

346.044  
JHT  
E a

ii

**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR  
36 TAHUN 1998 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN  
TANAH TERLANTAR DI KABUPATEN TEGAL**

**Tesis S-2**

**Program Studi Magister Kenotariatan**



**Oleh :**

**TARDI JUNIARTO, SH .**

**NIM. B4B001203**

**PROGRAM PASCA SARJANA**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2003**

**UPT-PUSTAK-UNDIPA**

**HASIL PENELITIAN**  
**EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR**  
**36 TAHUN 1998 TENTANG PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN**  
**TANAH TERLANTAR DI KABUPATEN TEGAL**

Oleh :

**TARDI JUNIARTO, SH**

**NIM. B4B001203**

<b>CPT-PUSTAK-UNDIP</b>
No. Datt: <i>2193/T/moot/4</i>
Tgl. : <i>5 Feb 04</i>

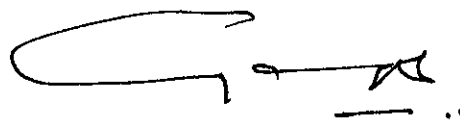
Telah disetujui oleh :

Tanggal *15/9/03*

Mengetahui

Pembimbing Utama,

Ketua Program Studi



Prof. IGN. SUGANGGA, SH.

Prof. IGN. SUGANGGA, SH.

NIP.130 359063

NIP. 130 359063

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya 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 atau tidak diterbitkan, sumbernya telah dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 17 September 2003



Tardi Juniarto, SH.

## ABSTRAK

Tesis ini merupakan hasil penelitian tentang efektivitas pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Tegal.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis untuk mengetahui sampai sejauhmana peraturan hukum yang mengatur tentang tanah terlantar tersebut efektif dilaksanakan oleh aparat pelaksana kepada masyarakat, tindakan aparat pelaksana kepada masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya dan mencari sebab-sebab masyarakat menelantarkan tanahnya.

Penelitian ini juga menggunakan metode pendekatan kualitatif, yaitu metode berganda dalam fokus yang melibatkan suatu pendekatan interpretatif dan wajar pada setiap pokok permasalahannya.

Spesifikasi penelitian menggunakan studi kasus dan penguraiannya dilakukan secara deskriptif analitis yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala sosial lainnya

Metode penarikan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. Untuk mengumpulkan data dari informan, peneliti mempergunakan teknik "in-depth interview", observasi dan studi kepustakaan. Ketiga teknik tersebut dilakukan untuk saling melengkapi sehingga dapat menangkap realitas sosial dari berbagai jawaban informan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar belum dapat dilaksanakan secara efektif di Kabupaten Tegal. Hal tersebut dilihat dari parameter-parameter peraturan hukum, aparat pelaksana, fasilitas dan masyarakat.

Tindakan aparat pelaksana terhadap pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanahnya yang berupa peringatan kepada pemilik tanah tersebut belum secara efektif dilaksanakan. Hal itu karena pemilik tanah tidak dapat diketahui keberadaannya.

Sebab-sebab pemilik tanah menelantarkan tanahnya dalam penelitian ini adalah karena faktor keadaan dan kemampuan ekonomi dari pemilik tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga kepatuhan terhadap hukum dari pemilik tanah masih didasarkan atas *compliance*, yaitu suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan

## ABSTRACT

This thesis is a result from a research on execution effectiveness of Government Regulation No. 36, Year 1998 on Controlling and Utilizing of Abandoned Land in Tegal.

The research uses Sociological Juridical approach method to know how far the regulation order the abandoned land executed effectively by the officials toward public, the unsympathetic action of the officials to the public who abandon their lands and to find causes of why do they abandon their property.

The research also uses qualitative approach, that is doubling method in a focus included an interpretative and ordinary approach toward its each point of matter.

The research spesification uses case study and its explanation is done descriptive analitically in order to give a very detail data on human being, the condition or other social phenomenon.

Sampling method used is purposive sampling. In Collecting data from the respondents, the researcher used technique such as in-depth interview, observation and textual study. Those three technique contributed each other so that the research is able to portrait social reality from various answer of the respondents.

The result of the research shows that the Government Regulation No. 36, Year 1998 on Controlling and Utilizing the Abandoned Land has not been executed effectively in Tegal Regency. They can be seen in the law regulation parameters, execution officers, facilities and society.

The officicer action toward citizen suspected abandoning their lands by warning has not effectively been done. It is due to the land owners are undetected.

Causes of why the land owner abandon their property are due to situation and economical condition of the owners so that they are unable to utilize the lands as its characteristic and aims of its rights. Their law obedience is still based on compliance, that is an obedience based on expectation toward payment and any trial to avoid penal law.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis haturkan kepada Allah SWT yang atas kuasanya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “ Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Tegal “. Penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat bagi penulis untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro di Semarang.

Tesis ini dapat diselesaikan penulis dengan bantuan dari berbagai pihak, sehingga pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Pembimbing Utama penulis dan Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Undip, yaitu Bapak Prof. IGN. Sugangga, SH, Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Undip Bapak R. Suharto, SH. MHum., para penguji tesis ini, yaitu Bapak Sukirno, SH. MSi., Ibu Hj. Sri Sudaryatmi, SH. MHum dan Ibu Hj. Endang Tri Shanti, SH. MHum. Tidak lupa penulis menghaturkan terima kasih pula pada dosen penulis di bidang hukum agraria, yaitu Prof. H Boedi Harsono, SH dan Bapak H. Achmad Chulaemi, SH.

Kepada Bapak Ir. Sudarmanto, MM, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal beserta seluruh stafnya, penulis mengucapkan terima kasih atas kesediannya memberikan izin kepada penulis untuk melakukan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal. Kepada Bapak Drs. Edy Siswoyo, Camat Bojong, Bapak Khamami, Kepala Desa Danasari, Bapak Sanusi, Kepala Desa

Cikura dan Bapak Wachyu, Kepala Desa Kedawung beserta staf kelurahannya masing-masing, penulis menghaturkan terima kasih untuk kesediannya memberikan bantuan selama penulis melakukan penelitian di wilayahnya.

Sembah bakti kepada kedua orang tua penulis, yaitu Bapak Bambang Banendro dan Ibu Hj. Siti Saidah atas kasih sayangnya, adik-adik penulis, yaitu Dinar Marnoto, MSi dan Wilujeng Yuniar Pratiwi, terima kasih atas dukungannya kepada penulis.

Kepada teman-teman penulis, Mas Wondo, Yule, Om Dharma, Hary dan Ragil, Wildan dan Wendy serta Amin, terima kasih atas persahabatan yang telah dijalin dalam suasana rumah kos. Kepada Viktory, terima kasih atas bantuannya dan selama persahabatan kita baik di waktu susah dan senang. Kepada temanku Ali Fikri nun jauh di sana ( Pulau Kalimantan ), semoga sukses dan mendapat perlindungan dari Allah SWT. Kepada Cak No, Bimo, Yana, Ibu hakim Villia Sari, Dian Eka Ningsih, mbak Lita Purwokerto terima kasih atas persahabatan kita serta kepada seluruh teman-teman angkatan 2001 baik kelas A maupun kelas B MKN Undip, penulis mengucapkan terima kasih.

Semarang, 17 September 2003

  
Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul .....	i
Halaman Judul .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Pernyataan.....	iv
Abstrak.....	v
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	22
C. Tujuan Penelitian.....	22
D. Manfaat Penelitian.....	23
E. Sistematika Penelitian.....	24
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian Tanah, Hak atas Tanah, Hak-hak Penguasaan atas Tanah dan Hukum Tanah	
1. Pengertian Tanah.....	26
2. Pengertian Hak atas Tanah.....	27
3. Pengertian Hak-hak Penguasaan atas Tanah.....	27
4. Pengertian Hukum Tanah.....	28

<b>B. Sistematika Hak-hak Penguasaan atas Tanah Sebagai Lembaga Hukum dan Hubungan Hukum Konkret, Macam-macam Hak-hak Penguasaan atas Tanah dan Macam-macam Hak-hak atas Tanah</b>	
1. Sistematika Hak-hak Penguasaan atas Tanah Sebagai Lembaga Hukum dan Hubungan Hukum Konkret.....	28
2. Macam-macam Hak-hak Penguasaan atas Tanah.....	29
3. Macam-macam Hak-hak atas Tanah.....	30
<b>C. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut Hukum Adat dan UUPA</b>	
1. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut Hukum Adat.....	32
2. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut UUPA.....	36
<b>D. Wewenang, Kewajiban/Larangan Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya</b>	
1. Wewenang Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya .....	40
2. Kewajiban/Larangan Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya .....	42
<b>E. Fungsi Sosial Hak atas Tanah.....</b>	<b>43</b>
<b>F. Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-undangan, Pengertian Tanah Terlantar, Kriteria Tanah Terlantar dan Tindakan Terhadap Tanah Terlantar</b>	
1. Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-undangan .....	45

2. Pengertian Tanah Terlantar.....	55
3. Kriteria Tanah Terlantar.....	56
4. Tindakan Terhadap Tanah Terlantar.....	60
<b>G. Konsepsi Arti Hukum dan Fungsi Hukum</b>	
1. Konsepsi Arti Hukum.....	64
2. Fungsi Hukum.....	65
<b>H. Pengertian Efektivitas Hukum dan Teori Efektivitas Hukum</b>	
1. Pengertian Efektivitas Hukum.....	69
2. Teori Efektivitas Hukum.....	71
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Pendekatan.....	77
B. Spesifikasi Penelitian.....	78
C. Populasi dan Metode Penarikan Sampling.....	78
D. Jenis dan Sumber Data.....	84
E. Tehnik Pengumpulan Data.....	85
F. Tehnik Pengecekan Keabsahan Data.....	86
G. Metode Analisa Data.....	89
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
<b>A. Hasil Penelitian</b>	
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	91
2. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Hukum Mengenai Penanggulangan Tanah Terlantar.....	101

3. Tindakan Aparat Kepada Pemilik Tanah yang Diduga Menelantarkan Tanah .....	138
4. Sebab-sebab Pemilik Tanah Menelantarkan Tanahnya.....	140
<b>B. Pembahasan</b>	
1. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Hukum Mengenai Penanggulangan Tanah Terlantar.....	141
2. Tindakan Aparat Kepada Pemilik Tanah yang Diduga Menelantarkan Tanah .....	157
3. Sebab-sebab Pemilik Tanah Menelantarkan Tanahnya.....	158
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	161
B. Saran.....	164

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Sebagai negara yang berlatar belakang agraris, tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi para petani di pedesaan. <sup>1)</sup> Tanah berfungsi sebagai tempat dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya. <sup>2)</sup>

Secara kultural, ada hubungan batin yang tidak terpisahkan antara tanah dan manusia, yaitu nampak dalam suatu pepatah bagi masyarakat Jawa, *sadumuk bathuk sanyari bumi, ditohi pecahing dhadha wutahing ludiro*, yang artinya adalah sejengkal tanah akan dipertahankan secara mati-matian. <sup>3)</sup> Hal tersebut disebabkan tanah adalah sumber penghidupan yang sangat penting, dimana dengan tanah dia bisa makan, minum dan memenuhi segala kebutuhan hidupnya dari hasil pertanian yang ditekuni sebagai mata pencahariannya. <sup>4)</sup>

Pengertian tanah menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia** :<sup>5)</sup>

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali ;
2. keadaan bumi di suatu tempat ;

<sup>1)</sup> IGN. Sugangga, *Kebijakan Pemerintah Kabupaten Dalam Hukum Pertanahan Adat Di Wilayah Pantai Utara Jawa Tengah (Studi Kasus Penentuan Hak Tanah Timbul)*, dalam Masalah-Masalah Hukum, Majalah Ilmiah FH-UNDIP, Vol. XXXI. No. 2, April-Juni 2002, hal. 49.

<sup>2)</sup> Lihat Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 172.

<sup>3)</sup> IGN. Sugangga, Op. Cit., hal. 50.

<sup>4)</sup> Ibid.

<sup>5)</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan I, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hal. 1132.

3. permukaan bumi yang diberi batas ;
4. daratan ;
5. permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara ;
6. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu ( pasir, cadas, napal dan sebagainya ) ;
7. dasar ( warna, cat, dan sebagainya ).

Pengertian tanah yang mempunyai arti yuridis terdapat dalam Pasal 4 ayat ( 1 ) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( untuk selanjutnya disebut UUPA ) sebagai berikut :

*“ Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum “.*

Menurut ketentuan pasal yang tersebut di atas, tanah dalam pengertian yuridis merupakan permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>6)</sup>

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan UUPA, maksudnya adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan, dengan demikian hal tersebut tidak akan mempunyai makna, apabila penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja.<sup>7)</sup> Oleh karena itu dalam Pasal 4 ayat ( 2 ) UUPA dinyatakan sebagai berikut :

<sup>6)</sup> Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hal. 18.

<sup>7)</sup> Ibid.

*“ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat ( 1 ) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi “.*

Menurut ketentuan di atas, yang dipunyai orang dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas sehingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>8)</sup>

Seiring dengan kepadatan penduduk yang semakin bertambah setiap tahunnya, tanah menjadi suatu kebutuhan yang sangat berharga bagi penduduk terutama di perkotaan, sehingga fungsi tanah mengalami pergeseran, yaitu tanah sebagai komoditas perdagangan. Tanah sebagai komoditas perdagangan dalam penjabarannya adalah tanah sebagai objek investasi dan tanah sebagai objek spekulasi, artinya tanah dapat dijadikan sebagai objek untuk mencari keuntungan sebagai akibat pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak lain ( bukan sebagai akibat usahanya sendiri ).<sup>9)</sup>

---

<sup>8)</sup> Ibid.

<sup>9)</sup> Lihat dalam Ibid., hal. 289.

Tanah juga dapat berfungsi sebagai simbol status sosial dari seseorang, yaitu kedudukan atau status sosial seseorang di masyarakat dapat dilihat dari luasnya tanah yang dimilikinya.<sup>10)</sup>

Fungsi tanah sebagai komoditas perdagangan sebenarnya merupakan hal yang tidak dikehendaki dalam undang-undang, meskipun dimungkinkan seorang pemilik tanah untuk menjual tanahnya kepada orang lain.<sup>11)</sup> Namun demikian, apabila tanah dijadikan sebagai objek investasi maupun objek spekulasi, maka hal tersebut bertentangan dengan fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA, yaitu, "*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*".

Fungsi sosial hak atas tanah merupakan dasar keempat dari Hukum Tanah Nasional ( UUPA ), yang lebih lanjut ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPA sebagai berikut :

*" Ini berarti, 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 sama sekali oleh kepentingan umum ( masyarakat ). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.*

<sup>10)</sup> Lihat N. Daldjoeni, *Geografi Kota Dan Desa*, Edisi Revisi, Penerbit Alumni, Bandung, 1998, hal. 127.

<sup>11)</sup> Lihat Boedi Harsono, *Loc. Cit.*

*Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya ( Pasal 2 ayat 3 ).*

*Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus diperlihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu ( Pasal 15 ). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan fihak yang ekonomis lemah.”*

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA dan ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPA sebagaimana tersebut di atas, memuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah , yaitu secara singkat merumuskan sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) yang tidak lain adalah konsepsi Hukum Adat.<sup>12)</sup>

Konsepsi Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik-religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>13)</sup> Menurut konsepsi Hukum Adat tersebut, hak-hak atas tanah bukan hanya berisi wewenang, melainkan sekaligus kewajiban untuk memanfaatkannya, dengan demikian sudah sejak semula hak-hak atas tanah

---

<sup>12)</sup> Ibid., hal. 284-285.

<sup>13)</sup> Ibid., hal. 181.

mengandung unsur kemasyarakatan yang bersumber pada hak bersama/ hak masyarakat ( disebut hak ulayat ).<sup>14)</sup>

Konsepsi Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat ( 2 ) UUPA adalah sebagai berikut, “ *Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional* “.

Hal tersebut berarti semua tanah di wilayah Republik Indonesia adalah tanah bangsa Indonesia yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepadanya dengan suatu amanat, yaitu, “ *Mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur* “ { Pasal 33 ayat ( 3 ) UUD 1945 jo. Pasal 2 ayat ( 3 ) UUPA }.<sup>15)</sup>

Penguasaan tanah tersebut diatur dan dipimpin oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang dilakukan dengan cara, yaitu sebagian tanah itu digunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, sedangkan para warga negara masing-masing juga diberi kemungkinan dan kesempatan untuk

---

<sup>14)</sup> Ibid., hal. 286.

<sup>15)</sup> Ibid.

menguasai dan menghaki bagian-bagian dari tanah bersama tersebut untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>16)</sup>

Menurut konsepsi Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) di atas, hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang melainkan sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya, sehingga menurut konsepsi UUPA tersebut hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama ( yaitu hak bangsa ) dan mengandung unsur kemasyarakatan.<sup>17)</sup>

Suatu hal yang penting dalam konsepsi menurut Hukum Adat maupun konsepsi UUPA tersebut di atas adalah bahwa setiap penguasaan tanah mengandung amanat untuk diusahakan dan dimanfaatkan, sehingga membiarkan tanah yang telah dikuasainya dengan tidak diusahakan atau dimanfaatkan akan menyalahi amanat tersebut atau dengan lain perkataan tanah tidak boleh ditelantarkan.<sup>18)</sup>

Pengaturan mengenai penanggulangan tanah terlantar merupakan suatu konsekuensi logis dari fungsi sosial hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA. Hal tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal UUPA sebagai berikut :

1. Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa memelihara tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah ;

---

<sup>16)</sup> Ibid.

<sup>17)</sup> Ibid.

<sup>18)</sup> Ibid.

2. Pasal 27 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena ditelantarkan ;
3. Pasal 34 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha Hapus karena ditelantarkan ;
4. Pasal 40 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Penjelasan Pasal 27 UUPA menerangkan pengertian tanah terlantar yaitu, “ *Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya* “.

Kenyataannya masih terdapat orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tidak menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya, sehingga tanah menjadi lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Orang lebih menyukai penggunaan tanah sebagai komoditas perdagangan, yaitu mengharapkan keuntungan dari tanah karena pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau orang lain dan bukan berasal dari hasil usahanya sendiri.

Sebagai contoh adalah keberadaan tanah yang diduga terlantar di Kecamatan Bojong, Kabupaten Tegal, Propinsi Jawa Tengah yang berdasarkan data statistik tahun 1998 dan tahun 1999 terdapat tanah ( kering ) yang tidak diusahakan seluas masing-masing 83 hektar ; pada tahun 2000 dan 2001 terdapat tanah ( kering ) yang tidak diusahakan seluas 142 hektar yang semuanya terletak

di wilayah Kecamatan Bojong.<sup>19)</sup> Berdasarkan data statistik tersebut, tanah kering seluas 142 hektar dari seluruh luas wilayah Kecamatan Bojong seluas 5.852 hektar atau sekitar 2,4265 % dari luas wilayah Kecamatan Bojong diduga terlantar.

Memang untuk melihat kriteria suatu tanah terlantar secara umum ( secara sosiologis ) sangat sulit, yaitu apabila hanya dilihat dari penampakan fisik tanah yang dibiarkan kosong tanpa ditanami dengan tanaman pangan. Oleh karena itu, perlu dicari suatu ukuran yang lebih dapat diterima secara umum, yaitu tanah yang tidak diusahakan, yaitu suatu kategori yang didapat berdasarkan data statistik Kabupaten Tegal mengenai luas wilayah Kabupaten Tegal yang dirinci dari jenis penggunaan tanahnya.

Kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein* tersebut merupakan permasalahan yang mendasar, sehingga dimuat dalam Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ( selanjutnya disebut PP No. 36/ 1998 ) sebagai berikut :

“ a. *bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat*

---

<sup>19)</sup> Lihat Bappeda Kabupaten Tegal dan BPS Kabupaten Tegal, *Kabupaten Tegal Dalam Angka 2000*, Penerbit Bappeda Kab. Tegal dan BPS kab. Tegal, hal. 10 ; lihat Bappeda Kabupaten Tegal dan BPS Kabupaten Tegal, *Kabupaten Tegal Dalam Angka 2001*, Penerbit Bappeda Kab. Tegal dan BPS Kab. Tegal, hal. 11.

- a. *bahwa dalam kenyataannya masih terdapat bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum atau instansi yang tidak digunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya “.*

PP No. 36/ 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai, “ *...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku “.*

Pemegang hak atas tanah adalah pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ( Pasal 1 angka 3 PP No. 36/ 1998 ). Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan Pemberian Hak Pengelolaan ( Pasal 1 angka 4 PP No. 36/ 1998 ).

Kriteria tanah terlantar menurut PP. 36/1998 adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan kriteria haknya, tanah terlantar meliputi tanah-tanah yang telah dilekati sesuatu hak atas tanah ( Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ), tetapi meliputi tanah negara yang untuk melaksanakan sebagian hak menguasai dari negara yang telah diberikan kepada instansi dengan hak pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya oleh atau badan hukum tetapi masih berstatus sebagai tanah negara

karena belum diperoleh haknya sesuai ketentuan Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA ( Penjelasan Pasal 2 PP No. 36/ 1998 ).

2. Berdasarkan kriteria dari perbuatan terhadap tanahnya, tanah terlantar meliputi :

2. 1. Secara umum tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dinyatakan terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik ( Pasal 3 PP No. 36/ 1998 )

2. 2. Secara khusus, tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ( yang bukan hak Guna Bangunan Induk atau Hak Pakai Induk ) termasuk dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, yaitu apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah ( selanjutnya disebut RTRW ) yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah itu ( Pasal 4 dan Penjelasan Pasal 4 PP No. 36/ 1998 ).

2. 3. Secara khusus, tanah Hak Guna Usaha dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maksudnya tanah Hak Guna Usaha harus digunakan untuk usaha pertanian dalam arti luas, yakni usaha pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan atau peternakan {Pasal 5 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 5 ayat ( 1 ) PP No. 36/ 1998 }.
2. 4. Secara khusus, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah ( Hak Guna Bangunan Hak Pakai Induk yang akan dikembangkan, misalnya untuk kawasan perumahan oleh perusahaan real estate atau kawasan industri ) dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang. Pengembangan tersebut didasarkan pada sebuah rencana pengembangan yang harus ditaati oleh pengembang, dengan ketentuan bahwa rencana kerja tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan sesuai pertimbangan dan persetujuan instansi yang

berwenang { Pasal 6 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 6 ayat ( 1 ) PP No. 36/ 1998 }.

2. 5. Secara khusus, tanah Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut ( termasuk kewenangan untuk menentukan penggunaannya termasuk menunjuk siapa yang akan disertai tanah itu dengan sesuatu hak ). Kewenangan tersebut harus segera dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan, karena apabila tidak maka tanah itu tidak akan segera produktif { Pasal 7 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 7 ayat ( 1 ) PP No. 36/ 1998 }.

2. 6. Secara khusus, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ( tanah yang belum dimohon haknya ) dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut tidak dimohonkan haknya atau tidak dipelihara dengan baik . Dengan lain perkataan, orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan membebaskan tanah itu dari hak orang lain atau dengan

memperoleh penunjukan dari pemegang Hak Pengelolaan harus segera mengajukan permohonan hak kepada Menteri dan yang bersangkutan wajib memelihara tanah tersebut { Pasal 8 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 8 ayat ( 1 ) PP No. 36/ 1998 }.

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar mempunyai konsekuensi yang sangat berat, sehingga ada kemungkinan bahwa PP No. 36/ 1998 akan diterapkan sebagai “obat terakhir” atau *ultimatum remedium* ( meminjam istilah dari Hukum Pidana ). Hal tersebut sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 sebagai berikut :

“ *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 ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi ( golongan ekonomi lemah ) tanahnya tidak akan dinyatakan sebagi tanah terlantar, melainkan akan dibantu 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 diterlantarkan ;*
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 sebagai tanah terlantar “.*

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar menurut PP No. 36/ 1998

adalah sebagai berikut :

- (1) Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara .
- (2) Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang telah ada dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dalam hal pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut telah mengeluarkan biaya untuk membuat prasarana fisik atau bangunan di atas tanah yang dinyatakan terlantar, maka jumlah yang telah dikeluarkan tersebut diperhatikan dalam penetapan ganti rugi serbagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ).
- (4) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dibebankan pada pihak yang oleh Menteri sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.

