

**PEMBERDAYAAN HUKUM AGRARIA DALAM
PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH
OLEH INVESTOR DI BIDANG
INDUSTRI PARIWISATA
(Suatu Kajian Terhadap Masalah Penelantaran Tanah
Oleh Investor di Kawasan Industri Pariwisata
Kabupaten Lombok Barat)**



TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

OLEH :

A R B A, SH.

NIM. B4A. 000.009

Bidang Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi

DOSEN PEMBIMBING :

PROF. Dr. Hj. ESMI WARASSIH P., SH., MS.

**MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

ii

**PEMBERDAYAAN HUKUM AGRARIA DALAM
PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH
OLEH INVESTOR DI BIDANG
INDUSTRI PARIWISATA
(Suatu Kajian Terhadap Masalah Penelantaran Tanah
Oleh Investor di Kawasan Industri Pariwisata
Kabupaten Lombok Barat)**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing,



PROF. Dr. Hj. ESMI WARASSIH P., SH., MS.
NIP. 130.529.435

Penyusun,



A R B A, SH.
NIM. B4A. 000009

Mengetahui :

**Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang,**



PROF. Dr. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH.
NIP. 130 350 519

MOTTO :

"Tekun, tabah dan jujur, beriman dan bertaqwa"

"Hidup adalah perjuangan, berkorban demi kemajuan dan keberhasilan"

"Berusaha, berdoa' dan bertawakal kepada Allah SWT agar perjuangan membawa rahmat dan nikmat, baik untuk diri sendiri, masyarakat, bangsa dan negara"

PERSEMBAHAN :

TESIS INI KUPERSEMBAHKAN KEPADA :

1. ISTRI TERCINTA : SITI AMINAH, Sm.Hk.

2. ANAK-ANAK TERCINTA : MUAMAR HALIM

FATHUR RAHMAN

NURJANAH KHAERIAH

FAUZI RAHMAN

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur dipanjatkan kekhadirat Allah SWT, karena dengan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya jualah sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan baik.

Selama dalam melaksanakan rangkaian kegiatan penulisan tesis ini, tentunya penulis menemui hambatan-hambatan, namun atas bantuan dan bimbingan dari semua pihak, maka semua hambatan tersebut dapat dilalui dengan baik. Untuk itu melalui tulisan ini, penulisan menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro Semarang beserta sivitas akademiknya.
2. Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang beserta stafnya.
3. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang beserta stafnya.
4. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS., yang telah banyak memberikan bimbingan, sumbangan pikiran dan pendapat, mulai dari perancangan judul hingga selesai penulisan tesis ini.
5. Para dosen dan karyawan Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.
6. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang beserta staf Perpustakaannya.

7. Rektor Universitas Mataram dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram yang telah memberikan dukungan moril dan materiil demi kelancaran proses penyelesaian studi.
8. Gubernur Propinsi Nusa Tenggara Barat yang telah memberikan bantuan dana penelitian dan telah memberikan ijin penelitian melalui Ketua Bappeda untuk melakukan penelitian di wilayahnya.
9. Direktur PT. New Mont Nusa Tenggara yang telah memberikan bantuan dana penelitian.
10. Istri dan anak-anak yang tercinta beserta keluarga yang telah memberikan dukungan moril dan materiil demi kelangsungan proses studi hingga selesai.
11. Rekan-rekan seperjuangan dan semua pihak yang telah memberikan dukungan moril yang tidak dapat disebut satu persatu dalam tulisan ini.

Semoga amal bakti dan kebaikannya dapat diterima oleh Allah SWT sebagai suatu amal ibadah, amiin.

PENYUSUN

ABSTRAK

Hukum Agraria mengatur hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah serta akibat-akibat hukum jika hak atas tanah tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Akan tetapi hukum Agraria selama ini tidak berdaya dan tidak diberdayakan terhadap penelantaran tanah oleh pemegang haknya, akibatnya terjadi penelantaran tanah secara besar-besaran. Tesis ini membahas tentang *"Pemberdayaan Hukum Agraria dalam Penguasaan dan Pemilikan Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata (suatu kajian terhadap penelantaran tanah oleh investor di kawasan industri pariwisata Lombok Barat)"*, dengan tujuan untuk mengkaji dan memaparkan makna dibalik penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata dan faktor-faktor penyebabnya; faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah; dan upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan hukum Agraria.

Pemberdayaan (*empowerment*) hukum Agraria adalah suatu perbuatan atau aktivitas yang menjadikan hukum Agraria mampu untuk memiliki kekuatan atau berdaya dalam menghadapi suatu peristiwa atau perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah. Sedangkan penguasaan dan pemilikan tanah adalah suatu perbuatan menguasai atau mengusahakan dan memiliki tanah, baik atas dasar alas hak maupun tidak.

Penulisan Tesis ini bersifat deskriptif analitis atas dasar hasil penelitian dengan metode pendekatan *doktrinal* dan *non doktrinal*. Sumber data adalah data kepustakaan dan data lapangan, berupa data primer dan data sekunder. Data dianalisa dengan metode kualitatif dengan teknik induktif, dengan langkah-langkah yang bersifat umum yakni reduksi data, display data, mengambil kesimpulan dan verifikasi.

Penelantaran tanah adalah suatu perilaku pemegang hak atas tanah yang tidak mengerjakan tanahnya sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Penelantaran tanah merupakan suatu perilaku menyimpang dari investor di bidang industri pariwisata yang bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku. Penelantaran tanah terjadi disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Sedangkan faktor-faktor penyebab ketidakberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegang hak adalah disebabkan dua faktor utama pula, yaitu faktor yuridis dan faktor non yuridis. Untuk memberdayakan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah, maka pemerintah membentuk aturan hukum baru yang mengatur dan memberikan sanksi secara tegas terhadap penelantaran tanah, sosialisasi aturan hukumnya, pembinaan mental aparat pelaksana, dan penegakan hukum Agraria.

Badan Pertanahan Nasional hendaknya benar-benar konsekwen dengan ketentuan aturan hukum yang berlaku agar hukum Agraria dapat diberdayakan terhadap perilaku penelantaran tanah oleh pemegang hak dapat diatasi, sehingga tanah dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Kata kunci : Pemberdayaan dan Penelantaran.

ABSTRACT

Agrarian law arranges the rights and the obligations of the land right's owners and also its functions and purposes. Agrarian law so far, however, is powerless and is not made useful against the land owners who abandoned their lands and caused a large scale of land abandonment. This thesis discussed about, *"The Empowerment of Agrarian Law within Investors' land ownership and authority in Tourism sector (a study of land abandonment by investors in tourism sector of West Lombok)"*, and aimed at studying and describing the meaning of land abandonment by the investors in tourism sector and its causal factors; the factors that influence the empowerment of Agrarian law against land abandonment; and the government's efforts to empower the Agrarian law.

The empowerment of Agrarian law is an activity to enable Agrarian law to have power against any law behaviours concerning land matters. Whereas land ownership and authority is a behaviour to authorize and possess the land, whether it is based on the legal right or it is not.

This thesis is a descriptive analysis, and using doctrinal and non doctrinal method. The data were taken from the library and field data source, in the form of primary and secondary data. The data were analysed using qualitative method through inductive technique with general steps; i.e data reduction and display, summary taking and verification.

Land abandonment is the of the behaviour land right's owners who do not make use of their land as its functions and purposes. It is an incompatible act of the investors against the legal law. The land abandonment happens due to two main factors, i.e the internal and external factors. On the other hand, the Agrarian law is powerless against the land abandonment as the result of the juridical and non-juridical factors. Therefore, to empower the Agrarian law against the land abandonment, the government made the new legal rules which arrange and also give firm sanctions to those who abandon the land. The government will also socialize those new rules, hold character building for the implementer officer and strengthen the implementation of Agrarian law.

The National Land Agency should be really consistent in keeping the new legal rules, so Agrarian law can empower that they will be able to overcome any land abandonment's behaviour, hence the land can function as it should be.

Key words : empowerment and abandonment.

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK/ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kerangka Teoritik	12
F. Metode Penelitian	31
G. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan	41
 BAB II KONSEP PEMIKIRAN TENTANG HUKUM DAN MASYARAKAT DALAM HUBUNGAN DENGAN PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH	 47
A. Konsep Pemikiran tentang Fungsi Hukum dalam Masyarakat	47
1. Fungsi hukum dalam masyarakat	47
2. Upaya merubah perilaku masyarakat yang menguasai dan memiliki tanah melalui pemberdayaan hukum	74
2.1. Langkah-langkah pemberdayaan hukum	75
2.2. Faktor-faktor pendorong perubahan sikap masyarakat sesuai dengan aturan hukum	76
2.3. Batas-batas kemampuan hukum dalam merubah perilaku masyarakat	77
2.4. Komunikasi hukum dan kesadaran hukum	79
B. Konsep Pemikiran tentang Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah	82
1. Hak-hak penguasaan dan pemilikan hak atas tanah dalam hukum Agraria nasional	82
1.1. Pengertian hak penguasaan atas tanah	82
1.2. Macam-macam hak penguasaan atas tanah	94
2. Prinsip-prinsip umum penguasaan dan pemilikan hak atas tanah	109
2.1. Prinsip fungsi sosial	109
2.2. Kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah secara aktif, memelihara dan menjaga kesuburannya	116

3. Tanah terlantar, penertiban dan pendayagunaannya menurut hukum Agraria nasional	121
3.1. Pengaturan penelantaran tanah dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya serta akibat-akibat hukumnya	121
3.2. Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar	126
BAB III GAMBARAN UMUM KONDISI KAWASAN INDUSTRI PARIWISATA DAN PENGEMBANGANNYA DI KABUPATEN LOMBOK BARAT	138
A. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat di Kawasan Industri Pariwisata	138
B. Kebijakan Pengembangan Industri Pariwisata	148
C. Keadaan Investasi di Bidang Industri Pariwisata	155
D. Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Investor di Bidang Industri Pariwisata	159
E. Penelantaran Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata	163
BAB IV PEMBERDAYAAN HUKUM AGRARIA TERHADAP PENELANTARAN TANAH DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA DI KABUPATEN LOMBOK BARAT	173
A. Makna Sosial Hukum dan Faktor Penyebab Penelantaran Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata	173
1. Makna sosial hukum dari penelantaran tanah oleh investor	173
2. Faktor-faktor penyebab penelantaran tanah oleh investor	183
B. Pemberdayaan Hukum Agraria dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya	194
1. Pemberdayaan hukum Agraria dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar	194
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah	197
C. Upaya Pemerintah untuk Memberdayakan Hukum Agraria Sehubungan dengan Penelantaran Tanah oleh Investor	211
BAB V PENUTUP	219
A. Simpulan	219
B. Saran-saran	221
DAFTAR PUSTAKA	223
LAMPIRAN-LAMPIRAN	223

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Keadaan pemberian ijin lokasi dan pemberian hak atas tanah kepada investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat	158
Tabel 2	Sarana-sarana akomodasi yang dibangun dikawasan industri pariwisata Kabupaten Lombok Barat sebagai realisasi kegiatan usaha investor	160
Tabel 3	Realisasi pemberian hak atas tanah kepada investor dan pemanfaatannya di kawasan industri pariwisata Kabupaten Lombok Barat	163
Tabel 4	Data rinci para investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat yang belum memanfaatkan hak atas tanahnya sampai tahun 2002	166

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tanah dalam kehidupan manusia memegang peranan yang sangat penting. Tak seorangpun manusia di dunia ini yang tidak memerlukan tanah untuk mengembangkan hidup dan keturunannya. Apalagi bagi bangsa Indonesia yang sebagian besar penduduknya bergantung pada tanah, terutama sekali bagi petani. Tanah bagi manusia merupakan harta benda yang bersifat permanen dan merupakan tabungan yang terbaik untuk pengembangan hidup dan ekonomi pada masa-masa mendatang, terutama untuk bekal bagi anak-cucu dan keturunan selanjutnya. Secara magis religius, di atas tanah merupakan tempat kita melaksanakan ibadah, mengembangkan keturunan dan di tanahlah tempat manusia dikembalikan bila maut sudah merenggut nyawanya.

Lebih jauh lagi, umat Islam Indonesia maupun di dunia memandang bahwa tanah sebagai sumber asal manusia dibuatkan oleh Allah SWT. Hal ini dapat dilihat pada Al-Qur'an surat Al Baqarah ayat 22 tentang penciptaan bumi dan langit oleh Allah SWT untuk manusia dan manusia akan kembali ke tanah, AS-Sajdah ayat 7 dan 10, bahwa Allah SWT. tentang penciptaan awal manusia dari tanah dan pada suatu saat manusia akan dikembalikan ke dalam tanah.¹

¹. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 1989, Departemen Agama RI.

Releigh Barlowe mengibaratkan tanah sebagai sepotong intan (batu permata) yang mempunyai banyak sisi, ada kalanya tanah sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik dan modal. Di samping itu ada juga yang memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan (sang pencipta), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah sebagai tabungan.²

S. Budhisantoso³ memandang tanah dengan menekankan pada keberadaan manusia di atas tanah (lingkungan), berpendapat bahwa manusia sebagai makhluk territorial dalam arti manusia tidak dapat hidup terlepas dari wilayah tempat bermukim. Sebagai makhluk sosial dan juga makhluk wilayah, manusia ditakdirkan tidak dapat hidup sendiri, bahkan mempunyai naluri atau dorongan untuk hidup berkelompok, dan selalu berhubungan satu sama lainnya di atas sebidang tanah dan tidak dapat hidup terpisahkan dari tanah, dan dapat dipastikan bahwa setiap kegiatan manusia mulai sejak lahir sampai meninggal membutuhkan tanah.

Pentingnya keberadaan tanah bagi manusia akan membentuk hubungan yang sangat erat antara manusia dengan tanah. Terbentuknya hubungan manusia dengan tanah akan memberi warna tersendiri bagi kehidupan manusia dalam masyarakat, bahkan hubungan antara manusia dalam suatu negara.

². Releigh Barlowe, 1978 hal. 10 dalam Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekekabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*, Desertasi pada Program Pascasarjana UI, hal. 1.

³. S. Budhisantoso, 1994, hal. 1, dalam Hermayulis, Ibid. hal 1.

Selain manusia, badan hukum pun dalam melakukan kegiatan usahanya memerlukan tanah untuk sarana utamanya, tanpa tanah badan hukum tidak akan bisa melaksanakan kegiatan usahanya. Oleh karena itu setiap manusia maupun badan hukum berusaha untuk memilik dan menguasai tanah dengan seluas-luasnya untuk keperluan kebutuhannya, terutama bagi para petani. Dengan demikian sebagian besar dari tanah-tanah yang ada dipermukaan bumi yang datar ini sudah dikuasai oleh manusia maupun badan-badan hukum tersebut.

Di lain pihak guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dalam upaya pemerintah meningkatkan pendapatan dan devisa negara dalam rangka memajukan kesejahteraan umum menuju masyarakat yang adil dan makmur, maka diperlukan tanah sebagai sarana utamanya. Salah satu kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah yang dominan diperankan oleh pihak swasta adalah bidang industri pariwisata. Pembangunan di bidang industri pariwisata ini tidak bisa terlaksana apabila tidak dukung oleh penyediaan tanah sebagai sarana utamanya. Kegiatan pembangunan industri pariwisata ini dilaksanakan baik oleh perorangan maupun badan hukum yang bertindak selaku investor yang ditunjuk dan diberikan ijin oleh pemerintah.

Untuk itu, maka terdapat dua kepentingan yang saling berhadapan dan sama-sama membutuhkan tanah, yaitu di satu pihak kepentingan individu atau badan hukum pemegang hak dan masyarakat petani pemilik tanah untuk kelanjutan hidupnya sehari-hari, dan di lain pihak kepentingan pemerintah

demikian pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat banyak, termasuk salah satunya adalah kepentingan pembangunan sarana industri pariwisata yang dilaksanakan oleh seseorang, sekelompok orang atau badan hukum tertentu, namun demikian antara dua kepentingan ini tidak boleh saling dirugikan.

Pelaksanaan pembangunan sarana industri pariwisata oleh para investor harus menghargai kepentingan pemegang hak dan kepentingan pribadi individu petani pemilik tanah agar tetap terjamin kelanjutan hidupnya. Untuk itu setiap pengadaan tanah untuk pembangunan industri pariwisata oleh investor, kepada bekas pemilik tanah diberikan ganti rugi atau harga tanah yang layak sesuai dengan harga umum setempat.

Guna pembangunan industri pariwisata di Nusa Tenggara Barat pada umumnya, dan di Kabupaten Lombok Barat pada khususnya, Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat sudah mengeluarkan berbagai Peraturan Daerah, yang dimulai dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Nusa Tenggara Barat No. 113/1984 tentang Penunjukan Lokasi dan Pengaturan Penggunaan Tanah untuk Pengembangan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat; disusul Surat Keputusan Gubernur No. 20/1989 tentang Pedoman Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah Nusa Tenggara Barat. Selanjutnya keluar Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat No. 9/1989 tentang Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah Nusa Tenggara Barat yang terdiri dari 9 kawasan pariwisata di Lombok, dan 3 diantaranya berada di Kabupaten Lombok Barat, yaitu: Kawasan Pariwisata Sire, Gili Air, Senggigi dan sekitarnya, kawasan pariwisata Suranadi dan sekitarnya, dan kawasan

pariwisata Gili Gede dan sekitarnya. Perda tersebut di atur lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah No. 2 Tahun 1989 tentang Penetapan 15 Kawasan Pariwisata di NTB, dan selanjutnya keluar pula Perda No. 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Wisata. Atas dasar Perda-perda dan Surat Keputusan Gubernur tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Lombok Barat mengeluarkan Surat Keputusan tentang Penetapan Obyek Wisata di Kabupaten Lombok Barat yang terdiri dari 21 Obyek wisata, yaitu : Pantai Senggigi dan sekitarnya, Batu Bolong, Pantai Mangsit, Hutan Wisata Pusuk, Gili terawangan, Gili Meno dan Gili Air, (TRAMENA), Pure Lingsar, Narmada, Suranadi, Desa Banyumulek, Pantai Sire, Pure Agung Gunungsari, Air Terjun Toreon, Air Terjun Singan Gila, Bongko-Bongko, Karang Bayan, Dusun Tradisional Segenter, Gunung Pengsong, Mesjid Kono Bayan Bleq, dan Aik Nyet. Obyek-obyek wisata tersebut sudah dikembangkan menjadi tempat tujuan wisata.

Di lokasi-lokasi obyek wisata tersebut, oleh pemerintah telah memberikan izin kepada para investor, baik secara perorangan, kelompok atau badan hukum, baik investor dalam negeri maupun investor asing dengan jalan kerjasama. Tanah-tanah di lokasi industri pariwisata dan sekitarnya itu sekarang sudah dikuasi dan dimiliki oleh para investor pengembang industri pariwisata dengan jalan membebaskan terlebih dahulu hak atas tanah perorangan yang ada di atasnya kemudian diajukan kembali permohonan hak baru sesuai dengan tata ruang, izin lokasi dan izin penggunaannya.

Tanah-tanah di lokasi kawasan industri pariwisata tersebut, berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa sekitar $\pm 59,46\%$ masih belum dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau tujuan dan manfaatnya (belum dibangun sarana dan prasarana industri pariwisata), dalam arti tanah tersebut masih dilerantarkan. Tanah-tanah tersebut sudah dibebaskan dan sudah diberikan hak baru kepada para investor sesuai dengan peruntukkan tanah tersebut, tetapi kenyataannya sudah lebih dari 3 tahun dibiarkan begitu saja (dilerantarkan). Hal ini disebabkan karena krisis ekonomi dan moneter yang menimpa negara, tidak ditegakkannya aturan hukum dengan baik, kondisi sosial politik dan keamanan yang belum kondusif.

Penelantaran tanah adalah merupakan perbuatan yang bertentangan dengan fungsi dan peranan tanah itu baik bagi manusia maupun bagi badan hukum atau perusahaan. Perbuatan penelantaran tanah merupakan perbuatan yang merugikan orang perorangan maupun badan-badan usaha yang membutuhkan tanah untuk kegiatan usahanya. Bahkan lebih jauh lagi bahwa penelantaran tanah akan mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan pembangunan ekonomi bangsa dalam rangka menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Perbuatan penelantaran tanah pada hakekatnya adalah suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dapat dilihat dalam Konsiderans "Menimbang", pasal 1 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) Lembaran Negara Republik Indonesia 1960-104, Tambahan

Lembaran Negara Nomor 2043, yang berbunyi : “Di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”.

Selanjutnya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dinyatakan bahwa : “sumber daya agraria/sumber sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur”⁴.

Sehubungan dengan penelantaran tanah tersebut, UUPA telah mengatur dan menentukan di dalam beberapa pasal, yaitu : pasal 6 menentukan bahwa semua hak atas tanah berfungsi sosial, pasal 10 mewajibkan kepada setiap pemegang hak atas tanah untuk mengerjakan tanahnya secara intensif, pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanahnya, menjaga kesuburan dan kelestarian tanahnya. Selanjutnya dalam pasal 27 huruf a angka 3, pasal 34 huruf e, dan

⁴ Boedi Harsono, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam hubungan dengan TAP MPR RI/MPR/2001)*, Universitas Trisakti, Jakarta, hal. 1

pasal 40 huruf e menentukan bahwa hak milik, hak guna bangunan dan hak guna usaha hapus dan jatuh ke tangan negara apabila diterlantarkan. Akan tetapi, dalam UUPA itu sendiri tidak menentukan batas waktu berapa tahun tanah itu diterlantarkan oleh pemegang haknya sehingga hak atas tanah itu dinyatakan terlantar dan hak pemegangnya hapus. Oleh karena itu ketentuan yang tertuang dalam UUPA tersebut tidak bisa dilaksanakan atau diberdayakan dengan baik oleh aparat pemerintah (Badan Pertanahan Nasional/Agraria) dan akibatnya semakin lama semakin banyak tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya.

Mengingat semakin banyaknya tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya, dalam arti belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau Rencana Tata Ruang Wilayah, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Kemudian Peraturan Pemerintah ini ditindak lanjuti dengan dibuatnya oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Peraturan No. 3 tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan. Kedua peraturan yang belakangan inipun tidak mengatur pula batas waktu sampai kapan hak atas tanah yang diterlantarkan itu hapus hak pemegangnya. Akibatnya ketentuan Undang-Undang dan peraturan-peraturan pemerintah inipun *tidak dapat diberdayakan sebagaimana mestinya* oleh aparat pemerintah yang berwenang, dalam hal ini Menteri Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional beserta jajarannya.

Tanah-tanah di lokasi industri pariwisata masih tetap dibiarkan dilerantarkan oleh para investor yang menguasai dan memiliki tanah tersebut. Petani yang membutuhkan tanah hanya sebagai penonton saja dan tidak berani berbuat apa-apa kecuali hanya mengisap jempol. Kenyataan-kenyataan yang demikian inilah yang menjadi alasan bagi peneliti untuk meneliti lebih jauh dan mendalam guna menemukan faktor-faktor penyebabnya.

B. PERUMUSAN MASALAH

Salah satu permasalahan pertanahan yang perlu mendapat perhatian sekarang ini adalah masalah penelantaran tanah oleh seseorang, instansi dan/atau badan hukum tertentu yang mengakibatkan tanah tersebut tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Akibat penelantaran tanah ini akan dapat menghambat jalannya pembangunan disebabkan persediaan tanah baik di kota maupun di pedesaan semakin lama semakin terbatas. Di kota-kota adanya tanah-tanah terlantar akan mengakibatkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh yang akan mengurangi estetika dan efisiensi penggunaan tanah serta dapat menyebabkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki. Sedangkan di daerah pedesaan yang mengandalkan produksi dari tanah pertanian, penelantaran tanah akan mengakibatkan menurunnya produksi pertanian dan sekaligus merugikan petani. Di samping itu keberadaan tanah-tanah terlantar akan mengakibatkan peran dan fungsi tanah yang berfungsi sosial tidak efektif.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) telah mengatur dan mengancam dengan sanksi

hapusnya hak bagi yang menelantarkan tanah, demikian pula Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar juga mengatur tentang sanksi hukum penghapusan hak bagi yang tidak mempergunakan tanahnya sesuai dengan fungsi dan tujuannya, namun dalam kenyataannya aturan hukum tersebut tidak berdaya. Ketidak berdayanya hukum Agraria tersebut mengakibatkan semakin banyaknya investor atau orang-orang kaya yang menguasai dan memiliki tanah-tanah diterlantarkan. Akibatnya sekarang semakin banyak tanah-tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh seseorang, instansi, dan/atau badan hukum tertentu, terutama di lokasi kawasan industri pariwisata yang diterlantarkan.

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mengapa para investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat menelantarkan tanah ?
- b. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata ?
- c. Upaya-upaya apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memberdayakan hukum Agraria sehubungan dengan penelantaran tanah oleh para investor di bidang pariwisata ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengungkapkan dan mengkaji guna memaparkan makna sosial hukum dan faktor-faktor penyebab investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat sekarang cenderung menelantarkan tanahnya.
2. Mengungkapkan dan mengkaji guna memaparkan faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata
3. Mengungkapkan dan mengkaji guna memaparkan tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan hukum Agraria (UUPA dan peraturan pelaksanaannya) sehubungan dengan penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata.

D. MANFAAT PENELITIAN

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

1. Bagi akademis, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan sumber informasi ilmiah guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam tentang fenomena penelantaran tanah oleh para investor di bidang industri pariwisata dan faktor-faktor penyebab ketidakberdayaan hukum Agraria dalam mentertibkan dan mendayagunakan tanah-tanah terlantar.
2. Bagi aparat pemerintah, dengan hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya guna mengatasi fenomena penelantaran tanah dan upaya pemberdayaan hukum dalam

mentertibkan dan mendayagunakan tanah terlantar, serta upaya mencari solusi yang terbaik untuk mengatasi fenomena tersebut.

3. Bagi pihak investor, dapat dijadikan masukan agar para investor yang menelantarkan tanah tersebut berupaya sesegera mungkin mencari solusi yang terbaik agar tanah-tanah haknya itu dapat didayagunakan sehingga dapat bermanfaat baik bagi pihak investor maupun bagi pihak masyarakat setempat.

E. KERANGKA TEORITIK

Manusia dalam kehidupannya sehari-hari tidak hanya ingin memenuhi kebutuhan material dan kebutuhan biologisnya saja, akan tetapi juga kebutuhan akan keamanan dan ketertiban dalam hidup bermasyarakat. Sebab dengan keamanan dan ketertiban hidup, maka kebutuhan akan material dan biologis akan terpenuhi dengan baik. Untuk itu, maka hukum merupakan satu-satunya alat untuk dijadikan sebagai sarana pengendali kehidupan masyarakat tersebut. Di samping itu dalam kehidupan masyarakat menginginkan hukum itu dapat memberikan jaminan kepastian hukum dalam berhubungan satu dengan lainnya.

Hukum dalam kehidupan masyarakat diartikan dengan berbagai macam sesuai dengan sudut pandang masyarakat tersebut. Demikian pula arti hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Mereka mengartikan hukum itu sesuai dengan sudut pandangnya masing-masing, sehingga sampai sekarang tidak ada satu pengertian hukum yang bisa diterima dan disepakati

oleh semua pihak karena masing-masing mempunyai perspektif yang berbeda-beda.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan ada beberapa pengertian hukum yang diberikan oleh masyarakat yaitu :⁵

1. Hukum sebagai ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang tersusun secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran.
2. Hukum sebagai disiplin, yakni suatu sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi.
3. Hukum sebagai kaidah, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau prikelakuan yang pantas atau diharapkan.
4. Hukum sebagai tata hukum, yakni struktur dan proses perangkat kaidah-kaidah hukum yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis.
5. Hukum sebagai petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*"law-enforcement officer"*).
6. Hukum sebagai keputusan penguasa, yakni hasil proses deskresi.
7. Hukum sebagai proses pemerintahan, yaitu proses hubungan timbal balik antara unsur pokok dari sistem kenegaraan.

Walaupun hukum diartikan bermacam-macam, paling tidak dalam mempelajari hukum ada 3 konsep hukum yang dapat digunakan yaitu :⁶

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

Berbedanya cara pandang mengenai hukum berimplikasi pada metode yang akan digunakan dalam melakukan penelitian hukum. Apabila hukum dilihat sebagai perwujudan nilai-nilai tertentu, maka metode yang digunakan

⁵. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1982, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung, Alumni, hal. 12.

⁶. Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Masalah Sosiologi Hukum*, Bandung, Sinar Baru, hal.

bersifat idealis. Metode ini selalu berusaha menguji hukum yang harus mewujudkan nilai-nilai tertentu. Apabila hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka perhatian akan terpusat pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom yang bisa dibicarakan sebagai subyek tersendiri terlepas dari kaitan-kaitannya dari hal-hal di luar peraturan tersebut. Cara pandang ini akan menggunakan metode *normatif analitis*. Apabila hukum dipahami sebagai alat untuk mengatur masyarakat, maka metode yang digunakan adalah *sosiologis*. Metode ini akan mengaitkan hukum kepada usaha-usaha untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat. Oleh karena itu metode ini memusatkan perhatiannya pada pengamatannya mengenai efektivitas dari hukum. Oleh karena itu untuk memperoleh pemahaman secara lengkap mengenai hukum, maka harus dilihat baik dari sisi normatif (*law in book*) maupun sisi sosiologis (*law in action*).⁷

Pada masyarakat yang sedang membangun seperti Indonesia, perubahan di bidang hukum akan berpengaruh terhadap bidang-bidang kehidupan lainnya, begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, fungsi hukum di satu pihak dapatlah dipergunakan sebagai sarana untuk mengubah masyarakat agar menjadi lebih baik, dan di lain pihak untuk mempertahankan susunan masyarakat yang telah ada serta mengesahkan perubahan-perubahan yang telah terjadi di masa lalu.⁸

⁷. Satjipto Rahardjo, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditiya Bakti, hal. 5-6

⁸. Supriyadi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, (Penyunting), *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hal. 75.

Pada masyarakat yang sedang dalam peralihan seperti Indonesia, dari masyarakat yang terbelakang ke masyarakat modern, tentunya, nilai-nilai yang ada mengalami proses perubahan pula. Dengan demikian di dalam masyarakat yang sedang melaksanakan pembangunan, proses perubahan tidak hanya mengenai hal-hal yang bersifat fisik, tetapi juga nilai-nilai dalam masyarakat. Nilai-nilai yang dianut selalu terkait dengan sikap dan sifat dari orang-orang yang terlibat di dalam masyarakat yang membangun.

Hukum dalam pembangunan mempunyai 4 (empat) fungsi yaitu:⁹

1. Hukum sebagai sarana pemeliharaan ketertiban dan keamanan;
2. Hukum sebagai sarana pembangunan;
3. Hukum sebagai sarana penegakan keadilan; dan
4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

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

⁹. Sunaryati Hartono C.F.G, 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Bandung, Alumni, hal. 10.

dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi tersebut di atas seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial.¹⁰

Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di dasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan yang menuntun masyarakat kearah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan.¹¹

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

Persoalan yang menyangkut mengenai berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Teori-teori hukum memaparkan tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah yaitu:¹²

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen), atau menurut

¹⁰. Mochtar Kusumaatmaja, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta, hal. 9.

¹¹. Najmi dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, Op. Cit., hal. 103

¹². Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI. Pres, hal. 13.

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

Selanjutnya dikatakan bahwa berfungsinya hukum melibatkan beberapa faktor yaitu:¹³

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistimatis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan.
2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan. Dan yang paling penting, adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum.
3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas di sini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

Sehubungan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat, Friedman mengatakan bahwa dalam melihat hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi *struktur* dan *substansinya* saja, melainkan juga dari segi *kulturnya*.¹⁴ Friedman menjelaskan bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam kaitan dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi

¹³. Ibid, hal. 14-18

¹⁴. Friedman, 1977 dalam Satjipto Rahardjo, 1996, Op. Cit. Hal. 154.

dan lain-lain. Komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari sistem hukum. Di dalam pengertian ini termasuk

“norma hukum” baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan budaya hukum (*legal culture*) yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Budaya hukum (*legal culture*) ada dua macam, yaitu :¹⁵ budaya hukum (*legal culture*) internal, yakni budaya hukum dari lawyers dan hakim, dan budaya hukum (*legal culture*) eksternal, yakni budaya hukum penduduk atau masyarakat setempat.

Berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam masyarakat, Seidman mencoba menganalisa di dalam dalil-dalilnya sebagai berikut:¹⁶

- (1) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
- (2) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- (3) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
- (4) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik,

¹⁵. Freidman, 1975 dalam Gunther Teubner (Editor), 1986, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, hal. 17.

¹⁶. Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Alumni, hal. 26-28.

ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Esmi Warassih Pujirahayu¹⁷ dalam pidato pengukuhannya mengatakan bahwa dalam menegakkan hukum dalam kehidupan masyarakat, memerlukan peran serta aktif dari masyarakat yang bersangkutan. Terciptanya ketertiban dalam masyarakat tidak secara tiba-tiba melainkan didukung oleh norma-norma, yaitu suatu petunjuk tingkah laku manusia di dalam menjalankan kehidupannya dengan manusia lain. Norma secara sengaja dan sadar dibuat untuk menegakkan ketertiban tertentu. Adapun norma yang paling dekat dengan kehidupan manusia adalah norma kebiasaan, karena ia diangkat dari kenyataan sehari-hari melalui ujian keteraturan, keajegan dan kesadaran untuk menerimanya sebagai kaidah dalam masyarakat.

Oleh karena itu pembentukan aturan-aturan hukum harus berpedoman pada norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Norma-norma tersebut diangkat dan dijadikan sebagai suatu pranata hukum positif dan disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat pada masa sekarang dan akan datang, sehingga norma-norma hukum tersebut dapat diterapkan dan ditegakkan di dalam kehidupan masyarakat.

Untuk menjamin ketertiban dan ketentraman serta kepastian hukum

¹⁷. Esmi Warassih P., 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH. Undip. Hal. 6.

dalam masyarakat, pemerintah/penguasa telah membentuk berbagai aturan hukum. Di bidang pertanahan pemerintah telah membentuk Undang-Undang No. 5 tahun 1960 dan berbagai Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundang-undangan ini dibentuk untuk maksud mengatur, mentertibkan dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Namun dalam kenyataannya penerapan aturan hukum agraria ini tidak bisa terlaksana sebagaimana yang diharapkan dalam arti tidak dapat diberdayakan. Oleh karena itu penelitian ini berusaha mengungkap mengapa hukum itu tidak berdaya dan apa upaya yang dilakukan oleh pemerintah schubungan dengan penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata.

Dalam penelitian ini terminologi pemberdayaan diletakan pada posisi yang utama dan tidak menggunakan istilah efektivitas atau pendayagunaan.

Pemberdayaan atau diberdayakan dalam bahasa Inggrisnya adalah **“empowerment”** yang mengandung arti perbuatan atau aktivitas yang menjadikan sesuatu mampu untuk memiliki kekuatan atau daya, yaitu mengandung arti berkekuatan, berdaya, bertenaga. Di sinilah letak isi kandungan arti yang dimaksud adalah dari tidak berdaya atau kurang berdaya menjadi berdaya. Kemudian dalam bahasa Indonesia, kata *empowerment dan to empower* diterjemahkan menjadi pemberdayaan dan memberdayakan.¹⁸

¹⁸.Poerwadarminta, W.J.S., 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, Balai Pustaka.

A.M.W. Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto¹⁹ dalam tulisannya tentang *Pemberdayaan (Empowerment)* mendiskripsikan beberapa pengertian pemberdayaan dengan menstir beberapa pendapat sebagai berikut. *Pemberdayaan* sering disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya. Robert Dahl²⁰, kekuatan menyangkut kemampuan pelaku untuk mempengaruhi pelaku ke-2. Oleh karena itu pemberdayaan, ... *would have be having or being given power to influence or control*. Istilah pemberdayaan sering dipakai untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan individu. Dalam keadaan tersebut, masing-masing individu mempunyai pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari-harinya seperti pekerjaan mereka, akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial dan lain sebagainya.

Hulme dan Turner²¹ berpendapat bahwa pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Oleh karena itu, pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial. Di samping itu, pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri

¹⁹ Onny S. Prijono dan Pranarka (Penyunting), 1996, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, hal. 62

²⁰ Robert Dahl, 1963 dalam Ibid hal. 62.

²¹ Hulme dan Turner, 1990, dalam, Ibid. hal. 62.

mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal. Persepsi diri bergerak dari korban (victim) ke pelaku (agent) karena orang mampu bertindak dalam arena sosial politik dan berusaha memenuhi kepentingannya²²

Dalam literatur pembangunan, konsep pemberdayaan bahkan memiliki perspektif yang lebih luas. Pearse dan Stiefel²³ misalnya mengatakan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif. Pemikir lain, Paul²⁴ menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuasaan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap “proses dan hasil-hasil pembangunan”. Borroni, Shatty, mengatakan dari perspektif lingkungan, pemberdayaan mengacu pada pengamanan akses terhadap sumber daya dan pengelolaannya secara berkelanjutan.²⁵

Dari beberapa pengertian pemberdayaan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa *pemberdayaan (empowerment)* adalah suatu upaya membuat sesuatu (*subyek atau obyek*) yang tidak berdaya menjadi berdaya dalam menghadapi atau melaksanakan sesuatu hal tertentu.

Guna membantu memecahkan masalah penelitian ini, maka akan digunakan paradigma sosial sebagai alat bantu, yaitu *difinisi sosial*.

²² Sharagge, 1993, dalam *ibid.* hal. 62

²³ Pearse dan Stiefel, 1979, dalam *ibid.* hal. 63.

²⁴ Paul, 1987, dalam *ibid.* hal. 63.

²⁵ Borroni, 1991, Shatty, 1991, dalam *ibid.* hal. 63

Paradigma adalah suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a dicipline has of its subject matter*)²⁶

Paradigma difinisi sosial memandang manusia sebagai faktor yang kreatif dari realitas sosialnya. Menurut Hinkel, dengan teori aksi memandang manusia dari beberapa asumsi fundamental yaitu :²⁷

1. Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek;
2. Sebagai subyek manusia bertindak dan berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu;
3. Dalam bertindak manusia menggunakan cara, tehnik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok dalam mencapai tujuan;
4. Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tak dapat diubah dengan sendirnya;
5. Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang dan yang telah dilakukan;
6. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan;
7. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian tehnik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode verstehen, imajinasi, simpathetic recontruction atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*)

Talcott Parsons menyusun skema unit-unit dasar tindakan sosial dengan karakteristik sebagai berikut:²⁸

1. Adanya individu selaku aktor.
2. Aktor dipandang sebagai pemburu tujuan-tujuan tertentu.
3. Aktor mempunyai alternatif cara, alat serta tehnik untuk mencapai tujuannya.
4. Aktor berhadapan dengan sejumlah kondisi situsional yang dapat membatasi tindakannya dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut berupa situasi dan kondisi, sebagian ada yang tidak dapat dikendalikan oleh individu. Misalnya kelamin dan tradisi.

²⁶.George Ritzer, disadur oleh Alimandan, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta Rajawali Pers, hal. 7.

²⁷. Ibid. hal. 53-54.

²⁸.Talcott Parsons dalam Ibid. hal. 56-57.

5. Aktor berada di bawah kendala dari nilai-nilai, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan serta tindakan alternatif untuk mencapai tujuan. Contohnya kendala kebudayaan.

Menurut teori interaksionisme simbolik²⁹, kehidupan masyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individu dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang difahami maknanya melalui proses belajar. Tindakan seseorang dalam proses interaksi tersebut bukan semata-mata merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya. Tindakan tersebut merupakan hasil dari proses interpretasi terhadap stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol. Meskipun norma-norma, nilai-nilai sosial dan makna-makna simbol-simbol tersebut memberikan pembatasan terhadap tindakannya. Namun dengan kemampuan berpikir yang dimiliki, manusia mempunyai kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai.

