tanggal 13-01-2003

- 1 HGU No. 1/Desa Tumbrep tidak diusahakan secara optimal oleh PT. Tratak sehingga membuka peluang masyarakat sekitar untuk memanfaatkan dengan menggarap lahan tersebut yang telah mencapai $\pm 90\%$ dari luas perkebunan Tratak.
- 2 Dari segi teknis perkebunan dan penatagunaan tanah sulit untuk mempertahankan kebun Tratak. Hasil klasifikasi kebun tahun 1997 dari Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah adalah kelas III, sedangkan hasil klasifikasi terakhir tahun 2000 adalah kelas IV (kebun kurang baik).
- 3 Bahwa penggunaan tanah perkebunan Tratak sudah tidak sesuai lagi dengan Surat Keputusan Pemberian Haknya.

C.2. PT. Segayung

C.2.1 Status tanah dan riwayat perolehannya

Tanah HGU PT. Segayung semula adalah tanah Negara bekas Hak erfpacht verponding No. 68 seluas 293,7 Hektar yang terletak di Desa Semboja, Desa Posong, Desa Wringin Gintung, Desa Batiombo dan Desa Wonosegoro, Kecamatan Tulis Kabupaten Batang yang tercatat atas nama Oey le Hoo Cs. Yang telah berakhir jangka waktu haknya tanggal 13 Juni tahun 1963. Dengan berakhirnya hak tersebut, status tanah menjadi tanah Negara, namun masih tetap dikuasai oleh bekas pemegang hak pada waktu itu.

Selanjutnya bekas pemegang hak mendirikan sebuah badan hukum dengan nama PT. Segayung, berkedudukan di Batang yang dituangkan dalam akta pendirian No. 35 tanggal 23-8-1967 dihadapan Tan A Sioe, pada waktu itu Notaris di Semarang dan telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 6-11-1970 No. 89.

Kemudian pada tahun 1976 PT. Segayung mengajukan permohonan HGU atas tanah seluas tersebut diatas. Tetapi atas rekomendasi dari Bupati Batang dengan suratnya tanggal 5-12-1983 sebagian areal kebun yaitu seluas $\pm 47,165$ Hektar direkomendasikan menjadi tanah bengkok Desa, lapangan olah raga, bangunan sekolah dan Balai Desa. Sedangkan kepada pemohon direkomendasikan untuk mengajukan HGU seluas $\pm 243,5345$ Hektar.

Proses permohonan terus berlanjut, akhirnya berdasarkan Surat Keputusan Mentetri Dalam Negeri Nomor. SK.49/HGU/DA/86 tanggal 3-10-1986 diberikan kepada PT. Segayung HGU atas tanah seluas $\pm 243,5345$ Hektar dengan sertipikat HGU masing-masing No. 1/Desa Wonosegoro seluas 103,01 Hektar, No. 1/Desa Batiombo seluas 9,504 Hektar, No. 1/Desa Posong seluas 80,51 Hektar dan No.1/Desa Sembojo seluas 50.51 Hektar yang semuanya akan berakhir haknya tanggal 31-12-2011.

C.2.2 Keadaan tanah dan permasalahannya

Dari keterangan Manager PT. Segayung, bahwa sekitar tahun 1933 perusahaan ini telah mendirikan pabrik tapioka dengan bahan baku ditanam sendiri hingga sekarang. Dan sekitar tahun 1950 perusahaan ini juga mengusahakan tanaman randu yang sangat produktif, kemudian pada sekitar tahun 1960 mengembangkan usahanya dengan mendirikan pabrik kapuk randu dan mengolahnya menjadi kapuk halus.

Menurut peruntukannya tanah HGU ini dipergunakan untuk tanaman semusim terdiri dari ubi kayu, melati dan gambir. Namun dengan alasan tertentu pihak perusahaan menambah penggunaannya yaitu sebagian untuk tanaman randu. Dan penambahan ini telah disetujui oleh Dinas Perkebunan sebagai instansi teknis yang berwenang.

“Proses merubah peruntukan dengan menambah satu jenis komoditi ini dilakukan dengan cara mengajukan proposal baru kepada Dinas Perkebunan dengan menyampaikan alasan-alasannya yaitu adanya permintaan bahan baku pabrik kapuk. Selain itu yang bersangkutan meminta ijin kepada Bupati yang bersangkutan. Hal ini

ditempuh sesuai ketentuan yang telah ditetapkan (sekarang Keputusan Menteri Pertanian No. 357/Kpts/Hk.350/5/2002)⁴⁰⁾.

Dalam mengelola kebunnya, PT. Segayung melakukan pola kemitraan dengan petani sekitar kebun diatas tanah seluas \pm 120 Hektar yang dikerjakan oleh 250 (dua ratus lima puluh) orang penggarap dengan sistem bagi hasil yaitu 2/3 bagian untuk penggarap dan 1/3 bagian untuk perusahaan dengan jenis tanaman ubi kayu. Kemitraan ini dilakukan dengan perjanjian dibawah tangan untuk setiap tahunnya. Demikian seterusnya hingga terakhir pada tahun 2000 yang lalu. Kemudian saat terjadi peristiwa “penghasutan” (istilah dari PT. Segayung) oleh salah satu LSM beberapa waktu terakhir ini, kerjasama tersebut seakan terhenti.

Bagi sebagian besar petani penggarap yang menjadi peserta kemitraan, peristiwa itu memberi dampak cukup berarti dengan berkurangnya pendapatan mereka.

Hal ini dinyatakan oleh Sutrisno dan Karsin penduduk Desa Wonosegoro yang menjadi peserta kemitraan dengan lahan garapan masing-masing seluas \pm 1 Ha., bahwa dalam satu tahun dapat panen ubi kayu dengan produksi rata-rata 5-6 ton/Hektar/satu kali panen dalam keadaan basah.

⁴⁰⁾ Jawaban kuesioner dari Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah.