Kemungkinan diterapkannya PP No. 36/ 1998 sebagai “obat terakhir” dalam mengatasi permasalahan mengenai tanah terlantar adalah sebagaimana ternyata dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan ( selanjutnya disebut PMA No. 3/ 1998 ) yang mengatur tentang pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan. Pasal 3 PMA No.3/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) wajib mengizinkan pihak lain melalui Pemerintah Daerah atau instansi Pemerintah lainnya untuk memanfaatkan tanah yang bersangkutan dengan penanaman tanaman pangan sampai yang

*bersangkutan akan menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*

- (2) *Apabila pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan tanah tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka atas tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.*

Pasal 2 PMA No. 3/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) *Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah wajib menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan daripada haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- (2) *Sementara tanah yang bersangkutan belum dipergunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong dan wajib dimanfaatkan dengan menanaminya dengan tanaman pangan, dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan tanah yang bersangkutan serta aspek perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.*
- (3) *Penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan sendiri oleh pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang bersangkutan atau dengan kerjasama dengan pihak lain.*

Ketentuan pelaksanaan PP No. 36/ 1998 baru lahir dan ditetapkan pada tanggal 31 Januari 2002 oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, melalui Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Jangka Waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai ( selanjutnya disebut Kep. KBPN No. 24/ 2002 ) yang mengatur dua materi pokok, yaitu mengenai jangka waktu identifikasi dan pembentukan Panitia Penilai.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Kep. KBPN No. 24/ 2002, identifikasi tanah terlantar adalah :

*“ kegiatan pemantauan, pendataan dan evaluasi terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penertiban dan pendaayagunaannya “.*

Identifikasi tanah terlantar dilakukan oleh aparat pelaksana atau tim ( disebut satuan tugas identifikasi ) yang bertugas melaksanakan identifikasi tanah terlantar pada tingkat Kabupaten/ Kota. <sup>20)</sup> Panitia Penilai Tanah Terlantar adalah, “ panitia di tingkat Kabupaten/ Kota yang bertugas melaksanakan penilaian terhadap hasil identifikasi tanah terlantar “. <sup>21)</sup>

Kegiatan identifikasi tanah terlantar meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengolahan dan pelaporan. <sup>22)</sup> Kegiatan perencanaan menurut Pasal 4 Kep. KBPN No. 24/ 2002 meliputi :

- 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. *penentuan lokasi prioritas untuk identifikasi ;*
- c. *penyusunan rencana kerja identifikasi ;*
- d. *penyiapan bahan dan materi serta tenaga, termasuk administrasi untuk pelaksanaan identifikasi ;*
- e. *pemberitahuan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah untuk pelaksanaan identifikasi.*

<sup>20)</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>21)</sup> Lihat Pasal 1 angka 4 Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>22)</sup> Lihat Pasal 3 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Menurut Pasal 5 Kep. KBPN No. 24/ 2002, kegiatan pelaksanaan identifikasi meliputi kegiatan pengumpulan data dan pengecekan lapangan mengenai :

- a. *nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah mempunyai dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan ;*
- b. *letak, luas, status hak dan keadaan fisik tanah yang bersangkutan termasuk ada tidaknya garapan atau okupasi liar oleh masyarakat, ada tidaknya indikasi kerusakan tanah dan penelantaran tanah ;*
- c. *data atau keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar 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 ;*
- d. *jumlah bidang dan luas tanah-tanah yang sudah dimiliki, selain yang sedang diidentifikasi ;*
- e. *permasalahan dan upaya penyelesaiannya.*

Kegiatan pengolahan data identifikasi dilaksanakan dengan berpedoman pada kriteria sebagaimana diatur dalam BAB III PP No. 36/ 1998.<sup>23)</sup> Penggunaan kriteria dalam pengolahan data dilakukan dengan memperhatikan :<sup>24)</sup>

- a. *penggunaan tanah saat ini ;*
- b. *kesesuaian dengan Tata Ruang Wilayah ;*
- c. *kesesuaian dengan Siteplan proposal dalam permohonan hak atas tanahnya ;*
- d. *peruntukan tanah dalam pemberian haknya, atau dasar penguasaan tanah ;*
- e. *persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak, atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah ;*
- f. *hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah .*

<sup>23)</sup> Lihat Pasal 6 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>24)</sup> Lihat Pasal 6 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Pasal 7 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa kegiatan pelaporan adalah berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak baik berupa peta maupun narasi. Pelaporan identifikasi tersebut disampaikan kepada Panitia Penilai Kabupaten/ Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.<sup>25)</sup>

Mengenai jangka waktu identifikasi tanah terlantar, Pasal 8 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan sebagai berikut :

- a. *Hak Milik, 5 ( lima ) tahun ;*
- b. *Hak Guna Usaha, 5 ( lima ) tahun ;*
- c. *Hak Guna Bangunan, 3 ( tiga ) tahun ;*
- d. *Hak Pakai, 3 ( tiga ) tahun ;*
- e. *Hak Pengelolaan, 5 ( lima ) tahun ;*  
*Sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.*

Pasal 8 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa jangka waktu identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan :

- a. Izin lokasi/SIPPT, 1 ( satu ) tahun sejak surat keputusan perpanjangan yang terakhir ;
- b. Pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/ Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.

Mengenai jangka waktu pelaksanaan identifikasi terhadap Hak Milik yang berasal dari Hak Milik Adat, akan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>26)</sup>

---

<sup>25)</sup> Lihat Pasal 7 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>26)</sup> Lihat Pasal 8 ayat ( 4 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka pelaksanaan PP No. 36/ 1998 harus dipahami secara menyeluruh dengan peraturan perundang-undangan ( peraturan hukum ) yang lainnya sebagai sebuah sistem yang mengatur mengenai penanggulangan tanah terlantar ( peraturan perundang-undangan tersebut di atas selanjutnya disebut peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar ).

Peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar tersebut harus dioperasionalkan atau difungsikan untuk mencapai tujuan hukumnya, yaitu agar orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya, sehingga tanah menjadi lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.<sup>27)</sup> Hal tersebut penting mengingat pandangan tentang berlakunya hukum yang dikaitkan dengan tujuan, yaitu menurut **Lon L. Fuller**, hukum sebagai usaha mencapai tujuan tertentu.<sup>28)</sup>

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, penulis menulis tesis dengan judul “Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Kabupaten Tegal ( Studi Kasus Desa Danasari, Kecamatan Bojong, Kabupaten Tegal ) “. Hal itu disebabkan karena alasan-alasan sebagai berikut :

---

<sup>27)</sup> Lihat Konsideran huruf a PP No. 36/ 1998.

<sup>28)</sup> Lon L. Fuller dalam Satjipto Rahardjo ( 1980 ) , yang disitir oleh Esmi Warasih dalam Esmi Warasih, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Fungsi hukum*, dalam Satjipto Rahardjo ( Ed. ), *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung. 1981, hal. 124.

1. Hukum sebagai kaidah pada dasarnya merupakan patokan-patokan untuk berperilaku mengenai hal yang baik dan yang buruk di dalam masyarakat, sehingga hukum dengan sendirinya memuat suatu kritik atau penilaian dari masyarakat terhadap nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Karena merupakan penilaian dari masyarakat, maka peraturan hukum pun tidak terlepas dari evaluasi atau penilaian dari masyarakat tentang baik dan buruknya hukum tersebut.
2. Peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar merupakan hukum yang berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat, sehingga peraturan hukum tersebut merupakan bagian dari program pembangunan di bidang hukum. Hal tersebut dievaluasi sejauhmana keberhasilannya, mengingat peraturan hukum tersebut merupakan bagian dari program pembangunan. Evaluasi tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui jalur akademis melalui penelitian studi efektivitas hukum.
3. Penilaian atau evaluasi terhadap hukum tersebut sekaligus merupakan kritik terhadap adanya fiksi hukum, yaitu bahwa setiap orang dianggap tahu akan peraturan hukum, sehingga dengan selesainya peraturan hukum itu dibuat dan dimuat

dalam Lembaran Negara, maka dengan sendirinya orang harus dianggap tahu akan adanya peraturan hukum tersebut.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka permasalahan dapat dirumuskan dalam kalimat tanya sebagai berikut :

1. Apakah peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar dapat dilaksanakan secara efektif di Kabupaten Tegal ?
2. Bagaimanakah tindakan aparat Kantor Pertanahan terhadap para pemegang hak atas tanah atau orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang tanahnya diduga terlantar ?
3. Apakah yang menyebabkan para pemegang hak atas tanah atau orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah tersebut menelantarkan tanahnya ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Tujuan Umum :

Untuk menggambarkan pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar di Kabupaten Tegal.

2. Tujuan Khusus :

- a. Untuk mengetahui tentang efektivitas pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar di Kabupaten Tegal.
- b. Untuk mengetahui tentang tindakan aparat Kantor Pertanahan kepada para pemegang hak atas tanah atau orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang tanahnya diduga terlantar.
- c. Untuk mengetahui tentang sebab-sebab para pemegang hak atas tanah atau orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah menelantarkan tanahnya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Praktis :**

- a. Memberikan perbaikan bagi pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar oleh aparat Kantor Pertanahan kepada masyarakat.
- b. Memberikan perbaikan bagi masyarakat agar tidak menelantarkan tanahnya.

##### **2. Manfaat Teoritis :**

Untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran kepada aparat pelaksana ( dalam hal ini Kantor Pertanahan ) dalam rangka penyusunan dan pelaksanaan kebijakan dalam menanggulangi permasalahan mengenai

tanah terlantar, sehingga diharapkan masyarakat tidak melakukan perbuatan menelantarkan tanah.

#### **E. Sistematika Penelitian**

BAB I PENDAHULUAN memuat latar belakang masalah; perumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA memuat pengertian tanah, hak atas tanah, hak-hak penguasaan atas tanah dan hukum tanah; sistematika hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan hubungan hukum konkret, macam-macam hak-hak penguasaan atas tanah dan macam-macam hak-hak atas tanah ; konsepsi hak atas tanah menurut hukum adat dan UUPA; wewenang, kewajiban/larangan bagi pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya ; fungsi sosial hak atas tanah; pengaturan tanah terlantar dalam peraturan perundang-undangan, pengertian tanah terlantar, kriteria tanah terlantar dan tindakan terhadap tanah terlantar ; konsep arti hukum dan fungsi hukum; pengertian efektivitas hukum dan teori efektivitas hukum.

BAB III METODE PENELITIAN memuat metode pendekatan; spesifikasi penelitian; populasi dan metode penarikan sampling; jenis dan sumber data; tehnik pengumpulan data; tehnik pengecekan keabsahan data, metode analisa data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN memuat hasil penelitian yang terdiri dari gambaran umum lokasi penelitian, efektivitas

pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar, tindakan aparat kepada pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanah dan sebab-sebab pemilik tanah menelantarkan tanahnya ; pembahasan terdiri efektivitas pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar, tindakan aparat kepada pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanah dan sebab-sebab pemilik tanah menelantarkan tanahnya.

BAB V PENUTUP memuat kesimpulan dan saran.

IPPT - PUSTAK - UNDIP

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Tanah, Hak atas Tanah, Hak-hak Penguasaan atas Tanah dan Hukum Tanah

##### 1. Pengertian Tanah

Tanah sangat dibutuhkan dalam kehidupan manusia, baik sebagai individu maupun masyarakat. Secara harfiah pengertian tanah menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia** adalah :<sup>29)</sup>

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali ;
2. keadaan bumi di suatu tempat ;
3. permukaan bumi yang diberi batas ;
4. daratan ;
5. permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara ;
6. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu ( pasir, cadas, napal dan sebagainya ) ;
7. dasar ( warna, cat, dan sebagainya ).

Pengertian tanah yang mempunyai arti yuridis adalah sebagaimana telah diberikan batasan secara resmi dalam Pasal 4 ayat ( 1 ) UUPA sebagai berikut :

*“ Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum “.*

---

<sup>29)</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Op. Cit., hal. 1132.

## 2. Pengertian Hak atas Tanah

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>30)</sup>

## 3. Pengertian Hak-hak Penguasaan atas Tanah

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan UUPA, maksudnya adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan, dengan demikian hal tersebut tidak mempunyai makna, apabila penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja.<sup>31)</sup> Berkaitan dengan hal itu, dalam Pasal 4 ayat ( 2 ) UUPA dinyatakan sebagai berikut :

*“ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat ( 1 ) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi “.*

Menurut ketentuan di atas, yang dipunyai orang dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air

---

<sup>30)</sup> Lihat Boedi Harsono, Op. Cit., hal. 18.

<sup>31)</sup> Ibid.

serta ruang yang ada di atasnya.<sup>32)</sup> Hal tersebut di atas diatur dalam hak-hak penguasaan atas tanah.

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa hak-hak penguasaan atas tanah adalah serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.<sup>33)</sup> Hak-hak penguasaan atas tanah merupakan salah satu aspek ( aspek yuridis ) dari tanah.

#### **4. Pengertian Hukum Tanah**

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa ketentuan-ketentuan yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah serta tersusun dalam satu kesatuan atau sistem disebut Hukum Tanah.<sup>34)</sup>

### **B. Sistematika Hak-hak Penguasaan atas Tanah Sebagai Lembaga Hukum dan Hubungan Hukum Konkret, Macam-macam Hak-hak Penguasaan atas Tanah dan Macam-macam Hak-hak atas Tanah**

#### **1. Sistematika Hak-hak Penguasaan atas Tanah Sebagai Lembaga Hukum dan Hubungan Hukum Konkret**

Menurut **Boedi Harsono**, hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, yaitu apabila belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu, sedangkan hak-hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai

---

<sup>32)</sup> Ibid.

<sup>33)</sup> Ibid., hal. 253.

<sup>34)</sup> Ibid., hal 17.

hubungan hukum konkret, apabila sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.<sup>35)</sup>

Sistematika pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum maupun sebagai hubungan hukum konkret menurut **Boedi Harsono** adalah sebagai berikut :<sup>36)</sup>

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.*
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 di atas ;*
  - 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 hal-hal mengenai pembuktiannya.*

## 2. Macam-macam Hak-hak Penguasaan atas Tanah

Macam-macam hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) adalah sebagai berikut :<sup>37)</sup>

1. Hak Bangsa Indonesia ( Pasal 1 UUPA ) ;

---

<sup>35)</sup> Lihat Ibid., hal. 253

<sup>36)</sup> Ibid., hal. 26.

<sup>37)</sup> Ibid., hal. 255.

2. Hak Menguasai dari Negara ( Pasal 2 UUPA ) ;
3. Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada ( Pasal 3 UUPA ) ;
4. Hak-hak individual :
  - a. Hak-hak atas tanah ( Pasal 4 UUPA ) :
    - primer : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh Negara dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara ( Pasal 16 UUPA ) ;
    - sekunder : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha-Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya ( Pasal 37, 41 dan 53 UUPA ) ;
  - b. Wakaf ( Pasal 49 UUPA ) ;
  - c. Hak jaminan atas tanah : Hak Tanggungan ( Pasal 23, 33, 39, 51 UUPA dan Undang-Undang Hak Tanggungan Nomor 4 Tahun 1996/ UUHT ).

### 3. Macam-macam Hak-hak atas Tanah

Hak atas tanah merupakan bagian dari hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan hak-hak individual. Menurut **Boedi Harsono**, “ *Pada tiap hak atas tanah mengandung unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan, karena*

*semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa yang merupakan hak bersama “.*<sup>38)</sup>

Semua hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memakai suatu bidang tanah tertentu untuk memenuhi kebutuhan tertentu yang pada hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk dua tujuan, yaitu untuk diusahakan dan sebagai tempat untuk membangun sesuatu.<sup>39)</sup>

Berdasarkan hal tersebut, menurut **Boedi Harsono** bahwa semua hak atas tanah tercakup dalam pengertian serta dengan nama sebutan Hak Pakai dan mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan bermacam-macam itu masing-masing diberi sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.<sup>40)</sup>

Menurut **Boedi Harsono**, hak-hak atas tanah digolongkan menjadi dua, yaitu hak-hak primer dan hak-hak sekunder. Hak-hak primer adalah hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada Hak Bangsa, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara, sebagai Petugas Bangsa; hak-hak sekunder adalah hak-hak yang tidak bersumber

---

<sup>38)</sup> Ibid., hal. 231.

<sup>39)</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA Sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam “ diselenggarakan oleh Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM dengan Badan Pertanahan Nasional di Yogyakarta, 21 September 2001, hal. 18.

<sup>40)</sup> Lihat Ibid.

langsung dari Hak Bangsa, melainkan diberikan oleh pemegang hak primer, seperti hak sewa, bagi-hasil, gadai dan lain-lainnya.<sup>41)</sup>

Hak-hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat ( 1 ) UUPA adalah sebagai berikut :

- a. hak milik ;
- b. hak guna-usaha ;
- c. hak guna-bangunan ;
- d. hak pakai ;
- e. hak sewa ;
- f. hak membuka tanah ;
- g. hak memungut hasil hutan ;
- h. hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam pasal 53.

Pasal 53 ayat ( 1 ) UUPA menyatakan sebagai berikut :

*“ Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat ( 1 ) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha-bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat “.*

## **C. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut Hukum Adat dan UUPA**

### **1. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut Hukum Adat**

Konsepsi hak atas tanah menurut Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik-religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.<sup>42)</sup>

<sup>41)</sup> Bocdi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Op. Cit., hal. 231-232.

<sup>42)</sup> *Ibid.*, hal. 181.

Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah atau disebut hak ulayat.<sup>43)</sup> Tanah ulayat tersebut merupakan tanah kepunyaan bersama masyarakat hukum adat serta diyakini sebagai karunia suatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada masyarakat hukum adat tersebut, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupannya.<sup>44)</sup> Di sinilah nampak sifat religius atau unsur keagamaan hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya itu.<sup>45)</sup>

Para warga anggota masyarakat hukum adat tersebut masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut untuk memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya yang dapat dilakukannya secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dengan warga kelompok lain, dengan demikian penguasaan tanahnya dapat dirumuskan bersifat individual.<sup>46)</sup>

Namun demikian hak individual tersebut bukan bersifat pribadi semata-mata, karena yang dikuasai dan digunakan oleh anggota masyarakat hukum adat tersebut adalah sebagian dari tanah bersama, oleh karena itu dalam penggunaannya selain berpedoman untuk kepentingan pribadi, juga harus

---

<sup>43)</sup> Ibid.

<sup>44)</sup> Ibid.

<sup>45)</sup> Ibid.

<sup>46)</sup> Ibid.

berpedoman pada kepentingan bersama masyarakat hukum adat, sehingga sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung unsur kebersamaan.<sup>47)</sup>

Mengenai sifat komunalistik atau kebersamaan dalam masyarakat hukum adat, **Soepomo** berpendapat sebagai berikut :<sup>48)</sup>

*“ Di dalam hukum adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat...memurut tanggapan hukum adat, kehidupan individu ialah kehidupan yang terutama diperuntukan buat mengabdikan kepada masyarakat. Tapi pengabdian kepada masyarakat ini oleh individu tidak dirasakan sebagai beban yang diberikan kepadanya oleh suatu kekuasaan yang berdiri di luar dirinya. Pengabdian itu tidak bersifat “pengorbanan”, yang harus diberikan oleh individu untuk kebaikan umum. Di dalam kesadaran rakyat kewajiban-kewajiban kemasyarakatan semata-mata adalah fungsi-fungsi sewajarnya dari kehidupan manusia. Sebaliknya individu sebagai anggota masyarakat mempunyai pula hak-hak...adalah hak-hak kemasyarakatan, artinya adalah hak-hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugasnya dalam masyarakat “.*

Konsepsi Hak Ulayat masyarakat hukum adat juga mengandung unsur privat, yaitu bahwa di dalam tanah bersama tersebut mengandung hak bersama para anggota atau warga masyarakat hukum adat ; sekaligus mengandung unsur publik, yaitu di dalam tanah bersama tersebut mengandung kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya .<sup>49)</sup>

---

<sup>47)</sup> Ibid., hal. 182.

<sup>48)</sup> Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal. 10-11.

<sup>49)</sup> Lihat Ibid.

Tentang berlakunya hak ulayat tersebut, **Ter Haar** mengatakan sebagai berikut : <sup>50)</sup>

*“ Gerombolan itu berhak atas tanah itu, mempunyai hak tertentu atas tanah itu, dan melakukan hak itu baik ke luar maupun ke dalam. Berdasarkan atas berlakunya ke luar, maka gerombolan itu sebagai satu kesatuan berkuasa memungut hasil dari tanah itu dengan menolak lain-lain orang berbuat sedemikian itu, pula sebagai kesatuan ia bertanggung jawab terhadap orang-orang luaran masyarakat atas perbutan-perbuatan pelanggaran ( delikten ) di bumi masyarakat situ yang sudah dilakukan oleh orang-orang yang tidak dapat diketemukan. Berdasarkan atas berlakunya hak ke dalam maka masyarakat itu mengatur pemungutan hasil oleh anggota-anggotanya, yang berdasarkan atas hak daripada masyarakat itu bersama, dan agar supaya masing-masing anggota mendapat bagian yang sah, maka masyarakat itu juga berhadapan dengan anggota-anggotanya, dengan jalan membatasi tuntutan-tuntutan dan hak-hak perseorangan-perseorangan ( untuk kepentingan masyarakat ) dan dengan jalan melepaskan tanah-tanah yang langsung diperuntukkan kepentingan-kepentingan masyarakat-masyarakat dari usaha-usaha perseorangan yang memungut hasilnya untuk diri sendiri “.*

Menurut konsepsi Hukum adat, hak-hak atas tanah bukan hanya berisi wewenang, melainkan sekaligus kewajiban untuk memanfaatkannya, dengan demikian sudah sejak semula hak-hak atas tanah mengandung unsur kemasyarakatan yang bersumber pada hak bersama/ hak masyarakat ( disebut hak ulayat ). <sup>51)</sup>

<sup>50)</sup> Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Terjemahan oleh Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hal. 71.

<sup>51)</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Op. Cit., hal. 286.

## 2. Konsepsi Hak atas Tanah Menurut UUPA

Konsepsi hak atas tanah menurut Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat ( 2 ) UUPA adalah sebagai berikut, “ *Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional* “.

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa hal tersebut berarti semua tanah di wilayah Republik Indonesia adalah tanah bangsa Indonesia yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa kepadanya dengan suatu amanat, yaitu, “*Mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur* “ { Pasal 33 ayat ( 3 ) UUD 1945 jo. Pasal 2 ayat ( 3 ) UUPA }.<sup>52)</sup>

Penguasaan tanah tersebut diatur dan dipimpin oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang dilakukan dengan cara sebagian tanah itu digunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, sedangkan para warga negara masing-masing juga diberi kemungkinan dan kesempatan untuk menguasai dan menghaki bagian-bagian dari tanah bersama tersebut untuk memenuhi kebutuhannya.<sup>53)</sup> Sehingga menurut konsepsi Hukum Tanah Nasional

---

<sup>52)</sup> Ibid.

<sup>53)</sup> Ibid.

( UUPA ) di atas, hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang melainkan sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya, sehingga menurut konsepsi UUPA tersebut hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama ( yaitu hak bangsa ) dan mengandung unsur kemasyarakatan. <sup>54)</sup>

Menurut penelitian Seksi Agraria UGM, bahwa hak negara atas wilayahnya sebaiknya adalah hak menguasai, karena hal ini tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat ( 3 ) UUD 1945 dan pula tidak bertentangan dengan hak ulayat yang dikenal dalam hukum adat. <sup>55)</sup>

Selanjutnya hak menguasai dari negara tersebut memberikan wewenang untuk : <sup>56)</sup>

- a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut ;*
- b. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa ;*
- c. *menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Menurut **Iman Soetiknjo**, bahwa seperti halnya pada hak ulayat, hak menguasai dari negara dapat berlaku ke dalam dan ke luar sebagaimana berikut ini : <sup>57)</sup>

---

<sup>54)</sup> Ibid.

<sup>55)</sup> Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1985, hal. 44.

<sup>56)</sup> Ibid., hal. 50.

<sup>57)</sup> Ibid., hal. 51-52.

*Kedalam*

- a. *membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan-keperluan yang bersifat politis, ekonomis dan sosial ( pas. 14 ay. 1 UUPA ) sedang pemerintah daerah juga diharuskan membuat rencana yang demikian itu sesuai dengan rencana pusat ( pas. 14 ay. 2 ).*
- b. *menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum ( pas. 4 UUPA ). Hal ini berarti bahwa bagi perorangan/ badan hukum tertentu dimungkinkan mempunyai hak milik privat atas tanah.*
- c. *berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maximum tanah yang boleh dimiliki/ dikuasai perorangan ( pas. 7 dan 17 UUPA ), mengingat bahwa tiap-tiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya ( pas. 9 ay. 2 UUPA ).*
- d. *menentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri, dengan beberapa pengecualian ( pas. 10 UUPA ). Hal ini menjaga jangan sampai ada absenteisme.*
- e. *berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai suatu hak atas tanah ( pas. 6 dan pas. 15 UUPA ).*
- f. *mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, ruang angkasa dsb. Misalnya : soal hak guna usaha, guna bangunan, sewa menyewa dsb, seperti tersebut juga dalam pasal 16 UUPA.*
- g. *mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan ( pas. 46 UUPA ) dan penggunaan air dan ruang angkasa ( pas. 47 dan 48 UUPA ).*
- h. *mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa ( pas. 8 UUPA ).*
- i. *mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum ( pas. 19 UUPA ).*

*Keluar*

- j. menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa di dalam wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, bersifat abadi ( pas. 1 ay. 3 UUPA ). Hal ini berarti bahwa hubungan ini tidak dapat diputuskan oleh siapapun.*
- k. menegaskan bahwa orang asing ( bukan bangsa Indonesia ) tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalam wilayah Indonesia. Hanya warga negara Indonesialah yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dan yang terkuat itu ( = hak milik atas tanah ) di seluruh wilayah Indonesia ( pas. 21 UUPA ).*

Selanjutnya **Iman Soetikinjo** mengatakan bahwa hak menguasai dari negara meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Negara Republik Indonesia, yaitu :<sup>58)</sup>

- a. di atasnya sudah ada hak-hak perorangan/ keluarga, apapun nama hak itu,*
- b. di atasnya masih ada hak ulayat dan hak-hak semacam itu, apapun nama hak tersebut,*
- c. di atasnya tidak ada hak-hak tersebut sub a dan b dan/ atau sudah tidak ada pemegang hak-hak tersebut ( misalnya bekas tanah Swapraja, tanah bekas hak-hak Barat, tanah tak bertuan, hutan Negara dan lain-lain sebagainya )*

Menurut **Iman Soetikinjo**, bahwa Hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif, sedangkan apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ ditelantarkan, maka hak menguasai dari negara akan bersifat aktif.<sup>59)</sup> Sehingga berdasarkan hak menguasai tersebut, negara dapat memerintahkan supaya tanah tersebut dibuat produktif atau jatuh di tangan

---

<sup>58)</sup> Ibid., hal. 52-53.

