

**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR: 36 TAHUN 1998
TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR
DI KAWASAN PARIWISATA KUTA KABUPATEN LOMBOK TENGAH**

Tesis S2

**Program Studi
Magister Kenotariatan UNDIP**



**SAHARJO
B4B 001186**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR: 36 TAHUN 1998
TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DI
KAWASAN PARIWISATA KUTA KABUPATEN LOMBOK TENGAH**

TESIS

Oleh :

SAHARJO
B4B 001186

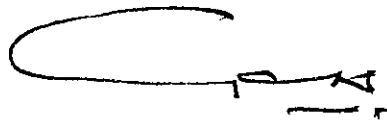
Telah di pertahankan di depan tim penguji
Pada tanggal 27 Agustus 2003

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

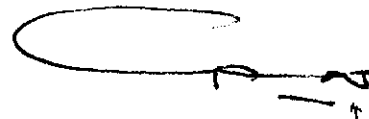
Menyetujui
Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama

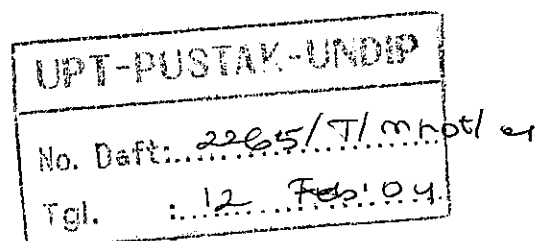
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Prof. I.G.N. SUGANGGA,SH.
NIP. 130 359 063



Prof. I.G.N. SUGANGGA,SH.
NIP. 130 359 063



*Tak ada sesuatu yang lebih
menyenangkan daripada
menimbulkan senyum pada wajah
orang lain terutama pada wajah yang
kita cintai*
R.A. KARTINI

KATA PENGANTAR

Puji syukur kupanjatkan kehadiratMu Allah Yang Maha Besar, hanya kehendakMulah, hambaMu ini bisa menempuh pendidikan Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, yang dulu hanya impian tapi sekarang telah menjadi kenyataan, walau dengan segala keterbatasan hambaMu ini bisa mengatasi semua ujian, tantangan dan cobaan sampai terselesaikannya tesis dengan judul "*Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Kawasan Pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah*", dengan tepat waktu sebagai bukti telah selesainya studi hambaMu di Notariat Universitas Diponegoro, juga sebagai awal hambaMu mewujudkan cita-cita keluarga besar hambaMu untuk menjadi seorang Notaris/PPAT sukses, karena *manungso mung sadermo, nanging derajad ngono gumantung ana tekad*, Amin, Amin ya Robbal Alamin.

Di samping itu tersusunnya karya ilmiah ini tak lepas dari bantuan serta dukungan dari berbagai pihak pada kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih;

1. Kepada Prof. Ir. H. Eko Budihardjo, MSc. Sebagai Rektor Universitas Diponegoro,

2. Kepada Prof. Dr. dr. Suharjo Hadisaputro, sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro,
3. Prof. I.G.N. Sugangga,SH sebagai Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro sekaligus sebagai dosen pembimbing, yang memberikan dorongan kepada penulis agar secepatnya menyelesaikan studi di Notariat,
4. Para dosen penguji (Bapak R. Suharto, SH, Mhum, Bapak Sukirno, SH, M.Si, Ibu Silviana, SH, M.Hum, Bapak Achmad Chulemi,SH) yang arif dan bijaksana memberikan masukan-masukan yang membangun untuk perbaikan dari karya ilmiah ini agar lebih bermanfaat bagi para pembaca semua,
5. Kepada Ibu Siti Soetami, SH, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bimbingannya selama di Notariat,
6. Kepada karyawan Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, penulis ucapkan terima kasih atas kesabarannya melayani penulis dalam kegiatan administrasi maupun akademik,
7. Kepada Bapak Nyoman Sumarda, selaku Kepala Bagian Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Lombok Tengah, yang telah memberikan data-data yang penulis perlukan;

8. Kupersembahkan kepadamu Bapak lan Mbok Neng, Mbak Ida dan Mas Santo, Tatik dan Mas Syaiful, Sang, dari hati nuraniku yang paling dalam penulis minta maaf sampai umurku yang ke duapuluh enam ini penulis belum bisa memberikan sesuatu yang berharga bagi keluarga besar dan penulis masih engkau suapi dengan sabar, dan yang pasti penulis baru sadar bahwa yang engkau berikan selama ini adalah wujud keindahan kasih sayang keluarga besar, yang sangat tulus kepadaku, Maafkan penulis baru menyadari semua itu sekarang, akan kuingat sepanjang hayatku, hanya Allah yang bisa membalas kebaikanmu semua, pada kesempatan ini penulis secara khusus panjatkan do'a untuk Bapak lan Mbok Neng: "Ya Allah, ampunilah dosa kedua orang tuaku dan berikanlah kasih sayang-Mu kepada mereka sebagaimana telah memberikan kasih sayangnya kepada kami, sewaktu masih kecil dulu". Amin. Juga kepada Ibuku yang di Semarang, penulis ucapkan terima kasih atas do'a restunya, padamu Hasta terima kasih kau telah berikan sesuatu hal yang membuatku lebih bersemangat,
9. Terima kasih kepada teman-temanku notariat khususnya kelas A/2001 nomor absen 1 sampai 64 yang telah memberikan kepercayaan kepada penulis untuk menjadi ketua kelas,

10. Mbak Fahim terima kasih kau tak bosan mendengarkan keluhan kesah penulis, penulis bisa lulus karenamu juga Mbak.....

Meskipun karya ilmiah ini merupakan hasil kerja maksimal dari penulis, namun penulis menyadari akan ketidak sempurnaan dari tesis ini baik dari segi bentuk maupun dari segi isinya. Hal ini disebabkan karena keterbatasan kemampuan dan ilmu yang penulis miliki, maka kritik dan saran yang membangun penulis harapkan untuk meningkatkan mutu karya ilmiah ini.

Akhirnya semoga karya ilmiah ini bermanfaat bagi pengembangan hukum pertanahan khususnya tentang pemberdayaan tanah-tanah terlantar di wilayah industri pariwisata Kuta Lombok Tengah dan pariwisata nasional pada umumnya.

Semarang, 27 Agustus 2003

Penulis

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa Tesis ini adalah hasil pekerjaan penulis sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang telah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan didalam tulisan dan daftar pustaka dari tulisan ini.

Semarang, 27 Agustus 2003

Penulis



Saharjo

ABSTRAK

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Kawasan Pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah

**Oleh:
Saharjo**

Hukum Agraria Nasional di Indonesia mengatur tentang hal-hal mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah serta akibat hukumnya, bila suatu tanah tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Dalam kenyataannya, masalah agraria terus saja muncul dan merupakan lembaran hitam dari Hukum Agraria Nasional di Indonesia.

Pariwisata di Nusa Tenggara Barat, khususnya di Lombok berkembang tahun 1984, namun perkembangannya sedikit tersendat-sendat karena adanya investor-investor yang kurang aktif dalam mengembangkan industri pariwisata, sebagai contohnya dengan melantarkan tanah-tanah haknya. Oleh sebab itu, penelitian ini tidak hanya menggunakan aspek hukum saja melainkan menggunakan aspek non hukum (empiris) juga. Pengumpulan data dan bahan hukum, baik primer maupun sekunder dengan metode pengumpulan data melalui study yuridis-empiris, kasus yang dikumpulkan melalui pengamatan, wawancara dan study dokumen-dokumen hukum, sedangkan teknik analisis dilakukan secara kualitatif.

Masalah penelantaran tanah merupakan suatu hal yang bertentangan fungsi sosial hak atas tanah. Pengertian dari tanah terlantar itu sendiri adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perilaku penelantaran tanah di kawasan industri pariwisata kuta ini, dipengaruhi adanya ketidak tegasan (mentalitas) aparat dalam menegakan Hukum Tanah dan investor-investor tersebut memanfaatkan keadaan tersebut untuk kepentingan pribadinya. Jika pihak yang mempunyai hak atas tanah tersebut belum dapat memanfaatkan tanah haknya baik karena belum mempunyai biaya maupun menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk menggunakan tanah tersebut, sebaiknya pemegang hak atas tanah tersebut menggunakan tanah haknya tersebut atau memberikan ijin baik tertulis maupun tidak kepada pihak lain untuk memanfaatkan tanah tersebut untuk tanaman pangan semusim, agar fungsi sosial tanah tersebut tetap berfungsi.

ABSTRACT

The Application of Government Rules No. 36 Th. 1998 on Controlling and Utilizing Abandoned Land In Kuta Tourism Area Lombok Tengah Regency

By
Saharjo

National agrarian law in Indonesia arranges land ownership and its usage and also its law consequences if the land is not being used as its functions and purposes. In the reality, this problem occurs continually and causes some disturbances in the application of agrarian law.

The tourism resort in West Nusa Tenggara, particularly in Lombok, has been developed since 1984, although the development can not be said as being well. This is due to the lack of activity of the investors in developing the tourist industry, such as abandoning their lands. Based on that reason, this research is not only using juridical aspect but also empirical aspect. Method of data collecting, either for primary or secondary data, used in this research is juridical empirical study method. The cases are collected through observation, interview and law document study. The data analyzing is done through qualitative method.

Land abandonment is a problem opposed to the social function of the land's right. Abandoned lands are lands abandoned by their owners or those who have the right to manage them, or those who juridically possess the ownership but haven't got the right to develop them. These land treatments in Kuta tourism industry, are influenced by the unstricted action from government to enforce the national agrarian law. These also influenced by the investors who use their lands only for their personal purposes. When ones who have the right to manage the lands havenot been able to utilize their lands, either because of limited fund or because the time schedule for developing them hasn't set yet, they should utilize their lands, somehow, or give permission, to other parties to make use of their lands for one season crops only, thus the function of the lands can be maintained.

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	v
PERNYATAAN	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
1.5. Sistematika Penulisan Tesis	13

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Dalam Hukum Tanah Indonesia	15
2.1.1 Pengertian Penguasaan dan Menguasai	15
2.1.2 Pengertian hak penguasaan atas tanah	16
2.1.3 Sistematika pengaturan hak-hak atas tanah	19
2.1.4 Fungsi Sosial hak-hak atas tanah.....	21
2.2. Arah Kebijakan Pembaharuan Hukum Agraria Nasional	22
2.3. Tanah Terlantar, penertiban dan Pendayagunaannya menurut Hukum Agraria Nasional	27
2.3.1. Penelantaran Tanah	27
2.3.2. Pengaturan Penelantaran tanah dalam UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya serta akibat-akibat hukumnya	29
2.4. Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan sistem	43

2.4.1. Fungsi Hukum dalam Masyarakat	43
2.4.2. Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem	50

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan	58
3.2. Spesifikasi Penelitian	59
3.3. Lokasi Penelitian	59
3.4. Populasi dan sampel	60
3.5. Jenis dan Sumber Data	61
3.6. Instrumen Penelitian	65
3.7. Teknik Pengecekan Keabsahan Data	66
3.8. Teknik Analisis Data	68

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum lokasi Penelitian, Kondisi Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat di Kawasan Industri Pariwisata Kuta Lombok Tengah	69
4.1.1. Keadaan Geografis Nusa Tenggara Barat	69
4.1.2. Kondisi Ekonomi Masyarakat di Kawasan Industri Pariwisata Kuta Lombok Tengah	70
4.1.3. Kondisi Sosial Masyarakat Di Kawasan Industri Pariwisata Kuta	72
4.1.4. Konsep Kebijakan Pengembangan Pariwisata Nusa Tenggara Barat	73
4.1.4.1. Kebijakan Pengembangan Industri Pariwisata kuta Lombok Tengah.....	75
4.2. Makna Hukum Penelantaran Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata	83
4.2.1. Makna hukum dari Penelantaran Tanah oleh Investor	83
4.2.2. Faktor Penyebab Penelantaran oleh Investor	88
4.3. Upaya Pemerintah Untuk Melaksanakan PP No. 36 Tahun 1998 di Kawasan Pariwisata kuta Lombok Tengah	92
4.3.1. Pembentukan Peraturan Pelaksana	106

4.3.2. Sosialisasi Peraturan yang Berlaku	109
4.3.3. Pembinaan Mental Aparat Pelaksana	110
4.3.4. Penegakan Hukum (<i>law enforcement</i>).....	110

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan	113
5.2 Saran- Saran	115

DAFTAR PUSTAKA	118
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 4.1.	79
Tabel 4.2.	80
Tabel 4.3.	82

BAB I PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Hukum Tanah Nasional kita dalam pelaksanaannya selama ini, disamping terbukti mampu memberi dukungan pada kegiatan pembangunan disegala bidang yang memerlukan penguasaan dan penggunaan tanah, juga menunjukkan kelemahan dalam rumusan isi dan kelengkapan pengaturannya. Kelemahan tersebut selama era orde baru, yang menyelenggarakan pembangunan yang berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan, pada kenyataannya memberikan peluang pelaksanaan berdasarkan tafsiran yang menyimpang dari asas dan tujuan ketentuan yang bersangkutan, dengan segala akibatnya yang kita rasakan dewasa ini.¹

Pelaksanaan Hukum Tanah Nasional selama orde baru sering kali dirasakan tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa diperlakukan tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan ataupun yang berdalih untuk pembangunan.

¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002, hal. i

Padahal Hukum Tanah Nasional jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.²

Sebagai perwujudan sifat negara hukum yang berasaskan Pancasila, Khususnya Sila kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Hukum Tanah Nasional jelas melindungi hak-hak asasi manusia, sebagaimana yang tertuang dalam TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (untuk selanjutnya disebut: TAP MPR RI No. IX/ MPR / 2001) menyatakan, bahwa "sumber daya agraria/ sumber daya alam meliputi bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri, oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur".

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan

² *Ibid.* hal. 9

merata. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur, agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, terutama golongan petani, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan.

Pada umumnya tanah dapat diperjual belikan, dalam pandangan orang Indonesia, yang belum mendapatkan pengaruh pemikiran dunia barat, tanah bukan komoditi perdagangan, sebagai yang tampak dari sikap dan perbuatan sementara para pengusaha kita dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukan obyek investasi, lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi, tetapi akhir-akhir ini mengalami pergeseran tanah menjadi obyek investasi dan spekulasi.

Ketentuan di bidang landreform yang menetapkan pembatasan penguasaan tanah, demi pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan kenyataan tidak ada yang memperhatikan, termasuk pihak penguasa, hingga mengakibatkan penguasaan tanah oleh perorangan yang jauh melampaui batas maksimum yang ditetapkan dan akhirnya membawa dampak pada masalah penelantaran tanah.

Pada sisi lain pemerintah dengan tujuan melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum dan peningkatan pendapatan negara dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakatnya, membutuhkan tanah sebagai salah satu modal utamanya. Salah satu kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah bidang industri pariwisata. Pembangunan dibidang industri pariwisata ini tidak bisa terlaksana dan terhambat apabila tidak didukung penyediaan tanah sebagai sarana utamanya.

Sebagai salah satu faktor produksi tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hidup dan kehidupan manusia. Hal demikian dapat dimaklumi bahwa manusia akan senantiasa memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhan pangan, pemukiman dan nantinya untuk pemakaman.

Sudah barang tentu, dalam kenyataannya tidak semua dapat terpenuhi kebutuhan tanahnya. Hal demikian diakibatkan adanya antinomi bahwa disatu sisi penyediaan tanah relatif tetap, namun disisi lain permintaan akan tanah senantiasa bertambah karena peningkatan laju pertumbuhan penduduk.

Dalam rangka pembangunan industri pariwisata di Nusa Tenggara Barat, Pemerintah daerah Nusa Tenggara Barat sudah mengeluarkan berbagai produk peraturan daerah, yang dimulai dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 113 Tahun 1984 tentang penunjukan

lokasi dan pengaturan penggunaan tanah untuk pengembangan pariwisata di Nusa Tenggara Barat, diikuti dengan keluarnya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 9 Tahun 1989 tentang pembangunan kawasan wisata di daerah Nusa Tenggara Barat, Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 20 Tahun 1989 tentang Pedoman Pembangunan Kawasan Wisata di daerah Nusa Tenggara Barat, Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 7 Tahun 1990 Usaha Kawasan Wisata.