Sementara itu terhadap sebagian lahan sisanya selain yang digarap oleh 250 orang peserta kemitraan, diusahakan sendiri oleh PT. Segayung dengan penanaman randu, kelapa dan sengon sebagai tanaman pelindung yang dikerjakan oleh karyawan kebun, tidak ada penyewaan tanah kepada pihak lain seperti yang diduga oleh pihak LSM.

Diakui oleh pihak PT. Segayung, bahwa sejak terjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan dimulai pada pertengahan tahun 1997 yang lalu kegiatan usaha diatas tanah HGU tersebut kurang optimal. Bahkan masih terdapat lahan kosong yang belum diusahakan sama sekali dengan luasan menurut hasil inventarisasi tahun 2000-2001 oleh tim dari Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah seluas \pm 6,25 Hektar, sedangkan hasil inventarisasi dari Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah seluas \pm 9 Hektar.

Lahan kosong inilah yang konon memancing tuntutan salah satu LSM di Jawa Tengah yang mengatasnamakan masyarakat petani agar Pemerintah meninjau kembali HGU PT. Segayung ini dengan alasan seperti yang dimuat dalam harian Kompas tanggal 24 April 2002 halaman 26 : "Bahwa tanah PT. Segayung semula digarap oleh masyarakat kemudian diambil alih oleh perkebunan swasta (sebelum berbadan hukum) secara sepihak pada tahun 1970-an, yang

selanjutnya penguasaan tanah tersebut berpindah kepada PT. Segayung”.

Hal-hal lain yang dapat diindikasikan sebagai pemicu adalah kemungkinan kurangnya sosialisasi dari pihak PT. Segayung pada saat mengajukan HGU (tahun 1976). Demikian pula pihak Pemerintah tidak berusaha untuk mempertemukan kepentingan-kepentingan dua belah pihak sebelum memberikan HGU kepada PT. Segayung, serta adanya beberapa penduduk sekitar yang tidak diikutsertakan dalam pola kemitraan.

C.3. PT. Buah Harum

C.3.1 Status tanah dan riwayat perolehannya

PT. Buah Harum berkedudukan di Pekalongan dengan akta pendirian No. 18 tanggal 11-6-1984 dan perubahannya tanggal 3-11-1986 No. 2 keduanya dibuat dihadapan Kaboel Soenario, Notaris di Pekalongan dan telah memperoleh pengesahan dari Menteri Kehakiman RI. Tanggal 31-1-1987 No. C.2-901.HT.01-01 th. 1987.

Riwayat tanah yang kini dikuasai oleh PT. Buah Harum semula sebagian besar arealnya merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau sering disebut “Tanah Negara”, yang kondisinya kurang subur dan tidak ada garapan di atasnya, sementara sebagiannya lagi merupakan tanah Negara yang sudah digarap oleh

masyarakat dan tanah yasan. Letak tanah meliputi 3 (tiga) wilayah desa yaitu Desa Kwasen, Desa Brondong dan Desa Kesesi, semuanya di Kecamatan Kesesi, Kabupaten Pekalongan.

Perusahaan menguasainya atas dasar Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah masing-masing tanggal 28-3-1988 No. 593.4/189/88/22 dan tanggal 24-8-1988 No. 593.4/598/88/11 terbit dalam sertipikat HGU No. 1/Desa Brondong seluas $\pm 17,1$ Hektar, HGU No. 1/Desa Kwasen seluas $\pm 67,1875$ Hektar dan HGU No. 1/Desa Kesesi seluas $\pm 81,95$ Hektar, sehingga luas seluruhnya adalah $\pm 166,2375$ Hektar. yang masing-masing akan berakhir haknya pada tanggal 31-12-2013.

C.3.2 Keadaan tanah dan permasalahannya

Menurut peruntukannya HGU ini ditetapkan penggunaannya untuk perkebunan buah-buahan (jeruk dan mangga). Pemegang HGU merupakan perusahaan dalam rangka fasilitas penanaman modal dalam negeri (PMDN).

Keadaan tanah pada saat ini merupakan hamparan tanah gersang atau tandus, hanya terlihat beberapa pohon mangga yang tidak subur dan beberapa pohon jeruk yang sudah tua dan bahkan mati.

Menurut Riyono penduduk Desa Kesesi yang mengaku sebagai salah seorang karyawan kebun ini menuturkan bahwa sudah sejak lama kebun ini tidak berproduksi lagi yaitu kira-kira sejak tahun 1993-1994. Pada kurun waktu 4 sampai 5 tahun pertama sejak diusahakan, kebun pernah berproduksi tapi dalam jumlah sedikit tidak sesuai dengan standar produksi yang ditetapkan dalam persetujuan penanaman modalnya yaitu 500 ton/tahun untuk buah mangga segar dan 515 ton/tahun untuk buah jeruk segar sebagai bahan pembuat sari buah.

Pada awal produksi tersebut kebun hanya mampu menghasilkan buah mangga segar sebanyak 200 ton/tahun dan buah jeruk sebanyak 260 ton/tahun (Sumber data : hasil Constatering Repport dari Dinas Pertanian Tingkat I Propinsi Jawa Tengah tahun 1996).

Produktifitas ini semakin lama semakin menurun, bahkan sekarang sudah tidak berproduksi lagi dan berdasarkan klasifikasi kebun tahun 1997 dan klasifikasi sementara tahun 2000 dinyatakan sebagai kebun kelas IV atau tidak produktif atau dikategorikan sebagai kebun terlantar seperti tercantum dalam Surat Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah tanggal 19 Juli 2001 No. 525.5/4734 (Sumber data: Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah).

Untuk diketahui bahwa kegiatan klasifikasi kebun oleh Dinas Perkebunan dilakukan secara periodik setiap 3 (tiga) tahun sekali dan apabila diperlukan dapat pula dilakukan secara temporer⁴¹⁾, misalnya:

1. pada kebun yang bermasalah
2. pada waktu pemegang HGU mengajukan Perpanjangan HGUnya
3. pada saat akan diterbitkannya rekomendasi dari Gubernur
4. pada waktu pembinaan dan pengawasan kegiatan AMDAL, atau saat kebun tidak pernah menyampaikan laporan bulanannya.