<sup>59)</sup> Ibid., hal. 53.

negara.<sup>60)</sup> Hak menguasai dari negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh perorangan/ keluarga dengan hak apapun, tanah bekas swapraja dan masih belum dibuka, bersifat aktif.<sup>61)</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, yang penting dalam konsepsi menurut Hukum Adat maupun konsepsi UUPA adalah bahwa setiap penguasaan tanah mengandung amanat untuk diusahakan dan dimanfaatkan, sehingga membiarkan tanah yang telah dikuasainya dengan tidak diusahakan atau dimanfaatkan akan menyalahi amanat tersebut, atau dengan lain perkataan tanah tidak boleh ditelantarkan.<sup>62)</sup>

#### **D. Wewenang dan Kewajiban/ Larangan Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya**

##### **1. Wewenang Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya**

Hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang diiliki. Hal tersebut sebagaimana ternyata dalam Pasal 4 ayat ( 2 ) UUPA sebagai berikut :

*“ Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-pertauran hukum lain yang lebih tinggi “.*

<sup>60)</sup> Lihat Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA, Pasal 34 huruf e UUPA dan Pasal 40 huruf e UUPA, Ibid.

<sup>61)</sup> Ibid., hal. 54.

<sup>62)</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Op. Cit., hal. 286.

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa kewenangan tersebut merupakan kewenangan umum, artinya merupakan isi tiap hak atas tanah dan kewenangan ini pun ada pembatasannya.<sup>63)</sup> Pembatasan dalam penggunaan hak yang bersifat umum misalnya adalah bahwa penggunaan wewenang tersebut tidak boleh menimbulkan kerugian bagi pihak lain atau mengganggu pihak lain, selain itu pembatasan tersebut dapat juga terletak pada sifat daripada haknya ( misalnya HGB tidak dibenarkan untuk usaha pertanian ).<sup>64)</sup> Akhirnya harus diperhatikan juga ketentuan Pasal 10 ayat ( 1 ) dan Pasal 11 ayat ( 1 ) UUPA sebagai berikut :

65)

*10 ( 1 ) Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.*

*11 ( 1 ) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.*

Pembatasan wewenang yang bersifat khusus, misalnya terdapat pada Rencana Tata Ruang/Tata Guna Tanah, ketentuan mengenai garis sepadan, beberapa bagian tanah yang boleh dibangun, batas tinggi bangunan dan lain-lain peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.<sup>66)</sup>

---

<sup>63)</sup> Ibid., hal. 280.

<sup>64)</sup> Ibid., hal. 282.

<sup>65)</sup> Ibid.

<sup>66)</sup> Ibid.

## 2. Kewajiban/ Larangan Bagi Pemegang Hak atas Tanah Terhadap Tanahnya

Berkaitan dengan hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, maka terdapat serangkaian kewajiban untuk menggunakan dan memelihara potensi tanah yang bersangkutan. Menurut UUPA kewajiban-kewajiban tersebut yang bersifat umum, artinya berlaku terhadap setiap hak atas tanah yang diatur dalam : <sup>67)</sup>

1. Pasal 6 UUPA, yang menyatakan sebagai berikut, "*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* " ;
2. Pasal 15 UUPA dihubungkan Pasal 52 ayat ( 1 ) UUPA tentang kewajiban memelihara tanah yang dihaki ;
3. Pasal 10 UUPA khusus mengenai tanah pertanian, yaitu kewajiban bagi pihak yang mempunyainya untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif.

Sedangkan dalam kasus-kasus konkret, perlu diperhatikan kewajiban-kewajiban secara khusus sebagaimana yang tercantum dalam surat keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya serta dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang bersangkutan. <sup>68)</sup>

---

<sup>67)</sup> Ibid., hal. 284

<sup>68)</sup> Ibid.

## E. Fungsi Sosial Hak atas Tanah

### 1. Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Pasal 6 UUPA menyatakan, “ *Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* “. Fungsi sosial hak atas tanah tersebut lebih lanjut ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPA sebagai berikut :

*“ Ini berarti, 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 sama sekali 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 tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya ( Pasal 2 ayat 3 ). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus diperlihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan-hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu ( Pasal 15 ). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.”*

Menurut **Boedi Harsono**, bahwa fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA dan ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUPA sebagaimana tersebut di atas, memuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yaitu secara singkat merumuskan sifat kebersamaan

atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional ( UUPA ) yang tidak lain adalah konsepsi Hukum Adat.

69 )

Menurut **Iman Soetiknjo**, bahwa Pasal 6 UUPA yaitu, “ *Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* “, maksudnya ialah agar tanah yang sudah semakin langka itu dipergunakan seefisien mungkin, sehingga sesuai dengan tujuan UUPA menunjang terbentuknya suatu masyarakat sejahtera, adil dan makmur. <sup>70 )</sup> Menurut beliau, Pasal 6 UUPA dihubungkan dengan Pasal 15 UUPA tentang kewajiban memelihara tanah bagi tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, sehingga terkandung maksud agar jangan sampai tanah digunakan sedemikian rupa sehingga walaupun hasil produksinya tinggi akan tetapi tanah menjadi rusak karenanya. Oleh karena itu, penggunaan tanah diharapkan seefisien mungkin dan lestari, karena itu tanah harus dijaga jangan sampai rusak dan selalu dipelihara kesuburannya. <sup>71 )</sup>

---

<sup>69 )</sup> Ibid., hal. 284-285.

<sup>70 )</sup> Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Op. Cit., hal. 53.

<sup>71 )</sup> Ibid.

## **F. Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-undangan, Pengertian Tanah Terlantar, Kriteria Tanah Terlantar dan Tindakan Terhadap Tanah Terlantar**

### **1. Pengaturan Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundang-undangan**

Tanah terlantar telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ( selanjutnya disebut PP No. 36/ 1998 ), Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan ( selanjutnya disebut PMA No. 3/ 1998 ) dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Jangka Waktu Identifikasi dan Pembentukan Panitia Penilai ( selanjutnya disebut Kep. KBPN No. 24/ 2002 ). Peraturan perundang-undangan di atas selanjutnya disebut sebagai peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar.

Pengaturan tentang tanah terlantar merupakan suatu konsekuensi logis dari fungsi sosial hak atas tanah yang terdapat dalam Pasal 6 UUPA. Pengaturan mengenai tanah terlantar tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal UUPA sebagai berikut :

1. Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa memelihara tanah adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah ;

2. Pasal 27 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena ditelantarkan ;
3. Pasal 34 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha Hapus karena ditelantarkan ;
4. Pasal 40 UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Pengaturan tanah terlantar tersebut adalah sesuai dengan tujuan UUPA, yaitu agar tanah di seluruh wilayah Indonesia dapat dipergunakan bagi tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat ( 3 ) Undang-Undang Dasar 1945.<sup>72)</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai tanah terlantar terdapat dalam PP No. 36/ 1998. Tujuan diadakannya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar adalah sebagaimana terdapat dalam Konsideran PP No. 36/ 1998 huruf a sebagai berikut :

*“ bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat “.*

---

<sup>72)</sup> Lihat Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001*, Op. Cit., hal. 10.

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar mempunyai konsekuensi yang sangat berat ( yaitu tanah terlantar dapat diusulkan pencabutan hak atas tanahnya ), sehingga ada kemungkinan bahwa PP No. 36/1998 akan diterapkan sebagai “obat terakhir” atau *ultimatum remedium* ( meminjam istilah dari Hukum Pidana ). Hal tersebut sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum PP No. 36/1998 sebagai berikut :

“ 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 ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi ( golongan ekonomi lemah ) tanahnya tidak akan dinyatakan sebagai tanah terlantar, melainkan akan dibantu 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 diterlantarkan ;
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 sebagai tanah terlantar “.

Sesuai dengan maksud di atas, maka pemerintah mengeluarkan PMA No. 3/ 1998 yang mengatur tentang pemanfaatan tanah kosong untuk tanaman pangan. PMA tersebut dikeluarkan oleh pemerintah karena dilatarbelakangi adanya krisis ekonomi, sehingga banyak penguasaan tanah oleh perusahaan-perusahaan dalam jumlah besar yang tidak segera diikuti dengan pembangunan

fisik sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.<sup>73)</sup>

Tujuan diadakannya PMA No. 3/ 1998 terdapat dalam Konsideran sebagai berikut :

- a. *bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat ;*
- b. *bahwa banyak bidang-bidang tanah yang sementara menunggu dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, dibiarkan kosong ; sehingga tidak memberikan manfaat apapun bagi masyarakat ;*
- c. *bahwa dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional perlu menetapkan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah untuk memanfaatkan tanah kosong sebagaimana dimaksud pada huruf b dengan menanaminya dengan tanaman pangan.*

PMA No. 3/ 1998 merupakan suatu peraturan hukum yang bersifat antisipatif, yaitu untuk mencegah terjadinya tanah terlantar yang dalam hal ini diindikasikan dengan terdapatnya tanah-tanah kosong yang tidak dipergunakan oleh para pemegang haknya atau pihak-pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.

Pasal 1 angka 1 PMA No. 3/ 1998 menentukan definisi tanah kosong sebagai berikut :

*“ Tanah kosong, adalah :*

---

<sup>73)</sup> Lihat Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 22 Juni 1998 No. 500-1953.

- a. tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai ;
- b. tanah Hak Pengelolaan, dan
- c. tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau sebagiannya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku “.

PMA No. 3/ 1998 memuat prinsip-prinsip kebijakan untuk mencegah terjadinya tanah terlantar. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 22 Juni 1998 No. 500-1953 angka 3 sebagai berikut :

- a. Dalam hal bidang tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah atau dengan dasar hukum lain, termasuk Hak Pengelolaan, belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan hak tersebut atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, maka pihak yang berhak atas tanah ( pemegang hak atas tanah, pihak yang telah membebaskan tanah yang bersangkutan tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku, atau pemegang hak Hak Pengelolaan ) wajib memanfaatkan tanah tersebut dengan menanaminya dengan tanaman pangan dan tidak boleh membiarkannya kosong.
- b. Pemanfaatan tanah tersebut harus dilakukan oleh dan menjadi tanggung jawab pemegang hak, pihak yang telah membebaskan tanah tersebut atau pemegang Hak pengelolaan , baik sendiri maupun dengan kerjasama dengan pihak lain. Untuk itu tidak diperlukan izin atau dispensasi apapun juga, termasuk apabila sifat dan tujuan hak yang bersangkutan tidak meliputi kewenangan untuk menanam tanaman pangan ( misalnya Hak Guna Bangunan ).
- c. Kewajiban tersebut berlaku sampai yang bersangkutan siap untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.
- d. Jenis tanaman pangan yang wajib ditanami adalah padi, jagung, kedelai, kacang tanah, ubi kayu, atau sayuran semusim dan dipilih mana yang sesuai dengan jenis dan kemampuan tanah yang bersangkutan dan permintaan masyarakat setempat, sehingga

*pelaksanaan kewajiban ini tidak perlu mengakibatkan kerugian pada yang bersangkutan.*

- e. *Dalam hal kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka sanksi yang dikenakan ditentukan berjenjang, yaitu :*
- 1) *bahwa yang bersangkutan diwajibkan untuk mengizinkan pihak lain untuk memanfaatkan tanah tersebut, dengan pengaturan hubungan antara pemegang hak dengan pihak yang memanfaatkan tanah diatur oleh Pemda atau instansi Pemerintah lainnya ( misalnya instansi ABRI dalam rangka ABRI Manunggal Pertanian ) ;*
  - 2) *bahwa apabila yang dimaksud pada angka 1 ) di atas juga tidak dilaksanakan oleh pemegang hak, maka atas tanah yang bersangkutan akan diproses sebagai tanah terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dengan memberikan peringatan pertama sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut.*

Kewajiban pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah menurut ketentuan Pasal 2 PMA No. 3/ 1998 adalah sebagai berikut :

- ( 1 ) *Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah wajib menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan daripada haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- ( 2 ) *Sementara tanah yang bersangkutan belum dipergunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong dan wajib dimanfaatkan dengan menanaminya dengan tanaman pangan, dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan tanah yang bersangkutan serta aspek perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.*
- ( 3 ) *Penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dapat dilaksanakan sendiri oleh pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang bersangkutan atau dengan kerjasama dengan pihak lain.*

**IUPI-PUSTAK-UNDIPI**

Tindakan terhadap para pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah menurut ketentuan Pasal 3 PMA No.3/ 1998 adalah sebagai berikut :

- (1) *Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) wajib mengizinkan pihak lain melalui Pemerintah Daerah atau instansi Pemerintah lainnya untuk memanfaatkan tanah yang bersangkutan dengan penanaman tanaman pangan sampai yang bersangkutan akan menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- (2) *Apabila pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan tanah tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ), maka atas tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.*

Untuk melaksanakan ketentuan PMA No. 3/ 1998 tersebut, maka diperintahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya untuk melakukan hal-hal sebagaimana dalam Pasal 4 sebagai berikut :

- (1) *Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya melakukan pendataan dan memonitoring penggunaan tanah yang terletak di wilayah kerjanya dan secara berjenjang melaporkan kepada Kantor wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Badan Pertanahan Nasional.*
- (2) *Di dalam laporan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) diuraikan rincian pemanfaatan tanah kosong untuk penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan ini.*

Ketentuan pelaksanaan PP No. 36/ 1998 ditetapkan pada tanggal 31 Januari 2002 oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, melalui Kep. KBPN No.

24/ 2002 yang mengatur dua materi pokok, yaitu mengenai jangka waktu identifikasi dan pembentukan Panitia Penilai.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Kep. KBPN No. 24/ 2002, identifikasi tanah terlantar adalah :

*“ kegiatan pemantauan, pendataan dan evaluasi terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penertiban dan pendayagunaannya “.*

Identifikasi tanah terlantar dilakukan oleh aparat pelaksana atau tim ( disebut satuan tugas identifikasi ) yang bertugas melaksanakan identifikasi tanah terlantar pada tingkat Kabupaten/ Kota.<sup>74)</sup> Panitia Penilai Tanah Terlantar adalah, “ panitia di tingkat Kabupaten/ Kota yang bertugas melaksanakan penilaian terhadap hasil identifikasi tanah terlantar “.<sup>75)</sup>

Kegiatan identifikasi tanah terlantar meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengolahan dan pelaporan.<sup>76)</sup> Kegiatan perencanaan menurut Pasal 4 Kep. KBPN No. 24/ 2002 meliputi :

- 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. *penentuan lokasi prioritas untuk identifikasi ;*
- c. *penyusunan rencana kerja identifikasi ;*
- d. *penyiapan bahan dan materi serta tenaga, termasuk administrasi untuk pelaksanaan identifikasi ;*

<sup>74)</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>75)</sup> Lihat Pasal 1 angka 4 Kep. KBPN No. 24/ 2002.

<sup>76)</sup> Lihat Pasal 3 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

- e. *persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak, atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah ;*
- f. *hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah .*

Pasal 7 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa kegiatan pelaporan adalah berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak baik berupa peta maupun narasi. Pelaporan identifikasi tersebut disampaikan kepada Panitia Penilai Kabupaten/ Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.<sup>79)</sup>

Mengenai jangka waktu identifikasi tanah terlantar, Pasal 8 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan sebagai berikut :

- a. *Hak Milik, 5 ( lima ) tahun ;*
  - b. *Hak Guna Usaha, 5 ( lima ) tahun ;*
  - c. *Hak Guna Bangunan, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - d. *Hak Pakai, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - e. *Hak Pengelolaan, 5 ( lima ) tahun ;*
- Sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.*

Pasal 8 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa jangka waktu identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan :

- a. Izin lokasi/SIPPT, 1 ( satu ) tahun sejak surat keputusan perpanjangan yang terakhir ;
- b. Pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/ Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.

---

<sup>79)</sup> Lihat Pasal 7 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

- e. *persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak, atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah ;*
- f. *hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah .*

Pasal 7 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa kegiatan pelaporan adalah berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak baik berupa peta maupun narasi. Pelaporan identifikasi tersebut disampaikan kepada Panitia Penilai Kabupaten/ Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.<sup>79)</sup>

Mengenai jangka waktu identifikasi tanah terlantar, Pasal 8 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan sebagai berikut :

- a. *Hak Milik, 5 ( lima ) tahun ;*
  - b. *Hak Guna Usaha, 5 ( lima ) tahun ;*
  - c. *Hak Guna Bangunan, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - d. *Hak Pakai, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - e. *Hak Pengelolaan, 5 ( lima ) tahun ;*
- Sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.*

Pasal 8 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa jangka waktu identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan :

- a. Izin lokasi/SIPPT, 1 ( satu ) tahun sejak surat keputusan perpanjangan yang terakhir ;
- b. Pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/ Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.

---

<sup>79)</sup> Lihat Pasal 7 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Mengenai jangka waktu pelaksanaan identifikasi terhadap Hak Milik yang berasal dari Hak Milik Adat, akan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>80)</sup>

Berdasarkan hal-hal yang tersebut di atas, maka pelaksanaan PP No. 36/1998 harus dipahami secara menyeluruh dengan peraturan perundang-undangan ( peraturan hukum ) yang lainnya dalam sebuah sistem hukum yang mengatur mengenai penanggulangan tanah terlantar ( peraturan perundang-undangan tersebut di atas selanjutnya disebut peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar ).

## **2. Pengertian Tanah Terlantar**

Pengertian tanah terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA yaitu, “ *Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya* “.

PP No. 36/ 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai, “ *...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku* “.

Pemegang hak atas tanah adalah pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ( Pasal 1 angka 3 PP No. 36/ 1998 ). Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau

---

<sup>80)</sup> Lihat Pasal 8 ayat ( 4 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002.

badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan Pemberian Hak Pengelolaan ( Pasal 1 angka 4 PP No. 36/ 1998 ) .

### 3. Kriteria Tanah Terlantar

PP No. 36/ 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai, “ ...*tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku* “.

Pemegang hak atas tanah adalah pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ( Pasal 1 angka 3 PP No. 36/ 1998 ) . Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan Pemberian Hak Pengelolaan ( Pasal 1 angka 4 PP No. 36/ 1998 ) . Hal tersebut adalah merupakan kriteria tanah terlantar menurut subjeknya.

Kriteria tanah terlantar menurut PP No. 36/1998 adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan kriteria haknya, tanah terlantar meliputi tanah-tanah yang telah dilekati sesuatu hak atas tanah ( Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ), juga meliputi tanah negara yang untuk melaksanakan sebagian hak menguasai dari negara yang telah diberikan kepada instansi dengan Hak

Pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya oleh atau badan hukum tetapi masih berstatus sebagai tanah negara karena belum diperoleh haknya sesuai ketentuan Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA ( Penjelasan Pasal 2 PP No. 36/1998 ).

2. Berdasarkan kriteria dari perbuatan terhadap tanahnya, tanah terlantar meliputi :

2.1. Secara umum, tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan atau Hak Pakai dinyatakan terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik ( Pasal 3 PP No. 36/1998 ).

2.2. Secara khusus, tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau

Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ( yang bukan hak Guna Bangunan Induk atau Hak Pakai Induk ) termasuk dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, yaitu apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah ( selanjutnya disebut RTRW ) yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan

atau pembangunan fisik di atas tanah itu ( Pasal 4 dan Penjelasan Pasal 4 PP No. 36/1998 ).

2.3. Secara khusus, tanah Hak Guna Usaha dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maksudnya tanah Hak Guna Usaha harus digunakan untuk usaha pertanian dalam arti luas, yakni usaha pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan atau peternakan { Pasal 5 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 5 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

2.4. Secara khusus, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah ( Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Induk yang akan dikembangkan, misalnya untuk kawasan perumahan oleh perusahaan real estate atau kawasan industri ) dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang. Pengembangan tersebut didasarkan pada sebuah rencana pengembangan yang harus ditaati oleh pengembang, dengan ketentuan

bahwa rencana kerja tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan sesuai pertimbangan dan persetujuan instansi yang berwenang { Pasal 6 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 6 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

- 2.5. Secara khusus, tanah Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut ( termasuk kewenangan untuk menentukan penggunaannya termasuk menunjuk siapa yang akan disertai tanah itu dengan sesuatu hak ). Kewenangan tersebut harus segera dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan, karena apabila tidak maka tanah itu tidak akan segera produktif { Pasal 7 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 7 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.
- 2.6. Secara khusus, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ( tanah yang belum dimohon haknya ) dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut tidak dimohonkan haknya atau tidak dipelihara dengan baik . Dengan lain perkataan, orang atau badan hukum yang telah

memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan membebaskan tanah itu dari hak orang lain atau dengan memperoleh penunjukan dari pemegang Hak Pengelolaan harus segera mengajukan permohonan hak kepada Menteri dan yang bersangkutan wajib memelihara tanah tersebut { Pasal 8 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 8 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

#### 4. Tindakan Terhadap Tanah Terlantar

Terhadap tanah-tanah terlantar dilakukan tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 36/ 1998 sebagai berikut :

- ( 1 ) *Identifikasi adanya tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar dilakukan oleh Kantor Pertanahan baik secara kedinasaan maupun berdasarkan perintah dari Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau laporan dari Instansi Pemerintah lain atau dari masyarakat.*
- ( 2 ) *Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) meliputi :*
  - a. *nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atau telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan ;*
  - b. *letak, luas, status hak dan keadaan fisik tanah yang bersangkutan ;*
  - c. *keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8.*
- ( 3 ) *Dalam rangka identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah dan/ atau mempunyai hubungan hukum serta kepentingan dengan tanah yang bersangkutan wajib memberi keterangan yang diminta oleh satuan tugas yang melaksanakan identifikasi.*



- (4) Dalam melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperhatikan jangka waktu yang wajar setelah diperoleh Hak atas Tanah atau dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan.
- (5) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 10 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

*Untuk keperluan melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 yang menyangkut :*

- a. tanah Hak Guna Usaha ;
- b. tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksud untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ;
- c. tanah Hak Pengelolaan ; atau
- d. tanah yang diperoleh dasar penguasaannya oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan izin lokasi,  
Menteri membentuk Panitia Penilai yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan dan beranggotakan wakil dari instansi-instansi yang terkait dengan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 11 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Laporan mengenai identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah dengan disertai usul mengenai tindakan yang perlu dilakukan terhadap tanah tersebut.
- (2) Dalam menurut hasil identifikasi, ternyata tanah yang bersangkutan dipunyai oleh pemegang hak perseorangan tidak dapat menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya karena tidak mampu dari segi ekonomi, Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan agar kepada yang bersangkutan dilakukan pembinaan dalam rangka pendayagunaan tanahnya.
- (3) Dalam hal menurut hasil identifikasi ternyata :
  - a. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh suatu badan hukum yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 ;

- b. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh orang perseorangan yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau telah tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 bukan karena tidak mampu dari segi ekonomi, maka Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan kepada Kepala Kantor Wilayah agar kepada pemegang hak atau pihak yang memperoleh tanah tersebut diberi peringatan agar dalam waktu tertentu sudah menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak berlaku apabila tidak digunakannya tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak dipeliharanya tanah tersebut dengan baik, atau tidak diambilnya langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 tersebut disebabkan karena dihalangi oleh pihak lain.

Menurut Pasal 12 PP No. 36/ 1998, berdasarkan kesimpulan hasil identifikasi, maka oleh pemerintah ditempuh cara-cara untuk pendayagunaan tanah terlantar sebagai berikut :

- (1) Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) benar, Kepala Kantor Wilayah memberitahukannya kepada pemegang hak atas tanah dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II serta instansi yang berwenang di bidang pendayagunaan tanah yang bersangkutan.
- (2) Pendayagunaan tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemegang hak dengan bimbingan instansi teknis yang berwenang di bidang penggunaan tanah tersebut menurut peruntukannya dengan koordinasi Pemerintah Daerah Tingkat II.
- (3) Pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui program kegiatan instansi/ dinas yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah tersebut .

Pasal 13 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- ( 1 ) *Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat ( 3 ) dapat diterima, maka Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan tertulis kepada pemegang hak atas tanah atau pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut agar dalam waktu 12 ( dua belas ) bulan sejak diterimanya peringatan tersebut yang bersangkutan telah mulai menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau memeliharanya dengan baik, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.*
- ( 2 ) *Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan kedua yang memberi jangka waktu yang sama seperti peringatan pertama kepada pihak yang bersangkutan.*
- ( 3 ) *Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan ketiga yang memberi jangka waktu yang sama seperti peringatan kedua kepada pihak yang bersangkutan.*
- ( 4 ) *Apabila dalam jangka waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 3 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah melaporkan hal tersebut kepada Menteri disertai usul untuk menyatakan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.*

Selanjutnya ketentuan Pasal 14 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai

berikut :

- ( 1 ) *Menteri menetapkan tanah yang pemegang haknya atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan hak atas tanah tidak mengambil langkah yang diperlukan sebagaimana dimaksud dalam peringatan ketiga termaksud dalam Pasal 13 ayat ( 3 ) sebagai tanah terlantar.*

- ( 2 ) *Sebelum mengeluarkan penetapan sebidang tanah sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) Menteri memberi kesempatan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan untuk dalam jangka waktu 3 ( tiga ) bulan mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum.*

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 15

PP No. 36/ 1998 adalah sebagai berikut :

- ( 1 ) *Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara .*
- ( 2 ) *Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang telah ada dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.*
- ( 3 ) *Dalam hal pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut telah mengeluarkan biaya untuk membuat prasarana fisik atau bangunan di atas tanah yang dinyatakan terlantar, maka jumlah yang telah dikeluarkan tersebut diperhatikan dalam penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ).*
- ( 4 ) *Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dibebankan pada pihak yang oleh Menteri sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.*

## **G. Konsepsi Arti Hukum dan Fungsi Hukum**

### **1. Konsepsi Arti Hukum**

Peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar tersebut harus dioperasionalkan atau difungsikan untuk mencapai tujuan hukumnya, yaitu agar orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya, sehingga tanah menjadi lebih

berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

81 )

Hal tersebut penting mengingat pandangan tentang berlakunya hukum yang dikaitkan dengan tujuan, yaitu menurut **Lon L. Fuller**, hukum sebagai usaha mencapai tujuan tertentu.<sup>82 )</sup>

Selanjutnya dalam membicarakan efektivitas hukum sebagai suatu penelitian ilmiah senantiasa harus dikaitkan dengan arti yang mungkin diberikan oleh hukum, sehingga perlu untuk dikemukakan beberapa konsepsi tentang hukum. Menurut **Soerjono Soekanto**, bahwa terdapat beberapa pengertian yang diberikan oleh hukum dalam berbagai variasi sebagai berikut :<sup>83 )</sup>

1. *hukum dalam arti ilmu pengetahuan ;*
2. *hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan ;*
3. *hukum dalam arti norma atau kaidah ;*
4. *hukum dalam arti tata hukum atau hukum positif tertulis ;*
5. *hukum dalam arti keputusan pejabat ;*
6. *hukum dalam arti petugas ;*
7. *hukum dalam arti proses pemerintahan ;*
8. *hukum dalam arti perilaku yang teratur dan ajeg ;*
9. *hukum dalam arti jalinan nilai-nilai.*

## 2. Fungsi Hukum

Mengenai fungsi hukum menurut **Soerjono Soekanto** dalam disertasinya yang berjudul “ Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum ” adalah sebagai berikut, “ *Sebagai sarana pengatur kehidupan masyarakat, hukum dapat*

<sup>81 )</sup> Lihat Konsideran huruf a PP No. 36/ 1998.