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang

²⁹.Op. Cit. hal. 69.

saling berinteraksi di kalangan politisi. Meskipun dari sudut "*das sollen*" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, kajian ini lebih melihat sudut "*das sein*" atau empirik bahwa hukumlah yang dalam kenyataan ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatar belakanginya.³⁰

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa hukum adalah merupakan hasil kompromi dan kebijaksanaan politik dari orang-orang yang berwenang untuk itu, yaitu legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu, hukum sebagai suatu kompromi politik, maka misi yang diemban oleh hukum itu adalah sesuai dengan ciri dan kemauan aparat politik yang berkuasa. Suatu contoh hukum produk orde baru orientasinya bagaimana pembangunan pada masa orde baru ini bisa mencapai tujuan sesuai dengan misinya walaupun menurut orde reformasi produk hukum tersebut didominasi oleh penguasa untuk melindungi kepentingan penguasa dan kroni-kroninya. Lain halnya hukum produk orde reformasi, orientasinya mengarah kepada bagaimana mereformasi hukum-hukum lama yang dapat lebih memberikan perlindungan pada kepentingan rakyat banyak, walaupun cita-cita tersebut belum bisa tercapai.

Dengan demikian hukum adalah merupakan hasil kompromi dan kebijaksanaan politik dari orang-orang yang berwenang untuk itu, yaitu legislatif dan eksekutif. Oleh karena itu, hukum sebagai suatu kompromi politik, maka misi yang diemban oleh hukum itu adalah sesuai dengan ciri dan

³⁰.Moh. Mahfud MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, hal. 4

kemauan aparat politik yang berkuasa. Suatu contoh hukum produk orde baru orientasinya bagaimana pembangunan pada masa orde baru ini bisa mencapai tujuan sesuai dengan misinya walaupun menurut orde reformasi produk hukum tersebut didominasi oleh penguasa untuk melindungi kepentingan penguasa dan kroni-kroninya. Lain halnya hukum produk orde reformasi, orientasinya mengarah kepada bagaimana mereformasi hukum-hukum lama yang dapat lebih memberikan perlindungan pada kepentingan rakyat banyak, walaupun cita-cita tersebut belum bisa tercapai.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan salah satu produk politik negara Indonesia setelah kemerdekaan. Undang-Undang ini dibentuk untuk menggantikan peraturan perundang-undangan produk kolonial yang tersusun berdasarkan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan yang tidak sesuai dengan jiwa dan kepribadian rakyat dan bangsa Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria ini adalah produk politik bangsa Indonesia yang diangkat dari norma-norma dan nilai-nilai dasar yang tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia, dalam hal ini Hukum Adat.

Penjelasan Umum angka I UUPA dinyatakan bahwa UUPA dibentuk dengan tujuan untuk:³¹

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

³¹. *Penjelasan Umum UUPA angka 1 (UU. No. 5 Tahun 1960).*

- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Akan tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa dalam perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, banyak yang dibentuk berdasarkan hukum kolonial dan/atau berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu seperti: peraturan perundang-undangan tentang izin lokasi dan izin mendirikan bangunan yang masih mendasarkan pada Ordonansi Hindia Belanda, yaitu Undang-Undang Gangguan berupa Hinder Ordonantie (HO). Bahkan ada pula peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak sesuai dengan isi dan jiwa UUPA itu sendiri demi kepentingan pembangunan, seperti Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, di mana di dalamnya berisi tentang pemberian hak atas tanah dengan hak-hak tersebut kepada orang asing yang menanamkan modalnya di Indonesia dalam jangka waktu yang cukup lama yang melebihi jangka waktu yang ditentukan oleh UUPA. Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Jika rumah tempat tinggal yang dimiliki oleh orang asing itu adalah rumah susun atau apartemen di atas tanah HGB, maka dengan sendirinya orang asing berhak memiliki tanah dengan HGB, sebab dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang menentukan bahwa pemilik rumah susun adalah juga memiliki hak atas tanah di bawahnya secara bersama-sama, pada

hal UUPA tidak membolehkan orang/badan hukum asing mempunyai hak milik atas tanah, HGU dan HGB.

Diberikannya HGB, HGU dan Hak Pakai yang cukup luas kepada badan hukum atau pengusaha, terutama pengusaha-pengusaha yang menanamkan modal di Indonesia, maka akan terjadi konsentrasi penguasaan hak atas tanah oleh perusahaan-perusahaan tersebut.

Terjadinya konsentrasi penguasaan dan pemilikan tanah membuat Indonesia yang demikian luas tanahnya seolah-olah demikian sempit dan sumpek. Bandingkan dengan Singapura, meskipun kecil namun terasa nyaman dan “lega”. Fakta ironis ini tidak hanya terjadi di kota-kota besar seperti Jabotabek, tetapi sudah merambah banyak tempat dan kawasan pertumbuhan yang potensial secara ekonomi. Bahkan di sektor kehutanan yang dulu diilustrasikan sebagai tempat terasing yang jauh dari tangan-tangan manusia, seperti kawasan tak bertuan dan tempat pengasingan. Sekarang sudah dikapling-kapling oleh penguasa melalui berbagai Surat Keputusan. Bahkan di masa Orde Baru ada beberapa diantara orang atau kelompok usaha yang memiliki tanah hutan seluas negara Inggris Raya dan seluas propinsi Jawa Barat³²

Kenyataan-kenyataan yang demikian inilah yang menyebabkan adanya kehendak dari masyarakat untuk mereformasi UUPA. Dan diharapkan pada era reformasi ini lahir lembaga publik seperti negara yang mampu menciptakan dan memperbaharui tatanan (sistem) yang handal guna

³². Ferry Julianto J, 2000, *Tanah Untuk Rakyat*, Jakarta, Pustaka Zaman, hal. 10-11.

mewujudkan tercapainya pemerataan akses dan penguasaan tanah yang wajar bagi masyarakat dalam bentuk pola hubungan antara tanah dengan manusia, kelompok masyarakat dengan tanah dan lingkungan sekitarnya secara harmoni, efisien fungsi dan penggunaannya serta optimal peran dan manfaatnya.³³

Secara teoritis sebenarnya prinsip-prinsip yang terkandung di dalam UUPA itu sudah mencerminkan jiwa rakyat dan bangsa Indonesia, akan tetapi di dalam prakteknya tidak demikian. Oleh karena itu Boedi Harsono mengatakan dengan mengutip pernyataan Menteri Sekretaris Negara Moerdiono, bahwa : melaksanakan UUPA secara murni dan konsekwen berarti, melaksanakan salah satu kebijakan terpenting dalam Demokrasi Ekonomi, dan karena itu juga melaksanakan salah satu sendi penting dari Demokrasi Pancasila³⁴

Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Kabinet Pembangunan VI Soni Harsono juga menyatakan : bahwa kelanjutan pembangunan Hukum Tanah Nasional akan tetap didasarkan pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan pokok UUPA, hingga terjamin komunitas dasar dan arahnya sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-undang tersebut. Selanjutnya dikatakan dalam rangka menghadapi era globalisasi kita tidak dapat menutup diri. Demikian pula Hukum Tanah Nasional yang selalu harus berkembang. Namun demikian, dalam mengikuti perkembangan tersebut kita

³³.Ibid. hal. 2

³⁴.Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, hal 236.

tidak boleh larut dalam perkembangan, sehingga menyimpang dari jiwa dan semangat UUPA sendiri. Dari evaluasi yang telah kita lakukan, baik dari berbagai hasil pertemuan dan pembahasan dengan berbagai Perguruan Tinggi serta Lembaga Eksekutif dan Legislatif maupun hasil-hasil seminar, ternyata UUPA masih relevan, dan diharapkan akan mampu melindungi kepentingan nasional dan kepentingan rakyat dalam menghadapi Pembangunan Jangka Panjang Tahap ke II.³⁵

Namun demikian secara lebih spesifik pada era Orde Baru ada tiga masalah pokok yang dihadapi oleh pemerintah, yaitu pembuatan peraturan pelaksanaan, penyesuaian kembali isi peraturan-peraturan tertentu di bidang

agraria, dan pelaksanaan proses pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan.³⁶ Dari segi pembuatan peraturan pelaksanaan, Maria SW. Sumardjono:³⁷ mengatakan Politik pertanahan (*land policy*) sebagai bagian dari politik agraria belum dijalankan dan belum dibuat penjabaran dari dasar hukumnya. Dalam kaitan dengan ini patut dikemukakan bahwa salah satu masalah yang memungkinkan timbulnya masalah-masalah yang rumit dalam soal tanah di Indonesia adalah terlalu lambatnya pembuatan perangkat peraturan pelaksanaan atas UUPA. Dikemukakan bahwa UUPA tidak dapat berdiri sendiri tetapi membutuhkan berbagai peraturan pelaksanaan. Selain masih banyak berbagai peraturan pelaksanaan yang belum tercipta, ternyata

³⁵ Soni Harsono dalam Ibid, hal. 236.

³⁶ Moh. Mahfud MD, Op. Cit. hal. 117.

³⁷ Maria SW. Sumardjono dalam Ibid. hal. 118

peraturan pelaksanaan yang sudah adapun kerap kali masih mengandung permasalahan. Sedangkan untuk peraturan pelaksanaan yang sudah memenuhi ada kemungkinan bahwa pelaksanaannya tidak konsekwen dan konsisten.³⁸

Masalah penelantaran tanah juga akhir-akhir ini semakin marak, terutama penelantaran tanah yang dilakukan oleh para investor, baik investor dibidang industri pariwisata maupun investor dibidang industri perumahan, kehutanan dan pertambangan, dan sebagainya. Dalam UUPA mengenai tanah terlantar diuraikan dalam penjelasan pasal 27 yang menentukan, bahwa tanah terlantar kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Ketentuan ini lebih dipertegas lagi dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang merupakan peraturan pelaksanaannya.

F. METODE PENELITIAN

Istilah “metodologi” berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke”; namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan, dengan kemungkinan-kemungkinan, sebagai berikut:³⁹

1. suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian,
2. suatu tehnik yang umum bagi ilmu pengetahuan,
3. cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.

³⁸ Moh. Mahfud MD, Op. Cit. hal. 120.

³⁹ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, hal. 5.

Selanjutnya dikatakan, terhadap pengertian metodologi, biasanya diberikan arti-arti sebagai berikut :⁴⁰

1. logika dari penelitian ilmiah,
2. studi terhadap prosedur dan tehnik penelitian,
3. suatu sitem dari prosedur dan tehnik penelitian.

Metodologi (*methodologi*) dalam arti yang umum diterima, adalah studi yang logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang mengarahkan tentang penelitian ilmiah. Dengan demikian metodologi dimaksudkan sebagai prinsip-prinsip dasar dan bukan sebagai "*methods*" atau "*cara-cara*" untuk melakukan penelitian.⁴¹

Sedangkan penelitian merupakan proses yang berupa rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara berencana dan sistematis yang berguna untuk memperoleh pemecahan masalah atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan tertentu. Langkah-langkah yang dilakukan tersebut harus sesuai dan saling mendukung antara satu dan lainnya, sehingga diharapkan penelitian itu mempunyai nilai yang cukup memadai serta memberikan kesimpulan yang tidak meragukan.

Ronny Hanitijo Soemitro:⁴² mengatakan penelitian merupakan kegiatan akademik yang menggunakan penalatan empirik dan atau

⁴⁰ Ibid. hal. 5

⁴¹ Maria S.W. Soemardjono, 1986, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta, hal. 6

⁴² Ronny Hanitijo Soemitro, 1999/2000, *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, Undip., hal. 2.

non empirik dan memenuhi persyaratan metodologi disiplin ilmu yang bersangkutan. Sedangkan Metodologi Penelitian adalah menguraikan dalil logika, dalil postulat-postulat (pernyataan yang kebenarannya tidak perlu dibuktikan lagi, karena sudah jelas dengan sendirinya bagi semua orang : *self evidence*) atau proposisi-proposisi (pernyataan yang masih harus dibuktikan kebenarannya), yang menjadi latar belakang dari setiap langkah dan proses yang lazim ditempuh dalam kegiatan penelitian. Kemudian memberikan alternatif-alternatif dan petunjuk-petunjuk dalam memilih alternatif itu serta membandingkan unsur-unsur penting dalam rangkaian penelitian.

Riset atau *penelitian* merupakan kegiatan yang sistematis yang dimaksudkan untuk menambah pengetahuan baru atas pengetahuan yang sudah ada, dengan cara yang dapat dikomunikasikan dan dapat dinilai kembali (Macdonald, 1960). Jadi, penelitian merupakan upaya untuk menambah dan memperluas pengetahuan, yang selain untuk menghasilkan pengetahuan yang baru sama sekali, yaitu yang sebelumnya belum ada atau belum dikenal, juga termasuk pengumpulan keterangan baru yang bersifat memperkuat teori-teori yang sudah ada, atau bahkan juga yang menyangkal teori-teori yang sudah ada.⁴³

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini adalah *penelitian kualitatif* dengan *analisis deskriptif*

⁴³ Irawan Suhartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hal. 1-2.

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih (Atherton & Klemmack). Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan.⁴⁴

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan *doktrinal dan non-doktrinal*. Pendekatan *doktrinal* dipergunakan untuk menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang mempunyai korelasi dengan masalah penelantaran tanah. Sedangkan pendekatan *non-doktrinal* dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dilihat sebagai perilaku masyarakat yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berinteraksi dan berhubungan dengan aspek kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai temuan lapangan yang bersifat individual akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan yang normatif.

Berhubung penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka paradigma yang dipergunakan adalah paradigma difinisi sosial dan

⁴⁴ Ibid

paradigma ilmu pengetahuan, yaitu paradigma konstruktivisme. Paradigma konstruktivisme ini memandang bahwa realitas sosial itu ada dalam bentuk bermacam-macam konstruksi mental, berdasarkan pengalaman sosial, bersifat lokal dan spesifik dan tergantung pada orang yang melakukannya. Karena itu, suatu realitas yang diamati oleh seseorang tidak bisa digeneralisasikan kepada semua orang seperti yang biasa dilakukan di kalangan positivis dan postpositivis. Karena dasar filosofis ini, maka hubungan epistemologi antara pengamatan dan obyek, menurut aliran ini bersifat satu kesatuan, subyektif dan merupakan hasil perpaduan interaksi di antara keduanya.⁴⁵

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Lombok Barat. Lokasi penelitian ditetapkan berdasarkan penentuan lokasi pembangunan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat, yaitu kawasan wisata Senggigi dan sekitarnya, kawasan wisata Suranadi dan sekitarnya dan kawasan wisata Gili Gede dan sekitarnya. Dari ketiga kawasan ini, yang lebih banyak terdapat tanah terlantar adalah di kawasan Gili Gede dan sekitarnya, dan kawasan Senggigi dan sekitarnya.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini

⁴⁵ Agus Salim (penyunting), 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, PT. Tiara Wacana Yogya, hal. 41

adalah terdiri data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui penelitian, yaitu dari perilaku masyarakat. Sedangkan data sekunder, antara lain mencakup: dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya⁴⁶

Ronny Hanitijo Soemitro⁴⁷ membagi jenis dan sumber data atas data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan. Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, UUD 1945, Undang-Undang, yurisprudensi dan Traktat dan berbagai peraturan perundangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa : rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dan bahan hukum tertier berupa bibliografi dan indeks komulatif.

Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari hasil observasi dan wawancara dengan informan, yaitu para investor di bidang pariwisata

⁴⁶ Soerjono Sockanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres. Hal. 12.

⁴⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, 1982, *Metodologo Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, hal. 52-53.

yang menelantarkan tanahnya, Ketua Bappeda, Kepala Badan Pertanahan, Kepala Dinas Pariwisata Daerah, Camat, dan Kepala Desa.

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

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria serta peraturan pelaksanaan di bidang penelantaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong Untuk Tanaman Pangan, dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata
- Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur Propinsi Nusa Tenggara Barat tentang Pariwisata, dan Keputusan Bupati Lombok Barat sebagai pelaksanaan lebih lanjutnya.

Dan bahan hukum sekunder berupa pendapat para sarjana dan dokumen-dokumen resmi dari instansi yang terkait.

5. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian ini terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen

penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan rekaman tape recorder.⁴⁸

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara :

- a. Observasi (pengamatan) intensif, yaitu pengamatan yang dilakukan terhadap kenyataan fisik dari tanah-tanah hak para investor di lokasi kawasan industri pariwisata Lombok Barat yang masih diterlantarkan.
- b. Wawancara, baik secara terstruktur maupun tak terstruktur. Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah disediakan peneliti, sedangkan wawancara tak terstruktur yakni wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Materi diharapkan berkembang sesuai dengan jawab informan dan situasi yang berlangsung. Dalam mewawancara informan peneliti menggunakan metode *snow ball*, mewawancara investor yang menelantarkan tanah sebanyak 5 orang untuk menemukan persamaan dan perbedaannya dari faktor-faktor penyebab penelantaran tanah di lokasi industri pariwisata.

6. Teknik Pengecekan Keabsahan Data.

Untuk mengecek keabsahan/validitas data menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi menurut S Nasution⁴⁹ adalah bahwa data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara

⁴⁸ S. Nasution, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung, Tarsito, hal. 9.

⁴⁹ Ibid hal. 10

memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini juga mencegah bahaya subyektif.

Sanafiah Faisal⁵⁰ mengatakan triangulasi merupakan salah satu cara menentukan standar kredibilitas suatu data penelitian kualitatif. Triangulasi adalah pengecekan kebenaran data yang diperoleh melalui suatu metode penelitian dan dari suatu sumber juga dapat dicek dengan data yang diperoleh melalui metode lain dan dari sumber lainnya, atau *triangulation*.

Sedangkan triangulasi menurut Lexy J. Moleong⁵¹ adalah teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data itu. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lain. Triangulasi melalui sumber lain dilakukan dengan cara⁵²

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

⁵⁰ Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Malang, YA3, hal. 31.

⁵¹ J. Lexy Moleong, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, hal. 178.

⁵² Patton dalam Ibid, hal. 179.

5. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Tringulasi dengan metode terdapat dua strategi, yaitu :

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

Setelah dilakukan penelitian lapangan dan menganalisa data maka, data-data yang diperoleh di lapangan baik dari hasil observasi, wawancara dengan responden maupun informan, dilakukan pengecekan kebenarannya guna memperoleh keabsahannya/validasi data. Setelah dilakukan pengecekan keabsahannya, ternyata antara data yang satu dengan data yang lainnya saling mendukung atau berkaitan atau terdapat kesesuaiannya. Sedangkan penjelasan-penjelasan responden maupun informan yang dianggap tidak relevan dengan masalah yang dibahas dikesampingkan. Dengan demikian metode triangulasi dapat membantu untuk mengecek data guna memperoleh data yang valid.

7. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data menggunakan analisis kualitatif. Dari data yang telah dikumpulkan dan telah dicek keabsahannya dan dinyatakan valid, lalu diproses mengikuti langkah-langkah yang bersifat umum, yakni:

1) reduksi data, 2) “display” data dan 3) mengambil kesimpulan dan verifikasi.⁵³

Reduksi data, data yang diperoleh dalam lapangan ditulis/diketik dalam bentuk uraian atau laporan yang terinci. Laporan tersebut direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya. *Display data*, data yang terkumpul dan telah direduksi dibuatkan berbagai macam matriksnya, grafik, networks dan charts, agar data dapat dikuasai. *Mengambil kesimpulan dan verifikasi*, data yang telah terkumpul, telah direduksi dan didisplay, lalu berusaha untuk mencari maknanya. Untuk itu mencari pola, thema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya kemudian disimpulkan.

F. SISTEMATIKA DAN PERTANGGUNGJAWABAN PENULISAN

Penulisan tesis ini terdiri dari lima bab yang tersusun secara sistematis. Antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berkaitan, sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh.

Penulisan tesis ini diawali dengan bab pendahuluan yang berisi paparan tentang pentingnya dilakukan studi tentang pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran oleh investor di bidang industri pariwisata. Masalah pemberdayaan hukum agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegang hak bukan merupakan persoalan yang sederhana, sebab persoalan penelantaran tanah bukan saja semata-mata disebabkan oleh investor

⁵³ S. Nasution, Op. Cit. hal. 129.

pemegang hak, akan tetapi terkait pula dengan persoalan-persoalan lain, baik persoalan yang bersifat internal maupun eksternal, persoalan yuridis maupun non yuridis. Oleh karena itu pembahasan dalam tulisan ini terfokus pada tiga permasalahan pokok sebagaimana diuraikan pada sub perumusan masalah. Pokok permasalahan tersebutlah yang dijadikan dasar dalam pembahasan pada bab selanjutnya. Paparan selanjutnya berupa kerangka teoritik yang digunakan sebagai landasan teori guna membahas suatu temuan penelitian. Di dalam kerangka teori memaparkan pula tentang teori-teori dan paradigma-paradigma yang dipergunakan untuk menganalisis kenyataan-kenyataan yang terjadi di lokasi penelitian. Paradigma yang digunakan adalah paradigma definisi sosial dan paradigma konstruktivisme. Dengan penggunaan kedua paradigma tersebut diharapkan dapat mengungkapkan suatu jawaban yang obyektif dan valid dari suatu permasalahan dengan melakukan triangulasi data, sehingga akan diperoleh suatu gambaran nyata bahwa suatu permasalahan tersebut tidak saja menyangkut aspek normatif semata, akan tetapi juga aspek empiris atau socio-legal. Dengan demikian apa yang diinginkan dalam tujuan penelitian dapat dicapai dengan baik, sehingga dapat bermanfaat bagi kalangan akademis maupun praktisi.

Selanjutnya dalam kerangka teoritik dipaparkan pula konsepsi tentang fungsi hukum dalam masyarakat dan upaya pemberdayaannya dalam hubungan dengan penguasaan dan kepemilikan tanah oleh pemegang hak. Juga dipaparkan tentang konsepsi penguasaan dan kepemilikan tanah, prinsip-prinsip hukum dan pengaturan-pengaturannya. Pada sub bagian metode penelitian

memberikan paparan teoritis tentang cara kerja yang dilakukan peneliti dalam melakukan penelitian dan menganalisa data. Dan diakhir bab ini dikemukakan tentang sistematika dan pertanggungjawab-an penulisan tesis ini.

Pada bab II akan diuraikan mengenai kerangka pemikiran tentang fungsi hukum dalam masyarakat dan upaya-upaya pemberdayaan hukum agraria terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. Berfungsinya suatu aturan hukum dalam masyarakat bukan semata-mata ditentukan oleh aturan hukum itu sendiri, akan tetapi terkait pula dengan subyek hukum yaitu menyangkut persepsi masyarakat terhadap aturan hukum tersebut serta aparat pelaksanaannya. Hukum bukan hanya sebagai alat kontrol sosial dalam kehidupan masyarakat, akan tetapi juga hukum berfungsi sebagai alat rekayasa sosial dalam hubungannya dengan penguasaan dan pemilikan tanah oleh pemegang hak. Untuk melakukan pemberdayaan hukum guna merubah perilaku pemegang hak yang menelantarkan tanah, maka dipaparkan langkah-langkah teoritis yang harus dilakukan oleh penegak hukum. Untuk hal tersebut, maka dalam bab ini diuraikan secara berturut-turut tentang fungsi hukum dan masyarakat dan upaya merubah perilaku masyarakat yang menguasai dan memiliki tanah melalui pemberdayaan hukum yang mencakup uraian tentang langkah-langkah pemberdayaan hukum; faktor-faktor pendorong perubahan sikap masyarakat sesuai dengan aturan hukum; batas-batas kemampuan hukum dalam merubah perilaku masyarakat, serta komunikasi hukum, kesadaran hukum dan perilaku hukum. Disamping itu pada bab ini diuraikan pula kerangka konsepsional tentang penguasaan dan

pemilikan hak atas tanah, yang meliputi uraian tentang : hak-hak penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah dalam hukum agraria nasional, yang terdiri dari pengertian hak penguasaan atas tanah dan macam-macam hak penguasaan atas tanah; prinsip-prinsip umum penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah yang terdiri dari prinsip fungsi sosial hak atas tanah, kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah secara intensif, memelihara dan menjaga kesuburan tanah, konsep hukum tanah terlantar, penertiban dan pendaayagunaannya menurut hukum agraria nasional, yang terdiri dari pengaturan tanah terlantar dalam UUPA dan akibat-akibat hukumnya, penertiban dan pendaayagunaan tanah terlantar.

Mengingat penelitian ini merupakan penelitian kualitatif (naturalistik), maka tidak bisa dilepaskan dengan realitas sosial yang ada di lokasi penelitian. Oleh karena itu maka uraian pada bab III adalah gambaran umum kondisi kawasan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat; yang meliputi : kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat di kawasan industri pariwisata; kebijakan pengembangan industri pariwisata; kondisi investasi di bidang industri pariwisata; pemberian hak atas tanah kepada investor di bidang industri pariwisata dan kondisi penclantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata. Uarian pada bab ini memaparkan dan memberikan gambaran umum tentang kondisi nyata di kawasan industri pariwisata dan pengembangannya di Kabupaten Lombok Barat, sehingga diperoleh jawaban tentang kenyataan yang sesungguhnya di lokasi penelitian.

Selanjutnya pada bab IV diuraikan tentang temuan-temuan dalam penelitian yang dibahas dan dianalisis sehingga memberikan gambaran yang jelas tentang pemberdayaan hukum agraria terhadap penelantaran tanah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya di Kabupaten Lombok Barat, yang meliputi uraian tentang : makna sosial hukum dan faktor-faktor penyebab penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata, pemberdayaan hukum Agraria dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, yang meliputi uraian tentang : pemberdayaan hukum Agraria dalam penertiban dan pemberdayaan tanah terlantar, dan Faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh investor; serta upaya pemerintah untuk memberdayakan hukum Agraria sehubungan dengan penelantaran tanah, yang yang berupa pembentukan peraturan pelaksanaan, pembinaan mental aparat pelaksana dan penegakan hukum Agraria. Uraian pada bab ini bertujuan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang diteliti dan dibahas dalam penulisan tesis ini. Uraian ini memaparkan tentang makna sosial hukum dari penelantaran tanah dan faktor-faktor penyebabnya, faktor-faktor yang menyebabkan ketidak berdayaan hukum agraria terhadap penelantaran tanah, serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan hukum agraria terhadap penelantaran tanah oleh investor.

Tulisan itu ditutup dengan kesimpulan dan saran atau rekomendasi yang dituangkan dalam bab V. Pada bagian ini berisikan kristalisasi dari

pembahasan-pembahasan pada bab-bab terdahulu yang tertuang dalam kesimpulan dan sekaligus menjadi jawaban dari pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini. Atas dasar uraian dan kesimpulan tersebut, maka dirumuskan suatu saran atau rekomendasi yang akan ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait, sehingga penelitian ini dapat bermanfaat sebagaimana yang diharapkan.

BAB II
KONSEP PEMIKIRAN TENTANG HUKUM DAN MASYARAKAT
DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGUASAAN
DAN PEMILIKAN TANAH

A. Konsep Pemikiran tentang Fungsi Hukum dalam Masyarakat

1. Fungsi hukum dalam masyarakat

Antara hukum dan masyarakat selalu terkait satu dengan lainnya, sebab hukum tanpa adanya kehidupan masyarakat tidak akan dapat berfungsi apa-apa. Dan sebaliknya masyarakat tanpa hukum maka kehidupan masyarakat itu tidak akan bisa berlangsung dengan tertib, teratur, tentram dan damai. Jangankan tidak ada hukum, ada hukumpun dilanggar oleh manusia dan menimbulkan ketidak-tentraman di dalam masyarakat.

Sudikno Mertokusumo menggambarkan tentang hubungan antara hukum dengan kehidupan manusia dan masyarakat sebagai berikut. Setiap manusia mempunyai kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perseorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Setiap manusia adalah pendukung atau penyandang kepentingan. Sejak manusia lahir hingga dewasa dan sampai tua kepentingannya selalu berkembang, bahkan sampai meninggal duniapun manusia mempunyai kepentingan untuk dilindungi. Manusia dalam hidupnya dikelilingi pelbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali kepentingannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang mengancamnya, dan untuk itu memerlukan

bantuan dari manusia lain. Dengan demikian maka manusia menginginkan adanya kehidupan berkelompok-kelompok, dan kehidupan berkelompok inilah yang akan membentuk kehidupan bermasyarakat. Masyarakat merupakan suatu kehidupan bersama yang terorganisir untuk mencapai dan merealisasi suatu tujuan bersama.⁵⁴

Paparan di atas menggambarkan bahwa antara hukum, manusia dan masyarakat itu tidak bisa terpisah satu dengan lainnya. Hukum itu terbentuk karena atas kesepakatan dari anggota masyarakat itu untuk membuat norma-norma guna mengatur tata tertib kehidupan. Demikian pula masyarakat itu terbentuk karena adanya keinginan dari masing-masing manusia individu untuk memperoleh kebutuhan hidupnya, baik kebutuhan biologis maupun kebutuhan material.

Guna melindungi kepentingan masyarakat ini, maka hukum merupakan salah satu sarana yang memungkinkan kehidupan sosial berlangsung. Hukum memungkinkan terjadinya komunikasi yang efektif dari anggota masyarakat. Hukum memberikan peta atau bagan bagi hubungan-hubungan yang dilakukan oleh anggota-anggota masyarakat satu terhadap yang lain. Peta hukum ini menentukan bagaimana hubungan-hubungan itu hendaknya dilakukan, bagaimana akibat dan sebagainya. Hukum merupakan otorita tertinggi yang menentukan bagaimana peta atau

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, 1985, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, hal. 1-2.

bagan itu digambarkan serta perbuatan-perbuatan dan hubungan-hubungan yang mana dan bagaimana yang harus dimasukkan ke dalam peta itu.⁵⁵

Selanjutnya beliau mengatakan masyarakat bisa dilihat sebagai suatu sistem jaringan dan jalinan hubungan antara orang dengan orang yang hidup dan bertempat tinggal di wilayah tertentu. Orang-orang ini kita sebut sebagai anggota masyarakat..... di mana jalinan hubungan antara jalinan masyarakat itu pada akhirnya membentuk pola tertentu yang memungkinkan lahirnya suatu masyarakat. Sedangkan hukum adalah salah satu bagian dari wujud ideal kebudayaan yang merupakan tata perilaku manusia dalam masyarakat.⁵⁶

Esmi Warassih Pujirahayu menggambarkan hubungan antara hukum dengan masyarakat sebagai berikut. Masyarakat sebagai sistem sosial merupakan wadah bagi anggota-anggota di dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Di dalam masyarakat itu pula, manusia yang satu mengadakan hubungan dengan manusia yang lainnya, proses interaksi senantiasa berlangsung tanpa henti. Hubungan yang terjadi antara mereka dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dapat berjalan dengan tertib dan teratur karena ketertiban merupakan salah satu kebutuhan yang utama dalam kehidupan di dalam masyarakat. Terciptanya ketertiban tidak secara tiba-tiba melainkan didukung adanya norma-norma yaitu suatu

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 1980, Op. Cit. hal. 10.

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Sinar Baru, hal. 19.

petunjuk tingkah laku manusia di dalam menjalankan kehidupannya dengan manusia lainnya. Norma-norma secara sengaja dan sadar dibuat untuk menegakkan ketertiban tertentu. Adapun norma yang paling dekat dengan kehidupan manusia adalah norma kebiasaan, karena ia diangkat dari kenyataan sehari-hari melalui ujian, keajegan dan kesadaran untuk menerimanya sebagai kaidah dalam masyarakat. Ketertiban yang terjadi secara demikian itu, dapat dijumpai di dalam kehidupan masyarakat yang masih sederhana, artinya komunitasnya tidak luas, hubungan kekerabatan masih cukup erat, corak-corak kebersamaan dan magis religius cukup kuat. Kehidupan masyarakat seperti ini biasa disebut sebagai *well integrated* (Chambliss dan Seidmann, 1971), artinya tingkah laku aktual warga masyarakat dengan norma-norma yang ada dapat berjalan dengan baik. Hukum dan lembaga-lembaga tradisional Indonesia merupakan bagian kehidupan sosial yang telah melembaga dan ini merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses sosialisasi warga masyarakat.⁵⁷

Apabila diperhatikan paparan di atas, maka akan diperoleh gambaran yang jelas tentang hubungan antara hukum dan masyarakat, dan bagaimana fungsi hukum itu di dalam kehidupan masyarakat. Hukum berfungsi sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat, hukum memungkinkan terjadinya komunikasi yang efektif di antara sesama anggota masyarakat, oleh karena itu maka sulitlah bagi kita untuk memikirkan suatu masyarakat yang dapat berjalan tanpa menerima pelayanan hukum. Akan lebih jelas lagi

⁵⁷ Esmi Warassih P, Op. Cit. hal. 5-6

apabila kita berhadapan dengan masyarakat yang tidak lagi tradisional, di mana kontak-kontak pribadi serta konflik-konflik kepentingan terjadi dengan lebih intensif. Keadaan ini tidak menjadi berubah pada masyarakat yang sedang berada di dalam masa pembangunan. Sekalipun demikian di dalam masa seperti itu kedudukan hukum menjadi problematis berhubungan dengan adanya pergeseran di dalam prioritas kegiatan negara.

Jika kita amati lebih jauh lagi kenyataan kehidupan masyarakat pada dewasa ini, yaitu setelah era reformasi di segala bidang yang kesannya sangat kebablasan, nampak dengan jelas bagaimana peranan penting hukum itu dalam membentuk masyarakat yang tertib, aman dan damai. Ketika hukum tidak ditegakkan dan kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum telah sirna, maka ketertiban dan kedamaian dalam kehidupan masyarakat tidak akan terwujud lagi. Di mana-mana masyarakat bertindak main hukum dan main hakim sendiri-sendiri, bahkan main hukum dan main hakim secara massal. Kerusuhan dan perkelahian massal antar kampung dan antara desa semakin menjadi-jadi.

Hukum merupakan salah satu dari tata perilaku manusia yang mengatur, mengendalikan dan memberi arah bagi perilaku manusia sebagai anggota masyarakat sehingga tercipta ketertiban dan kedamaian di dalam kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu ketertiban dan kedamaian sangat diperlukan bagi adanya masyarakat, maka hukum sebagai salah satu tata perilaku manusia dalam masyarakat sangat diperlukan bagi adanya masyarakat tersebut. Hubungan yang erat antara hukum dan

masyarakat ini bersifat timbal balik, yaitu di samping hukum yang memberi pengaruhnya kepada masyarakat, hukum juga menerima pengaruh dari masyarakat.

Satjipto Rahardjo mengatakan, pada dasarnya suatu masyarakat adalah sistem sosial yang mempunyai tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya, di mana sistem sosial itu sendiri terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh individu-individu. Sedangkan pengertian independensi adalah terdapatnya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungan serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat itu sendiri.⁵⁸

Keberadaan independensi di dalam suatu masyarakat sangat berpengaruh terhadap keberadaan masyarakat itu sendiri. Hal ini disebabkan bahwa dalam interaksi antara individu-individu yang membentuk suatu sistem sosial terdapat kemungkinan terjadinya suatu konflik antara individu yang disebabkan oleh adanya kepentingan yang sama dalam upaya memenuhi kebutuhannya masing-masing. Jika suatu konflik itu tidak teratasi, maka akan menimbulkan perpecahan sistem sosial tersebut.

Sehubungan dengan adanya tindakan-tindakan sosial dalam kehidupan masyarakat, penganut teori aksi berpendapat bahwa *tindakan sosial* merupakan suatu proses di mana aktor terlibat dalam pengambilan

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Bandung, Alumni, hal. 29.

keputusan-keputusan subyektif tentang sarana dan cara untuk mencapai tujuan tertentu yang telah dipilih, yang kesemuanya itu dibatasi kemungkinan-kemungkinannya oleh sistem kebudayaan dalam bentuk norma-norma, ide-ide dan nilai-nilai sosial di dalam menghadapi situasi yang bersifat kendala baginya itu, aktor mempunyai sesuatu di dalam dirinya berupa kemauan bebas.⁵⁹

Sedangkan Teori Interaksional Simbolik mengatakan : Kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individual dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol yang difahami masyarakat melalui proses belajar. Tindakan seseorang dalam proses interaksi itu bukan semata-mata merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya. Tetapi tindakan itu merupakan hasil daripada proses interpretasi dari stimulus. Jadi merupakan hasil proses belajar, dalam arti memahami simbol-simbol itu. Meskipun norma-norma, nilai-nilai sosial dan makna dari simbol-simbol memberikan pembatasan terhadap tindakannya, namun dengan kemampuan berfikir yang dimiliki manusia mempunyai kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya.⁶⁰

Menyimak dari kedua pendapat di atas, maka penulis dapat menarik suatu inti pokok dari teori tersebut adalah, bahwa di dalam melakukan

⁵⁹ George Ritzer saduran Alimandan, Op. Cit. hal. 58.

⁶⁰ Ibid. hal. 69.

hubungan interaksi antara individu dalam suatu kelompok, peran individu sangat menentukan. Individu-individu membuat suatu kesepakatan untuk menentukan nilai-nilai dan norma-norma berupa simbol-simbol untuk mengatur kehidupan bersama. Dengan demikian individu-individu terikat dengan nilai-nilai dan norma-norma tersebut. Namun individu-individu tersebut dengan kemampuan berpikirnya dapat menentukan sendiri tindakan secara bebas untuk mencapai tujuannya tetapi tetap dalam kendali nilai-nilai dan norma-norma tersebut.

Dalam kehidupan masyarakat pasti terjadi suatu konflik, dan konflik tersebut terjadi karena adanya ketidakharmonisan hubungan antara individu yang satu dengan individu yang lainnya yang disebabkan adanya perbedaan prinsip, pendapat atau keinginan yang akan dicapainya. Namun demikian konflik ini dapat ditekan, diredam jika terdapat sesuatu yang mempunyai kemampuan lebih kuat untuk mengendalikannya, sehingga dengan demikian kehidupan bermasyarakat tetap eksis dan utuh. Bila sesuatu itu lemah dan tidak mampu mengendalikan sesuatu, maka akan dapat mengganggu independensi sistem sosial, dan dapat menimbulkan keresahan dan perpecahan di dalam masyarakat.

Menurut pandangan para penganut pendekatan fungsional struktur, faktor pengintegrasi masyarakat adalah konsensus diantara anggota masyarakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, di mana konsensus (kata sepakat) tersebut mempunyai kekuatan untuk mengatasi perbedaan-perbedaan pendapat dan kepentingan para anggota masyarakat.

Sedangkan penganut pendekatan konflik menganggap bahwa setiap masyarakat terintegrasi di atas penguasaan atau dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang yang lain.⁶¹ Hal ini oleh Satjipto Rahardjo dikatakan bahwa penganut pendekatan konflik menganggap kekuasaan sebagai faktor pengintegrasi masyarakat. Hal ini karena didominasi dari seorang terhadap atau atas orang lain merupakan ciri utama dalam konsep tentang kekuasaan.⁶²

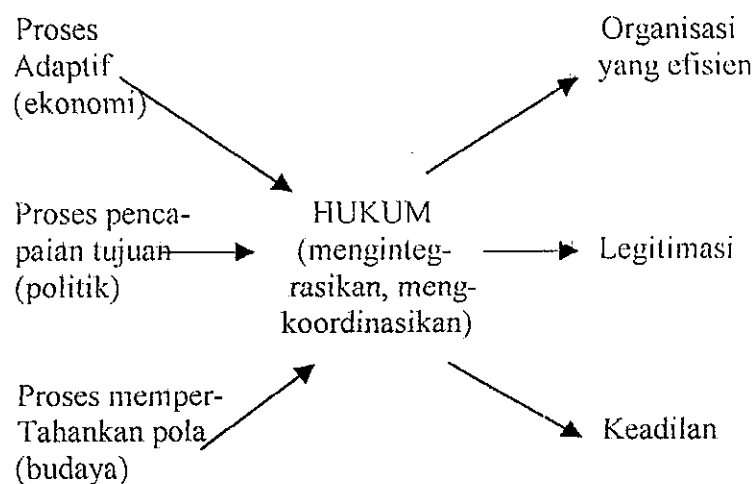
Baik menurut penganut pendekatan fungsional struktur tentang konsensus sebagai alat pengintegrasi sosial maupun menurut penganut pendekatan konflik tentang kekuasaan sebagai faktor pengintegrasi sosial, kedua-duanya sama-sama mempunyai peranan penting. Hal ini dapat dilihat dalam kenyataan yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat selama ini menunjukkan bahwa apabila jalan konsensus tidak dapat dicapai atau apabila terjadi pelanggaran terhadap konsensus, maka penguasa akan mengambil tindakan secara tegas untuk mengendalikan suatu keadaan atau suatu konflik di dalam kehidupan masyarakat. Pemegang kekuasaan akan dapat melakukan pemaksaan terhadap pelanggar konsensus untuk dapat mentaati hasil konsensus bersama mereka. Dengan demikian antara konsensus dan kekuasaan sangat diperlukan dalam kehidupan bersama dalam masyarakat sebagai alat pengintegrasi. Keduanya bekerja bersama-sama saling mendukung satu dengan lainnya.