Di daerah Nusa Tenggara Barat terdapat 17 (tujuh belas) daerah kawasan wisata dan di Pulau Lombok sendiri terdapat 7 (tujuh) kawasan wisata, 2 (dua) diantaranya terletak di Kabupaten Lombok Tengah, *pertama*; kawasan pariwisata Kuta, Seger, Aan, dan sekitarnya, *kedua*; kawasan pariwisata Selong belanak dan sekitarnya.

Selanjutnya dengan maksud agar pembangunan dan pengembangan kawasan tersebut terkoordinir dan terarah dengan baik maka Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat pada tanggal 9 Februari 1989 mengadakan perjanjian pendahuluan dengan PT. Rajawali Wira Bakti Utama (sekarang PT. Rajawali Corp.) untuk membentuk sebuah perusahaan kawasan pariwisata, dalam bentuk perusahaan patungan yang akan bergerak dibidang perencanaan,

pembangunan, dan pematangan lahan kawasan, pemasaran dan pengelolaan kawasan pariwisata³.

Perjanjian pendahuluan ini selanjutnya dituangkan dalam Perjanjian Dasar tanggal 3 Mei 1989 Nomor: 133 Tahun 1989 dengan mendirikan PT. Pengembang Pariwisata Lombok yang lebih dikenal dengan LTDC.

Khusus untuk kawasan industri pariwisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya tersebut, PT. Pengembang Pariwisata Lombok telah melakukan usahanya dengan membebaskan dan mengelola kawasan pariwisata seluas 1.250 (seribu dua ratus lima puluh) hektare. Namun kenyataannya sejak menerima tanda bukti hak Tahun 1995 sampai sekarang masih banyak tanah di kawasan pariwisata tersebut yang terlantar (belum dibangun sarana industri pariwisata) sesuai dengan ijin yang telah diperolehnya sekitar 50 % (lima puluh persen) sampai dengan 60 % (enam puluh persen) dari luas kawasan pariwisata.⁴

Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang ketentuan dasar Agraria telah menentukan dalam Pasal 6 "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", Pasal 10 mewajibkan para pemegang hak atas tanah mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif, Pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk

³ Laporan Panitia Khusus masalah *Pertanahan dan Perusahaan LTDC*, DPRD I Nusa Tenggara Barat, Tanggal 1 Februari 2000.

⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Tengah tanggal 03 Februari 2003.

memelihara, menambah dan menjaga kelestarian tanahnya, Hal ini juga diikuti dengan ketentuan sanksi yaitu pada Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e menentukan bahwa semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ketangan negara apabila tanah tersebut ditelantarkan. Namun di dalam ketentuan UUPA sendiri tidak memberikan batasan yang pasti tentang jangka waktu untuk bisa disebut penelantaran tanah.

Mengingat luasnya tanah yang ditelantarkan, dalam arti belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah Terlantar, kemudian Peraturan Pemerintah ini ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 tentang pemanfaatan tanah-tanah kosong untuk tanaman pangan. Kedua peraturan inipun tak mengatur tentang batas waktu penelantaran hak atas tanah. Akibatnya, produk hukum tersebut tidak bisa ditegakkan sebagaimana mestinya oleh aparat hukum maupun para investor. Tanah-tanah di lokasi industri pariwisata inipun dibiarkan terlantar terus, akhirnya pemerintah daerahpun rugi, yang seharusnya akan bertambah pendapatan asli daerahnya, namun kenyataannya kawasan industri pariwisata tersebut tidak bisa memberikan kontribusi pendapatan daerah dan bagi masyarakat

sekitarnya yang seharusnya meningkat taraf hidupnya karena ada investasi di bidang pariwisata, sekarang tetap miskin.

Baru pada tanggal 13 Februari 2002 Badan Pertanahan Nasional melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 24 Tahun 2002 memberikan kepastian tentang kriteria tanah terlantar dan tata cara indentifikasi tanah-tanah yang diduga ditelantarkan. Namun kenyataan dilapangan tetap belum ada tindakan nyata dari aparat pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Permasalahan yang muncul dengan adanya antinomi bahwa disatu sisi penyediaan tanah relatif tetap, namun disisi lain permintaan akan tanah senantiasa bertambah karena peningkatan laju pertumbuhan penduduk adalah masih adanya bidang-bidang tanah yang keadaanya (*abandoned land*). Jika tidak mendapatkan penanganan dengan penuh perhatian, hal demikian pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan. Jika dicermati lebih lanjut di daerah pedesaan keberadaan tanah terlantar akan mengganggu kelestarian swasembada dibidang pangan. Sedangkan pada daerah perkotaan, keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh (*slums areas*), yang mengurangi estetika perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial (*sosial problems*) misalnya:

meningkatnya kriminalitas, pengangguran baik yang nyata maupun yang terselubung (semu) dan sebagainya yang tidak dikehendaki.

Lebih-lebih disaat krisis disegala bidang kehidupan yang sedang melanda negara Indonesia sejak Juli 1997 sampai sekarang ini membawa akibat yang amat memprihatinkan terbukti dengan naiknya angka pengangguran, inflansi sekitar 200 %, banyaknya penjarahan (*looting*), terhadap asset seseorang, badan hukum maupun negara termasuk tanah.⁵

Persoalan fenomena tanah terlantar sebagaimana tampak dari beberapa hasil penelitian, menunjukkan bahwa ketiadaan kriteria yang jelas, baik mengenai subyek, obyek dan jangka waktu yang secara signifikan menunjukkan suatu tanah disebut sebagai tanah terlantar membawa akibat semakin maraknya kasus pertanahan.⁶

Melihat kenyataan hukum seperti diatas maka jaminan kepastian hukum dalam penertiban dan pendayagunaan tanah memang masih perlu ditingkatkan. Kenyataan-kenyataan yang demikian yang mendorong penulis untuk meneliti lebih jauh dan mendalam guna menemukan faktor-faktor penyebabnya.

⁵ Imam Kuswahyono, *Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai upaya pemberdayaan masyarakat kajian yuridis sosiologis atas Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor: 03 Tahun 1998*, Arena Hukum Nomor: 6 Tahun 2, November 1998, hal. 32

⁶ *Ibid.*, 33

1.2.PERMASALAHAN

Salah satu permasalahan pertanahan yang perlu mendapat perhatian sekarang ini adalah masalah penelantaran tanah oleh para pemegang hak baik perorangan, instansi dan/atau badan hukum tertentu yang mengakibatkan tanah tersebut tidak berfungsi sebagaimana semestinya. Akibat penelantaran tanah ini akan dapat menghambat jalannya pembangunan.

Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang ketentuan Pokok Agraria beserta peraturan pelaksanaannya telah mengatur tentang masalah penelantaran tanah, namun dalam kenyataannya hukum belum bisa dilaksanakan dengan efektif.

Bertolak dari pemikiran diatas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengapa investor dibidang industri pariwisata di Lombok Tengah (perorangan atau badan hukum) cenderung menelantarkan tanah haknya ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan PP Nomor: 36 Tahun 1998 di lokasi industri pariwisata Kuta Lombok Tengah ?
3. Upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah (pusat dan daerah) untuk penegakan hukum tentang penertiban dan pendayagunaan tanah untuk menanggulangi masalah

penelantaran tanah kawasan industri pariwisata Kuta Lombok Tengah ?

1.3.TUJUAN PENELITIAN

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan pasti. Hal ini merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian, juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut.

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai, dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengali, mengungkapkan dan mengkaji kecenderungan investor dibidang industri pariwisata di kabupaten Lombok Tengah menelantarkan tanah haknya,
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan PP Nomor: 36 Tahun 1998 dilokasi industri pariwisata Kuta Lombok Tengah.
3. Ingin mengetahui dan mengkaji tentang upaya-upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memberdayakan Hukum Tanah Nasional berkaitan dengan penelantaran tanah oleh investor dibidang industri pariwisata.

1.4.MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi kepentingan akademis maupun bagi kepentingan praktisi, dalam hal ini pemerintah selaku penentu kebijakan dan pelaksana aturan hukum serta para investor yang menanamkan modalnya.

1. Kegunaan secara teoritis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang permasalahan penelantaran tanah oleh para investor yang menanamkan modalnya di bidang kepariwisataan dan faktor-faktor penyebab ketidak berdayaan hukum dalam menertibkan dan mendayagunakan tanah terlantar.
2. Kegunaan secara praktis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya guna mengatasi permasalahan penelantaran tanah dan upaya penegakan hukum tanah nasional tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, serta mencari solusi yang baik untuk mengatasi Permasalahan tersebut. Bagi pihak investor dapat dijadikan masukan agar para investor yang menelantarkan tanah tersebut berupaya mencari solusi yang terbaik agar tanah-tanah haknya itu dapat diberdayakan sehingga dapat bermanfaat baik bagi pihak investor maupun bagi masyarakat, setempat.

1.5.SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Hasil penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisannya sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang: Latar belakang permasalahan, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, serta sistematika penulisan tesis.

Bab II Tinjauan pustaka yang berisi uraian tentang prinsip penguasaan dan penggunaan hak atas tanah, konsepsi-konsepsi hukum tentang hak atas tanah, jenis-jenis yang diberikan kepada subyek hak, jangka waktunya dan akibat-akibatnya jika suatu hak atas tanah ditelantarkan. Dalam bab ini juga akan dibicarakan tentang konsepsi tentang perolehan hak atas tanah oleh investor baik investor perorangan maupun yang berbadan hukum.

Bab III Metode penelitian, yang diuraikan tentang metode pendekatan, spesifikasi penelitian, lokasi penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, instrumen penelitian, teknik pengecekan keabsahan data, serta teknik analisis data.

Bab IV Hasil penelitian dan Pembahasan dalam bab ini akan diuraikan tentang Gambaran umum mengenai lokasi pengembangan industri pariwisata di kabupaten Lombok Tengah, kebijakan-kebijakan

pemerintah dalam penggunaan tanah untuk pengembangan industri pariwisata, implementasi dari kebijakan tersebut, dalam hal ini akan diuraikan pula tentang kondisi pemanfaatan tanah tersebut, dalam hal ini akan diuraikan pula tentang kondisi pemanfaatan tanah oleh investor di kawasan industri pariwisata dan kecenderungannya, upaya-upaya penegakan hukum agraria dalam masalah penelantaran tanah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Bab V berisikan kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan disertakan pula saran-saran sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penguasaan dan Penggunaan Tanah Dalam Hukum Tanah Indonesia

2.1.1. Pengertian Penguasaan dan Menguasai

Pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.⁷

Penguasaan yuridis harus dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki tersebut. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Misalnya kalau tanah tersebut disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2000, hal.23

menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

Dalam hukum tanah Indonesia dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaan secara fisik tetap berada pada pemilik tanah tersebut.

Pengertian penguasaan dan menguasai diatas dipakai dalam aspek perdata. Dalam UUD 1945 dan UUPA pengertian dikuasai dan menguasai dipakai dalam aspek publik seperti rumusan Pasal 2 UUPA.

2.1.2. Pengertian hak penguasaan atas tanah

Hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas/kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dihaki. Apa yang boleh, wajib ataupun dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan hak penguasaan atas tanah yang satu dengan yang lain.

Ada yang merupakan hubungan perdata, misalnya Hak Milik atas tanah (Pasal 20 UUPA). Ada yang merupakan hubungan hukum publik, misalnya lembaga Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA).

Berdasarkan konsepsi yang bersumber utama pada hukum adat, dan dilengkapi lembaga-lembaga hukum dari sumber lain sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tetap disusun dalam tata susunan berjenjang sebagai berikut:⁸

- a. Hak bangsa, yang merupakan hak penguasaan tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama;
- b. Hak menguasai dari negara, merupakan hak penguasaan atas tanah sebagai penugasan pelaksanaan hak bangsa yang merupakan hak publik (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945) .

Hak menguasai dari negara berupa kegiatan:⁹

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa,
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁸ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002, hal. 40-41

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan..., Op., Cit.*, hal. 229-230

Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan interpretasi otentik mengenai hak menguasai negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut.

- c. Hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, yang merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat tertentu (Pasal 3 UUPA).
- d. Hak-hak perorangan yang memberikan kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu, berupa:
 - 1. Hak-hak atas tanah, berupa hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak memungut Hasil Hutan, Hal-hal lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA;
 - 2. Hak atas tanah wakaf, yang merupakan hak penguasaan atas sebidang tanah tertentu bekas hak milik, yang oleh pemiliknya dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau untuk kepentingan umum lainnya (PP 28 Tahun 1977).
- e. Hak Tanggungan sebagai satu-satunya hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, merupakan hak penguasaan atas tanah yang memberikan kewenangan kepada kreditor tertentu untuk dijual lelang atas sebidang tanah tertentu yang dijadikan

jaminan suatu piutang (Undang-Undang Nomor: 4 Tahun 1996).¹⁰

2.1.3. Sistematika Pengaturan Hak-hak atas Tanah

Dengan pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkret, ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang khas dan masuk akal.¹¹

Dikatakan khas, karena hanya dijumpai dalam hukum tanah dan tidak dijumpai dalam cabang-cabang hukum yang lain. Dikatakan masuk akal karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya.

1. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum:
 - a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
 - b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 - c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya;

¹⁰ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional.....*, Op. Cit., hal. 42

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan.....*, Op. Cit., hal. 26

2. Ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum konkret:
 - a. mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan yang dimaksudkan dalam 1a diatas;
 - b. mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
 - c. mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
 - d. mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
 - e. mengatur mengenai pembuktiannya.

Dengan menggunakan sistematika diatas ketentuan-ketentuan hukum tanah bukan saja dapat diadakan, disusun dan dipelajari secara teratur, tetapi juga akan dengan mudah diketahui ketentuan-ketentuan apa yang termasuk hukum tanah dan apa yang bukan.

Hanya ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hal-hal yang disebutkan diatas dan yang termasuk dalam sistematika diatas saja yang merupakan ketentuan-ketentuan hukum tanah. Penentuan batas dengan bidang hukum yang lain itu mempunyai juga manfaat praktis, karena sejak mulai berlakunya UUPA hukum tanah Indonesia sudah diunivikasikan, sedang hukum privat, terutama hukum perdata masih dualistik.

2.1.4. Fungsi Sosial Hak-Hak Atas Tanah

Bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, 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. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Sebagaimana halnya dalam konsepsi hukum adat penguasaan tanah itu mengandung amanat untuk di usahakan dan dimanfaatkan. Membiarkan tanah tersebut dalam keadaan tidak diusahakan berarti menyalahi aturan itu. Pasal 27, 34 dan 40, tanah tidak boleh ditelantarkan.

Maka juga menurut konsepsi hukum tanah nasional hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya. Juga menurut konsepsi ini hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama (yaitu hak bangsa), dan mengandung unsur kemasyarakatan.

Untuk menghindari adanya penelantaran tanah maka perlu adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah yang dimaksud Pasal 14. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi sosialnya. Kepentingan umum harus diutamakan dari kepentingan pribadi, sesuai dengan asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya kehidupan bersama dalam bermasyarakat.

2.2. Arah Kebijakan Pembaharuan Hukum Agraria Nasional

Sumber daya agraria/ sumber daya alam meliputi bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri, oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi

mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Maka sekarang diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa dilakukan optimal, adil dan berkelanjutan dan ramah lingkungan. Ketetapan MPR RI nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, proses ini dilaksanakan dengan prinsip-prinsip:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia,
3. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia indonesia;
5. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatannya dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara berkelanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keaneka ragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa

atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Arah kebijakan pembaharuan agraria adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana diatas;
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah (*landrefrom*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggaraan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landrefrom*;
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip diatas;
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangkaian sinkronisasi kebijakan antar sektor yang berdasarkan prinsip-prinsip diatas;
- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumberdaya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggungjawab sosial untuk menggunakan tehnologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumberdaya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk dari sumber daya alam tersebut;
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik pada masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip diatas;
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan;
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Selanjutnya dengan dilandasi Ketetapan MPR RI nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ini pemerintah berusaha untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam

pembukaan Undang-Undang Dasar republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

2.3. Tanah terlantar, Penertiban dan Pendaayagunaannya menurut Hukum Agraria Nasional

2.3.1. Penelantaran Tanah

Salah satu permasalahan pertanahan yang perlu mendapat perhatian adalah terdapatnya bidang-bidang tanah yang keadaanya masih dibiarkan kosong. Jika tidak ditangani dengan penuh perhatian, hak ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingot persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat.

Tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di daerah pedesaan, keberadaan tanah terlantar akan mengganggu kelestarian swasembada di bidang pangan, sedangkan di daerah perkotaan, keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh, yang mengurangi estetika perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki.

Disamping itu keberadaan tanah-tanah terlantar, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan akan mengurangi arti dan peran tanah yang berfungsi sosial. Hal ini menjadi kewajiban masyarakat baik yang perorangan maupun badan hukum yang mempunyai hubungan hukum terhadap tanah, untuk senantiasa memelihara, menambah kesuburan serta mencegah kerusakan, yang bertujuan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat.

2.3.2. Pengaturan Penelantaran Tanah dalam UUPA dan Peraturan pelaksanaannya serta akibat-akibat hukumnya

Akibat hukum dari ditelantarkan tanah sudah diatur di dalam UUPA, ketentuan itu antara lain:

1. Pasal 15 yang menyatakan bahwa memelihara tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah;
2. Pasal 27 yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanah tersebut ditelantarkan dan tanah tersebut jatuh kepada negara;
3. Pasal 34 yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan;
4. Pasal 40 yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Menurut ketentuan-ketentuan tersebut apabila tanah ditelantarkan maka hak atas tanah itu hapus demi hukum, dalam kriteria yang akan dijadikan ukuran bahwa sebidang tanah disebut sebagai tanah terlantar belum ditentukan secara tegas. Dalam penjelasan Pasal 27 UUPA tersebut hanya disebutkan bahwa: "tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari haknya" tidak adanya kriteria yang jelas mengenai

tanah terlantar menyebabkan ketentuan hukum mengenai tanah terlantar tidak dapat diterapkan dengan baik.

Dari keadaan itu dipandang perlu untuk mengadakan ketentuan-ketentuan yang menetapkan kriteria yang jelas mengenai tanah terlantar dan bagaimana melakukan penilaian sehingga ketentuan didalam UUPA tersebut dapat diterapkan serta, tindakan-tindakan yang dapat dikenakan terhadap hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu. Maka dengan di terbitkan PP Nomor: 36 Tahun 1998 diharapkan bisa menjawab semua hal tersebut.

Mengingat sebab-sebab ditelantarkannya tanah bermacam-macam dan tidak selalu dapat dipersalahkan kepada pemegang hak, sedangkan keadaan dan kemampuan para pemegang hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu juga bermacam-macam, maka pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini memuat hal-hal sebagai berikut:

1. bahwa untuk pemegang hak yang tidak dapat menggunakan tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi (golongan ekonomi lemah) tanahnya tidak akan dinyatakan sebagai tanah terlantar, melainkan akan dibantu untuk mendayagunakan tanah itu;
2. bahwa untuk ketegasan mengenai kapan sebidang tanah menjadi tanah terlantar, maka diperlukan pernyataan tertulis dari menteri atau atas nama menteri bahwa sebidang tanah telah ditelantarkan;

3. bahwa kepada pemegang hak atau pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk menghindarkan tanahnya dinyatakan telantar.

Adapun pengertian tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak dasar atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria tanah terlantar menurut PP. 36 Tahun 1998 adalah:

1. Tanah (Hak milik, HGU, HGB atau Hak Pakai) tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik (Pasal 3);
2. Tanah (Hak Milik, HGB atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah) tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukkan menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah tersebut (Pasal 4);
3. Tanah (HGU) tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya dan tanah tersebut tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 5);
4. Tanah (HGB atau Hak Pakai) tersebut, yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka penggunaannya tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang (Pasal 6);

5. Tanah (Hak Pengelolaan) kewenangan hak menguasai dari negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan sesuai dengan tujuan pemberian pelimpahan tersebut (Pasal 7);
6. Tanah (yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah) tersebut tidak dimohonkan haknya atau tidak dipelihara dengan baik (Pasal 8).

Masalah penelantaran tanah merupakan masalah yang sangat krusial yang akan membawa dampak yang kurang menguntungkan bagi kegiatan pembangunan nasional. Dengan dasar pemikiran tersebut maka masalah penelantaran tanah tersebut harus segera ditangani secara komprehensif.

Suatu tanah yang diduga ditelantarkan akan dilakukan identifikasi (kegiatan pemantauan, pendataan, dan evaluasi) dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah tersebut. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota baik secara kedinasan maupun berdasarkan perintah dari Menteri/Kepala BPN atau Kakanwil BPN Propinsi atau laporan dari instansi pemerintah lain atau masyarakat.

Langkah identifikasi ini menurut Kep. Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 Pasal 4, dimulai dengan tahapan perencanaan identifikasi yang meliputi kegiatan:

- a. Pengumpulan data dan peta di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan dinas Instansi terkait serta dari pemegang hak, atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah;
- b. Penetapan lokasi prioritas untuk identifikasi;
- c. Penyusunan rencana kerja identifikasi;
- d. Penyiapan bahan materi serta tenaga, termasuk administrasi untuk pelaksanaan identifikasi;
- e. Pemberitahuan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah untuk pelaksanaan identifikasi.

Kegiatan pelaksanaan identifikasi menurut Kep. Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 Pasal 5, meliputi kegiatan pengumpulan data dan pengecekan lapangan mengenai:

- i. Nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah mempunyai dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan;
- ii. Letak, luas, status, hak dan keadaan fisik tanah yang termasuk ada tidaknya garapan atau okupasi liar oleh masyarakat, ada tidaknya indikasi kerusakan tanah dan penelantaran tanah;
- iii. Data atau keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlanjar antara lain data penggunaan tanah, ketaatan melaksanakan hak dan kewajiban sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan pemberian hak atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah, pemasangan patok-patok tanda batas dan khusus terhadap Hak Pengelolaan tidak dilaksanakan atas kewenangan yang diberikannya;

- iv. Jumlah bidang dan luas tanah-tanah yang sudah dimiliki selain yang sudah diidentifikasi;
- v. Permasalahan serta upaya penyelesaiannya.

Untuk kegiatan pengolahan data identifikasi dilaksanakan dengan berpedoman pada kriteria tanah terlantar yang ditentukan dalam BAB III PP Nomor: 36 Tahun 1998 Pasal 3 sampai Pasal 8, yakni dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuannya. Kriteria ini dipergunakan dalam mengolah data identifikasi yang disesuaikan dengan penggunaan tanah saat ini, kesesuaian dengan Tata Ruang Wilayah, kesesuaian dengan *Site plan proposal* dalam permohonan hak atas tanahnya, peruntukan tanah dalam pemberian haknya, atau dasar penguasaan tanah, hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah.

Setelah selesai tahapan pengolahan data harus dilanjutkan pada tahapan pelaporan hasil pengolahan data identifikasi yang berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak kepada Panitia Penilai Kabupaten/Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Jangka waktu minimal untuk bisa dilakukan identifikasi menurut Pasal 8 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 ditetapkan sebagai berikut:

- a. Hak Milik selama 5 (lima) Tahun;
- b. HGU selama 5 (lima) Tahun;
- c. HGB, selama 3 (tiga) Tahun;
- d. Hak Pakai selama 3 (tiga) Tahun;
- e. Hak Pengelolaan selama 5 (lima) Tahun,

Sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan.

Untuk penguasaan atas tanah oleh perusahaan berdasarkan:

1. Izin lokasi/SIPPT, 1 (satu) Tahun sejak surat keputusan perpanjangan yang terakhir;
2. Pencadangan tanah/SP3L dan rekomendasi Bupati/Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.

Setelah ada laporan identifikasi tanah terlantar dari petugas identifikasi maka dibentuklah Panitia Penilai, dengan susunan sebagai berikut:

Ketua : Kepala Kantor Pertanahan
Kabupaten/ Kota

- Wakil Ketua : Pejabat Pemerintahan Daerah pada Dinas/instansi yang membidangi Pemerintahan/tata praja,
- Sekretaris I : Kepala Seksi Penatagunaan Tanah
- Sekretaris II : Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah
- Anggota tetap : 1. Kepala Dinas/Instansi yang bertanggung jawab di bidang perencanaan pembangunan Daerah;
2. Kepala Dinas/Instansi yang bertanggung jawab dibidang Pekerjaan umum;
3. Kepala Dinas/Instansi bertanggung jawab di bidang Pendapatan daerah;
4. Kepala Seksi Hak-hak Atas Tanah;
5. Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah;
6. Anggota tidak tetap : Kepala Dinas/ Instansi terkait sesuai dengan peruntukan tanahnya.

Panitia ini ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Dalam melakukan penilaian terhadap laporan identifikasi, Panitia Penilai Kabupaten/Kota menyusun alternatif (Kep. Kepala BPN No. 24 Tahun 2002 Pasal 11):

- a. Saran tindak terhadap pemanfaatan tanah oleh pemegang Hak atas Tanah;
- b. Langkah-langkah penanganan pendayagunaan tanah dengan melibatkan instansi terkait.

Hasil penilaian ini disampaikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota kepada Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) propinsi dengan tembusan Bupati/Walikota.

Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi akan mengevaluasi dan mengkaji usul saran tindak dan langkah penanganan yang perlu diambil dan menetapkan tindakan dan langkah penanganan dalam penertiban dan pendayagunaan tanah. Tindakan dan langkah tersebut bisa berupa:

- a. Rekomendasi:
 - a.1. Diberikan bagi pemegang hak yang telah mengusahakan seluas 50 % (limapuluh persen) dari luas tanah yang dikuasai;
 - a.2. Terdapat beberapa syarat atau kewajiban pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah yang belum dipenuhi atau belum dilaksanakan.

Rekomendasi sebagaimana diatas merupakan langkah-langkah yang perlu dilakukan agar memanfaatkan sisa tanah yang dikuasainya dalam jangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya penetapan rekomendasi dimaksud oleh Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah.

b. Pembinaan:

- b.1. Diberikan kepada pemegang hak atas tanah perseorangan yang tidak mampu dari segi ekonomi;
- b.2. Diberikan kepada pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak melakukan usaha pemeliharaan tanah;
- b.3. Diberikan kepada Pemegang Haka Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak mempergunakan tanah sesuai dengan Tata Ruang wilayah.

Pembinaan sebagaimana tersebut diatas ini dapat berupa:

- i. Pembinaan teknis penggunaan tanah dari instansi terkait;
- ii. Pembinaan teknis konservasi tanah dan lingkungan hidup dari instansi yang terkait;
- iii. Fasilitas bantuan permodalan atau kerjasama pemanfaatan tanah dengan pihak-pihak yang terkait.

c. Peringatan diberikan jika:

- c.1. Rekomendasi dan pembinaan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 15 dan Pasal 16 Keputusan Kepala BPN Nomor: 24 Tahun 2002 tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan;
- c.2. Pemegang Hak Atas Tanah baru mengusahakan tanah dibawah atau sama dengan 50 % (lima puluh persen) dari luas keseluruhan tanah yang dikuasainya;
- c.3. Tidak memenuhi syarat atau kewajiban pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah.

Peringatan tersebut berupa teguran kepada pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang menguasai tanah untuk melaksanakan tindakan atau langkah penanganan sebagaimana disebut dalam rekomendasi atau pembinaan atau kewajiban yang tercantum dalam pemberian hak atas tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah.

Setelah menerima peringatan tersebut pemegang Hak Atas Tanah harus membuat rencana kerja dalam rangka melaksanakan rekomendasi, pembinaan dan peringatan sebagai wujud upaya penertiban dan pendayagunaan tanahnya yang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

Apabila dalam tenggang waktu 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya surat peringatan, tidak melakukan langkah-langkah sesuai dengan rencana kerja yang telah dibuatnya maka Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi atas usulan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengeluarkan peringatan yang kedua dengan tenggang waktu yang sama.

Begitu juga bila peringatan kedua tidak diindahkan oleh pemegang Hak Atas Tanah maka Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi atas usulan Kepala kantor Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota mengeluarkan peringatan yang ketiga dengan tenggang waktu yang sama.

Setelah peringatan ketiga disampaikan dan jangka waktu sudah habis maka Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) agar tanah yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar. Usulan ini bisa mengenai seluruh dan atau sebagian yang menjadi obyek penertiban dan pendayagunaan tanah sesuai dengan hasil identifikasi disertai dengan alternatif usulan langkah penanganannya.

Usulan yang disampaikan oleh Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi ini dengan memperhatikan:

1. Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah;
2. Aspirasi masyarakat sekitar lokasi tanah;

3. Program pembangunan daerah;
4. Kebutuhan dan kepentingan pemerintah Kabupaten/Kota.

Usulan ini ditembuskan kepada Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan tanah, Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan instansi yang terkait.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota harus melakukan pemantauan semua langkah-langkah penertiban dan pemberdayaan serta melaporkan hasil pantauannya tersebut kepada Kakanwil Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi dengan tembusan kepada Bupati/Walikota.

Sebelum mengeluarkan penetapan tanah obyek penertiban dan pemberdayaan tersebut sebagai tanah terlantar, Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) memberikan kesempatan kepada pemegang hak atas tanah atau yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut untuk menjual lelang tanah tersebut dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Bila kesempatan ini tidak dipakai oleh pemegang hak atas tanah atau yang memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut maka tanah tersebut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) langsung ditetapkan sebagai tanah terlantar dan langsung dikuasai oleh negara.

Pengaturan pendayagunaan tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar tersebut dapat berupa:

- a. Kemitraan;
- b. Redistribusi tanah;
- c. Konsolidasi tanah;
- d. Pemberian hak atas tanah kepada pihak lain.

Terhadap obyek penelantaran tanah yang pengaturannya melalui proses redistribusi tanah, konsolidasi tanah, dan pemberian hak pada pihak lain, kepada bekas pemegang hak atas tanah dan atau yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis.

2.4. Fungsi Hukum dan Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem

2.4.1. Fungsi Hukum dalam Masyarakat

Sudah fitrah manusia dalam kehidupan sehari-hari tidak hanya ingin memenuhi kebutuhan material dan kebutuhan biologis saja, akan tetapi juga kebutuhan akan keamanan dan ketertiban dalam hidup bermasyarakat.

Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Mereka mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandang masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satu pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai prespektif yang berbeda-beda, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengatakan ada beberapa pengertian hukum yang diberikan oleh masyarakat , yaitu:¹²

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu hukum dan Tata Hukum*, Bandung, Alumni, 1982 , hal. 12

- c. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perilaku yang pantas atau diharapkan;
- d. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*);
- f. Hukum sebagai keputusan penguasa yakni hasil proses deskresi;
- g. Hukum sebagai proses pemerintahan yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan;

Walaupun hukum diartikan bermacam-macam, paling tidak dalam mempelajari hukum ada 3 (tiga) konsep hukum yang digunakan, yaitu :¹³

1. Hukum sebagai ide-ide, nilai moral dan keadilan;
2. Hukum sebagai norma, kaedah, peraturan-peraturan, perundang-undangan yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu sebagai produk dari kekuasaan negara tertentu yang berdaulat;
3. Hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat yang terbentuk dari pola tingkah laku yang melembaga.

Berbedanya cara pandang mengenai hukum berimplikasi pada metode yang akan digunakan dalam proses penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, maka metode yang digunakan bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus

¹³ Ronny Hanititjo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang, CV. Agung, 1989, hal. 1

mewujudkan nilai-nilai tertentu. Apabila hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri terlepas dari kaitan-kaitannya dari hal-hal diluar peraturan tersebut. Cara pandang ini akan menggunakan metode normatif analitis. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah sosiologis. Metode ini akan mengaitkan hukum kepada usaha-usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Oleh karena itu metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatannya mengenai efektifitas dari hukum. Untuk memperoleh pemahaman secara lengkap mengenai hukum, maka harus dilihat baik dari sisi normatif (*law in book*) maupun dari sisi sosiologis (*law in action*).

Pada masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia, perubahan dibidang hukum akan mempengaruhi terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum disatu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar lebih baik, dan dilain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta

mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi dimasa lalu¹⁴.

Didalam masyarakat yang sedang dalam masa peralihan seperti Indonesia ini, tentunya nilai-nilai yang ada mengalami proses perubahan pula. Dengan demikian didalam masyarakat yang ada mengalami proses perubahan pula. Dengan demikian didalam masyarakat yang sedang melaksanakan pembangunan, Proses perubahan tidak hanya mengenai hal-hal yang bersifat fisik, tetapi juga nilai-nilai yang dianut selalu berkaitan dengan sikap dan sifat dari orang-orang terlibat didalam masyarakat yang sedang membangun.

Mochtar Kusumaatmadja yang diilhami oleh Roscou Pound dengan teori yang dikenal dengan *law as a tool of social engineering* memperkenalkan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia. Di Indonesia fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga

¹⁴ Supriadi dalam Lili Rasyidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1994, hal. 75.

masyarakat ke tujuan yang dihendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut diatas seyogyanya dilakukan disamping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.¹⁵

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.

Akan tetapi dalam beberapa kenyataan peraturan atau kebijakan hukum yang dibuat oleh pemerintah tidak berjalan sesuai dengan keinginan dan tujuan yang ingin dicapai. Kenyataan yang demikian disebabkan karena hukum tidak akan dapat berjalan atau berfungsi dengan sendirinya tanpa ditunjang oleh kondisi sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat.

¹⁵ Mochtar Kusumaatmaja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976, hal.9

Persoalan yang menyangkut mengenai berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu :¹⁶

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (Logemann).
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif, artinya dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan), atau karena kaidah tadi berlaku diterima dan diakui oleh masyarakat (teori pengakuan).
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Selanjutnya dikatakan pula bahwa berfungsinya hukum melibatkan beberapa faktor, yaitu :¹⁷

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan.
2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan. Dan yang paling penting, adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum.

¹⁶ Soerjono Soekamto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press. 1983, hal.13.

¹⁷ *ibid*, hal 14-18

3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas di sini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

Sehubungan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat, Friedman mengatakan bahwa dalam melihat hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi kulturnya. Friedman menjelaskan bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam kaitan dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain. Komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk "norma hukum" baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan kultur (*culture*) budaya hukum yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Budaya hukum (*legal culture*) ada dua macam, yaitu : budaya hukum

(*legal culture*) internal, yakni budaya hukum dari lawyers dan hakim, dan budaya hukum (*legal culture*) eksternal, yakni budaya hukum penduduk atau masyarakat setempat.¹⁸

2.4.2. Penegakan Hukum Dalam Perspektif Pendekatan Sistem

Untuk memperoleh kesamaan persepsi maka pembahasan pada bagian ini dimulai dari pengertian sistem. Istilah sistem paling sering digunakan untuk menunjuk pengertian metode atau cara dan sesuatu himpunan unsur atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain menjadi satu kesatuan yang utuh. Sebenarnya penggunaannya lebih dari itu, tetapi kurang dikenal. Sebagai suatu himpunan sistem pun didefinisikan bermacam-macam.

Salah satu definisi yang sederhana dari sistem ialah definisi yang mengartikan sistem merupakan suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau utuh. Definisi lain yang menunjukkan adanya tujuan suatu sistem, yang menyatakan suatu sistem itu merupakan himpunan komponen, atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai suatu tujuan.¹⁹

¹⁸ Teubner Gunther (Edited by), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986, hal, 17

¹⁹ Johnson. *Et al.*, dalam Tatang M. Amirin, *Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal.20

Dari definisi-definisi sistem di atas, maka unsur-unsur dari sistem adalah:

1. Himpunan bagian-bagian;
2. Bagian-bagian itu saling berkaitan;
3. Masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama satu sama lain saling mendukung;
4. Semuanya ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan sistem;
5. Terjadi di dalam lingkungan yang rumit atau kompleks.

Dengan demikian secara eksplisit maupun implisit ciri-ciri umum suatu sistem ialah: bertujuan, punya batas, terbuka, tersusun dari sub-sub sistem, ada saling keterkaitan dan saling tergantung, merupakan satu kesatuan yang utuh, melakukan kegiatan transformasi, ada mekanisme kontrol, dan memiliki kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.²⁰

Mekanisme kontrol itu juga berupa keluaran suatu sistem untuk mengontrol keluaran yang diharapkan (tujuan akhir), jika ternyata hasilnya tidak sesuai, maka masukan dan prosesnya harus disempurnakan (*feedback*).

Umpan balik (*feedback*) bagi sistem bukan saja peninjauan kembali kegiatan pemrosesannya, tetapi dapat juga membuat sistem itu meninjau kembali dan mengubah

²⁰ *Ibid.*, hal. 21

tolok ukur target sasaran. Jadi informasi balikkan digunakan oleh sistem atau komponen pada saat terjadi perubahan-perubahan baik didalam sistem sendiri maupun dilingkungannya.

Karena sistem itu terbuka dan berada di lingkungan yang kompleks dan selalu berubah dan menyesuaikan diri untuk mengadakan keseimbangan (*dynamic equilibrium*). Dalam keadaan seperti istilah berlaku konsep umpan balik (*feedback*) dan adaptasi ini berjalan didalam mekanisme kontrol.

Penggunaan pendekatan sistem pada analisis hukum termasuk penegakannya akan sangat membantu, karena menempatkan konsep penegakan hukum sebagai suatu sistem akan mempermudah analisis.

Konsep dari sistem penegakan hukum mengandung makna adanya komponen-komponen atau subsistem yang merupakan bagian dari sistem penegakan hukum, dimana komponen-komponen itu mewujudkan sinergi dalam rangka mencapai tujuan dari sistem penegakan hukum.

Analisis terhadap komponen-komponen dari sistem ini merupakan hal yang amat berguna, terutama dalam hal memberikan kemungkinan untuk menggambarkan dan

membedakan antara benda-benda, masalah-masalah (*konflik*), atau peristiwa-peristiwa yang berlainan dan untuk menetapkan batas-batas kelilingnya atau menyendirikannya (memilainya) guna kepentingan analisis dan untuk mempermudah masalah.

Pada kalangan hukum sendiri perspektif hukum sebagai suatu sistem ada dua pandangan. Pertama kalangan yuris atau normatif yang berpandangan bahwa sistem hukum itu berkaitan dengan masalah aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum yang berlaku pada suatu masyarakat tertentu dalam suatu hubungan yang berkaitan. Istilah sistem hukum yang dimaksud itu berkenaan dengan suatu keseluruhan yang terbatas, misalnya sistem hukum perdata.²¹

Berikut ialah hukum sebagai suatu sistem dalam perspektif sosiologi hukum. Kalangan hukum yang beraliran sosiologi tentu mempunyai cara pandang yang berbeda dalam menetapkan arti suatu sistem hukum. Aliran ini dengan berpijak pada basis sosial dari hukum akan menganalisis (menguraikan unsur-unsur) apa saja yang termasuk dalam suatu sistem hukum. Contoh yang dapat diangkat ialah teori dari Kees Schuyt yang menegaskan bahwa sebuah sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang memiliki kemandirian

²¹ J.J.H. Bruggink, *Recht Reflecties, Grondbegrippen uit de rechttheorie*, alih bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 136

tertentu (memiliki identitas dengan batas-batas yang relatif jelas), yang saling berkaitan dan masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut. Unsur-unsur tersebut meliputi:²²

1. Unsur idiil, unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang disebut dengan sistem hukum. Bagi para sosiolog hukum masih ada unsur lainnya;
2. Unsur operasional, unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk didalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga;
3. Unsur aktual, unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Apa yang dikemukakan oleh Schuyt diatas kurang lebih sama dengan apa yang dipikirkan oleh Lawrence M. Friedman, sehingga ia menegaskan bahwa untuk kepentingan analisis, maka sistem hukum yang beroperasi dapat di anggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas tiga komponen, yaitu:²³

1. Komponen pertama adalah komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme, komponen ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, seperti pengadilan, badan pembuat undang-undang, konstitusi tertulis, merupakan contoh-

²² *Ibid.*, hal. 140

²³ Lawrence M. Friedman, dalam Esmi Warassih, *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*, (Masalah-masalah Hukum) Semarang, Undip, 1995, hal. 1

contoh mengenai apa yang di maksud dengan komponen struktural dari sitem hukum. Komponen ini memungkinkan memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur;

2. Komponen yang kedua ialah substansi, yaitu hasil sebenarnya yang dikeluarkan oleh sistem hukum. Setiap keputusan yang merupakan produk substansif dari suatu sistem hukum, misalnya keputusan yang dibuat oleh pengadilan, juga setiap putusan yang diundangkan oleh pembuat undang-undang serta setiap ketentuan yang diterapkan oleh badan-badan pemerintah. Yang kesemuanya dipergunakan oleh para penegak hukm dan oleh mereka yang diatur;
3. Komponen yang ketiga dari sistem hukum ialah yang bersifat kultural, komponen mana terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang tentang hukum. Komponen yang dinamakan dengan kultural hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kulturenya lawyer dan *judged's* dan *ekternal legal culture* yang merupakan kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Dengan berpedoman pada pandangan yang tersebut diatas, maka penerapan pendekatan sistem pada penegakan hukum sangat dimungkinkan, karena penegakan hukum sebagai suatu permasalahan dalam masyarakat sekurang-kurangnya akan mengangkat persoalan-persoalan disekitar usaha untuk mengekspresikan citra moral yang terkandung di dalam hukum, usaha manusia yang dengan sengaja dilakukan untuk itu, serta faktor-faktor lain yang dapat mendukung. Memandang penegakan hukum sebagai suatu sistem, maka untuk menunjang keberhasilannya, diperlukan suatu sinergi antara komponen-komponennya (*subsistem*).

Aplikasi pendekatan sistem terhadap penegakan hukum ditegaskan oleh Soerjono Soekanto yang mengatakan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor atau komponen itu ialah:²⁴

1. Faktor hukumnya sendiri, atau peraturan perundang-undangan;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya. Oleh karena itu merupakan esensi dari penegakan hukum, disisi lain yang merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum dalam masyarakat.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa penegakan hukum berarti menempatkan hukum sebagai suatu *solengesetze* pada kehidupan sehari-hari. Pada saat itulah hukum mendapatkan kesempatannya untuk diuji dan diterapkan dalam dunia kenyataan sehari-hari

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hal. 5

terjadilah di sini suatu proses interaksi yang melibatkan empat unsur yaitu:²⁵

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum;
2. Tindakan para penegakan hukum;
3. Struktur penegak hukum;
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan hidup sehari-hari.

Dalam proses interaksi antara unsur-unsur atau komponen-komponen dari sistem penegakan hukum, bukanlah suatu hal yang mustahil apabila berbagai hal bisa terjadi yang dapat dikelompokkan kedalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa ini*, Makalah dalam simposium Penegakan hukum di Den Pasar, 1979, hal. 1

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan *pendekatan yuridis-empiris*. Pendekatan yuridis dipergunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan dibidang penguasaan dan pemanfaatan tanah di kaitkan dengan masalah penelantaran tanah.

Sedangkan pendekatan *empiris* dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai prilaku masyarakat yang mengejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini adalah *deskriptif analitis*. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih. Biasanya, penelitian deskriptif seperti ini menggunakan metode survei.²⁶ Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan.

3.3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Lombok Tengah Propinsi Nusa Tenggara Barat. Lokasi penelitian ditetapkan berdasarkan penentuan lokasi Pembangunan Industri Pariwisata di Kabupaten Lombok Tengah, yaitu di Kawasan wisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya.

²⁶ Altherton & Klemmack dalam Irawan Soehartono, *Metode Penelitian sosial suatu tehnik penelitian bidang Kesejahteraan Sosial lainnya*, Bandung, Remaja Rosda Karya, 1999, hal. 63

3.4. Populasi dan sample

Populasi dalam penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat didalam pengembangan kawasan Industri pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah.

Metode penentuan sampel dalam penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu. Alasan pemilihan teknik ini adalah keterbatasan waktu, tenaga dan biaya sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar jumlahnya dan jauh letaknya.

Adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah investor (LTDC) yang menanamkan modalnya di kawasan industri pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah yang juga merupakan responden. Selain mereka terdapat juga beberapa responden yang lain yaitu: Bupati Lombok Tengah, Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Lombok Tengah, Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Tengah, Kepala Badan Penanaman Modal Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat, pihak LTDC, Camat Kuta, Kepala Desa Kuta, Tokoh Masyarakat Kuta.

3.5. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari perilaku masyarakat. Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.²⁷

Ronny Hanitijo Soemitro membagi jenis dan sumber data atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, UUD 1945, Undang-undang, yurisprudensi dan Traktat dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa: rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah

²⁷ Soeryono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, hal. 12

yang diteliti. Dan bahan hukum tertier berupa bibliografi dan indeks komulatif.

Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari hasil observasi dan wawancara dengan informan, yaitu para investor dibidang pariwisata yang menelantarkan tanahnya, Badan Pertanahan Nasional Propinsi Nusa Tenggara Barat dan Kabupaten Lombok Tengah, Dinas Pariwisata dan para pejabat instansi yang terkait dengan masalah tersebut sebagai informan.

Sedangkan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, yaitu meliputi :

1. Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria
2. Undang-Undang Nomor: 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dirubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 1970;
3. Undang-Undang Nomor: 9 Tahun 1990 Tentang Kepariwisataaan;
4. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
5. Peraturan Pemerintah Nomor: 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
6. Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;

7. Peraturan pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar;
8. Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 1992 Tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha Untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal Asing;
9. Keputusan Presiden Nomor: 55 Tahun 1993 tentang pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10. Peraturan Menteri Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan;
11. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 24 Tahun 2002 tentang Jangka Waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai;
12. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara;
13. Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 13 Tahun 1989 Tentang Penunjukan Lokasi dan Pengaturan Tanah untuk Pembangunan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat.
14. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 9 Tahun 1989 Tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat.
15. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 7 Tahun 1990 Tentang Usaha Kawasan Pariwisata.

16. Keputusan Bupati Lombok Tengah Nomor: 55 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan di Kawasan PT. PPLJLTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*).

Untuk data sekunder yang berupa bahan hukum sekunder; adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan, yaitu: buku-buku ilmiah, hasil-hasil penelitian terdahulu, majalah ilmiah.

1. Buku-buku dan tulisan-tulisan serta hasil penelitian dari para sarjana tentang:
 - a. Hukum Pertanahan yaitu tentang tanah terlantar, pemanfaatan tanah-tanah kosong;
 - b. Hasil-hasil penelitian tentang kebijakan tentang penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan, tanah-tanah terlantar;
 - c. Penegakan hukum.
2. Dokumen-dokumen dari instansi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Dan bahan hukum tertier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3.6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.²⁸

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara :

- a. Wawancara, baik secara terstruktur maupun tak struktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah disediakan peneliti, sedangkan wawancara tak terstruktur yakni wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai dengan jawaban informan dan situasi yang berlangsung.
- b. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap para investor dibidang pariwisata baik yang perorangan maupun yang badan hukum di kawasan industri pariwisata Lombok Tengah.

²⁸ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung, Tarsito, 1992, hal.

3.7. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

Dalam mengecek keabsahan atau validitas data menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi menurut S. Nasution adalah bahwa data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini juga mencegah bahaya-bahaya subyektif.²⁹

Sanafiah Faisal mengatakan triangulasi merupakan salah satu cara menentukan standar kredibilitas data yang diperoleh melalui suatu metode penelitian dan dari suatu sumber juga dapat dicek dengan data yang di peroleh melalui metode lain dan dari sumber lainnya, atau *triangulation*.

Sedangkan triangulasi menurut Lexy J. Moleong adalah teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data itu. Tehnik triangulasi yang paling

²⁹ *ibid*, hal. 10

banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lain.

Triangulasi melalui sumber lain dilakukan dengan cara:³⁰

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara;
2. membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi;
3. membandingkan apa yang dikatakan oleh orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
4. membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan;
5. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Triangulasi dengan metode terdapat dua strategi, yaitu :

1. pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa tehnik pengumpulan data;
2. pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.

³⁰ Patton dalam Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Cet. Ke 11, Bandung, 1999, hal. 179

3.8. Teknik Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.³¹

Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis dengan pendekatan sosiologis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.³² Dari hasil tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

³¹ Soerjono Soekanto, Op. Cit. hal. 12

³² H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, surakarta, 1998, hal. 37.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran umum lokasi penelitian, kondisi ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat di kawasan industri pariwisata Kuta

4.1.1. Keadaan geografis

Propinsi Nusa Tenggara Barat, terletak antara $115,45^{\circ}$ dan $119, 10^{\circ}$ bujur timur, serta berada pada di selatan katulistiwa yaitu 85° dan 95° lintang selatan, untuk Pulau Lombok sendiri terletak antara 8° , 12° dan 9° , 1° lintang selatan dan antara $115^{\circ} 44^{\circ}$ dan $116^{\circ} 40^{\circ}$ bujur timur.

Propinsi Nusa Tenggara Barat ini terdiri dari dua pulau besar yaitu Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa serta ratusan pulau-pulau kecil yang ada di sekitarnya.

Posisi Propinsi Nusa Tenggara Barat, sangatlah strategis bila dilihat dari promosi daerah wisata nasional karena berada diantara segitiga emas daerah tujuan wisata yaitu: Untuk sebelah timur berbatasan dengan Nusa Tenggara Timur dan Pulau Komodo, Untuk sebelah barat berbatasan dengan Pulau Bali, dan sebelah utara berbatasan dengan Tanah Toraja yang berada di Pulau Sulawesi.

Untuk Pulau Lombok sendiri terbagi atas 3 (tiga) kabupaten dan 1 (satu) Kota, antara lain: Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Timur, Kota Mataram dan Kabupaten Lombok tengah.

Luas wilayah Lombok Tengah seluas 1.208,39 km². Luas wilayah ini tersebar dalam 12 (duabelas) Kecamatan, antara lain Kecamatan Praya Barat, Kecamatan Praya Barat daya, Kecamatan Pujut, Kecamatan Praya Timur, Kecamatan Janapria, Kecamatan Kopang, Kecamatan Praya, Kecamatan Praya Tengah, Kecamatan Jonggat, Kecamatan Pringgarata, Kecamatan Batukliang dan Kecamatan Batukliang Utara.

Untuk kawasan industri pariwisata Kuta masuk wilayah Kecamatan Pujut yang berjarak 56 km (limapuluh enam kilometer) dari Ibukota Propinsi Nusa Tenggara Barat Mataram, kuta termasuk desa tua.

4.1.2. Kondisi ekonomi masyarakat di kawasan industri pariwisata Kuta

Hasil observasi dan pengamatan langsung penulis di lapangan menunjukkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat Kabupaten Lombok Tengah yang tinggal dikawasan pariwisata saat-saat sekarang sudah lebih baik di banding dengan

sebelumnya. Mata pencaharian masyarakat di kawasan industri pariwisata di kabupaten Lombok Tengah pada mulanya adalah rata-rata petani dan pelaut. Hasil pencaharian mereka hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Sebenarnya, mereka pernah mengalami masa-masa yang agak menjanjikan, ketika Tahun 1990 Dinas Perikanan Nusa Tenggara Barat (NTB) memperkenalkan rumput laut kepada masyarakat Kuta, dalam waktu singkat 1.500 (seribu lima ratus) petani berbondong-bondong menanam rumput laut dikawasan ini.

Namun, pada saat mereka mulai menuai hasil penanaman rumput laut, pemerintah justru menggusur para petani rumput laut dengan alasan bahwa mereka telah mengotori pantai, yang dikhawatirkan akan mengganggu pengembangan pariwisata di wilayah Kuta.

Industri pariwisata diharapkan menjadi primadona sebagai penghasil dan penyerap tenaga kerja di Nusa Tenggara Barat (NTB). Hal ini untuk mengantisipasi ledakan penduduk dan kejenuhan sektor pertanian didalam mendukung perekonomian daerah.

Di kabupaten Lombok Tengah potensi ketenagakerjaan yang akan terserap pada berbagai sektor perekonomian cukup melimpah termasuk pada bidang pariwisata. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa kualitas serta kuantitas output yang dihasilkan oleh suatu institusi ekonomi bukan hanya ditentukan oleh jumlah tenaga kerja yang dilibatkan akan tetapi lebih ditentukan oleh skill/kemampuan dari setiap tenaga kerja.

4.1.3. Kondisi Sosial masyarakat di kawasan industri pariwisata Kuta

Berdasarkan data yang ada dalam Lombok Tengah dalam angka Tahun 2002, jumlah penduduk Kabupaten Lombok Tengah tercatat 505.670 orang, dengan jenis kelamin 302.200 orang laki-laki dan 203.470 perempuan. Penduduk tersebut bertempat tinggal tersebar pada 12 kecamatan di Kabupaten Lombok Tengah. Mata pencaharian penduduk adalah mayoritas adalah sebagai petani dan buruh tani.³³

³³ Lombok Tengah dalam angka Tahun 2002

4.1.4. Konsep Kebijakan Pengembangan Pariwisata Nusa Tenggara Barat (NTB)

Secara keseluruhan kebijakan pembangunan industri pariwisata di Nusa Tenggara Barat (NTB) pada awalnya dimulai dari sebuah studi perencanaan pengembangan kawasan industri pariwisata yang di danai oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dan *World Tourism Organization* (WTO) pada Tahun 1987. Menurut studi tersebut rencana pengembangan kawasan pariwisata Nusa Tenggara Barat (NTB) diarahkan pada:³⁴

1. Meningkatkan wisatawan luar negeri untuk menambah devisa negara dan pengembangan ekonomi daerah;
2. Meningkatkan wisatawan domestik untuk mendorong redistribusi pendapatan seraya menambah pemahaman tentang budaya dan memberi sumbangan terhadap integrasi sosial budaya dan rasa kesatuan nasional;
3. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan ekonomi dan distribusi keuntungan ekonomi, termasuk kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan industri pariwisata seperti produk kerajinan, pertanian dan industri;
4. Membuka kesempatan kerja baik ditingkat regional Nusa Tenggara Barat (NTB) maupun ditingkat lokal;
5. Meningkatkan pelestarian bentuk-bentuk kebudayaan tradisional dan ekspresi seni dan tempat-tempat yang bernilai sejarah dan budaya;
6. Meningkatkan pelestarian lingkungan alam, terutama sumber daya alam terutama sumber daya lingkungan perairan, pantai, taman laut dan kehidupan laut;

³⁴ Dwi Sudarsono, et.al., *Dari pelestarian Hingga Pembusukan*, Yayasan Koslata NTB, 1999

7. Menyediakan daya tarik, fasilitas dan pelayanan bagi wisatawan baik yang dapat di manfaatkan oleh wisatawan, kegiatan usaha dan masyarakat lokal;
8. Mengembangkan sikap, keahlian teknis dan manajerial agar berperan serta aktif dalam kegiatan pariwisata dan memberikan pelayanan bagi wisatawan serta mempertahankan keramah tamahan penduduk lokal terhadap wisatawan.

Dalam rangka menunjang rencana tersebut Pemerintah daerah Nusa Tenggara Barat sudah mengeluarkan berbagai produk peraturan daerah, yang dimulai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 113 Tahun 1984 tentang penunjukan lokasi dan pengaturan penggunaan tanah untuk pengembangan pariwisata di Nusa Tenggara Barat, diikuti dengan keluarnya surat keputusan Gubernur Nomor 20 Tahun 1989 tentang Pedoman Pembangunan Kawasan Wisata di daerah Nusa Tenggara Barat, Peraturan daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 9 Tahun 1989 tentang pembangunan kawasan wisata di daerah Nusa Tenggara Barat yang terdiri dari 9 (sembilan) daerah kawasan wisata di Lombok, dan 2 (dua) diantaranya ada di Lombok Tengah yaitu Kawasan wisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya serta Kawasan Selong Belanak dan sekitarnya. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 2 Tahun 1989 tentang Penetapan 15 (lima belas) kawasan Wisata di Nusa Tenggara

Barat, Peraturan Daerah Nomor : 7 Tahun 1990 tentang usaha Kawasan Wisata.

4.1.4.1. Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri Pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah

Pada Tahun 1987 rencana induk pengembangan pariwisata pulau Lombok (*tourism structur of Lombok*) telah disusun dengan penelitian, analisis, dan perencanaan WTO yang didanai dengan APBN dan UNDP. Dalam rencana induk tersebut di rekomendasikan beberapa kawasan pengembangan pariwisata Lombok Barat dan Lombok Tengah untuk kawasan pariwisata pantai Kuta.

Dengan dasar rekomendasi tersebut Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Barat pada tanggal 9 Februari 1989 mengadakan perjanjian pendahuluan dengan PT. Rajawali Wirabhakti Utama (sekarang PT. Rajawali Corp) untuk mendirikan sebuah perusahaan pengembang kawasan pariwisata dalam bentuk perusahaan patungan yang bergerak dibidang perencanaan, pengembangan, pematangan lahan, pemasaran dan pengelolaan kawasan pariwisata.

UPT-PUSTAK-UNDIP

Dalam perjanjian dasar tersebut antara lain ditetapkan:

1. Pihak PT. Rajawali Corp. akan mengusahakan keperluan pendanaan, menyediakan tenaga-tenaga ahli, memberikan bimbingan teknis dan manajemen;
2. Pihak pemerintah daerah membantu membebaskan tanah kawasan yang diperlukan dengan dan yang di sediakan oleh perusahaan patungan yang akan dibentuk, memberikan bimbingan dan pengarahan sesuai dengan kebijakan umum pemerintah.

Perjanjian pendahuluan ini kemudian di tuangkan dalam perjanjian dasar tertanggal 3 Mei 1989 Nomor: 133 dengan mendirikan PT. Pengembang Pariwisata Lombok (PPL)/PT. LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*). Perusahaan patungan ini di dirikan dengan akta Nomor: 17 tanggal 10 November 1989 yang dibuat di hadapan Notaris Sri Hartati, SH, yang telah mendapatkan pengesahan dari Menteri Kehakiman

tanggal 31 Agustus 1990 dengan Nomor C-25526 HT.01.TH 99, perusahaan kawasan pariwisata ini dikenal dengan nama PT. Pengembang Pariwisata Lombok (PPL)/PT. LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*).

Kawasan industri pariwisata Kuta senilai investasi 2-3 trilyun ini tergolong proyek mercu suar dan terlengkap di Nusa Tenggara barat. Kawasan industri pariwisata Kuta ini nantinya akan dikelola oleh satu badan otorita, PT. Pengembang Pariwisata Lombok (PPL)/PT. LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*). Badan otorita ini merupakan kerjasama antara Pemda Tk I NTB yang menguasai sebanyak 35,5% saham PT tersebut dan pihak PT. Rajawali Wirabhakti Utama yang menguasai saham sebanyak 65 %. Kawasan pariwisata seluas 1.250 hektare ini akan di lengkapi berbagai fasilitas berupa hotel berbintang, kondominium, lapangan golf, sarana olahraga, pelabuhan wisata, pusat perbelanjaan dan lain sebagainya.

Dalam sebuah seminar Direktur Pelaksana LTDC, D.M. Jan Arifin, menyatakan pada saat operasi penuh nantinya Kawasan industri pariwisata Kuta, membutuhkan air bersih sebanyak 30.000 M³/hari atau 350 liter/detik. Lain dari itu, kawasan ini memerlukan 90 MW (daya pasang di Lombok 72.227 (tujuh puluh dua ratus dua puluh tujuh) KW daya listrik dan 3000 (tiga ribu) satuan sambungan telfon.³⁵

Namun sekarang semua itu yang ada hanya tanah-tanah terlantar yang berjumlah ribuan hektare tersebut yang baru berdiri dua hotel besar yaitu: Novotel Corallia untuk hotel berbintang, Matahari Inn dan penginapan-penginapan kecil milik masyarakat.

³⁵ Tabloid Gambar, Edisi III/1998, *Pariwisata Kuta Mega Proyek Itu*, hal 1

Tabel: 4.1. Sarana Akomodasi yang dibangun di kawasan Industri Pariwisata Kuta di Kabupaten Lombok Tengah sampai September 2002

No	Jenis Sarana Akomodasi			
	Hotel	Wartel	Pasar	Puskesmas
1	NOVOTEL CORALIA	3 Buah	1 Buah	1 Buah
2	KUTA INDAH	-	-	-
3	MATAHARI INN	-	-	-
4	ANDA BUNGALOW	-	-	-
5	RINJANI AGUNG	-	-	-
6	SEKAR KUNING	-	-	-
7	KETAPANG	-	-	-
8	REMBITAN	-	-	-
9	SEGARA ANAK	-	-	-
10	LAMANCA	-	-	-

Sumber data sekunder: Review Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2002

Tabel 4.2. Penguasaan Tanah oleh PT. Pengembang Pariwisata Lombok

NO	INVESTOR	NO. SERTIFIKAT HGB	LUAS
1	LTDC	5/KUTA	20650
2	LTDC	6/KUTA	162530
3	LTDC	7/KUTA	62331
4	LTDC	8/KUTA	98640
5	LTDC	9/KUTA	62470
6	LTDC	11/KUTA	1853385
7	LTDC	27/KUTA	1900
8	LTDC	28/KUTA	20050
9	LTDC	29/KUTA	8722
10	LTDC	30/KUTA	1627
11	LTDC	31/KUTA	24688
12	LTDC	32/KUTA	5960
13	LTDC	33/KUTA	3491
14	LTDC	34/KUTA	33895
15	LTDC	35/KUTA	47949
16	LTDC	36/KUTA	3620
17	LTDC	37/KUTA	2586
18	LTDC	38/KUTA	3158
19	LTDC	39/KUTA	7345
20	LTDC	40/KUTA	6979
21	LTDC	41/KUTA	18796
JUMLAH			2450772

NO	INVESTOR	NO. SERTIFIKAT HGB	LUAS/M2
22	LTDC	42/KUTA	10557
23	LTDC	43/KUTA	18400
24	LTDC	44/KUTA	55350
25	LTDC	45/KUTA	16930
26	LTDC	46/KUTA	570
27	LTDC	47/KUTA	20690
28	LTDC	48/KUTA	21830
29	LTDC	49/KUTA	280
30	LTDC	50/KUTA	390
31	LTDC	51/KUTA	1615
32	LTDC	52/KUTA	215
33	LTDC	53/KUTA	21283
34	LTDC	54/KUTA	1760
35	LTDC	55/KUTA	880
36	LTDC	56/KUTA	550
37	LTDC	57/KUTA	6335
38	LTDC	58/KUTA	4780
39	LTDC	59/KUTA	150
40	LTDC	60/KUTA	935
41	LTDC	61/KUTA	180
42	LTDC	62/KUTA	45884
43	LTDC	63/KUTA	41150
44	LTDC	64/KUTA	15410
45	LTDC	65/KUTA	22140
46	LTDC	66/KUTA	17800
47	LTDC	67/KUTA	1610
48	LTDC	68/KUTA	261366
49	LTDC	69/KUTA	116073
50	LTDC	70/KUTA	164241
51	LTDC	71/KUTA	173326
52	LTDC	72/KUTA	148155
53	LTDC	73/KUTA	263685
54	LTDC	74/KUTA	150
55	LTDC	75/KUTA	2145
JUMLAH			1456815

Sumber data sekunder: Bagian Tataguna Tanah BPN Lombok Tengah

TABEL 4.3: NAMA INVESTOR YANG DIINDIKASIKAN MENELANTARKAN TANAH-TANAHNYA

No	Subyek	Lokasi Desa	Luas Iik	Luas Sk	Luas Sertf	Diindikasi Terlantar	Penggunaan Saat Ini	Perunt. Tanah
1.	PT. Pantai Aan	Selong Belanak	10.0500	9,0500	9,0500	9,0500	Kebun Kelapa	Hotel
2.	PT. Nusa Lestaro Cipta Gili Land	Prabu	10.0000	5,4000	5,4000	5,4000	Kebun Kelapa	Hotel
3.	PT. Sinar Rowok Indah	Selong Belanak	100.0000	95,9990	95,9990	95,9990	Kebun Kelapa	Hotel
4.	PT. Anugerah Tirta Pusaka (ARTIKA)	Tumpar	-	95,9990	95,9990	95,9990	Sawah/Semak	Hotel
5.	PT. Selomng Nusa Indah	Selong Belanak	-	9,6000	9,6000	9,6000	Sawah/Semak	-
6.	PT. Erco Citra Graha Nusa	Selong Belanak	7,3400	3,1070	3,1070	3,1070	Kebun Kelapa/semak	Hotel
7.	PT. Selaparang	Selong Belanak	5,0000	5,0330	5,0330	5,0330	Kebun Kelapa/semak	-
8.	PT. Bumbang Citra Nusa	Mertak	60,0000	60,0000	60,0000	60,0000	Kebun Kelapa/semak	Hotel
9.	PT. Lombok Firdaus	Selong Belanak	7,0000	-	-	-	Kebun Kelapa/semak	Hotel
10.	PT. Esa Swardana Tani	Selong Belanak	180,0000	103,0725	103,0725	103,0725	Kebun Kelapa/semak	Hotel
11.	PT. PPL (LTDC)	Kuta, Truwai, Sengkol, Mertak	1250,0000	1250,0000	1250,0000	1250,0000	-	Usaha Kawasan wisata
12.	PTP. Perkebunan Kapas	Puyung	-	14,9100	14,9100	14,9100	Pemukiman Sawah dan tegalan	PTP. Kapas
13.	PT. Angkasa Pura	Penujak	-	538,8285	538,8285	538,8285	Sawah	Bandara Intr

Sumber data sekunder: Bagian tata guna Tanah BPN NTB Tahun 2002

4.2. Makna hukum dan faktor-faktor penyebab penelantaran tanah oleh investor dibidang industri pariwisata

4.2.1. Makna hukum dari penelantaran tanah oleh investor

Perbuatan penelantaran tanah merupakan salah satu perilaku anggota masyarakat, dalam pembahasan ini adalah perilaku anggota masyarakat investor yang menanamkan modalnya dibidang industri pariwisata. Penelantaran tanah adalah suatu perilaku yang menyimpang dari aturan-aturan hukum hukum atau norma-norma atau nilai-nilai yang berlaku, sehingga dengan perilaku menyimpang tersebut menimbulkan akibat kerugian, baik bagi masyarakat banyak maupun orang secara individual.

Penelantaran tanah oleh investor ini dikatakan sebagai perilaku menyimpang dari aturan hukum disebabkan oleh adanya norma-norma-norma hukum agraria (UUPA dan berikut aturan pelaksanaannya) yang dilanggar. UUPA telah menentukan bahwa:

1. Semua hak atas tanah berfungsi sosial,
2. Setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah wajib memelihara dan menjaga kesuburan tanahnya,
3. Setiap pemegang hak atas tanah wajib mengerjakan tanahnya secara intensif,

4. Apabila hak atas tanah ditelantarkan oleh pemegang haknya, maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanah kembali menjadi tanah negara.

Prinsip-prinsip pokok tersebut memberikan makna, bahwa setiap pemegang hak atas tanah, baik itu perorangan maupun badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, hendaknya tanah-tanah tersebut dikerjakan, dimanfaatkan dan dipelihara dengan baik agar dapat berfungsi sesuai dengan manfaat dan tujuannya. Jika tidak, demi kepentingan umum tanah tersebut harus dilepaskan dari hak perorangan atau badan hukum dan kembali menjadi hak negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang menguasai hajat hidup orang banyak demi kesejahteraan rakyat banyak.

Pelaksanaan lebih jauh dari ketentuan yang tertuang didalam UUPA tersebut, adalah Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar. Di dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah tersebut tertuang bahwa tanah telantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak atas tanah, Pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan

perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam Pasal 3, Tanah hak milik, hak guna Usaha, Hak guna Bangunan, atau hak pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu penggunaan tanah harus dilakukan oleh yang berhak atas tanah selain untuk keperluannya sendiri juga tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu apabila pihak yang berhak atas tanah belum dapat atau belum bermaksud menggunakan tanahnya, baik karena belum mempunyai biaya untuk itu maupun karena menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk mengolah/menggunakannya, sedangkan tanah tersebut sesuai dan dapat dimanfaatkan dengan cara yang bermanfaat bagi masyarakat banyak, maka tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong.

Penelantaran tanah merupakan suatu perilaku yang dapat merugikan kepentingan masyarakat secara umum, merugikan kepentingan bangsa dan negara. Maka penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata

yang diuraikan didepan, yang prosentase sangat tinggi yaitu mencapai 50-60 % perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah, sebab apabila dibiarkan akan membawa dampak yang tidak baik bagi perkembangan industri pariwisata, akan tetapi akan dijadikan obyek spekulatif dari para pengusaha.

Perilaku penelantaran tanah tersebut jika dikaji secara yuridis-sosio legal, maka dapat digambarkan sebagai berikut; secara yuridis, penelantaran tanah ini merupakan bentuk pelanggaran hukum dalam masyarakat, suatu sifat penentangan terhadap aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu setiap pelanggaran hukum akan membawa dampak adanya ketidak harmonisan didalam masyarakat.

Sedangkan secara sosio-legal, penelantaran tanah ini dapat dikaji dari segi ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan. Secara ekonomi, perilaku penelantaran tanah akan mengakibatkan kerugian materiiil, baik bagi pihak masyarakat, pihak pemerintah maupun pihak investor itu sendiri. Sebab tujuan utama dari investasi di bidang pariwisata adalah untuk melakukan kegiatan usaha industri pariwisata yang dapat memberikan kontribusi bagi investor itu sendiri, bagi masyarakat dan bagi pihak pemerintah. Oleh karena itu dengan penelantaran tanah oleh investor, akan dapat mengganggu kelancaran dan peningkatan kontribusi sektor

pariwisata bagi pendapatan daerah dan peningkatan taraf hidup masyarakat sekitar kawasan industri pariwisata.

Ditinjau dari aspek politik dan keamanan penelantaran tanah oleh investor industri pariwisata di Kuta ini dapat mengganggu kestabilan politik dan keamanan, sebab tanah-tanah yang di telantarkan oleh pihak LTDC ini berasal dari rakyat melalui proses pembebasan tanah-tanah milik rakyat yang dahulu dibebaskan dengan harga yang sangat murah dibandingkan harganya sekarang meningkat sepuluh kali lipat. Dan keadaan masyarakat di sekitar kawasan industri pariwisata Kuta ini jauh dari taraf hidup sejahtera, secara tidak langsung merupakan akibat dari tersendatnya proses pembangunan kawasan industri pariwisata Kuta yang dahulu menurut Pemda Tk I NTB melalui Karo Humasnya disebutkan bahwa dalam jangka waktu 3 (tiga) Tahun kawasan industri pariwisata Kuta akan menyerap tenaga kerja sebanyak 17.000 (tujuh belas ribu) orang.³⁶

³⁶ Tabloid Gambar, Edisi III/1998, *Pariwisata Kuta Mega Proyek Itu*, hal 1

4.2.2. Faktor penyebab penelantaran tanah oleh investor

Penelantaran tanah kawasan industri pariwisata Kuta tersebut, penulis berpendapat bahwa tidak dilaksanakannya aturan hukum Agraria ini harus dibagi menjadi dua bagian; pertama untuk kawasan LTDC (tanah-tanah tersebut diatas sekarang menjadi asset restrukturisasi (Bapindo, BNI-46, BDN) penguasaan BPPN dan yang kedua untuk tanah-tanah yang dikuasai oleh investor lainnya. Terpenting dalam hal ini, penentuan perbuatan hukum penelantaran tanah tersebut itu disengaja atau tidak adalah yang pertama harus dijawab dalam hal penyelesaian kasus penelantaran tanah di kawasan industri pariwisata Kuta. Untuk tanah-tanah LTDC tersebut sampai wawancara terakhir belum ada cara penyelesaian yang terbaik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Bimbingan dan Tata Guna Tanah (TGT) Kanwil BPN Propinsi NTB (Zainul Arifin, SH) dan juga Kepala Sub Seksi Bimbingan dan Tata Guna Tanah pada BPN Lombok Tengah (Sri Joyo, SH) dan Kepala Badan Penanaman Modal dan Pengelolaan Lingkungan Kabupaten Lombok Tengah, diperoleh keterangan bahwa ada beberapa di antara investor yang menelantarkan tanah tersebut, setelah selesai mengurus

proses perolehan ijin dan hak, setelah tanda bukti hak tersebut keluar lalu dijadikan agunan di Bank.³⁷

Oleh karena itu penulis cenderung mengatakan bahwa penelantaran tanah oleh investor tersebut merupakan salah satu bentuk perilaku menyimpang dari investor yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata. Perilaku menyimpang tersebut didorong oleh niat tidak baik atau itikad tidak baik dari investor yang sengaja memanfaatkan kesempatan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompoknya.

Dari hasil penelitian lapangan diperoleh data tentang kecenderungan-kecenderungan dari investor di kawasan industri pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah sebagai berikut:

1. Faktor yang timbul dan tumbuh dari dalam diri investor itu sendiri (Faktor Internal), meliputi:
 - i. Faktor spekulasi harga tanah;
 - ii. Berusaha mendapatkan alas hak atas tanah berupa sertifikat untuk di jadikan jaminan kredit di Bank.
2. Faktor yang timbul dari luar yang mempengaruhi diri investor yang bersangkutan (Faktor Eksternal), berupa:

³⁷ Hasil wawancara tanggal 04 Februari 2003

- a. Penegakan hukum yang kurang tegas;
- b. Ekonomi, meliputi:
 - b.i. Kesulitan mendapatkan modal tambahan;
 - b.ii. Kesulitan untuk mendapatkan mitra usaha untuk mendukung pelaksanaan kegiatan usaha;
 - b.iii. Krisis ekonomi yang berkepanjangan.
- c. Keamanan
 - c.i. Sering terjadi unjuk rasa dan protes warga setempat (menuntut pengembalian tanah-tanah mereka yang dahulu dibebaskan berdasarkan tekanan);
 - c.ii. Terjadinya kerusuhan yang berbau SARA yang menyebabkan investor non muslim hengkang dari Lombok Tengah;
 - c.iii. Akhir-akhir ini sering terjadi perkelahian antar kampung akibat ada banyak Pam Swakarsa di Pulau Lombok.
 - c.iv. Akhir-akhir ini adanya terorisme (dampak bom Bali).

- d. Sarana dan prasarana penunjang pembangunan di bidang transportasi, komunikasi, penerangan dan sanitasi kurang mendukung.

Dalam hal kasus penelantaran tanah ini, tidak lepas dari mentalitas masyarakat Indonesia yang mempunyai sifat-sifat yang lemah, yang bersumber pada kehidupan penuh keragu-raguan dan kehidupan tanpa pedoman dan tanpa orientasi yang tegas itu, adalah:³⁸

1. Sifat mentalitas yang meremehkan mutu;
2. Sifat mentalitas yang suka menerabas;
3. Sifat tak percaya kepada diri sendiri;
4. Sifat tak berdisiplin;
5. Sifat mentalitas yang suka mengabaikan tanggung jawab yang kokoh.

Perbuatan dari para investor yang menelantarkan tanah haknya di kawasan industri pariwisata Kuta yang sangat merugikan semua pihak ini berkaitan dengan sifat dan mentalitas dari investor yang menanamkan modalnya di kawasan industri pariwisata Kuta yang suka mengabaikan tanggung jawabnya untuk melakukan kegiatan sesuai dengan

³⁸ Koentjoroningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 45

ijin yang telah diperolehnya yang telah lahir sejak dikeluarkan ijin lokasi dan sertifikat hak.

4.3. Upaya Pemerintah untuk Melaksanakan PP No. 36 Tahun 1998 di Kawasan Industri Pariwisata Kuta Kabupaten Lombok Tengah

Dengan dilatar belakangi oleh perlu adanya penanganan secara serius terhadap keberadaan tanah-tanah terlantar tersebut, maka perlu penanganan dengan serius, karena keadaan ini pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat. Maka pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998, walaupun dalam kenyataannya Peraturan Pemerintah inipun masih mempunyai banyak kelemahan-kelemahan seperti telah di uraikan sebelumnya. Jadi Peraturan Pemerintah inipun belum efektif untuk mengatasi adanya penelantaran tanah yang terjadi, yang masih memerlukan aturan pelaksanaannya agar Peraturan Pemerintah tersebut efektif berjalan.

Menurut Satjipto Rahardjo berlakunya hukum melibatkan berbagai unsur sebagai berikut:

1. Peraturan sendiri,
2. Warga Negara sebagai sasaran pengaturan,
3. Aktivitas birokrasi pelaksana,
4. Kerangka sosial-politik-ekonomi-budaya yang ada yang turut menentukan bagaimana setiap unsur dalam hukum tersebut diatas menjalankan apa yang menjadi bagiannya.³⁹

Unsur-unsur yang di kemukan ini selanjutnya harus dilihat hubungannya satu sama lain dalam suatu proses interaksi yang dinamis.

Seseorang bisa saja berusaha keras untuk tidak mentaati hukum, tetapi manakala birokrasi hukum itu tidak mundur, tetapi bahkan berusaha untuk menegatkan penerapan sanksi hukumnya, maka gambaran mengenai ketidak wibawaan hukum juga akan berubah. Jadi, dalam tanggapan hukum sebagai suatu proses interaksi di antara unsur-unsur pendukungnya ini, segala sesuatunya menjadi relatif.⁴⁰

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 13-14

⁴⁰ *Ibid.* hal. 15

Perihal mengenai peraturan perundang-undangan atau kaedah hukum ini ialah:

1. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara yuridis, yaitu apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatnya (*stufenbau*); atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya. Menurut Hans Kelsen setiap tata kaedah hukum merupakan suatu susunan daripada kaedah-kaedah (*stufenbauteorie*), di puncaknya terdapat *grundnorm* atau kaedah dasar dari suatu tata kaedah hukum nasional yang bukan merupakan suatu kaedah hukum positif yang dibentuk oleh suatu tindakan legislatif, akan tetapi hanyalah merupakan hasil analisa pemikiran yuridis, hanya dipostulasikan oleh pemikiran manusia. Kaedah dasar tersebut merupakan dasar segala pandangan menilai yang bersifat yuridis, yang dimungkinkan dalam kerangka tata kaedah hukum suatu negara tertentu.⁴¹
2. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara sosiologis, yaitu apakah kaedah tersebut efektif, artinya apakah kaedah itu dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa, walaupun tidak diterima oleh masyarakat, ataukah kaedah tersebut berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat. Yang perlu juga untuk dicermati bahwa setiap proses sosial selalu melibatkan masalah sistem nilai-nilai yang oleh Astrid Susanto dikelompokkan menjadi dua, yaitu *welfare values* dan *deference values*. Yang pertama berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap penting oleh dan untuk kehidupan manusia agar supaya ia dapat hidup layak, mempunyai pendapatan yang mencukupi kebutuhan sehari-hari, sedangkan yang kedua adalah kelompok nilai yang lebih tinggi yang berkaitan dengan moral, yaitu apa yang dianggap baik, buruk, jujur, tidak dan seterusnya. Keterlibatan nilai-nilai tersebut dalam interaksi sosial juga menentukan tingkah laku atau tindakan apa yang akan diambil seseorang. Dengan kata lain kedua nilai di atas merupakan kekuatan yang cenderung mempengaruhi perilaku seseorang.⁴²

⁴¹ Hans Kelsen dalam Purnadi Purbacaraka et. al. *Perihal Kaedah Hukum*, Citra aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 22

⁴² Astrid S. Susanto, dalam Esmi Warassih, *Perlindungan Hukum Terhadap Pasien Akibat Malpraktek*, dalam Satjipto Rahadjo (editor), *Hukum Dalam Persektuf Sosial*, Bandung, Alumni, 1981, hal. 69

Dalam hal perilaku itu melanggar norma umum atau norma adat, bahkan norma hukum, maka perilaku orang tersebut umumnya dikatakan sebagai perilaku yang menyimpang. Berkaitan dengan penyimpangan ini Robert B. Seidman mengajukan teorinya bahwa dalam rangka melakukan identifikasi kekuatan-kekuatan yang cenderung mempengaruhi tingkah laku seseorang, teori tradisional tentang penyimpangan (*deviant theory*) dapat membantu. Teori ini mengajarkan bahwa para pemegang peran itu dapat mempunyai motivasi, baik yang berkehendak untuk menyesuaikan diri dengan norma (*konform*), maupun yang berkehendak untuk tidak menyesuaikan diri dengan keharusan norma (*non-konform*).

Selanjutnya dikatakan bahwa perilaku yang tidak konform itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motivasi untuk berkonform, dan sebaliknya, perilaku yang bersesuaian dengan bunyi norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motivasi yang berkehendak untuk tidak konform. Dengan demikian ketidaksesuaian perilaku dapat saja terjadi sekalipun pemegang peran telah berkehendak sungguh-sungguh untuk menyesuaikan

diri. Hal ini dapat terjadi pada perkara-perkara dimana pemegang peran tidak sadar akan normanya, atau jika norma-norma yang seharusnya menjadi pedomannya itu bersifat tidak serasi dengan tujuan-tujuan yang ditetapkan untuk posisi-posisi pemegang peran itu.⁴³

3. Apakah kaedah hukum itu berlaku secara filosofis, artinya apakah telah sesuai dengan cita-cita sebagai suatu nilai positif yang tertinggi.⁴⁴

Dalam hubungan ini dapat dikemukakan pendapat dari A. Ahrens yang mengatakan hukum adalah persepektif filsafat meliputi penjabaran asas tertinggi dan atau cita hukum dari manusia dan kemanusiaan, untuk selanjutnya dikembangkan dan diterapkan pada dasar hubungan kehidupan masyarakat.⁴⁵

Suatu kaedah hukum haruslah memenuhi ketiga unsur diatas, karena pada hakekatnya bila suatu kaedah hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaedah tersebut hanyalah merupakan kaedah mati (*dode regel*). Demikian pula jika kaedah itu hanya berlaku

⁴³ Soetandyo Wignjosebroto dan Satjipto Rahardjo (ed), *Hukum dan Masyarakat*, Surabaya. Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, 1976, hal. 11

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosilogi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1980, hal. 13

⁴⁵ A. Ahrens dalam Soejono Koesoemo Sisworo, *Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum*, (Masalah-masalah Hukum No.4 Tahun XIX 1989, FH-UNDIP, Semarang, hal. 2

secara sosiologis, maka kaedah itu hanya menjadi aturan pemaksa (*dwangmaatregel*). Disisi lain jika kaedah hukum itu hanya berlaku secara filosofis, maka mungkin kaedah hukum itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Analisa permasalahan mengenai berlakunya hukum dalam masyarakat diatas memerlukan penelitian kepustakaan yang mendalam. Hal ini diperlukan untuk memberikan suatu masukan yang berharga dalam rangka penegakan hukum yang baik, sehingga kendala-kendala yang akan timbul dapat diantisipasi.

Persoalan lain mungkin timbul dalam suatu aturan perundang-undangan ialah ketidak jelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan pada perumusan Pasal-Pasal tertentu. Ketidak jelasan mana disebabkan oleh penggunaan kata atau istilah yang dapat ditafsirkan secara amat luas.

Belum adanya peraturan pelaksana pada berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini banyak terjadi, merupakan suatu permasalahan tersendiri terhadap tersedianya peraturan peraturan yang lebih lengkap dan jelas dan menjamin kepastian hukum, yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi penegakan hukum.

Berkaitan dengan lembaga penegak hukum, ada dua aspek yang mempengaruhinya yaitu aspek penegak hukum itu sendiri, yang diwakili oleh polisi, jaksa dan hakim disatu pihak dan faktor sarana pendukung yang dalam hal ini ialah lembaga-lembaga penegak hukum. Jadi birokrasi merupakan suatu bentuk pengorganisasian yang mempunyai berbagai karakteristik tertentu, seperti spesialisasi, hirarki, sistem peraturan dan tidak mengenal personal.

Penegak hukum adalah warga masyarakat yang mempunyai kewajiban menegakan hukum, secara sosiologis setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Peranan penegak hukum ini sedikit banyak dipengaruhi pola-pola interaksi antara ia dengan lembaga dimana ia berada dan interaksi antara lembaga tersebut dengan lembaga-lembaga penegakan hukum yang lain akan mempengaruhi tingkah laku para penegak hukum dalam menjalankan kewajibannya.

Disisi lain para penegak hukum juga dapat memaksakan pola-pola interaksi sosial tertentu kepada masyarakat agar berperilaku sesuai dengan apa yang diharapkan hukum (*law as social engineering*). Hal ini menunjukkan, bahwa dalam menjalankan tugasnya sehari-hari

para penegak hukum ini tak dapat dipisahkan dari efektifitas birokrasi penegak hukum itu dalam melakukan fungsinya.

Sementara itu tiga lembaga yang merupakan bagian dari birokrasi penegak hukum di Indonesia, yaitu kepolisian, kejaksaan dan pengadilan dalam menjalankan fungsinya terkesan terkotak-kotak (*fragmentasi*), ini terlihat dari peraturan perundang-undangan yang menyangkut penanggulangan kejahatan bertitik tolak pada instansi (*instansi sentris*).⁴⁶

Dalam kaitannya dengan permasalahan di atas, maka peranan, fungsi atau efektifitas birokrasi penegak hukum inilah yang akan diteliti dengan tujuan untuk mengidentifikasi fakta dalam realita.

Berkaitan dengan budaya hukum, maka berdasarkan pada apa yang diuraikan oleh Friedman diatas dapat diuraikan sebagai berikut, bahwa budaya hukum atau kultur hukum ialah akumulasi dari variabel-variabel atau faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat. Budaya mana tidak hanya merupakan kumpulan dari perilaku dan pola pikir yang saling terlepas, tetapi termasuk didalamnya rasa hormat atau tidak

⁴⁶ Sudarto dalam Soerjono Soekanto, *Op., Cit.* hal. 201

hormat kepada hukum, kesediaan orang untuk menggunakan pengadilan atau tidak menggunakan pengadilan karena memilih cara-cara informal untuk menyelesaikan suatu sengketa.

Termasuk di dalam budaya hukum ini ialah sikap-sikap dan tuntutan-tuntutan terhadap hukum yang diajukan oleh kelompok etnis, ras, agama, lapangan pekerjaan dan kelas-kelas sosial yang berbeda-beda.⁴⁷

Dengan demikian konsepsi kultur atau budaya hukum merupakan kajian tentang hukum yang mempunyai fokus perhatian pada pengaruh nilai-nilai serta sikap-sikap Terhadap sistem hukum yang berkembang pada akhir-akhir ini dapat dipahami, karena karena pemahaman hanya terhadap struktur ataupun substansi hukum itu saja dianggap kurang cukup, atau kurang banyak membantu. Terutama bila yang ingin di pahami itu bukan sekedar kerangka formal hukum, tetapi lebih menitik kedalam masyarakat, seperti bagaimana masyarakat menyelesaikan sengketa di antara mereka di luar prosedur hukum, yang lain ialah kajian-kajian yang mencoba untuk memahami tindakan-tindakan masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum secara berulang-ulang tanpa merasa

⁴⁷ Lawrence M. Friedman dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang, Agung Press, Tahun 1989, hal. 9

bersalah, sementara peraturan yang mengatur hal tersebut masih berlaku.

Oleh sebab itu Friedman merumuskan kultur hukum itu sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkaitan dengan perilaku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif.⁴⁸

Aspek-aspek hukum lain yang berhubungan dengan budaya hukum ialah kesadaran hukum dan tingkat kepatuhan hukum, karena tingkat kesadaran hukum dan tingkat kepatuhan hukum suatu masyarakat tertentu itu dapat dijadikan potret budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Kesadaran hukum mempunyai hubungan erat pula dengan kepatuhan hukum, bahkan diasumsikan kesadaran hukum dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi, sedangkan kepatuhan merupakan faktor yang dipengaruhi. Dengan demikian tingkat kepatuhan hukum seseorang itu senantiasa tergantung atau dipengaruhi oleh tingkat kesadaran hukum, artinya bagaimana seseorang dapat

⁴⁸ Lawrence M. Friedman dalam Wukir Prayitno, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, Agung Press, Semarang, 1991, hal. 19

mentaati hukum, kalau ia tidak memahami peraturan atau hukum tersebut. Lagi pula kesanggupan untuk memahami hukum, secara logis diikuti oleh kemampuan untuk menilainya. Disinilah letak hubungan antara kesadaran hukum dengan kepatuhan hukum, terlepas dari adil atau tidaknya hukum tersebut.

Dipihak lain ada anggapan, kepatuhan hukum terutama disebabkan karena rasa takut pada sanksi hukum, karena ingin memelihara hubungan baik dengan rekan-rekan sekelompok atau pimpinan, karena cocok dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun demikian untuk menentukan hal tersebut maka seseorang harus dapat memahami hukum dan memberikan suatu penilaian terlebih dahulu.⁴⁹ Dengan demikian kesadaran hukum disini dipakai dalam arti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum.

Dalam kenyataan sehari-hari dapat terjadi seseorang telah mengetahui dan memahami hukum akan tetapi berperilaku menyimpang dari aturan hukum tersebut, mengenai hal ini teori penyimpangan menjelaskan bahwa perilaku seseorang yang tidak konform terhadap hukum itu dapat saja timbul bersama-sama dengan motifasi untuk konform, dan sebaliknya tingkah laku yang berkesesuaian

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 1982, hal. 145

dengan norma-norma dapat pula timbul bersama-sama dengan motifasi yang berkehendak untuk tidak konfrom. Jadi ketidak sesuaian tingkah laku itu dapat saja terjadi sekalipun si pemegang peran telah berkehendak dengan sungguh-sungguh untuk menyesuaikan diri (jadi telah ada pemahaman terhadap norma).

Uraian diatas menunjukkan bahwa kajian terhadap budaya hukum akan banyak sekali berkaitan dengan aspek-aspek kognitif dan perasaan yang sering kali dianggap sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat, oleh karena itu pembahasannya selalu pada sekitar nilai-nilai. Dengan demikian dapatlah dipahami bila kajian-kajian terhadap budaya hukum selalu berkaitan dengan nilai-nilai, perilaku dan aspek mental dari manusia.

Dalam hal ini penegakan hukum yang baik dan mantap tidaklah semata-mata dapat dilihat dari jumlah peraturan tertulis yang dikeluarkan serta luasnya bidang kehidupan yang diatur (karena akan mewujudkan penegakan hukum dalam derajat formil saja), tetapi juga harus mendapat dukungan dari aspek materiilnya, yaitu pembinaan mental dan perilaku yang sesuai dengan sifat dan hakekat hukum itu sendiri (budaya hukum), tanpa pembinaan tersebut akan

timbul kendala dalam proses penegakan hukum, oleh sebab itu budaya hukum merupakan komponen yang mempunyai pengaruh besar dalam proses penegakan hukum.

Dalam diskusi-diskusi tentang peranan hukum dalam masa transisi harus selalu melibatkan basis sosial dari bekerjanya hukum. Karena pada keadaan transisi sebagaimana sedang kita alami sekarang memang menimbulkan persoalan-persoalan yang menarik untuk dikaji. Masa ini menimbulkan perubahan di dalam susunan kemasyarakatan dan nilai-nilai yang dihayati masyarakat yang pada akhirnya mempengaruhi pula sikap-sikap serta tingkah laku mereka.⁵⁰

Fenomena lain yang terjadi pada masa transisi ini ialah terjadinya kepincangan (*lag*) antara institusi sosial (termasuk hukum) yang ada dengan kehidupan masyarakat yang dilayani. Laju perubahan tidak berjalan proporsional dengan kemampuan institusi sosial yang harus melayani.

Salah satu wujud dari kepincangan tersebut terlihat pada fenomena "kelumpuhan hukum", contohnya ialah banyaknya kasus pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat (investor) dengan tidak memanfaatkan tanah haknya sesuai dengan fungsi

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1977, hal 142

dan peruntukannya. Disini peraturan perundang-undangan di bidang keagrariaan(UUPA) jelas-jelas telah menentukan dalam Pasal 6 "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", Pasal 10 mewajibkan para pemegang hak atas tanah mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif , Pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara, menambah dan menjaga kelestarian tanahnya, Hal ini juga diikuti dengan ketentuan sanksi yaitu pada Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e menentukan bahwa semua hak atas tanah tersebut akan hapus dan jatuh ketangan negara apabila tanah tersebut ditelantarkan, dan secara obyektif peraturan itupun masih mempunyai relevansi sosial, misalnya Jika tidak mendapatkan penanganan dengan penuh perhatian, hal demikian pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan. Jika dicermati lebih lanjut di daerah pedesaan keberadaan tanah terlantar akan mengganggu kelestarian swasembada dibidang pangan. Sedangkan pada daerah perkotaan, keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh (*slums areas*), yang mengurangi estetika perkotaan dan mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial (*sosial problems*) misalnya: meningkatnya kriminalitas, pengangguran baik yang nyata maupun yang terselubung (*semu*) dan sebagainya yang tidak dikehendaki.

Sekalipun demikian masyarakat (investor) rupa-rupanya mempunyai kecenderungan untuk menafsirkan peraturan-peraturan itu sedemikian luar biasa longgarnya sehingga praktis setiap peraturan itu selalu dilanggar. Tetapi yang lebih menarik lagi ialah sikap birokrasi pelaksanaan (penegak hukum) tampak tenang-tenang saja menghadapi pelanggaran-pelanggaran tersebut, sehingga efek dari semuanya itu menimbulkan kesan hukum benar-benar sudah lumpuh. Disini perilaku para individu yang mengabaikan peraturan perundang-undangan bersambut dengan tingkah laku birokrasi hukum yang mengabaikan keharusan untuk mengenakan sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut.⁵¹

Ada beberapa hal yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini, BPN sebagai aparat terkait dalam rangka pemberdayaan hukum Agraria tentang penguasaan dan penggunaan tanah, yaitu;

4.3.1. Pembentukan Peraturan Pelaksana

Untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 sebagai aturan pelaksana dari UUPA Pasal 15, Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA masih memerlukan adanya petunjuk pelaksana dilapangan, maka dibuat Keputusan Kepala BPN Nomor: 24 Tahun 2002

⁵¹ Satjipto Rahardjo, *Op.,Cit.*, hal 16

tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar, yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Peraturan Menteri Agraria Nomor: 03 Tahun 1998 tentang Kewajiban Pemanfaatan tanah Kosong untuk tanaman pangan semusim.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan merupakan kewenangan daerah, maka dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor: 10 Tahun 2001 tentang pelaksanaan otonomi daerah di bidang pertanahan, dan hal ini dipertegas dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, dan ditindak lanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang kebijakan Nasional di bidang pertanahan, yang pada dasarnya untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, dengan pemberian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenangan sebagaimana dimaksud adalah hal-hal sebagai berikut:

1. pemberian ijin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Dari ketentuan tersebut Pemerintah daerah sebenarnya diberikan kewenangan yang sangat besar dibidang pertanahan. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menegakan hukum tentang penertiban dan pendayagunaan tanah untuk menanggulangi masalah masalah penelantaran tanah dikawasan industri pariwisata Kuta adalah berupa: pembentukan peraturan pelaksanaan sebagai pedoman pelaksanaan;

- a. Keputusan Bupati Lombok Tengah Nomor 55 Tahun 2000 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian masalah pertanahan di kawasan PT. LTDC.

- b. Surat Bupati Lombok Tengah Nomor: 591/141/Pem
Tentang Mohon Teguran pada LTDC,

4.3.2. Sosialisasi peraturan-peraturan yang berlaku

Setelah dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar, maka kegiatan sosialisasi dari semua aturan-aturan tersebut sangat diperlukan. Dengan dilaksanakannya sosialisasi tersebut diharapkan dapat mempengaruhi dan merubah perilaku masyarakat pemegang hak atas tanah untuk taat kepada aturan hukum yang berlaku.

Hal-hal yang dapat mempengaruhi perubahan perilaku seseorang kearah yang dikehendaki oleh aturan hukum adalah antara lain faktor sensitif terhadap sanksi dan kepatuhan terhadap aturan hukum. Dengan di sosialisasikan aturan hukum tersebut kepada masyarakat, maka dengan sendiri masyarakat sadar akan sanksi hukum perbuatan penelantaran tanah, dan oleh karena itu masyarakat akan mematuhi aturan hukum yang berlaku dan perbuatan

penelantaran tanah. Karena dalam hal kasus penelantaran tanah ini, tidak lepas dari mentalitas masyarakat Indonesia yang mempunyai sifat-sifat yang lemah, yang bersumber pada kehidupan penuh keragu-raguan dan kehidupan tanpa pedoman dan tanpa orientasi yang tegas .

4.3.3. Pembinaan Mental Aparat Pelaksana

Pelaksanaan Hukum Agraria Nasional ini pun dipengaruhi oleh aparat pelaksana dari Kantor Pertanahan Nasional kita jadi, permasalahan inipun terkait dengan mentalitas rakyat Indonesia sebagaimana disebutkan pada kesempatan sebelumnya. Untuk mengatasi hal-hal tersebut Badan Pertanahan Nasional khususnya memberikan teguran-teguran bagi aparatnya yang melakukan kecurangan-kecurangan.

4.3.4. Penegakan hukum (*law enforcement*)

Pelaksanaan hukum secara konkrit didalam kehidupan masyarakat merupakan proses hukum yang termasuk tahapan penegakan hukum yang dilaksanakan setelah berakhirnya tahapan pembuatan hukum dan sosialisasi hukum.

Penegakan hukum merupakan proses sosial yang bertujuan mempertahankan hukum dan ketertiban. Penegakan hukum merupakan proses yang melibatkan lingkungannya, baik dengan cara menerima pembatasan-pembatasan dari lingkungannya. Demikian terjadi hubungan timbal balik antara penegak hukum dengan lingkungannya yang terdiri dari manusia, sosial, budaya, politik dan lain-lain. Dengan demikian penegakan hukum pada hakekatnya merupakan proses perwujudan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.⁵²

Penegakan hukum Agraria dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar selama ini kurang terlihat hasilnya karena tidak adanya kriteria dan sanksi yang tegas tentang adanya tanah terlantar. Dengan dibentuknya PP Nomor: 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala BPN Nomor: 24 Tahun 2002, maka dengan sendirinya aparat BPN NTB dan khususnya BPN Lombok tengah sekarang bertekad melaksanakan aturan hukum tersebut secara murni dan konsekwen. Bagi pemegang hak yang tidak mengindahkan peringatan pemerintah selama tiga kali berturut-turut (3 X 12 = 36 bulan) atau 3 (tiga) Tahun, maka kepada mereka yang bersangkutan pemerintah akan

⁵² Satjipto Rahardjo, 1979, *Op. Cit.*, hal. 15

melakukan penelitian/identifikasi dan lebih lanjut akan diusulkan ke BPN pusat untuk dilakukan pembatalan hak pemegang hak atas tanah tersebut, dan tanahnya tersebut menjadi tanah negara.

Pihak yang berwenang untuk melakukan penegakan dibidang penelantaran tanah ini, diberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Kabupaten melalui Panitia Penilai, kemudian diusulkan ke Badan Pertanahan Nasional melalui Kanwil Badan Pertanahan Nasional Propinsi, dan Badan Pertanahan Nasional Pusatlah yang berwenang untuk memutuskan pembatalan hak atas tanah dari pemegang hak yang ditelantarkan tersebut sesuai dengan ketentuan dari Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 tahun 2002.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Dari semua pemaparan yang secara rinci pada bab-bab sebelumnya maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

1. Kecenderungan menelantarkan tanah oleh para investor tersebut tidak lepas dari mentalitas dari investor di kawasan industri pariwisata Kuta yang mempunyai sifat-sifat yang lemah, yang bersumber pada kehidupan penuh keragu-raguan dan kehidupan tanpa pedoman dan tanpa orientasi yang tegas.
2. Tindakan penelantaran tanah ini dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu
 - c. Faktor yang timbul dan tumbuh dari dalam diri investor itu sendiri (Faktor Internal), meliputi:
 - i. Faktor spekulasi harga tanah;
 - ii. Berusaha mendapatkan alas hak atas tanah berupa sertifikat untuk di jadikan jaminan kredit di Bank.
 - d. Faktor yang timbul dari luar yang mempengaruhi diri investor yang bersangkutan (Faktor Eksternal), berupa:
 - i. Penegakan hukum yang kurang tegas;

ii. Ekonomi, meliputi:

- Kesulitan mendapatkan modal tambahan;
- Kesulitan untuk mendapatkan mitra usaha untuk mendukung pelaksanaan kegiatan usaha;
- Krisis ekonomi yang berkepanjangan.

iii. Keamanan

- Sering terjadi unjuk rasa dan protes warga setempat (menuntut pengembalian tanah-tanah mereka yang dahulu dibebaskan berdasarkan tekanan);
- Terjadinya kerusuhan yang berbau SARA yang menyebabkan investor non muslim hengkang dari Lombok Tengah;
- Akhir-akhir ini sering terjadi perkelahian antar kampung akibat ada banyak Pam Swakarsa di Pulau Lombok.
- Akhir-akhir ini adanya terorisme (dampak bom Bali).

- e. Sarana dan prasarana penunjang pembangunan di bidang transportasi, komunikasi, penerangan dan sanitasi kurang mendukung.
3. Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menegakan hukum tentang penertiban dan pendayagunaan tanah untuk menanggulangi masalah masalah penelantaran tanah dikawasan industri pariwisata Kuta adalah berupa:
pembentukan peraturan pelaksanaan sebagai pedoman pelaksanaan;
 - a. Keputusan Bupati Lombok Tengah Nomor 55 Tahun 2000 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian masalah pertanahan di kawasan PT. LTDC.
 - b. Surat Bupati Lombok Tengah Nomor: 591/141/Pem Tentang Mohon Teguran pada LTDC,

5.2. Saran-saran

1. Kecenderungan perilaku investor di kawasan industri pariwisata Kuta untuk menelantarkan tanah-tanah yang telah dikuasainya itu adalah suatu bentuk perilaku yang kurang menguntungkan bagi kegiatan pembangunan nasional pada umumnya, jadi

tindakan-tindakan tersebut hendaknya harus dihindari oleh para investor lainnya.

2. Ketegasan dari aparat penegak hukum khususnya bidang pertanahan untuk menjalankan ketentuan-ketentuan yang ada di Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah suatu keharusan guna memberantas penelantaran tanah di kawasan industri pariwisata Kuta.
3. Untuk Investor hendaknya sesegera mungkin untuk memanfaatkan tanah-tanah yang telah dikuasainya sesuai dengan peruntukan yang telah tercantum dalam ijin yang telah diperoleh sebelumnya, guna lebih menempatkan tanah pada fungsinya yang mempunyai fungsi sosial. Jadi tanah-tanah itu harus dimanfaatkan atau digunakan agar memberikan suatu bentuk keuntungan bagi lingkungan sekitar misalnya dengan adanya pariwisata akan memberikan lowongan pekerjaan bagi masyarakat sekitarnya.
4. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu penggunaan tanah harus dilakukan oleh yang berhak atas tanah selain untuk keperluannya sendiri juga tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu apabila pihak yang

berhak atas tanah belum dapat atau belum bermaksud menggunakan tanahnya, baik karena belum mempunyai biaya untuk itu maupun karena menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk mengolah/menggunakannya, sedangkan tanah tersebut sesuai dan dapat dimanfaatkan dengan cara yang bermanfaat bagi masyarakat banyak, maka tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1982;
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Tri Sakti, Jakarta, 2002;
- _____, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Hukum Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1999;
- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1999;
- Bruggink, *Recht Reflecties, grondbegrippen Uit de Rechttheorie*, Alih bahasa, Arief Sidarta, Citra Adtya Bakti, Bandung, 1995;
- Ferry J. Julianto, *Tanah Untuk Rakyat*, Pustaka Jaya, 2000;
- Hermayulis, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*, Desertasi pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1999;
- Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982;
- Irawan Soehartono, *Metode Penelitian sosial suatu tehnik penelitian bidang Kesejahteraan Sosial lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1999;
- Kartasapoetra, et.al. *Hukum Tanah jaminan UUPA bagi keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985;

- Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001;
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987;
- Konsorsium Pembaharuan Agraria, *Reformasi Agraria*, Konsorsium Pembaharuan Agraria dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Jakarta, 1997;
- Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Cet. Ke 11, Bandung, 1999;
- Lili Rasyidi dan B. Arief Sidarta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rodakarya, 1994;
- Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, 1976;
- Mohamad Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, 1999;
- Parlindungan, A.P., *Berakhirnya Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Mandar Maju, Bandung, 1990;
- Purnadi Purbacaraka Et., Al., *Perihal Kaedah Hukum*, Jakarta, Citra Adityabakti, 1993;
- Purwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, Edisi Kedua, Jakarta, 1991;
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, 1982;
- _____, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang, Agung Press, 1989;

- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991;
- Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu-Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1977;
- _____, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, 1980;
- _____, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 1982;
- _____, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Alumni, 1983;
- _____, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1983;
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Press, 1983;
- _____, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, Bandung, Remaja Rosdakarya, Cet. Ke. 2, 1988;
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji., *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cet. Ke 4, 1995;
- Soerjono Soekanto dan Mustapa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Press, Jakarta, 1980;
- Subekti R & Tjitro Sudibio R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Edisi Revisi, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999;
- Sutopo, H.B. *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1998;
- Soetomo, *Pedoman Jual Beli Tanah Peralihan Hak & Sertifikat*, Lembaga Penerbit Universitas Brawijaya, Malang, 1981;

- Tatang M Amiri, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984;
- Teubner Gunther (Edited by), *Dilemmas of Law In Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986;
- Wukir Prayitno, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, Agung Press, Semarang, 1991.

Laporan Penelitian dan Jurnal

- Arba dan Arif Rahman, *Sentralisasi Kebijakan Penggunaan Tanah untuk kepentingan Pembangunan Industri Pariwisata dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Setempat (Studi di Kabupaten Lombok Barat)* Laporan Penelitian, dibiayai oleh Center For Comercial Law, Udayana-University of San Fransisco School of Law, 2001;
- Analisis CSIS, *Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah*, Tahun XXVI, No. 1 Januari-Februari, 1997;
- Endang Sri Santi, *Keterbukaan di Bidang Pertanahan*, Masalah-Masalah Hukum Nomor:7 Tahun 1994, hal.31-39
- Esmi Warassih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan, FH UNDIP, 14 April 2001;
- _____, *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*, Masalah-Masalah Hukum, Semarang, 1995;
- Iman Kuswahyono, *Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Sebagai Upaya Pemberdayaaan Masyarakat Kajian Yuridis Sosologis Atas Peraturan Pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998*

- dan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor:03 Tahun 1998,arena Hukum Nomor:6 Tahun 2, November 1998, hal.32.*
- Priono Onny S. dan A.M.W. Pranaka (penyunting), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996;
- Ronny Hanitijo Soemitro,*Hukum Dan Konflik Di Dalam Masyarakat, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum No. 5 Tahun 1994, hal. 47-51;*
- Satjipto Rahardjo, *Keadaan dan Permasalahan Dalam Penegakan Hukum Dewasa Ini*, Makalah dalam simposium Penegakan Hukum di Denpasar, 1979;
- Soejono Koesoemo Sisworo,*Beberapa Aspek Filsafat Hukum Dalam Penegakan Hukum*, Masalah-Masalah Hukum No.4 Tahun XIX, 1989, FH UNDIP, Semarang;
- Soetandyo Wignjosoebroto dan Satjipto Rahardjo (ed), *Hukum dan Masyarakat*, Surabaya,Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Universitas Airlangga, 1976;
- Spirit of Asita Lombok: *Gems of the east*, Vol: I march/august 2002;
- Tabloid Gambar,Edisi III/II/1998, *pariwisata Kuta. Mega Proyek Itu !*, Bali Post 27 Februari 2001 "Kasus Tanah Marak Investor Batal Ke Lombok Tengah"
- LSM WPM Pengaduan Masyarakat Kuta Kepada DPRD II Loteng Tentang Masalah Tanah Kuta Mataram, 20 Maret 2000
- LSM Garap Tentang Tangapan Atas Laporan Pansus DPRD I NTB Masalah Tanah LTDC, Mataram, 20 Maret 2000
- Surat Panggilan Polisi Tentang Tindak Pidana Penebangan Pohon Kelapa Di Wilayah Tanah LTDC

- Putusan MA Tentang Perkara Kasasi Pidana Atas Nama Migarsih
Tentang Perbuatan Tidak Menyenangkan Orang Lain
- Putusan MA Tentang Perkara Kasasi Perdata Antara H. Yusuf
Dengan Am Semin Tentang Masalah Tanah LTDC
- Surat Camat Praya Barat Kepada Investor Tentang Himbauan II Untuk
Melakukan Kegiatan Pembangunan
- Petisi Mataram Tentang Aksi Pendudukan Kantor LTDC
- Surat Permohonan Pertemuan Masyarakat Kuta dengan
BPNLombok Tengah Tentang Masalah Tanah Kuta
- Daftar Masyarakat yang Dirugikan 20 Maret 2000LTDC
- Laporan Garap Tentang Konsolidasi LSM Untuk Menghadapi
Laporan Hasil Pansus Masalah PT. PPL/LTDC (*Lombok
Tourism Development Corporation*);
- Selayang Pandang PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development
Corporation*) Dan Tanah-Tanah Yang Dikuasainya
- Buku Putih Tanah-Tanah Kuta Kawasan Industri Pariwisata

Peraturan-Peraturan

- Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004 (Tap. MPR No.
IV/MPR/1999)
- Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang
Pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah Nomor: 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna
Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor: 20 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran
Tanah

- Peraturan pemerintah Nomor: 36 Tahun 1998 Tentang *Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar*;
- Keputusan Presiden Nomor: 10 Tahun 2001 tentang *Pelaksanaan Otonomi daerah Bidang Pertanahan*;
- Keputusan Presiden Republik Indonesia, Nomor 34 Tahun 2003 Tentang *Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan*;
- Peraturan Menteri Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 3 Tahun 1998 Tentang *Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan*;
- Peraturan Menteri Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 6 Tahun 1999 Tentang *Tata Cara Pendaftaran Perubahan Data Pendaftaran Tanah Yang Menyangkut Asset Dalam Restrukturisasi Dan Atau Kewajiban Dalam Restrukturisasi Yang Berupa Hak Atas Tanah Yang Sudah Bersertifikat Dan Hak Milik Atas Rumah Susun*;
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 24 Tahun 2002 tentang *Jangka Waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai*;
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 13 Tahun 1989 Tentang *Penunjukan Lokasi dan Pengaturan Tanah untuk Pembangunan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat*;
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 9 Tahun 1989 Tentang *Pembangunan Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat*;
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 10 Tahun 1989 *Penyertaan Modal Daerah Pada Pihak Melalui pendirian PT dalam Pengembangan kawasan Pariwisata di pantai A'an dan sekitarnya*;

- Perjanjian pendahuluan kerjasama antara Pemda NTB dengan PT. Rajawali Wira Bhakti Utama Nomor: 50 Tahun 1989;
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat Nomor: 7 Tahun 1990 Tentang *Usaha Kawasan Pariwisata*;
- Surat Keputusan Nusa Tenggara Barat Nomor: 363 Tahun 1995 Ijin Usaha PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*);
- Keputusan Bupati Lombok Tengah Nomor: 55 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Masalah Pertanahan di Kawasan PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*);
- Surat Bupati Lombok Tengah No. 591/141/Pem Tentang mohon Perhatian PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*);
- Laporan Panitia Khusus masalah *Pertanahan dan Perusahaan LTDC*, DPRD I Nusa Tenggara Barat, Tanggal 1 Februari 2000;
- Surat LTDC No. 58/LTDC-PM/VII/2000 kepada Bupati Lombok Tengah Pengukuran Tanah secara ilegal;
- Surat BPN Lombok Tengah No. 570/60/2003 Tentang Penanganan Masalah Tanah Kuta kepada BPPN;
- Surat BPN Lombok Tengah No. 570/53/li/2003 Tentang Penanganan Masalah Tanah Kuta kepada BPN Prop. NTB;
- Surat BPPN No. Prog-958/BPPN/0203 kepada Gubernur NTB Tentang PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development Corporation*);

Surat BPPN No. Prog-945/BPPN/0203 kepada BPN Prop. NTB
Tentang PT. PPL/LTDC (*Lombok Tourism Development
Corporation*);

Surat LTDC No. 09/ LTDC -PM/VII/03 kepada BPN Prop. NTB
Tentang Permohonan tanda tangan Sandingan;

Surat BPPN No. Dps/ BPPN Ctr/248/0300 kepada BPN Lombok
Tengah Tentang Surat Kuasa Dan Specimen Untuk Royalti Hak
Tanggung;

Kep. Ketua BPPN No. Sk-1748b/ BPPN /0802 Tentang Penguasaan
Aset Dalam Restrukturisasi Yg Berasal Dari Bank Umum
Peserta Program Rekapitulasi Oleh BPPN;

Perjanjian Dasar Antara Pemda NTB Dengan PT. Rajawali Wira
Bhakti Utama No. 133/1989;

Addendum II Perjanjian Dasar Antara Pemda NTB Dengan PT.
Rajawali Wira Bhakti Utama No. 133/1989.

AKTA-AKTA

Akta Notaris Linda Ibrahim No. 28/14-10-2002 Tentang Hibah Saham
Pemda NTB Kepada BPPN

Akta Notaris Linda Ibrahim No. 40/12-7-2002 Tentang Perjanjian
Penyelesaian Dan Pengalihan Hutang LTDC Antara LTDC
dengan BPPN