<sup>82 )</sup> Lon L. Fuller dalam Satjipto Rahardjo ( 1980 ) , yang disitir oleh Esmi Warasih dalam Esmi Warasih, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Fungsi hukum*, dalam Satjipto Rahardjo ( Ed. ), Op. Cit., hal. 124

<sup>83 )</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 28-29.

*berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial dan sarana pembaharu, oleh karena hukum mengatur bagian-bagian tertentu dari bidang-bidang kehidupan sosial, ekonomi dan politik*  
“ 84 )

Menurut **Soerjono Soekanto**, titik tolak dari fungsi hukum adalah fungsinya sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial, oleh karena tujuan hukum adalah untuk menciptakan keserasian antara ketertiban dengan ketentraman dalam pergaulan hidup ; apabila aspek pribadi dari proses interaksi sosial tersebut yang memerlukan pengaturan hukum, maka hukum lebih banyak berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial, oleh karena dalam hal ini pengaturan oleh hukum cenderung didasarkan pada kesadaran hukum masyarakat yang berpokok pangkal pada nilai-nilai agama, kesusilaan, kesopanan dan hukum ; apabila aspek netral atau universal dari proses interaksi sosial yang memerlukan pengaturan, maka hukum lebih banyak berfungsi sebagai sarana pembaharu, oleh karena ada kecenderungan yang kuat bahwa dalam hal ini pengaturan oleh hukum ditujukan untuk membentuk kesadaran hukum.<sup>85)</sup>

Peraturan-peraturan hukum tersebut dalam masa pembangunan di Indonesia seperti sekarang ini digunakan sebagai sarana pembaharuan

---

<sup>84)</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran hukum Dan Kepatuhan Hukum*, Edisi Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 271.

<sup>85)</sup> *Ibid.*, hal. 272.

masyarakat, yaitu suatu modifikasi dari konsepsi tentang fungsi hukum yang diperkenalkan oleh **Roscoe Pound**, *law as a tool of social engineering*.<sup>86)</sup>

Hal itu didasarkan pada asumsi-asumsi dasar sebagai berikut :<sup>87)</sup>

- a. bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan dianggap ( mutlak ) perlu ;
- b. bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

Konsepsi *law as a tool of social engineering* dari **Roscoe Pound** memprioritaskan hukum sebagai sarana yang sengaja digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang dikehendaki.<sup>88)</sup>

Hal tersebut apabila dihubungkan dengan konsepsi **Lawrence M. Friedman** yang memandang hukum sebagai sistem yang terdiri dari komponen

---

<sup>86)</sup> Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat diperkenalkan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Konsepsi tersebut lebih luas dari *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound karena menurut Mochtar Kusumaatmadja ( 1976 ) lebih menonjolkan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum, lebih menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan bahwa masyarakat menolak aplikasi mekanis dan menurut sejarahnya Indonesia sebenarnya sudah menjalankan asas hukum sebagai sarana pembaharuan sebagai kebijaksanaan hukum dalam bidang hukum internasional jauh sebelum konsepsi Roscoe Pound dibuat, yang disitir oleh Najmi dalam Najmi, *Pengaruh Social Engineering dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta ( Eds. ), Op. Cit, hal. 102.

<sup>87)</sup> Mochtar Kusumaatmadja ( 1976 ), yang disitir oleh Supriyadi, dalam Supriyadi, *Fungsi Hukum dalam Masyarakat yang Sedang Membangun*, dalam Ibid., hal. 79.

<sup>88)</sup> Lihat Erwin Arifin, *Konsep Mazhab Sociological Jurisprudence dalam Hubungannya dengan Perkembangan Hukum di Indonesia*, dalam dalam Ibid., hal. 87.

struktural, komponen substantif dan komponen kultural,<sup>89)</sup> maka fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering* secara langsung dan aktif yang dapat memaksakan perubahan masyarakat.<sup>90)</sup>

Konsepsi tersebut merupakan perkembangan dari konsepsi lama yang memandang hukum sebagai kaidah yang eksklusif dan autonom, sehingga melahirkan konsekuensi hukum yang berfungsi sebagai *a tool of social control* ( hukum sebagai alat pengawasan masyarakat ) yang secara pasif mengikuti perubahan masyarakat, dengan demikian hukum hanya merupakan stabilisator yang bertugas menjaga keseimbangan hidup masyarakat.<sup>91)</sup>

Konsepsi hukum sebagai sarana melakukan pembaharuan masyarakat mensyaratkan bahwa hukum tersebut harus dibentuk terlebih dahulu dan harus pula memuat bentuk masyarakat dengan hukum yang akan diubah tersebut, sehingga dalam melakukan perubahan menuju ke arah pembaharuan, maka bentuk masyarakat yang dicita-citakan atau diinginkan harus dirumuskan terlebih

---

<sup>89)</sup> Friedman mengatakan, " *A legal sistem in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact* ". Komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum ; Komponen substansi adalah luaran dari sistem hukum, termasuk di dalamnya norma-norma itu sendiri baik berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang semuanya digunakan untuk mengatur tingkah laku manusia ; Adapun budaya atau kultur hukum adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem itu di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan ; Lihat Lawrence M Friedman ( 1975 ) yang disitir oleh Esmi Warasih dalam Esmi Warasih, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Fungsi hukum*, dalam Satjipto Rahardjo ( Ed. ), Op. Cit., hal. 134.

<sup>90)</sup> Lihat Erwin Arifin, *Konsep Mazhab Sociological Jurisprudence dalam Hubungannya dengan Perkembangan Hukum di Indonesia*, dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta ( Eds. ), Op. Cit., hal. 86.

<sup>91)</sup> Lihat Ibid.

dahulu serta harus memenuhi unsur-unsur masyarakat yang dikehendaki,<sup>92)</sup> sehingga hukum tersebut dapat beroperasi dengan baik di dalam masyarakat karena diterima dengan baik oleh masyarakat .

## **H. Pengertian Efektivitas Hukum dan Teori Efektivitas Hukum**

### **1. Pengertian Efektivitas Hukum**

Pemerintah sebelum membuat peraturan hukum, perlu terlebih dahulu mengadakan penelitian untuk menginventarisir nilai-nilai atau unsur-unsur di dalam kebudayaan masyarakat yang cocok dengan peraturan hukum yang akan dibuat tersebut, sehingga pada akhirnya dapat tercipta suatu keadaan, yaitu peraturan hukum yang merupakan konkretisasi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.

Dengan demikian operasionalisasi peraturan hukum tersebut di dalam masyarakat telah memperhatikan budaya masyarakat di tempat peraturan hukum tersebut dioperasionalkan, maka peraturan hukum tersebut dapat diterima dengan baik oleh masyarakat serta dapat berfungsi secara optimal.

Hal tersebut karena peraturan hukum dalam beroperasinya senantiasa memerlukan respon dari masyarakat di mana ia beroperasi, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum yang mendapat atribut baik akan dinilai baik oleh masyarakat dengan mendapatkan respons yang baik pula dari masyarakat dan hal

---

<sup>92)</sup> Lihat Ibid., hal. 87.

ini berarti bahwa hukum yang demikian dapat dikategorikan sebagai hukum yang efektif.<sup>93)</sup>

Memang tidak mudah mengatakan atau menilai peraturan hukum yang dioperasikan itu ternyata telah efektif beroperasi di dalam masyarakat, yaitu dalam artian telah memenuhi harapan sebagaimana keinginan si pembuat undang-undang itu dan sekaligus berpadu dengan harapan-harapan yang berkembang dalam masyarakat tempat beroperasinya hukum tersebut.<sup>94)</sup>

Hal tersebut disebabkan karena hukum merupakan suatu produk yang tidak lepas dari kehidupan budaya masyarakat, sebab kehidupan hukum adalah sebagian dari kehidupan budaya masyarakat, sehingga hukum senantiasa mendapat pengaruh dari nilai-nilai yang diemban dalam masyarakat yang masih terawat dengan baik.<sup>95)</sup> Menurut Philip Szelnick, "*We should first understand the view that law is intimately associated with the realization of values*".<sup>96)</sup>

Dan di dalam hukum positif senantiasa akan ada, "*...an ever-renewed conflict between those who see it as a functional necessity and others who invest it with hope and promise*".<sup>97)</sup> Dengan demikian hukum memang tidak bisa sekedar memberikan harapan maupun janji-janji dalam mencapai suatu tertib hukum sebagaimana yang diharapkan, tetapi pada gilirannya hukum akan

<sup>93)</sup> Lihat Achmad Chulaemi dan Sulaiman, *Aspek Budaya Hukum Dalam Pelaksanaan Hukum Pertanahan Di Indonesia*, dalam Satjipto Rahardjo (Ed.), Op. Cit., hal. 86.

<sup>94)</sup> Ibid.

<sup>95)</sup> Lihat Ibid., hal. 83.

<sup>96)</sup> Philip Szelnick (1969) yang disitir oleh Achmad Chulaemi dan Sulaiman dalam Ibid.

<sup>97)</sup> Ibid.

mendapat penilaian ( *evaluation* ) sejauhmanakah ia dapat menjalankan fungsinya dalam memenuhi harapan itu. <sup>98)</sup>

Evaluasi atau penilaian terhadap peraturan hukum tersebut berupa atribut tambahan berupa hukum yang baik, kurang baik atau buruk. <sup>99)</sup> Menurut **Philip Selznick**, “ *These values serve as resources for critical evaluation, not from the standpoint of the observer’s preferences, but in the light of the inner order of the phenomenon, including what the participant are likely to experience as deprivation or satisfaction* “. <sup>100)</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, pengertian efektivitas hukum adalah suatu kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi yang dikehendaki oleh hukum atau diharapkan oleh hukum. <sup>101)</sup>

## 2. Teori Efektivitas Hukum

**Lon L. Fuller** sebagaimana telah disebutkan di atas, mengkonsepsikan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk dapat mewujudkan tujuannya, hukum harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu atau disebut sebagai “ delapan prinsip legalitas “ yang menurut **Lon L Fuller** adalah sebagai berikut : <sup>102)</sup>

### 1. *Harus ada peraturannya lebih dulu ;*

---

<sup>98)</sup> Ibid., hal. 83

<sup>99)</sup> Ibid.

<sup>100)</sup> Ibid.

<sup>101)</sup> W. Yudho dan H. Tjandrasari, *Efektivitas Hukum dalam Masyarakat*, Majalah Hukum dan Pembangunan, UI Press, 1987, hal. 59.

<sup>102)</sup> Lon L. Fuller dalam Satjipto Rahardjo ( 1980 ) yang disitir oleh Esmi Warasih dalam Esmi Warasih, *Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Fungsi hukum*, dalam Satjipto Rahardjo ( Ed. ), Op. Cit., hal. 126-127.

2. *Peraturan itu harus diumumkan secara layak ;*
3. *Peraturan itu tidak boleh berlaku surut ;*
4. *Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci, ia harus dapat dimengerti oleh rakyat ;*
5. *Hukum tidak boleh meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin ;*
6. *Diantara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain ;*
7. *Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah ;*
8. *Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.*

**Lawrence M. Friedman** mengemukakan teori bahwa beroperasinya suatu sistem hukum dalam masyarakat atau efektivitas hukum sangat ditentukan oleh tiga komponen dasar. Tentang hal itu, **Friedman** mengatakan, “ *A legal sistem in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interact* “. <sup>103)</sup>

Komponen struktur adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum ; komponen substansi adalah luaran dari sistem hukum, termasuk di dalamnya norma-norma itu sendiri baik berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang semuanya digunakan untuk mengatur tingkah laku manusia ; adapun budaya atau kultur hukum adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem itu di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan. <sup>104)</sup>

---

<sup>103)</sup> Lawrence M Friedman ( 1975 ) yang disitir oleh Esmi Warasih dalam Esmi Warasih, Op. Cit., hal. 134.

<sup>104)</sup> Ibid.

Sistem hukum tersebut dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjang dalam setiap usaha untuk merealisasikan tujuan pembangunan, sehingga dapat dikatakan sistem hukum yang efektif adalah sistem hukum yang mendukung terealisasinya tujuan yang dicapai dalam pembangunan. Dengan lain perkataan sistem hukum yang efektif adalah bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang ditentukan dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. <sup>105)</sup>

Dias mengajukan lima syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum sebagai berikut : <sup>106)</sup>

- ( 1 ) mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami ;
- ( 2 ) luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan ;
- ( 3 ) efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum ;
- ( 4 ) adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi juga harus cukup efektif menyelesaikan sengketa-sengketa dan
- ( 5 ) adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Menurut Soerjono Soekanto, masalah mengefektifkan hukum apabila dihubungkan dengan berlakunya hukum sebagai kaedah, maka hukum harus dapat berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis. <sup>107)</sup> Hal itu disebabkan apabila hukum hanya berlaku secara yuridis, maka kemungkinan besar kaedah tersebut

<sup>105)</sup> Lihat Ibid.

<sup>106)</sup> Dias ( 1975 ) yang disitir oleh Esmi Warasih, dalam Ibid., hal. 135.

<sup>107)</sup> Lihat Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 46-47.

merupakan kaedah mati ( *dode regel* ) ; kalau hukum hanya berlaku secara sosiologis, maka kaedah tersebut menjadi aturan pemaksa ( *dwangmaatregel* ) ; dan apabila hukum hanya berlaku secara filosofis, maka kemungkinan hukum tersebut hanya merupakan hukum yang dicita-citakan. <sup>108)</sup>

Selanjutnya **Soerjono Soekanto** mengemukakan teorinya agar hukum dapat berfungsi dalam masyarakat yang dipengaruhi oleh paling sedikitnya empat faktor sebagai berikut : <sup>109)</sup>

- a. *Hukum atau peraturan itu sendiri ;*
- b. *Petugas yang menegakkannya ;*
- c. *Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan hukum ;*
- d. *Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.*

Menurut **Selo Soemardjan**, efektivitas hukum berkaitan erat dengan faktor-faktor sebagai berikut : <sup>110)</sup>

1. *Usaha-usaha menanamkan hukum di dalam masyarakat, yaitu penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode agar warga-warga masyarakat mengetahui, menghargai, mengakui dan mentaati hukum.*
2. *Reaksi masyarakat yang didasarkan pada sistim nilai-nilai yang berlaku. Artinya, masyarakat mungkin menolak atau menentang atau mungkin mematuhi hukum karena compliance, identification, internalization atau kepentingan-kepentingan mereka terjamin pemenuhannya.*
3. *Jangka waktu penanaman hukum, yaitu panjang atau pendeknya jangka waktu dimana usaha-usaha menanamkan itu dilakukan dan diharapkan memberikan hasil.*

---

<sup>108)</sup> Lihat Ibid., hal. 47

<sup>109)</sup> Ibid.

<sup>110)</sup> Selo Socmardjan ( 1965 ) yang disitir Soerjono Soekanto dalam Ibid., hal. 45.

**Satjipto Rahardjo** mengemukakan adanya beberapa komponen penting dalam kaitannya agar masyarakat menjadi sadar akan manfaat dari produk hukum yang diintroduksikan kepadanya, yaitu sebagai berikut : <sup>111)</sup>

1. *Peraturan hukumnya sendiri, yang kemudian dikomunikasikan dalam masyarakat ;*
2. *Aktivitas dari para pelaksana ;*
3. *Proses pelembagaan ( institutionalization ) dan internalisasi hukumnya.*

Efektivitas hukum sangat mensyaratkan adanya komunikasi hukum agar hukum dapat berlaku dan diterima oleh masyarakat, sebagaimana ternyata dari pendapat **Lawrence M. Friedman**, "*A legal act ( rule, doctrine, practice ), whatever functions it serves, is a message*". <sup>112)</sup> **Soerjono Soekanto** menambahkan dua syarat selain satu syarat yang telah disebutkan di atas, yaitu syarat bahwa subjek hukum harus dapat melakukan atau tidak melakukan hal-hal yang diatur oleh hukum dan disposisi untuk berperilaku, yaitu hal-hal apa yang menjadi pendorong manusia untuk berperilaku ( perhitungan untung rugi, agar hubungan dengan sesama atau dengan penguasa tetap terpelihara, hukum tersebut sesuai dengan hati nurani atau karena tekanan-tekanan tertentu ). <sup>113)</sup>

Penelitian ini menggunakan teori efektivitas hukum menurut **Soerjono Soekanto**, hal tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa parameter efektivitas hukum dari **Soerjono Soekanto** lebih sistematis, praktis serta lebih mudah

<sup>111)</sup> Satjipto Rahardjo ( 1979 ) yang disitir oleh Achmad Chulaemi dan Sulaiman dalam Achmad Chulaemi dan Sulaiman, Op. Cit., hal. 87.

<sup>112)</sup> Lawrence M. Friedman ( 1977 ) yang disitir oleh Soerjono Soekanto dalam Soerjono Soekanto, Op. Cit., hal. 17.

<sup>113)</sup> Lihat dalam Ibid., hal. 19.

diamati dalam penelitian, sehingga secara garis besar lebih memudahkan peneliti dalam melakukan penelitiannya. Selain itu, teori efektivitas hukum dari **Soerjono Soekanto** sering digunakan peneliti-peneliti lain yang meneliti tentang efektivitas hukum.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Metode Pendekatan

1. Penelitian yang dilaksanakan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Metode tersebut mengaitkan hukum kepada usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkret dalam masyarakat, oleh karena itu metoda ini memusatkan perhatian pada pengamatannya mengenai efektivitas dari hukum.<sup>114)</sup> Hukum dalam hal ini dikonsepsikan sebagai alat untuk mengatur masyarakat.<sup>115)</sup> Metode pendekatan yuridis sosiologis digunakan untuk mengetahui sampai sejauhmana peraturan hukum yang mengatur tentang tanah terlantar tersebut efektif dilaksanakan oleh aparat pelaksana kepada masyarakat, tindakan aparat pelaksana kepada masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya dan mencari sebab-sebab masyarakat menelantarkan tanahnya.
2. Penelitian ini juga menggunakan metode pendekatan kualitatif, yaitu metode berganda dalam fokus yang melibatkan suatu pendekatan interpretatif dan wajar pada setiap pokok permasalahannya.<sup>116)</sup> Penelitian kualitatif bekerja dalam setting yang alami, berupaya memahami,

---

<sup>114)</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 4-6.

<sup>115)</sup> Ibid.

<sup>116)</sup> Agus Salim ( Ed. ), *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001, hal. 5.

memberi tafsiran pada fenomena yang dilihat dari arti yang diberikan orang-orang kepadanya.<sup>117)</sup>

## **B. Spesifikasi Penelitian**

1. Spesifikasi penelitian menggunakan studi kasus, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mempelajari secara mendalam terhadap suatu individu, kelompok, institusi atau masyarakat tertentu tentang latar belakang, keadaan/ kondisi, faktor-faktor atau interaksi-interaksi ( sosial ) yang terjadi di dalamnya<sup>118)</sup> dan penguraiannya dilakukan secara deskriptif analitis yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala sosial lainnya.<sup>119)</sup>

## **C. Populasi dan Metode Penarikan Sampling**

1. Populasi adalah keseluruhan atau himpunan objek dengan ciri yang sama, dengan demikian populasi dapat berupa himpunan orang, benda ( hidup atau mati ), kejadian, kasus-kasus, waktu atau tempat dengan sifat atau ciri yang sama.<sup>120)</sup> Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi.<sup>121)</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah institusi ( Kantor Pertanahan dan desa ) serta orang-orang ( masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya ).

---

<sup>117)</sup> Ibid.

<sup>118)</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hal. 36.

<sup>119)</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1996, hal. 10.

<sup>120)</sup> Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hal. 121.

<sup>121)</sup> Ibid., hal. 122.

2. Menurut **Ronny Hanintijo Soemitro**, bahwa *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu. <sup>122</sup>) Metode penarikan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive non random sampling* atau sering disebut *purposive sampling*, dimana kesempatan tiap unit atau individu populasi untuk menjadi sampling tidak sama. <sup>123</sup>) Pada metode ini dipergunakan logika atau *commonsense* sebagai basis untuk memilih sampel yang cukup representatif dari populasi, sehingga sampel tersebut benar-benar mencerminkan ciri-ciri dari populasi yang telah dikenal sebelumnya. <sup>124</sup>) Tata cara *purposive sampling* tersebut selalu melandaskan diri pada keterangan-keterangan atau pengetahuan yang telah diketahui mengenai ciri-ciri khusus dari suatu populasi berdasarkan informasi yang sifatnya pasti dan jelas serta responden-responden yang dipilih mempunyai sifat-sifat yang dimiliki oleh populasi darimana sampel itu ditarik. <sup>125</sup>) Metode *purposive sampling* diterapkan dalam penelitian ini populasi penelitian ini relatif homogen dan karena yang dituju adalah perumusan dari generalisasi-generalisasi tertentu dari populasi. <sup>126</sup>)
3. Sampel yang diambil dalam penelitian ini adalah tiga desa tempat tanah yang diduga terlantar di wilayah kecamatan Bojong dan juga di wilayah

<sup>122</sup>) Ronny Hanintijo Socmitro, *Metodologi Penelitian dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 44.

<sup>123</sup>) Ibid., hal. 125.

<sup>124</sup>) Socrjono Sockanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Op. Cit., hal. 133-134.

<sup>125</sup>) Ibid., hal. 134.

<sup>126</sup>) Menurut Humbert M. Blalock (1972) yang disitir oleh Socrjono Sockanto, dalam Ibid.

Kabupaten Tegal. Penentuan tersebut berdasarkan data statistik Kabupaten Tegal mengenai luas wilayah Kabupaten Tegal yang dirinci dari jenis penggunaan tanahnya. Berdasarkan data statistik tersebut, terdapat tanah kering yang tidak diusahakan seluas 142 hektar dari seluruh luas wilayah Kecamatan Bojong seluas 5.852 hektar atau sekitar 2, 4265 % dari luas wilayah Kecamatan Bojong diduga terlantar. Kecamatan Bojong terdiri dari 17 desa, yaitu sebagai berikut : <sup>127)</sup>

1. Desa Rembul
2. Desa Dukuhtengah
3. Desa Kedawung
4. Desa Suniarsih
5. Desa Karangmulya
6. Desa Tuwel
7. Desa Bojong
8. Desa Buniwah
9. Desa Lengkong
10. Desa Batunyana
11. Desa Sangkanayu
12. Desa Gunungjati
13. Desa Pucangluwuk
14. Desa Kajenengan

---

<sup>127)</sup> BPS Mantri Statistik, *Kecamatan Bojong dalam Angka 1993*, BPS Mantri Statistik, 1993, hal. 6.

15. Desa Kalijambu

16. Desa Danasari

17. Desa Cikura

Menurut keterangan Kepala Desa Danasari, Cikura dan Kedawung tanah yang diduga terlantar tersebut tersebar di tiga desa, yaitu Desa Danasari, Cikura dan Kedawung.

4. Responden adalah orang atau individu yang dijadikan sumber informasi. Pada pembahasan masalah dibutuhkan informasi tentang kebijakan penanggulangan tanah terlantar, efektivitas pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar, tindakan aparat Kantor Pertanahan terhadap masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya, keadaan tanah-tanah yang diduga terlantar, para pemiliknya/ yang menguasai secara fisik tanah tersebut, peranan aparat desa dalam menanggulangi adanya tanah terlantar di wilayahnya, sebab-sebab masyarakat menelantarkan tanahnya. Untuk mendapatkan informasi-informasi tersebut ditetapkan responden sebagai berikut :

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal ( jumlah responden adalah 1 orang )

Penanggulangan tanah terlantar merupakan program pembangunan dan merupakan kebijakan Kantor Pertanahan dengan prosedur-prosedur dan metode-metode tertentu yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan. Pimpinan lembaga ( Kepala Kantor Pertanahan )

adalah orang yang berada pada level kebijakan diharapkan dapat memberikan informasi tentang kebijakan penanggulangan tanah terlantar <sup>128)</sup>, efektivitas pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar dan tindakan aparat Kantor Pertanahan terhadap masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya dapat dijelaskan olehnya.

- b. Kepala Seksi Penatagunaan Tanah, Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah, Kepala Seksi Hak-hak atas Tanah dan Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal. <sup>129)</sup> (jumlah responden adalah 4 orang).