⁶¹ Nasikun, 1995, *Sistem Sosial Indonesia*, Cet. Kesembilan, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 9

⁶² Satjipto Rahardjo, 1996, Op. Cit. hal. 147.

Hukum dalam kehidupan masyarakat merupakan suatu nilai-nilai atau norma-norma moral yang harus ditaati oleh anggota masyarakat tersebut. Hukum diperlukan sebagai suatu sarana untuk melakukan pengendalian sosial masyarakat, sehingga masyarakat dapat hidup berdampingan secara damai dan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan baik. Untuk melakukan proses pengintegrasikan terhadap masyarakat, hukum memerlukan kekuasaan. Tanpa dukungan kekuasaan, hukum hanya sebagai sebatas ide-ide belaka.

Guna melihat bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat, yang mana hukum itu tidak saja berurusan dengan hukum akan tetapi juga berurusan dengan proses kemasyarakatan, maka di bawah ini akan dikemukakan suatu bagan asupan luaran dari Talcott Parsons, Harry C. Bredemeier sebagai berikut.⁶³



Ragaan I : Pola asupan-keluaran antara hukum dengan bidang-bidang lain dalam masyarakat.

⁶³ Satjipto Rahardjo, Ibid. hal. 146, bandingkan dengan Ronny Hanitijo Socmitro, 1989, hal.31

Dalam fungsinya sebagai pengintegrasi masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik dan budaya berupa sengketa (konflik) untuk diolahnya menjadi keluaran-keluaran berupa organisasi yang efisien, legitimasi dan keadilan yang dikembalikan ke dalam masyarakat.⁶⁴ Soerjono Soekanto menyebutnya sebagai fungsi untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan, sedangkan Lawrence M Friedman menyebutnya sebagai fungsi penyelesaian sengketa.⁶⁵

Selain itu hukum berfungsi sebagai sarana pengawasan atau pengendalian sosial (*social control*) dan sebagai sarana rekayasa sosial/perubahan masyarakat (*social engineering*). Sebagai *social control* adalah suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang agar bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat,⁶⁶ sedangkan Ronny Hanitijo Soemitro mengatakan:⁶⁷ *social control* adalah hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu melakukan pengendalian sosial. Mekanisme pengendalian sosial merupakan suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mengarah atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Sedangkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, 1996, *Ibid*, hal. 36.

⁶⁵ M. Friedman dalam Soleman B. Taneko, 1993, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Cet. 1, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hal. 36.

⁶⁶ Satjipto Rahardjo, 1979, *Op. Cit.* hal. 122.

⁶⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang, CV. Agung, hal.21.

atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.⁶⁸

Menurut Padgorecki ada empat azas yang merupakan keharusan di dalam usaha "*social engineering*" yaitu :⁶⁹

1. penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik;
2. analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan susunan jenjang nilai-nilai tersebut;
3. verifikasi hipotesa-hipotesa;
4. pengukuran efek undang-undang yang ada.

Sasaran yang ingin dicapai dalam proses social engineering adalah menggerakkan tingkah-laku atau mencapai keadaan yang dikehendaki dan ditentukan dengan jelas. Perubahan-perubahan yang dikehendaki itu apabila berhasil pada akhirnya akan melembaga sebagai pola-pola tingkah laku yang baru di masyarakat.

Setiap individu dalam suatu kelompok kehidupan masyarakat mempunyai keinginan sendiri-sendiri untuk dapat dipenuhinya. Untuk dapat memenuhi keinginan tersebut, maka mereka memerlukan orang lain. Dengan demikian maka terjadilah hubungan antara satu dengan lainnya. Dalam melakukan hubungannya sehari-hari antar individu yang satu dengan individu yang lainnya diperlukan adanya suatu nilai-nilai moral, norma-norma atau kaidah-kaidah sosial agar bisa berjalan dengan baik. Kaidah-

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, 1979, Op. Cit. hal. 142

⁶⁹ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung Alumni, hal.118.

kaidah sosial tersebut dibentuk oleh anggota kelompok masyarakat itu untuk mengatur kehidupannya sehari-hari.

Masyarakat mempunyai anggota yang terdiri dari individu-individu. Di dalam wadah masyarakat itu, individu yang satu dengan yang lainnya saling berhubungan, saling kontak-kontak untuk berbagai keperluan. Hubungan-hubungan ini terjadi tidak bersifat kacau, melainkan proses yang berjalan secara teratur. Sistem sosial mempertahankan agar proses itu berjalan secara teratur demikian itu.⁷⁰

Dalam melakukan hubungan satu sama lain dalam kehidupannya sehari-hari, agar tercipta ketertiban dan kedamaian, maka anggota-anggota masyarakat itu dalam berhadapan dengan orang lain, masing-masing mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Perbuatan yang bagaimana yang seharusnya dilakukan agar sesuai dengan harapan masyarakat dan orang lain dari padanya. Demikian pula tingkah laku apa yang diharapkan dari orang lain dalam melakukan hubungan sehari-hari. Kesemuanya ini terjadi apabila ada informasi yang baik yang memberikan petunjuk-petunjuk dalam masyarakat yang disebut sebagai norma-norma sosial. Norma-norma sosial ini memberikan petunjuk tentang apa yang hendaknya dilakukan oleh seseorang kepada orang lain atau kepada anggota masyarakat dalam hubungan satu sama lain.

Hukum dalam hal ini berfungsi untuk menjamin stabilitas dan kepastian, dan kedua hal ini merupakan tujuan utama dari hukum. Untuk

⁷⁰ Parsons, 1951 hal. 24 dalam Satjipto Rahardjo, 1996, *Op. Cit.* hal. 129

mengetahui bagaimana fungsi hukum di dalam masyarakat, Rodolf von Ihering yang mengemukakan : hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat, yaitu melakukan pengendalian sosial. Selanjutnya dikatakan bahwa hukum merupakan sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadi masing-masing.⁷¹

Secara umum dikenal bahwa fungsi hukum adalah sebagai mekanisme pengendalian sosial. Mekanisme pengendalian sosial merupakan suatu proses yang direncanakan lebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, mengarah bahkan memaksa anggota masyarakat agar supaya mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Pengendalian sosial dapat dibedakan menjadi pengendalian sosial yang bersifat preventive dan pengendalian sosial yang bersifat represif, bahkan ada pengendalian sosial yang bersifat preventif-represif. Pengendalian sosial yang bersifat preventif berupa pencegahan terhadap gangguan pada keseimbangan antara stabilitas dan fleksibilitas masyarakat. Pengendalian sosial yang bersifat represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang mengalami gangguan.⁷²

Permasalahannya adalah mengapa diperlukan pengendalian sosial ?
Di dalam kehidupan masyarakat, masing-masing orang mempunyai tujuan

⁷¹ Rudolf von Ihering dalam Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, Op. Cit. hal. 21.

⁷² Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, Ibid. hal 21.

yang ingin dicapai, dan tujuan itu baru bisa tercapai apabila melibatkan orang lain atau subyek hukum lainnya. Agar hubungan kedua subyek hukum ini dapat terselenggara dengan baik, tentunya memerlukan suatu norma sosial dan sistem sosial yaitu suatu cara mengorganisasi kehidupan orang dalam masyarakat. Organisasi kehidupan kemasyarakatan tersebut membentuk suatu norma-norma sosial untuk mengatur tata kehidupan bersama. Norma sosial ini merupakan suatu pedoman atau petunjuk-petunjuk dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian maka akan menimbulkan ketertiban, keteraturan dan kedamaian dalam kehidupan bersama. Namun dalam kenyataannya tidak semua orang selalu bersedia tunduk dan menyesuaikan diri dengan aturan-aturan atau petunjuk-petunjuk tingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat. Orang yang demikian ini dikatakan berkelakuan menyimpang. Oleh karena itu apabila sistem sosial itu ingin berjalan dengan baik, maka perlu adanya mekanisme untuk menghadapi kemungkinan-kemungkinan seperti itu. Pengendalian sosial merupakan mekanisme untuk menghadapi kemungkinan terjadinya perbuatan menyimpang dari orang-orang dalam masyarakat. Yang oleh Berger & Berger dalam Satjipto Rahardjo mengatakan:⁷³ bahwa pengendalian sosial merupakan mekanisme yang menyalurkan tingkah laku orang-orang agar sejalan dengan kemauan masyarakat. Mekanisme ini bermacam-macam, mulai dari yang paling kasar berupa hukuman mati atau badan sampai pada hukuman denda. Mekanisme pengendalian inipun ada

⁷³ Berger & Berger dalam Satjipto Rahardjo, 1996, *Op. Cit.* hal. 131;

yang bersifat informal, seperti diijaukan dari pergaulan, dipergunjingkan dan sebagainya. Secara teknik mekanisme pengendalian sosial itu disebut sanksi.

Cara-cara pengendalian sosial dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu yang bersifat fisik, yang bersifat kebendaan dan yang bersifat simbolis.⁷⁴ Pengendalian sosial secara fisik yaitu dengan menggunakan kekuatan yang biasanya dinamakan *coersive-power*, ini banyak dilakukan pada negara-negara yang sedang berkembang. Pengendalian sosial yang bersifat kebendaan dinamakan *utilitarian-power*, ini banyak dilakukan di dalam masyarakat yang sudah menghargai faktor-faktor material serta sudah mengakui perlunya imbalan yang sesuai terhadap daya kreasi dari anggota-anggota masyarakat. Sedangkan cara pengendalian sosial yang bersifat simbolis mengutamakan proses pemberian teladan dalam bentuk norma-norma yang diabtraksikan dari tingkahlaku-tingkahlaku bagian terbesar anggota-anggota masyarakatnya. Cara ini dinamakan *normative-power* atau *social-power*.

Penggunaan cara pertama dan kedua bertujuan agar anggota masyarakat sebanyak mungkin mematuhi aturan-aturan atau norma-norma tingkah laku dalam masyarakat, sedangkan penggunaan cara yang ketiga bertujuan untuk meyakinkan anggota-anggota masyarakat. Ketiga cara tersebut dapat diterapkan secara sendiri-sendiri dan dapat diterapkan secara bersama-sama, sehingga satu sama lainnya saling menunjang.

⁷⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, Op. Cit. hal. 21

Untuk mengatur dan mengendalikan hubungan hukum dan perbuatan hukum subyek hukum yang berobyek tanah, maka hukum harus dipandang sebagai suatu sistem. Menurut Freidman, sistem hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Struktur hukum mempunyai pola, bentuk, dan gaya yang mana struktur adalah badan, kerangka kerja dan bentuk yang tetap. Dalam hal ini struktur dapat dijabarkan dalam badan organisasi (lembaga) misalnya dibidang pertanahan ada Badan Pertanahan Nasional yang menyelenggarakan persoalan hukum yang berkaitan dengan tanah (agraria). Struktur menggambarkan bagaimana pola dan kerangka kerja aparat di BPN dan bagaimana mereka berhubungan satu sama lainnya. Substansi adalah sistem hukum yang secara aktual disebut sebagai peraturan atau kaidah-kaidah yang digunakan oleh institusi yang bersangkutan atau mungkin suatu kasus.

Di bidang pertanahan (agraria) substansi hukum yang dijadikan dasar untuk mengatur dan mengendalikan hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah, adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Undang-Undang Pokok Agraria ini dibentuk dengan tujuan :⁷⁵

- a. meletakkan dasar-dasar hukum bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

⁷⁵ Penjelasan Umum UUPA angka I.

- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Menyimak ketiga tujuan pokok tersebut, maka UUPA adalah merupakan aturan hukum yang dijadikan dasar-dasar pokok yang dapat mengatur dan mengendalikan hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum subyek hukum dengan tanah (agraria). Di mana sebelum UUPA ini terbentuk, aturan hukum yang mengatur di bidang pertanahan ini didasarkan pada dua sistem hukum, yaitu sistem hukum adat yang berlaku bagi rakyat bumi putera, dan sistem hukum perdata barat yang berlaku bagi golongan eropah dan timur asing (berlaku dualisme hukum). Akibatnya terjadi berbagai konflik hukum tanah yang mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Oleh karena itu UUPA adalah merupakan sarana yang dipakai oleh pemerintah untuk mengatur dan mengendalikan konflik-konflik yang terjadi dalam hubungan dengan tanah (agraria).

Dalam kaitannya dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah ini, dalam UUPA telah diatur tentang fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial diatur dalam Pasal 6, kewajiban setiap orang atau badan hukum yang menguasai atau memiliki tanah untuk mengerjakan tanahnya secara intensif, memelihara tanah, menambah kesuburan, dan menjaga kerusakan tanah Pasal 10 dan 15, penentuan batas maksimum dan minimum pemilikan dan penguasaan tanah agar tidak merugikan kepentingan umum Pasal 7 dan 17.

Pengaturan tentang jenis-jenis hak yang dapat diberikan kepada pemegang hak diatur dalam Pasal 16, Pasal 19 mengenai pendaftaran hak atas tanah, Pasal 27, 34 dan 40, jangka waktu penguasaan dan pemilikan tanah serta akibat-akibat hukum jika hak atas tanah tersebut tidak dikerjakan atau diterlantarkan, dan sebagainya. Kesemuanya itu dengan tujuan untuk mengatur, mentertibkan dan mengendalikan hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara subyek hukum dengan tanah (agraria).

Sedangkan budaya hukum akan terkait dengan budaya dan perilaku anggota masyarakat yang berhubungan hukum dengan tanah dan melakukan perbuatan hukum dengan berobyek tanah. Efektif atau tidaknya atau berdaya tidaknya aturan hukum tersebut sangat dipengaruhi oleh budaya dan perilaku subyek hukum.

Ketiga komponen sistem hukum ini sangat menentukan sekali untuk berdaya atau tidaknya aturan hukum di dalam masyarakat. Substansi hukumnya baik, tetapi struktur hukumnya tidak baik, maka aturan hukum itu tidak akan bisa berdaya. Sebaliknya struktur hukumnya baik, tetapi substansi hukumnya tidak baik/kurang baik, maka hukum tidak bisa diberdayakan. Demikian pula halnya dengan budaya hukum masyarakat, jika budaya hukum masyarakat tidak mau tahu dengan aturan hukum yang berlaku, maka hukum juga tidak akan dapat berdaya dan diberdayakan.

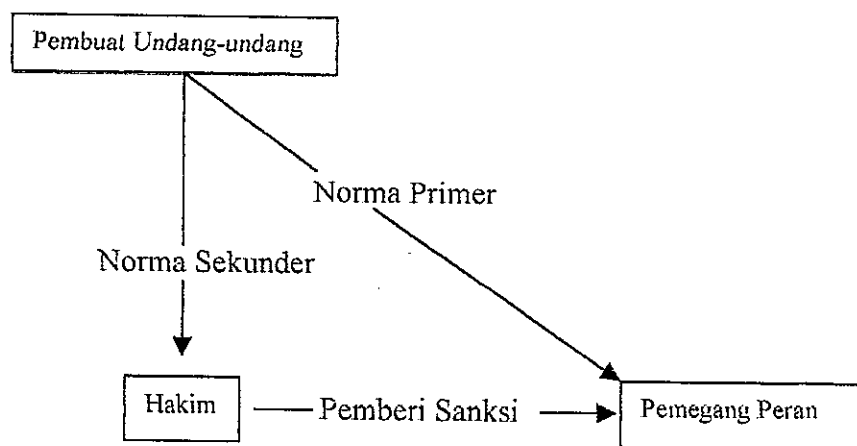
Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan fungsi hukum sebagai sarana pengendali sosial, agar dapat berdaya dan diberdayakan atau dapat berjalan dengan baik dan efektif, maka ketiga komponen sistem hukum

tersebut harus saling mendukung. Aturan-aturan hukum yang ada harus ditegakkan, dan bagi pelaku pelanggaran harus dikenakan suatu sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hukum di samping berfungsi sebagai sarana pengendali sosial, hukum juga berfungsi sebagai Sarana Rekayasa Sosial dalam Hubungan dengan Tanah. Oleh karena itu hukum mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social control* dan sebagai *social engineering*.

Konsepsi operasional tentang rekayasa masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarana, didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep tentang ramalan mengenai akibat-akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing dalam tahun 1937 dan konsep Hans Kelsen, tentang aspek rangkap dari peraturan hukum. Lundberg dan Lansing mengemukakan bahwa setiap aturan hukum yang mengakibatkan perubahan sosial, memberikan dorongan pada perubahan tingkah laku pemegang peran. Sedangkan tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi dalam bidang di tempat individu itu bertingkah laku. Sedangkan Hans Kelsen mengemukakan bahwa peraturan hukum yang diundangkan oleh penguasa yang berwenang di dalam suatu negara modern mempunyai aspek rangkap. Peraturan hukum yang ditujukan pada seorang anggota masyarakat yang menunjukkan bagaimana ia harus bertingkah laku, sekaligus ditujukan pula pada hakim agar apabila menurut pendapat hakim anggota masyarakat itu melanggar peraturan hukum tersebut, maka hakim

hendaknya memberikan sanksi terhadap anggota masyarakat.⁷⁶ Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut ini.



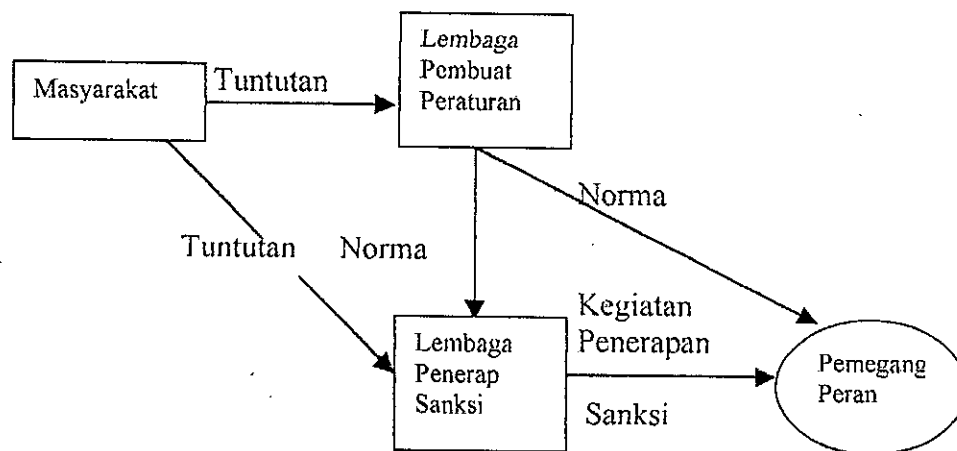
(Robert B. Seidman, 1972 : 318)

Dari konsep Lundberg dan Lansing serta konsep Hans Kelsen tersebut di atas, Robert B. Seidman dan William J. Chambliss menyusun suatu model mengenai bekerjanya hukum dalam masyarakat.⁷⁷

Setiap sistem hukum mempengaruhi, mendorong atau memaksakan agar suatu kegiatan dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga kekuasaan negara. Oleh karena itu model yang diajukan menggambarkan tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh berbagai golongan di dalam masyarakat, kemudian oleh kekuasaan negara diselenggarakan dengan mempergunakan hukum sebagai sarana untuk mendorong atau memaksakan dilakukannya tingkah laku-tingkah laku yang diinginkan dari pemegang-pemegang peran. Di bawah ini dikemukakan model bekerjanya hukum dalam bentuk skema.

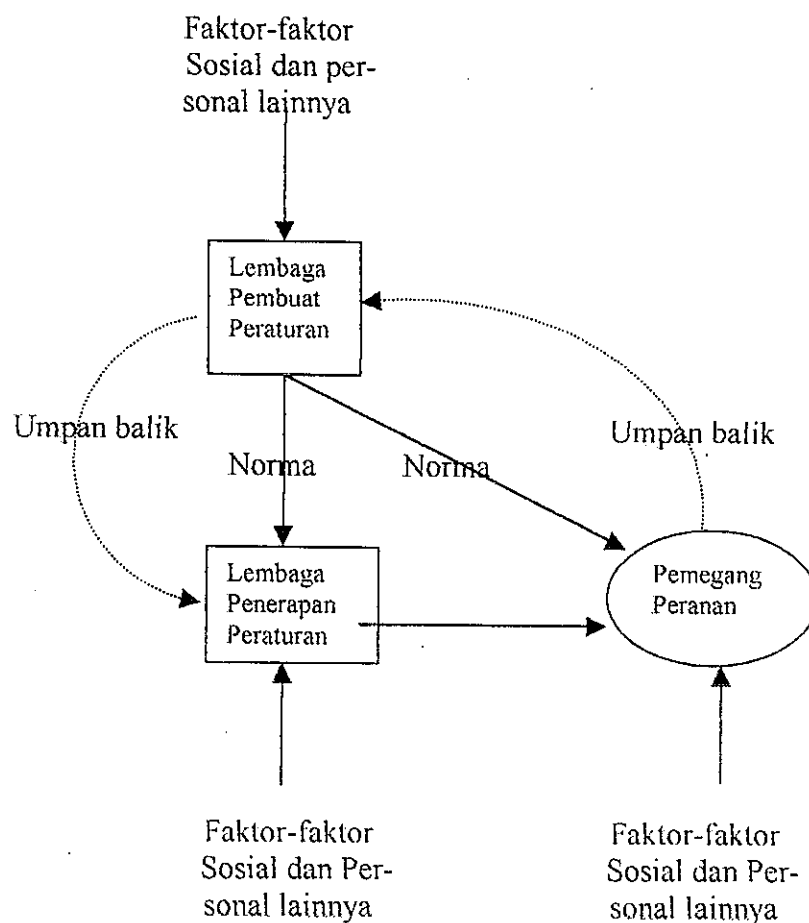
⁷⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, Op. Cit. hal. 23

⁷⁷ Ibid. hal 24.



(Chambliss & Seidman, 1971:11)

Dari bagan tersebut di atas dapat diketahui bahwa : Tuntutan dari masyarakat agar lembaga pembuat peraturan membuat sebuah peraturan hukum, sekaligus menuntut kepada hakim agar memberikan sanksi bilamana peraturan hukum itu dilanggar oleh seorang anggota masyarakat. Lembaga pembentuk peraturan hukum dan lembaga penerap sanksi tidak beroperasi di ruang hampa. Sehingga kedua lembaga ini juga mendapat pengaruh-pengaruh dari kekuatan-kekuatan sosial dan personil. Sehubungan dengan hal tersebut Chambliss dan Seidman membuat bagan pola bekerjanya hukum sebagai berikut :



(Chambliss & Seidman, 1971 : 12)

Terhadap bagan bekerjanya hukum dalam masyarakat tersebut di atas, Seidman mencoba menganalisa di dalam dalil-dalilnya sebagai berikut:⁷⁸ Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.

- (1) Bagaimana seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- (2) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan

⁷⁸ Satjipto Rahardjo, 1980, *Loc. Cit.* hal. 26-28

hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.

- (3) Bagaimana para pembuatan undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Perundang-undangan dapat dilihat sebagai suatu aktivitas yang bersifat formal yuridis, dalam hal ini dilihat sebagai suatu aktivitas untuk merumuskan secara tertib menurut prosedur yang telah ditentukan apa yang menjadi kehendak masyarakat. Dengan demikian maka ukuran-ukuran yang dipakai untuk menilai pekerjaan lembaga perundang-undangan ini adalah bersifat normatif, yaitu apakah ia bersesuaian dengan norma-norma hukum yang mengatur tentang peranan dan kegiatannya. Tetapi ia dapat didekati dari sudut sosiologi, yang terutama melihat kedudukan dan peranan yang diberikan oleh masyarakat kepada lembaga tersebut. Dengan demikian, maka akan diamati hubungan timbal balik antara lembaga dan aktivitas perundang-undangan dengan masyarakat di mana ia berada⁷⁹

Sehubungan dengan hal tersebut Schuyt telah menulis demikian "... oleh karena itu di dalam kepustakaan mengenai sosiologi hukum, bagian besar untuk mempelajari perundang-undangan. Orang mempelajari lahirnya undang-undang, efek sampingannya yang negatif ataupun positif, orang mempelajari apakah tujuan-tujuan yang dicantumkan di dalam undang-

⁷⁹ Ibid, hal. 117.

undang itu sering kali merupakan endapan dari perjuangan politik atau keinginan-keinginan politik. Ia merupakan sarana yang dipergunakan orang untuk mencoba menimbulkan suatu keadaan tertentu di dalam masyarakat, atau untuk mengendalikan keadaan. Kadang-kadang orang ingin menggunakan perundang-undangan itu untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata. Penguasaan atau pengarahan proses sosial ini juga disebut "*social engineering*".⁸⁰

Gambaran di atas memberikan pemahaman bahwa perundang-undangan sebagai produk politik suatu lembaga dibentuk dengan tujuan untuk membawa perubahan suasana atau keadaan tertentu di dalam kehidupan masyarakat. Perundang-undangan merupakan bagian dari norma hukum yang tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat. Undang-undang dibentuk dengan tujuan untuk menjadi pedoman yang tertulis dalam kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat dapat hidup tertib dan tentram, apa yang diinginkan dapat tercapai. Di samping itu Undang-undang sebagai bagian dari norma hukum tertulis dibentuk dengan tujuan untuk merubah pola tingkah laku manusia dalam masyarakat yang menyimpang dari norma-norma, nilai-nilai moral yang hidup dan diakui dalam masyarakat.

Sebagai sarana *social engineering*, hukum merupakan sarana yang ditujukan untuk mengubah perikelakuan warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Salah satu masalah yang dihadapi di dalam bidang ini adalah, apabila terjadi apa yang dinamakan

⁸⁰ Ibid, hal. 117-118

oleh Gunnar Myrdal sebagai *softdevelopment* (Gunnar Myrdal 1982 Chapter 2 dan 18), di mana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan, ternyata tidak efektif. Gejala-gejala semacam ini akan timbul, apabila ada faktor-faktor tertentu yang menjadi halangan faktor-faktor tersebut dapat berasal dari pembentuk hukum, penegak hukum, para pencari keadilan (*justitiabellen*), maupun golongan-golongan lain di dalam masyarakat. Faktor-faktor itulah yang harus diidentifikasi, oleh karena merupakan suatu kelemahan yang terjadi kalau hanya tujuan-tujuan yang dirumuskan, tanpa mempertimbangkan sarana-sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Kalau hukum merupakan sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka prosesnya tidak hanya berhenti pada pemilihan hukum sebagai sarana saja. Kecuali pengetahuan yang mantap tentang sifat-hakekat hukum, juga perlu diketahui adalah batas-batas di dalam penggunaan hukum sebagai sarana (untuk mengubah atau mengatur perikelakuan warga-warga masyarakat). Sebab sarana yang ada membatasi pencapaian tujuan, sedangkan tujuan menentukan sarana-sarana apakah yang tepat untuk dipergunakan.⁸¹

Agar hukum itu benar-benar dapat mempengaruhi perikelakuan warga-warga masyarakat, maka hukum itu harus disebarluaskan sehingga melembaga dalam masyarakat. Dalam hal ini alat komunikasi hukum memegang peranan yang sangat penting dan merupakan salah satu syarat

⁸¹ Soerjono Soekanto, 2001, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Cet. Ke -10, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 118-119

bagi penyebaran dan pelebagaan hukum. Komunikasi hukum itu dapat dilakukan secara formal dengan melalui tatacara yang terorganisir dengan resmi, akan tetapi dapat juga dilakukan secara informal atau tidak resmi sifatnya. Inilah yang merupakan salah satu batas di dalam penggunaan hukum sebagai sarana pengubah dan pengatur perikelakuan. Ini semua dinamakan difusi, yaitu penyebaran daripada unsur-unsur kebudayaan tertentu di dalam masyarakat yang bersangkutan. Proses difusi tersebut, antara lain dapat dipengaruhi oleh:⁸²

1. pengakuan, bahwa unsur kebudayaan yang bersangkutan (di dalam hal ini hukum), mempunyai kegunaan,
2. ada tidaknya pengaruh dari unsur-unsur kebudayaan lainnya, yang mungkin merupakan pengaruh negatif ataupun positif,
3. sebagai suatu unsur yang baru, maka hukum tadi mungkin akan ditolak oleh masyarakat, oleh karena berlawanan dengan fungsi unsur lama,
4. kedudukan dan peranan dari mereka yang menyebarkan hukum, mempengaruhi efektivitas hukum di dalam mengubah serta mengatur perikelakuan warga-warga masyarakat.

Inilah yang merupakan salah satu batas dalam penggunaan hukum sebagai sarana pengatur atau pengubah perikelakuan. Dengan lain perkataan, masalah yang bersangkut paut dengan tatacara komunikasi itulah yang terlebih dahulu harus diselesaikan. Untuk dapat mengidentifikasi masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan hukum sebagai sarana pengatur perikelakuan, maka perlu dibicarakan perihal penentuan struktur penentuan pilihan pada manusia, sarana-sarana yang ada untuk mengadakan

⁸² Ibid, hal. 119-120.

social engineering melalui hukum, hubungan antara hukum dengan perikelakuan, dan selanjutnya.

Dengan penyebarluaskan aturan hukum itu maka diharapkan warga masyarakat dapat mengetahui, mengerti dan memahami tatacara atau pedoman tingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat yang dikehendaki dan disepakati bersama dan diikuti, ditaati. Dengan demikian apabila hal ini terwujud, maka peranan hukum sebagai sarana rekayasa sosial akan terwujud pula.

2. Upaya merubah perilaku masyarakat yang menguasai dan memiliki tanah melalui pemberdayaan hukum

Pemberdayaan adalah membuat sesuatu yang tidak berdaya/tidak kuat /tidak mampu menjadi berdaya/berkekuatan/berkemampuan. Pemberdayaan (*empowerment*) adalah suatu gerakan yang mengamanatkan akan perlunya "*power*" dan menekankan keberpihakan kepada "*the powerless*".⁸³ Dengan demikian pemberdayaan hukum adalah mengupayakan agar hukum yang lemah/tidak berdaya/tidak berkekuatan/tidak berkemampuan menjadi hukum yang kuat/berdaya/ berkekuatan/berkemampuan.

Hukum sebagai pedoman tingkah laku masyarakat (dalam hal ini hukum agraria) dalam hubungannya dengan penguasaan dan pemilikan tanah oleh pemegang haknya, nampak jelas ketidakmampuannya untuk mencegah dan memberikan sanksi hukum terhadap penelantaran tanah oleh investor di

⁸³ Onny S. Priyono, Pranarka, AWD, 1996, Op. Cit. hal. 44.

bidang industri pariwisata, sehingga perlu diupayakan agar menjadi berkemampuan/berdaya dalam fungsi-fungsinya. Pemberdayaan hukum dalam hal ini dimaksudkan guna merubah perilaku investor agar tanah-tanah yang telah dikuasai dan diberikan hak dapat dikerjakan sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan pemberdayaan hukum pertanahan/agraria, yaitu :

2.1. Langkah-langkah sistematis pemberdayaan hukum.

Menurut Adam Podgorecki ada empat langkah sistematis yang perlu dilakukan yaitu :⁸⁴

1. Mengenal problema yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti : tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Keempat langkah sistematis tersebut di atas jika diterapkan di Indonesia yang beragam suku/etnis dan budaya, sosial dan ekonominya sangat relevan sekali. Selain itu perlu diperhatikan pula kondisi alam dan lingkungan sosial masyarakat.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, 1996, Op. Cit. hal. 44.

Di samping keempat langkah sistematis tersebut, dalam rangka penggunaan hukum sebagai sarana perubah perilaku masyarakat, terdapat pula hal-hal yang perlu diperhatikan, yaitu keterkaitan erat dan hubungan timbal balik antara hukum, masyarakat, dan lingkungan fisik sekitarnya. Kondisi sosial, ekonomi, budaya, ketertiban dan ketentraman dalam suatu kelompok masyarakat sangat menentukan dalam pemberdayaan hukum.

2.2. Faktor-faktor pendorong perubahan sikap masyarakat sesuai dengan aturan hukum

Upaya pemberdayaan hukum diharapkan agar dapat merubah perilaku masyarakat yang sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh aturan hukum itu. Namun dalam melakukan pemberdayaan hukum akan dijumpai faktor yang mendorong perubahan perilaku masyarakat kearah yang dikehendaki dan juga faktor yang mendorong tidak terjadinya perubahan perilaku masyarakat kearah yang dikehendaki.

Ada empat faktor yang mendorong terjadinya perubahan perilaku masyarakat kearah yang dikehendaki oleh ketentuan hukum menurut Freidman dalam Soleman B. Taneko, yaitu :⁸⁵

- a. Kepentingan sendiri
- b. Sensitif terhadap sanksi
- c. Tanggapan terhadap pengaruh sosial
- d. Kepatuhan terhadap hukum

⁸⁵ Soleman B. Taneko, 1993, *Op. Cit.* hal 50.

Sedangkan faktor-faktor yang mendorong bagi tidak terjadinya perubahan perilaku masyarakat menurut Soemardjan dalam Soleman B Taneko:⁸⁶

- a. Tidak memahami ideal hukum.
- b. Bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma masyarakat yang bersangkutan.
- c. Terdapat kekuatan yang cukup dari para anggota masyarakat yang berkepentingan dengan keadaan yang ada (*vested interest*), untuk menolak perubahan yang dikehendaki oleh ideal hukum.
- d. Resiko yang terkandung dalam perubahan tersebut lebih besar dari pada jaminan sosial yang diusahakan.

Jika dicermati keempat faktor yang dapat mendorong terjadinya perubahan maupun tidak terjadinya perubahan masyarakat kearah yang dikehendaki oleh ketentuan hukum tersebut, maka dapat dikelompokkan dalam dua faktor : yaitu faktor internal, yakni faktor yang timbul dalam diri seseorang, dan faktor eksternal, yaitu faktor yang timbul di luar diri seseorang. Faktor yang mendorong perubahan masyarakat kearah dikehendaki oleh aturan hukum didominasi oleh faktor internal, sedangkan faktor yang mendorong kearah tidak terjadinya perubahan masyarakat didominasi oleh faktor eksternal.

2.3. Batas kemampuan hukum dalam merubah perilaku masyarakat

Hukum merupakan salah satu sarana pengendali sosial yang berusaha untuk mengatur pola tingkah laku dan mentertibkan kehidupan manusia. Namun demikian bahwa pengaruh hukum terhadap bidang-bidang kehidupan sosial adalah tidak sama, ada bidang-bidang yang

⁸⁶ *Ibid*, hal. 59-60.

dengan mudah menerima pengaruh perubahan yang dikehendaki oleh hukum, sedangkan bidang yang lainnya tidaklah dapat dengan mudah dipengaruhi oleh hukum, bahkan sama sekali tidak terpengaruhi. Yahezkel Dror berpendapat, bahwa tindakan-tindakan di dalam masyarakat yang semata-mata bersifat instrumental seperti dalam kegiatan komersial, dengan nyata sekali dapat menerima pengaruh dari peraturan-peraturan hukum yang baru. Sebaliknya bidang-bidang kehidupan sosial yang erat hubungannya dengan kepercayaan dan lembaga-lembaga yang bersifat dasar, serta yang berhubungan dengan tindakan-tindakan yang merupakan ekspresi dari keyakinan-keyakinan akan mengalami perubahan yang kecil sekali, sekalipun dikeluarkan peraturan yang mencoba untuk memberi bentuk dan pengarahan kepada bidang-bidang tersebut; termasuk ke dalam bidang-bidang ini adalah kehidupan keluarga dan perkawinan⁸⁷.

Bertolak dari pendapat tersebut, bahwa hukum itu mempunyai batas kemampuan untuk mempengaruhi pola tingkah laku manusia. Dalam hal-hal tertentu yang bebas nilai, bebas dari unsur kepercayaan akan lebih mudah dipengaruhi oleh hukum, dan inipun tidak sepenuhnya. Hal ini berdasarkan hasil penyelidikan Stewart Macualay telah mengungkapkan praktek-praktek yang menarik di bidang hukum perdagangan, yang sedikit banyak juga menjelaskan batas-batas penggunaan hukum. Studi tersebut pada intinya adalah tentang kebiasaan penggunaan kontrak-kontrak di kalangan pedagang-pedagang. Titik berat penyelidikan itu antara lain

⁸⁷ Satjipto Rahardjo, 1980, *Op. Cit.* hal. 21

ditekankan pada fungsi-fungsi dan disfungsi-disfungsi penggunaan kontrak untuk memecahkan masalah-masalah perdagangan dan pengaruh peranan dalam lingkungan pekerjaan terhadap bagaimana seorang itu mengadakan penilaian terhadap penggunaan kontrak dibandingkan dengan ongkos-ongkos yang dikeluarkan untuk penggunaannya. Dari studi tersebut ternyata bahwa mekanisme kontrol internal ternyata lebih berperan dibandingkan dengan yang dapat dilakukan oleh hukum. Ataupun apabila pada suatu ketika orang menyadarkan diri pada penggunaan sarana hukum formal (seperti kontrak, sanksi hukum), maka pertimbangan yang mendasarinya tidaklah murni hukum, melainkan kepentingan-kepentingan pribadi juga.⁸⁸

Kenyataan tersebut disebabkan karena perilaku masyarakat yang sebenarnya dijiwai oleh moral/sikap moral masyarakat yang bersangkutan. Prilaku dan sikap moral tersebut dapat diubah secara pelan-pelan, tahap demi tahap secara terus menerus serta bervariasi. Hukum disini mempunyai kemampuan yang terbatas dalam melakukan perubahan perilaku masyarakat secara spontanitas.

2.4. Komunikasi hukum dan kesadaran hukum

Komunikasi hukum berarti pengiriman pesan atau berita antara dua orang atau lebih sehingga pesan itu dapat dipahami.⁸⁹ Dengan demikian komunikasi hukum dapat diartikan sebagai pengiriman pesan mengenai

⁸⁸ Ibid, hal. 122-126.

⁸⁹ Tim Penyusun Kamus, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa*, 1991, hal. 517.

hukum sehingga pesan tersebut dapat dipahami oleh masyarakat yang bersangkutan. Hukum dapat berlaku secara efektif apabila informasi hukum itu sudah diterima, dimengerti dan difahami oleh anggota masyarakat.

Menurut Esmi Warassih, komunikasi hukum adalah merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi agar hukum dapat berlaku efektif. Keberhasilan melakukan komunikasi hukum pada masyarakat, menimbulkan adanya kesadaran hukum masyarakat tersebut, yaitu kesadaran hukum dalam arti pengetahuan bahwa suatu perilaku tertentu diatur oleh hukum. Kesadaran hukum merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara ketentuan hukum dengan perilaku hukum anggota masyarakat yang bersangkutan.⁹⁰

Untuk mengusahakan agar masyarakat sadar hukum dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, pemerintah Indonesia, dalam hal ini Menteri Kehakiman melaksanakan Program Penyuluhan Hukum melalui Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M 05 PR 07-0-, tertanggal 6 Agustus 1998 tentang Pembentukan dan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum yang selanjutnya disebut dengan Kadarkum, serta peraturan Menteri Kehakiman Nomor 05-PR 08-10 tahun 1988 tertanggal 6 Agustus 1988 tentang Pola Pemantapan Penyuluhan Hukum.

⁹⁰ Esmi Warassih dalam Satjipto Rahardjo, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Bandung, Alumni, hal. 136.

Kadarkum berfungsi sebagai wadah perhimpunan masyarakat yang berkesadaran hukum, dan bertugas meningkatkan kesadaran hukum bagi anggota masyarakat pada umumnya. Kadarkum ini dilakukan melalui penyuluhan hukum, baik secara langsung maupun secara tidak langsung berhadapan dengan masyarakat yang disampaikan dengan informasi hukum yang baik, sehingga setiap anggota masyarakat mengerti, memahami, menghayati sekaligus mematuhi aturan hukum yang berlaku.

Menurut Ok. Chaeruddin ada dua sasaran yang hendak dicapai melalui program penyuluhan hukum, yaitu :⁹¹

1. Masyarakat memahami aturan-aturan hukum, hak serta kewajiban menurut hukum dan prosedur hukum dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi.
2. Masyarakat menaati dan mematuhi hukum atas kesadaran sendiri tanpa paksaan atau ancaman dari siapapun.