Sedangkan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya kegiatan kebun juga dilakukan secara periodik setahun sekali maupun secara temporer apabila diperlukan.

Kembali pada kondisi kebun Buah Harum, jika ditinjau dari sarana dan prasarana tidak tampak adanya fisik bangunan pabrik untuk proses pembuatan sari buah segar sebagaimana dipersyaratkan dalam persetujuan penanaman modalnya. Atas dasar inilah maka sangat patut diduga bahwa PT. Buah Harum sudah tidak layak dan tidak mungkin untuk melanjutkan usahanya mengingat jangka waktu HGU sudah berjalan selama 15 (lima belas) tahun.

⁴¹⁾ Wawancara dengan Ir. Muhammad Sayuti, BSc., Kepala Sub Dinas Kelembagaan dan Pengembangan Usaha Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah, tanggal 17-01-2003.

Informasi yang penulis terima dari Achmad Mustafid, Kepala Seksi Hak-Hak Atas Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan⁴²⁾ menyatakan bahwa :

1. Sertipikat HGU No. 1/Desa Brondong atas nama PT Buah Harum seluas 171.000 M2 dibebani dengan Hak Tanggungan tanggal 18-11-1996 sebesar Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) di Bank Duta Jakarta.
2. Sertipikat HGU No. 1/Desa Kwasen atas nama PT Buah Harum seluas 671.875 M2 dibebani dengan Hak Tanggungan tanggal 24-12-1992 sebesar Rp. 2.000.000.000,- (Dua milyar rupiah) di Bank Dagang Negara Jakarta.

Sampai dengan saat ini angsurannya macet. Hal ini dikuatkan pula dengan data laporan hasil rapat kerja DPRD Kabupaten Pekalongan tanggal 10 Juli 2000 No. 172/074.

Pemerintah Daerah setempat pernah berniat untuk mengambil alih perusahaan atas tanah HGU ini, namun karena mengingat besarnya hutang yang belum terbayar, maka niat itu sementara dipandang terlebih dahulu sambil mengupayakan dan memberi

⁴²⁾ Wawancara, tanggal 09-01-2003.

kesempatan kepada pengusahanya untuk mencari kemungkinan investor lain yang lebih mampu dan sanggup menanamkan modalnya disitu. Sampai saat ini masalah PT. Buah Harum masih belum ada kelanjutannya.

Sementara tanggapan masyarakat sekitar areal HGU, mereka tidak begitu antusias untuk menggarapnya (seperti penuturan Roji dan Karno yang mengaku penduduk Desa Kwasen), karena tanahnya merupakan tanah liat bercampur padas, sehingga sulit untuk ditanami.

Oleh karena itu perusahaan ini jika ditinjau dari segi sosial kemasyarakatan boleh dikatakan tidak bermasalah, namun dari segi ekonomi dan pembangunan cukup membebani pemerintah daerah setempat.

Lebih lanjut jika ditinjau dari sudut kebijakan publik pemberian fasilitas penanaman modalnya perlu dipertanyakan, karena terkesan pemerintah kurang mempertimbangkan keadaan atau kemampuan perusahaan dan juga keadaan tanah yang menjadi obyek perusahaan.

Lalu dengan terjadinya kredit macet yang sampai saat ini belum bisa dilunasi, menunjukkan adanya tujuan spekulasi dari pemegang HGU, serta kurang hati-hatinya pemerintah daerah setempat dalam

merekomendasikan permohonan HGU ini. Kemungkinan yang terpikir saat itu, bahwa dengan penanaman modal ini diharapkan dapat menambah pendapatan daerah.

Dengan demikian dari keseluruhan permasalahan yang dialami oleh ketiga perusahaan tersebut, ada dua hal yang menjadi pangkal permasalahan pada awal permohonan HGU, yaitu dipihak petani/penduduk mereka merasa telah mengusahakan tanah itu secara aktif sejak dahulu (dasar penguasaan fisik), sedangkan dipihak pengusaha mereka mempunyai dasar penguasaan secara sah berupa surat-surat perolehan tanah (dasar penguasaan yuridis). Padahal untuk memohon HGU dipersyaratkan bahwa pemohon harus menguasai tanah tersebut baik secara fisik maupun secara yuridis. Maka sebagai jalan tengahnya harus diakomodir dua kepentingan yang saling bertentangan itu. Dan ini merupakan tugas pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Bagaimana konkritnya dapat dilihat dalam pembahasan mengenai kebijakan pemerintah.

D. Faktor-faktor Penyebab Pemegang HGU Tidak Melaksanakan Kewajiban Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

D.1. Faktor intern perusahaan

1. Kondisi manajemen perusahaan yang kurang sehat yaitu tidak terpenuhinya standar acuan tenaga kerja kaitannya dengan ikatan kerja dan standar upah minimum regional (UMR) yang belum diterapkan oleh perusahaan. Sehingga terjadi pemutusan hubungan kerja..

2. Pelaksanaan pemasaran yang kurang baik dan tidak lancar, karena kurangnya tenaga ahli pemasaran, sehingga menimbulkan keengganan untuk memproduksi atau apatis.
3. Keterbatasan dana akibat adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan sehingga terjadi pemutusan hubungan kerja dan berakibat kepada tidak aktifnya kegiatan kebun.
4. Perusahaan kurang mampu menjalin hubungan kemitraan yang baik dengan masyarakat sekitar. Kalaupun ada jalinan tersebut hanya dilakukan secara lisan atau secara tertulis tetapi dibawah tangan, tidak dibuat dihadapan pejabat Desa setempat. Perjanjian ini sangat merugikan pihak yang lemah , kemudian berkembang menjadi perasaan tidak puas sehingga menjadi cikal bakal timbulnya berbagai unjuk rasa.
5. Perusahaan kurang serius melaksanakan usahanya, terbukti dengan kurang optimalnya dalam menjaga keamanan kebunnya, ada indikasi bahwa usaha kebun itu hanya bersifat sambilan, karena disamping bergerak dalam usaha perkebunan, perusahaan bergerak pula dibidang usaha lainnya (hanya spekulasi), sehingga tidak dapat disalahkan sepenuhnya bila ada “pendudukan liar” dari penduduk sekitar yang membutuhkan lahan untuk bercocok tanam.