Mereka adalah para pelaku utama kebijakan dalam program penanggulangan tanah terlantar, sehingga efektivitas pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar dan tindakan aparat terhadap masyarakat yang diduga menelantarkan tanahnya dapat dijelaskan olehnya.

- c. Kepala Desa Danasari, Sekretaris Desa Danasari dan Kepala Urusan Pemerintahan Desa Danasari ; Kepala Desa Cikura, Sekretaris Desa Cikura dan Kepala Urusan Pemerintahan Desa Cikura ; Kepala Desa Kedawung, Sekretaris Desa Kedawung dan

---

<sup>128)</sup> Kep. KBPN No. 24/ 2002 Pasal 10 menyebutkan bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota merupakan Ketua Panitia Penilai tanah terlantar.

<sup>129)</sup> Mereka termasuk Panitia Penilai tanah terlantar sesuai Pasal 10 Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Mereka dapat memberikan informasi mengenai keadaan fisik tanah-tanah yang diduga terlantar, para pemiliknya/ yang menguasai secara fisik tanah tersebut, serta peranan aparat desa dalam menanggulangi adanya tanah terlantar di wilayahnya.

- d. Para pemegang hak atas tanah atau pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah ( jumlah responden adalah 1 orang )

Mereka diharapkan dapat dapat memberikan informasi mengenai sebab-sebab mereka menelantarkan tanahnya. Pemilihan responden tersebut berdasarkan addressat hukum dalam PP No. 36/ 1998 adalah orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Addressat hukum tersebut di atas dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Pemegang hak atas tanah, yaitu pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ( Pasal 1 angka 3 PP No. 36/ 1998 ) ;
2. Pemegang Hak Pengelolaan, yaitu instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan

Pemberian Hak Pengelolaan ( Pasal 1 angka 4 PP No. 36/ 1998 ) ;

3. Pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ( Pasal 1 angka 5 PP No. 36/ 1998 dalam definisi tentang tanah terlantar ).

#### **D. Jenis dan Sumber data**

1. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ada dua macam data, yaitu data primer yang dikumpulkan langsung oleh peneliti dari responden dan data sekunder yang bukan berasal dari data yang dikumpulkan langsung oleh responden.
2. Sumber data sekunder diperoleh dari : <sup>130)</sup>
  - a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni :
    - Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ;
    - Peraturan Dasar, yaitu batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ;
    - Peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan tanah terlantar.

---

<sup>130)</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Op. Cit., hal. 52.

- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, karya dari kalangan hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang mencakup bahan-bahan yang memberi penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, contoh : kamus, ensiklopedi dan sebagainya

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

1. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan instrumen utama, yaitu peneliti sendiri dan instrumen penunjang berupa daftar pertanyaan/ kuestioner, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.
2. Untuk mendapatkan data mengenai kebijakan penanggulangan tanah terlantar, tindakan aparat Kantor Pertanahan terhadap masyarakat yang diduga melantarkan tanahnya, keadaan tanah-tanah yang diduga terlantar, para pemiliknya/ yang menguasai secara fisik tanah tersebut, peranan aparat desa dalam menanggulangi tanah terlantar di wilayahnya dan sebab-sebab masyarakat melantarkan tanahnya termasuk hubungan masyarakat dengan tanahnya serta fungsi tanah bagi mereka digunakan metode wawancara mendalam ( *in-depth interview* ). **Taylor dan Bogdan**

memberikan definisi sebagai berikut : <sup>131</sup> ) “ *repeated face to face encounters between the researcher and informants directed toward understanding informant’s perspectives on their lives, experiences and situations as expressed in their own words* “. ( Pertemuan wawan muka yang berulang kali antara peneliti dan informan yang diarahkan kepada pemahaman perspektif informan tentang kehidupan, pengalaman atau situasi yang diekspresikan melalui kata-katanya sendiri ).

3. Untuk memperoleh gambaran secara komprehensif mengenai keadaan tanah secara fisik yang diduga terlantar, maka penelitian ini menggunakan teknik observasi.
4. Untuk memperoleh gambaran tentang teori-teori yang akan dipakai dan peraturan perundang-undangan mana yang relevan untuk dibahas dan dipakai dalam penelitian ini, maka digunakan studi kepustakaan

#### **F. Teknik Pengecekan Keabsahan Data**

1. Pengecekan validitas data dilakukan dengan teknik triangulasi yang menurut **Nasution** adalah data atau informasi dari satu pihak yang harus dicek kebenarannya dari sumber yang lain, misal dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metoda yang berbeda. <sup>132</sup> )

Tujuannya membandingkan data tentang hal yang sama yang diperoleh

---

<sup>131</sup>) Taylor dan Bogdan ( 1984 ) disitir oleh Victor Minichiolo, Rosalie Aroni, Eric Timewell dan Loris Alexander, *In-Depth interviewing, Principles, Techniques, Analysis*, Edisi Kedua, Longman, hal. 68.

<sup>132</sup>) Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1990, hal. 90.

dari berbagai responden agar ada jaminan mengenai tingkat kepercayaan data. Cara ini juga mencegah bahaya-bahaya subjektif. Teknik triangulasi menurut **Lexy J. Moleong** adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. <sup>133)</sup>

2. **Denzin** ( 1978 ) sebagaimana dikutip oleh **Lexy J. Moleong**, membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. <sup>134)</sup> Hal itu dapat dijelaskan sebagai berikut : <sup>135)</sup>

2.1. Triangulasi dengan sumber, menurut **Patton** ( 1987 ) sebagaimana dikutip **Lexy J. Moleong**, yaitu berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal itu dapat dicapai dengan jalan :

- ( 1 ) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara ;
- ( 2 ) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi ;

---

<sup>133)</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal. 178.

<sup>134)</sup> Ibid.

<sup>135)</sup> Ibid., hal 178-179.

- (3) membandingkan apa yang dikatakan 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.

Menurut **Patton (1987)** sebagaimana dikutip **Lexy J. Moleong**, bahwa dalam hal ini jangan sampai banyak mengharapkan bahwa hasil perbandingan tersebut merupakan kesamaan pandangan, pendapat atau pemikiran. Yang penting di sini ialah bisa mengetahui adanya alasan-alasan terjadinya perbedaan-perbedaan tersebut.

- 2.2. Triangulasi dengan metode, menurut **Patton (1987)** sebagaimana dikutip oleh **Lexy J. Moleong**, terdapat dua strategi, yaitu (1) pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan (2) pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.
- 2.3. Triangulasi dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan

data. Pemanfaatan pengamat lainnya membantu mengurangi kemencengan dalam pengumpulan data. Pada dasarnya penggunaan suatu tim penelitian dapat direalisasikan dilihat dari segi teknik ini. Cara lain ialah membandingkan hasil pekerjaan seorang analis dengan analis yang lain.

2.4. Triangulasi dengan teori, menurut **Lincoln dan Guba** ( 1981 ) sebagaimana dikutip **Lexy J. Moleong**, berdasarkan anggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Di pihak lain, **Patton** ( 1987 ) sebagaimana dikutip **Lexy J. Moleong** berpendapat lain, yaitu bahwa hal itu dapat dilaksanakan dan hal itu dinamakannya penjelasan banding ( *rival explanations* ).

3. Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi dengan sumber karena penelitian ini membutuhkan informasi-informasi yang lengkap dan dapat dipercaya secara menyeluruh tentang pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar di Kabupaten Tegal.

#### **G. Metode Analisis Data**

1. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisis data yang deskriptif-analitis, yaitu mencari dan menemukan hubungan antara data yang diperoleh dalam penelitian dengan landasan teori yang ada dan

dipakai, sehingga memberikan gambaran-gambaran konstruktif mengenai permasalahan yang diteliti.

2. Metode analisa data kualitatif digunakan dengan tujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti.<sup>136)</sup>

---

<sup>136)</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 78.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Hasil Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1.1. Gambaran Umum Desa Danasari

Desa Danasari merupakan bagian wilayah Kecamatan Bojong yang terletak pada ketinggian 722 meter di atas permukaan air laut. Hal tersebut menjadikan Desa Danasari secara topografi merupakan daerah dataran tinggi, karena terletak di lereng dan perbukitan Gunung Slamet yang berada di wilayah Kabupaten Tegal. Meskipun berada di daerah pegunungan, wilayah Desa Danasari relatif dapat dijangkau sarana transportasi, baik melalui kendaraan roda empat ( mobil ) maupun kendaraan roda dua ( sepeda motor ).

Batas-batas wilayah Desa Danasari adalah sebagai berikut :

- sebelah Utara : Desa Cikura
- sebelah Timur : Desa Kalijambu
- sebelah Selatan : Desa Batunyana dan Desa Gunung Jati
- sebelah Barat : Kecamatan Balapulang dan Desa Lengkong

Desa Danasari mempunyai wilayah seluas 574,84 hektar, terdiri dari 149,01 hektar tanah sawah dan 425,83 hektar berupa tanah kering. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam tabel di bawah ini

**TABEL 1**  
**LUAS WILAYAH DESA DANASARI MENURUT PENGGUNAAN**  
**TANAHNYA ( HA )**

Desa	Tanah Sawah Irigasi Sederhana	Tanah Sawah Tadah Hujan	Jumlah Tanah Sawah	Pekarangan	Tegalan	Hutan Negara	Lain-lain	Jumlah Tanah Kering	Luas Wilayah
Danasari	16,39	132,62	149,01	62	189,13	125	49,7	425,83	574,84

Sumber : Statistik Desa Danasari 2003

Wilayah Desa Danasari terbagi dalam 5 dusun, 2 Rukun Warga dan 17 Rukun Tetangga. Jumlah penduduk Desa Danasari adalah 3. 959 orang yang terdiri dari 1. 956 laki-laki dan 2.003 perempuan, dengan jumlah rumah tangga di Desa Danasari adalah 991 rumah tangga. Hal tersebut dijelaskan dalam bentuk tabel berikut ini.

**TABEL 2**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA DANASARI MENURUT JENIS KELAMIN**  
**DAN JUMLAH RUMAH TANGGA**

Desa	Jumlah Penduduk Laki-laki	Jumlah Penduduk Perempuan	Jumlah Total penduduk	Jumlah Rumah Tangga
Danasari	1. 956	2. 003	3. 959	991

Sumber : Statistik Desa Danasari 2003

Kepadatan penduduk Desa Danasari per 1 kilometer persegi adalah 689 orang. Hal tersebut dijelaskan dalam tabel di bawah ini .

**TABEL 3**  
**LUAS WILAYAH DESA DANASARI, JUMLAH PENDUDUK DAN**  
**KEPADATAN PENDUDUK PER KILOMETER PERSEGI**

Desa	Luas ( Km2 )	Jumlah Penduduk	Kepadatan Per Km2
Danasari	5,75	3.959	689

Sumber : Statistik Desa Danasari 2003

Penduduk Desa Danasari sebagian besar memiliki mata pencaharian di sektor pertanian sebanyak 2.514 orang, sektor industri/ kerajinan sebanyak 18 orang, sektor perdagangan sebanyak 49 orang, sektor angkutan dan telekomunikasi sebanyak 9 orang, sektor jasa sebanyak 93 orang dan sektor lainnya sebanyak 439 orang. Hal tersebut sebagaimana ternyata dalam tabel di bawah ini.

**TABEL 4**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA DANASARI MENURUT MATA**  
**PENCAHARIANNYA**

Desa	Pertanian	Industri/kerajinan	Perdagangan	Angkutan dan Komunikasi	Jasa-jasa	Lainnya	Jumlah
Danasari	2.514	18	49	9	93	439	3.122

Sumber : Statistik Desa Danasari 2003

Tingkat pendidikan penduduk Desa Danasari sebagian besar adalah tamat SD sebanyak 1.700 orang, tamat SLTP adalah sebanyak 44 orang dan tamat SMU/K sebanyak 21 orang, sedangkan penduduk Desa Danasari yang tidak tamat SD sebanyak 782 orang, belum tamat SD sebanyak 588 orang dan tidak sekolah sebanyak 467 orang. Keadaan tersebut sebagaimana digambarkan dalam bentuk tabel di bawah ini.

**TABEL 5**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA DANASARI MENURUT TINGKAT**  
**PENDIDIKAN**

Desa	Tamat SMU/K	Tamat SLTP	Tamat SD	Tidak Tamat SD	Belum Tamat SD	Tidak Sekolah	Jumlah
Danasari	21	44	1.700	782	588	467	3.602

Sumber : Statistik Desa Danasari 2003

### 1.2. Gambaran Umum Desa Cikura

Desa Cikura merupakan bagian wilayah Kecamatan Bojong yang terletak pada ketinggian 579 meter di atas permukaan air laut. Hal tersebut menjadikan Desa Cikura secara topografi merupakan daerah dataran tinggi, karena Desa Cikura juga terletak di lereng dan perbukitan Gunung Slamet yang berada di wilayah Kabupaten Tegal. Meskipun berada di daerah pegunungan, wilayah Desa Cikura relatif dapat dijangkau sarana transportasi, baik melalui kendaraan roda empat ( mobil ) maupun kendaraan roda dua ( sepeda motor ).

Batas-batas wilayah Desa Cikura adalah sebagai berikut :

- sebelah Utara : Kecamatan Balapulang
- sebelah Timur : Kecamatan Jatinegara
- sebelah Selatan : Desa Danasari
- sebelah Barat : Kecamatan Balapulang

Desa Cikura mempunyai wilayah seluas 283, 67 hektar, terdiri dari 100,26 hektar tanah sawah dan 183,41 hektar berupa tanah kering. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam tabel di bawah ini

**TABEL 6**  
**LUAS WILAYAH DESA CIKURA MENURUT PENGGUNAAN**  
**TANAHNYA ( HA )**

Desa	Tanah Sawah Tadah Hujan	Jumlah Tanah Sawah	Pekarangan	Tegalan	Padang Gembala	Hutan Negara	Lain-lain	Jumlah Tanah Kering	Luas Wilayah
Cikura	100,26	100,26	45,36	48,1	8,63	80	1,32	183,41	283,67

Sumber : Statistik Desa Cikura 2003

Wilayah Desa Cikura terbagi dalam 3 dusun, 2 Rukun Warga dan 14 Rukun Tetangga. Jumlah penduduk Desa Cikura adalah 3.236 orang yang terdiri dari 1.629 laki-laki dan 1.617 perempuan, dengan jumlah rumah tangga di Desa

Cikura adalah 748 rumah tangga. Hal tersebut dijelaskan dalam bentuk tabel berikut ini.

**TABEL 7**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA CIKURA MENURUT JENIS KELAMIN**  
**DAN JUMLAH RUMAH TANGGA**

Desa	Jumlah Penduduk Laki-laki	Jumlah Penduduk Perempuan	Jumlah Total penduduk	Jumlah Rumah Tangga
Cikura	1.629	1.617	3.236	748

Sumber : Statistik Desa Cikura 2003

Kepadatan penduduk Desa Cikura per 1 kilometer persegi adalah 1.143 orang. Hal tersebut dijelaskan dalam tabel di bawah ini :

**TABEL 8**  
**LUAS WILAYAH DESA CIKURA, JUMLAH PENDUDUK DAN**  
**KEPADATAN PENDUDUK PER KILOMETER PERSEGI**

Desa	Luas ( Km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk	Kepadatan Per Km <sup>2</sup>
Cikura	2,83	3.236	1.143

Sumber : Statistik Desa Cikura 2003

Penduduk Desa Cikura sebagian besar memiliki mata pencaharian di sektor pertanian sebanyak 1.310 orang, sektor industri/ kerajinan sebanyak 11 orang, sektor perdagangan sebanyak 48 orang, sektor jasa sebanyak 29 orang dan

sektor lainnya sebanyak 1.065 orang. Hal tersebut sebagaimana ternyata dalam tabel di bawah ini.

**TABEL 9**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA CIKURA MENURUT MATA**  
**PENCAHARIANNYA**

Desa	Pertanian	Industri/kerajinan	Perdagangan	Jasa-jasa	Lainnya	Jumlah
Cikura	1.310	11	48	29	1.065	2.463

Sumber : Statistik Desa Cikura 2003

Tingkat pendidikan penduduk Desa Cikura sebagian besar adalah tamat SD sebanyak 457 orang, tamat SLTP adalah sebanyak 20 orang dan tamat SMU/K sebanyak 9 orang, sedangkan penduduk Desa Cikura yang tidak tamat SD sebanyak 263 orang, belum tamat SD sebanyak 410 orang dan tidak sekolah sebanyak 1.775 orang. Keadaan tersebut sebagaimana digambarkan dalam bentuk tabel di bawah ini.

**TABEL 10**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA CIKURA MENURUT TINGKAT**  
**PENDIDIKAN**

Desa	Tamat SMU/K	Tamat SLTP	Tamat SD	Tidak Tamat SD	Belum Tamat SD	Tidak Sekolah	Jumlah
Cikura	9	20	457	263	410	1.175	2.934

Sumber : Statistik Desa Cikura 2003

### 1.3. Gambaran Umum Desa Kedawung

Desa Kedawung merupakan bagian wilayah Kecamatan Bojong yang terletak pada ketinggian 998 meter di atas permukaan air laut. Hal tersebut menjadikan Desa Kedawung secara topografi merupakan daerah dataran tinggi, karena Desa Kedawung juga terletak di lereng dan perbukitan Gunung Slamet yang berada di wilayah Kabupaten Tegal. Bahkan di Desa Kedawung pula terdapat jalur pendakian menuju Gunung Slamet yang dapat ditempuh selama kurang lebih 1 hari dengan berjalan kaki. Meskipun berada di daerah pegunungan, wilayah Desa Kedawung relatif dapat dijangkau sarana transportasi, baik melalui kendaraan roda empat ( mobil ) maupun kendaraan roda dua ( sepeda motor ).

Batas-batas wilayah Desa Kedawung adalah sebagai berikut :

- sebelah Utara : Desa Suniarsih
- sebelah Timur : Kabupaten Pemasang
- sebelah Selatan : Kabupaten Banyumas
- sebelah Barat : Desa Dukuh Tengah

Desa Kedawung mempunyai wilayah seluas 831,49 hektar, terdiri dari 32,58 hektar tanah sawah dan 798,91 hektar berupa tanah kering. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam tabel di bawah ini

**TABEL 11**  
**LUAS WILAYAH DESA KEDAWUNG MENURUT PENGGUNAAN**  
**TANAHNYA ( HA )**

Desa	Tanah	Jumlah	Pekarangan	Tegalan	Hutan Negara	Lain- lain	Jumlah Tanah Kering	Luas Wilayah
	Sawah Tadah Hujan	Tanah Sawah						
Kedawung	32,58	132,58	35,86	173,45	585,2	4,4	798,91	831,49

Sumber : Statistik Desa Kedawung 2003

Wilayah Desa Kedawung terbagi dalam 2 dusun, 3 Rukun Warga dan 14 Rukun Tetangga. Jumlah penduduk Desa Kedawung adalah 2. 167 orang yang terdiri dari 1. 053 laki-laki dan 1. 113 perempuan, dengan jumlah rumah tangga di Desa Kedawung adalah 652 rumah tangga. Hal tersebut dijelaskan dalam bentuk tabel berikut ini.

**TABEL 12**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA KEDAWUNG MENURUT JENIS**  
**KELAMIN DAN JUMLAH RUMAH TANGGA**

Desa	Jumlah Penduduk Laki-laki	Jumlah Penduduk Perempuan	Jumlah Total penduduk	Jumlah Rumah Tangga
Kedawung	1. 053	1. 113	2. 167	652

Sumber : Statistik Desa Kedawung2003

Kepadatan penduduk Desa Kedawung per 1 kilometer persegi adalah 261 orang. Hal tersebut dijelaskan dalam tabel di bawah ini .

**TABEL 13**  
**LUAS WILAYAH DESA KEDAWUNG, JUMLAH PENDUDUK DAN**  
**KEPADATAN PENDUDUK PER KILOMETER PERSEGI**

Desa	Luas ( Km2 )	Jumlah Penduduk	Kepadatan Per Km2
Kedawung	8,31	2.167	261

Sumber : Statistik Desa Kedawung 2003

Penduduk Desa Kedawung sebagian besar memiliki mata pencaharian di sektor pertanian sebanyak 1.126 orang, sektor pertambangan/ penggalian sebanyak 20 orang, sektor perdagangan sebanyak 74 orang, sektor angkutan dan komunikasi sebanyak 28 orang, sektor jasa sebanyak 125 orang dan sektor lainnya sebanyak 318 orang. Hal tersebut sebagaimana ternyata dalam tabel di bawah ini.

**TABEL 14**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA KEDAWUNG MENURUT MATA**  
**PENCAHARIANNYA**

Desa	Pertanian	Pertambangan/ Penggalian	Perdagangan	Angkutan dan Komunikasi	Jasa- jasa	Lainnya	Jumlah
Kedawung	1.126	20	74	28	125	318	1.691

Sumber : Statistik Desa Kedawung 2003

Tingkat pendidikan penduduk Desa Kedawung sebagian besar adalah tamat SD sebanyak 955 orang, tamat SLTP adalah sebanyak 37 orang dan tamat SMU/K sebanyak 19 orang, sedangkan penduduk Desa Kedawung yang tidak tamat SD sebanyak 533 orang, belum tamat SD sebanyak 279 orang dan tidak sekolah sebanyak 139 orang. Keadaan tersebut sebagaimana digambarkan dalam bentuk tabel di bawah ini.

**TABEL 15**  
**JUMLAH PENDUDUK DESA KEDAWUNG MENURUT TINGKAT**  
**PENDIDIKAN**

Desa	Tamat SMU/K	Tamat SLTP	Tamat SD	Tidak Tamat SD	Belum Tamat SD	Tidak Sekolah	Jumlah
Kedawung	19	37	955	533	279	139	1.978

Sumber : Statistik Desa Kedawung 2003

## 2. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Hukum Mengenai Penanggulangan Tanah Terlantar

### 2.1. Efektivitas Mengenai Peraturan Hukumnya

Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan hukum yang mengatur mengenai tanah terlantar, yaitu UUPA ( Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 ), PP No. 36/ 1998 ( Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3745 ), PMA No. 3/ 1998 dan Kep. KBPN No. 24/ 2002.

Pengaturan tentang tanah terlantar merupakan suatu konsekuensi logis dari Pasal 6 UUPA, yaitu, “ *Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* “. Pengaturan lebih lanjut mengenai tanah terlantar dalam pasal-pasal UUPA adalah sebagai berikut :

1. Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah;
2. Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena ditelantarkan ;
3. Pasal 34 huruf e UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha Hapus karena ditelantarkan ;
4. Pasal 40 huruf e UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.

Pengaturan tanah terlantar tersebut adalah sesuai dengan tujuan UUPA, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat ( 3 ) UUPA, yaitu “ *...digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur* “ .

Pengaturan lebih lanjut mengenai tanah terlantar terdapat dalam PP No. 36/ 1998. Tujuan diadakannya PP No. 36/ 1998 terdapat dalam Konsideran huruf a sebagai berikut :

*“ bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, maka setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara tanah, menambah kesuburannya, mencegah terjadi kerusakannya sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat “.*

PP No. 36/ 1998 tersebut mengatur prinsip-prinsip kebijakan untuk menanggulangi tanah terlantar yang terdapat dalam Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 sebagai berikut :

*“ 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 ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan ekonomi ( golongan ekonomi lemah ) tanahnya tidak akan dinyatakan sebagai tanah terlantar, melainkan akan dibantu 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 diterlantarkan ;*
- 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 sebagai tanah terlantar “.*

Mengingat sanksi yang sangat berat terhadap tanah yang dinyatakan terlantar menurut ketentuan PP No. 36/ 1998, yaitu berupa pencabutan hak atas

tanah dan sesuai dengan prinsip-prinsip kebijakan penanggulangan tanah terlantar sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 15 UUPA serta Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 yang tersebut di atas ( memperhatikan keadaan dan kemampuan pemegang hak dalam menggunakan tanahnya ), kemudian adanya krisis ekonomi dan moneter pada awal tahun 1997 yang sangat merugikan perusahaan-perusahaan yang menguasai tanah dalam jumlah besar, sehingga Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan PMA No. 3/ 1998.

PMA No. 3/ 1998 tersebut untuk mengantisipasi keberadaan tanah-tanah yang ditelantarkan oleh perusahaan-perusahaan yang menguasai tanah dalam jumlah besar, baik karena tidak ada biaya untuk memanfaatkan/ mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan dalam pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah ( RTRW ) yang berlaku maupun karena menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk mengolah/ mempergunakan tanah tersebut. Keadaan ini tertuang dalam Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 22 Juni 1998 No. 500-1953.