Di bidang pertanahan terdapat kelompok sadar hukum pertanahan yang dibentuk dan dilaksanakan bersama antara Departemen Kehakiman dengan Badan Pertanahan Nasional. Kelompok sadar hukum pertanahan ini menyampaikan informasi hukum pertanahan kepada semua anggota masyarakat pemegang hak atas tanah, terutama para petani, agar masyarakat pemegang hak atas tanah mempunyai kesadaran hukum tanah yang tinggi.

⁹¹ Ok. Khaerudin, 1991, *Sosiologi Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, Cet. Perdana, hal. 101.

B. Konsep Pemikiran tentang Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah

1. Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah Menurut Hukum Agraria Nasional

1.1. Pengertian hak penguasaan atas tanah

Istilah kata “penguasaan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.⁹² Dalam hubungan dengan penguasaan tanah, maka penguasaan tanah berarti suatu perbuatan menguasai atau mengusahakan tanah. Apakah penguasaan itu dilakukan atas dasar alas hak tertentu yang berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Penguasaan tersebut dilakukan oleh subyek hukum, baik subyek hukum berupa orang perorangan maupun subyek hukum berupa badan hukum.

Boedi Harsono mengatakan pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.⁹³ Sedangkan pengertian penguasaan menurut Effendi Perangin adalah dalam arti umum, kalau dihubungkan dengan hak atas tanah, artinya : dapat berbuat sesuatu dengan tanah. Hak penguasaan ada yang berlandaskan hak, dan ada yang tidak berlandaskan hak. Dan hak penguasaan dalam arti khusus terkandung dalam hak penguasaan dari negara.⁹⁴

⁹² Poerwadarminta W.J.S, 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Depdikbud RI., Jakarta, hal. 412.

⁹³ Boediharsono, 2000, Op. Cit. hal. 23.

⁹⁴ Effendi Perangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali Pers, Jakarta, hal. 207.

Penguasaan yuridis dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasainya secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak, seperti adanya okupasi tanah negara yang dilakukan oleh anggota masyarakat yang pada umumnya tinggal di sekitar wilayah hutan. Bahkan penyerobotan hak atas tanah orang lain yang dilakukan oleh beberapa oknum tertentu, seperti penyerobotan tanah hak PT X yang tidak dimanfaatkan/diterlantarkan dalam waktu yang cukup lama. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

Dalam Hukum Tanah kita dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap ada pada yang empunya tanah. Pengaturan tentang Hak Jaminan atas tanah ini diatur dalam pasal 51 UUPA, yang selanjutnya di atur lebih lanjut dengan Undang-Undang

Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” di atas dipakai dalam aspek *perdata*. Sedangkan pengertian kata “dikuasai” dan “menguasai” yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam arti *publik*.

Pengertian kata “dikuasai” dan “menguasai” menurut ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yunto Pasal 2 UUPA adalah merupakan hak menguasai dari Negara atas tanah, dalam hal ini Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang tertinggi tingkatannya menguasai bumi, air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh Negara dimaksud bukan berarti Negara memiliki, akan tetapi dalam hal ini memberi wewenang untuk:⁹⁵

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan oleh pemerintah sebagai wakil dari negara untuk

⁹⁵ Penjelasan Umum UUPA Angka II.

menyelenggarakan dan mengatur masalah-masalah agraria dengan mengeluarkan pelbagai peraturan, baik yang dikeluarkan oleh Presiden maupun oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional. Hak menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah-pemerintah di daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat 4 UUPA).

Hak menguasai dari Negara menurut Imam Soetikno meliputi seluruh bumi, air dan ruang angkasa di wilayah Negara Republik Indonesia, baik yang⁹⁶

- 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).

Oleh karena itu hak menguasai dari Negara mengandung makna yang lebih luas. Hak menguasai dari Negara dapat meliputi hak-hak atas tanah baik yang dikuasai dengan hak perorangan/badan hukum, hak kelompok masyarakat (hak ulayat) maupun tanah-tanah yang sama sekali tidak ada hak di atasnya, apakah karena tanah itu sama sekali belum dihaki maupun tanah-tanah itu sudah pernah dihaki oleh pemegang hak, akan

⁹⁶ Imam Soetikno, 1990, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada, Universitas Pres, hal. 52.

tetapi haknya hapus disebabkan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun karena dilepas haknya oleh pemegang hak semula.

Hak menguasai dari Negara yang meliputi semua tanah tanpa ada yang terkecuali. Hak menguasai dari Negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik, sebagai yang dirumuskan dalam pasal 2. Jika Negara sebagai penyelenggara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya oleh Negara selaku Badan Penguasa, melalui Lembaga Pemerintah yang berwenang. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan satu hak atas tanah, untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai Badan Penguasa yang mempunyai Hak Menguasai yang disebut dalam pasal 2; tetapi sebagai badan hukum seperti halnya perorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.⁹⁷

Hak menguasai dari Negara menurut penjelasan UUPA adalah merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Sedangkan pengertian “hak penguasaan atas tanah”, tiap Hukum Tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”. Hak penguasaan atas tanah dalam UUPA di atur sekaligus

⁹⁷ Boedi Harsono, 1999, *Op. Cit.* hal. 24

ditetapkan hirarkhi hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu :⁹⁸

1. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi, beraspek perdata dan publik;
2. *Hak Menguasai dari Negara* yang disebut dalam pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat* yang disebut dalam pasal 3, beraspek perdata dan publik;
4. *Hak-hak perorangan/individual*, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas Tanah sebagai hak individu yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, yang disebut dalam pasal 16 dan 53.
 - b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan pasal 49.
 - c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut "Hak Tanggungan" dalam pasal 25,33,39 dan 51.

Berbagai macam hak penguasaan di atas, kesemuanya berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah. Misalnya hak atas tanah yang disebut hak milik dalam pasal 20 memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang dihaki tanpa batas waktu, sedangkan Hak Guna Usaha yang disebut dalam pasal 28 dibatasi jangka waktu penggunaan tanahnya. Demikian pula Hak Guna Bangunan. Hak Tanggungan sebagai hak penguasaan atas tanah, juga berisikan

⁹⁸ *Ibid.* hal. 24

kewenangan bagi kreditor untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitor cidera janji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas hutang debitor kepadanya. Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah ada yang sebagai *lembaga hukum*, ada pula sebagai *hubungan-hubungan hukum yang konkret*.⁹⁹ Hak penguasaan tanah merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Sebagai contoh dapat disebut Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan yang disebut dalam pasal 20 sampai dengan pasal 45 UUPA.

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum konkret (biasa disebut “hak”), jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan hak-hak atas tanah yang disebut dalam Konversi UUPA.

Selanjutnya dikatakan bahwa dengan pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai “lembaga hukum” dan “hubungan hukum konkret”, ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dan dipelajari dalam suatu sistematika yang *khas dan masuk akal*. Dikatakan “khas”, karena hanya dijumpai dalam Hukum Tanah dan tidak

⁹⁹ Ibid. hal. 25

dijumpai dalam cabang-cabang hukum yang lain. Dikatakan “masuk akal” karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya.¹⁰⁰

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*.

Dengan adanya sistematika yang demikian itu memberikan kemudahan bagi kita untuk mempelajari dan memahaminya, sehingga dengan demikian, maka melalui sistematika penguasaan hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum, maupun sistematika penguasaan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret di atas memberikan pemahaman tentang hal-hal yang termasuk dalam kategori lembaga hukum, dan hal-hal yang tergolong dalam kategori hubungan hukum yang konkret. Penguasaan hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum akan

¹⁰⁰ Ibid. hal 26.

mewujudkan suatu lembaga hak atas tanah, subyek hak dan obyek hak. Sedangkan penguasaan hak-hak atas tanah sebagai hubungan hukum konkret akan menunjukkan adanya suatu keadaan-keadaan tertentu yang berhubungan dengan tanah atau berobyek tanah. Sedangkan hak menguasai atas tanah menurut Hukum Adat adalah berupa semacam *Hak Ulayat* yang oleh *van Vollenhoven* disebut sebagai "*beschikkingsrecht*"¹⁰¹ yang merupakan lembaga hukum dan hubungan hukum yang konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayahnya, yang disebut *tanah ulayat* dan merupakan "*lebensraum*" bagi warganya sepanjang masa. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepunyaan yang termasuk bidang hukum perdata dan unsur tugas-kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama, yang termasuk bidang hukum publik. Unsur tugas kewenangan yang termasuk bidang hukum publik tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama-sama dengan para Tetua Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. *Hak Ulayat* dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan merupakan *hak penguasaan atas tanah* yang tertinggi. Hak-hak perorangan atas tanah-bersama tersebut secara langsung ataupun tidak langsung bersumber padanya.

¹⁰¹ *Ibid.* hal. 271-272.

Masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai hak ulayat sendiri-sendiri yang mempunyai kekuatan yang sama. Misalnya Hak Ulayat bagi masyarakat hukum adat Minangkabau merupakan hak bersama persekutuan masyarakat hukum adat Minangkabau yang mempunyai kekuatan mengikat ke dalam (mengikat masyarakat hukum adat itu sendiri), dan kekuatan mengikat ke luar (mengikat orang di luar anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan). Bagi siapapun yang ingin memanfaatkan tanah Hak Ulayat tersebut, maka harus meminta ijin terlebih dahulu kepada pemangku adat atau petua adat setempat.

Masalah hak penguasaan atas tanah ini, dalam Hukum Islam pada hakekatnya tidak memuat secara rinci pembahasan mengenai penguasaan dan pemilikan tanah. Namun dalam berbagai penelaahan fiqh Islam ditemukan konsep-konsep hukum Islam yang berkaitan dengan hal ini. Tanah bagi umat Islam merupakan suatu benda yang mempunyai peranan yang sangat penting sekali, baik dilihat dari sudut ekonomis, sosial budaya, maupun secara magis religious.

Menurut Tolchah Hasan, dalam Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Manggala (penyunting), Hukum Islam dalam fiqh pertanahan (fiqh al aradli) Islam, membagi dua kategori tanah :¹⁰²

1. Tanah yang dimiliki (*ardl mamlukah*), yang dibedakan dalam dua jenis:

¹⁰² Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Manggala (penyunting), 2002, *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah ditinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, Mandar Maju, Bandung, hal. 54.

- a. Tanah yang didayagunakan, atau tanah produktif (*ardl'amiroh*), seperti untuk perumahan, untuk pertanian, perkebunan, atau fasilitas umum.
- b. Tanah kosong belum diolah (*ardl'ghomiroh*), dengan sebab apapun seperti kesulitan irigasi atau belum adanya jalur transportasi.
2. Tanah yang bebas (*ardl muhabah*), yang belum ada pemiliknya atau penggarapnya. Jenis tanah bebas ini ada dua macam juga :
 - a. Tanah Penyanggah pemukiman (*murafiq al-balad*), yaitu tanah yang berada disekitar pemukiman yang diperlukan oleh penduduk untuk kepentingan bersama, seperti lahan untuk pembuangan sampah, lahan untuk kuburan, lahan untuk pengembalaan ternak, dan lain sebagainya.
 - b. Tanah yang belum digarap oleh siapapun dan tidak menjadi penyangga pemukiman, dan barangkali dapat disebut sebagai tanah negara (*amlak ad-daulah al-ammah*). Dalam istilah fiqih disebut "ardl al-mawat" (tanah tidur, tanah mati).

Selanjutnya Tolchah Hasan mengatakan bahwa di dalam hukum-hukum Islam, tanah-tanah yang dimiliki (*ardl mamlukah*) terutama yang disebut *ardl'amiroh*, tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun tanpa persetujuan pemiliknya. Sedangkan tanah jenis *Ardl'ghomiroh* (tanah tak produktif) juga tetap menjadi hak pemiliknya, dia berhak menjualnya, mewariskannya, atau memberikannya kepada orang lain, atau kepada suatu lembaga. Hak itu berlaku selama pemiliknya diketahui, dan apabila si pemilik (atau ahli warisnya) sudah tidak diketahui lagi, maka tanah tersebut menjadi "tanah temuan" (*luqothoh*), digarap orang lain atau tanah negara.¹⁰³

Dalam konsep yang lain ditemukan pembahasan mengenai konsep penguasaan hak atas tanah ini yang dikemukakan oleh Richard A. Debs,

¹⁰³ Ibid

dalam Desertasinya yang berjudul : *The Law of Property in Egypt : Islamic and Civil Code*, yang dikutip oleh Ridzuan Awang, mengemukakan bahwa sistem hukum Islam membagi jenis penguasaan dan pemilikan tanah (*land tenure and ownership*) menjadi tiga bentuk:¹⁰⁴

1. Penguasaan tanah perorangan (*privat property*), yaitu pemilik tanah mempunyai pemilikan penuh atau milik penuh. Penggunaan tanah perorangan didasarkan dan ditentukan oleh syari'ah;
2. Penguasaan tanah wakaf, di mana kepentingan tanah wakaf sudah dijelaskan dan ditentukan oleh syari'ah; dan
3. Tanah milik negara; kategori ini tidak dijelaskan oleh syari'ah tetapi peraturannya dibuat oleh masing-masing negara melalui undang-undang mengenai tanah.

Menilik dari ke tiga konsep hukum tanah tersebut, baik dari segi hukum pertanahan nasional, dalam hal ini UUPA, Hukum Adat maupun Hukum Islam, maka penguasaan hak atas tanah, baik bentuk, jenis dan kategori hak penguasaan sudah diatur secara jelas. Hanya saja mengenai implementasinya adalah tergantung dari politik pertanahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Indonesia dalam hal ini sebagai negara yang nasionalis memakai hukum pertanahan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Namun tidak berarti pengaturan dalam hukum-hukum lainnya diabaikan. Sebab masih ada masyarakat hukum adat tertentu yang masih menggunakan konsep hukum adatnya, seperti Minangkabau. Demikian pula hukum Islam, apalagi dengan adanya otonomi daerah yang luas ini

¹⁰⁴ M. Yamani Komar dan Israfil H. Husain, 2000, *Tanah Terantar Perspektif Hukum Islam Perbandingannya dengan Hukum Agraria Nasional*, Lemlit, UNIB Pres, hal. 1

dengan penerapan hukum Islam seperti Aceh Darussalam memungkinkan penerapan hukum Islam dibidang pertanahan.

1.2. Macam-macam hak penguasaan atas tanah

Pada poin 1 di atas telah diuraikan tentang tingkatan-tingkatan dari hak menguasai atas tanah, yaitu meliputi hak bangsa Indonesia, hak menguasai dari Negara, hak Ulayat dan hak-hak perorangan atau hak individu. Sedangkan uraian dalam poin 2 ini akan lebih mengkhususkan pada uraian tentang hak-hak penguasaan tanah secara individu/perorangan. Hak-hak penguasaan atas tanah secara individu/perorangan dalam konsep UUPA dapat bermacam-macam sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 4 ayat (1 dan 2), pasal 16 ayat (1) dan pasal 53.

Di dalam pasal 4 ayat (1 dan 2) UUPA, ditentukan sebagai berikut:

- (1). Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam pasal 2, ditentukan 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.
- (2). 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-peraturan hukum yang lebih tinggi.

Ketentuan dalam pasal 4 ini memberikan landasan hukum tentang adanya bermacam-macam hak atas permukaan (yang disebut tanah), air dan ruang angkasa. Hak tersebut diberikan baik kepada manusia sendiri

atau bersama-sama dengan orang lain atau kepada badan hukum yang perinciannya dapat dilihat dalam pasal 16 UUPA.

Pasal 16 ayat (1) UUPA menentukan sebagai berikut :

(1) Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1)

ialah:

- 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 lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 53.

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam pasal 16 UUPA tersebut, ada yang sebut dengan *hak primer* seperti hak milik yang di atasnya dapat dibebani dengan hak-hak lain, dan ada yang disebut dengan *hak sekunder* seperti HGB, HGU, Hak Pakai yang di atasnya hanya dapat dibebani dengan satu hak lain, yaitu Hak Tanggungan (berdasarkan UU. No. 4 Tahun 1996) dan ada pula hak yang bersifat *tertier*, yaitu hak-hak lain yang tidak dapat dibebani dengan hak lainnya, seperti hak membuka tanah, hak memungut hasil dan hak-hak ruang angkasa serta hak-hak yang bersifat sementara lainnya.

Konsepsi-konsepsi pengaturan tentang hak-hak atas tanah tersebut di atas dalam UUPA, dalam hal ini akan diuraikan beberapa hak yang utama/penting, dapat diuraikan secara singkat satu persatu berikut ini.

a. Hak Milik

Hak Milik diatur dalam pasal 20 sampai dengan 27 UUPA. Dalam pasal 20 ditentukan bahwa hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hak milik atas tanah adalah salah satu hak yang mempunyai sifat dan ciri-ciri yang berbeda dengan hak-hak lainnya. Kata turun-temurun menunjukkan bahwa hak milik itu keberadaannya tidak mempunyai jangka waktu dan hak tersebut dapat diwariskan kepada keturunan selanjutnya tanpa ada batasnya. Hak atas tanah tersebut tidak hanya berlangsung sampai seumur hidup pemegang haknya, akan tetapi dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Terkuat menunjukkan bahwa hak milik tidak ada batas berlakunya. Hak milik itu terdaftar sehingga mempunyai bukti hak yang terkuat dan mudah dipertahankan kepada pihak lain. Sedangkan terpenuh adalah bahwa hak milik memberikan wewenang kepada yang empunya, yang paling luas jika dibandingkan dengan hak yang lain. Hak milik bisa merupakan induk dari hak-hak lain. Artinya seorang pemilik tanah bisa memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak yang kurang dari pada hak milik, menyewakan, membagikan, menyerahkan tanah itu kepada orang lain dengan HGB atau Hak Pakai. Hak milik tidak berinduk kepada hak atas tanah lainnya, karena Hak Milik adalah hak yang paling penuh,

sedangkan hak-hak lain itu kurang penuh. Dilihat dari peruntukannya, hak milik tidak terbatas, sedangkan hak-hak guna usaha terbatas hanya untuk keperluan usaha pertanian, peternakan dan perkebunan. HGB terbatas hanya untuk keperluan bangunan saja. Sedangkan hak milik bisa dijadikan untuk kegiatan pertanian atau juga bisa dipergunakan untuk bangunan.

Hak milik mempunyai ciri-ciri tertentu sebagai berikut :¹⁰⁵

1. Bila diperlukan dapat dijadikan jaminan utang, dengan dibebani hak tanggungan;
2. Hak milik dapat digadaikan. Tanah yang digadaikan itu tidak dijadikan jaminan utang, meskipun ada utang, tetapi tanahnya diserahkan pada kekuasaan pemegang gadai. Si pemegang gadai berwenang untuk mengusahakan tanah itu dan mengambil hasilnya.
3. Hak milik dapat dialihkan kepada orang lain. Pengalihannya dapat dilakukan dengan jual beli, hibah wasiat, tukar menukar, dan lain-lain.
4. Hak milik dapat dilepaskan dengan sukarela, jika ada pihak lain yang membutuhkan hak atas tanah itu, maka pelepasan hak dan permohonan itu ditujukan kepada pemerintah.
5. Hak milik dapat diwakafkan, hal ini karena jangka waktu hak milik itu tidak terbatas

Sesuai dengan ketentuan pasal 20 ayat (1) di atas, bahwa hak milik itu adalah hak yang berfungsi sosial. Penggunaan atau pemanfaatan hak milik oleh pemegang haknya bebas akan tetapi hendaknya memperhatikan kepentingan umum. Oleh karena itu hak milik tidak dibenarkan dipergunakan semau-maunya oleh pemegang haknya untuk kepentingan pribadi/individu, sebab di samping ada

¹⁰⁵ Effendi Perangin, 1991, *Op. Cit.* hal. 238.

kepentingan pribadi, juga terdapat kepentingan umum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Hak milik atas tanah dalam konsep UUPA bukanlah hak milik yang bersifat *mutlak (absolut)*, dalam arti bahwa hak milik itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun dan dapat dipergunakan dengan sebebaskan-bebasnya oleh pemegang haknya, akan tetapi hak milik tersebut adalah bersifat *relatif (nisbi)*, yaitu bahwa hak milik tersebut tidak dapat dipergunakan dengan sebebaskan-bebasnya. Pada suatu saat jika kepentingan umum memerlukan hak milik atas tanah seseorang atau badan hukum itu untuk pelaksanaan kegiatan kepentingan umum, maka hak milik itu kekuatannya akan melemah, yaitu mengutamakan kepentingan umum demi kesejahteraan orang banyak dengan memperhatikan kepentingan pribadi pemegang hak milik tersebut, yaitu dengan cara pemberian ganti rugi yang layak.

Konsep hukum yang sangat penting lagi berkaitan dengan hak milik adalah, bahwa yang dapat menjadi subyek hak milik adalah hanya warganegara Indonesia (pasal 21 ayat 1). Pada prinsipnya hanya warganegara Indonesia saja yang dapat menjadi subyek hak milik, baik warganegara Indonesia asli maupun warganegara Indonesia keturunan. Apabila warganegara Indonesia mendapat kewarganegaraan rangkap atau menjadi warganegara asing, maka wajib baginya selama dalam jangka waktu satu tahun untuk melepaskan haknya tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat sebagai subyek hak milik. Jika dalam jangka

waktu tersebut tidak melepaskan haknya maka demi hukum hak atas tanahnya hapus, dan tanah tersebut menjadi tanah negara (pasal 21 ayat 3 dan 4).

Pada prinsipnya hanya orang yang dapat menjadi subyek hak milik, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Badan hukum tidak berhak untuk memperoleh hak milik (pasal 21 ayat 2). Akan tetapi berdasarkan pertimbangan sosial dan ekonomi, maka pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 memberikan kewenangan kepada beberapa badan hukum untuk memperoleh hak milik, yaitu :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang No. 79 Tahun 1958.
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak milik itu terjadi dengan melalui beberapa cara, yaitu : terjadinya menurut hukum adat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; karena penetapan pemerintah menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; karena ketentuan Undang-undang (pasal 22 UUPA). Selanjutnya setiap perolehan dan peralihan hak milik serta hapusnya hak milik harus didaftarkan agar mempunyai alat bukti yang kuat dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap (pasal 23). Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan (pasal 24). Hak milik juga dapat

dijadikan jaminan utang dan dapat dibebani dengan hak tanggungan (pasal 25).

Perbuatan hukum yang bertujuan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing atau badan hukum asing adalah batal karena hukum, dan tanah tersebut menjadi tanah negara (pasa 26). Dengan demikian hak milik pemegang hak semula hapus. Selanjutnya perbuatan-perbuatan hukum dan peristiwa hukum yang dapat menyebabkan hapusnya hak milik menurut ketentuan pasal 27 UUPA adalah : (1) karena pencabutan hak, (2) karena penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya, (3) karena diterlantarkan dan (4) karena tanahnya musnah. Penyebab hapusnya hak milik pada poin pertama sampai ketiga akan menyebabkan tanah jatuh menjadi tanah negara.

Mengingat ketentuan-ketentuan atau konsep-konsep hukum tersebut di atas, maka ada beberapa prinsip penting yang berhubungan dengan hak milik atas tanah, yaitu :

- a. penggunaan hak milik dibatasi oleh kepentingan umum;
- b. hanya warganegara Indonesia yang boleh mempunyai hak milik, sedangkan badan hukum Indonesia hanya badan-badan hukum tertentu yang boleh mempunyai hak milik berdasarkan PP. No. 38 Tahun 1963.
- c. hak milik tidak boleh dipunyai oleh orang asing dan badan hukum asing;

- d. hak milik tidak boleh beralih dan dialihkan kepada subyek hukum yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik;
- e. penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi;
- f. hak milik tidak dibolehkan untuk diterlantarkan, karena akan mengakibatkan hak tersebut menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah negara.

b. Hak Guna Usaha

Hak ini diatur dalam pasal 28 sampai dengan pasal 34 UUPA. Di dalam pasal-pasal tersebut ditentukan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara untuk kepentingan perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan (pasal 28), diberikan dalam jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 35 tahun, dan atas permintaan pemegang hak, maka diperpanjang selama 25 tahun lagi, sehingga komulatifnya selama 85 tahun (pasal 29).

Tentang jangka waktu HGU ini, akhir-akhir ini sudah terjadi perubahan dengan keluarnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1992. Di dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu 35 tahun, dapat diperpanjang sampai dengan 25 tahun, serta dapat dimohonkan pembaharuannya selama 35 tahun dan dapat diperpanjang lagi sampai 25 tahun. Dengan demikian HGU dapat berlaku secara komulatif selama 120 tahun, namun tidak diperoleh secara otomatis.

Dengan adanya perubahan jangka waktu tersebut, maka HGU dinamakan sebagai “hak aspiratif”. Ketentuan HGU dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) mengalami redefinisi yang cukup bijaksana. Tidak perlu UUPA dirombak atau direvisi, karena hal ini tidak relevan untuk dilakukan. Asas-asas yang terkandung dalam UUPA sebagai Undang-undang pokok, maka peraturan-peraturan pelaksanaannya yang perlu dilengkapi dan/atau disempurnakan.¹⁰⁶

Adapun yang berhak memperoleh HGU adalah warganegara Indonesia, badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pemegang-pemegang hak tersebut jika sudah tidak memenuhi syarat-syarat lagi sebagai pemegang hak, maka dalam jangka waktu 1 tahun harus melepaskan haknya atau mengalihkannya kepada orang lain, dan jika tidak maka haknya hapus karena hukum dengan ketentuan jika ada hak-hak pihak lain akan diindahkan (pasal 30).

Hak Guna Usaha ini terjadi karena penetapan pemerintah, dan oleh karenanya maka setiap perolehan, peralihan dan penghapusan hak guna usaha harus didaftarkan sebagai alat pembuktiannya (pasal 31 dan 32). HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (pasal 33).

¹⁰⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. 93-95.

HGU ini mempunyai jangka waktu berlakunya, oleh karena itu maka HGU hapus karena beberapa sebab (pasal 34), yaitu : jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah; ketentuan dalam pasal 30 ayat 2, yakni karena subyek haknya bukan lagi kewarganegaraan Indonesia dan bukan lagi badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan (HGB) diatur dalam pasal 35 sampai dengan pasal 40 UUPA. Dalam pasal 35 ditentukan bahwa HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

HGB ini hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Apabila pemegang HGB ini sudah tidak memenuhi syarat-syarat lagi sebagai pemegang HGB, maka dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan haknya tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Jika hak tersebut tidak dilepaskan atau dialihkan

dalam jangka waktu tersebut maka hak tersebut hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan yang berlaku (pasal 36).

HGB ini dapat berobyek tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dan dapat pula berobyek hak milik yang diperoleh melalui perjanjian secara otentik dengan pihak pemilik tanah yang bersangkutan (pasal 37). Perolehan maupun peralihan dari HGB ini harus dilakukan pendaftaran agar mempunyai bukti hak dan mempunyai kekuatan hukum tetap (pasal 38). Dan karena itu maka HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (pasal 39).

Berhubung HGB ini mempunyai jangka waktu berlakunya, maka HGB ini pada suatu saat akan hapus. Hapusnya HGB ini disebabkan oleh beberapa sebab, yaitu : karena jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; diterlantarkan; tanahnya musnah, dan karena hukum.

Pengaturan lebih lanjut tentang HGB adalah diatur dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1993. Dalam pasal 6 peraturan tersebut diatur mengenai cara perolehan HGB melalui pemindahan hak, yakni melalui 2 cara, yaitu : (1) apabila tanahnya berasal dari tanah Hak Milik yang sudah bersertifikat, atas permohonan pemegang Hak Milik oleh Kepala Kantor Pertanahan diterbitkan

sertifikat HGB selama 30 tahun dan ditetapkan berakhir tanggal 24 September pada tahun ketiga puluh berikutnya terhitung sejak terbitnya keputusan izin lokasi. Sertifikat HGB ini dipakai untuk membuat akta pemindahan hak dihadapan PPAT dan kemudian dilakukan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan; (2) terhadap tanah yang diperoleh dari Hak Milik yang belum bersertifikat atau Hak Milik Adat ditempuh tatacara seperti butir (1), sedangkan sertifikat HGB diterbitkan sesuai dengan ketentuan PP No. 10 Tahun 1960 yang sekarang diganti dengan PP 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah; (3) terhadap tanah yang diperoleh dari HGB akta pemindahan hak dapat langsung dibuat oleh PPAT dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan.

Cara lain untuk memperoleh HGB bagi pengembang dapat ditempuh melalui ketentuan pasal 7 yaitu dengan cara pelepasan hak secara langsung oleh para pemegang hak atas tanah dengan status yang beraneka ragam tersebut untuk diterbitkan satu sertifikat HGB atas nama pengembang. HGB yang diterbitkan atas nama pengembang tersebut diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diberikan perpanjangan 20 tahun dan dapat pula diperbaharui untuk 30 tahun. Perpanjangan dan pembaharuan diberikan bila syarat-syarat tertentu dipenuhi sesuai ketentuan PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah Negara.

d. Hak Pakai

Hak pakai dalam UUPA diatur dalam pasal 41 sampai dengan pasal 43. Dalam pasal 41 ditentukan bahwa hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai ini dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu; dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun. Pemberian hak ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Hak pakai ini dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (pasal 42). Pengalihan hak pakai atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara kepada pihak lain harus seizin pejabat yang berwenang, sedangkan pengalihan hak pakai kepada pihak lain atas tanah milik hanya dapat dimungkinkan jika telah ditentukan dalam perjanjian yang bersangkutan (pasal 43).

e. Hak sewa untuk bangunan

Hak sewa untuk bangunan diatur dalam pasal 44 dan 45 UUPA. Prinsip-prinsip pokok pengaturannya adalah sebagai berikut : Seseorang atau badan-badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa; Pembayaran uang sewa tersebut dapat dilakukan sesuai dengan kesepakatan dengan pemiliknya. Perjanjian sewa tanah ini tidak boleh mengandung unsur-unsur pemerasan (pasal 44).

Yang dapat menjadi subyek hak sewa adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (pasal 45).

Sedangkan mengenai hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun hak-hak atas tanah yang bersifat sementara tersebut diatur dalam pasal 53 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana 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 dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2 dan 3) berlaku terhadap peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.

Semua hak atas tanah yang tertuang dalam pasal 16 dan pasal 53 di atas, kecuali Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang yang memang merupakan nama-nama bagi lembaga-lembaga hak-hak yang lama yang untuk sementara masih berlaku dan digunakan semuanya merupakan nama lembaga-lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat hukum tanah lama. Lembaga-lembaga hak atas tanah yang lama mulai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan terjadinya unifikasi hukum tanah sudah tidak ada lagi.

Untuk hak-hak atas tanah yang dinyatakan bersifat sementara di dalam pasal 53 UUPA yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian, dinyatakan sebagai hak yang bersifat sementara karena hak-hak ini menurut UUPA akan dihapus sebab mengandung unsur-unsur yang bertentangan dengan azas-azas yang terdapat dalam UUPA, yaitu adanya unsur pemerasan dan penindasan dan juga bertentangan dengan jiwa dan semangat UUPA. Untuk sementara waktu hak-hak tersebut diatur untuk mengurangi praktek-praktek pemerasan dan penindasan yang dilakukan oleh salah satu pihak terhadap pihak lainnya. Untuk hak gadai diatur dalam Undang-undang Nomor 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Hak bagi hasil diatur dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian. Penghapusan hak-hak tersebut akan dilakukan secara bertahap. Akan tetapi hingga sampai sekarang upaya penghapusan hak-hak

tersebut belum dilakukan oleh pemerintah, bahkan dalam praktek di kalangan masyarakat petani hak-hak ini tetap eksis dan dianggap sesuatu hal yang wajar karena sudah membudaya di dalam kehidupan masyarakat petani.

2. Prinsip-prinsip Umum Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah

2.1. Prinsip fungsi sosial

Salah satu prinsip yang sangat penting dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah adalah prinsip “fungsi sosial”. Prinsip ini merupakan suatu prinsip yang sangat mendasar dan falsafati terkait dengan fitrah manusia baik sebagai makhluk individu maupun sebagai makhluk sosial dalam berhubungan dengan tanah.

Moh. Mahfud MD.¹⁰⁷ Mengatakan bahwa salah satu falsafah yang mendasari pengaturan hak-hak atas tanah di dalam hukum pertanahan kita adalah adanya pengakuan tentang fitrah manusia sebagai makhluk monodualis yakni kedudukan manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Berdasarkan falsafah ini maka bangsa Indonesia menganut prinsip keseimbangan antara individualisme dan komunalisme. Paham individualismenya ditandai oleh adanya pengakuan hak milik atas tanah oleh individu warganegara, namun hak individu itu dilekati oleh fungsi sosial sebagai penerimaan atas paham komunalisme sehingga hak milik itu

¹⁰⁷ Moh. Mahfud MD dalam *Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Manggala*, 2002, Op. Cit. 27.

haruslah diletakkan juga di dalam bingkai kepentingan masyarakat. Inilah yang mendasari adanya ketentuan bahwa hak milik atas tanah memiliki fungsi sosial. Fungsi sosial ini secara konstitusional di dasarkan pada ketentuan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Atas dasar prinsip tersebut, maka di dalam UUPA pasal 6 memuat prinsip tentang fungsi sosial dari hak atas tanah. Pasal 6 menentukan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Berdasarkan ketentuan pasal 6 tersebut, menunjukkan bahwa tidak hanya hak milik yang berfungsi sosial, akan tetapi semua jenis hak atas tanah yang diatur dalam UUPA itu mempunyai fungsi sosial.

Dalam Penjelasan Umum UUPA dikatakan bahwa fungsi sosial hak-hak atas tanah tersebut disebut sebagai dasar yang keempat dari Hukum Tanah Nasional kita. Dalam Penjelasan Umum dinyatakan 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 dari pada 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 tercapai tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3).

Ketentuan pasal 6 ini memuat suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah, yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional. Boedi Harsono mengatakan bahwa hak-hak atas tanah yang individual dan bersifat pribadi tersebut dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional mengandung dalam dirinya unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan atau unsur kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber kepada Hak Bangsa, yang merupakan hak bersama. Lagi pula tanah yang dihaki secara individual itu adalah sebagian dari tanah bersama.¹⁰⁸

Selanjutnya beliau mengatakan bahwa konsepsi Hukum Tanah Nasional, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 1 semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah Bangsa Indonesia (artinya, tanah kepunyaan bersama warganegara Indonesia), yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepadanya, dengan suatu Amanat, yaitu : "supaya

¹⁰⁸ Boedi Harsono, 1999, *Op. Cit.* hal 231.

digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...” (pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yo pasal 2 ayat 3 UUPA). Penguasaan tanah tersebut diatur dan dipimpin oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Sebagian tanah itu digunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Para warganegara juga masing-masing diberi kemungkinan dan kesempatan untuk menguasai dan menghaki bagian-bagian dari tanah bersama tersebut untuk memenuhi kebutuhannya. Tetapi sebagaimana halnya konsepsi Hukum Adat penguasaan tanah itupun mengandung amanat untuk diusahakan dan dimanfaatkan. Membiarkan tanah tersebut dalam keadaan tidak diusahakan, berarti menyalahi amanat itu. Lihat ketentuan pasal 27, 34 dan 40, tanah tidak boleh “diterlantarkan”. Maka juga menurut konsepsi Hukum Tanah Nasional hak-hak atas tanah bukan hanya berisikan *wewenang*, melainkan sekaligus *kewajiban* untuk memakai, mengusahakan dan memanfaatkannya. Juga menurut konsepsi ini hak-hak perorangan bersumber pada hak bersama (yaitu Hak Bangsa), dan mengandung unsur kemasyarakatan.¹⁰⁹

Berdasarkan prinsip tersebut, maka setiap pemilik tanah tidak dapat dengan semaunya dan sesukanya sendiri menggunakan tanahnya, artinya bahwa pemilikan atas tanah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat, pemilikan tanah dapat dikalahkan oleh kepentingan masyarakat, namun tidak berarti kepentingan individu diabaikan. Tanah yang dimiliki tidak boleh diterlantarkan, tanah yang

¹⁰⁹ Ibid, hal. 286.

diperlukan untuk kepentingan umum harus dilepaskan melalui proses penguasaan oleh negara, dan tanah yang terbukti mengandung kekayaan alam yang menngusai hajat hidup orang banyak dianggap sebagai tanah yang berada dibawah kekuasaan Negara, bahkan negara dituntut juga untuk mengatur batas maximum dan batas minimum pemilikan tanah oleh satu keluarga.

Sehubungan dengan hal tersebut, Munir Fuady mengatakan bahwa dalam pergaulan hukum masyarakat modern, perlindungan terhadap hak azasi bukan saja ditujukan untuk melindungi hak/kepentingan-kepentingan individu semata-mata dengan mengabaikan kepentingan masyarakat. Sebaliknya tidak pula berarti kepentingan masyarakat/negara itu harus selalu diagung-agungkan dengan melupakan sama sekali kepentingan individu. Yang ideal ialah kedua kepentingan tersebut harus sama diperhatikan dan pada masanya nanti, pada kedua kepentingan itu saling bertabrakan, sangat diperlukan adanya equalibrium.¹¹⁰

Kata fungsi sosial ini tidak hanya kita dapati pada ketentuan pasal 6 UUPA, akan tetapi juga didapati dalam UUD Sementara 1950 yaitu dalam pasal 29-nya, dalam mana ditentukan bahwa hak milik itu berfungsi sosial. Disini fungsi sosial hanya ditujukan terhadap hak milik saja, sedangkan UUPA mempunyai konsep fungsi sosial yang lebih luas, yakni

¹¹⁰ Munir Fuady, 1994, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 224-225.

ditujukan tidak hanya terhadap hak milik tetapi terhadap seluruh hak atas tanah, termasuk HGB, HGU, Hak Pakai, dan lain-lain.

Jika bertitik tolak pada ketentuan pasal 6 UUPA menurut Munir Fuady mengatakan bahwa dari segi luas tidaknya konsep fungsi sosial, akan terlihat bahwa konsepsi fungsi sosial itu mempunyai dua arah pandangan. Dalam pandangan *pertama*, konsepsi fungsi sosial itu mempunyai arti yang luas, karena ditujukan tidak saja terhadap hak milik tetapi juga terhadap seluruh hak atas tanah. Namun dalam pandangan *kedua*, kita saksikan bahwa konsep fungsi sosial ini justru mempunyai arti yang sempit, sebab pasal 6 UUPA itu hanya ditujukan terhadap hak-hak atas tanah saja. Dus tidak termasuk hak-hak terhadap obyek agraria lainnya, yaitu hak terhadap bumi (selain tanah), air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Terhadap persoalan ini, beliau mengatakan adalah keliru, jika kita hanya berpegang kepada ketentuan pasal 6 UUPA saja. Penafsiran fungsi sosial versi UUPA itu haruslah dalam kaitannya dengan seluruh ketentuan dari UUPA, atau dengan perkataan lain bahwa penafsiran itu harus kita laksanakan menurut logika UUPA itu sendiri. Dengan cara yang demikian, kita dapat menarik kesimpulan bahwa sungguhpun oleh pasal 6 UUPA hanya ditujukan untuk hak-hak atas permukaan bumi yang disebut tanah saja, tetapi sebenarnya UUPA hendak memperlakukan fungsi sosial itu terhadap seluruh obyeknya, yaitu bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kata sosialisme Indonesia atau

“Keadilan Sosial” yang terdapat dalam UUPA sebenarnya hanya merupakan pernyataan secara lain saja dari konsepsi fungsi sosial itu. Dalam hal ini UUPA, memberi arah dari kata-kata sosialisme Indonesia dan keadilan sosial itu terhadap seluruh obyek hukum agraria, tidak hanya terhadap permukaan bumi yang disebut tanah saja.¹¹¹

A.P. Parlindungan mengatakan bahwa konsepsi fungsi sosial menurut UUPA (=hukum adat) tidaklah berpangkal pada hak yang bersifat individualistis, tetapi UUPA beranggapan bahwa konsepsi fungsi sosial itu adalah sebagai jalan kompromis antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat (sifat hak atas tanah yang dualistis). Dus, penentuan fungsi sosial ini adalah secara apriori, kepentingan masyarakat dan kepentingan individu harus saling imbang mengimbangi secara dwitunggal.¹¹² Dengan perkataan lain, apabila kita berbicara tentang hak atas tanah dalam konsepsi UUPA, ini berarti sekaligus kita mempersoalkan suatu wewenang atas tanah yang berkepentingan pribadi dan berkepentingan umum.