D.2. Faktor ekstern perusahaan

1. Keadaan alam, misalnya bila terjadi musim kering berkepanjangan akan mengakibatkan turunnya produktifitas kebun, karena banyak tanaman mati.
2. Gangguan dari masyarakat berupa :
 - a. Terjadinya pencurian hasil kebun seperti yang dialami oleh PT Segayung dan PT Tratak
 - b. Pencurian beberapa peralatan pabrik seperti pipa pralon untuk aliran air menuju bak penampungan, dinamo stater yang digunakan untuk aktifitas produksi kapuk halus dan beberapa alat-alat lain yang digunakan untuk produksi , sebagaimana yang dialami oleh PT. Segayung.
 - c. Perusakan pagar kebun oleh binatang ternak (kerbau) yang tidak digembala dengan baik oleh pemiliknya, dan lain-lain.
3. Kurang aktifnya pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah terhadap jalannya kegiatan kebun. Karena yang dirasakan oleh masyarakat selama ini pemerintah hanya bersifat menunggu, jika timbul suatu masalah baru mulai bertindak.

E. Tindakan atau Kebijakan Pemerintah dalam Mengatasi Masalah HGU Perkebunan di Jawa Tengah

E.1. Kebijakan nasional

Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN pada bab IV huruf B menentukan bahwa arah kebijakan nasional dibidang ekonomi salah satunya adalah mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.

Arah kebijakan ini dalam pelaksanaannya memerlukan koordinasi yang serasi dari berbagai departemen/lembaga/ instansi baik dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

Dengan diterbitkannya PP Nomor 36/1998 dan PMNA/Kepala BPN Nomor 3/1998 tentang Kewajiban Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan sedikit banyak merupakan salah satu upaya mengantisipasi dan menindaklanjuti arah kebijakan yang telah ditetapkan tersebut.

Secara garis besar pelaksanaan kebijakan mengenai tanah-tanah perkebunan meliputi :

1. Terhadap perusahaan kebun yang keadaan perusahaannya adalah sedemikian rupa sehingga menurut pertimbangan Menteri Pertanian (sekarang termasuk juga Kepala BPN) tidak mungkin diusahakan kembali secara yang layak, atau karena alasan-alasan yang tidak dapat dibenarkan sehingga tanah tersebut belum diusahakan kembali, maka apabila haknya sudah berakhir tidak akan diperpanjang atau diperbaharui.
2. Bagi pemegang hak yang HGUnya masih berlangsung akan tetapi tidak mengusahakan kebunnya dengan layak dan telah diberi tenggang waktu untuk segera memulihkan usahanya namun hingga habisnya tenggang waktu peringatan tersebut tidak juga memenuhi kewajibannya, maka HGUnya dapat dibatalkan,
3. Tanah yang telah dibatalkan HGUnya menjadi tanah Negara. Semua tanaman- tanaman dan atau bangunan yang ada diatasnya dikuasai oleh Negara.

(Sumber : UU. No. 28/1956, UU. No. 29/1956, PMPA No. 11/1962, dan Keputusan Menteri Pertanian No. 167/Kpts/KB.110/90), atau

4. Dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana ketentuan PP No. 36/1998 jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24/2002 tanggal 31 Januari 2002, dengan kriteria sebagai berikut:

- a. apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.
- b. apabila tanah tidak dusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- c. jika hanya sebagian dari HGU memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian tanah tersebut yang dapat dinyatakan terlantar.

Adapun penggunaan kriteria dimaksud dilakukan dengan memperhatikan : a). penggunaan tanah saat ini, b). kesesuaian dengan Tata Ruang Wilayah, c). kesesuaian dengan site plan proposal dalam permohonan hak atas tanahnya, d). peruntukan tanah dalam pemberian haknya, e). persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak , f). hal-hal lain sesuai kondisi daerah.

Kriteria-kriteria tersebut ditetapkan berdasarkan penilaian dari tim identifikasi tanah terlantar yang dibentuk di tiap-tiap Kantor Pertanahan dan jika tanah yang diidentifikasi meliputi lebih dari 1 (satu) wilayah Kabupaten/Kota maka dibentuk tim tingkat Propinsi dan seterusnya. Pembentukan tim ini tidak bersifat permanen , jadi tergantung ada atau tidaknya indikasi tanah terlantar di daerahnya.

Dilain pihak dalam rangka penanggulangan masalah keamanan perkebunan, Depatemen Kehutanan dan Perkebunan melalui Surat Menteri Kehutanan dan Perkebunan tanggal 14 April 2000 Nomor 424/Menhutbun-VII/2000 yang ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah di seluruh Indonesia, telah menetapkan paradigma baru dalam pembangunan perkebunan, yaitu "Mensejahterakan manusia dan masyarakat perkebunan melalui pengembangan komoditas perkebunan".

Paradigma tersebut dilakukan dengan cara memberikan kesempatan yang seimbang kepada perusahaan dan masyarakat melalui pola kemitraan dalam pembangunan perkebunan. Melalui pendekatan ini diharapkan dalam jangka panjang kesenjangan akan dapat diatasi dan perkebunan akan dapat dipertahankan serta tuntutan masyarakat untuk memperoleh manfaat dari kehadiran perkebunan dapat dipenuhi. Dengan demikian iklim usaha dan kepastian usaha akan lebih terjamin.

Pada prinsipnya merubah penggunaan dan pemanfaatan tanah sehingga mengakibatkan tidak sesuai lagi dengan ijin usaha dan keputusan pemberian HGU adalah merupakan pelanggaran (lihat Pasal 17 ayat 1 huruf b poin 1 PP. Nomor 40/1996). Namun ada pengecualian bila perubahan itu dilakukan dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan atau ijin dari instansi atau pejabat yang berwenang. Hal ini diatur dalam Pasal 17 Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/Kpts/Hk.350/5/2002 tanggal 23-5-2002 dan PMNA/KBPN Nomor 9/1999, serta dalam keputusan pemberian haknya.

Adapun kewajiban bagi perusahaan perkebunan yang diatur dalam Keputusan Menteri tersebut antara lain adalah :

1. Mengikutsertakan masyarakat petani pekebun dalam mengembangkan usahanya yang dapat dilakukan dengan berbagai pola pengembangan yang intinya melakukan kerjasama usaha baik dalam bentuk koperasi, usaha patungan dan pola-pola lain yang bersifat saling menguntungkan, memperkuat, membutuhkan antara petani pekebun dengan perusahaan.
2. Pola mana dapat dilakukan dengan cara kombinasi dan disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Sedangkan kepada pemerintah diwajibkan pula untuk:

1. Melakukan pembinaan dan pengawasan usaha perkebunan sesuai lingkup kewenangannya.
2. Mengadakan evaluasi secara berkala berdasarkan laporan perkembangan usaha perkebunan melalui kegiatan klasifikasi kebun yang hasilnya dilaporkan kepada Direktur Jendral Bina Produksi Perkebunan.
3. Direktur Jendral Bina Produksi Perkebunan melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan kriteria dan standar perijinan usaha perkebunan.

E.2. Kebijakan daerah atau regional

Dalam menindaklanjuti kebijakan-kebijakan tingkat nasional tersebut dan dengan mempertimbangkan berbagai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat utamanya sejak berkembangnya era reformasi, Gubernur Jawa Tengah melakukan langkah-langkah antara lain sebagai berikut:

1. Membentuk Tim Penanggulangan Keamanan Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Jawa Tengah dengan Surat Keputusan Gubernur tanggal 20-9-2000 Nomor 522.05/33/2000 yang susunan keanggotaannya terdiri dari :
 - a. Wakil Gubernur Jawa Tengah Bidang Pemerintahan sebagai ketua
 - b. Asisten Ketataprajaan Setda Propinsi Jawa Tengah sebagai wakil ketua I
 - c. Asisten Administrasi Pembangunan Setda Propinsi Jawa Tengah sebagai Wakil Ketua II
 - d. Kakanwil Departemen Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Jawa Tengah sebagai Ketua Harian
 - e. Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Tengah sebagai Wakil Ketua Harian

- f. Kepala Biro Tata Pemerintahan Umum Setda Propinsi Jawa Tengah sebagai Sekretaris
- g. Kepala Biro Bina Perekonomian Setda Propinsi Jawa Tengah sebagai Wakil Sekretaris
- h. Kepala Polisi Daerah Jawa Tengah sebagai Anggota
- i. Panglima Daerah Militer IV/Diponegoro sebagai Anggota
- j. Kepala Kejaksaan Tinggi sebagai Anggota
- k. Kakanwil Badan Pertanahan Nasional sebagai Anggota
- l. Kepala Direktorat Sosial dan Politik sebagai Anggota
- m. Kakanwil Departemen Tenaga Kerja sebagai Anggota
- n. Kepala Dinas Tenaga Kerja Propinsi sebagai Anggota
- o. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi sebagai Anggota
- p. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Propinsi sebagai Anggota
- q. Kepala Peru Perhutani Unit I Jawa Tengah sebagai Anggota
- r. Kepala Biro Hukum Setda Propinsi sebagai Anggota
- s. Ketua Gabungan Pengusaha Perkebunan Jawa Tengah dan DIY sebagai Anggota

2. Mengeluarkan kebijakan yang mengatur setiap perpanjangan HGU harus mendapat rekomendasi Gubernur terlebih dahulu. Rekomendasi tersebut diberikan atas dasar hasil penialaian tim penanggulangan keamanan kehutanan dan perkebunan. Ketentuan dikeluarkan dalam Surat Gubernur Jawa Tengah tanggal 3 Oktober 2000 No. 525/19186, yang belum tentu ada di Propinsi lain.
3. Melakukan koordinasi antar instansi terkait di tingkat Propinsi maupun tingkat Kabupaten/Kota baik secara tertulis maupun secara dialogis dalam forum rapat dengan DPRD I ataupun DPRD II dengan wakil masyarakat petani dan pengusaha perkebunan.
4. Pemerintah Propinsi bekerjasama dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional melakukan kegiatan inventarisasi tanah HGU mulai tahun anggaran 2001 dengan menggunakan dana APBD Propinsi. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi adanya persaingan persaingan dalam memperoleh, menguasai dan menggunakan tanah pada areal HGU. Adapun tujuannya untuk memperoleh data dimaksud dari aspek yuridis maupun fisik berupa penggunaan tanah dan pemanfaatannya serta aspek sosial ekonomi.
5. Melakukan peninjauan lapangan atas dasar adanya laporan dari masyarakat melalui Bupati/Kota dan instansi terkait serta mengadakan dialog dengan masyarakat sekitar kebun dan perusahaan perkebunan, serta memberi berbagai solusi berupa:

- a. Apabila pemegang HGU kekurangan dana dianjurkan untuk berhubungan dengan perbankan atau menjalin kerjasama dengan perusahaan lain yang lebih mampu serta berminat untuk mengelola usaha perkebunan.
- b. Apabila perusahaan kekurangan tenaga kerja dianjurkan untuk mengambil dari masyarakat sekitar kebun, terutama dalam menghadapi musim panen.

Diakui bahwa Pemerintah Daerah Jawa Tengah dalam menyikapi permasalahan HGU ini menganut paham “positivistis”, artinya mendasarkan pada data-data yuridis yang ada, sedangkan dari pihak masyarakat yang dimotori oleh LSM menyikapinya berdasarkan pada kenyataan di lapangan. Sehingga terjadi kesenjangan dalam hal memandang persoalan ini.

Adapun kebijakan atau tindakan-tindakan dari Pemerintah Daerah sampai saat ini sifatnya masih berupa himbauan, belum ada ketetapan yang tegas. Karena jika diambil tindakan tegas yang berdasarkan pada pertimbangan yuridis saja akan menimbulkan gejolak yang lebih luas lagi dalam masyarakat sebab pemegang HGU menduduki posisi yang lebih kuat dengan alat bukti yang sah.

Sebaliknya jika diambil tindakan berdasarkan kenyataan dilapangan tanpa mempertimbangkan hal-hal yuridis konsekuensinya pemerintah akan

- a. Apabila pemegang HGU kekurangan dana dianjurkan untuk berhubungan dengan perbankan atau menjalin kerjasama dengan perusahaan lain yang lebih mampu serta berminat untuk mengelola usaha perkebunan.
- b. Apabila perusahaan kekurangan tenaga kerja dianjurkan untuk mengambil dari masyarakat sekitar kebun, terutama dalam menghadapi musim panen.

Diakui bahwa Pemerintah Daerah Jawa Tengah dalam menyikapi permasalahan HGU ini menganut paham “positivistis”, artinya mendasarkan pada data-data yuridis yang ada, sedangkan dari pihak masyarakat yang dimotori oleh LSM menyikapinya berdasarkan pada kenyataan di lapangan. Sehingga terjadi kesenjangan dalam hal memandang persoalan ini.

Adapun kebijakan atau tindakan-tindakan dari Pemerintah Daerah sampai saat ini sifatnya masih berupa himbauan, belum ada ketetapan yang tegas. Karena jika diambil tindakan tegas yang berdasarkan pada pertimbangan yuridis saja akan menimbulkan gejolak yang lebih luas lagi dalam masyarakat sebab pemegang HGU menduduki posisi yang lebih kuat dengan alat bukti yang sah.

Sebaliknya jika diambil tindakan berdasarkan kenyataan dilapangan tanpa mempertimbangkan hal-hal yuridis konsekuensinya pemerintah akan

PT-POSTAK-UNBIP

menghadapi tuntutan dari pihak pemegang HGU yang merasa tidak terjamin kepastian haknya dan kepastian usahanya di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian sebagai jalan tengahnya diadakan kebijakan mengenai himbauan kepada para pemegang HGU untuk mengadakan atau meningkatkan pola kemitraan dengan masyarakat sekitarnya antara lain :

1. Untuk memperhatikan lingkungan agar dapat meminimalisir terjadinya kecemburuan sosial.
2. Keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan lahan atau kebun harus bersifat intitusional artinya lebih dititikberatkan pada pemenuhan atau penyediaan fasilitas umum, misalnya :
 - a. sebagian lahan HGUnya diserahkan untuk menjadi bondo deso yaitu lahan dan hasilnya dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan Desa atau sering disebut Kas Desa.
 - b. Menyediakan lapangan olah raga untuk masyarakat Desa setempat.
 - c. Membangun jalan dan prasarananya, dan lain-lain.

Dalam setiap pertemuan-pertemuan formal yang diselenggarakan oleh pemerintah dan DPRD selalu dibuat pernyataan tertulis mengenai kesanggupan pemegang HGU untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan tersebut, tetapi kenyataannya sampai saat ini belum ada tindak lanjutnya.

Dari pihak pemerintah sendiri mengakui bahwa belum berhasil merumuskan dengan jelas bentuk-bentuk pola kemitraan yang bagaimana yang harus dilaksanakan, serta belum pernah melakukan teguran-teguran tertulis sesuai ketentuan yang berlaku. Karena untuk melaksanakannya terhambat oleh masalah pendanaan, sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan penertiban tersebut masih dalam taraf wacana publik saja⁴³⁾.

Hal ini berarti bahwa dalam menyikapi permasalahan HGU tersebut, pemerintah bersikap pasif, yaitu baru melakukan tindakan setelah ada laporan atau pengaduan dari masyarakat atau bahkan setelah timbul gejolak yang cukup meresahkan.

Apabila keadaan semacam ini berlanjut terus maka penyelesaiannya akan selalu bernuansa politik dimana tidak menutup kemungkinan “masuknya” pihak-pihak yang mempunyai kepentingan tertentu untuk mengadakan provokasi ataupun berusaha merongrong kewibawaan pemerintah dan upaya penegakan hukum.

Mengingat HGU adalah hak atas tanah yang “hanya” berasal dari tanah Negara, maka sedikit banyak mengandung unsur hukum publik, sehingga lebih memerlukan campur tangan pemerintah dalam hal pengawasan dan penertibannya.

⁴³⁾ Wawancara dengan Drs. Untung Darmadi, SH., Kepala Sub Bagian Ketertiban Biro Pemerintahan Setda Propinsi Jawa Tengah, tanggal 03-02-2003.

Untuk itu pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan mampu menetapkan kebijakan-kebijakan yang tegas guna penertiban tata ruang wilayahnya. Sehingga tidak ada sejenkal tanahpun yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya.

Secara singkat mengenai faktor-faktor penghambat khususnya dari 3 (tiga) perusahaan yang menjadi sampel penelitian, sekaligus tindakan yang telah dilakukan oleh pemerintah, berikut ini penulis sajikan dalam tabel 4 dibawah ini :

Tabel 4

Tabel : Kondisi Perusahaan dan Tindakan yang dilakukan

No.	Nama PT	Berlangsung HGU (thn)	Luas tanah (Ha)	Peruntukannya (SKPH)	Luas yg diusahakan PT	Pola ke-mitraan	Managemen PT	Tindakan yg telah dilakukan
1.	Tratak	10	± 89,84	Sebagian tidak sesuai	±8,59 selebihnya diduduki masyarakat	Tidak terjalin baik/ berat sebelah	Buruk	Diusulkan kepada Gubernur untuk dilakukan penataan ulang dan sisa yang masih diusahakan PT, tetap

2.	Segayung	16	$\pm 243,54$	Sesuai	± 234	Terjalin tapi tidak tertulis dan cenderung berat sebelah	Tergolong baik hanya pemasaran kurang lancar	diberikan HGU yaitu seluas 8,59 Ha. Anjuran untuk meningkatkan pola kemitraan dgn petani penggarap & merekrut karyawan sebanyak mungkin dari penduduk setempat
3.	Buah Harum	14	$\pm 166,24$	Awalnya sesuai tapi tanpa rekomendasi teknis	Hampir tidak ada garapan	Tidak terjalin	Buruk	Diproses sebagai tanah terlantar

Sumber Data : Kanwil BPN Propinsi Jawa Tengah

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis terhadap pelaksanaan kewajiban pemegang HGU dalam memanfaatkan dan menggunakan tanahnya sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dikaitkan dengan permasalahan yang dikemukakan dalam Bab Pendahuluan, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. a. Bahwa menurut Hukum Tanah Nasional, setiap hak atas tanah selalu berisi kewenangan sekaligus kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai wujud tanggung jawab pemegang hak atas tanah terhadap bangsa dan Negara dalam ikut serta memelihara dan melestarikan lingkungan hidup. Dan kewajiban-kewajiban yang tercantum dalam keputusan pemberian hak atas tanah adalah merupakan kewajiban khusus yang harus diperhatikan dalam menghadapi kasus-kasus konkrit.
- b. Bahwa perusahaan perkebunan tersebut diatas sebagai pemegang HGU tidak sepenuhnya melakukan kewajiban-kewajibannya antara lain :
 - 1) Dalam mengusahakan tanahnya tidak sesuai dengan peruntukannya, sebagaimana tercantum dalam site plan proposal dan pertimbangan dari

Dinas Perkebunan sebagai instansi teknis. Pada kenyataannya sebagian besar luas tanah sudah digarap oleh masyarakat (kebun PT. Tratak).

- 2) Kecenderungan pengusaha untuk tidak serius dalam mengusahakan tanahnya seperti halnya PT. Tratak dan PT. Buah Harum, yang tidak mengusahakan hampir seluruh areal HGUnya, serta pengusaha yang hanya mengusahakan sebagian tanahnya seperti PT Segayung.
 - 3) Tidak menjalin hubungan kemitraan secara optimal dengan petani penggarap yang ada di sekitar kebun atau penduduk setempat, karena kerjasama yang selama ini berjalan tidak dilakukan secara tertulis, sehingga pihak perusahaan dapat melakukan pengusiran sewaktu-waktu seperti yang terjadi pada PT. Tratak, hal ini memicu kemarahan sebagian penduduk yang kehilangan lahan garapan sebagai sumber penghidupannya.
2. Bahwa kondisi keterbatasan kemampuan pengusaha baik secara finansial maupun secara teknis perusahaan adalah merupakan faktor penghambat yang bersifat intern, sedangkan ketidakpastian kondisi alam dan krisis ekonomi Negara, serta “penjarahan dan pendudukan” tanah oleh masyarakat adalah merupakan faktor penghambat yang bersifat ekstern dalam melaksanakan kewajiban penggunaan dan pemanfaatan tanah dimaksud.
 3. a. Bahwa kebijakan pemerintah pada era orde baru yang lalu sedikit banyak memberi kontribusi terhadap terjadinya konflik-konflik yang bermunculan

saat ini. Yaitu dengan banyaknya kemudahan yang diberikan kepada perusahaan untuk menanamkan modalnya, sehingga dalam proses pemberian HGU terkesan tidak secara hati-hati. Hal ini dibuktikan dengan adanya pemberian HGU dengan rekomendasi teknis yang tidak sungguh-sungguh memperhitungkan atau mempertimbangkan keadaan tanah yang sebenarnya terlebih dahulu, yang pada akhirnya lahan HGU tidak dapat diusahakan sama sekali, karena ternyata tanahnya tidak sesuai untuk usaha perkebunan. Hal ini terjadi pada PT. Buah Harum. Dilain pihak, PT. Buah Harum dapat diduga kuat mempunyai tujuan spekulasi untuk memperoleh fasilitas pinjaman modal, hal ini tentunya mempunyai dampak kerugian pada Negara.

- b. Diakui bahwa tugas pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah belum berjalan sebagaimana mestinya karena terhalang oleh terbatasnya anggaran yang disediakan oleh Negara. Selama ini tugas tersebut dilakukan secara penjadwalan sesuai mata anggaran yang tersedia.
- c. Bahwa sampai saat ini belum ada sanksi hukum konkrit yang diberikan kepada para pemegang HGU tersebut diatas seperti peringatan tertulis, dan penjatuhan sanksi pembatalan hak atau pencabutan hak atas tanahnya. Tindakan-tindakan yang diberikan oleh pemerintah baru bersifat "political will" saja berupa anjuran-anjuran dan upaya mediasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Usaha ini untuk sementara bisa meredam konflik tetapi tidak menutup kemungkinan menjadi "bom waktu" yang dapat

meledak sewaktu-waktu. Dan mendorong pengusaha untuk tetap tidak berusaha mengupayakan tanahnya secara optimal.

- d. Bahwa penyelesaian masalah HGU ini bersifat politis sekaligus kasuistis, karenanya harus memperhatikan dasar-dasar yuridis dan harus dipadukan dengan keadaan senyatanya di lapangan. Dan upaya penyelesaiannya tidak dapat disamakan antara satu daerah dengan daerah lain. Semuanya bergantung sungguh dengan kondisi sosial masyarakat setempat, serta kemauan politik dan kemauan penegakan hukum oleh pemerintah.

B. Saran

1. Bagi pemerintah dan aparat pelaksana :

- a. Agar segera membuat skala prioritas alokasi dana baik dari anggaran pusat maupun anggaran daerah, misalnya dana yang dianggarkan untuk pembangunan gedung kantor, rumah dinas atau pembelian mobil dinas bagi pejabat dan lain-lain yang sifatnya tidak mendesak untuk sementara dialokasikan untuk pelaksanaan : inventarisasi dan identifikasi tanah-tanah HGU yang bermasalah dan melakukan pembinaan, serta pengawasan dengan mekanisme pemberian peringatan dan penjatuhan sanksi yang tegas, jika pemegang HGU melanggar kewajibannya dengan menempuh prosedur sebagaimana tersebut dalam Bab IV Pasal 9 sampai dengan Pasal 13 PP Nomor 36/1998. Mata anggaran dimaksud mencakup mata anggaran yang ada pada instansi terkait.

- b. Agar benar-benar meneliti keadaan yang senyatanya di lapangan baik kondisi perusahaan maupun kondisi masyarakat, serta kondisi obyek HGU dalam hal akan menentukan kebijakan atau tindakan. Jangan hanya mengedepankan bukti formal saja.
- c. Sebaiknya segera mengeluarkan kebijakan tentang bentuk pola kemitraan dalam bentuk Peraturan Daerah dengan memberi kesempatan kepada petani penggarap sebagai plasma sedangkan pemegang HGU sebagai intinya, sehingga roda perekonomian tetap berjalan dengan iklim berusaha yang sehat dan kondusif, dan diharapkan bermuara pada peningkatan pendapatan daerah.
- d. Dengan Peraturan Daerah dimaksud pada huruf d diatas sekaligus pula agar ditetapkan tentang ketentuan khusus yang diperlakukan didaerah kepada perusahaan perkebunan sebagai pemegang HGU, kepada masyarakat sekitarnya dan kepada aparat pelaksana, yaitu antara lain berupa :
- 1) ketentuan tentang hak dan kewajiban dari ketiga pihak tersebut termasuk syarat-syarat berupa rekomendasi Gubernur yang sudah ada tersebut agar dimasukkan dalam Peraturan Daerah ini.
 - 2) ketentuan sanksi yang tegas apabila terjadi pelanggaran hak dan kewajiban dimaksud.
 - 3) Serta ketentuan-ketentuan lain yang sifatnya lebih antisipatif dan tetap berdasarkan pada kebijakan nasional (dalam kerangka Negara Kesatuan

Republik Indonesia), yang disesuaikan dengan kondisi daerah baik kondisi wilayah maupun kondisi masyarakatnya.

2. Bagi pemegang Hak Guna Usaha :

- a. Agar bersedia menyerahkan tanahnya kepada Negara jika menurut kenyataannya sudah tidak mampu lagi mengusahakan tanahnya dengan baik daripada menerima resiko kebunnya hancur dijarah orang dan menyerahkan kebijakan selanjutnya kepada pemerintah untuk penataan lebih lanjut, sehingga pengusaha tetap mempunyai HGU namun dengan luas lahan yang mampu dikelola dengan sungguh-sungguh.
- b. Agar mengedepankan cara-cara musyawarah, sebab berhasilnya perusahaan dalam mengelola kebun tergantung sungguh dari dukungan masyarakat sekitar, karena selama ini yang terjadi pengusaha cenderung arogan, sehingga urusan musyawarah dikesampingkan.
- c. Agar lebih aktif dan jujur dalam melaporkan kegiatan usahanya, bahkan kalau perlu aktif meminta panitia B untuk memeriksa keadaan tanahnya walaupun bukan untuk mengajukan permohonan perpanjangan dan atau pembaharuan HGUnya.

3. Bagi masyarakat petani, agar turut serta membantu pemerintah dalam mengawasi pelaksanaan HGU yaitu dengan cara melakukan kerjasama yang baik dengan pengusaha dan hendaknya dilakukan secara tertulis sehingga jelas hak dan kewajiban masing-masing pihak. Apabila mempunyai bukti kuat bahwa

haknya dilanggar hendaknya memilih penyelesaian melalui jalur hukum, bukan dengan cara-cara yang “liar”.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, edisi 2000.

Harsono, Boedi, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1999.

Harsono, Boedi, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002.

Hartono, C.F.G. Sunaryati, Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20, Alumni, Bandung, 1994.

Kansil, C.S.T. dan Kansil, Christine S.T., Kitab Undang-Undang Hukum Perusahaan, Pradnya Paramita, Jakarta, 2000.

Nasution, S. dan Thomas, M., Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi, Makalah, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

Parlindungan, A.P., Kapita Selekta Hukum Agraria, Alumni, Bandung, 1981.

Parlindungan, A.P., Konversi Hak-Hak Atas Tanah, Mandar Maju, Bandung, 1994.

Parlindungan, A.P., Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1994.

Parlindungan, A.P., 450 Tanya Jawab Hukum Agraria, Mandar Maju, Bandung, 1994.

Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian, Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta, 1988.

Soekanto, Soerjono, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali, Jakarta, 1984.

Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986.

Sugandha, Dann, Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi, Intermedia, Jakarta, 1991.

Sumardjono, Maria S.W., Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001.

Soemitro, Ronny Hanitijo, Metode Penelitian Hukum dan Masyarakat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

Soemitro. Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

B. Majalah, Surat Kabar, Makalah dan lain-lain

Bhumibhakti, edisi 24 tahun 2001.

Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jendral Agraria, Tata Laksana Pengurusan Hak-Hak Atas Tanah, Proyek P3HT, Jakarta, 1985.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, Materi Ceramah DIKLAT Propinsi Jawa Tengah, 9 Oktober 2002.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah, Materi Ceramah pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, Oktober 2001.

Kompas, 25 September 2002.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1996.

Soeromihardjo, Soedjarwo, 2001 Pembahasan Buku Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001, Makalah, Jakarta, 20 Maret 2002.

Suprpto, Toton dan H. Muchsin, Kepastian dan Perlindungan Hukum pada Landasan Keadilan dan Kebenaran, Makalah, Jakarta, 20 Maret 2002.