PMA No. 3/ 1998 juga memuat prinsip-prinsip kebijakan untuk mencegah terjadinya penelantaran tanah oleh para pemegang hak atas tanah atau pihak-pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keadaan tersebut diindikasikan dengan terdapatnya tanah-tanah yang dibiarkan kosong oleh para pemegang hak atas tanah atau pihak-

pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip-prinsip kebijakan dalam PMA No. 3/ 1998 tersebut adalah sebagaimana tertuang dalam Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 22 Juni 1998 No. 500-1953 angka 3 sebagai berikut :

- a. *Dalam hal bidang tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah atau dengan dasar hukum lain, termasuk Hak Pengelolaan, belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan hak tersebut atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, maka pihak yang berhak atas tanah ( pemegang hak atas tanah, pihak yang telah membebaskan tanah yang bersangkutan tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku, atau pemegang hak Hak Pengelolaan ) wajib memanfaatkan tanah tersebut dengan menanaminya dengan tanaman pangan dan tidak boleh membiarkannya kosong.*
- b. *Pemanfaatan tanah tersebut harus dilakukan oleh dan menjadi tanggung jawab pemegang hak, pihak yang telah membebaskan tanah tersebut atau pemegang Hak pengelolaan , baik sendiri maupun dengan kerjasama dengan pihak lain. Untuk itu tidak diperlukan izin atau dispensasi apapun juga, termasuk apabila sifat dan tujuan hak yang bersangkutan tidak meliputi kewenangan untuk menanam-tanaman pangan ( misalnya Hak Guna Bangunan ).*
- c. *Kewajiban tersebut berlaku sampai yang bersangkutan siap untuk menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- d. *Jenis tanaman pangan yang wajib ditanami adalah padi, jagung, kedelai, kacang tanah, ubi kayu, atau sayuran semusim dan dipilih mana yang sesuai dengan jenis dan kemampuan tanah yang bersangkutan dan permintaan masyarakat setempat, sehingga pelaksanaan kewajiban ini tidak perlu mengakibatkan kerugian pada yang bersangkutan.*
- e. *Dalam hal kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka sanksi yang dikenakan ditentukan berjenjang, yaitu :*
  - 1) *bahwa yang bersangkutan diwajibkan untuk mengizinkan pihak lain untuk memanfaatkan tanah tersebut, dengan*

*pengaturan hubungan antara pemegang hak dengan pihak yang memanfaatkan tanah diatur oleh Pemda atau instansi Pemerintah lainnya ( misalnya instansi ABRI dalam rangka ABRI Manunggal Pertanian ) ;*

- 2 ) *bahwa apabila yang dimaksud pada angka 1 ) di atas juga tidak dilaksanakan oleh pemegang hak, maka atas tanah yang bersangkutan akan diproses sebagai tanah terlantar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dengan memberikan peringatan pertama sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut.*

Mengenai pengertian tanah terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 UUPA yaitu, “ *Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya* “.

PP No. 36/ 1998 Pasal 1 angka 5 menetapkan pengertian tanah terlantar sebagai, “ *...tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku* “.

Sedangkan menurut PMA No. 3/ 1998, yaitu merupakan suatu peraturan hukum yang bersifat antisipatif dan bertujuan untuk mencegah terjadinya tanah terlantar, tanah terlantar dapat diindikasikan dengan terdapatnya tanah-tanah kosong yang tidak dipergunakan oleh para pemegang haknya atau pihak-pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau sesuai dengan RTRW yang berlaku.

Pasal 1 angka 1 PMA No. 3/ 1998 menentukan definisi tanah kosong sebagai berikut :

*“ Tanah kosong, adalah :*

- a. tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai ;*
- b. tanah Hak Pengelolaan, dan*
- c. tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau sebagiannya, yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku “.*

Mengenai kriteria tanah terlantar menurut PP No. 36/1998 adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan kriteria haknya, tanah terlantar meliputi tanah-tanah yang telah dilekati sesuatu hak atas tanah ( Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai ), juga meliputi tanah negara yang untuk melaksanakan sebagian hak menguasai dari negara yang telah diberikan kepada instansi dengan Hak Pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya oleh atau badan hukum tetapi masih berstatus sebagai tanah negara karena belum diperoleh haknya sesuai ketentuan Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA ( Penjelasan Pasal 2 PP No. 36/1998 ).
2. Berdasarkan kriteria dari perbuatan terhadap tanahnya, tanah terlantar meliputi :
  - 2.1. Secara umum, tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dinyatakan terlantar

apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik ( Pasal 3 PP No. 36/1998 ).

2.2. Secara khusus, tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang tidak dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ( yang bukan hak Guna Bangunan Induk atau Hak Pakai Induk ) termasuk dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, yaitu apabila tanah tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah ( selanjutnya disebut RTRW ) yang berlaku pada waktu permulaan penggunaan atau pembangunan fisik di atas tanah itu ( Pasal 4 dan Penjelasan Pasal 4 PP No. 36/1998 ).

2.3. Secara khusus, tanah Hak Guna Usaha dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah itu tidak diusahakan sesuai dengan kriteria pengusahaan tanah pertanian yang baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maksudnya tanah Hak Guna Usaha harus

digunakan untuk usaha pertanian dalam arti luas, yakni usaha pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan atau peternakan {Pasal 5 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 5 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

2.4. Secara khusus, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksudkan untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah ( Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Induk yang akan dikembangkan, misalnya untuk kawasan perumahan oleh perusahaan real estate atau kawasan industri ) dikategorikan tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, apabila tanah tersebut tidak dipecah dalam rangka pengembangannya sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh instansi yang berwenang. Pengembangan tersebut didasarkan pada sebuah rencana pengembangan yang harus ditaati oleh pengembang, dengan ketentuan bahwa rencana kerja tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan sesuai pertimbangan dan persetujuan instansi yang berwenang { Pasal 6 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 6 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

2.5. Secara khusus, tanah Hak Pengelolaan dikategorikan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai

dari negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut ( termasuk kewenangan untuk menentukan penggunaannya termasuk menunjuk siapa yang akan disertai tanah itu dengan sesuatu hak ). Kewenangan tersebut harus segera dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan, karena apabila tidak maka tanah itu tidak akan segera produktif { Pasal 7 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 7 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

- 2.6. Secara khusus, tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ( tanah yang belum dimohon haknya ) dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut tidak dimohonkan haknya atau tidak dipelihara dengan baik . Dengan lain perkataan, orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan membebaskan tanah itu dari hak orang lain atau dengan memperoleh penunjukan dari pemegang Hak Pengelolaan harus segera mengajukan permohonan hak kepada Menteri dan yang bersangkutan wajib memelihara

tanah tersebut { Pasal 8 ayat ( 1 ) dan Penjelasan Pasal 8 ayat ( 1 ) PP No. 36/1998 }.

3. Berdasarkan kriteria dari subjek/ pemegang hak atas tanah atau pihak-pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah adalah sebagai berikut :

3.1. Pemegang hak atas tanah adalah pemegang Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ( Pasal 1 angka 3 PP No. 36/ 1998 ).

3.2. Pemegang Hak Pengelolaan adalah instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah atau badan lain yang diberi pelimpahan kewenangan pelaksanaan sebagian hak menguasai dari Negara atas tanah Negara dengan Pemberian Hak Pengelolaan ( Pasal 1 angka 4 PP No. 36/ 1998 ).

3.3. Pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ( Pasal 1 angka 5 PP No. 36/ 1998 ).

Terhadap tanah-tanah terlantar dilakukan tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 36/ 1998 sebagai berikut :

( 1 ) *Identifikasi adanya tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar dilakukan oleh Kantor Pertanahan baik secara kedinasan maupun berdasarkan perintah dari Menteri atau*

*Kepala Kantor Wilayah atau laporan dari Instansi Pemerintah lain atau dari masyarakat.*

- (2) *Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :*
  - a. *nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atau telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan ;*
  - b. *letak, luas, status hak dan keadaan fisik tanah yang bersangkutan ;*
  - c. *keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8.*
- (3) *Dalam rangka identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah dan/ atau mempunyai hubungan hukum serta kepentingan dengan tanah yang bersangkutan wajib memberi keterangan yang diminta oleh satuan tugas yang melaksanakan identifikasi.*
- (4) *Dalam melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperhatikan jangka waktu yang wajar setelah diperoleh Hak atas Tanah atau dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan.*
- (5) *Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri.*

Pasal 10 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

*Untuk keperluan melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 yang menyangkut :*

- a. *tanah Hak Guna Usaha ;*
- b. *tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksud untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ;*
- c. *tanah Hak Pengelolaan ; atau*
- d. *tanah yang diperoleh dasar penguasaannya oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan izin lokasi,*  
*Menteri membentuk Panitia Penilai yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan dan beranggotakan wakil dari instansi-instansi yang terkait dengan penggunaan tanah yang bersangkutan.*

Selanjutnya Pasal 11 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) *Laporan mengenai identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah dengan*

disertai usul mengenai tindakan yang perlu dilakukan terhadap tanah tersebut.

- (2) Dalam menurut hasil identifikasi, ternyata tanah yang bersangkutan dipunyai oleh pemegang hak perseorangan tidak dapat menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya karena tidak mampu dari segi ekonomi, Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan agar kepada yang bersangkutan dilakukan pembinaan dalam rangka pendayagunaan tanahnya.
- (3) Dalam hal menurut hasil identifikasi ternyata :
- a. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh suatu badan hukum yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 ;
  - b. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh orang perseorangan yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau telah tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 bukan karena tidak mampu dari segi ekonomi, maka Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan kepada Kepala Kantor Wilayah agar kepada pemegang hak atau pihak yang memperoleh tanah tersebut diberi peringatan agar dalam waktu tertentu sudah menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dan ayat ( 3 ) tidak berlaku apabila tidak digunakannya tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak dipeliharanya tanah tersebut dengan baik, atau tidak diambilnya langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 tersebut disebabkan karena dihalangi oleh pihak lain.

Menurut Pasal 12 PP No. 36/ 1998, berdasarkan kesimpulan hasil identifikasi, maka oleh pemerintah ditempuh cara-cara untuk pendayagunaan tanah terlantar sebagai berikut :

- (1) Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat ( 2 ) benar, Kepala Kantor Wilayah memberitahukannya kepada pemegang hak atas tanah dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II serta instansi yang berwenang di bidang pendayagunaan tanah yang bersangkutan.
- (2) Pendayagunaan tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) dilaksanakan oleh pemegang hak dengan bimbingan instansi teknis yang berwenang di bidang penggunaan tanah tersebut menurut peruntukannya dengan koordinasi Pemerintah Daerah Tingkat II.
- (3) Pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dilaksanakan melalui program kegiatan instansi/ dinas yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah tersebut .

Pasal 13 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat ( 3 ) dapat diterima, maka Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan tertulis kepada pemegang hak atas tanah atau pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut agar dalam waktu 12 ( dua belas ) bulan sejak diterimanya peringatan tersebut yang bersangkutan telah mulai menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau memeliharanya dengan baik, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.
- (2) Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan kedua yang memberi jangka waktu yang sama seperti peringatan pertama kepada pihak yang bersangkutan.
- (3) Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan ketiga yang memberi i jangka waktu yang sama seperti peringatan kedua kepada pihak yang bersangkutan.

- (4) Apabila dalam jangka waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah melaporkan hal tersebut kepada Menteri disertai usul untuk menyatakan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.

Selanjutnya ketentuan Pasal 14 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Menteri menetapkan tanah yang pemegang haknya atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan hak atas tanah tidak mengambil langkah yang diperlukan sebagaimana dimaksud dalam peringatan ketiga termaksud dalam Pasal 13 ayat (3) sebagai tanah terlantar.
- (2) Sebelum mengeluarkan penetapan sebidang tanah sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri memberi kesempatan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan untuk dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum.

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 15 PP No. 36/ 1998 adalah sebagai berikut :

- (1) Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara .
- (2) Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang telah ada dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dalam hal pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut telah mengeluarkan biaya untuk membuat prasarana fisik atau bangunan di atas tanah yang dinyatakan terlantar, maka jumlah yang telah dikeluarkan tersebut diperhatikan dalam penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

- (4) *Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan pada pihak yang oleh Menteri sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.*

PMA No. 3/ 1998 secara antisipatif merumuskan kewajiban pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah dan tindakan yang wajib dilakukan oleh mereka terhadap tanahnya apabila terhadap tanah tersebut belum dapat dimanfaatkan/ dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau sesuai dengan RTRW yang berlaku, baik karena ketidakmampuan secara ekonomis maupun menurut rencana belum saatnya memanfaatkan/ mempergunakan tanah tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk menghindari terjadinya tanah terlantar.

Kewajiban pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah menurut ketentuan Pasal 2 PMA No. 3/ 1998 adalah sebagai berikut :

- (1) *Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah wajib menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan daripada haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- (2) *Sementara tanah yang bersangkutan belum dipergunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong dan wajib dimanfaatkan dengan menanaminya dengan tanaman pangan, dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan tanah yang bersangkutan serta aspek perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.*
- (3) *Penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan sendiri oleh pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang bersangkutan atau dengan kerjasama dengan pihak lain.*

Tindakan terhadap para pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah menurut ketentuan Pasal 3 PMA No.3/ 1998 adalah sebagai berikut :

- (1) *Pemegang hak atas tanah atau pihak yang memperoleh penguasaan atas tanah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat ( 2 ) wajib mengizinkan pihak lain melalui Pemerintah Daerah atau instansi Pemerintah lainnya untuk memanfaatkan tanah yang bersangkutan dengan penanaman tanaman pangan sampai yang bersangkutan akan menggunakan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak yang bersangkutan atau Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku.*
- (2) *Apabila pemegang hak atau pihak yang memperoleh penguasaan tanah tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ), maka atas tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.*

Untuk melaksanakan ketentuan PMA No. 3/ 1998 tersebut, maka diperintahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya untuk melakukan hal-hal sebagaimana dalam Pasal 4 sebagai berikut :

- (1) *Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya melakukan pendataan dan memonitoring penggunaan tanah yang terletak di wilayah kerjanya dan secara berjenjang melaporkan kepada Kantor wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Badan Pertanahan Nasional.*
- (2) *Di dalam laporan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) diuraikan rincian pemanfaatan tanah kosong untuk penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan ini.*

Ketentuan pelaksanaan PP No. 36/ 1998 ditetapkan pada tanggal 31 Januari 2002 oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, melalui Kep. KBPN No.

24/ 2002 yang mengatur dua materi pokok, yaitu mengenai jangka waktu identifikasi dan pembentukan Panitia Penilai.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Kep. KBPN No. 24/ 2002, identifikasi tanah terlantar adalah :

*“ kegiatan pemantauan, pendataan dan evaluasi terhadap tanah-tanah yang dikuasai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum memperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam rangka penertiban dan pendayagunaannya “.*

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 3 Kep. KBPN No.24/ 2002, bahwa identifikasi tanah terlantar dilakukan oleh aparat pelaksana atau tim ( disebut satuan tugas identifikasi ) yang bertugas melaksanakan identifikasi tanah terlantar pada tingkat Kabupaten/ Kota. Pengertian Panitia Penilai Tanah Terlantar menurut Pasal 1 angka 4 Kep. KBPN No.24/ 2002 adalah, *“ panitia di tingkat Kabupaten/ Kota yang bertugas melaksanakan penilaian terhadap hasil identifikasi tanah terlantar “.*

Pasal 3 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa kegiatan identifikasi tanah terlantar meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengolahan dan pelaporan. Kegiatan perencanaan menurut Pasal 4 Kep. KBPN No. 24/ 2002 meliputi :

- 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. *penentuan lokasi prioritas untuk identifikasi ;*
- c. *penyusunan rencana kerja identifikasi ;*

- d. *penyiapan bahan dan materi serta tenaga, termasuk administrasi untuk pelaksanaan identifikasi ;*
- e. *pemberitahuan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah untuk pelaksanaan identifikasi.*

Menurut Pasal 5 Kep. KBPN No. 24/ 2002, bahwa kegiatan pelaksanaan identifikasi meliputi kegiatan pengumpulan data dan pengecekan lapangan mengenai :

- a. *nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah mempunyai dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan ;*
- b. *letak, luas, status hak dan keadaan fisik tanah yang bersangkutan termasuk ada tidaknya garapan atau okupasi liar oleh masyarakat, ada tidaknya indikasi kerusakan tanah dan penelantaran tanah ;*
- c. *data atau keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar antara lain data penggunaan tanah, ketaatan melaksanakan hak dan kewajiban sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan pemberian hak atau penetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah, pemasangan patok-patok tanda batas dan khusus terhadap Hak Pengelolaan tidak dilaksanakan atas kewenangan yang diberikannya ;*
- d. *jumlah bidang dan luas tanah-tanah yang sudah dimiliki, selain yang sedang diidentifikasi ;*
- e. *permasalahan dan upaya penyelesaiannya.*

Menurut ketentuan Pasal 6 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002, bahwa kegiatan pengolahan data identifikasi dilaksanakan dengan berpedoman pada kriteria sebagaimana diatur dalam BAB III PP No. 36/ 1998. Pasal 6 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa penggunaan kriteria dalam pengolahan data dilakukan dengan memperhatikan :

- a. *penggunaan tanah saat ini ;*
- b. *kesesuaian dengan Tata Ruang Wilayah ;*
- c. *kesesuaian dengan Siteplan proposal dalam permohonan hak atas tanahnya ;*

- d. *peruntukan tanah dalam pemberian haknya, atau dasar penguasaan tanah ;*
- e. *persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak, atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah ;*
- f. *hal-hal lain sesuai dengan kondisi daerah .*

Pasal 7 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa kegiatan pelaporan adalah berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak baik berupa peta maupun narasi. Menurut Pasal 7 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002, bahwa pelaporan identifikasi tersebut disampaikan kepada Panitia Penilai Kabupaten/ Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

Mengenai jangka waktu identifikasi tanah terlantar, Pasal 8 ayat ( 1 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan sebagai berikut :

- a. *Hak Milik, 5 ( lima ) tahun ;*
  - b. *Hak Guna Usaha, 5 ( lima ) tahun ;*
  - c. *Hak Guna Bangunan, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - d. *Hak Pakai, 3 ( tiga ) tahun ;*
  - e. *Hak Pengelolaan, 5 ( lima ) tahun ;*
- Sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.*

Pasal 8 ayat ( 2 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002 menyebutkan bahwa jangka waktu identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan :

- a. *Izin lokasi/SIPPT, 1 ( satu ) tahun sejak surat keputusan perpanjangan yang terakhir ;*
- b. *Pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/ Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.*

Mengenai jangka waktu pelaksanaan identifikasi terhadap Hak Milik yang berasal dari Hak Milik Adat, menurut Pasal 8 ayat ( 4 ) Kep. KBPN No. 24/ 2002, bahwa hal tersebut akan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan hal-hal yang tersebut di atas, maka pelaksanaan PP No. 36/ 1998 harus dipahami secara menyeluruh dengan peraturan perundang-undangan ( peraturan hukum ) yang lainnya dalam sebuah sistem hukum yang mengatur mengenai penanggulangan tanah terlantar ( disebut peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar ).

## **2.2. Efektivitas Mengenai Aparat Pelaksananya**

Hukum agar dapat berlaku efektif, maka hukum tersebut harus dikomunikasikan kepada masyarakat. Hal tersebut merupakan tugas dari aparat pelaksana hukum, yaitu aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal. Mengenai pelaksanaan komunikasi hukum peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar, yaitu khususnya PP No. 36/ 1998 dan PMA No. 3/ 1998 di wilayah Kabupaten Tegal yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Komunikasi hukum atau dengan istilah lain sosialisasi terhadap peraturan hukum ( PP No. 36/ 1998 dan PMA No. 3/ 1998 ) telah dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal kepada masyarakat di wilayah Kabupaten Tegal.

2. Waktu pelaksanaan sosialisasi kedua peraturan hukum tersebut di tingkat kabupaten adalah segera setelah kedua peraturan hukum itu diinformasikan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Semarang . Pelaksanaan sosialisasi peraturan hukum tersebut diteruskan ke tingkat kecamatan, yaitu melalui tim gabungan ( bersama instansi terkait dari pemda kabupaten ) yang memberikan penyuluhan hukum secara langsung ke desa-desa dalam wilayah suatu kecamatan maupun dilaksanakan dengan cara undangan dari seluruh desa di wilayah kecamatan tersebut dikumpulkan di kantor kecamatan. Sosialisasi kedua peraturan hukum tersebut bersifat temporer ( waktunya tidak tetap ).
3. Metode atau cara yang digunakan adalah wawancara secara langsung dalam suatu forum tertentu. Forum tersebut memberikan kesempatan kepada audiens untuk bertanya secara langsung kepada narasumber/ penyuluh. Bahasa yang digunakan adalah bahasa Indonesia.
4. Luas jangkauan sosialisasi kedua peraturan hukum tersebut adalah tingkat kabupaten dan kecamatan. Sosialisasi peraturan hukum di tingkat kabupaten, telah dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, yaitu dengan mengundang seluruh anggota DPRD Kabupaten Tegal, unsur MUSPIDA, seluruh camat di

Kabupaten Tegal, pimpinan dinas/ instansi di Kabupaten Tegal dan para pengusaha.

5. Kendala dalam pelaksanaan sosialisasi kedua peraturan hukum tersebut di tingkat kabupaten adalah undangan yang hadir sedikit, terutama para pengusaha banyak yang tidak datang.
6. Kendala dalam pelaksanaan sosialisasi kedua peraturan hukum tersebut di atas di tingkat kecamatan adalah keterbatasan waktu dalam penyampaian materi kedua peraturan hukum tersebut karena harus berbagi waktu dengan anggota tim penyuluh dari instansi yang lain. Selain itu apabila penyuluhan hukum tersebut dilaksanakan di desa, biasanya waktunya adalah malam hari dan umumnya yang hadir sedikit dan waktunya adalah terbatas karena sudah larut malam.
7. Kendala yang ketiga adalah frekuensi komunikasi hukum yang sifatnya temporer ( waktunya tidak tetap dan jarang ). Hal tersebut disebabkan keterbatasan dana yang dialokasikan untuk kegiatan tersebut.

Mengenai pelaksanaan PP No. 36/ 1998 dan PMA No. 3/ 1998 oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal di wilayah Kabupaten Tegal dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. PP No. 36/ 1998 belum dapat dilaksanakan di wilayah Kabupaten Tegal. Hal tersebut berarti di wilayah Kabupaten Tegal belum ada

contoh kasus tanah yang dinyatakan terlantar dengan pernyataan dari Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional ( sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional ).

2. Hal tersebut disebabkan antara lain bahwa peraturan pelaksanaan dari PP No. 36/ 1998, yaitu Kep. KBPN No. 24/ 2002 baru dikeluarkan pada tanggal 31 Januari 2002, yaitu mengatur antara lain tentang jangka waktu identifikasi, pembentukan Satuan Tugas Identifikasi ( satgas Identifikasi ) serta pembentukan Panitia Penilai. Lembaga Satuan Tugas Identifikasi Tanah terlantar dan Panitia Penilai belum dibentuk di Kabupaten Tegal.
3. Hal tersebut karena kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut membutuhkan biaya yang cukup besar, yaitu selain kegiatan tersebut dibebankan pada anggaran belanja Badan Pertanahan Nasional ( selanjutnya disebut BPN ) melalui mekanisme Daftar Usulan Kegiatan ( DUK ) dan Daftar Usulan Proyek ( DUP ) juga perlu dibiayai dari anggaran pemerintah daerah setempat yang diperoleh dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ( BPHTB ) yang dialokasikan dalam dana perimbangan pemerintah daerah setempat. Hal tersebut menyebabkan aparat Kantor Pertanahan belum dapat melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan PP No. 36/ 1998.

4. Dana yang sangat besar dari pemerintah tersebut diantaranya untuk memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang dicabut haknya melalui suatu pernyataan terlantar dari Menteri ( sekarang Kepala BPN ) sesuai ketentuan Pasal 15 ayat ( 2 ) PP No. 36/ 1998.
5. Pernyataan tanah terlantar melalui keputusan Menteri tersebut ( sekarang Kepala BPN ) dapat menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara, dengan demikian Kantor Pertanahan dalam hal ini dapat pula digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara ( PTUN ) oleh pemegang haknya yang tidak menerima atas keputusan tersebut.
6. Kantor Pertanahan dapat menjadi sasaran dari segala bentuk ketidakpuasan terhadap pernyataan terlantar tersebut dari para pemegang haknya atau yang menguasai tanah tersebut. Hal tersebut biasanya dilakukan dengan demonstrasi yang cenderung anarkhis. Berdasarkan hal tersebut, maka Kepala Kantor Pertanahan sebagai ujung tombak pelaksanaan PP No. 36/ 1998 membutuhkan dukungan terutama dari Kepala Daerah dalam wilayah yang bersangkutan.
7. Mengingat sanksi berupa pernyataan terlantar dari Kepala BPN mempunyai konsekuensi pencabutan hak atas tanah yang dirasakan sangat berat oleh para pemegang hak atas tanah, maka prosedur tindakan hukum dalam PP No. 36/ 1998 dibuat dengan berjenjang,

tidak mudah dan agak rumit serta memakan waktu yang lama ( paling sedikit membutuhkan jangka waktu selama 3 tahun dari peringatan pertama sampai dengan peringatan ketiga ) untuk melaksanakan prosedur tindakan hukum tersebut. Hal tersebut mempunyai tujuan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998, yaitu memberikan kesempatan kepada pemegang haknya untuk memanfaatkan/ menggunakan tanahnya seluas-luasnya sesuai dengan sifat dan tujuan dalam pemberian haknya.

8. Mengingat hal-hal tersebut di atas, Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut :

- 8.1. Menumbuhkan kesadaran dalam diri pemegang hak atas tanah dan masyarakat untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan dalam pemberian haknya atau menurut RTRW yang berlaku, sehingga kebijakan yang diambil untuk mencegah dan menanggulangi tanah terlantar diarahkan pada kebijakan yang bersifat preventif dan persuasif dalam upayanya memberikan pengertian tentang fungsi sosial hak atas tanah, kewajiban memelihara tanah dan larangan penelantaran tanah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menunjang keberhasilan tersebut, maka sosialisasi peraturan perundang-undangan diberikan kepada para pemegang hak, yaitu pada saat diteruskannya tanda bukti haknya atau pada

saat diserahkan izin lokasinya dan kepada masyarakat, yaitu dalam bentuk penyuluhan hukum.

8.2. Melaksanakan prosedur pemberian hak dan pemberian izin lokasi secara tertib dan selektif sesuai dengan ketentuan peraturan hukum yang berlaku serta melaksanakan evaluasi penggunaan tanah tersebut sesuai peruntukannya atau RTRW yang berlaku terhadap para pemegang hak maupun terhadap pemegang izin lokasi. Mengenai izin lokasi bagi perusahaan secara umum diberikan selama 1 tahun sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi ( selanjutnya disebut PMA No. 2/ 1999 ). Jika setelah diperolehnya izin lokasi tanah tidak dipergunakan oleh pemegang izin lokasi sesuai peruntukannya atau RTRW yang berlaku, maka Kantor Pertanahan dapat mencabut izin lokasi tersebut.