Dengan demikian, maka tanah yang dihaki oleh seseorang bukan hanya mempunyai fungsi bagi yang empunya hak itu saja, tetapi juga bagi Bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekwensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan bukan hanya kepentingan

¹¹¹ Ibid, hal. 231.

¹¹² Parlindungan AP., 1989, *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju Bandung, hal. 19.

yang berhak sendiri yang dipakai sebagai pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan yang mempunyai hak dengan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlunya adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah yang dimaksudkan dalam pasal 14 UUPA. Dengan menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah tersebut, terpenuhilah fungsi sosialnya. Kepentingan umum harus diutamakan dari pada kepentingan pribadi, sesuai dengan asas hukum yang berlaku bagi terselenggaranya kehidupan bersama dalam masyarakat. Tetapi biarpun demikian kepentingan individu juga tidak diabaikan, karena hak individu atas tanah dihormati dan dilindungi oleh hukum. Jika kepentingan umum menghendaki didesaknya kepentingan individu, hingga mengalami kerugian, maka kepadanya harus diberikan penggantian kerugian.

2.2. Kewajiban pemegang hak untuk memanfaatkan tanah secara aktif, memelihara, dan menjaga kesuburan.

Konsep hukum yang sangat penting pula dalam Hukum Tanah Nasional (UUPA) yang berhubungan dengan penguasaan dan pemilikan tanah adalah kewajiban untuk mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanah secara aktif. Dalam pasal 10 UUPA ditentukan : "Setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan untuk mengerjakan dan mengusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan". Selanjutnya menurut

Penjelasan Umum (angka II/7) pasal 10 itu memuat suatu “asas yang dewasa ini (yang dimaksudkan tentunya sekitar tahun 1960) sedang menjadi d asar dari pada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu negara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut “*land reform*” atau “*agrarian reform*”. Adapun yang dimaksudkan dengan pengertian “*mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif*” berarti, bahwa yang mempunyai hak itu secara langsung turut serta dalam proses produksi. Ini tidak berarti, bahwa segala pekerjaan harus dilakukannya sendiri. Mempergunakan tenaga buruh masih diperbolehkan, tetapi jika demikian harus dicegah dipraktekkannya cara-cara pemerasan.”¹¹³

Kewajiban mengerjakan tanah secara aktif itu tidak saja terbatas pada pemegang hak milik, akan tetapi juga terhadap pemegang hak atas tanah lainnya, karena kata “*mempunyai sesuatu hak*” menunjuk juga kepada hak-hak lain seperti hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah negara.

Ketentuan dalam pasal 10 tersebut masih memungkinkan adanya perkecualiannya, sebab di dalam pasal tersebut terdapat kata “*pada dasarnya*”. Hal inipun sesuai dengan ketentuan pasal 10 ayat 3 yang mengatakan perkecualian terhadap asas tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengecualian-pengecualian tersebut di dalam Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 jo Peraturan Pemerintah No. 41

¹¹³ Boedi Harsono, 1999, Op. Cit. hal. 296.

tahun 1964, yaitu antara lain pegawai negeri, ABRI yang sedang melaksanakan tugasnya di daerah yang berlainan dengan tempat letak tanah tersebut dalam batas luas tertentu sesuai dengan batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah pertanian oleh satu orang/keluarga, orang sakit, orang sudah lanjut umur dan orang naik haji karena pada saat itu orang naik haji bertahun-tahun di tanah suci Mekah.

Akan tetapi ketentuan dalam pasal 10 ini tidak disertai dengan sanksi hukum bagi pemegang hak yang tidak mengerjakan sendiri secara aktif terhadap tanah haknya. Akibatnya banyak hak-hak atas tanah yang tidak dikerjakan sendiri maupun oleh orang lain atau sama sekali dilerantarkan oleh pemegang haknya. Terhadap penelantaran tanah oleh pemegang hak, UUPA mengancam dengan penghapusan hak.

Di samping kewajiban untuk mengerjakan tanah secara aktif, pemegang hak atas tanah berkewajiban untuk memelihara tanah dan menambah kesuburan tanah. Prinsip ini penting diatur dalam UUPA untuk menjaga agar tanah-tanah yang dikuasai oleh pemegang hak, terutama tanah pertanian tetap produktif, maka UUPA dalam pasal 15 mewajibkan kepada pemegang hak untuk memelihara dan menambah kesuburan tanah. Pasal 15 menentukan : “memelihara tanah, termasuk menjaga 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”.

Dalam Penjelasan Umum UUPA secara umum dikatakan, bahwa pemeliharaan yang baik itu artinya : pemeliharaan menurut cara-cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk-petunjuk jawatan-jawatan yang bersangkutan (Pertanian Rakyat, Perkebunan).

Memelihara tanah dan menambah kesuburan tanah adalah sesuatu hal yang semestinya dilakukan, sebab tanah yang baik, tanah yang subur, akan membuahkan hasil produksi yang baik pula. Memang seharusnya tanah itu dipelihara dengan baik, ditambah kesuburannya dan dicegah kerusakan. Jika tanah-tanah rusak, maka tidak akan mungkin bagi seseorang untuk memproduksi tanah tersebut.

Kewajiban memelihara tanah bukan hanya dibebankan kepada pemiliknya, tetapi juga kepada setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, baik ia itu penyewa, penggarap dalam hubungan bagi hasil, pemegang gadai atau sekedar kuasa dari yang empunya.

Kewajiban memelihara dan menambah kesuburan tanah ini diatur pula dalam Undang-undang nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN 1982-12) yang diperbaharui dengan Undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 1 ayat (1) menentukan bahwa yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya,

yang mempengaruhi kelangsungan prikehidupan dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lainnya. Ayat (2) Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Tanah adalah termasuk dalam salah satu komponen suatu lingkungan hidup.

Di samping dalam UUPH, masalah memelihara tanah tanah, termasuk pula yang diatur dalam Undang-undang nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (LN. 1990-49). Di dalam pasal 1 ditentukan, bahwa Setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan diperaikan dalam wilayah sistem penyanggah kehidupan, wajib menjaga kelangsungan wilayah sistem penyanggah kehidupan, wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut.

Beberapa konsepsi tentang kewajiban pemeliharaan hak atas tanah dalam Undang-undang tersebut di atas menunjukan bahwa betapa pentingnya upaya pemeliharaan tanah dan menambah kesuburan tanah bagi pemegang haknya, agar tanah tersebut tetap terpelihara, terjaga dan tetap berfungsi sebagaimana mestinya, baik untuk kepentingan produksi maupun untuk kepentingan pemeliharaan lingkungan hidup. Tanah yang rusak, tanah yang tidak subur akan dapat mengganggu kelangsungan

produksi pertanian dan keindahan lingkungan, dan akhirnya akan menyebabkan tanah tersebut dilerantarkan.

3. Tanah Terlantar, Penertiban dan Pendayagunaannya Menurut Hukum Agraria Nasional

3.1. Pengaturan tanah terlantar dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya serta akibat-akibat hukumnya

Pengaturan hukum tentang tanah terlantar dalam UUPA diatur dalam pasal 27a angka 3, pasal 34 huruf e dan pasal 40 e. Ketiga pasal tersebut menentukan bahwa Hak Milik, HGU dan HGB hapus karena "dilerantarkan". Ketiga konsep hukum yang diatur di dalam tiga pasal tersebut, menunjukkan bahwa jenis hak apapun, baik itu hak-hak atas tanah yang bersifat tetap maupun hak-hak atas tanah yang bersifat sementara pada suatu saat akan dihapus haknya yang disebabkan dilerantarkan oleh pemegang haknya.

Konsepsi tentang pengertian tanah terlantar sesungguhnya tidak dirinci secara jelas dalam UUPA. Pengertian tanah terlantar dapat dilihat dalam penjelasan pasal 27 UUPA, dikatakan bahwa tanah dilerantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya. Akan tetapi kriteria yang jelas tentang tanah terlantar dan bagaimana cara dan prosedur penanganannya tidak diatur dalam UUPA.

Pengaturan lebih lanjut dari ketentuan tersebut Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang

Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam pasal 1 angka 5 PP ini memberikan batasan yuridis tentang tanah terlantar sebagai berikut: Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Yang tergolong ke dalam tanah terlantar berdasarkan ketentuan pasal 2 PP No. 36 tahun 1998 adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang sudah diperoleh dasar penguasaannya tetapi belum diperoleh hak atas tanahnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria sesuatu hak atas tanah dikatakan sebagai tanah terlantar berdasarkan ketentuan pasal 3 PP. No. 36 tahun 1998 adalah sebagai berikut : Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Sedangkan bagi tanah Hak Pengelolaan, kriteria penelantaran tanah diatur dalam pasal 7 menentukan : Tanah Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila kewenangan hak menguasai dari Negara atas tanah tersebut tidak dilaksanakan oleh pemegang Hak Pengelolaan sesuai tujuan pemberian pelimpahan kewenangan tersebut. Dan jika hanya

sebagian dari Hak Pengelolaan itu yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dinyatakan terlantar. Dan bagi tanah yang belum dimohonkan haknya, di dalam pasal 8 diatur demikian : Tanah yang sudah diperoleh penguasaannya, tetapi belum diperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, apabila tanah tersebut oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tidak dimohonkan haknya atau tidak dipelihara dengan baik. Jika hanya sebagian saja yang memenuhi kriteria terlantar, maka hanya bagian bidang tanah tersebut yang dinyatakan terlantar.

Atas dasar uraian di atas, maka dapat difahami bahwa sesuatu hak atas tanah dinyatakan terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Ada dua hal yang penting dalam perumusan tersebut, yaitu kata *dengan sengaja tidak dipergunakan* dan kata *sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan*. Akan tetapi permasalahannya bagaimana membuktikan bahwa pemegang hak itu sengaja atau tidak sengaja menelantarkan tanahnya. Jika demikian halnya, maka menurut penulis untuk menentukan sengaja atau tidaknya dapat dikaji dari berapa lama tanah tersebut tidak dikerjakan dan dalam keadaan yang bagaimana pemegang hak atas tanah tersebut tidak mengerjakan tanahnya. Sedangkan mengenai kata *sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuannya*, dapat kita fahami dari kenyataan yang ada sehubungan dengan pemanfaatan hak

atas tanah tersebut. Jika tanah itu misalnya HGB dan tidak dikerjakan untuk membangun bangunan tertentu, maka perbuatan itu adalah perbuatan penelantaran tanah. Dan jika tanah itu HGU dan tidak dikerjakan untuk melakukan kegiatan usaha tertentu seperti yang telah ditentukan dalam Surat keputusan pemberian haknya, maka tanah tersebut dikatakan terlantar.

Mengenai berapa lama jangka waktu sebidang tanah sengaja tidak dikerjakan oleh pemegang haknya, baik dalam UUPA maupun dalam PP. No. 36 Tahun 1998 tidak menentukannya, sehingga ketentuan-ketentuan mengenai tanah terlantar tersebut belum bisa dilaksanakan dengan efektif. Akibatnya hingga sampai saat ini perbuatan hukum penelantaran tanah tersebut masih marak dilakukan. Untuk itu maka pihak Badan Pertanahan Nasional pada awal tahun 2002 ini telah mengeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tertanggal 31 Januari Tahun 2002.

Adapun jangka waktu sesuatu hak atas tanah yang dengan sengaja tidak dikerjakan oleh pemegang haknya untuk diidentifikasi dan dinyatakan sebagai tanah terlantar, yang diatur dalam pasal 8 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 adalah sebagai berikut :

- (1) Jangka waktu minimal untuk dilakukan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) ditetapkan 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 sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan.

- (2) Jangka waktu identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan :
 - a. Izin lokasi/SIPPT, 1 (satu) tahun sejak surat keputusan perpanjangan terakhir;
 - b. Pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/Walikota, sejak berlakunya keputusan ini.
- (3) Dalam melaksanakan identifikasi terhadap bidang tanah yang telah meliwati jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2), Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat menentukan prioritas jenis hak atas tanah yang akan diidentifikasi sesuai dengan kondisi daerah setempat atau petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Jangka waktu minimal pelaksanaan identifikasi tanah-tanah terlantar yang ditentukan dalam pasal 8 ayat (1) adalah berlaku bagi tanah-tanah terlantar yang sudah diberikan hak atas tanah berdasarkan pasal 16 UUPA, sedangkan jangka waktu identifikasi yang diatur dalam ayat (2) adalah berlaku khusus terhadap tanah-tanah terlantar yang dikuasai oleh perusahaan atas dasar izin lokasi/SIPPT dan pencadangan tanah/SP3L atas tanah yang belum diberikan hak sebagaimana diatur dalam pasal 16 UUPA.

Akibat hukum dengan diterlantarkan hak atas tanah (HM, HGU dan HGB) yang diatur dalam pasal 27, 34 dan 40 adalah menyebabkan, jika tanah hak milik diterlantarkan, maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanah menjadi tanah negara. Tetapi jika HGB atas tanah hak milik diterlantarkan, maka haknya hapus dan tanah kembali menjadi milik pemegang hak milik semula. Demikian pula halnya terhadap hak-hak

lainnya, jika hak atas tanah yang diterlantarkan itu pada awalnya adalah berasal dari tanah negara, maka apabila haknya hapus tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara pula (pasal 15 (1) PP 36 tahun 1998).

3.2. Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Masalah penelantaran tanah bukan merupakan suatu hal yang dianggap sepele, akan tetapi merupakan suatu masalah yang berdampak pada berbagai aspek pembangunan. Jika masalah penelantaran tanah ini tidak ditangani secara serius dengan penuh perhatian, maka pada gilirannya akan mengganggu jalannya pembangunan, mengingat persediaan tanah yang semakin lama semakin terbatas, sedangkan kebutuhan tanah untuk pelaksanaan pembangunan semakin meningkat. Penelantaran tanah oleh pemegang hak akan menimbulkan suatu dampak-dampak tertentu yang tidak diinginkan, baik dari aspek ekonomi, aspek lingkungan, maupun aspek sosial.

Ditinjau dari aspek ekonomi, keberadaan tanah terlantar di daerah-daerah pedesaan akan dapat mengganggu kelestarian swasembada di bidang pangan. Apabila swasembada pangan di daerah pedesaan terganggu, maka mau tidak mau akan mengganggu juga kondisi persediaan pangan di daerah perkotaan. Akibatnya persediaan pangan berkurang dan harga kebutuhan pokok melonjat tinggi.

Dilihat dari aspek lingkungan, terutama di daerah perkotaan, dengan keberadaan tanah terlantar akan mengakibatkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh, mengurangi estetika/keindahan lingkungan

perkotaan, mengurangi efisiensi penggunaan tanah serta menimbulkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki.

Sedangkan dilihat dari aspek sosial, keberadaan tanah terlantar, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan akan mengakibatkan berkurangnya fungsi sosial hak atas tanah. Sebab pada prinsipnya semua hak atas tanah itu adalah berfungsi sosial. Oleh karena itu maka setiap pemegang hak atas tanah tidak dibenarkan untuk mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya dengan semau-maunya tanpa memperhatikan kepentingan sosialnya.

Oleh karenanya maka menjadi kewajiban pemegang hak atas tanah, baik perorangan maupun badan hukum serta masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, untuk senantiasa memelihara, menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya agar tanah dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.

Guna melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, maka pemerintah telah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah ini diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Adapun pengaturan tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut sebagai berikut :

- a. Identifikasi dan penilaian tanah terlantar.

Kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang diawali dengan kegiatan identifikasi adanya tanah terlantar sebagai berikut :

- Identifikasi 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.
- Hal-hal yang diidentifikasi adalah identitas pemegang hak (orang atau badan hukum), identifikasi letak, luas, status hak dan keadaan fisik yang bersangkutan, keadaan yang mengakibatkan tanah tersebut dinyatakan terlantar (pasal 9 PP 36 jo. pasal 2 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Kegiatan identifikasi sebagaimana dimaksud di atas meliputi perencanaan, pengelolaan dan pelaporan. Identifikasi dilakukan oleh Satuan Tugas Identifikasi yang dibentuk oleh Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota (pasal 3 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Kegiatan perencanaan identifikasi meliputi (pasal 4 Kpts. Kep. BPN No. 24) :

- 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 diidentifikasi;
- 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.

Kegiatan 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 sudah diidentifikasi;
- e. permasalahan serta upaya penyelesaiannya.

Sedangkan kegiatan pengolahan data identifikasi dilaksanakan dengan berpedoman pada kriteria tanah terlantar yang ditentukan dalam pasal 3 sampai pasal 8 PP. No. 36, yakni dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuannya. Penggunaan kriteria ini dengan memperhatikan penggunaan tanah saat ini, kesesuaian dengan dengan Tata Ruang Wilayah, kesesuaian dengan Siteplan proposal dalam permohonan hak atas tanahnya, peruntukan tanah dalam pemberian haknya, atau dasar penguasaan tanah, persyaratan dalam surat keputusan pemberian hak, atau penetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah, dan hal-hal sesuai dengan kondisi daerah (pasal 6 Kpts. Kep. BPN No. 24)

Kegiatan pelaporan identifikasi dimaksud adalah berupa fakta dan penjelasan mengenai kondisi pemanfaatan tanah yang dilaksanakan oleh pemegang hak baik berupa peta maupun narasi. Pelaporan identifikasi disampaikan kepada Panitia Penilai Kabupaten/ Kota melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (pasal 7 Kpts. Kep. BPN No. 24)

Untuk kepentingan identifikasi, setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah dan/atau mempunyai hubungan hukum serta kepentingan dengan tanah yang bersangkutan wajib memberikan keterangan yang diminta oleh satuan tugas yang melakukan identifikasi. Pelaksanaan identifikasi tersebut hendaknya memperhatikan jangka waktu yang wajar setelah diperoleh Hak Atas Tanah atau dasar penguasaan atas tanah yang bersangkutan. Jangka waktu tersebut ditentukan oleh Menteri (pasal 9 PP 36).

Jangka waktu yang wajar tersebut berdasarkan ketentuan pasal 8 Kpts. Kep. BPN adalah : Hak Milik, 5 (lima) tahun; HGU, 5 (lima) tahun, HGB, 3 (tiga) tahun, Hak Pakai, 3 (tiga) tahun, Hak Pengelolaan, 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Sedangkan jangka identifikasi terhadap penguasaan tanah oleh perusahaan berdasarkan : Izin lokasi/SIPPT, 1 (satu) tahun sejak surat keputusan perpanjangan terakhir; dan pencadangan tanah/SP3L dan Rekomendasi Bupati/Walikota, sejak berlakunya keputusan ini. Identifikasi terhadap bidang tanah yang telah melewati jangka waktu

yang ditentukan di atas, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat menentukan prioritas jenis hak atas tanah yang akan diidentifikasi sesuai dengan kondisi daerah setempat atau petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dan untuk identifikasi Hak Milik yang berasal dari Hak Milik adat, akan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala BPN.

Hasil laporan identifikasi tanah terlantar tersebut dilakukan penilaian oleh Panitia Penilai Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada kriteria yang ditetapkan dalam pasal 6. Susunan Panitia Penilai Kabupaten/Kota diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, wakil ketua Pejabat Pemerintah Daerah pada Dinas/Instansi yang membidangi pemerintahan/tata praja; Sekretaris I Kepala Seksi Penatagunaan Tanah; Sekretaris II Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah; Anggota tetap adalah Ketua Bapeda, Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Pendapatan, Kepala Seksi Hak Atas Tanah, dan Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Hak Atas Tanah. Sedangkan anggota tidak tetap adalah Kepala Dinas/Instansi terkait sesuai dengan peruntukan tanahnya. Panitia Penilai Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota (pasal 9 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Dalam melakukan penilaian terhadap laporan hasil identifikasi, Panitia Penilai Kabupaten/Kota menyusun alternatif :

- a. saran tindak terhadap pemanfaatan tanah oleh Pemegang Hak Atas Tanah; dan

- b. langkah-langkah penanganan pendayagunaan tanah dengan melibatkan instansi terkait. Hasil penilaian disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan tembusan Bupati/Walikota (pasal 11 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Jika dari hasil identifikasi ternyata tanah tersebut adalah dikuasai oleh orang perorangan, dan tidak dikerjakannya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuannya disebabkan kondisi ekonomi, maka Kepala Kantor Badan Pertanahan mengusulkan agar kepada yang bersangkutan dilakukan pembinaan dalam rangka pendayagunaan tanah. Jika hasil identifikasi ternyata yang menelantarkan tanah itu adalah badan hukum, maka kepada badan hukum tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan kepada Kepala Kantor Wilayah agar diberikan peringatan dalam jangka waktu tertentu sudah menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuannya. Akan tetapi ketentuan tersebut tidak berlaku apabila penelantaran tanah itu disebabkan karena dihalangi oleh pihak lain (pasal 11 PP 36).

- b. Tata cara penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

Hasil identifikasi dan penilaian yang disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dilakukan tindakan :

- a. mengevaluasi dan mengkaji usul saran tindak dan langkah penanganan yang perlu diambil;

- b. menetapkan tindakan dan langkah penanganan dalam penertiban dan pendayagunaan tanah (pasal 12 ayat 1 Kpts. Kep. BPN No. 24)

Untuk melaksanakan evaluasi dan pengkajian tersebut berdasarkan ketentuan pasal 13 Kpts. Kep. BPN No. 24 dibentuk Panitia Penilai Propinsi yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur apabila :

- a. bidang tanah yang menjadi obyek tanah terlantar terletak dalam dua wilayah kabupaten/kota atau lebih dalam propinsi yang bersangkutan;
- b. bidang tanah yang menjadi obyek tanah terlantar merupakan asset Badan Penyehatan Perbankan Nasional dalam rangka restrukturisasi perbankan;
- c. penetapan bidang tanah sebagai tanah terlantar dapat menimbulkan dampak dan kerawanan sosial yang cukup besar pada masyarakat luas.

Hasil penilaian dari Kepala Kantor Wilayah BPN atas temuan dan kesimpulan identifikasi diberitahukan kepada para pemegang haknya dan Bupati/Walikota di wilayah letak tanah tersebut serta instansi yang berwenang dibidang pendayagunaan tanah menurut peruntukan tanah yang bersangkutan. Pendayagunaan tanah dilakukan oleh pemegang hak atas bimbingan dari instansi yang berwenang (pasal 12 PP 36 jo. pasal 12 ayat 3 Kpts Kep. BPN No. 24).

Berdasarkan evaluasi dan penilaian dengan memperhatikan saran serta pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau Panitia Penilai Propinsi, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi menetapkan tindakan dan langkah penanganan dalam rangka penertiban

dan pendayagunaan tanah dalam bentuk rekomendasi, pembinaan dan peringatan (pasal 14 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Tindakan rekomendasi diberikan jika :

- a. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan telah mengusahakan tanahnya di atas 50% dari luas tanah yang dikuasainya;
- b. Terdapat beberapa syarat atau kewajiban pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaan tanah yang belum dipenuhi atau belum dilaksanakan.

Rekomendasi tersebut perlu dilakukan agar pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tersebut dalam jangka 12 (dua belas) bulan setelah menerima rekomendasi dapat segera memanfaatkan sisa tanah yang belum dimanfaatkannya tersebut (pasal 15 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Tindakan pembinaan diberikan jika : a. Pemegang Hak Atas Tanah perseorangan belum mempergunakan tanahnya karena tidak mampu ekonomi; b. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak melakukan usaha pemeliharaan tanah; c. Pemegang Hak Atas Tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah tidak mempergunakan tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah (pasal 16 Kpts. Kep. BPN. No. 24).

Sedangkan tindakan peringatan diberikan jika : a. Rekomendasi dan pembinaan tidak dilaksanakan oleh pemegang hak atas tanah atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan tanah; b. Pemegang Hak Atas Tanah baru mengusahakan tanah di bawah 50% dari luas keseluruhan tanah yang dikuasainya; c. Tidak memenuhi syarat atau kewajiban pemanfaatan tanah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau ketetapan yang menjadi dasar penguasaannya (pasal 17 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Apabila menurut hasil penilaian Kepala Kantor Wilayah BPN bahwa hasil temuan dan kesimpulan identifikasi dapat diterima, maka akan dikeluarkan peringatan tertulis kepada pemegang hak atas tanah atau pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang memperoleh dasar penguasaan atas tanah tersebut agar dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak diterimanya peringatan, yang bersangkutan mulai menggunakan tanahnya sesuai dengan keadaan atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau memeliharanya dengan baik, atau mengambil langkah-langkah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 dan 8 tersebut. Jika dalam jangka waktu tersebut peringatan pertama tidak diindahkan, maka diberikan peringatan kedua selama jangka waktu 12 bulan lagi. Dan jika dalam jangka peringatan kedua ini tidak diindahkan dan tanahnya tidak dipergunakan, maka diberikan peringatan yang ketiga selama 12 bulan lagi. Apabila setelah diperingati secara berturut-turut tiga kali belum diindahkan juga, maka Kepala Kantor Wilayah

melaporkan ke Menteri (sekarang Kepala BPN) disertai usul untuk menyatakan bahwa tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar (pasal 13 PP. No. 36 jo. pasal 18, 19 dan 20 Kpts. Kep. BPN No. 24).

Apabila semua langkah-langkah tersebut sudah dilakukan, maka Menteri, (sekarang) Kepala BPN menetapkan tanah tersebut sebagai tanah terlantar. Dan selanjutnya kepada pemegang hak dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan diberikan kesempatan untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut melalui pelelangan umum (pasal 14 PP 36).

c. Tindakan terhadap tanah terlantar

Adapun tindakan-tindakan yang dilakukan terhadap tanah yang sudah dinyatakan terlantar adalah sebagai berikut :

- a. menyatakan tanah terlantar tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara;
- b. sebelum ditetapkan sebagai tanah negara, maka kepada pemegang hak dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan diberikan kesempatan untuk mengalihkan hak atas tanahnya atau dasar penguasaan tanah melalui pelelangan umum;
- c. memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas dasar bukti-bukti tertulis tentang biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh hak atas tanah tersebut atau dasar penguasaannya;
- d. jika di atas tanah tersebut terdapat bangunan-bangunan, maka akan dipertimbangkan dalam penetapan besarnya ganti rugi tersebut;

- e. ganti rugi tersebut oleh Menteri dibebankan kepada pihak yang akan memperoleh hak baru atas tanah tersebut;
- f. pengaturan pendayagunaan tanah berupa kemitraan, redistribusi, konsolidasi dan pemberian hak atas tanah kepada pihak lain (pasal 15 PP No. 36 jo. pasal 22 dan 23 Kpts. Kep. BPN No. 24)..

BAB III

GAMBARAN UMUM KONDISI KAWASAN PARIWISATA DAN PENGEMBANGAN INDUSTRI PARIWISATA DI KABUPATEN LOMBOK BARAT

A. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat di Kawasan Industri Pariwisata

1. Kondisi ekonomi masyarakat di kawasan industri pariwisata

Hasil observasi dan pengamatan langsung penulis di lapangan menunjukkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat Kabupaten Lombok Barat yang tinggal di kawasan pariwisata saat sekarang sudah lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya. Sebelum berkembangnya pembangunan industri pariwisata di NTB pada umumnya, dan di Kabupaten Lombok Barat khususnya, kondisi ekonomi masyarakat di kawasan industri pariwisata sangat memprihatinkan. Mata pencaharian masyarakat di kawasan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat pada mulanya adalah rata-rata petani dan pelaut, sebab mereka pada umumnya mendiami wilayah di sepanjang pesisir pantai barat pulau Lombok. Kondisi kehidupan ekonomi rumah tangga mereka masih rata-rata di bawah kategori keluarga pra-sejahtera, sebab kebanyakan tempat tinggal mereka adalah rumah yang dibuat dari tanah liat, berdinding bedek dan beratapkan alang-alang. Hasil pencaharian mereka hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sementara laju pertumbuhan penduduk sangat tinggi, sehingga beban hidup satu keluarga cukup berat. Ditambah lagi dengan budaya masyarakat sasak yang suka kawin cerai yang

mengakibatkan kondisi ekonomi semakin tidak menentu. Pada musin panen mereka rame-rame kawin, dan pada musim paceklik mereka rame-rame cerai (sasak : musim jelang).

Akan tetapi setelah pemerintah mengambil kebijakan untuk mengembangkan industri pariwisata di sepanjang pantai pulau Lombok dan di tempat-tempat taman hiburan, maka kehidupan perekonomian mereka sedikit demi sedikit mulai membaik. Membaiknya kondisi ekonomi masyarakat sekitar kawasan industri pariwisata tersebut bukan disebabkan masyarakat terlibat langsung dalam kegiatan pembangunan dan usaha sektor industri pariwisata, akan tetapi dengan dikembangkannya kawasan tersebut sebagai tempat kegiatan industri pariwisata, maka mau tidak mau pemerintah membangun sarana dan prasana penting pendukung berupa perbaikan jalan-jalan dan jembatan, perbaikan sarana transportasi dan komunikasi, bahkan pemerintah membuat sarana kegiatan perdagangan dan pasar-pasar, memperluas jaringan perbankan, penerangan, dan pengadaan air bersih.

Mengingat lokasi kawasan industri pariwisata tersebut adalah sebagian besar daerah pantai, maka pemerintah berusaha membenahi dan membangun kehidupan masyarakat di sepanjang pesisir pantai. Masyarakat dipacu untuk dapat memanfaatkan pengembangan industri pariwisata tersebut untuk meraih keuntungan yang lebih besar dengan meningkatkan usaha industri kerajinan yang dapat dijual pada wisatawan. Akan tetapi dalam kenyataannya menurut observasi dan pengamatan langsung dari penulis, ternyata pengaruh indusutri pariwisata terhadap masyarakat setempat tidak

menggembirakan masyarakat, sebab kegiatan industri pariwisata tidak dapat mengakomodasi, melibatkan dan mempekerjakan tenaga kerja lokal, karena tenaga kerja yang berada di sepanjang pesisir pantai itu sumber dayanya sangat rendah, dengan tingkat pendidikan rata-rata SD dan tidak tamat SD, sedangkan yang berpendidikan SLTP ke atas masih sangat kurang sekali.

Kondisi kehidupan mereka masih dalam taraf kategori pra-sejahtera, yaitu sebagian besar dari anggota masyarakat masih tinggal di rumah yang dibuat dari fondasi semen, dinding dari papan atau bambu dan atap genteng dan alang-alang. Petani-petani di kawasan pariwisata tidak ada yang dilibatkan sebagai pelaku wisata secara langsung. Yang menikmati langsung kegiatan industri pariwisata ini adalah pada umumnya orang pendatang, sebab pendatanglah yang mempunyai keterampilan yang berkaitan dengan kegiatan industri pariwisata. Para investor di bidang industri pariwisata menurut keterangan responden dan informan (Kepala Desa) selama ini belum pernah melakukan pendidikan dan pelatihan kepariwisataan kepada anggota masyarakat setempat. Pada hal untuk bisa merekrut dan mempekerjakan mereka di sektor pariwisata, maka harus diadakan pendidikan dan pelatihan terdahulu. Tampaknya para investor tidak mau peduli pada masyarakat setempat, masyarakat setempat hanya sebagai penonton saja. Hal inilah yang mengakibatkan kerawanan-kerawanan di bidang sosial ekonomi dan keamanan. Sebab kenyataan yang demikian ini tidak sesuai dengan tujuan dan hakekat pembangunan itu sendiri termasuk pembangunan kepariwisataan.

2. Kondisi sosial masyarakat

Adapun kondisi sosial masyarakat Kabupaten Lombok Barat yang dapat penulis gambarkan dalam tulisan ini adalah berupa kondisi, jumlah penduduk, mata pencaharian, dan tenaga kerja. Di samping itu juga akan digambarkan tentang pengaruh pariwisata terhadap gaya hidup dan pola hidup masyarakat di kawasan industri pariwisata.

Jumlah penduduk masyarakat Kabupaten Lombok Barat tergolong cukup tinggi. Berdasarkan data yang ada dalam Lombok Barat dalam Angka tahun 2000, jumlah penduduk Kabupaten Lombok Barat tercatat 663.789 orang, dengan pembagian jenis kelamin 324.886 orang laki-laki dan 338.903 perempuan. Penduduk-penduduk tersebut bertempat tinggal tersebar pada 13 kecamatan di Kabupaten Lombok Barat. Mata pencaharian penduduk adalah mayoritas sebagai petani dan buruh tani, yaitu petani sawah, petani perkebunan, dan petani nelayan, tukang batu dan tukang kayu, buruh tani dan buru bangunan. Di samping itu sebagai pedagang, pengusaha (wiraswasta), jasa angkutan dan jasa lainnya, pegawai negeri dan ABRI.

Sedangkan kondisi tenaga kerja pencari lapangan kerja di Kabupaten Lombok Barat berdasarkan data pada Lombok Barat dalam Angka tahun 2000 menunjukkan angka yang cukup tinggi pula. Jumlah pencari kerja keseluruhannya sebanyak 25.159 orang dengan klasifikasi pendidikan sebagai berikut : buta huruf sebanyak 141 orang, SD sederajat sebanyak 3.938 orang, SMTP sederajat sebanyak 519 orang, SMTA sebanyak 13.727, Sarjana Muda/Akademi/Diploma sebanyak 962 orang, dan Sarjana sebanyak 5.872 orang.

Dari sejumlah tersebut yang sudah terserap oleh lapangan kerja yang ada sebanyak 4.552 orang, dan sisanya belum memperoleh lapangan kerja.¹¹⁴

Adapun jumlah tenaga kerja yang bekerja pada industri pariwisata berupa hotel adalah sebanyak 3.566 orang, yang terdiri dari 1783 orang yang bekerja pada hotel berbintang, dan juga 1783 orang yang bekerja pada hotel non berbintang. Tenaga-tenaga kerja yang dipekerjakan pada industri pariwisata ini kebanyakan tenaga kerja yang didatangkan dari luar pulau Lombok.¹¹⁵

Pembangunan industri pariwisata tidak mendorong masyarakat setempat untuk berkarya, sebab lapangan kerja yang diciptakan oleh pelaku industri pariwisata untuk masyarakat setempat tidak ada. Pelaku industri pariwisata tidak pernah membina masyarakat petani setempat untuk melakukan kegiatan pertanian yang bisa dimanfaatkan langsung oleh industri pariwisata untuk kebutuhannya sehari-hari. Pelaku wisata cenderung mendatangkan kebutuhan-kebutuhan pokoknya dari daerah lain, seperti dari Bali dan Jawa. Akibatnya, masyarakat Lombok lebih memilih mencari lapangan kerja ke luar negeri, baik secara legal maupun illegal dari pada bekerja keras di daerah sendiri dan berusaha membuka usaha sendiri, meskipun pekerjaan di luar negeri jadi tukang kebun dan pembantu rumah tangga asalkan memberikan hasil yang cukup bagi mereka. Meningkatnya taraf hidup masyarakat pulau Lombok sekarang bukan disebabkan industri

¹¹⁴ Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka, 2000.

¹¹⁵ Ibid.

pariwisata semata-mata akan tetapi lebih disebabkan pemasukan dari kiriman tenaga kerja yang ke luar negeri.

Kondisi sosial masyarakat di lihat dari sisi lain berupa gaya hidup. Pada mulanya masyarakat di kawasan wisata ini mayoritas petani dan nelayan sehingga gaya hidup mereka sangat sederhana dengan pakaian sebagian besar didominasi oleh pakaian adat tradisional. Akan tetapi dengan berkembangnya industri pariwisata di kawasan tersebut, jalan-jalan dan alat transportasi sudah mulai baik, sehingga pengaruh gaya hidup kota sudah mulai nampak dan membawa perubahan yang banyak. Anak-anak dan cucu-cucunya sudah melakukan hubungan jual beli dengan masyarakat kota, bahkan para pedagang eceran di kota beramai-ramai menjajakan barangnya ke desa.

Pada umumnya gaya hidup wisatawan dan pelaku wisata tidak begitu mempengaruhi masyarakat lokal setempat, sebab masyarakat yang hidup disekitar kawasan wisata adalah mayoritas petani dan nelayan yang pendapatannya pas-pasan, masih pada taraf hidup masyarakat pra-sejahtera. Di samping itu disebabkan pada umumnya masyarakat yang tinggal dan hidup di sekitar lokasi pariwisata adalah masyarakat mayoritas Muslim yang gaya hidupnya masih bisa dikendalikan oleh sikap keagamaannya. Namun tidak berarti semua anggota masyarakat setempat demikian, karena ada juga sebagian kecil anggota masyarakat yang tadinya pemilik tanah di lokasi kawasan pariwisata, kemudian dengan naiknya harga tanah mereka menjual tanahnya dengan harga mahal dan harga tanah tersebut cenderung mereka pergunakan untuk membeli kebutuhan barang mewah dan untuk dimakan

secara foya-foya sehari-hari. Mereka jarang memikirkan menabung untuk persiapan kebutuhan hidupnya yang akan datang. Sebab prinsip masyarakat Sasak pada umumnya, terutama masyarakat pedesaan, hasil yang diperoleh sehari-hari itu cukup untuk makan sehari-hari dan untuk persiapan acara Maulidan sekali setahun yang diacarakan secara besar-besaran dan acara perkawinan. Ketika panen rame-rame kawin dan ketika paceklik rame-rame cerai liar (Musim Jelang). Demikian pula ketika mereka menerima uang banyak bagi laki-laki cenderung untuk kawin lagi, akibatnya taraf hidupnya tidak bisa meningkat, sumber daya manusia rendah.

Dari segi pola konsumsi, masyarakat pedesaan di Kabupaten Lombok Barat sudah terbiasa dengan pola hidup orang yang berkecukupan. Walaupun rumah tempat tinggalnya sangat sederhana bahkan sangat memprihatinkan tinggal di gubuk reok, yaitu berlantai tanah, berdinding bedek, dan beratap alang-alang, makanannya serba macam, yakni pola konsumsi menengah. Bahkan kebiasaan mereka tidak cukup makan di rumah saja tetapi juga makan di luar sambil berjalan-jalan. Jadi pola konsumsi ini tidak dipengaruhi oleh kegiatan pariwisata.

Pembangunan industri pariwisata juga membawa pengaruh negatif terhadap kehidupan sosial masyarakat berupa adanya kecemburuan sosial dari anggota masyarakat setempat terhadap gaya hidup mewah yang ditunjukkan oleh para pelaku industri pariwisata, adanya kenaikan harga kebutuhan hidup yang cukup tinggi di pasar diakibatkan oleh adanya pembelian barang-barang kebutuhan pokok oleh pelaku industri pariwisata dalam jumlah besar dan

harga yang cukup tinggi. Masyarakat yang tidak beruang tidak mampu bersaing. Akibatnya sewaktu-waktu muncul rasa dendam dan kebencian masyarakat setempat. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Desa Batu Layar pada peneliti, bahwa Kepala Desa Batulayar saat-saat sekarang sangat benci sama para pelaku wisata ini. Kenapa, karena para pelaku industri pariwisata sangat tidak mau peduli sama sekali dengan kegiatan pembangunan desa. Kepala desa sudah mengundang mereka dan bermusyawarah tentang uang pemasukan untuk pembangunan desa dan telah disepakati masing-masing Rp. 50.000,-(lima puluh ribu rupiah per-bulan) untuk APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Kas Desa) dan sudah disetujui oleh Bupati Kabupaten Lombok Barat, tidak pernah diberikan. Pembinaan sosial kemasyarakatan di desa dan dusun tidak pernah dilakukan sama sekali. Akibat lebih lanjut bahwa pada tanggal 1 September 2000 terjadi insiden di dusun Mangsit desa Batulayar yang hampir membawa maut bagi pemilik hotel alang-alang karena lari menyebarkan diri di laut.¹¹⁶

Kesemuanya itu terjadi karena tidak adanya kerjasama antara pelaku pariwisata dengan masyarakat dan aparat pemerintah setempat. Pelaku pariwisata kurang peduli terhadap kondisi sosial masyarakat setempat, sehingga akibatnya terjadi kecemburuan sosial dari masyarakat setempat.

3. Kondisi budaya masyarakat

Masyarakat Kabupaten Lombok Barat yang tinggal pada daerah pesisir pantai pada umumnya mayoritas sebagai petani dan nelayan. Mereka

¹¹⁶ Penjelasan Kepala Desa Batu Layar

mayoritas beragama Islam, sehingga pola kehidupan budaya mereka sehari-hari mencerminkan tradisi Islam. Mulai dari pelaksanaan perkawinan, akikah, sunatan sampai pada pelaksanaan urusan kematian dilakukan berdasarkan syari'at Islam yang bercampur aduk dengan adat kebiasaan yang turun temurun.

Dalam pelaksanaan perkawinan, pelaksanaan akad nikah dilakukan berdasarkan syari'at Islam, akan tetapi dalam pelaksanaan walimah (upacara perkawinan) dilakukan berdasarkan adat kebiasaan mereka yang turun temurun. Misalnya, acara adat dan budaya yang terkenal di pulau Lombok adalah acara perkawinan dan Maulidan. Sebelum pelaksanaan akad nikah, maka calon mempelai laki-laki, adatnya mengharuskan si calon mempelai perempuan itu dicuri dari rumahnya dan dibawa lari ke rumah laki-laki atau ke rumah penghulu/kepala adat (merariq), dan selanjutnya kedua mempelai diakad nikahkan oleh penghulu di rumah pihak laki-laki sesuai dengan syari'at Islam. Setelah akad nikah, maka beberapa hari kemudian dilakukan upacara sorong serah dan nyongkolan kepada orang tua perempuan yang diiringi dengan suara musik khas berupa gendang beleq atau orkes dangdut Kecimol.

Hari-hari besar Islam yang terkenal yang dirayakan secara besar-besaran adalah Maulidan dalam rangka memperingati hari kelahiran Nabi Besar Muhammah SAW. Dalam rangka memperingati Maulid Nabi ini, masyarakat merayakannya dengan besar-besaran dengan berbagai macam kegiatan, baik kegiatan yang bernuansa Islam seperti perlombaan adzan, cerdas cermat maupun menghatam al-qur'an dan sunatan bagi putra putrinya.

Sedangkan yang bernuansa budaya adalah berupa diadakannya acara arak-arakan dengan mananduk berupa kuda-kudaan, rumah-rumahan, mesjid-mesjid yang di atasnya dinaiki oleh anak-anak putra-putri yang dihias. Pada saat itu pula mereka saling mengundang keluarga, karim kerabat yang dekat maupun yang jauh untuk saling bersilaturahmi satu dengan lainnya. Masing-masing rumah tangga menyiapkan makanan sesuai dengan kemampuan mereka, bahkan pada saat ini mereka rela menjual sebagian hartanya untuk mengadakan perayaan maulidan ini.

Budaya-budaya yang demikian inilah setelah industri pariwisata mulai dikembangkan di pulau Lombok semakin dibina dan dikembangkan oleh Dinas Pariwisata, bahkan dijadikan sebagai salah satu obyek daya tarik wisata. Beberapa jenis kesenian daerah seperti gendang beleq, musik dangdut kecimol, pembinaan seni dan budaya berupa seni tari dan seni drama, serta seni rupa lainnya.

Pembinaan seni budaya masyarakat tersebut bukan dilakukan langsung oleh pelaku industri pariwisata, akan tetapi lebih dominan dilakukan oleh pihak pemerintah daerah, dalam hal ini dilakukan oleh Departemen Pariwisata dan Dinas Pariwisata Daerah dalam rangka upaya Pemerintah Daerah untuk mengangkat kembali budaya dan tradisi masyarakat setempat yang akan dijadikan obyek wisata dan ditampilkan pada obyek-obyek wisata tertentu. Jadi usaha ini menurut Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat yaitu dalam rangka usaha menarik wisata Mancanegara maupun wisata

Nusantara untuk datang ke Pulau Lombok, di samping menikmati keindahan alamnya.

Pemerintah juga melakukan pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan kerajinan dan seni ukir yang dilakukan oleh masyarakat, yang berupa souvenir-souvenir, gerabah-gerabah, tenunan-tenunan dan lain-lainya sebagai oleh-oleh wisatawan dan sebagai kenang-kenangan tanda pernah mengunjungi obyek wisata di pulau Lombok umumnya dan khususnya di lokasi wisata Lombok Barat.

B. Kebijakan Pengembangan Industri Pariwisata

Pariwisata merupakan salah satu sektor andalan sebagai sumber pendapatan daerah di Nusa Tenggara Barat pada umumnya, dan lebih-lebih bagi Kabupaten Lombok Barat pada khususnya. Pendapatan Daerah Kabupaten Lombok Barat dari sumber sektor pariwisata menempati posisi teratas (kedua) setelah pertanian. Dengan demikian pembangunan pariwisata di Kabupaten Lombok Barat mutlak dikembangkan.

Pariwisata merupakan primadona pembangunan yang diharapkan dapat mengangkat tingkat sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Lombok Barat. Sebab akhir-akhir ini pendapatan ekonomi dari sektor pertanian dan income daerah dari sektor pertanian cenderung menurun, angka pengangguran semakin tinggi, sektor lain yang diharapkan seperti tambang mas belum memberikan kontribusi yang besar bagi daerah, sehingga mendorong pemerintah daerah untuk semakin memajukan sektor pariwisata.

Secara keseluruhan kebijakan pembangunan industri pariwisata di Nusa Tenggara Barat pada awalnya dimulai dari sebuah studi perencanaan pengembangan pariwisata yang disponsori oleh Unitet Nations Developmen Programe (UNDP) dan Word Tourism Organization (WTO) tahun 1987. Menurut studi itu perencanaan pengembangan pariwisata NTB diarahkan pada:¹¹⁷

1. Meningkatkan wisatawan luar negeri untuk menambah devisa negara dan pengembangan ekonomi daerah
2. Meningkatkan wisatawan domestik untuk mendorong redistribusi pendapatan seraya menambah pemahaman tentang budaya dan memberi sumbangan terhadap integrasi sosial budaya dan rasa kesatuan nasional
3. Meningkatkan tingkat pendapatan dan kesejahteraan ekonomi dan distribusi keuntungan ekonomi, termasuk kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan industri pariwisata seperti produk kerajinan, pertanian dan industri.
4. Membuka kesempatan kerja baik di tingkat regional NTB maupun lokal
5. Meningkatkan pelestarian bentuk-bentuk kebudayaan tradisional dan ekspresi seni dan tempat-tempat bernilai sejarah dan budaya.
6. Meningkatkan pelestarian lingkungan alam, terutama sumber daya alam, terutama sumber daya lingkungan perairan, pantai, taman laut dan kehidupan laut.
7. Menyediakan daya tarik, fasilitas dan pelayanan bagi wisatawan baik yang dapat dimanfaatkan oleh wisatawan, kegiatan usaha dan masyarakat lokal.
8. Mengembangkan sikap, keahlian teknis dan manajerial agar berperan serta aktif dalam kegiatan pariwisata dan memberikan pelayanan bagi wisatawan seraya mempertahankan keramah-tamahan penduduk lokal terhadap wisatawan.

Mengingat pentingnya peranan sektor pariwisata sebagai sumber pendapatan daerah di Kabupaten Lombok Barat ini, maka sejak tahun 1984

¹¹⁷ Dwi Sudarsono, dkk., 1999, *Dari Pelestarian Hingga Pembusukan*, Yayasan Koslata NTB

Pemerintah Kabupaten Lombok Barat sudah mulai mengembangkan dan membangun pariwisata, baik di kawasan pantai maupun di kawasan taman hiburan dan permandian di wilayah Narmada dan sekitarnya.

Kebijakan pengembangan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat ini pada mulanya berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Nusa Tenggara Barat No. 113/1984 tentang Penunjukan Lokasi dan Pengaturan Penggunaan Tanah untuk Pengembangan Pariwisata di Propinsi Nusa Tenggara Barat; berikut Surat Keputusan Gubernur No. 20/1989 tentang Pedoman Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah Nusa Tenggara Barat. Selanjutnya Surat Keputusan Gubernur tersebut diperkuat dan dipertegas lagi dengan dibentuknya Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat No. 9/1989 tentang Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah Nusa Tenggara Barat. Pada Perda ini ditentukan bahwa ada 15 kawasan pariwisata di Nusa Tenggara Barat, yaitu 9 kawasan pariwisata di pulau Lombok yaitu kawasan pariwisata Sire, Gili Air, Senggigi dan sekitarnya, kawasan pariwisata Suranadi dan sekitarnya, kawasan pariwisata Gili Gede dan sekitarnya, kawasan pariwisata Kuta, Seger, Aan dan sekitarnya, kawasan pariwisata Selong Belanak dan sekitarnya, kawasan Rinjani dan sekitarnya, kawasan pariwisata Gili-gili Indah dan sekitarnya, kawasan pariwisata Gili Sulat dan sekitarnya, kawasan pariwisata Dusun Sade dan sekitarnya. Sedangkan di pulau Sumbawa 6 kawasan, yaitu kawasan pariwisata Pulau Moyo dan sekitarnya, kawasan pariwisata Pantai Maluk dan sekitarnya, kawasan pariwisata Pantai Hu'u dan sekitarnya, kawasan pariwisata Sape dan

sekitarnya, kawasan pariwisata Teluk Bima dan sekitarnya, kawasan pariwisata Gunung Tambora dan sekitarnya. Perda ini di atur lebih lanjut dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah No. 2 Tahun 1989 tentang Penetapan 15 Kawasan Pariwisata tersebut, dan selanjutnya keluar pula Perda No. 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Wisata. Dari 15 kawasan pariwisata tersebut, 3 kawasan pariwisata berada di wilayah Kabupaten Lombok Barat, yakni kawasan pariwisata Sire, Gili Air, Senggigi dan sekitarnya, kawasan pariwisata Suranadi dan sekitarnya, dan kawasan Gili Gede dan sekitarnya

Atas dasar peraturan-peraturan tersebut maka Bupati Kdh. Tk. II Lombok Barat mengeluarkan Surat Keputusan No. 1474 tanggal 2 Desember 1994 tentang Penetapan Obyek Wisata. Dalam Surat Keputusan tersebut menentukan 21 Obyek wisata di Kabupaten Lombok Barat yang dibagi dalam 3 kawasan wisata di atas.

Atas dasar peraturan-peraturan di atas Pemerintah Kabupaten Lombok Barat mengeluarkan pula Surat Keputusan Bupati Nomor 1474 tanggal 2 Desember 1994 tentang Penetapan Obyek Wisata di Kabupaten Lombok Barat yang terdiri dari 21 obyek wisata, yaitu : Pantai Senggigi dan Sekitarnya, Batu Bolong, Pantai Mangsit, Hutan Wisata Pusuk, Gili Terawangan, Gili Meno dan Gili Air (TRAMENA), Pura Lingsar, Narmada, Suranadi, Desa Banyumulek, Pantai Sire, Pura Agung Gunungsari, Air Terjun Torean, Air Terjun Singan Gila, Bongko-Bongko, Karang Bayan, Dusun Tradisional Segenter, Gunung Pengsong, Mesjid Kuno Bayan Bleq, dan Aik Nyet.

Obyek-obyek wisata tersebut sudah dikembangkan. Sedangkan obyek-obyek wisata yang belum dan akan dikembangkan sebanyak 28 obyek wisata, yaitu : Air Terjun Batar Guru, Air Terjun Tiu Pupus, Arum Jeram Seelos, Air Terjun Sesait, Mesjid Kuno Sesait, Arum Jeram Ds. Tengah Pekatan Desa Jenggale, Pantai Malimbu, Meninting, Air Terjun Tunjang Polak, Makam Mambalan, Makam Batu layar, Sesaot, Dam Keru Sedau, Mata Air Monggong, Makam Ilam, Gunung Sasak, Pantai Enddok, Pelabuhan Lembar, Pantai Cemara Tebel, Makam Cemare, Makam Keramat Belongas, Makam Keramat Kedaro, Embung Kedaro, Batu Telur Jago dan Waduk Kangkan (Kepariwisataa Dalam Angka Kabupaten Lombok Barat 1999, Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat).

Pengembangan industri pariwisata di Lombok Barat khususnya, maupun di NTB pada umumnya, secara garis besar menggunakan 3 (tiga) tipologi industri pariwisata:¹¹⁸

Pertama : Pengembangan industri pariwisata yang berbentuk persaingan pasar (competitive market). Tipologi pengembangannya didasarkan pada persaingan antar investor untuk menanamkan modal pada sebuah kawasan pariwisata. Demikian pula dengan transaksi jual beli tanah, mereka langsung berhubungan dengan pemilik tanah. Tipologi ini dapat dijumpai di kawasan pariwisata senggigi.

Kedua : Pengembangan industri pariwisata yang diserahkan pada badan otorita atau Perseroan Terbatas (PT). Pemerintah Daerah memberikan konsesi

¹¹⁸ Ibid, hal. 6

lahan dengan luas tertentu kepada sebuah badan otorita (corporation) atau PT. Di sini campur tangan pemerintah cukup besar, terutama dalam penyediaan lahan kawasan pariwisata yang tidak jarang dilakukan dengan cara “paksa”. Dari berbagai kasus tipologi industri pariwisata ini tidak banyak memberi akses bagi masyarakat lokal menikmati hasil industri pariwisata. Selama ini tipologi industri pariwisata ini menggusur masyarakat lokal. Setelah melakukan “pembebasan” tanah, tidak sedikit PT. yang menterlantarkan tanahnya. Dari aspek pengelolaan, kedua badan itu memiliki perbedaan. Badan otorita menguasai sebuah kawasan pariwisata yang kemudian dapat mengundang investor untuk menanamkan modalnya. Misalnya Lombok Tourism Development Corporation (LTDC) atau PT. Pengembangan Pariwisata Lombok (PPL) di Kuta. Sedangkan PT menguasai sebuah kawasan industri pariwisata dengan inisiatif sendiri membangun sarana dan prasarana pariwisata pada kawasan yang dikuasainya. Bentuk badan ini misalnya PT. Gili Terawangan Indah, PT. Pengembangan Pariwisata Sire, PT. Sinar Rowok Indah, PT. Moyo Safari Abadi dan lain-lain.

Ketiga : Pengembangan industri pariwisata yang bertipe inisiatif masyarakat lokal (pariwisata kerakyatan). Industri pariwisata di NTB justeru dimulai dari tipe pariwisata model ini. Masyarakat lokal mengembangkan industri pariwisata berskala kecil dengan fasilitas sarana pariwisata sederhana. Namun dalam perjalanannya, sebagian dari mereka dapat mengembangkan fasilitas pariwisata dengan skala menengah. Tipologi industri pariwisata semacam ini

dapat dijumpai di Gili Terawangan, Gili Meno, Gili Air, Tete Batu dan lain-lain.

Pembangunan industri pariwisata di Lombok Barat mencerminkan ke tiga tipologi tersebut. Tipologi pertama dapat dilihat pada pengembangan pariwisata di Senggigi dan sekitarnya; tipologi yang kedua terlihat pada pengembangan pariwisata di kawasan wisata Gili Terawangan, Pantai Sire dan dan sekitarnya; dan tipologi ke tiga juga dapat dilihat dalam pengembangan kawasan pariwisata di Gili Terawangan, Gili Meno dan Gili Air. Ketiga tipologi tersebut dikembangkan secara bersama-sama oleh pemerintah dan pelaku pariwisata di Kabupaten Lombok Barat.

Sektor-sektor industri yang dikembangkan oleh pemerintah guna mendukung pengembangan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat adalah berusaha menciptakan dan mendorong kegiatan-kegiatan di bidang industri kerajinan tradisional daerah Sasak yang dapat dijadikan obyek daya tarik wisata. Wisatawan-wisatawan mancanegara maupun wisatawan-wisatawan nusantara yang berkunjung ke obyek wisata Kabupaten Lombok Barat akan diperkenalkan dengan berbagai macam ragam jenis industri kerajinan tradisional rakyat Suku Sasak.

Wisatawan-wisatawan yang datang bukan hanya pelancong biasa yang mencari kesenangan dan keindahan saja, akan tetapi tidak sedikit dari wisatawan itu adalah usahawan yang mencari peluang bisnis dengan menjadikan industri kerajinan itu sebagai obyek bisnisnya. Bagi usahawan ini, sambil berdarmawisata juga berbisnis hasil industri kerajinan rakyat.

Adapun sektor-sektor industri yang dikembangkan yang dapat mendukung pengembangan industri pariwisata dan dijadikan obyek daya tarik wisata di Kabupaten Lombok Barat menurut penjelasan Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat melalui Kusubdin ODTW (Obyek Daya Tarik Wisata) adalah sebagai berikut :¹¹⁹

1. industri kerajinan anyaman ketak, kayu dan bambu terletak di obyek wisata Karang Bayan di Desa Lingsar Kecamatan Narmada.
2. industri kerajinan anyaman dari kayu dan bambu terdapat di Desa Sesela, Kecamatan Gunungsari.
3. industri kerajinan anyaman kayu terdapat di obyek wisata Kecamatan Labuapi.
4. industri kerajinan gerabah terdapat di desa Banyumulek, Kecamatan Kediri.
5. industri kerajinan tenun gedokan (tenunan asli sasak) terdapat di obyek wisata Senaru Desa Senaru, Kecamatan Bayan.

Industri-industri ini sudah dikembangkan sejak mulai berkembangnya pariwisata di Lombok Barat khususnya dan Nusa Tenggara Barat umumnya. Bahkan industri ini sudah merupakan salah satu obyek kegiatan usaha bagi pengusaha kecil dan menengah. Hasil kerajinan industri ini sudah banyak di ekspor ke mancanegara.

C. Kondisi Investasi di Bidang Industri Pariwisata

Industri pariwisata merupakan salah satu bidang industri yang sangat diminati oleh para investor, baik investor dari dalam negeri maupun investor dari mancanegara. Sejak Nusa Tenggara Barat dijadikan sebagai salah satu daerah tujuan wisata di Indonesia bagian timur, maka perkembangan

¹¹⁹ *Kepariwisata Dalam Angka, 1999*, Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat.

penanaman modal di bidang industri pariwisata sangat maju dengan pesatnya. Para investor dari dalam negeri maupun luar negeri berlomba-lomba menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata ini.

Kabupaten Lombok Barat merupakan salah satu daerah yang sangat potensial di bidang industri pariwisata. Kabupaten Lombok Barat memiliki beberapa kawasan wisata yang cukup potensial untuk dikembangkan sebagai tempat tujuan wisata dan di jual ke dunia Internasional. Oleh karena itu perkembangan investasi di Kabupaten Lombok Barat yang cukup menonjol adalah investasi di bidang industri pariwisata.

Pada kurun waktu 10 (sepuluh) tahun terakhir ini penanaman modal di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat cukup tinggi sekali di bandingkan dengan penanaman modal di bidang pembangunan lainnya. Mulai sejak Kabupaten Lombok Barat mengambil kebijakan untuk membuka diri dalam pengembangan industri pariwisata, maka investasi di bidang industri pariwisata cukup banyak. Para investor yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata, terdiri dari investor yang melalui fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA) dan yang melalui fasilitas penanaman dalam negeri (PMDN), dan ada pula yang tidak menggunakan kedua fasilitas tersebut.

Berdasarkan data dari Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat hingga tahun 2000, jumlah investor yang mengajukan permohonan ijin lokasi sebanyak 319 investor dan terrealisasi sebanyak 278 investor. Dari 278 investor tersebut, yang telah melaksanakan kegiatan usahanya sebanyak 244

investor, sedangkan 34 hingga sekarang belum melaksanakan kegiatan usahanya. Investor-investor tersebut ada yang melakukan investasi melalui proses jalur PMDN dan PMA dan ada yang melalui proses jalur penanaman modal daerah.¹²⁰

Menurut data penanaman modal yang ada dari Badan Koordinator Penanaman Modal Daerah (BKPMMD) NTB dan Badan Penanaman Modal dan Koordinator Lingkungan Hidup (BPM & KLH) Kabupaten Lombok Barat, tercatat bahwa di Kabupaten Lombok Barat mulai sejak tahun 1986 hingga Desember tahun 2001, tercatat ada 48 perusahaan yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata dengan menggunakan jalur PMDN dan PMA, sedangkan sisanya sebanyak 230 investor menanamkan modalnya melalui prosedur penanaman modal daerah (BKPMMD NTB dan BPM & KLH Lobar, 2001).¹²¹

Keadaan yang digambarkan di atas menunjukkan bahwa perkembangan penanaman modal di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat cukup signifikan sekali. Dengan tingginya tingkat penanaman modal di bidang industri pariwisata menempatkan posisi sektor industri pariwisata sebagai salah satu sektor andalan di Kabupaten Lombok Barat. Pendapatan daerah dari sektor industri pariwisata menempati posisi nomor dua setelah sektor pertanian.

Kondisi yang mendorong investor untuk melakukan penanaman modal

¹²⁰ Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat, Desember 2001.

¹²¹ Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Prop. NTB dan Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Koordinator Lingkungan Hidup Kab. Lombok Barat, 2001.

di bidang industri pariwisata pada 10 (sepuluh) tahun terakhir ini (hingga tahun 2000) di Kabupaten Lombok Barat adalah karena prospek bidang pariwisata pada sepuluh tahun terakhir ini untuk Indonesia Bagian Timur, Pulau Lombok menempati posisi yang sangat strategis setelah Bali. Pulau Lombok menempati posisi yang strategis, karena wisatawan domestik maupun mancanegara yang mengunjungi Bali dan melangsungkan perjalanannya ke obyek wisata pulau Kamodo Nusa Tenggara Timur dan obyek wisata di pulau Sulawesi, terlebih dahulu akan singgah di obyek wisata di pulau Lombok. Obyek wisata di pulau Lombok berada di tengah-tengah segi tiga obyek wisata di Indonesia bagian timur.

Kondisi kunjungan wisatawan ke obyek wisata Lombok Barat yang tertinggi pada periode 4 (empat) tahun terakhir, yaitu mulai tahun 1996 sampai dengan tahun 1999. Berdasarkan data yang dikutip dari Kepariwisata Dalam Angka, Kabupaten Lombok Barat tahun 1999, Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat, menunjukkan bahwa jumlah wisatawan mancanegara tahun 1996 sebanyak 151.583 orang, 1997 sebanyak 174.046 orang, tahun 1998 sebanyak 154.033 orang, dan tahun 1999 sebanyak 150.767 orang; sedangkan untuk wisatawan nusantara, tahun 1996 sebanyak 33.443 orang, tahun 1997 sebanyak 35.157 orang, tahun 1998 sebanyak 23.935 orang dan tahun 1999 sebanyak 22.269 orang.¹²²

¹²² Pariwisata Dalam Angka, 1999.

Kondisi kunjungan wisatawan yang sedemikian pesat itulah yang mendorong para investor di bidang pariwisata berlomba-lomba menanamkan modalnya di Kabupaten Lombok Barat. Namun demikian kondisi kunjungan wisatawan ini menurun drastis pada 2 (dua) tahun terakhir yang diakibatkan oleh terjadinya kerusuhan tanggal 17 Januari 2000 yang disusul oleh adanya demo-demo, tindakan-tindakan kekerasan antara anggota masyarakat serta perkelahian antar kampung yang akhir-akhir ini sering terjadi. Dampaknya adalah terjadi kelesuhan para investor untuk melanjutkan kegiatan usahanya di bidang pariwisata di Kabupaten Lombok Barat khususnya dan umumnya di Nusa Tenggara Barat hingga sekarang ini.

D. Pemberian Hak Atas Tanah kepada Investor di Bidang Industri Pariwisata dan Pemanfaatannya.

Kebijakan pemeberian hak atas tanah kepada investor di bidang industri pariwisata untuk pembangunan sarana dan prasarana pariwisata berawal dengan dikeluarkannya kebijakan di bidang kepariwisataan oleh Gubernur Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Nusa Tenggara Barat Nomor. 113/1984 tentang Penunjukan Lokasi dan Pengaturan Penggunaan Tanah untuk Pengembangan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat; yunto Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Nomor. 20/1989 tentang Pedoman Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah, Nusa Tenggara Barat; yunto Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor. 9/1989 tentang Pembangunan Kawasan Wisata di Daerah Nusa Tenggara Barat. Kemudian di atur lebih lanjut dengan

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Nomor. 2 Tahun 1989 tentang Penetapan 15 Kawasan Pariwisata di Nusa Tenggara Barat; dan keluar pula Peraturan Daerah Nomor. 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Wisata. Atas dasar Perda-perda dan Surat Keputusan Gubernur tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Lombok Barat mengeluarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 1474 tanggal 2 Desember 1994 tentang Penetapan Obyek-obyek Wisata di Kabupaten Lombok Barat yang terdiri dari 21 Obyek wisata.

Di lokasi-lokasi obyek wisata tersebut, oleh pemerintah telah memberikan izin lokasi, ijin bangunan maupun ijin usaha serta telah diberikan hak atas tanah kepada para investor, baik secara perorangan, kelompok atau badan hukum, baik investor dalam negeri maupun investor asing dengan jalan *join venture*. Tanah-tanah di lokasi industri pariwisata dan sekitarnya itu sebagian besar sudah dikuasi dan dimiliki oleh para investor pengembang industri pariwisata dengan jalan membebaskan dan membeli terlebih dahulu tanah hak-hak perorangan yang ada di atasnya, kemudian diajukan kembali permohonan hak baru sesuai dengan tata ruang, izin lokasi dan izin penggunaannya.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukan, bahwa luas areal tanah di kawasan-kawasan pariwisata di Kabupaten Lombok Barat yang telah diberikan izin lokasi dan telah diberikan hak atas tanah kepada para investor adalah sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 1. Pemberian ijin lokasi dan pemberian hak atas tanah kepada investor untuk pembangunan industri pariwisata di kawasan wisata Lombok Barat sampai tahun 2000.

No.	Kecamatan	Ijin lokasi		Realisasi Hak	
		Jumlah Investor	Luas (Ha)	Jumlah Investor	Luas (Ha)
1.	Sekotong	35	428,0270	30	308,8468
2.	Narmada	27	15,6984	27	15,6984
3.	Gunung Sari	107	246,3972	92	154,2120
4.	Labuapi	22	189,3343	17	39,0139
5.	Kediri	4	80,6969	2	0,6967
6.	Gangga	5	163,8626	4	143,3850
7.	Gerung	14	54,6837	12	7,8507
8.	Bayan	10	23,8905	10	23,8905
9.	Tanjung	95	934,8463	84	323,7622
Jumlah		319	2137,4369	278	1017,3562

Sumber Data : Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat, 2001.

Data di atas menunjukkan bahwa sudah cukup banyak investor yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat. Hingga akhir tahun 2000, jumlah investor (investor asing maupun investor dalam negeri) yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat mencapai 319 investor, dan diantaranya hanya 278 investor yang diberikan hak atas tanah, sedangkan yang 41 tidak diberikan hak karena tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah.

Wujud nyata dari pembangunan di bidang industri pariwisata adalah berupa pembangunan sarana dan prasarana, baik yang berkaitan langsung dengan kegiatan pariwisata maupun sarana-sarana penunjang lainnya, seperti sarana transportasi, komunikasi dan perdagangan serta sarana umum lainnya yang memadai yang dapat menunjang kegiatan wisata.

Sarana dan prasarana pariwisata yang dibangun pada beberapa kawasan wisata di Kabupaten Lombok Barat yang berkaitan langsung dengan kegiatan wisata adalah berupa sarana akomodasi sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2 Sarana Akomodasi yang dibangun di kawasan industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat.

No. urut	Jenis sarana akomodasi	Jumlah Sarana Akomodasi
1.	Hotel dan sejenisnya :	
	- Hotel Berbintang :	
	- Bintang satu	9
	- Bintang dua	2
	- Bintang tiga	5
	- Bintang empat	2
	- bintang lima	1
	- Hotel Melati :	
	- Melati satu	5
	- Melati dua	11
	- Melati tiga	8
	- Melati empat	-
	- Melati lima	-
	- Hotel yang sejenis hotel melati	57
	- Pondok Wisata	61
2.	Rumah Makan	189
Jumlah total		350

Sumber data : Kepariwisataaan Dalam Angka, Dinas Pariwisata Kabupaten Lombok Barat, Tahun 2001.

Sarana dan prasarana akomodasi pariwisata yang dibangun tersebut tersebar pada 21 obyek wisata yang ada di Kabupaten Lombok Barat. Dari 21 obyek wisata tersebut, yang paling banyak adalah di obyek wisata kawasan Senggigi dan sekitarnya, sedangkan pada kawasan-kawasan lain masih dalam taraf pengembangan.

E. Penelantaran Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata

Kondisi penelantaran tanah oleh para pemegang hak atas tanah selama ini terjadi di mana-mana dan di berbagai sektor kegiatan usaha. Pada umumnya pemegang hak atas tanah yang menelantarkan tanah adalah pemegang hak atas tanah dalam jumlah yang cukup luas dan memerlukan biaya yang besar untuk melakukan kegiatan usahanya. Dalam hal ini adalah lebih banyak dilakukan oleh pengusaha-pengusaha atau investor-investor di berbagai bidang kegiatan industri. Namun, walaupun kondisi penelantaran tanah itu semakin banyak, pemerintah belum pernah melakukan tindakan apapun kepada pelaku penelantar tanah. Hal ini disebabkan mulai sejak tahun 1960 awal terbentuknya UUPA hingga pertengahan tahun 1998 belum terbentuknya aturan hukum yang dijadikan dasar lebih lanjut dalam melakukan tindakan hukum. Setelah pertengahan tahun 1998 baru pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, disusul dengan keluarnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tersebut.

Hasil identifikasi sementara dari pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat yang dilaporkan ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Nusa Tenggara Barat menunjukkan bahwa dari 278 investor yang telah menanamkan modalnya dan telah diberikan hak atas tanah oleh pemerintah Kabupaten Lombok Barat guna pembangunan industri pariwisata, baru 235 investor yang telah melaksanakan pembangunan sarana

industri pariwisata dan melanjutkan kegiatan usahanya, sedangkan 43 investor sampai saat ini tidak melaksanakan kegiatan usahanya. Dalam arti bahwa tanah-tanah yang telah diberikan hak tersebut belum dimanfaatkan sesuai dengan fungsi dan tujuannya, yaitu untuk pembangunan sarana dan prasarana industri pariwisata.

Untuk lebih jelasnya, maka di bawah ini dikemukakan kondisi pemanfaatan/penggunaan tanah oleh investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat hingga tahun 2002 sebagaimana tertera dalam tabel berikut ini.

Tabel 3. Realisasi pemberian hak atas tanah kepada investor dan pemanfaatannya di kawasan pengembangan industri pariwisata Lombok Barat hingga tahun 2002.

No.	Kecamatan	Realisasi Pemberian Hak		Sudah Dimanfaat-kan		Belum Dimanfaat-kan		Proesentase yg belum memanfaatkan (%)	
		Jumlah Investor	Luas (Ha)	Jumlah Investor	Luas (Ha)	Jumlah Investor	Luas (Ha)	Jumlah Investor	Luas (Ha)
1.	Sekotong	30	308,8468	17	27,3679	13	285,2669	43,33 %	92,37 %
2.	Narmada	27	15,6984	27	15,6984	-	-	0 %	-
3.	Gunung Sari	92	154,2120	83	88,2978	9	48,5843	9,78 %	31,50 %
4.	Labuapi	17	39,0139	17	39,0139	-	-	0 %	-
5.	Kediri	2	0,6967	2	0,6967	-	-	0 %	-
6.	Gangga	4	143,3850	2	1,6800	2	141,7050	50 %	98,83 %
7.	Gerung	12	7,8507	12	7,8507	-	-	0 %	-
8.	Bayan	10	23,8905	9	22,2035	1	1,6870	10 %	7,06 %
9.	Tanjung	84	323,7622	75	189,6905	9	127,2733	10,71 %	39,31 %
	Jumlah	278	1017,3562	244	392,4994	34	604,9162	12,23 %	59,46 %

Sumber Data : Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat Tahun 2001 dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi NTB Tahun 2002.

Data di atas menunjukkan keadaan pemanfaatan tanah oleh investor di kawasan industri pariwisata di Lombok Barat hingga tahun 2002 yang diolah dari data sekunder. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa dari 278 investor yang telah menanamkan modal dengan luas areal yang telah diberikan haknya seluas 1017,3562 hektar, yang telah memanfaatkan tanahnya untuk pembangunan sarana dan prasarana industri pariwisata sebanyak 244 investor dengan luas areal tanah seluas 392,4994 hektar, dan yang belum memanfaatkan tanahnya sama sekali (masih menterlantarkan) sebanyak 34 investor dengan luas areal tanah seluas 604,9162 hektar. Sedangkan sisanya seluas 19,9406 hektar belum terdata/teridentifikasi. Setelah dikonfirmasi dengan pihak BPN Lombok Barat, dikatakan bahwa sisa tanah yang belum teridentifikasi tersebut belum dikategorikan tanah yang diduga terlantar karena masuk dalam areal tanah investor yang telah melaksanakan sebagian kegiatan usahanya tapi belum diusahakan, dimanfaatkan.

Jika dihitung dalam prosentase jumlah investor, menunjukkan bahwa sebagian besar investor sudah melaksanakan kegiatan usahanya yaitu 244 investor (87,77 %), sedangkan yang belum melaksanakan kegiatan usahanya hanya sebagian kecil, yaitu sebanyak 34 investor (12,23 %). Akan tetapi jika dihitung dari prosentase penggunaan tanah menunjukkan bahwa luas tanah yang masih diterlantarkan oleh 34 investor, yaitu seluas 604,9162 hektar (59,46%), itu lebih luas dari pada tanah yang sudah dimanfaatkan oleh 244 investor, yaitu seluas 392,4994 hektar (38,58%). Hal ini disebabkan investor-investor yang masih menelantarkan tanah itu adalah investor yang menguasai

hak atas tanah dalam jumlah yang besar, yaitu antara lain investor yang bergerak di bidang usaha kawasan.

Untuk lebih jelasnya, maka di bawah ini penulis akan kemukakan data investor yang menelantarkan tanah tersebut secara lengkap dalam tabel berikut ini.

Tabel 4. Data rinci para investor di bidang industri pariwisata di kawasan wisata Lombok Barat yang belum memanfaatkan hak atas tanahnya sampai Tahun 2002

No.	Nama Perusahaan/ Pemohon	Lokasi Kegiatan Kecamatan	Luas (Ha)			Jenis peruntukan tanah	Luas tanah diterlantar Kan (Ha)	Alamat
			Ijin lokasi	SK Hak	Sertifikat			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	PT. Interland Bangun Nusa	Sekotong	20,0000	13,9305	13,9305	Hotel	13,9305	Kebon Jeruk Jakarta Barat
2.	PT. Gili Rengit Island Resort	Sekotong	9,5000	6,5550	6,5550	Hotel Berbintang	6,5550	Jl. Sei Minyak Denpasar
3.	PT. Perambanan Wisata Alam	Sekotong	30,0000	30,5109	30,5109	Hotel Berbintang	30,5109	Jl. Maktak Mataram
4.	PT. Pelangan Permai Indah	Sekotong	9,0000	7,5115	7,5115	Hotel Melati	7,5115	Jl. HOS. Cokro- aminoto Mataram
5.	PT. Teluk Mekaki	Sekotong	156,0000	158,7000	158,7000	Usaha Kawas- an Wisata	158,7000	Jl. Maktal No.2 Cakranegara
6.	PT. Mikiria	Sekotong	5,0000	4,9429	4,9429	Hotel Melati	4,9429	Sekotong Barat
7.	Eksan Watimena	Pelangan/ Sekotong	4,9605	4,9605	4,9605	Hotel Melati dan fasilitasnya	4,9605	Pelangan Sekotong

8.	Mahdalena Moelyono	Sekotong	1,6000	1,6000	1,6000	Hotel Melati	1,6000	Tembowong Sekotong
9.	Lalu Surya Panji	Sekotong	2,0000	2,0000	2,0000	Hotel Melati	2,0000	Batu Layar Gunung Sari
10.	Dewa Nyoman Putra	Sekotong	5,0000	5,0000	5,0000	Hotel Melati dan fasilitas penunjang lainnya	5,0000	Sekotong Barat
11.	Nyoman Mas Parwata	Sekotong	2,8000	2,8000	2,8000	Hotel Melati	2,8000	Sekotong
12.	PT. Rezka Nayatama	Sekotong	98,0000	98,0000	98,0000	Hotel	98,0000	-
13.	I Nyoman Reka	Sekotong	6,3335	6,3335	6,3335	Hotel Melati	6,3335	Gili Nanggu Sekotong
14.	PT. Rinjani Citra Wisata	Gunung Sari	5,0000	5,0000	5,0000	Hotel	5,0000	Jl. Komodo No. 14 Mataram
15.	PT. Resorayan Mandiri	Gunung Sari	10,0000	10,0000	10,0000	Hotel	10,0000	Jl. Blora No. 21 Jakarta
16.	PT. Jawara Warga Hotel	Gunung Sari	4,0000	4,0000	4,0000	Hotel dan fasilitas penunjang	4,0000	Jl. Hayam Wuruk Jakarta
17.	Made Laeang Sedana	Gunung Sari	2,0000	2,0000	2,0000	Perumahan Karyawan	2,0000	Jl. Gareng No.4 Kr. Siluman Cakra Selatan

18.	PT. Bangun Lombok Internusa	Gunung Sari	20,0000	20,0000	20,0000	20,0000	20,0000	Perumahan KPR	20,0000	Jl. Energi No.13 Ampenan
19.	PT. Pantai Indah Krandangan	Gunung Sari	20,0000	16,1900	16,1900	16,1900	16,1900	Hotel	16,1900	Mataram Timur
20.	PT. Indah Raya Pratama	Gunung Sari	0,3500	0,3500	0,3500	0,3500	0,3500	Rumah Makan	0,3500	Jl. Langko No. 1 Mataram
21.	Iwan HSB	Gunung Sari	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	Bungalow	1,0000	Krakas Gelegang Gondang Batu Layar
22.	M. Teguh Roziadi	Gunung Sari	0,7837	0,7837	0,7837	0,7837	0,7837	Bungalow dan rumah makam	0,7837	Gunung Sari
23.	PT. Gili Trawangan Indah	Tanjung	75,0000	65,0000	65,0000	65,0000	65,0000	Hotel, Lapa- ngan Golf	65,0000	Jl. Gelatik Mataram
24.	H. Ahmad	Tanjung	5,0000	-	5,0000	5,0000	5,0000	Hotel Melati	5,0000	Jl. Tenun Cakranegara
25.	PT. Graha Wita Santika	Tanjung	10,2485	10,2485	10,2485	10,2485	10,2485	Hotel Berbintang	10,2485	Jl. Melawai No. 7 Jakarta
26.	PT. Bali Budi Darma	Tanjung	5,0000	5,3728	5,3728	5,3728	5,3728	Hotel Berbintang	5,3728	Jl. Bay Pas Denpasar
27.	PT. Cahaya Indah Mahkota Sejahtera	Tanjung	10,0000	8,3900	8,3900	8,3900	8,3900	Hotel Berbintang	8,3900	Jl. Selaparang, Gg Sarpa Kenaka No. 8 Sweta

28.	Rita Sri Yuningsih Subowo	Tanjung	6,3743	6,3743	6,3743	Rumah Makan	6,3743	Jl. Lumba-lumba Ampenan
29.	Yunita Lidya	Tanjung	0,9100	0,8178	0,8178	Cottage dan Rumah makan	0,8178	Jl. Swaramahadika No. 8 Mtrm
30.	PT. PPS. (Lombok Golf Kosaido)	Tanjung	450,0000	93,0000	93,0000	Usaha Kawasan	-	Jl. Lumba-lumba Ampenan
31.	PT. Asano Internasional	Gangga	150,0000	128,6400	128,6400	Jasa Akomodasi, Cottage dan Lap. Golf	128,6400	Jl. Catur Warga Mataram
32.	PT. Kembang Surya Asri Permai	Gangga	5,0000	2,3710	2,3710	Hotel dan Fasilitasnya	2,3710	Jl. Industri 26 X Ampenan
33.	Raden Kerta Bhakti	Bayan	1,6870	-	-	Hotel Melati	1,6870	Senaru Bayan
34.	PT. Wana Wisata	Pamenang	15,0000	13,9960	13,9960	Hotel Melati	13,9960	Gedung Manggala Wanabakti Gatot Subroto Jakarta.
	Jumlah	-	1147,5475	671,8628	674,8628	-	581,6463	-

Sumber Data : Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat 2001 dan Badan Pertanahan Nasional Kanwil Propinsi NTB, 2002.

Kenyataan yang digambarkan dalam tabel di atas menunjukkan bahwa investor-investor yang menelantarkan tanah tersebut pada umumnya investor-investor yang menguasai tanah dalam jumlah yang cukup luas, antara lain investor pemegang hak usaha kawasan wisata, pengusaha lapangan golf, pengusaha hotel dan berbagai usaha penunjang lainnya.

Pengusaha-pengusaha yang menelantarkan tanah tersebut menurut penjelasan dari Kepala Badan Penanaman Modal Daerah Kabupaten Lombok Barat adalah kebanyakan penguasa-pengusaha dalam negeri yang berdomisili tetap di luar Kabupaten Lombok Barat atau di luar NTB. Walaupun dalam tabel tersebut mayoritas alamat investor-investor tersebut adalah di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat, akan tetapi alamat-alamat tersebut hanya sementara pada saat mereka melakukan urusan pengadaan tanah dan pengajuan permohonan ijin lokasi, ijin usaha, ijin prinsip dan hak baru atas tanah tersebut. Investor-investor tersebut hingga sekarang sebagiannya sudah tidak tahu dimana alamatnya, sehingga sulit untuk melakukan kontak lebih lanjut.

BAB IV

PEMBERDAYAAN HUKUM AGRARIA TERHADAP PENELANTARAN TANAH OLEH INVESTOR DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEM- PENGARUHINYA DI KABUPATEN LOMBOK BARAT

A. Makna Sosial Hukum dan Faktor-faktor Penyebab Penelantaran Tanah oleh Investor di Bidang Industri Pariwisata

1. Makna sosial hukum dari penelantaran tanah oleh investor

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

Penelantaran tanah oleh investor ini dikatakan sebagai perilaku menyimpang dari aturan hukum disebabkan oleh karena perilaku tersebut telah melanggar norma-norma hukum agraria yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 beserta aturan pelaksanaannya. Dalam UUPA telah menentukan dan memuat beberapa prinsip pokok, antara lain : (1) semua hak atas tanah berfungsi sosial; (2) setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah wajib memelihara dan menjaga kesuburan tanahnya; (3) setiap pemegang hak atas tanah wajib mengefektifkan tanahnya secara intensif; (4) apabila hak atas

tanah diterlantarkan oleh pemegang haknya, maka hak atas tanah tersebut hapus dan tanah kembali menjadi tanah negara.

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

Prinsip-prinsip pokok tersebut tidak bisa diterapkan jika tidak dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksanaannya yang dijadikan sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Oleh karena itu masalah penelantaran tanah selama ini tidak pernah ditangani. Akibatnya sampai saat sekarang masalah penelantaran tanah oleh pemegang haknya belum bisa diatasi karena aturan pelaksanaannya yang dijadikan juklak dan juknis oleh aparat yang berwenang baru dibentuk pada awal tahun 2002 ini. Akibat lebih lanjut adalah semakin maraknya perilaku penelantaran tanah oleh para pemegang hak, terutama oleh para investor dengan berlindung dibalik krisis ekonomi dan moneter.

Pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan yang tertuang di dalam UUPA tersebut, maka pada tahun 1998 pemerintah membentuk Peraturan

Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Di dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah ini disebutkan bahwa : tanah terlantar adalah 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. Selanjutnya dalam Pasal 3 dinyatakan : Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Penelantaran tanah merupakan suatu perilaku yang dapat merugikan kepentingan masyarakat secara umum, merugikan kepentingan bangsa dan negara. Oleh karena itu, maka penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata yang telah digambarkan dalam bab terdahulu, yang prosentasenya sangat tinggi yaitu mencapai 59,46 % perlu mendapat perhatian yang serius dari pemerintah, sebab apabila tetap dibiarkan, maka tanah-tanah tersebut bukan dijadikan usaha pengembangan industri pariwisata, akan tetapi hanya dijadikan usaha spekulatif dari para pengusaha.

Perilaku penelantaran tanah oleh investor tersebut di atas, jika dikaji secara yuridis-socio legal, maka dapat digambarkan sebagai berikut. Secara yuridis, penelantaran tanah ini merupakan suatu bentuk

pelanggaran hukum dalam masyarakat, suatu sifat penentangan terhadap aturan hukum yang berlaku yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu setiap pelanggaran hukum lambat laun akan menimbulkan akibat hukum, akan menimbulkan ketidak harmonisan di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Akibat hukum yang ditimbulkan adalah berupa kerugian material yang dialami, baik oleh pemerintah daerah, masyarakat, maupun perorangan. Sebab dengan tidak dimanfaatkannya tanah tersebut sesuai dengan fungsi dan tujuannya, maka akan mengakibatkan kerugian bagi semua pihak yang membutuhkannya.

Sedangkan secara socio-legal dapat dikaji dari segi ekonomis, sosial budaya dan politik dan keamanan. Secara ekonomis, perilaku penelantaran tanah akan mengakibatkan kerugian materiil, baik bagi pihak masyarakat, pihak pemerintah maupun pihak investor itu sendiri. Sebab tujuan utama dari investasi di bidang industri pariwisata adalah untuk melakukan kegiatan usaha industri pariwisata yang dapat memberikan kontribusi bagi investor itu sendiri, bagi masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu dengan penelantaran tanah oleh investor, maka akan dapat mengganggu kelancaran dan peningkatan kontribusi dan pendapatan daerah. Dilihat dari aspek sosial budaya, bahwa perilaku penelantaran tanah di kawasan industri pariwisata menunjukkan suatu kultur (budaya) yang tidak membangun, budaya yang ingin memanfaatkan situasi dan kondisi yang sangat baik untuk mencari keuntungan pribadi melalui proses atau tindakan spekulasi. Budaya yang demikian ini bertentangan dengan

kondisi daerah, kondisi negara yang sedang membangun guna mewujudkan kemakmuran bersama dari masyarakat. Dan dilihat dari segi politik dan keamanan, maka perilaku penelantaran tanah oleh investor akan dapat mengganggu kestabilan politik dan keamanan, sebab tanah-tanah yang diterlantarkan itu adalah berasal dari tanah-tanah milik rakyat yang pada mulanya dibebaskan dengan paksaan dan intimidasi dan dibayar dengan harga murah. Tanah-tanah tersebut sekarang harganya sepuluh hingga duapuluh kali lipat dari harga tanah semula, sehingga sering terjadi bekas-bekas pemilik tanah semula ingin melakukan penyerobotan kembali tanah-tanah yang diterlantarkan itu, dan akibatnya menimbulkan kerawanan di bidang keamanan.

Sehubungan dengan adanya perilaku manusia menelantaran tanah, maka peranan hukum menurut Talcott Parsons dalam Ronny Hanitijo Soemitro menggambarkan bahwa tingkah laku individu tidak merupakan tingkah laku biologis, tetapi harus ditinjau sebagai tingkah laku yang berstruktur. Tingkah laku seseorang harus ditempatkan dalam kerangka sistem sosial yang luas yang terbagi dalam sub-sistem-sub-sistem.¹²³

Dalam kerangka sub-sistem sub-sistem tersebut, hukum dapat masuk ke dalam sub-sistem budaya dan dapat masuk ke dalam sub-sistem sosial. Sebagai sub sistem budaya hukum mempertahankan pola nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku-tingkah laku individu.

¹²³ Ronny Hanitijo Soemitro, 1989, *Op. Cit.* hal 29

Sebagai sub-sistem sosial, hukum berfungsi melakukan intergrasi mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kepentingannya serta mencegah timbulnya konflik-konflik dalam hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat

Memahami hukum dalam kenyataan kehidupan bermasyarakat tidak cukup dengan hanya menelaah, mengkaji aturan-aturan, norma-norma yang bersifat normatif saja, dalam arti tidak cukup dengan mengkaji Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan legislatif dan eksekutif semata-mata, akan tetapi untuk memahami hukum itu dalam masyarakat hendaknya kita mengkaji dari berbagai aspek, antara lain aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya masyarakat. Sebab hukum dalam hal ini bukan saja norma-norma atau aturan-aturan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum dipandang sebagai suatu nilai-nilai, hukum merupakan nilai-nilai moral yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat yang bertujuan mengatur kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu hukum bermakna sosial apabila hukum itu diterapkan, diterima dan mempengaruhi tingkah laku manusia dalam kehidupan kemasyarakatannya guna mencapai keinginannya. Untuk mengetahui signifikan sosial dari aturan hukum dalam kehidupan masyarakat, maka perlu dipelajari, diamati bagaimana persepsi masyarakat (warganya) terhadap aturan hukum tersebut, dan bagaimana mereka mereproduksi dan mentransformasikan aturan hukum tersebut ke dalam

tingkah lakunya, apakah tingkah laku masyarakat mengikuti aturan hukum atau tidak.

Yanis Maladi mengatakan bahwa makna sosial hukum dapat dilihat dari dua aspek yaitu : (1) sampai di mana masyarakat dalam tingkah lakunya berorientasi kepada ketentuan yang ada; dan (2) sampai di mana ketentuan hukum itu dapat menimbulkan sosial ekonomi, politik yang membentuk keinginan para warga masyarakat. Sedangkan dilihat dari penggunaan hukum makna sosial hukum dapat dirinci dalam beberapa aspek yaitu : (1) sampai dimana warga masyarakat menggunakan sarana yang disediakan oleh hukum dibandingkan dengan sarana lainnya; (2) sampai dimana penggunaan sarana hukum itu sejalan dengan tujuan warga masyarakat; (3) sampai dimana terjadi proses reproduksi dari aturan hukum tersebut dan; (4) sampai dimana ketentuan hukum itu efektif dan berhasil.¹²⁴

Dengan menggunakan ukuran-ukuran tersebut maka hukum secara khusus memiliki makna sosial yang digunakan untuk ukuran bersama guna mencapai tujuan tertentu, yaitu ketertiban dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga hukum disini merupakan institusi yang berpengaruh terhadap para pemeran (aktor), dan sekaligus digunakan sebagai alat mereka mencapai tujuan. Hukum sebagai institusi dirumuskan dalam seperangkat kaidah yang menentukan larangan, kebolehan maupun

¹²⁴ Yanis Maladi, 1997, *Makna Sosial Pendaftaran Tanah di Resert Wisata Selong Belanak Pulau Lombok (Kajian tentang Pengaruh Kepariwisataan pada Sisi Kehidupan Hukum Masyarakat)* (Tesis) Program Pascasarjana Unair, hal. 17-18.

keharusan dari masyarakat dalam kehidupan bersama, siapa yang melaksanakan aturan hukum itu dan bagaimana cara melaksanakannya.

Sehubungan itu, maka menurut Soetandyo Wignyosoebroto ada 3 (tiga) variabel pokok yang harus dipenuhi, yaitu :¹²⁵

1. seperangkat kaidah yang terorganisasi ke dalam suatu sistem yang berfungsi memberikan pedoman mengenai bagaimana orang di dalam masyarakat seharusnya bersikap tindak;
2. proses sosialisasi, yang berwujud sebagai proses pendidikan, baik formal maupun non formal, yang bekerja memasukan kaidah tersebut ke dalam pribadi para warga masyarakat, sehingga menjadi bagian internal dari kepribadian mereka; dan
3. proses kontrol sosial, yang tercermin ke dalam serangkaian proses refresif yang dilakukan oleh institusi yang disertai wewenang untuk maksud tersebut, dengan sarana yang memadai untuk mengarahkan warga masyarakat agar bersikap tindak sesuai dengan yang disepakati.

Dalam mengkaji hukum yang bermakna sosial hukum, berupaya memperhatikan hukum pada aspek pragmatismenya, yakni bagaimana hukum itu berpengaruh dalam masyarakat sehingga terjadi proses reproduksi dari aturan hukum tersebut. Makna-makna yang ada dalam konteks sosial harus dapat diungkapkan sampai terjadinya reproduksi hukum tertentu dari ketentuan hukum yang ada (*"legal pluralism"*). Untuk menemukan makna sosial hukum diantara aneka norma, hukum itu harus dirumuskan dengan jelas. Selanjutnya menentukan metode apa yang tepat diterapkan untuk memahami makna sosial hukum itu.¹²⁶

¹²⁵ Soetandyo Wignyosubroto dalam Yanis Maladi, 1997, *Ibid*, hal. 18.

¹²⁶ Nyoman Sirtha, 1996, dalam Yanis Maladi, 1997, *Ibid*, hal. 20.

Mengingat fungsi hukum itu adalah mengatur ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat, Hoebel E. Adamson and Frost (1976) dalam Yanis Maladi, mengatakan ada 4 (empat) fungsi dasar hukum :¹²⁷

- (1). Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukan jenis-jenis tingkah laku yang diperkenankan dan tingkah laku yang dilarang;
- (2). Menentukan pelbagai kekuasaan, dan merinci siapakah yang boleh secara syah melakukan paksaan, serta siapakah yang harus mentaatinya, dan sekaligus memilih sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif;
- (3). Menyelesaikan sengketa-sengketa dan berbagai konflik-konflik antara pelbagai kepentingan di tengah-tengah masyarakat;
- (4). Memelihara dan membina kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri pada kondisi-kondisi kehidupan yang sedang berubah, dengan cara merumuskan kembali hubungann-hubungan antara para anggota masyarakat.

Apabila keempat prinsip dasar tersebut tidak dipenuhi, maka akan membawa pengaruh terhadap signifikan sosial hukum yang akan menimbulkan konflik-konflik yang mengganggu keharmonisan hubungan warga masyarakat.

Jika dihubungkan dengan 3 (tiga) variabel pokok berfungsinya hukum dari Soetandyo Wignyosubroto dan 4 (empat) fungsi dasar hukum menurut Hoebel , E. Anderson and Frost di atas, maka dalam hal penelantaran tanah oleh investor tersebut, penulis berpendapat bahwa tidak berdaya dan diberdayakannya aturan hukum agraria (UUPA dan peraturan pelaksanaannya di bidang penelantaran tanah) disebabkan UUPA dan peraturan pelaksanaan tersebut belum memenuhi kriteria-kriteria berfungsinya hukum seperti yang dimaksudkan oleh dua teori tersebut di

¹²⁷ Yanis Maladi, 1997, *Ibid*, hal. 21.

atas. Aturan-aturan hukum yang ada selama ini baru menentukan secara umum mengenai tanah terlantar, akan tetapi belum menentukan batas waktu tanah hak yang tidak dikerjakan itu dinyatakan terlantar, siapa yang berwenang dan dapat memaksakan pelaksanaan aturan hukum tersebut terhadap pelaku penelantaran tanah. Masalah proses sosialisasi dan proses kontrol sosial sama sekali belum dilakukan oleh institusi yang berwenang mengurus masalah pertanahan. Apalagi berusaha memelihara dan membina kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi yang ada, belum terjama' sama sekali.

Bertolak pada uraian di atas, maka makna sosial hukum yang terkandung dalam penelantaran tanah oleh investor adalah bahwa penelantaran tanah merupakan perilaku yang bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, bertentangan dengan tujuan pembangunan di bidang ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan. Suatu perilaku hukum yang merugikan masyarakat banyak, pemerintah dan calon-calon investor lainnya yang ingin menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata. Oleh karena itu, agar aturan hukum agraria yang mengatur masalah penelantaran tanah ini dapat berdaya dan diberdayakan, maka perlu dilakukan pengkajian dan penataan kembali untuk disesuaikan dengan kondisi kenyataan sekarang ini. Pengaturan hukum di bidang penelantaran tanah harus diatur secara baik, jelas dan tegas serta disertai dengan sanksi hukum yang tegas terhadap pelaku penelantaran tanah dengan mempertimbangkan berbagai aspek kepentingan, baik kepentingan

pemegang hak, kepentingan masyarakat banyak dan kepentingan pemerintah, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak.

2. Faktor penyebab penelantaran tanah oleh investor

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak semua investor yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata adalah investor yang bonafit dan terpercaya. Hal ini terlihat dari adanya perilaku penelantaran tanah oleh beberapa investor yang telah diberikan hak untuk melakukan kegiatan usahanya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Seksi Bimbingan dan Tata Guna Tanah (TGT) Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi NTB (Zainul Arifin, SH.) dan juga Kepala Sub Seksi Bimbingan dan Tata Guna Tanah pada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat (Joko Pramono, SP.), dan Kepala Badan Penanaman Modal dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Lombok Barat (Drs. Salahuddin Gafar), diperoleh keterangan bahwa ada beberapa diantara investor yang menelantarkan tanah tersebut, setelah selesai mengurus proses perolehan ijin dan hak, dan diberikan hak atas tanah, sertifikatnya diambil dan dijadikan agunan di bank untuk memperoleh pinjaman uang di bank, kemudian meninggalkan tanah itu dengan begitu saja tanpa ada tindak lanjut. Bahkan alamat perusahaan atau kegiatan usaha beberapa investor yang dulunya beralamat di Mataram, sekarang tidak diketahui lagi alamatnya. Akibatnya pihak Badan Pertanahan maupun pihak Badan

Penanaman Modal mengalami kesulitan untuk melakukan kontak atau hubungan dengan investor-investor yang bersangkutan.

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

Selanjutnya berdasarkan hasil penelitian (hasil wawancara dengan 5 (lima) orang responden secara *snow ball* yang dipadukan dengan hasil wawancara dengan informan), dan selanjutnya dianalisis, diperoleh gambaran tentang faktor-faktor yang menyebabkan investor di bidang industri pariwisata menelantarkan tanahnya. Faktor-faktor tersebut adalah berupa faktor internal (yang tumbuh dari dalam diri sendiri) dan faktor eksternal (merupakan faktor yang datang dari luar diri sendiri dan mempengaruhi orang yang bersangkutan). Faktor-faktor tersebut sebagai berikut :

1. Faktor internal; faktor yang timbul dan tumbuh dari dalam diri manusia itu sendiri. Faktor-faktor itu meliputi :
 - a. kemauan investor yang tidak sungguh-sungguh
 - b. faktor spekulasi harga tanah
 - c. berusaha mendapatkan alas hak atas tanah berupa sertifikat untuk dijadikan jaminan kredit pada bank

2. Faktor Eksternal, faktor yang datang dari luar yang mempengaruhi diri orang yang bersangkutan, berupa :
- a. Hukum dan kebijakan
 - b. Ekonomi, meliputi :
 - kesulitan mendapatkan modal tambahan
 - kesulitan mendapatkan fasilitas kredit karena bank-bank sedang bermasalah
 - kesulitan untuk mendapatkan mitra usaha untuk mendukung pelaksanaan kegiatan usaha
 - krisis ekonomi yang berkepanjangan
 - c. Keamanan
 - sering terjadi unjuk rasa dan protes oleh masyarakat setempat
 - terjadi kerusuhan menyebabkan investor non muslim melarikan diri.
 - akhir-akhir ini sering terjadi perkelahian masal antara kampung sehingga akibatnya investor merasa terganggu.
 - d. sarana dan prasarana penunjang pembangunan (transportasi, komunikasi, penerangan dan sanitasi (sumber air bersih) kurang mendukung.

Faktor internal berupa kemauan yang tidak sungguh-sungguh dari investor, ini tercermin dari sikap investor yang selalu tidak mau hadir jika diundang oleh pihak Badan Penanaman Modal untuk memecahkan masalah yang dihadapinya, tidak mau menggubris teguran dan peringatan

dari pemerintah daerah. Faktor spekulasi harga tanah juga tidak kalah pentingnya dari faktor lain. Para investor berupa perorangan yang menguasai tanah dengan hak milik dalam wawancara dengan peneliti terungkap bahwa mereka dengan sengaja mengurus sertifikat hak, ijin lokasi, ijin usaha, maupun ijin bangunan atas tanah di lokasi kawasan wisata guna mempertinggi harga jual. Demikian pula beberapa investor dalam bentuk badan hukum yang menguasai tanah dengan HGB, dan Hak Pengelolaan Kawasan, juga ada yang bertindak selaku makelar tanah, seperti PT. yang mengelola usaha kawasan dengan hak atas tanah minimal 100 hektar. PT tersebut di samping membangun sarana dan prasarana industri pariwisata, juga memasarkan tanah hak tersebut atau mencari investor lain untuk bekerjasama mengelola usaha kawasan yang diberikan kepadanya. Sedangkan bagi investor yang berspekulasi untuk mendapatkan hak atas tanah yang bersertifikat di lokasi industri pariwisata kemudian dijadikan jaminan kredit di bank, inipun tidak sedikit. Hal ini menurut Kasubseksi Bimbingan dan TGT BPN menjadi salah satu masalah dalam melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut. Kedua faktor ini sangat dominan dalam mempengaruhi perilaku investor dalam melakukan kegiatan usaha investasinya.

Sedangkan faktor eksternal, antara lain berupa faktor hukum dan kebijakan. Hukum dimaksud di sini adalah hukum Agraria. Hukum Agraria (UUPA) tidak mengatur secara tegas dan lengkap tentang tanah terlantar. Dalam Pasal 27 a angka 3 menentukan Hak milik hapus dan

tanahnya jatuh kepada negara karena diterlantarkan; Pasal 34 e menentukan Hak guna usaha hapus karena diterlantarkan; Pasal 40 e menentukan Hak guna bangunan hapus karena diterlantarkan. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 27 dikatakan bahwa tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya.

Ketentuan tentang tanah terlantar yang tertuang dalam hukum agraria (UUPA) tersebut tidak memberikan batasan yang jelas tentang berapa tahun sesuatu hak atas tanah tidak dikerjakan oleh pemegang haknya dinyatakan terlantar, siapa yang dapat memaksakan pelaksanaan aturan hukum tersebut, sanksi apa yang dikenakan kepada pemegang hak jika menelantarkan tanah. Selama dalam kurung waktu 38 tahun berlaku UUPA pemerintah tidak pernah membentuk peraturan pelaksanaan di bidang penelantaran tanah. Setelah tahun 1998 baru terbentuk Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah inipun tidak menentukan jangka waktu yang jelas hak atas tanah dinyatakan terlantar, tidak ada sanksi hukum yang tegas terhadap penelantar hak atas tanah. Untuk itu pada bulan Pebruari tahun 2002 keluar Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan pemerintah No. 36 Tahun 1998. Dalam peraturan tersebut ditentukan batas waktu terhadap hak-hak atas tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya untuk diidentifikasi sebagai tanah terlantar dan selanjutnya

dinyatakan sebagai tanah terlantar dan hak-hak yang melekat di atas tanah tersebut dinyatakan batal. Akan tetapi peraturan inipun juga tidak memberikan sanksi yang tegas kepada pelaku penelantaran tanah.

Sedangkan faktor kebijakan pemerintah (pemerintah daerah), terkait dengan investasi di bidang industri pariwisata, menurut penjelasan dari beberapa investor yang menelantarkan tanah yang sempat diwawancarai adalah bahwa Pemerintah Daerah Tingkat I menentukan bahwa setiap investor yang menanamkan modalnya di NTB harus menyetorkan dana cadangannya kepada Bank Pembangunan Daerah NTB sebesar seratus juta rupiah hingga satu miliar rupiah tanpa bunga. Proses pengurusan ijin prinsip, ijin usaha, ijin bangunan dan ijin Hinder Ordonantie (HO) memerlukan pengeluaran dana dalam jumlah besar dan proses yang panjang. Kebijakan yang demikian ini sudah menyedot dana yang besar dari investor, sehingga tidak heran ada investor setelah selesai membebaskan tanah, mengurus perolehan sertifikat hak baru, mengurus ijin usaha, ijin bangunan, ijin HO. pulang dengan tangan hampa, terutama sekali bagi investor yang modalnya pas-pasan dan modal spekulasi.

Faktor ekonomi, sangat mempengaruhi perilaku penelantaran tanah oleh investor. Kesulitan memperoleh modal tambahan baik dari partner kerja maupun dari bank-bank, kesulitan memperoleh mitra usaha untuk mendukung kegiatan investasi, krisis ekonomi yang berkepanjangan, membuat investor yang modalnya pas-pasan, bahkan modal spekulasi

untuk tidak melanjutkan kegiatan usahanya di bidang kegiatan industri pariwisata, dan akibatnya tanah haknya diterlantarkan.

Faktor keamanan, memang akhir-akhir ini, setelah terjadi reformasi, kondisi keamanan di mana-mana sangat rawan. Unjuk rasa masyarakat terjadi di mana-mana, kerusuhan massal secara besar-besarpun di pulau Lombok terjadi pada tanggal 17 Januari 2000 yang menyebabkan umat Nasrani lari ke luar dari pulau Lombok, wisatawan-wisatawan nusantara maupun mancanegara menyetop kedatangannya di pulau Lombok saat itu, akibatnya kegiatan di bidang bisnis pariwisata mengalami kemacetan. Perkelahian massal antar kampungpun terjadi, hal ini mengakibatkan rawannya keamanan dan wisatawan ragu-ragu untuk memasuki pulau Lombok.

Faktor sarana dan prasarana penunjang, yang hingga saat sekarang yang mengganggu kelancaran kegiatan industri pariwisata adalah penerangan (listrik) yang dipadamkan secara bergiliran, sumber air bersih semakin lama semakin berkurang, alat transportasi dan komunikasi yang masih kurang. Yang kesemuanya itu dapat mengganggu kegiatan industri pariwisata, dan akibatnya mempengaruhi sikap investor untuk tidak melanjutkan kegiatan usahanya.

Sehubungan dengan kedua faktor yang mempengaruhi perilaku investor tersebut, Sutandyo Wingnyosubroto mengatakan:¹²⁸ bahwa perilaku seseorang dipengaruhi oleh faktor *internal* dan faktor

¹²⁸ Sutandyo Wignyosoebroto, 1980, *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*, Makalah Disajikan dalam Pembinaan Tenga Peneliti, BPFIN-Depkeh RI, hal 13.

eksternal. Faktor internal dapat diidentifikasi sebagai kekuatan psikologik yang ada pada diri seseorang yang cenderung mempromosikan kepentingan pribadi atas dasar pertimbangan-pertimbangan rasional. Sedangkan faktor eksternal adalah faktor fakta yang eksis di luar lingkungan sosial yang penuh pengaturan dan peningkatannya (*imperative*). Secara demikian, maka faktor internal merupakan penggerak perilaku, sedangkan faktor eksternal adalah faktor pembantu atau pemolanya.

Sejalan dengan hal tersebut Hinkle dengan teori aksinya dengan merujuk karya Mac Iver, Znaniecki dan Parsons merumuskan ketujuh premis terkait dengan tindakan-tindakan manusia dalam mencapai tujuan, yaitu :¹²⁹

1. Tindakan manusia muncul dari kesadarannya sendiri sebagai subyek dan dari situasi eksternal dalam posisinya sebagai obyek;
2. Sebagai subyek manusia bertindak dan berperilaku untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu;
3. Dalam bertindak manusia menggunakan cara, tehnik, prosedur, metode serta perangkat yang diperkirakan cocok dalam mencapai tujuan;
4. Kelangsungan tindakan manusia hanya dibatasi oleh kondisi yang tak dapat diubah dengan sendirinya;
5. Manusia memilih, menilai dan mengevaluasi terhadap tindakan yang akan, sedang dan yang telah dilakukan;
6. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan;
7. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian tehnik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode verstehen, imajinasi, simpathetic recontruction atau seakan-akan mengalami sendiri (*vicarious experience*)

¹²⁹ Hinkle dalam George Ritzer saduran Alimandan, 1992, Loc. Cit. 53-54.

6. Ukuran-ukuran, aturan-aturan atau prinsip-prinsip moral diharapkan timbul pada saat pengambilan keputusan;
7. Studi mengenai antar hubungan sosial memerlukan pemakaian tehnik penemuan yang bersifat subyektif seperti metode verstehen, imajinasi, simpathetic recontruction atau seakan-akan mengalami sendiri (vicarious experience)

Dalam berperilaku sosial, individu sebagai subyek pelaku sangat menentukan berlangsungnya suatu tindakan sosial tertentu. Sebagai makhluk pribadi, makhluk yang merdeka dapat menentukan sikap tindak sendiri tanpa dipengaruhi oleh pihak lain. Faktor di luar dirinya hanya sebagai pemola (pembantu) saja.

Talcott Parsons menyusun skema unit-unit dasar tindakan sosial dengan karakteristik sebagai berikut :¹³⁰

1. Adanya individu selaku aktor.
2. Aktor dipandang sebagai pemburu tujuan-tujuan tertentu.
3. Aktor mempunyai alternatif cara, alat serta tehnik untuk mencapai tujuannya.
4. Aktor berhadapan dengan sejumlah kondisi situasional yang dapat membatasi tindakannya dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut berupa situasi dan kondisi, sebagian ada yang tidak dapat dikendalikan oleh individu. Misalnya kelamin dan tradisi.
5. Aktor berada di bawah kendali dari nilai-nilai, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan serta tindakan alternatif untuk mencapai tujuan. Contohnya kendala kebudayaan.

Baik apa yang dikemukakan oleh Sutandyo Wignyosubroto maupun yang dikemukakan oleh Hinkle dan Parson menunjukkan bahwa perilaku manusia dalam kehidupan sosial kemasyarakatan sangat dipengaruhi oleh kedua faktor tersebut, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Dalam

¹³⁰ Ibid.

bertingkah laku untuk mencapai tujuan tertentu selalu dipengaruhi oleh keinginan hati nuraninya, keinginan yang tumbuh dalam diri pribadinya selaku aktor/pelaku. Sedangkan faktor-faktor lain yang berupa faktor eksternal, faktor di luar dirinya hanya sebagai faktor pendukungnya saja. Oleh karena itu perilaku penelantaran tanah di kawasan industri pariwisata oleh investor menurut penulis lebih didominasi oleh pengaruh faktor internalnya (faktor yang tumbuh dalam dirinya sendiri).

Kenyataan ini didukung pula oleh data bahwa ada beberapa investor yang menelantarkan tanah tersebut telah memperoleh ijin PMDN/PMA antara tahun 1990 sampai 1995 dan telah mendapat hak atas tanah ada yang mulai sejak tahun 1990 hingga tahun 1995, antara lain PT. Rezka Nayatama, PT. Gili Terawangan Indah, PT Juwara Warga Hotel, PT. Cahaya Mahkota Indah Sejahtera, PT. Resosorayan Mandiri, PT. Graha Wita Santika, PT. Bali Budi Dharma, PT. Gili Rengit Island Resort dan PT. Asano Internasional Indonesia.¹³¹

Di lihat dari rentang waktu tersebut, maka dengan jelas bahwa faktor eksternal tidak terlalu berpengaruh terhadap penelantaran tanah oleh investor-investor tersebut, sebab faktor-faktor eksternal berupa kondisi krisis ekonomi dan kondisi kerawanan keamanan, terjadinya setelah tahun 1997 hingga sekarang. Dan jika dianalisa lebih jauh lagi, bahwa para investor di bidang industri pariwisata pada saat itu, oleh pemerintah daerah sangat dimanjakan, diberikan segala kemudahan dan fasilitas pendukung,

¹³¹ Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah NTB, 2001, Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat, 2001 dan Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah NTB, 2001.

diberikan sarana kredit dengan nilai nominal yang besar, dibantu dalam pembebasan hak atas tanah dan perolehan hak baru, sarana dan prasarana lainnya disediakan seperti jalan, penerangan, transportasi, komunikasi dan sebagainya.

Jadi menurut penulis penyebab utamanya adalah faktor internal yang bersumber dari diri masing-masing investor yang bersangkutan. Faktor internal merupakan faktor penentu, karena bagaimanapun mampu dan bonafitnya suatu perusahaan, belum tentu mau melaksanakan kegiatan usahanya di tempat tersebut, kalau memang niatnya sebagai suatu perusahaan yang bertindak sebagai spekulator/calor tanah. Para investor tersebut semata-mata memanfaatkan kesempatan kemudahan untuk memperoleh ijin dan hak atas tanah untuk kegiatan spekulasi.

Hal ini sejalan dengan penjelasan dari Kasubseksi Tata Guna Tanah BPN Propinsi NTB (Zainul Arifin) yang mengatakan bahwa para investor di bidang industri pariwisata di Nusa Tenggara Barat pada umumnya, dan Kabupaten Lombok Barat khususnya, terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu investor yang benar-benar investor, yakni investor yang telah melaksanakan kegiatan usahanya hingga sekarang, dan investor yang bertindak selaku calor tanah, yaitu seperti investor di bidang usaha kawasan wisata dan investor-investor yang hingga sekarang tidak mau melakukan kegiatan usahanya.

Investor-investor dalam kategori kedua ini menurut beliau hanya memanfaatkan kesempatan kemudahan dan peluang untuk melakukan

spekulasi. Perilaku investor-investor semacam ini adalah menanamkan modalnya dalam jumlah relatif kecil, misalnya menanamkan modal Rp. 100 juta kemudian mengajukan proposal pinjaman ke Bank Rp. 1 milyar, dan selanjutnya setelah dapat uang investor tersebut menghilang dan uangnya raib. Investor-investor semacam ini sekarang sudah tidak dapat dipercaya lagi.

B. Pemberdayaan Hukum Agraria dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya

1. Pemberdayaan hukum agraria dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar

Pada sub bab ini, inti pokok pembahasan terletak pada dua hal pokok, yaitu : pemberdayaan hukum agraria dan tanah terlantar.

Pada bab terdahulu telah dikemukakan bahwa pemberdayaan (*empowerment*) adalah suatu perbuatan atau aktivitas yang menjadikan sesuatu mampu untuk memiliki kekuatan atau daya, yaitu mengandung arti berkekuatan, berdaya, bertenaga. Di sinilah letak isi kandungan arti yang dimaksud adalah dari tidak berdaya atau kurang berdaya menjadi berdaya.

Sedangkan yang dimaksud dengan tanah terlantar (dalam konsep hukum Agraria nasional) adalah 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 (Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, Pasal 1 angka 5). Dengan

kriteria bahwa tanah dikatakan terlantar apabila Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dikatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik (Pasal 3).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hukum Agraria selama ini tidak berdaya dan tidak diberdayakan terhadap penelantaran tanah oleh pemegang haknya, baik terhadap penelantaran hak atas tanah oleh perorangan maupun penelantaran hak atas tanah oleh badan hukum. Banyak areal tanah yang dihaki oleh seseorang ataupun badan hukum yang diterlantarkan (tidak dimanfaatkan sesuai dengan fungsi dan tujuannya) dengan begitu saja tanpa ada tindakan dari aparat yang berwenang. Tanah-tanah di lokasi kawasan industri pariwisata sampai saat ini banyak sekali yang diterlantarkan oleh para investor hingga mencapai 59,46%. Sampai saat sekarang terhadap tanah-tanah terlantar tersebut, pemerintah belum mengambil suatu tindakan pembatalan hak

Terhadap tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak, dalam hal ini para investor di berbagai bidang kegiatan usaha, pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat telah berupaya untuk melakukan pemberdayaan hukum Agraria melalui tindakan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar berdasarkan UUPA dan PP Nomor 36 Tahun 1998. Tindakan penertiban tersebut dilakukan dengan cara identifikasi sejumlah areal hak atas tanah yang diduga diterlantarkan oleh

pemegang hak atau investor (Pasal 9 PP. No. 36 Tahun 1998). Dari hasil identifikasi tersebut telah diinventarisir sejumlah pemegang hak atas tanah berupa investor dibidang industri pariwisata yang tidak mengerjakan tanahnya sesuai dengan fungsi dan tujuannya dalam jangka waktu yang bertahun-tahun (lihat tabel 2 dan 3). Dan hasil identifikasi tersebut, oleh pihak Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Lombok Barat telah mengajukan ke Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Nusa Tenggara Barat untuk dilakukan tindakan lebih lanjut (Pasal 11 ayat 1 dan 2 a).

Namun sampai saat ini pihak Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Nusa Tenggara Barat belum bisa mengambil tindakan lebih jauh, masih hanya sebatas memberikan peringatan-peringatan saja kepada para pemegang hak yang menelantarkan tanah (Pasal 11 ayat 3 b).

Dalam rangka pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegang haknya, maka ada beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh **Adam Podgorecki** dalam Satjipto Rahardjo, yaitu mengenal problema yang dihadapi sebaik-baiknya, termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut, memahami nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat, membuat hipotesa dan memilih mana yang paling

layak untuk bisa dilaksanakan, dan mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.¹³²

Apabila hal tersebut dapat dicermati dan dapat dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, maka upaya pemberdayaan hukum Agraria kemungkinan besar akan bisa dilaksanakan.

Hasil analisa penulis terhadap penjelasan dari informan yaitu Kasubseksi Tata Guna Tanah Badan Pertanahan Kantor Nasional Wilayah Propinsi NTB, keempat hal tersebut di atas sedang dalam tarap pengkajian, sebab untuk menerapkan hukum Agraria dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar tersebut akan terkait dengan beberapa faktor, baik berupa faktor yuridis maupun faktor non yuridis. Oleh karena itu mulai saat sekarang dengan keluarnya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1998, maka pihak Badan Pertanahan Nasional Kantor Wilayah Propinsi NTB akan mulai mengambil tindakan atau langkah-langkah lebih lanjut dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh investor

Ketidakberdayaan hukum Agraria terhadap perilaku penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata di Kabupaten Lombok Barat khususnya, dan Propinsi Nusa Tenggara Barat Umumnya

¹³² Satjipto Rahardjo, 1999. *Loc. Cit.* 208

berdasarkan hasil penelitian dan analisa penulis dari penjelasan pihak Kantor Badan Pertanahan dan pihak responden, adalah disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu faktor yuridis dan faktor non yuridis

2.1. Faktor yuridis

1. aturan hukum yang kurang mendukung.
2. penegak hukum tidak responsif karena terkait dengan birokrasi
3. budaya hukum masyarakat yang kurang mendukung

Ad.1. Aturan hukum yang kurang mendukung, yakni baik ketentuan dalam UUPA maupun ketentuan dalam PP. No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sulit dilaksanakan tanpa ada petunjuk pelaksanaan. Ada beberapa kelemahan dari ketentuan PP. No. 36 Tahun 1998 yang menyebabkan tidak berdayanya hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegang haknya, yaitu :

- a. Adanya kriteria “dengan sengaja” tidak dipergunakan (Pasal 3).

Kriteria ini akan sulit dibuktikan bahwa pemegang hak dengan sengaja tidak mengerjakan tanah sesuai dengan fungsi dan tujuan haknya. Konsekwensinya akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya. Hal ini diakui pula oleh pihak Badan Pertanahan Kantor wilayah NTB. Akan tetapi menurut penulis, dengan adanya ketentuan bahwa sebelum pemegang hak atas sebidang tanah dibatalkan haknya, maka dilakukan peringatan secara berturut-turut 3 (tiga) kali, tiap kali peringatan selama 12 bulan dengan total

peringatan selama 36 bulan. Jangka waktu peringatan inipun cukup lama untuk memberikan peluang pemegang hak untuk memanfaatkan tanahnya. Jika dalam 3 kali peringatan ini pemegang hak tidak mengindahkan, maka unsur “dengan sengaja” diterlantarkan itu sudah jelas.

- b. Tidak ada ketentuan tentang jangka waktu sebagai penentu tanah dikatakan terlantar. Tidak berdaya dan diberdayakannya hukum agraria di bidang penelantaran tanah oleh pemegang haknya selama ini disebabkan, baik UUPA maupun PP. No. 36 Tahun 1998 tidak menentukan jangka waktu hak atas tanah tidak dikerjakan sesuai dengan fungsi dan tujuannya dikatakan terlantar. Dalam Pasal 9 ayat (5) PP. No. 36 Tahun 1998 mengenai jangka waktu tanah dikatakan terlantar ditentukan oleh Menteri.

Sehubungan dengan hal tersebut beberapa pakar hukum Agraria menyoroti hal ini, diantaranya, Ediwarman mengatakan:¹³³ “tidak adanya kriteria jangka waktu yang jelas mengenai tanah terlantar, mengakibatkan hukum tentang tanah terlantar tidak dapat diterapkan dengan baik”. Yulia Mirwati mengatakan :¹³⁴ “penentuan kriteria tentang tanah terlantar yang digariskan dalam PP. No. 36

¹³³ Ediwarman, 1998, *Tanah Terlantar Dalam Perspektif Logika Hukum Agraria dengan Memanfaatkan Pendekatan Viktimologi*, Artikel dalam Majalah Hukum Edisi Khusus September 1998, FH. USU. Medan, hal. 46.

¹³⁴ Yulia Mirwati, 1998, *Keterkaitan Antara Tanah Terlantar dengan Tanah Ulayat*, Makalah Seminar Sehari Hukum Agraria Dalam Rangka 38 Tahun UUPA, FH. USU Medan, hal.4

Tahun 1998 ini dirasakan masih kurang, karena tidak adanya batasan waktu yang jelas dan tegas”.

Sejalan dengan pernyataan di atas, Maria S.W. Sumardjono mengemukakan :¹³⁵ ”paling tidak ada 5(lima) kriteria yang dapat dijadikan penentu tanah terlantar, yakni dilihat dari segi subyeknya, obyeknya, jangka waktunya, instansi yang berhak menyatakannya, dan tatacara penentuannya”. Sedangkan A.P. Parlindungan mengatakan :¹³⁶ ”jangka waktu berlangsungnya keadaan tanah yang dapat memenuhi syarat untuk dinyatakan sebagai tanah terlantar adalah penting sekali”.

Masalah penentuan jangka waktu ini, penulis sangat setuju dan mendukung sekali pernyataan para pakar tersebut, sebab tanpa adanya jangka waktu tidak akan mungkin bisa menentukan sebidang tanah yang tidak dikerjakan tersebut dinyatakan terlantar dan dibatalkan haknya.

Namun apa yang dikehendaki oleh kita semua, pemerintah, dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional telah mengeluarkan Surat Keputusan Kepala BPN tentang hal ini yang ditetapkan pada tanggal 31 Januari 2002 dengan No. 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dalam

¹³⁵ Maria S.W. Sumardjono, 1992, *Lima Kriteria Menjadi Penentu Tanah Terlantar*, Bhumi Bhakti No. 04, Tahun II, hal. 7

¹³⁶ AP. Parlindungan, 1992, *Kriteria dan Pengaturan Tanah Terlantar*, Bhumi Bhakti No. 04, Tahun II, hal. 7

pasal 8 ayat (1) ditentukan bahwa jangka waktu minimal untuk dilakukan identifikasi (tanah terlantar) ditetapkan sebagai berikut :

a. Hak Milik 5 (lima) tahun; b. Hak Guna Usaha 5 tahun; c. Hak Guna Bangunan 3 (tiga) tahun; Hak Pakai 3 (tiga) tahun; Hak Pengelolaan 5 (lima) tahun, sejak diterbitkannya hak atas tanah yang bersangkutan. Sedangkan 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. Ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam Surat keputusan BPN ini praktis hingga kini belum berjalan sama sekali. Mudah-mudahan untuk yang akan datang bisa berjalan dengan baik.

- c. Tidak adanya sanksi hukum yang tegas bagi pemegang hak yang menelantarkan tanah. Tidak adanya sanksi hukum yang tegas terhadap pelaku penelantaran hak atas tanah menyebabkan aturan hukum itu tidak berdaya atau dilanggar oleh pemegang hak. Dalam PP. No. 36 Tahun 1998 tidak ada satu pasalpun yang merumuskan sanksi yang tegas terhadap pelanggar kewajiban memanfaatkan tanah yang telah diberikan haknya. Sanksi tersebut hanya dinyatakan secara implisit yaitu bahwa apabila pemegang hak menelantarkan tanahnya, maka tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah terlantar, dan tanah dikuasai langsung oleh negara (Pasal 14

ayat (1) dan pasal 15 ayat (1). Namun ancaman tersebut kehilangan daya pakasanya disebabkan bahwa pada Pasal 14 ayat (2) memberikan kesempatan kepada pemegang hak selama 3 (tiga) bulan sebelum penetapan tanah sebagai tanah terlantar untuk mengalihkannya kepada pihak lain melalui pelelangan umum. Bahkan semakin melemah daya pakasanya aturan tersebut dengan ditentukannya bahwa kepada bekas pemegang hak atau pihak yang telah memperoleh dasar hak atas tanah yang dinyatakan terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan tanah berdasarkan bukti-bukti tertulis yang ada telah dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah (Pasal 15 ayat (2)).

Adanya ketentuan-ketentuan yang saling melemahkan inilah yang memberikan peluang lebih besar lagi bagi pemegang hak, terutama investor untuk tidak mau mentaati aturan hukum dan teguran-teguran pemerintah. Biarkan tanahnya dinyatakan terlantar tetapi mereka tetap diberikan ganti rugi sebesar nilai perolehan hak atas tanah tersebut oleh pemerintah atau pemegang hak baru.

- d. Prosedur penertiban jangka waktunya terlalu lama. Dalam PP. No. 36 Tahun 1998 Pasal 13 menentukan keharusan memberikan peringatan secara tertulis selama 3 (tiga) kali berturut-turut kepada pemegang hak atas tanah atau pemegang Hak Pengelolaan, dengan tenggang waktu 12 (dua belas) bulan tiap kali peringatan, sehingga

total tengang waktu peringatan sebanyak 3 kali yaitu 36 bulan. Demikian pula Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002, Pasal 19, peringatan itu tetap 3 kali dalam tenggang waktu 3 x 12 bulan. Jangka waktu yang cukup lama ini juga membuat aturan hukum ini lemah. Jangka waktu peringatan yang cukup lama ini menghambat pelaksanaan penertiban secara cepat dan tepat waktu. Contoh kasus salah satu investor yang menelantarkan tanah di lokasi kawasan industri pariwisata dengan HGB sudah mencapai 10 tahun. Jika diterapkan 3 kali peringatan berarti memakan waktu 3 tahun lagi, sehingga praktis pemegang hak tersebut menelantarkan hak atas tanahnya selama 13 tahun. Hal yang semacam ini sangat tidak efektif dan efisien.

Ad 2 Penegak hukum tidak responsif karena terkait dengan birokrasi. Penegak hukum yang di maksud di sini adalah aparat BPN, karena BPN-lah yang berwenang melaksanakan tugas di bidang pertanahan. Selama ini pihak BPN dalam menentukan kebijakan di bidang pertanahan selalu mendasarkan diri pada kemauan politik dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, karena Menteri Agraria/Kepala BPN merupakan bagian dari eksekutif.

Masalah pertanahan merupakan masalah yang strategis dan berkaitan langsung dengan masalah politik negara terhadap rakyatnya. Sehingga dengan demikian pihak BPN selama ini tidak mau mengambil suatu tindakan apapun tanpa didasari oleh aturan hukum yang jelas.

Akibatnya walaupun sudah ada Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, namun karena peraturan tersebut masih kurang jelas, maka aparat BPN hingga sekarang di NTB pada umumnya belum melakukan penertiban terhadap tanah-tanah yang diterlantarkan oleh pemegang haknya. Dengan demikian, dengan keluarnya Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tentang pelaksanaan lebih lanjut PP. No. 36 Tahun 1998, maka Kantor Wilayah BPN Propinsi NTB maupun Badan Pertanahan Kabupaten Lombok Barat akan mulai melakukan kegiatan tersebut.

Ad 3 Budaya hukum masyarakat yang kurang mendukung. Yang dimaksud di sini adalah budaya hukum masyarakat investor maupun masyarakat di sekitar kawasan tanah terlantar tersebut. Masyarakat investor, walaupun mereka mengetahui, mengerti aturan hukum dan akibat hukum dari penelantaran tanah tersebut, akan tetapi mereka pada umumnya berpura-pura tidak tahu dan tidak mau tahu. Ini terungkap dari hasil wawancara penulis dengan beberapa investor yang hingga sekarang masih menterlantarkan tanahnya, dan juga dengan pihak Kantor Wilayah BPN NTB maupun BPN Kabupaten Lombok Barat.

Beberapa investor yang menelantarkan tanahnya sudah diberikan peringatan, sudah dipanggil oleh pihak BPN maupun Badan Penanaman Modal Kabupaten Lombok Barat untuk mengklarifikasi

tentang ketidak dikerjakan tanah haknya sesuai dengan fungsi dan tujuan, namun hingga sampai sekarang satupun tidak ada yang datang untuk memenuhi panggilan tersebut.

Sedangkan mengenai budaya hukum masyarakat di sekitar lokasi tanah yang diterlantarkan, bahwa masyarakat pada umumnya tidak mau memberitahukan kepada pemerintah setempat tentang penelantaran tanah oleh investor, bahkan masyarakat mau dimanfaatkan oleh investor untuk menjaga dan mengawasi tanahnya.

Kenyataan-kenyataan yang demikian itu sejalan dengan apa yang disetir oleh M. Freidman maupun Soerjono Soekanto tentang berfungsinya hukum dalam masyarakat. M. Friedman mengatakan: bahwa dalam melihat hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dari segi *struktur* dan *substansinya* saja, melainkan juga dari segi *kulturnya*.¹³⁷

Ketiga komponen tersebut oleh M. Friedman dijelaskan sebagai berikut: bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam kaitan dengan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan lain-lain. Komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari sistem

¹³⁷ Freidman, 1977 dalam Satjipto Rahardjo, 1996, Loc. Cit. hal. 154.

hukum. Di dalam pengertian ini termasuk “norma hukum” baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan kultur (*culture*) budaya hukum yaitu keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Budaya hukum (*legal culture*) ada dua macam, yaitu : budaya hukum (*legal culture*) internal, yakni budaya hukum dari lawyers dan hakim, dan budaya hukum (*legal culture*) eksternal, yakni budaya hukum penduduk atau masyarakat setempat.¹³⁸

Demikian pula halnya Soerjono Soekanto, dikatakan bahwa berfungsinya hukum melibatkan beberapa yaitu :¹³⁹

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistimatis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan.
2. Penegak hukum haruslah mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan. Dan yang paling penting, adalah kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum.
3. Adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang telah ditetapkan. Fasilitas di sini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

Dengan demikian, maka ketiga komponen pokok, baik yang dikemukakan oleh M. Freidman maupun keempat faktor yang

¹³⁸ Freidman, 1975 dalam Gunther Teubner (editor), 1986, Loc. Cit. hal. 17

¹³⁹ Soerjono Soekanto, 1983, Loc. Cit. hal. 14-15..

mempengaruhi berfungsinya hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Sockanto di atas ternyata sangat relevan dengan kenyataan yang ditemukan oleh penulis di lokasi penelitian. Faktor-faktor tersebut sangat menentukan sekali dalam pemberdayaan aturan hukum menghadapi kasus penelantaran tanah oleh investor di bidang industri pariwisata.

Untuk itu, dalam rangka pemberdayaan hukum Agraria di bidang penelantaran tanah oleh investor/pemegang hak, maka hendaknya komponen-komponen atau faktor-faktor tersebut harus dibenahi dan dimantapkan. Terlebih sekali komponen substansi atau aturan hukum, betul-betul harus disiapkan secara matang dan mengatur yang jelas, baru berikutnya pembinaan kelembagaan dan aparat pelaksana dan sosialisasi hukum kepada masyarakat secara baik dan benar.

2.2. Faktor non Yuridis

1. kemauan politik pemerintah sebelum dibentuknya PP. No. 36 Tahun 1998 belum ada.
2. setelah terbentuknya PP. No. 36 Tahun 1998, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya belum ada.
3. belum dibentuk Panitia Penilai Tanah terlantar.
4. adanya penataan kembali struktur administrasi dan birokrasi pemerintahan terkait dengan otonomi daerah.

5. kewenangan menentukan tanah terlantar dan membatalkan hak pemegang hak berada pada Kepala BPN Pusat (prosedur panjang).
6. sertifikat-sertifikat hak atas tanah dari pemegang hak/investor sudah dijadikan jaminan kredit di bank.
7. Biaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum teralokasikan.

Ad 1 Kemauan politik pemerintah sebelum dibentuknya PP. No. 36 Tahun 1998 belum ada. Pada masa pemerintah Orde Baru sebelum tahun 1998, kemauan politik pemerintah untuk mengatur masalah penelantaran tanah sama sekali belum ada. Hal ini dapat dipahami dari sikap pemerintah selama itu yang tidak mau membentuk peraturan pelaksanaan tentang tanah terlantar. 37 tahun UUPA berlaku, dan beribu-ribu hektar tanah yang diterlantarkan, baik oleh pemegang hak perorangan maupun pemegang hak berupa badan hukum/perusahaan, tidak pernah dihiraukan oleh pemerintah. Hal ini dapat dimengerti bahwa orang-orang ataupun perusahaan-perusahaan yang menguasai tanah beratus-ratus hektar, bahkan beribu-ribu hektar adalah para penguasa sendiri, anak-anaknya, konglomerat-konglomerat yang merupakan konco-konco atau partner kerja/usaha penguasa.

Ad.2. Setelah terbentuknya PP. No. 36 Tahun 1998, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya belum ada. Peraturan Pemerintah ini menghendaki aturan pelaksanaan lebih lanjut guna mewujudkan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Sudah $\pm$ 3

tahun PP. No. 36 Tahun 1998 terbentuk, namun baru pada tanggal 31 Januari 2002 terbentuk peraturan pelaksanaannya berupa Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002. Keputusan ini hingga sekarang praktis belum berjalan, masih dalam tahap mempelajari dan mensosialisasikannya. Oleh karena itu upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum bisa terlaksana dengan semestinya. Namun selama sebelum terbentuknya Keputusan Kepala BPN No. 24 Tahun 2002, BPN Kabupaten Lombok Barat dan Kantor Wilayah BPN NTB telah melakukan identifikasi dan peringatan kepada pihak pemegang hak atas dasar petunjuk pelaksanaan dari Kepala BPN dengan suratnya tertanggal 22 Nopember 2001.

Ad 3 Belum dibentuk Panitia Penilai Tanah terlantar. PP. No. 36 Tahun 1998 dalam pasal 10 dikatakan bahwa untuk kepentingan identifikasi tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar, Menteri membentuk Panitia Penilai. Panitia Penilai dimaksud hingga sampai sekarang belum dibentuk. Dengan demikian pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar baru pada tingkat identifikasi tanah terlantar dan peringatan-peringatan, akibatnya PP. No. 36 Tahun 1998 belum dapat diberdayakan sebagaimana mestinya.

Ad 4 Adanya penataan kembali struktur administrasi dan birokrasi pemerintahan terkait dengan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka daerah berwenang untuk mengatur

dan menata kembali struktur administrasi dan birokrasi aparat pemerintah di daerah. Dengan adanya penataan kembali ini, maka mau tidak mau akan mempengaruhi pengambilan kebijakan dan pelaksanaan tugas dari aparat yang bersangkutan.

Ad 5 Kewenangan menentukan tanah terlantar dan membatalkan hak pemegang hak berada pada Kepala BPN (prosedur panjang). Yang berwenang untuk menentukan sebidang tanah tersebut terlantar atau tidak, dibatalkan haknya atau tidak berada pada Kepala BPN atas usul dari Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi. Pengusulan ke Kepala BPN ini dilakukan setelah dilakukan identifikasi, dinilai, dan diberikan peringatan secara terus menerus sebanyak 3 (tiga) kali (3×12 bulan = 36 bulan/3 tahun). Jadi prosedurnya sangat panjang sekali, akibatnya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar ini masih memerlukan waktu yang cukup panjang mulai dari sekarang (tahun 2002) ini, karena perauran pelaksanaannya baru dibentuk.

Ad 6 Sertifikat-sertifikat hak atas tanah dari pemegang hak/investor sudah dijadikan jaminan kredit di bank. Kenyataan ini juga menjadi salah satu kendala dalam pelaksanaan pemberdayaan hukum Agraria dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Hal ini diakui pula sebagai salah satu kendala oleh pihak Kantor Wilayah BPN Propinsi NTB. Sebab jika haknya dibatalkan, sementara utangnya belum selesai bahkan cenderung tidak membayar, maka pihak bank akan kesulitan untuk melakukan sita jaminan atau mengeksekusi

langsung benda jaminan itu sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang Hak Tanggungan (UU. No. 4 Tahun 1996).

Ad 7 Biaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum teralokasikan. Karena peraturan pelaksanaannya belum terbentuk, maka otomatis PP. No. 36 Tahun 1998 belum dilaksanakan. Oleh karena itu biaya-biaya yang diperlukan dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sampai saat sekarang memang belum teralokasikan. Pelaksanaan identifikasi tanah-tanah terlantar ini perlu dilakukan pengecekan langsung di lapangan dan tidak cukup dengan laporan dari instansi terkait atau masyarakat setempat. Jadi harus melalui proses pembuktiannya. Kegiatan-kegiatan inilah yang memerlukan biaya, antara lain biaya transportasi dan akomodasi para tim Panitia Penilai.

Faktor-faktor tersebut di atas sangat menentukan sekali dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Kabupaten Lombok Barat khususnya, dan NTB umumnya.

C. Upaya-upaya Pemerintah untuk Memberdayakan Hukum Agraria Sehubungan dengan Penelantaran Tanah oleh Investor

Sejak UUPA dibentuk tahun 1960 sampai pada saat pembentukan PP. No. 36 Tahun 1998 masalah penelantaran tanah ini belum pernah ditangani sama sekali oleh pemerintah. Hal ini disebabkan UUPA itu sendiri tidak mengatur secara tegas tentang sanksi hukum apabila tanah diterlantarkan. Oleh karena itu mulai tahun 1998, karena sudah semakin merajalelanya

penelantaran tanah oleh pemegang haknya, pemerintah membentuk PP. No. 36 Tahun 1998. Peraturan Pemerintah inipun masih banyak mengandung kelemahan-kelemahan seperti yang telah diuraikan dalam sub bahasan di atas. Oleh sebab itu maka aturan hukum tentang penelantaran tanah oleh pemegang hak belum bisa diberdayakan, karena belum ada peraturan pelaksanaan lebih lanjutnya.

Ada beberapa hal yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini BPN dalam rangka memberdayakan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegang hak, yaitu :

1. Pembentukan peraturan pelaksanaan

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 27, 34 dan 40 UUPA ternyata dalam prakteknya belum bisa diterapkan dengan baik di NTB umumnya, dan khususnya di Kabupaten Lombok Barat. Karena PP. ini menunggu peraturan pelaksanaannya berupa Keputusan Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai petunjuk pelaksanaan lebih lanjut. Selama 3 (tiga) tahun berlakunya PP. No. 36 Tahun 1998 tersebut, belum banyak yang dapat dilakukan oleh pihak BPN Kabupaten Lombok Barat maupun Kantor Wilayah BPN NTB., pihak BPN baru mengambil tindakan identifikasi dan peringatan-peringatan kepada para pemegang hak yang menelantarkan tanahnya. Di samping itu pihak BPN juga telah dan sedang melakukan sosialisasi terhadap peraturan tersebut dengan maksud agar semua pemegang hak atas tanah mengetahui dan memahami maksud dan tujuan

serta ketentuan-ketentuan hukum yang tertuang dalam PP. No. 36 Tahun 1998.

Agar PP. No. 36 Tahun 1998 itu bisa diberdayakan terhadap penelantaran tanah oleh pemegang hak, terutama para investor yang menelantarkan tanah, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional telah mengeluarkan petunjuk sementara pelaksanaan penertiban tanah terlantar dengan surat tertanggal 22 Nopember 2001. Selanjutnya pada tanggal 31 Januari 2002 BPN telah mengeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

2. Sosialisasi peraturan-peraturan yang berlaku

Setelah dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, maka salah satu kegiatan yang tidak kalah pentingnya yang akan dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional beserta jajarannya adalah melakukan kegiatan sosialisasi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Kegiatan sosialisasi ini dapat dilakukan sendiri oleh Badan pertanahan Nasional, dan dapat juga dilakukan dengan mengadakan kerjasama dengan lembaga lainnya baik lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Dengan dilakukannya sosialisasi, maka diharapkan dapat mempengaruhi, merubah perilaku masyarakat pemegang hak atas tanah agar tunduk dan patuh kepada aturan hukum yang berlaku.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Freidman dalam Soleman B Taneko¹⁴⁰ faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perubahan perilaku seseorang ke arah yang dikehendaki oleh aturan hukum adalah antara lain faktor sensitif terhadap sanksi dan kepatuhan terhadap aturan hukum. Dengan disosialisasikannya aturan hukum tersebut kepada masyarakat, maka dengan sendirinya masyarakat sadar akan adanya sanksi hukum terhadap perbuatan atau perilaku penelantaran tanah, dan oleh karena itu mereka mematuhi aturan hukum yang berlaku, dan perbuatan penelantaran tanah sedikit demi sedikit dapat ditekan, bahkan ditiadakan.

Pihak Badan Pertanahan Nasional pada saat-saat sekarang sudah mulai melakukan sosialisasi beberapa peraturan yang berkaitan dengan penelantaran tanah oleh pemegang haknya, yaitu antara lain Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

3. Pembinaan mental aparat pelaksana

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian TGT Kanwil BPN NTB yang diperkuat lagi oleh Kasubseksi TGT-nya, bahwa pembinaan mental aparat BPN NTB pada umumnya, dan BPN Kabupaten Lombok Barat sangat diperlukan sekali. Hal ini selalu dilakukan oleh pimpinan setiap saat, setiap apel pagi dan apel siang selalu dilakukan

¹⁴⁰ Freidman dalam Soleman B Taneko, 1993, *Loc. Cit. Hal. 50*

briefing, pembinaan mental terhadap aparat BPN. Di samping itu melakukan mutasi-mutasi pejabat dan juga staf-staf yang disesuaikan dengan kemampuan dan keahliannya serta kebutuhan, sehingga mereka dapat bekerja secara maksimal efektif dan efisien serta profesionalisme.

4. Penegakan hukum Agraria (*law enforcement*)

Penegakan hukum merupakan salah satu tahap dalam proses hukum, yaitu pelaksanaan hukum secara konkrit di dalam kehidupan masyarakat. Tahap ini dilakukan setelah berakhirnya proses pembentukan hukum dan telah dilakukan pula sosialisasi hukum.

Dalam bahasa Indonesia dikenal istilah lain dari penegakan hukum tersebut, seperti "*penerapan hukum*". Sedangkan dalam bahasa asing dikenal juga dengan istilah seperti : "*rechtstoepassing, rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement, application* (Amerika).¹⁴¹

Penegakan hukum merupakan proses sosial yang bertujuan mempertahankan hukum dan ketertiban. Penegakan hukum merupakan proses yang melibatkan lingkungannya, baik dengan cara menarik lingkungannya ke dalam proses tersebut, maupun dengan cara menerima pembatasan-pembatasan dari lingkungannya. Dengan demikian terjadi hubungan timbal balik antara penegak hukum dengan lingkungannya yang terdiri dari manusia, sosial budaya, politik dan lain-lain. Dengan demikian penegakan hukum pada hakekatnya merupakan proses perwujudan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.¹⁴²

¹⁴¹ Satjipto Rahardjo, 1996, Op. Cit. Hal. 181.

¹⁴² Satjipto Rahardjo, 1979, Op. Cit. Hal. 15

Di Indonesia proses penegakan hukum dilakukan oleh Polri, Kejaksaan, Hakim (Pengadilan), Pegawai Negeri Sipil tertentu, Lembaga Pemasyarakatan, Administrasi negara dan lembaga-lembaga non pemerintah seperti : Lembaga Arbitrase, Lembaga Bantuan Hukum dan Lembaga Konsiliasi.

Penegakan hukum (*law enforcement*) yang dimaksudkan di sini adalah penegakan hukum Agraria dalam rangka upaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Di Bidang Pertanahan/agraria, penegakan hukum Agraria dilakukan oleh pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Badan Pertanahan Nasional/Agraria.

Penegakan hukum Agraria dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar selama ini, kurang waktu tahun 1960 sampai dengan tahun 1998, selama 38 tahun aturan hukum Agraria yang terdapat dalam UUPA yang mengatur langsung mengenai penelantaran tanah oleh subyek haknya sama sekali belum dilaksanakan atau ditegakkan. Alasannya adalah sangat klasik, yaitu bahwa ketentuan UUPA yang tertuang dalam pasal 27, 34 dan 40 yang menentukan bahwa apabila hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan diterlantarkan maka hak atas tanahnya hapus dan tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, tidak memberikan sanksi hukum yang tegas. Ketentuan-ketentuan ini selama 38 tahun pemerintah belum membentuk peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu dengan terbentuk PP. No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah

Terlantar dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, maka dengan sendirinya aparat BPN NTB umumnya, dan khususnya BPN Lombok Barat sekarang bertekad untuk berupaya melaksanakan aturan hukum tersebut secara murni dan konsekuen. Bagi pemegang hak yang tidak mengindahkan peringatan pemerintah selama tiga kali berturut-turut ($3 \times 12 = 36$ bulan) atau 3 tahun, maka kepada mereka yang bersangkutan pemerintah akan melakukan penelitian/ identifikasi dan lebih lanjut akan diusulkan ke BPN pusat untuk dilakukan pembatalan hak pemegang hak yang bersangkutan, dan tanahnya menjadi tanah negara.

Adapun proses penegakan hukum Agraria/pertanahan di bidang penelantaran tanah oleh pemegang haknya dilakukan secara berjenjang, yaitu : Badan Pertanahan Nasional Kabupaten melakukan identifikasi adanya tanah terlantar, selanjutnya diajukan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan dilakukan penilaian oleh Panitia Penilia. Apabila tanah tersebut teridentifikasi sebagai tanah terlantar, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi mengajukan ke Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan keputusan pembatalan hak pemegang hak tersebut. Apabila proses ini telah dilakukan, maka tanah-tanah tersebut dinyatakan terlantar, hak-hak pemegang hak yang melekat pada tanah yang dinyatakan terlantar tersebut hapus, dan tanah terlantar menjadi tanah negara. Namun demikian dalam

hal ini pemerintah berkewajiban untuk memberikan ganti rugi kepada bekas pemilik tanah sebesar nilai yang dikeluarkan oleh pemegang hak untuk memperoleh hak atas tanah tersebut. Untuk ini pihak bekas pemegang hak harus menunjukan bukti-bukti pengeluarannya.

Pihak manapun dapat mengajukan permohonan hak baru di atas tanah yang dinyatakan terlantar tersebut. Bagi orang-orang atau badan hukum yang ingin mengajukan permohonan hak baru di atas tanah yang telah dinyatakan terlantar tersebut, maka harus mengajukan permohonannya kepada pemerintah, dalam hal ini kepala Badan Pertanahan Nasional Kabupaten, dengan catatan bahwa pihak-pihak yang ingin mengajukan permohonan harus membuat pernyataan siap untuk membayar ganti kerugian kepada bekas pemegang hak semula atau kepada pemerintah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan pada uraian pada bab-bab terdahulu, maka di bawah ini dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Penelantaran tanah merupakan suatu perilaku menyimpang dari anggota masyarakat, dalam hal ini adalah anggota masyarakat investor yang menanamkan modalnya di bidang industri pariwisata. Dikatakan sebagai suatu perilaku menyimpang karena penelantaran tanah adalah suatu perilaku yang melanggar prinsip-prinsip hukum dan aturan-aturan hukum yang berlaku di bidang pertanahan. Perilaku yang demikian ini tidak saja bertentangan dengan prinsi-prinsip hukum dan aturan hukum, akan tetapi juga berdampak pada ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu akibat dari perilaku penelantaran tanah menimbulkan kerugian, baik kerugian bagi pemerintah daerah, masyarakat umum, kerugian bagi perseorangan, maupun kerugian bagi masyarakat investor itu sendiri.
2. Perilaku penelantaran tanah oleh investor ini dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu faktor internal (yang timbul dalam diri sendiri) dan faktor eksternal (di luar diri sendiri). Faktor internal berupa kemauan investor yang tidak sungguh-sungguh, adanya spekulasi harga tanah dari investor, keinginan untuk mendapatkan alas hak atas tanah berupa sertifikat untuk dijadikan jaminan kredit di bank-bank. Sedangkan faktor eksternal adalah

berupa faktor hukum dan kebijakan, faktor ekonomi, faktor keamanan, dan faktor sarana dan prasarana penunjang.

Dari kedua faktor tersebut, maka faktor yang sangat berpengaruh adalah faktor internal, sebab segala sesuatu tindakan seseorang itu lebih didominasi oleh kemauan atau keinginan yang timbul dalam diri pribadi. Sedangkan faktor eksternal hanya sebagai faktor pemola/pembantu saja.

3. Hukum Agraria (UUPA dan peraturan pelaksanaannya) yang sudah berlaku selama 41 tahun ternyata hingga saat ini tidak berdaya dan tidak diberdayakan dalam menghadapi penelantaran tanah oleh pemegang haknya. Tidak berdaya dan tidak diberdayakan tersebut disebabkan beberapa faktor, yaitu :
 - a. faktor yuridis, yaitu : aturan hukum yang kurang mendukung, penegak hukum yang tidak responsif karena terkait dengan birokrasi dan budaya hukum masyarakat yang kurang mendukung.
 - b. faktor non yuridis : kemauan politik pemerintah untuk mengatur tanah terlantar sebelum dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 belum ada, setelah terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998-pun belum ada petunjuk pelaksanaan yang resmi dari Menteri/Kepala BPN hingga bulan Desember tahun 2001. Sedangkan Keputusan Kepala BPN Nomor 24 terbentuk pada bulan Januari tahun 2002, jadi praktis belum berlaku. Belum dibentuk Panitia Penilai Tanah terlantar, adanya penataan kembali struktur administrasi dan birokrasi pemerintahan terkait dengan otonomi daerah, kewenangan

menentukan tanah terlantar dan membatalkan hak pemegang hak berada pada Kepala BPN Pusat (prosedur panjang), sertifikat-sertifikat hak atas tanah dari pemegang hak/investor sudah dijadikan jaminan kredit di bank, biaya penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar belum teralokasikan.

4. Upaya pemerintah dalam memberdayakan hukum Agraria terhadap penelantaran tanah oleh pemegangn haknya adalah berupa : pembentukan peraturan pelaksanaan sebagai pedoman pelaksanaan, sosialisasi peraturan-peraturan tersebut, pembinaan mental aparat pelaksana di bidang keagrariaan, dan penegakan hukum agraria.

B. Saran-saran

Mengingat kontribusi dari penelitian ini adalah di samping untuk kalangan akademis, juga untuk kalangan praktisi yaitu aparat penegak hukum di bidang pertanahan dan pelaku bisnis/investor di bidang industri pariwisata, maka dapat penulis ajukan saran atau pendapat sebagai berikut :

1. Agar perilaku penelantaran tanah oleh pemegang hak ini tidak berlarut-larut dan tidak merugikan masyarakat banyak, maka hendaknya aparat Badan Pertanahan Nasional sesegera mungkin untuk melaksanakan kegiatan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar agar tanah-tanah tersebut dapat memberikan manfaat, baik bagi pemerintah daerah maupun bagi masyarakat secara keseluruhan dan pihak investor.
2. Hendaknya aparat pemerintah dapat mensosialisasikan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dan bertindak tegas sesuai ketentuan aturan

hukum yang berlaku tanpa adanya diskriminasi. Hal ini mengingat manfaat tanah bagi kehidupan manusia bukan saja bermanfaat secara ekonomis, akan tetapi tanah bermanfaat bagi kepentingan sosial, budaya, agama bagi masyarakat secara keseluruhan.

3. Kepada para investor dibidang industri pariwisata yang sudah sekian lama menelantarkan tanah, hendaknya segera mungkin memanfaatkan tanahnya sesuai dengan keadaan atau tujuan dan fungsinya. Jika tidak, maka dengan jiwa besar mengalihkan hak atas tanah tersebut atau melepaskan hak atas tanahnya secara sukarela agar tanah tersebut dapat dimanfaatkan oleh investor lain atau masyarakat banyak.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 1989, Departemen Agama Republik Indonesia.
- Adhie, Brahmana, dan Hasan Basri Nata Menggala (Penyunting), 2002, *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah di tinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya*, Mandar Maju, Bandung.
- Arikunto, Suharsini, 1997, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta
- Anonim, 1998, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Konsorsium Pembaharuan Agraria Rineka Cipta.
- Bachriadi, Dianto, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (Editor), 1997, *Reformasi Agraria*, Fakultas Ekonomi UI.
- Dimyati, Khudzaifah dan Kelik Wardiono (Editor), *Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2000.
- Effendie, Bachtiar, 1982, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, Malang, Y A3..
- Fuady, Munir, 1994, *Hukum Bisnis, Dalam Teori dan Praktek*, Buku Kedua, Citra Aditya, Bakti, Bandung.
- , 1996, *Hukum Bisnis, Dalam Teori dan Praktek*, Buku Ketiga, Citra Aditya, Bakti, Bandung.
- Gunaryo, Ahmad (Editor), 2001, *Hukum Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, Walisongo Research Institut, Semarang.
- Hartono, Sunaryati C.F.G., 1999, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Bandung, Alumni.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta.

- , 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- , 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional (dalam hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001)*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Barat*, Desertasi pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Harman, Benny K, Paskah Iryanto, Nooer Fauzi, Sigit Pranawa, 1996, *Pluralisme Hukum Pertanahan*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.
- Julianto, Ferry J., 2000, *Tanah Untuk Rakyat*, Jakarta, Pustaka Zaman.
- Koentjaraningrat, 1997, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta.
- Komar, Yamani M. dan Israfil H. Husain, 2000, *Tanah Terlantar Perspektif Hukum Islam Perbandingannya dengan Hukum Agraria Nasional*, Lemlit. UNIB Press.
- Kusumah, Mulyana W., 2001, *Tegaknya Supremasi Hukum, Terjebak Antara Memilih Hukum dan Demokrasi*, Bandung, Remaja Rosda Karya.
- Khaerudin Ok., 1991, *Sosiologi Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, Cet. Perdana.
- Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., 2000, *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Bandung, Citra Aditiya.
- Moleong, Lexy J., 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, Cet. Ke 11.
- Mahfud, Moh. MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media.
- Mertokusumo, Sudikno, 1985, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta

- , 1992, *Politik Hukum Agraria Indonesia*, Modul Universitas Terbuka.
- , 1982, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Masinambow, E.K.M.(Editor), 2000, *Hukum dan Kemajemukan Budaya*, Sumbangan Karangan Untuk Menyambut Hari Ulang Tahun ke 70, Prof. Dr. T.O. Ihromi, Yayasan Obor Indonesia.
- Maladi, Yanis, 1997, *Makna Sosial Pendaftaran Tanah di Resort Wisata Selong Belanak Pulau Lombok (kajian tentang pengaruh kepariwisataan pada sisi kehidupan hukum masyarakat)*, Tesis, Program Pascasarjana UNAIR.
- Mustafa, Bachsan, 1985, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remaja Karya CV, Bandung.
- Nasution S., 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung, Tarsito.
- Nasikun, 1995, *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, Cet. Kesembilan.
- Parlindungan, A.P., 1989, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1992, *Kriteria dan Pengaturan Tanah Terlantar*, Bhumi Bhakti Nomor : 04 Tahun II..
- , 1998, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1985, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan, FH. Undip.
- Perangin, Effendi, 1991, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, CV. Rajawali, Pers, Jakarta.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1982, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung, Alumni.

- Poerwadarminta, W.J.S., 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka.
- Peters. A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku I, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- , 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku II, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- , 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Pramadya, Puspa, Yan, *Kamus Hukum*, Edisi Lengkap, Bahasa Belanda, Indonesia, Inggris, Aneka Ilmu, Semarang, Indonesia.
- Patrik, Purwahid, dan Kashadi, 2001, *Hukum Jaminan, Edisi Revisi dengan UUHT*, FH. Undip. Semarang.
- Ritzer, George, disadur Alimandan, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Rasjidi, Lili, dan B. Arief Sudharta, 1994, *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Rahardjo, Satjipto, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Bandung, Alumni.
- , 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa.
- , 1980, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung, Alumni.
- , 1981, *Hukum dalam Perspektif Sosial*, Bandung, Alumni.
- , 1983, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*, Bandung.
- , 1985, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Sinar Baru.
- , 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditiya Bakti.
- Ruchiyat Eddy, 1986, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung.

- Salim, Agus (Penyunting), 2001, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, UI Pres.
- , 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI. Pres.
- , 1988, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung, Remaja Karya, cet. Ke 2.
- , 1999, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Cet. Ke 9.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, Cet. Ke 4.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2001, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, cet. Ke 3.
- Soetikinjo, Iman, 1990, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press.
- Sudarsono, Dwi, dkk., 1999, *Dari Pelestarian Hingga Pembusukan*, Yayasan Koslata NTB.
- Suhartono, Irawan, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Tehnik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Sumardjono, Maria SW., 1989, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Yogyakarta.
- , 2001, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (Editor), 1995, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Cet. Ke 2.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1982, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia.
- , 1985, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung.

- , 1989, *Masalah Sosiologi Hukum*, Bandung, Sinar Baru.
- , 1989, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Semarang, CV. Agung.
- , 1989, *Studi Hukum, Masyarakat dan Teknologi*, Semarang, CV. Agung.
- , 1998, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Semarang, Tugu Muda.
- , 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia.
- , 1999/2000, *Makalah Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial*, Undip.
- , 1990, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, CV. Agung Semarang.
- Soimin, Soedaryo, 2001, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soedjendro, Kartini, jumlah, 2001, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius.
- Sudiyat, Iman, 1981, *Hukum Adat, Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta.
- Teubner, Gunther (Edited by), 1986, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin, New York.
- Taneko, Soleman B, 1993, *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo.
- Wignyosoebroto, Sutandiyo, 1980, *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*, Makalah Disajikan dalam Pembinaan Tenaga Peneliti Tahun 1980/1981, Jakarta, BPHN-Depkeh RI.
- Wusari Maria Anik dan Yulia Siswaningsih (Penterjemah), 1999, *Indonesia : Demokratisasi Di Era Globalisasi*, International NGO Forum on Indonesia Development (INFID).

Laporan Penelitian, Majalah dan Jurnal :

- Arba dan Arief Rahman, 2001, *Sentralisasi Kebijakan Penggunaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan Industri Pariwisata dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Setempat (Studi di Kabupaten Lombok*

Barat, Laporan Penelitian dibiayai oleh CCLE, Udayana-University-University of San Fransisco School of Law).

- Analisis CSIS, 1997, *Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah*, Tahun XXVI, No. 1 Januari-Februari.
- Ediwarman, 1998, *Tanah Terlantar dalam Perspektif Logika Hukum Agraria dengan Memanfaatkan Pendekatan Viktimologi*, Artikel dalam Majalah Hukum Edisi Khusus Spetember 1998, FH. USU. Medan.
- Prijono, Onny S. dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta.
- Soemardjono, Maria, S.W., 1992, *Lima Kriteria Menjadi Penentu Tanah Terlantar*, Bhumi Bhakti No. 04 Tahun II-1992.
- Kepariwisata Dalam Angka*, 1999, Dinas Pariwisata, Kabupaten Lombok Barat.
- Data Perkembangan Perusahaan PMDN dan PMA di Propinsi Nusa Tenggara Barat*, 2001, Badan Kooordinasi Penanaman Modal NTB.
- Kabupaten Lombok Barat Dalam Angka*, Tahun 2000.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pertanahan*, 1998, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, BPN.

Makalah-Makalah :

- BPN, Kanwil Propinsi Sulawesi Selatan, 1990, *Keterkaitan Antara Tanah Terlantar dengan Tertib Adminitrasi Pertanahan*, Makalah Seminar Hukum Agraria, UNHAS, Ujung Pandang, 31 Oktober 1990.
- Husni, Anang, 1996, *Beberapa Permasalahan Mengenai Eksistensi dan Pengaturan Hak Kelompok Atas Tanah/Pemanfaatan Lahan*, Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat Indonesia" BPN, Ciawi Bogor.
- Mirwati, Yulia, 1998, *Ketrkaitan Antara Tanah Terlantar dengan Tanah Ulayat*, Makalah Seminar sehari Hukum Agraria dalam rangka 38 tahun UUPA, FH. USU, Medan.
- Nur. S.R., 1990, *Tanah Terlantar Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Makalah Seminar Hukum Agraria, FH. UNHAS, Ujung Pandang, 31 Oktober 1990.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 *tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria*

Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 *tentang Penanaman Modal Asing* jo. Undang-Undang No. 11 Tahun 1970 *tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang No. 1 tentang Penanaman Modal Asing.*

Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 *tentang Penanaman Modal Dalam Negeri* jo. Undang-Undang No. 12 Tahun 1970 *tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.*

Undang-Undang No. 9 Tahun 1990 *tentang Kepariwisata.*

Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1998 *tentang Penertiban dan Pnedayagunaan Tanah Terlantar*

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1998, *tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan.*

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002, *tentang Ketentuan Pelaksanaan PP. No. 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tk. I Nusa Tenggara Barat No. 9 Tahun 1989 *tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata Di Daerah NTB.*

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tk. I Nusa Tenggara Barat No. 7 Tahun 1990 *tentang Usaha Kawasan Wisata.*