8.3. Melaksanakan pendataan dan monitoring penggunaan tanah yang berada di wilayah kerja Kantor Pertanahan, termasuk juga melaksanakan pendataan terhadap tanah-tanah kosong dan rencana pemanfaatannya untuk ditanami dengan tanaman pangan. Kegiatan tersebut dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Semarang dan Badan

Pertanahan Nasional. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam PMA No. 3/ 1998.

8.4. Terhadap tanah-tanah yang diindikasikan atau diduga ditelantarkan, maka kepada para pemegang haknya dipanggil untuk diberikan teguran baik secara lisan maupun tertulis tentang sebab-sebab mereka tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau RTRW yang berlaku. Kepada pemegang haknya diberikan pengertian tentang sanksi penelantaran tanah secara sengaja menurut PP No. 36/ 1998 dan alternatif pendaayagunaannya menurut PMA No. 3/ 1998. Pada prinsipnya sesuai Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998, yaitu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, kepada pemegang haknya tersebut dilaksanakan langkah-langkah yang preventif dan persuasif sesuai PMA No. 3/ 1998 untuk menghindari sanksi PP No. 36/ 1998 yang berat.

8.5. Apabila pemegang haknya tersebut tidak memberikan respon yang positif dan tidak memberikan alasan yang berkaitan dengan keadaan dan ketidakmampuan secara ekonomis dari pemegang hak dalam memanfaatkan tanah, maka terhadap

tanah tersebut dilakukan pendataan untuk diusulkan menjadi tanah terlantar.

9. Kendala-kendala dalam pelaksanaan langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut :

9.1. Bahwa pemegang hak atas tanah tidak diketahui keberadaannya, sehingga Kantor Pertanahan kesulitan apabila akan memberikan peringatan kepada pemegang hak atas tanah tersebut agar memanfaatkan tanahnya sesuai ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

9.2. Bahwa untuk mendapatkan dana untuk membiayai kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar harus melalui prosedur tertentu secara bersaing dengan Kantor Pertanahan daerah lain, sehingga selain memerlukan waktu yang lama juga memerlukan lobi agar dapat berhasil. Keadaan yang sama dapat dijumpai, apabila akan meminta bantuan dana untuk keperluan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar kepada pemerintah daerah melalui alokasi dana perimbangan daerah. Hal itu karena pengeluaran dana tersebut selain memerlukan persetujuan dari Kepala Daerah, juga memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ).

9.3. Bahwa pemanfaatan tanah kosong dengan tanaman pangan sesuai dengan PMA No. 3/ 1998 mengalami persoalan yang antara lain terkait dengan keberadaan dari pemegang haknya, karena untuk memanfaatkan tanah kosong dengan tanaman pangan oleh pihak lain harus dengan persetujuan dari pemegang haknya terlebih dahulu. Kalau hal tersebut tidak dilaksanakan, maka melanggar peraturan hukum yang lain.

### **2.3. Efektivitas Mengenai Fasilitasnya**

PP No. 36/ 1998 di Kabupaten Tegal belum dapat dilaksanakan, karena hal-hal yang berkaitan dengan fasilitas-fasilitas sebagai berikut :

1. Kep. KBPN No. 24/ 2002 mensyaratkan pembentukan Satuan Tugas Identifikasi Tanah Terlantar untuk melakukan identifikasi terhadap tanah terlantar dan Panitia Penilai Tanah Terlantar yang bertugas melakukan penilaian terhadap hasil identifikasi tanah terlantar oleh Satuan Tugas Identifikasi Tanah Terlantar. Satgas Identifikasi dan Panitia Penilai belum dibentuk pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal.
2. Hal tersebut karena kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut membutuhkan biaya yang cukup besar, yaitu selain kegiatan tersebut dibebankan pada anggaran belanja Badan Pertanahan Nasional ( selanjutnya disebut BPN ) melalui mekanisme Daftar Usulan Kegiatan ( DUK ) dan Daftar Usulan

Proyek ( DUP ) juga perlu dibiayai dari anggaran pemerintah daerah setempat yang diperoleh dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ( BPHTB ) yang dialokasikan dalam dana perimbangan pemerintah daerah setempat. Hal tersebut menyebabkan aparat Kantor Pertanahan belum dapat melaksanakan tugasnya untuk melaksanakan PP No. 36/ 1998.

3. Dana yang sangat besar dari pemerintah tersebut diantaranya untuk memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang dicabut haknya melalui suatu pernyataan terlantar dari Menteri ( sekarang Kepala BPN ) sesuai ketentuan Pasal 15 ayat ( 2 ) PP No. 36/ 1998.

#### **2.4. Efektivitas Mengenai Masyarakatnya**

Data yang diperoleh pada bagian efektivitas mengenai masyarakatnya adalah tentang keadaan tanah dan keadaan pemilik tanah. Pemilik tanah dalam penelitian ini diartikan termasuk pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keadaan tanah dalam penelitian ini adalah termasuk letaknya, luasnya, tingkat kesuburannya yang berkaitan dengan sistem irigasinya serta ada/ tidaknya penguasaan tanah oleh pihak lain/ okupasi.

Keadaan pemilik tanah dalam penelitian ini adalah keadaan dan kemampuan pemilik tanah dalam memanfaatkan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau RTRW yang berlaku, siapa pemegang haknya dan jenis haknya.

Mengenai keadaan tanah dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Letak atau lokasi tanah yang diduga terlantar adalah di Desa Danasari, Desa Cikura dan Desa Kedawung.<sup>137)</sup>
2. Luas tanah tersebut masing-masing sebagai berikut :<sup>138)</sup>
  - Desa Danasari : 36 hektar
  - Desa Cikura : 13 hektar
  - Desa Kedawung : 17 hektar
3. Mengenai tingkat kesuburan tanahnya, hal tersebut dijelaskan oleh narasumber pemilik tanah sebagai berikut :<sup>139)</sup>

*“ Kegagalan usaha perkebunan jeruk kami di Desa Danasari, Cikura dan Kedawung adalah karena ketidakberhasilan usaha untuk mendapatkan sarana pengairan untuk mengairi pohon-pohon jeruk. terpaksa kami mengandalkan dari air hujan. Padahal pohon jeruk membutuhkan air yang cukup agar dapat menghasilkan buah jeruk yang bagus. Kami berusaha membuat sumur bor, akan tetapi hal tersebut tidak membuahkan hasil. Kami menyadari bahwa dari segi letaknya ketiga desa berada pada dataran tinggi, sehingga*

<sup>137)</sup> Berdasarkan keterangan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa Danasari, Cikura dan Kedawung dan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

<sup>138)</sup> Berdasarkan keterangan dari Kepala Desa dan Perangkat Desa Danasari, Cikura dan Kedawung dan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

<sup>139)</sup> Wawancara dengan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

*akan kesulitan membuat sumur bor dan tentu memakan biaya yang sangat besar. Pengeluaran tersebut tidak sebanding dengan hasil panen jeruk, apalagi ditambah biaya untuk pupuk.”*

4. Mengenai ada/ tidaknya okupasi oleh penduduk setempat, hal tersebut dijelaskan oleh narasumber di Desa Danasari sebagai berikut : <sup>140)</sup>

*“ Sudah bertahun-tahun tanah tersebut tidak lagi dibayar PBB nya oleh pemiliknya karena bangkrut dan itu menjadi tanggung jawab dari desa. Lagipula banyak penduduk Desa Danasari yang dulunya merantau ke Jakarta, sekarang pada pulang dan mereka itu tidak memiliki keahlian lain selain bertani. Mereka datang kepada saya, untuk minta izin menggarap tanah tersebut daripada diterlantarkan. Lalu saya bersama Pak S, Kades Cikura mendatangi pemiliknya untuk musyawarahkan bagaimana jalan yang terbaik serta diputuskan bahwa tanah tersebut boleh digarap oleh penduduk dan hasilnya untuk mereka, asalkan mereka setiap tahun membayar sejumlah uang yang besarnya antara Rp. 5.000,00 dan Rp. 10.000 semacam iuran untuk membayar PBB tanah tersebut. Jadi sekarang tanah itu digarap oleh para penduduk Desa Danasari. Perjanjiannya secara lisan saja”.*

Narasumber di Desa Cikura mengatakan sebagai berikut : <sup>141)</sup>

*“ Saya bingung bagaimana melunasi PBB tanah tersebut padahal tiap tahun kalau soal PBB ada targetnya dan itu menjadi tugas kades dan perangkat desa, sedangkan pemilik tanahnya tidak dapat membayarnya karena bangkrut. Kemudian saya dan Pak K, Kades Danasari mencoba menemui pemiliknya dan menanyakan apakah tanah tersebut boleh digarap oleh warga desa Cikura dan nanti penggarapnya yang “mbayari “ PBBnya tiap tahun secara “urunan “ dan pemilik Tanah, Pak B, tidak keberatan. Sekarang tanahnya ditanami oleh para penduduk Desa*

<sup>140)</sup> Wawancara dengan K, Kepala Desa Danasari, Agustus 2003.

<sup>141)</sup> Wawancara dengan S, Kepala Desa Cikura, Agustus 2003.

*Cikura. Perjanjiannya secara lisan saja, pokoknya saling percaya “.*

Narasumber di Desa Kedawung juga menjelaskan hal-hal sebagai berikut : <sup>142)</sup>

*“ Tanah tersebut sekarang ini telah digarap oleh penduduk Desa Kedawung karena banyak penduduk desa yang pulang dari Jakarta sekarang lagi “nganggur” tidak punya pekerjaan dan bisanya hanya bertani. Para penggarapnya ditarik semacam iuran untuk membayar PBBnya, karena pemilik tanah tidak mau membayarnya. Tentu sebelumnya saya mintakan izin dari pemiliknya dan pemiliknya setuju tanahnya digarap warga masyarakat sini, asalkan tanahnya dimanfaatkan dengan baik. Mengenai perjanjiannya cukup secara lisan saja, karena saling percaya “.*

Selengkapnya data keadaan tanah tersebut ditampilkan dalam bentuk tabel di bawah ini.

**TABEL 16**

**DATA KEADAAN TANAH**

Letak	Luas ( Ha )	Tingkat Kesuburan dan Sistem Irigasinya	Ada/ Tidaknya Okupasi
Danasari	36	Kurang subur dan tadah hujan	Ada
Cikura	13	Kurang subur dan tadah hujan	Ada
Kedawung	17	Kurang subur dan tadah hujan	Ada

Sumber : Data Primer, Agustus 2003

<sup>142)</sup> Wawancara dengan W, Kepala Desa Kedawung, Agustus 2003.

Keadaan mengenai tanah-tanah tersebut secara jelas ditampakkan melalui gambar-gambar di bawah ini

### GAMBAR 1

#### KEADAAN TANAH DI DESA DANASARI



**GAMBAR 2****KEADAAN TANAH DI DESA CIKURA****GAMBAR 3****KEADAAN TANAH DI DESA KEDAWUNG**

Mengenai keadaan pemilik tanah dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut :

1. Keadaan dan kemampuan pemilik tanah dalam memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan dalam pemberian haknya atau menurut RTRW yang berlaku dapat dijelaskan oleh narasumber pemilik tanah sebagai berikut : <sup>143)</sup>

*“ Usaha perkebunan PT mengalami kemunduran, kemungkinan besar disebabkan hasil perkebunan jeruk tidak dapat menutup biaya operasional sehari-hari, sehingga cenderung merugi. Keadaan itu ditambah dengan krisis ekonomi dan moneter di awal tahun 1997, sehingga perusahaan mengalami masa-masa yang sangat berat. Kejadian ini membuat operasional PT terhenti sampai sekarang, bahkan untuk melunasi pembayaran PBB tanah-tanah perkebunan tersebut tidak mampu. Memang pada awalnya sekitar tahun 1988 sampai dengan tahun 1990, hasil perkebunan jeruk kami berhasil, namun setelah itu tanaman jeruk tersebut tidak menghasilkan buah yang bagus dan hasil panen merosot tajam. Hal itu kemungkinan karena usaha membuat sarana pengairan tidak berhasil, jadi tanaman jeruk mengandalkan dari air hujan untuk pengairannya “. Karena itulah tanah-tanah perkebunan dibiarkan begitu saja karena tidak ada biaya untuk menanaminya kembali dengan tanaman komoditas lain, disamping itu tanahnya sendiri kurang subur dan pengairannya sulit. Jadi kalau mau memanfaatkan tanah tersebut untuk usaha perkebunan lagi butuh biaya yang sangat besar, sedangkan untuk membayar PBBnya saja tidak mampu. PT akhirnya mengizinkan tanah tersebut untuk sementara waktu dimanfaatkan oleh penduduk setempat, karena Pak Kadesnya sudah minta izin kepada saya. Izinnya cukup lisan saja, asalkan mereka memelihara tanah tersebut dengan baik “.*

---

<sup>143)</sup> wawancara dengan B, pemilik tanah, Agustus 2003

2. Pemegang haknya adalah perseroan terbatas.<sup>144)</sup>
3. Jenis haknya adalah Hak Guna Usaha.<sup>145)</sup>

Selengkapnya data tentang keadaan pemilik tanah dapat dilihat pada tabel berikut.

**TABEL 17**

**DATA KEADAAN PEMILIK TANAH**

Pemegang Hak	Jenis Hak	Sebab Penelantaran Tanah
Perseroan Terbatas	Hak Guna Usaha	Faktor Ekonomis ( Tidak Mampu )

Sumber : Data Primer, Agustus 2003.

**3. Tindakan Aparat Kepada Pemilik Tanah yang Diduga Menelantarkan Tanah**

Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal melaksanakan hal-hai sebagai berikut terhadap pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanah :

1. Melaksanakan pendataan dan monitoring penggunaan tanah yang berada di wilayah kerja Kantor Pertanahan, termasuk juga melaksanakan pendataan terhadap tanah-tanah kosong dan rencana pemanfaatannya untuk ditanami dengan tanaman pangan. Kegiatan tersebut dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Semarang dan Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam PMA No. 3/ 1998.

<sup>144)</sup> Menurut keterangan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

<sup>145)</sup> Menurut keterangan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

2. Dalam rangka kegiatan pendataan dan monitoring penggunaan tanah tersebut, maka terhadap tanah-tanah yang diindikasikan atau diduga ditelantarkan, kepada para pemegang haknya dipanggil untuk diberikan teguran baik secara lisan maupun tertulis tentang sebab-sebab mereka tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau RTRW yang berlaku. Kepada pemegang haknya diberikan pengertian tentang sanksi penelantaran tanah secara sengaja menurut PP No. 36/ 1998 dan alternatif pendayagunaannya menurut PMA No. 3/ 1998. Pada prinsipnya sesuai Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998, yaitu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya dan kepada pemegang haknya tersebut dilaksanakan langkah-langkah yang preventif dan persuasif, sesuai PMA No. 3/ 1998 untuk menghindari sanksi PP No. 36/ 1998 yang berat.
3. Apabila pemegang haknya tersebut tidak memberikan respon yang positif dan tidak memberikan alasan yang berkaitan dengan keadaan dan kemampuan ekonomis pemegang hak dalam memanfaatkan tanah maka terhadap tanah tersebut dilakukan pendataan untuk diusulkan menjadi tanah terlantar. Namun hal tersebut menunggu ketentuan selanjutnya dari Kantor Wilayah BPN dan BPN.

#### 4. Sebab-sebab Pemilik Tanah Menelantarkan Tanahnya

Sebab-sebab pemilik tanah menelantar tanahnya adalah karena keadaan dan ketidakmampuan secara ekonomis dari pemilik tanah. Hal itu dijelaskan oleh narasumber pemilik tanah sebagai berikut :<sup>146)</sup>

“ Usaha perkebunan PT mengalami kemunduran disebabkan hasil perkebunan jeruk tidak dapat menutup biaya operasional sehari-hari, sehingga cenderung merugi. Keadaan itu ditambah dengan krisis ekonomi dan moneter di awal tahun 1997, sehingga perusahaan mengalami masa-masa yang sangat berat. Kejadian ini membuat operasional PT terhenti sampai sekarang, bahkan untuk melunasi pembayaran PBB tanah-tanah perkebunan tersebut tidak mampu. Memang pada awalnya sekitar tahun 1988 sampai dengan tahun '90, hasil perkebunan jeruk kami berhasil, namun setelah itu tanaman jeruk tersebut tidak menghasilkan buah yang bagus dan hasil panen merosot tajam. Hal itu kemungkinan karena usaha membuat sarana pengairan tidak berhasil, jadi tanaman jeruk mengandalkan dari air hujan untuk pengairannya. Karena itulah tanah-tanah perkebunan dibiarkan begitu saja karena tidak ada biaya untuk menanaminya kembali dengan tanaman komoditas lain, disamping itu tanahnya sendiri kurang subur dan pengairannya sulit. Jadi kalau mau memanfaatkan tanah tersebut untuk usaha perkebunan lagi butuh biaya yang sangat besar, sedangkan untuk membayar PBBnya saja tidak mampu. PT akhirnya mengizinkan tanah tersebut untuk sementara waktu dimanfaatkan oleh penduduk setempat, karena Pak Kadesnya sudah minta izin kepada saya. Izinnya cukup lisan saja, asalkan mereka memelihara tanah tersebut dengan baik “.

---

<sup>146)</sup> Wawancara dengan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

## B. Pembahasan

### 1. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Hukum Mengenai Penanggulangan Tanah Terlantar

#### 1.1. Efektivitas Mengenai Hukumnya

Menurut Soerjono Soekanto dengan mengutip pendapat Hans Kelsen, bahwa dalam hal berlakunya hukum sebagai kaidah, hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>147)</sup>

Soehino dengan mengutip pendapat Hans Kelsen mengatakan sebagai berikut :<sup>148)</sup>

“ Negara merupakan suatu tertib hukum. Tertib hukum mana timbul karena diciptakannya peraturan-peraturan hukum yang menentukan bagaimana orang di dalam masyarakat atau negara itu harus bertanggung jawab terhadap perbuatan-perbuatannya... Tertib hukum itu terdiri dari suatu rangkaian peraturan-peraturan hukum yang beraneka warna jenisnya, bentuknya serta banyak sekali jumlahnya, tetapi semua itu berakar pada satu sumber yang disebut norma dasar, maka meskipun peraturan-peraturan hukum tersebut satu sama lain itu berbeda, tetapi merupakan satu kesatuan. Karena peraturan-peraturan hukum tadi sumbernya sama, maka masing-masing peraturan hukum tadi satu sama lain ada hubungannya yang erat. Juga...menjadi dasarnya daripada peraturan hukum yang lebih rendah tingkatannya. Demikianlah...sehingga ada urutan dalam tingkatannya, hirarkhi, dari yang paling rendah tingkatannya sampai pada yang paling tinggi dan yang tertinggi tingkatannya adalah yang disebut norma dasar “.

<sup>147)</sup> Lihat Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Op. Cit., hal. 46.

<sup>148)</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 140.

Pendapat tersebut pada intinya menyatakan bahwa peraturan hukum merupakan suatu sistem, sehingga secara ideal dari segi materinya peraturan-peraturan hukum tidak boleh saling bertentangan satu dengan yang lainnya. Pada bagian pembahasan ini, efektivitas mengenai hukum akan mengupas materi peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar, yaitu UUPA, PP No. 36/ 1998, PMA No. 3/ 1998 serta Kep. KBPN No. 24/ 2002 sebagai satu sistem peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar.

Hal tersebut sebagaimana ternyata dalam sistematika di bawah ini :

1. Dasar pengaturan mengenai tanah terlantar :
  - Pasal 6 UUPA, yang menyatakan sebagai berikut, "*Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial* " .
  - Pasal 15 UUPA yang menyatakan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.
  - Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA yang menentukan bahwa Hak Milik hapus bila tanahnya jatuh kepada negara karena ditelantarkan.
  - Pasal 34 huruf e UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Usaha Hapus karena ditelantarkan.

- Pasal 40 huruf e UUPA yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan.
2. Sistematika pengaturannya dapat dijelaskan melalui prinsip-prinsip sebagai berikut :
- Bahwa di dalam hak atas tanah terkandung fungsi sosial, maksudnya pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadi, apalagi kalau menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga dapat bermanfaat bagi kesejahteraan pemegang haknya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara ( Penjelasan Umum angka ( 4 ) UUPA ).
  - Berhubungan dengan fungsi sosialnya tersebut, maka sewajarnya tanah harus dipelihara dengan baik, agar bertambah kesuburannya dan dicegah kerusakannya. Kewajiban ini dibebankan kepada setiap orang, badan-badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah termasuk pula pemegang hak atas tanahnya dan ketentuan ini dijalankan dengan

memperhatikan kepentingan pihak yang secara ekonomis lemah ( Penjelasan Umum angka ( 4 ) UUPA ).

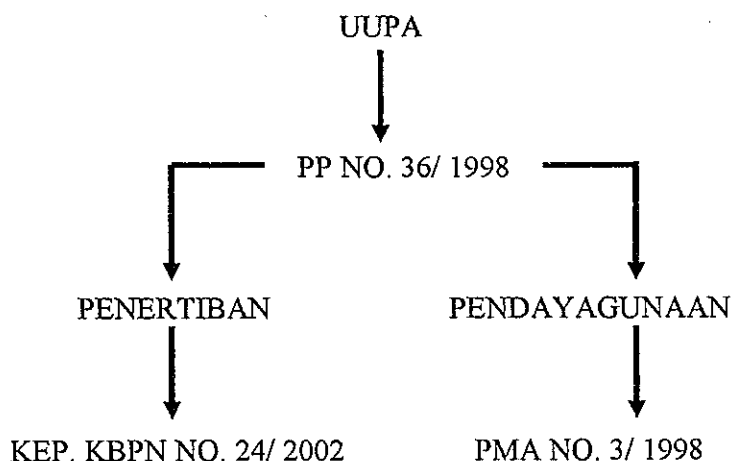
- Mengingat sebab-sebab diterlantarkannya tanah bermacam-macam dan tidak selalu dipersalahkan kepada pemegang haknya, sedangkan keadaan dan kemampuan pemegang haknya juga bermacam-macam, maka pada prinsipnya untuk menanggulangi tanah terlantar ditempuh cara-cara yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk menghindarkan tanahnya dinyatakan sebagai tanah terlantar ( Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 ). Mengingat hal tersebut, maka prosedur pelaksanaan PP No. 36/ 1998 dibuat secara berjenjang dan memerlukan waktu yang lama yang kesemuanya itu bertujuan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah sesuai ketentuan yang berlaku atau mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain, sehingga hal tersebut tidak merugikan pemegang hak atas tanah tersebut.
- Pemegang hak yang tidak dapat mempergunakan tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku karena tidak mempunyai kemampuan secara ekonomis tanahnya tidak

dinyatakan terlantar, melainkan akan dibantu mendayagunakan tanah tersebut ( Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 ).

- Secara yuridis pernyataan tanah terlantar harus dinyatakan dengan pernyataan tertulis dari Menteri atau atas nama Menteri ( Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998 ).
- Sesuai dengan prinsip-prinsip di atas, maka untuk menanggulangi tanah terlantar perlu dilaksanakan usaha mendayagunakan tanah tersebut melalui pelaksanaan PMA No. 3/ 1998 terlebih dahulu sebelum diterapkan PP No. 36/ 1998.

Sistem pengaturan tersebut secara lengkap dijelaskan melalui gambar atau skema tersebut di bawah ini.

**GAMBAR 1**  
**SISTEMATIKA PENGATURAN PENANGGULANGAN**  
**TANAH TERLANTAR**



**TINDAKAN :**

- I. PERINGATAN I ( 12 BULAN )
- II. PERINGATAN II ( 12 BULAN )
- III. PERINGATAN III ( 12 BULAN )
- IV. TANAH DIUSULKAN TERLANTAR OLEH KAKANWIL KEPADA MENTERI
- V. HAK ATAS TANAH DIALIHKAN MELALUI PELELANGAN UMUM ( 3 BULAN )
- VI. MENTERI MENETAPKAN SEBAGAI TANAH TERLANTAR DAN TANAH DIKUASAI LANGSUNG OLEH NEGARA
- VII. KEPADA PEMEGANG HAKNYA DIBERI GANTI KERUGIAN

Secara umum berlakunya peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar baru secara yuridis saja, sehingga dapat dikatakan kaidah tersebut belum dapat berfungsi di dalam masyarakat.

## 1.2. Efektivitas Mengenai Aparat Pelaksananya

Tugas aparat Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan PP No. 36/ 1998 dan PMA No. 3/ 1998 adalah sebagai berikut :

1. Terhadap tanah-tanah terlantar dilakukan tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 9 PP No. 36/ 1998 sebagai berikut :
  - (1) *Identifikasi adanya tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar dilakukan oleh Kantor Pertanahan baik secara kedinasan maupun berdasarkan perintah dari Menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau laporan dari Instansi Pemerintah lain atau dari masyarakat.*
  - (2) *Identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :*
    - a. *nama dan alamat orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atau telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan ;*
    - b. *letak, luas, status hak dan keadaan fisik tanah yang bersangkutan ;*
    - c. *keadaan yang mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8.*
  - (3) *Dalam rangka identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah dan/ atau mempunyai hubungan hukum serta kepentingan dengan tanah yang bersangkutan wajib memberi keterangan yang diminta oleh satuan tugas yang melaksanakan identifikasi.*
  - (4) *Dalam melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperhatikan jangka waktu yang wajar setelah diperoleh Hak atas Tanah atau dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan.*
  - (5) *Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri.*

Pasal 10 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

*Untuk keperluan melakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 yang menyangkut :*

- a. tanah Hak Guna Usaha ;
- b. tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dimaksud untuk dipecah menjadi beberapa bidang tanah dalam rangka pengembangannya ;
- c. tanah Hak Pengelolaan ; atau
- d. tanah yang diperoleh dasar penguasaannya oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan izin lokasi,

Menteri membentuk Panitia Penilai yang diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan dan beranggotakan wakil dari instansi-instansi yang terkait dengan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 11 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) Laporan mengenai identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah dengan disertai usul mengenai tindakan yang perlu dilakukan terhadap tanah tersebut.
- (2) Dalam menurut hasil identifikasi, ternyata tanah yang bersangkutan dipunyai oleh pemegang hak perseorangan tidak dapat menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya karena tidak mampu dari segi ekonomi, Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan agar kepada yang bersangkutan dilakukan pembinaan dalam rangka pendayagunaan tanahnya.
- (3) Dalam hal menurut hasil identifikasi ternyata :
  - a. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh suatu badan hukum yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 ;
  - b. tanah yang bersangkutan dipunyai, dikuasai atau diperoleh dasar penguasaannya oleh orang perseorangan yang tidak menggunakan tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak memeliharanya dengan baik, atau telah tidak mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8 bukan karena tidak mampu dari segi ekonomi, maka Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan kepada Kepala Kantor Wilayah agar kepada pemegang hak atau pihak yang memperoleh tanah tersebut diberi peringatan agar dalam waktu tertentu sudah menggunakan tanahnya.

*sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.*

- (4) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak berlaku apabila tidak digunakannya tanah tersebut sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya, atau tidak dipeliharanya tanah tersebut dengan baik, atau tidak diambilnya langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 8 tersebut disebabkan karena dihalangi oleh pihak lain.*

Menurut Pasal 12 PP No. 36/ 1998, berdasarkan kesimpulan hasil identifikasi, maka oleh pemerintah ditempuh cara-cara untuk pendayagunaan tanah terlantar sebagai berikut :

- (1) *Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) benar, Kepala Kantor Wilayah memberitahukannya kepada pemegang hak atas tanah dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II serta instansi yang berwenang di bidang pendayagunaan tanah yang bersangkutan.*
- (2) *Pendayagunaan tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemegang hak dengan bimbingan instansi teknis yang berwenang di bidang penggunaan tanah tersebut menurut peruntukannya dengan koordinasi Pemerintah Daerah Tingkat II.*
- (3) *Pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan melalui program kegiatan instansi/ dinas yang bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah tersebut .*

Pasal 13 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- (1) *Dalam hal menurut penilaian Kepala Kantor Wilayah hasil temuan serta kesimpulan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) dapat diterima, maka Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan tertulis kepada pemegang hak atas tanah atau pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut*

agar dalam waktu 12 ( dua belas ) bulan sejak diterimanya peringatan tersebut yang bersangkutan telah mulai menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau memeliharanya dengan baik, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 atau Pasal 8.

- ( 2 ) Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan kedua yang memberi jangka waktu yang sama seperti peringatan pertama kepada pihak yang bersangkutan.
- ( 3 ) Apabila dalam waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan peringatan ketiga yang memberi jangka waktu yang sama seperti peringatan kedua kepada pihak yang bersangkutan.
- ( 4 ) Apabila dalam jangka waktu yang ditentukan di dalam peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 3 ) ternyata pihak-pihak yang bersangkutan belum mengambil langkah-langkah sebagaimana mestinya, Kepala Kantor Wilayah melaporkan hal tersebut kepada Menteri disertai usul untuk menyatakan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar.

Selanjutnya ketentuan Pasal 14 PP No. 36/ 1998 menyatakan sebagai berikut :

- ( 1 ) Menteri menetapkan tanah yang pemegang haknya atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan hak atas tanah tidak mengambil langkah yang diperlukan sebagaimana dimaksud dalam peringatan ketiga termaksud dalam Pasal 13 ayat ( 3 ) sebagai tanah terlantar.
- ( 2 ) Sebelum mengeluarkan penetapan sebidang tanah sebagai tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) Menteri memberi kesempatan kepada pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan untuk dalam jangka waktu 3 ( tiga ) bulan mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum.

Tindakan hukum terhadap tanah terlantar menurut ketentuan Pasal 15

PP No. 36/ 1998 adalah sebagai berikut :

- (1) Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara .
- (2) Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis yang telah ada dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dalam hal pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut telah mengeluarkan biaya untuk membuat prasarana fisik atau bangunan di atas tanah yang dinyatakan terlantar, maka jumlah yang telah dikeluarkan tersebut diperhatikan dalam penetapan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ).
- (4) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat ( 2 ) dibebankan pada pihak yang oleh Menteri sebagai pemegang hak yang baru atas tanah tersebut.

2. Terhadap tanah-tanah kosong dilaksanakan ketentuan PMA No. 3/ 1998 tersebut Pasal 4 sebagai berikut :

- (1) Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kotamadya melakukan pendataan dan memonitoring penggunaan tanah yang terletak di wilayah kerjanya dan secara berjenjang melaporkan kepada Kantor wilayah Badan Pertanahan Propinsi dan Badan Pertanahan Nasional.
- (2) Di dalam laporan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) diuraikan rincian pemanfaatan tanah kosong untuk penanaman tanaman pangan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan ini.

Realisasinya adalah PP No.36/ 1998 dan PMA No. 3/ 1998 belum dapat dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal. Hal tersebut disebabkan oleh kendala-kendala sebagai berikut :

1. Bahwa pemegang hak atas tanah tidak diketahui keberadaannya, sehingga Kantor Pertanahan kesulitan apabila akan memberikan peringatan kepada pemegang hak atas tanah tersebut agar memanfaatkan tanahnya sesuai ketentuan peraturan hukum yang berlaku.
2. Bahwa untuk mendapatkan dana untuk membiayai kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar harus melalui prosedur tertentu secara bersaing dengan Kantor Pertanahan daerah lain, sehingga selain memerlukan waktu yang lama juga memerlukan lobi agar dapat berhasil. Keadaan yang sama dapat dijumpai, apabila akan meminta bantuan dana untuk keperluan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar kepada pemerintah daerah melalui alokasi dana perimbangan daerah. Hal itu karena pengeluaran dana tersebut selain memerlukan persetujuan dari Kepala Daerah, juga memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ).
3. Bahwa pemanfaatan tanah kosong dengan tanaman pangan sesuai dengan PMA No. 3/ 1998 mengalami persoalan yang antara lain terkait dengan keberadaan dari pemegang haknya, karena untuk memanfaatkan tanah kosong dengan tanaman pangan oleh pihak lain harus dengan persetujuan dari pemegang haknya terlebih dahulu.

Kalau hal tersebut tidak dilaksanakan, maka melanggar peraturan hukum yang lain.

### **1.3. Efektivitas Mengenai Fasilitasnya**

Mengenai fasilitas yang harus disediakan dalam rangka pelaksanaan PP No. 36/ 1998 menurut peraturan hukum adalah sebagai berikut :

1. Kep. KBPN No. 24/ 2002 mensyaratkan pembentukan Satuan Tugas Identifikasi Tanah Terlantar untuk melakukan identifikasi terhadap tanah terlantar dan Panitia Penilai Tanah Terlantar yang bertugas melakukan penilaian terhadap hasil identifikasi tanah terlantar oleh Satuan Tugas Identifikasi Tanah Terlantar. Realisasinya Satgas Identifikasi dan Panitia Penilai belum dibentuk pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal.
2. Hal tersebut karena kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut membutuhkan biaya yang cukup besar, yaitu selain kegiatan tersebut dibebankan pada anggaran belanja Badan Pertanahan Nasional ( selanjutnya disebut BPN ) melalui mekanisme Daftar Usulan Kegiatan ( DUK ) dan Daftar Usulan Proyek ( DUP ) juga perlu dibiayai dari anggaran pemerintah daerah setempat yang diperoleh dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan ( BPHTB ) yang dialokasikan dalam dana perimbangan pemerintah daerah setempat, sehingga menyebabkan aparat Kantor Pertanahan belum dapat melaksanakan tugasnya

untuk melaksanakan PP No. 36/ 1998. Realisasinya adalah Kantor Pertanahan belum mendapatkan dana untuk melakukan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

3. Dana yang sangat besar dari pemerintah tersebut diantaranya untuk memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang dicabut haknya melalui suatu pernyataan terlantar dari Menteri ( sekarang Kepala BPN ) sesuai ketentuan Pasal 15 ayat ( 2 ) PP No. 36/ 1998.

#### 1.4. Efektivitas Mengenai Masyarakatnya

Menurut **Soerjono Soekanto**, bahwa titik sentral masalah efektivitas hukum yang dikaitkan dengan keadaan masyarakat adalah kepatuhan warga masyarakat kepada hukum. <sup>149)</sup>

Menurut **HC. Kelman** sebagaimana dikutip oleh **Soerjono Soekanto**, bahwa masalah kepatuhan merupakan suatu derajat secara kualitatif dapat dibedakan dalam tiga proses, yaitu : <sup>150)</sup>

1. Compliance.
2. Identification.
3. Internalization

Compliance diartikan sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman

---

<sup>149)</sup> Lihat Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, Op. Cit., hal. 51.

<sup>150)</sup> Lihat Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Op. Cit., hal. 230.

yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan.<sup>151)</sup>

Identification terjadi apabila kepatuhan kepada kaedah hukum ada bukan karena nilai instrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaedah-kaedah hukum tersebut.<sup>152)</sup>

Internalization terjadi karena seseorang mematuhi kaedah-kaedah hukum oleh karena secara instrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan, yaitu isi kaedah tersebut sesuai dengan nilai-nilainya atau karena dia merubah nilai-nilai yang semula dianutnya.<sup>153)</sup>

Ketidakpatuhan pemilik tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau peruntukannya disebabkan keadaan dan kemampuan ekonomi dari pemilik tanah yang tidak memungkinkan untuk memanfaatkan tanahnya. Seharusnya jalan yang ditempuh adalah mengalihkan hak atas tanahnya kepada pihak lain agar dapat memanfaatkan tanah tersebut. Namun demikian narasumber pemilik tanah mengatakan sebagai berikut :<sup>154)</sup>

“ *Usaha perkebunan PT mengalami kemunduran, kemungkinan besar disebabkan hasil perkebunan jeruk tidak dapat menutup biaya operasional sehari-hari, sehingga cenderung merugi. Keadaan itu ditambah dengan krisis ekonomi dan moneter di awal tahun 1997, sehingga perusahaan mengalami masa-masa yang sangat berat. Kejadian ini membuat operasional PT*

<sup>151)</sup> Ibid.

<sup>152)</sup> Ibid.

<sup>153)</sup> Ibid., hal. 231.

<sup>154)</sup> Wawancara dengan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

*terhenti sampai sekarang, bahkan untuk melunasi pembayaran PBB tanah-tanah perkebunan tersebut tidak mampu. Memang pada awalnya sekitar tahun 1988 sampai dengan tahun 1990, hasil perkebunan jeruk kami berhasil, namun setelah itu tanaman jeruk tersebut tidak menghasilkan buah yang bagus dan hasil panen merosot tajam. Hal itu kemungkinan karena usaha membuat sarana pengairan tidak berhasil, jadi tanaman jeruk mengandalkan dari air hujan untuk pengairannya ". Karena itulah tanah-tanah perkebunan dibiarkan begitu saja karena tidak ada biaya untuk menanaminya kembali dengan tanaman komoditas lain, disamping itu tanahnya sendiri kurang subur dan pengairannya sulit. Jadi kalau mau memanfaatkan tanah tersebut untuk usaha perkebunan lagi butuh biaya yang sangat besar, sedangkan untuk membayar PBBnya saja tidak mampu. PT akhirnya mengizinkan tanah tersebut untuk sementara waktu dimanfaatkan oleh penduduk setempat, karena Pak Kadesnya sudah minta izin kepada saya. Izinnya cukup lisan saja, asalkan mereka memelihara tanah tersebut dengan baik. Memang ada keinginan untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain, tetapi harganya belum ada yang cocok dengan apa yang sudah saya keluarkan selama ini untuk usaha perkebunan itu ".*

Pernyataan pemilik tanah tersebut di atas menunjukkan paling tidak ada motif ekonomi untuk memanfaatkan atau tidak memanfaatkan tanahnya, sehingga mengenai hal tersebut perlu diberikan sanksi agar pemilik tanah mematuhi ketentuan hukum. Realisasinya adalah sanksi penerapan PP No. 36/ 1998 belum dapat dilaksanakan.

Kepatuhan pemilik tanah dalam penelitian ini masih didasarkan pada compliance, yaitu sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan.

## **2. Tindakan Aparat Kepada Pemilik Tanah yang Diduga Menelantarkan Tanah**

Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal melaksanakan hal-hal sebagai berikut terhadap pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanah :

1. Melaksanakan pendataan dan monitoring penggunaan tanah yang berada di wilayah kerja Kantor Pertanahan, termasuk juga melaksanakan pendataan terhadap tanah-tanah kosong dan rencana pemanfaatannya untuk ditanami dengan tanaman pangan. Kegiatan tersebut dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Semarang dan Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam PMA No. 3/ 1998.
2. Dalam rangka kegiatan pendataan dan monitoring penggunaan tanah tersebut, maka terhadap tanah-tanah yang diindikasikan atau diduga ditelantarkan, kepada para pemegang haknya dipanggil untuk diberikan teguran baik secara lisan maupun tertulis tentang sebab-sebab mereka tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau RTRW yang berlaku. Kepada pemegang haknya diberikan pengertian tentang sanksi penelantaran tanah secara sengaja menurut PP No. 36/ 1998 dan alternatif pendayagunaannya menurut PMA No. 3/ 1998. Pada prinsipnya sesuai Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998, yaitu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang hak atas

tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya dan kepada pemegang haknya tersebut dilaksanakan langkah-langkah yang preventif dan persuasif, sesuai PMA No. 3/1998 untuk menghindari sanksi PP No. 36/1998 yang berat.

3. Apabila pemegang haknya tersebut tidak memberikan respon yang positif dan tidak memberikan alasan yang berkaitan dengan keadaan dan kemampuan ekonomis pemegang hak dalam memanfaatkan tanah, maka terhadap tanah tersebut dilakukan pendataan untuk diusulkan menjadi tanah terlantar. Namun hal tersebut menunggu ketentuan selanjutnya dari Kantor Wilayah BPN dan BPN.

Realisasinya tindakan-tindakan tersebut susah untuk dilaksanakan karena keberaan dari pemilik tanah yang terakhir tidak dapat diketahui alamatnya, sehingga Kantor Pertanahan kesulitan untuk melakukan pembinaan maupun memberikan teguran kepada pemilik tanah tersebut.

### **3. Sebab-sebab Pemilik Tanah Menelantarkan Tanahnya**

Sebab-sebab pemilik tanah menelantar tanahnya adalah karena keadaan dan ketidakmampuan secara ekonomis dalam memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya. Hal itu dapat dijelaskan oleh narasumber pemilik tanah sebagai berikut : <sup>155)</sup>

---

<sup>155)</sup> Wawancara dengan B, pemilik tanah, Agustus 2003.

“ Usaha perkebunan PT mengalami kemunduran disebabkan hasil perkebunan jeruk tidak dapat menutup biaya operasional sehari-hari, sehingga cenderung merugi. Keadaan itu ditambah dengan krisis ekonomi dan moneter di awal tahun 1997, sehingga perusahaan mengalami masa-masa yang sangat berat. Kejadian ini membuat operasional PT terhenti sampai sekarang, bahkan untuk melunasi pembayaran PBB tanah-tanah perkebunan tersebut tidak mampu. Memang pada awalnya sekitar tahun 1988 sampai dengan tahun 1990, hasil perkebunan jeruk kami berhasil, namun setelah itu tanaman jeruk tersebut tidak menghasilkan buah yang bagus dan hasil panen merosot tajam. Hal itu kemungkinan karena usaha membuat sarana pengairan tidak berhasil, jadi tanaman jeruk mengandalkan dari air hujan untuk pengairannya. Karena itulah tanah-tanah perkebunan dibiarkan begitu saja karena tidak ada biaya untuk menanaminya kembali dengan tanaman komoditas lain, disamping itu tanahnya sendiri kurang subur dan pengairannya sulit. Jadi kalau mau memanfaatkan tanah tersebut untuk usaha perkebunan lagi butuh biaya yang sangat besar, sedangkan untuk membayar PBBnya saja tidak mampu. PT akhirnya mengizinkan tanah tersebut untuk sementara waktu dimanfaatkan oleh penduduk setempat, karena Pak Kadesnya sudah minta izin kepada saya. Izinnya cukup lisan saja, asalkan mereka memelihara tanah tersebut dengan baik. Memang ada keinginan untuk memindahkan hak atas tanahnya kepada pihak lain, tetapi harganya belum ada yang cocok dengan apa yang sudah saya keluarkan selama ini untuk usaha perkebunan itu “.

Pernyataan pemilik tanah tersebut di atas menunjukkan paling tidak ada motif ekonomi untuk memanfaatkan atau tidak memanfaatkan tanahnya, sehingga mengenai hal tersebut perlu diberikan sanksi agar pemilik tanah mematuhi ketentuan hukum. Realisasinya adalah sanksi penerapan PP No. 36/ 1998 belum dapat dilaksanakan.

Kepatuhan pemilik tanah dalam penelitian ini masih didasarkan pada compliance, yaitu sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman yang mungkin

dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar belum secara efektif dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal. Hal tersebut dapat dilihat pada parameter-parameter sebagai berikut :
  - 1.1 Segi peraturan hukumnya, peraturan hukumnya baru berlaku secara yuridis saja.
  - 1.2 Segi aparat pelaksananya, aparat pelaksana belum dapat melaksanakan peraturan hukumnya karena belum tersedia fasilitas seperti lembaga Satgas Identifikasi dan Panitia Penilai, disamping itu juga belum tersedia dana untuk melaksanakan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Selain itu, faktor keberadaan atau alamat pemilik tanah yang terakhir tidak dapat diketahui aparat Kantor Pertanahan, sehingga mempersulit untuk mengadakan pembinaan dan melaksanakan teguran mengenai pemanfaatan tanahnya. Juga disebabkan faktor kehati-hatian agar Kantor Pertanahan tidak digugat atau didemonstrasi oleh pemilik tanah.
  - 1.3 Segi Fasilitasnya, fasilitas seperti lembaga Satgas Identifikasi dan Panitia Penilai belum dibentuk pada Kantor Pertanahan

Kabupaten Tegal, disamping belum tersedia dana untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

1.4 Segi masyarakatnya, kepatuhan pemilik tanah dalam penelitian ini masih didasarkan pada compliance, yaitu sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan.

2. Tindakan aparat kepada pemilik tanah yang diduga menelantarkan tanah adalah sebagai berikut :

2.1 Melaksanakan pendataan dan monitoring penggunaan tanah yang berada di wilayah kerja Kantor Pertanahan, termasuk juga melaksanakan pendataan terhadap tanah-tanah kosong dan rencana pemanfaatannya untuk ditanami dengan tanaman pangan. Kegiatan tersebut dilaporkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di Semarang dan Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam PMA No. 3/ 1998.

2.2 Dalam rangka kegiatan pendataan dan monitoring penggunaan tanah tersebut, maka terhadap tanah-tanah yang diindikasikan atau diduga ditelantarkan, kepada para pemegang haknya

dipanggil untuk diberikan teguran baik secara lisan maupun tertulis tentang sebab-sebab mereka tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau RTRW yang berlaku. Kepada pemegang haknya diberikan pengertian tentang sanksi penelantaran tanah secara sengaja menurut PP No. 36/ 1998 dan alternatif pendaayagunaannya menurut PMA No. 3/ 1998. Pada prinsipnya sesuai Penjelasan Umum PP No. 36/ 1998, yaitu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya dan kepada pemegang haknya tersebut dilaksanakan langkah-langkah yang preventif dan persuasif, sesuai PMA No. 3/ 1998 untuk menghindari sanksi PP No. 36/ 1998 yang berat.

2.3 Apabila pemegang haknya tersebut tidak memberikan respon yang positif dan tidak memberikan alasan yang berkaitan dengan keadaan dan kemampuan ekonomis pemegang hak dalam memanfaatkan tanah, maka terhadap tanah tersebut dilakukan pendataan untuk nantinya akan diproses menjadi tanah terlantar.

Realisasinya tindakan-tindakan tersebut susah untuk dilaksanakan karena keberaan dari pemilik tanah yang terakhir tidak dapat diketahui alamatnya, sehingga Kantor Pertanahan kesulitan untuk

melakukan pembinaan maupun memberikan teguran kepada pemilik tanah tersebut.

3. Ketidakpatuhan pemilik tanah untuk memanfaatkan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau peruntukannya disebabkan keadaan dan kemampuan ekonomi dari pemilik tanah, yaitu kemunduran usaha di bidang perkebunan dan karena krisis ekonomi. Kepatuhan pemilik tanah dalam penelitian ini masih didasarkan pada *compliance*, yaitu sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman yang mungkin dijatuhkan. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan pada tujuan kaedah hukum yang bersangkutan.

#### **B. Saran**

1. Pelaksanaan peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar membutuhkan dukungan dari pihak-pihak antara lain pemerintah daerah melalui dinas atau instansi terkait, pemerintah di tingkat kecamatan dan desa serta masyarakat ( terutama pemilik tanah ) agar efektif dilaksanakan.
2. Usaha yang terbaik adalah menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya sesuai sifat dan tujuan haknya. Hal itu dapat dilaksanakan melalui mengoptimalkan pelaksanaan sosialisasi peraturan hukum mengenai penanggulangan tanah terlantar.

3. PP No. 36/ 1998 harus dapat dilaksanakan mengingat peranan sanksi yang tegas agar pemilik tanah mematuhi, namun perlu disederhanakan prosedurnya serta untuk mengatasi pemilik tanah yang tidak diketahui keberadaanya ( memperluas informasi dalam pemberian sanksi agar tidak ada alasan dari pemilik tanah untuk tidak mengetahui adanya sanksi tersebut ), peringatan I, II dan III perlu diumumkan dalam surat kabar harian yang cakupannya secara nasional. Begitu pula pada saat memberikan kesempatan kepada pemilik tanah untuk mengalihkan tanahnya melalui pelelangan umum, juga perlu diumumkan dalam surat kabar yang mempunyai cakupan secara nasional.
4. Pelaksanaan PMA No. 3/ 1998 perlu diatur mengenai perlindungan hukum antara pemilik tanah dengan pihak ketiga yang memanfaatkan tanah. Perjanjiannya sebaiknya dalam bentuk tertulis yang diketahui oleh kepala desa setempat . Ketentuan tersebut juga untuk menghindari ketentuan hukum mengenai larangan penggunaan tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya.
5. Mengingat saran nomor 3 dan 4, maka diusulkan agar PP No. 36/ 1998 perlu direvisi, karena disamping alasan sebagaimana tersebut pada nomor 3 dan 4 di atas, juga dalam praktiknya PP No. 36/ 1998 tersebut hanya cocok untuk diterapkan pada kasus penguasaan tanah oleh

perusahaan pembangunan perumahan ( developer ), bukan untuk usaha perkebunan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku :

- BPS Mantri Statistik, *Kecamatan Bojong dalam Angka 1993*, BPS Mantri Statistik.
- Bappeda Kab. Tegal dan BPS Kab. Tegal, *Kabupaten Tegal dalam Angka 2001*, Bappeda Kab. Tegal dan BPS Kab. Tegal.
- \_\_\_\_\_, *Kabupaten Tegal dalam Angka 2000*, Bappeda Kab. Tegal dan BPS Kab. Tegal.
- Daldjoeni, N., *Geografi Kota dan Desa*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1998.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia*, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Haar Bzn, Ter, *Terjemahan oleh Soebakti Poesponoto, Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Minichiello, Victor, Aroni, Rosalie, Timewell, Eric dan Alexander, Loris, *In-Depth Interviewing, Principles, Technique, Analysis*, Edisi Kedua, Longman.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1990.
- Rasjidi, Lili dan Sidharta, B. Arief, *Filsafat Hukum ( Eds. ), Mazhab dan Refleksinya*, Cetakan Kedua, CV. Remadja Karya, Bandung, 1994.
- Rahardjo, Satjipto ( Ed. ), *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.

Salim, Agus ( Ed. ), Teori dan Paradigma Penelitian Sosial, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.

Soekanto, Soerjono dan B. Taneko, Soleman, Hukum Adat Indonesia, Cetakan Kempat, PT. Raja Grafindo Persada, 2001.

Sunggono, Bambang, Metodologi Penelitian Hukum, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.

Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1996.

Soehino, Ilmu Negara, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1993.

Soemitro, Ronny Hanintjo, Metodologi Penelitian dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Soetiknjo, Iman, Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.

\_\_\_\_\_ dan Mamudji, Sri, Penelitian Hukum Normatif, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.

\_\_\_\_\_, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.

Soepomo, Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

\_\_\_\_\_, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, Edisi Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.

\_\_\_\_\_, Kegunaan Sosiologi Bagi Kalangan Hukum, Alumni, Bandung, 1979.

Tim Penyusun Kamus Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan I, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

#### **B. Majalah dan Makalah Seminar:**

Harsono, Boedi, Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Menggagas Ulang

Penyempurnaan UUPA Sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam “ diselenggarakan oleh Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM dengan Badan Pertanahan Nasional di Yogyakarta, 21 September 2001.

Sugangga, IGN., Kebijakan Pemerintah Kabupaten dalam Hukum Pertanahan Adat di Wilayah Pantai Utara Jawa Tengah ( Studi Kasus Penentuan Hak Tanah Timbul ), dalam Masalah-Masalah Hukum, Majalah Ilmiah FH-UNDIP, Vol. XXXI, Nomer 2, April-Juni, 2002.

### **C. Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 ).

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ( Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3745 ).

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.

Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 500-1953 Tanggal 22 Juni 1998 Tentang Penjelasan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998 Tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan.