

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan manusia sangat erat kaitanya dengan pemenuhan kebutuhan untuk hidup secara layak. Kebutuhan pokok manusia yang berkaitan dengan papan, sandang, dan pangan merupakan kebutuhan yang perlu dukungan dalam pemenuhanya. Salah satu anasir dari itu yaitu keberadaan tanah sebagai wahana untuk interaksi, sehingga kebutuhan pokok tersebut dapat berhasil atau malah sebaliknya. Dalam perkembangannya, antara manusia dan tanah terjadi hubungan yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Bagi bangsa Indonesia hal tersebut melekat sebagai bagian hidup berbangsa dan bernegara, sehingga hal ini bersifat abadi. Hubungan yang bersifat abadi ini mengandung pengertian, bahwa tanah yang merupakan bagian dari muka bumi haruslah dapat dimanfaatkan untuk sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi rakyat, bangsa dan Negara Indonesia, yang harus diusahakan, dimanfaatkan, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tanah adalah permukaan bumi dengan segala kandungan atau bahan yang ada di dalamnya. Tanah merupakan sumber daya yang penting bagi adanya kegiatan pembangunan. Di sisi lain tanah juga merupakan sumber daya yang sangat dibutuhkan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Agar dapat mendatangkan

kemakmuran dan memenuhi semua bidang kebutuhan dalam kehidupan manusia maka tanah harus diusahakan, diolah, dimanfaatkan dan dipergunakan sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya.

Secara hakiki makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga mengandung aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan keamanan dan aspek hukum. Tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensi. Dari sisi ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan bagi rakyat. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat dan sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya.¹

Sebagai negara yang berlatar belakang agraris, tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai yang sangat penting didalam kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi petani di pedesaan. Tanah berfungsi sebagai tempat dimana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.²

Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Ketersediaan tanah yang relatif tetap sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan yang terus meningkat

¹ Husein Alting, 2010, *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Tanah (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)*, Lembaga Penerbitan Universitas Khairun, Ternate, Hal. 6

² Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, 2001, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal.172

pula, sehingga pengelolaannya harus berdayaguna untuk kepentingan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Secara substansial, kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas Hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, pemeliharaan dan persediaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Dengan ketentuan tersebut Pemerintah telah diberi kewenangan secara yuridis untuk membuat peraturan dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan (*execution*) yang menyangkut subyek, obyek dan hubungan hukum antara subyek dan obyek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria.

Atas dasar inilah, khususnya yang menyangkut peraturan yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, maka dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hak yaitu orang perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut, termasuk juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan

yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hak, orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang yaitu hak-hak penguasaan atas tanah yang bersifat keperdataan antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain serta hak-hak yang sifatnya sementara. Hak-hak yang sifatnya sementara yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Bagi tanah yang belum ada hak atas tanahnya, tetapi ada dasar penguasaannya, penggunaan atas tanah tersebut harus dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah yang harus sesuai dengan ketentuan Pasal 4 juncto Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria. Oleh karena itu orang atau badan hukum yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, baik dengan pengadaan tanah itu dari hak orang lain, memperoleh penunjukan dari pemegang hak pengelolaan, karena dalam hal ini memperoleh izin lokasi, atau memperoleh keputusan pelepasan kawasan hutan yang berkewajiban memelihara tanahnya, mengusahakannya dengan sebaik-baiknya, tidak melantarkannya, serta mengajukan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah. Meskipun yang bersangkutan belum mendapat hak atas tanah, apabila melantarkan tanahnya maka hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanahnya akan dihapuskan dan ditegaskan sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dimana Fungsi ini pada intinya memberikan pengaturan tentang larangan penggunaan tanah untuk semata-mata kepentingan perseorangan tanpa mengindahkan kepentingan masyarakat dan negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi hingga akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat.

Dalam perkembangannya hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk berbagai keperluan sebagaimana tersebut di atas, tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukkan tanah, baik karena pemegang hak belum merasa perlu menggunakan tanah tersebut atau pemegang hak belum memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan atau penggunaan tanah atau karena hal-hal lainnya.³ Akibat belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya, maka tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang dilerantarkan oleh pemegang hak.⁴

Penelantaran tanah merupakan suatu tindakan yang tidak benar, hal ini dapat menyebabkan hilangnya peluang untuk mewujudkan potensi ekonomi tanah. Selain itu, penelantaran tanah juga berdampak pada terhambatnya pencapaian berbagai tujuan program pembangunan, rentannya ketahanan pangan dan ketahanan ekonomi nasional, tertutupnya akses sosial-

³ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, (Jakarta : Kompas, 2001). Hal 50

⁴ *Ibid.* Hal 52

ekonomi masyarakat khususnya petani pada tanah, serta terusiknya rasa keadilan dan harmoni sosial. Penelantaran tanah merupakan pelanggaran terhadap kewajiban yang harus dijalankan para Pemegang Hak atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah. Negara memberikan hak atas tanah atau Hak Pengelolaan kepada Pemegang Hak untuk diusahakan, dipergunakan, dan dimanfaatkan serta dipelihara dengan baik selain untuk kesejahteraan bagi Pemegang Haknya juga harus ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, bangsa dan negara.

Oleh sebab itu, penelantaran tanah harus dicegah dan ditertibkan untuk mengurangi atau menghapus dampak negatifnya. Dengan demikian pencegahan, penertiban, dan pendayagunaan tanah terlantar merupakan langkah dan prasyarat penting untuk menjalankan program-program dalam pembangunan Nasional.

Tanah terlantar juga akan mengganggu jalannya pembangunan mengingat persediaan tanah yang semakin terbatas dan kebutuhan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat, selain itu keberadaan tanah terlantar akan menyebabkan tumbuhnya daerah-daerah kumuh yang mengurangi keindahan serta mengurangi efisiensi penggunaan tanah dan dapat menyebabkan masalah-masalah sosial yang tidak dikehendaki.⁵ Di samping itu keberadaan tanah terlantar akan mengurangi arti dan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial.

⁵ Suharningsih, 2009, Tanah Terlantar, Jakarta: Penerbit Prestasi Pustaka Raya ,hal.88

Dengan Demikian, perlu dilakukan penataan kembali untuk mewujudkan tanah sebagai sumber kesejahteraan rakyat. Terkait dengan hal tersebut Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sebagai pelaksanaan amanat UUPA (selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010), untuk menyelesaikan persoalan kesenjangan sosial, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat serta penurunan kualitas lingkungan. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 ini merupakan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang dipandang tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Aturan pelaksanaan untuk penertiban tanah terlantar juga sudah dikeluarkan melalui Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 mengenai Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Adapun salah satu masalah yang perlu ditangani dengan cepat di bidang pertanahan ini adalah masalah tanah terlantar, karena masalah ini sangatlah rumit jika melihat adanya estalasi dari harga - harga tanah memuat masalah untuk dinyatakan tanah menjadi terlantar artinya tanah tersebut tidak dimanfaatkan secara optimal oleh si pemegang hak. Setelah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, tentang tanah terlantar maka siapapun yang terbukti menelantarkan tanah akan ditertibkan demi kepentingan rakyat bangsa dan Negara. Selama ini penelantaran tanah telah menjadikan akses masyarakat, Pemerintah, dan dunia usaha terhadap tanah menjadi tertutup.

Kerugian Negara yang lahir dari hilangnya manfaat karena penelantaran tanah sangatlah besar. Setiap tahunnya diperkirakan lebih besar dari total anggaran pembangunan publik dari Pemerintah.

Pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan guna terjaminnya ketertiban di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup sehingga dapat terwujud pemberian jaminan kepastian hukum dibidang hukum pertanahan.⁶ Tanah telantar merupakan tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara, berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan, tetapi tanah ini tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dan dibiarkan terlantar.

Adanya Fenomena dimana tidak semua pemegang hak atas tanah tidak menggunakan dan tidak memanfaatkan hak yang telah diberikan, bahkan banyak pemegang hak atas tanah, Skala besar yang tersebar di seluruh provinsi, terindikasi menelantarkan tanahnya. Artinya, tanah yang berpotensi menjadi sumber kemakmuran bagi rakyat justru malah tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Ironisnya, tidak sedikit masyarakat yang tinggal di sekitar tanah terlantar itu justru tidak memiliki tanah. Kini penertiban Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar setidaknya bisa membuat para pemilik tanah terlantar berpikir ulang, berdasarkan PP No 11 Tahun 2010 tanah yang terbengkalai atau terlantar dan tidak produktif akan menjadi obyek

⁶ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2002 (selanjutnya disingkat Irawan Soerodjo II) , Hal. 212-213

penertiban. Regulasi baru ini (PP 11 tahun 2010) bisa menjadi landasan dari penataan obyek tanah yang selama ini tidak dimaksimalkan penggunaannya dengan baik.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tanah yang terinventarisasi terindikasi terlantar maupun yang sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar antara lain: pada tahun 2014 sebanyak 15, tahun 2015 sebanyak 17 dan tahun 2016 sendiri sebanyak 17, dari obyek penertiban tanah yang sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar sebanyak 4 diantaranya PT. Retindo Delta Utama yang terletak di Desa ketanjung Kecamatan Karanganyar, PT.Industri Jamu Borobudur terletak di Desa Purwosari kecamatan Sayung, PT.Grit Mataram terletak di Desa Purwosari Kecamatan Sayung, dan PT.Ispat Bukit Baja terletak di Batu Kecamatan Karangnyar.⁷

Dari data tersebut adanya tanah terlantar di Kabupaten Demak dimana tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Maka dalam hal ini penulis tertarik untuk menulis Tesis tentang **“Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak”**.

⁷ Data Dari Kantor Pertanahan Kabupaten Demak

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Kriteria, Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak ?
2. Bagaimana Kendala – Kendala dan Solusi Dalam Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak ?
3. Bagaimana Akibat Hukum Terhadap Obyek Setelah Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ?

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada judul dan rumusan permasalahan dalam penelitian ini maka dapat dikemukakan tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Kriteria, Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.
2. Untuk Mengetahui Kendala – Kendala dan Solusi Dalam Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.
3. Untuk mengetahui Akibat Hukum Terhadap Obyek Setelah Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah yang dapat memberikan warna dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum, khususnya hukum pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada Pembaca, Kantor Pertanahan maupun Penulis Sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

a. Manfaat bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya tentang Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

b. Manfaat bagi Kantor Pertanahan

Diharapkan dapat memberikan masukan-masukan kepada Kantor Pertanahan mengenai hukum pertanahan pada umumnya dan pada khususnya mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

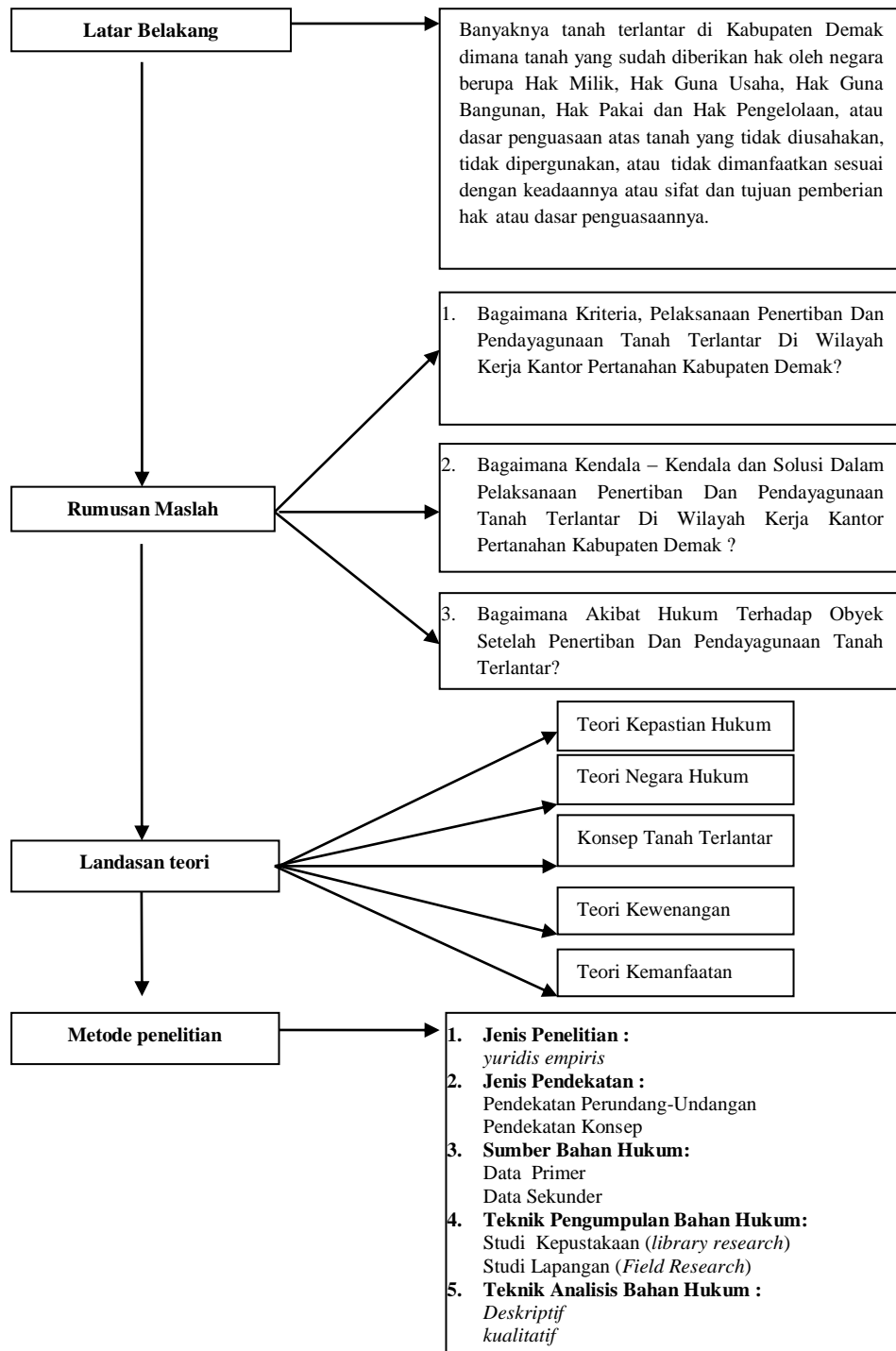
c. Manfaat bagi penulis sendiri

Diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, juga

untuk menambah pengetahuan serta wawasan dibidang hukum kenotariatan.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual



2. Kerangka Teori

Setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena ada hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data, analisa, serta konstruksi data. Dengan demikian, landasan teoritis merupakan upaya untuk mengidentifikasi teori hukum umum/teori khusus, konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, aturan hukum, norma-norma dan lain-lain yang akan dipakai sebagai landasan untuk membahas permasalahan penelitian. Hal itu dimaksud untuk mewujudkan kebenaran ilmu hukum yang bersifat konsensus yang diperoleh dari rangkaian upaya penelusuran (*controleur baar*). Berhubungan dengan itu maka harus dihindari teori-teori (ajaran atau doktrin), konsep, asas yang bertentangan satu sama lain. Semakin banyak teori, konsep, asas yang berhasil diidentifikasi semakin tinggi derajat kebenaran (konsensus) yang bisa dicapai.

Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.⁸ Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.⁹ Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan

⁸ Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, Hal. 34-35.

⁹ *Ibid*, Hal. 35.

satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹⁰ Teori inilah yang dipergunakan sebagai landasan konseptual dalam pola berpikir untuk meneliti lebih jauh mengenai Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.

Sehingga dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka Teori :

1. Teori Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam negara hukum. Menurut Radbruch hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada hal-hal berikut:

- a. kepastian hukum;
- b. keadilan;
- c. daya guna atau kemanfaatan.¹¹

Asas kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum yang memberi penjelasan kepada individu tentang perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan kekuasaan pemerintah. Asas kepastian hukum ini

¹⁰ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Hal. 6.

¹¹ O. Notohamidjojo, 2011, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, Hal. 33.

memberikan landasan tingkah laku individu dan landasan perbuatan yang dapat dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan.¹² Asas kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena dapat memberikan pengaturan secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multi tafsir, dan logis dalam arti hukum tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma ataupun adanya kekaburan dan kekosongan norma. Asas ini dapat dipergunakan untuk dapat mengatasi persoalan dalam hal Tanah Terlantar.

2. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*).¹³ Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu tanpa membedakan

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, Hal. 158.

¹³ Sjahran Basah, 1997, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Cetakan Ketiga, Alumni Bandung, Hal. 2

latar belakangnya, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama dihadapan hukum.¹⁴

Immanuel Kant mengemukakan paham Negara hukum dalam arti sempit, bahwa Negara hanya sebagai perlindungan hak-hak individual, sedangkan kekuasaan Negara diartikan secara pasif, bertugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Negara hukum dalam arti ini dikenal dengan sebutan *nachtwakerstaat*.¹⁵

Perkembangan selanjutnya, paham Negara hukum yang dikemukakan Kant mengalami perubahan dengan unculnya paham Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai mana dikemukakan Friedrich Julius Stahl, ciri-ciri Negara hukum itu adalah sebagai berikut :¹⁶

- a. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia :
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi Negara dalam perselisihan.

¹⁴ Adnan Buyung Nasution, 2007, *Bantuan Hukum, Akses Masyarakat Marginal Terhadap Keadilan (Tinjauan, Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan di Berbagai Negara)*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, Hal. 97.

¹⁵ Azhary, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2003, Hal 39

¹⁶ S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1987, hal. 44. Lihat juga Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Indonesia*, In Hill Co. Jakarta, 1989, Hal. 151

Sri Soemantri mengemukakan unsur - unsur terpenting Negara hukum yaitu :¹⁷

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga Negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (rechterlijke controle)

Padmo menyatakan dalam Negara hukum terdapat suatu pola sebagai berikut :¹⁸

- a. Menghormati dan melindungi hak-hak manusia ;
- b. Mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
- c. Tertib hukum;
- d. Kekuasaan kehakiman yang bebas.

Sedangkan, A.V.Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* yang mencakup:¹⁹

- a. Supremasi aturan-aturan hukum, yaitu tidak adanya kekuasaan sewenangwenang dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.

¹⁷ Sri Soemantri M,Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,Penerbit P.T Alumni,Bandung,1992, Hal.29-30

¹⁸ Padmo Wahjono,Indonesia Negara yang Berdasarkan Atas Hukum,Pidato pengukuhan Guru Besar FHUI,Jakarta,17 November1979, Hal.6.

¹⁹ Hilaire Barnett, 2011, Constitutional & Administrative Law, Eight Edition, Routledge, London and New York, Hal. 52

- b. Kedudukan yang sama di depan hukum. Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia dalam undang-undang atau keputusan - keputusan pengadilan.

Teori negara hukum digunakan dalam penelitian ini, karena unsur pertama, kedua, dan ketiga dari teori negara hukum tersebut tepat digunakan sebagai analisa permasalahan tesis ini yaitu mensyaratkan setiap tindakan pemerintah dalam hal untuk menetapkan dan menertibkan tanah terlantar harus berdasarkan atas hukum.

Negara Indonesia sebagai negara hukum, bukan Negara kekuasaan (Machtsstaat),di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan kostitusi, dianutnya pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga Negara dalam hukum,serta menjamin keadilan,kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh pihak yang berkuasa.

Karakteristik Negara hukum yang demokratis, sesungguhnya menjelmakan kehidupan bernegara yang memiliki komitmen terhadap tampilnya hukum sebagai pemegang kendali dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.Landasan hukum yang merujuk

Indonesia sebagai sebuah Negara hukum demokratis didasarkan pada pasal 1 ayat (2) dan (3) serta pasal 28 ayat I ayat (5) UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tertib hukum tercipta jika suatu produk peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan, baik secara vertikal maupun horizontal, termasuk perilaku anggota masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Konsep hukum lain dari Negara yang berdasarkan atas hukum adalah adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum terdapat tiga unsur yang harus mendapat perhatian yang sama, yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.

Penegakan hukum dan tercapainya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam suatu sistem hukum terjamin, tidak bisa tidak, sistem hukum menjadi materi muatan dari konstitusi. Dengan kata lain, materi muatan suatu konstitusi adalah sistem hukum itu sendiri (lembaga-lembaga Negara), dan budaya hukum (mengenai warga Negara).

3. Konsep Tanah Terlantar

Tanah terlantar tidak diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (“PP No.11/2010”), tetapi diatur di dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban

Tanah Terlantar. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah terlantar dengan merujuk pada hukum adat yaitu sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik) yang telah berubah dalam waktu tertentu (3,5 sampai 10 tahun) maka haknya gugur, tanah kembali pada hak ulayat, istilah ditelantarkan diartikan sebagai keadaan jika tanah yang tak dipakai sesuai dengan keadaannya, sifat atau tujuannya.²⁰ Dengan demikian maka tanah terlantar lebih mengarah pada kondisi fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (ditinggalkan oleh pemegang haknya).

Sedangkan dalam Pasal 27 UUPA dapat ditemukan pengertian tanah terlantar yaitu tanah yang sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan daripada haknya.

Obyek tanah terlantar Dalam Pasal 2 PP No.11/2010, yang termasuk sebagai obyek tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar

²⁰ A.P. Parlindungan, 1990, Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah (Menurut Sistem UUPA), Mandar Maju, Bandung, (selanjutnya disebut A.P. Parlindungan I), Hal. 7.

penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Tanah yang tidak termasuk sebagai obyek penertiban tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No.11/2010 adalah tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya, dan tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara / Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya. Identifikasi dan penelitian tanah yang terindikasi terlantar Identifikasi dan penelitian tanah yang terindikasi terlantar dilaksanakan oleh panitia yang terdiri dari unsur Badan Pertanahan Nasional dan unsur instansi terkait yang diatur oleh Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (“BPN”).

4. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada. Secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag*

ata *yuridiksi* sedangkan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.²¹

Kewenangan memiliki arti : Hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut : *Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak of het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.* Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.²²

Wewenang tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan

²¹ SF. Marbun, dan Moh. Mahfud MD, 2009, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, cet. V, Liberty, Yogyakarta, Hal. 153

²² Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 102.

yang berlaku, R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip dari Ridwan H.R menyatakan pendapat berikut ini : *Een bestuurorgaan kan zich geen bevoegdheid toergenen. Slecht de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan en bevoegdheid niet alleen attribueren aan en bestuurorgaan, maar ook aan ambttenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale collage (bijvoorbeeld de kiesraad de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.* Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa telah memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang- Undang. Pembuat Undang- Undang dapat memberikan wewenang pemerintah tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.²³

Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

a. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh

²³ R.J.H.M. Huisman, 1995, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, Kobra, Amsterdam, Hal. 4.

pembuat Undang-Undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi atau peraturan perundang-undangan.

b. Pelimpahan wewenang

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut untuk membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk pelimpahan kewenangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

1) Delegasi

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang.

2) Mandat

Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dengan bawahan. Kewenangan yang sah jika ditinjau dari mana kewenangan itu diperoleh, maka ada tiga kategori kewenangan, yaitu atributif, mandat, dan delegasi.²⁴

a) Kewenangan Atributif

²⁴ Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, Hal. 77-79

Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar. Istilah lain untuk kewenangan distributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut yang tertera dalam peraturan dasarnya. Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

b) Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Setiap saat pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

c) Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan

delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Oleh sebab itu, dalam kewenangan delegatif peraturan dasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegasi.²⁵

Pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan bahwa kewenangan yang diperoleh secara atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan.

Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Menurut teori kewenangan dari H.D.van Wijk/Willem Konijnenbelt dapat dirumuskan sebagai berikut :

²⁵ *Ibid*, Hal. 77-79.

- a. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*; (pemberian izin/wewenang oleh pemerintah kepada pejabat administrasi Negara)
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*; (pelimpahan wewenang dari satu badan ke yang lain)
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*. (tidak adanya suatu pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat yang satu kepada yang pejabat lain).²⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Philipus menambahkan bahwa “Berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum”.²⁷ Pernyataan diatas, dapat dipahami bahwa atribusi dan delegasi merupakan suatu sarana yang digunakan untuk mengetahui apakah suatu badan berwenang atau tidak dalam melaksanakan kewajiban kepada masyarakat. Philipus M. Hadjon menyatakan dalam hal mandat

²⁶ H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Uitgeverij LEMMA BV, Culemborg, Hal. 56. 30

²⁷ Philipus M. Hadjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal. 110.

tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pengawal. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa.²⁸

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, serta dipimpin oleh seorang Kepala, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dalam Pasal 2 menetapkan bahwa “Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 tersebut, maka hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional, yang kewenangannya diperoleh dari adanya pendelegasian wewenang dari Presiden. Begitu juga berkaitan dengan produk hukum yang dihasilkan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah dalam bentuk regulasi, yaitu salah satu dalam bentuk Peraturan Kepala Badan. Fungsi regulasi kekuasaan eksekutif dapat dilihat dari;

- a. pendelegasian Undang-Undang;
- b. Peraturan kebijaksanaan.²⁹

²⁸ *Ibid*, Hal. 131.

²⁹ Yudhi Setiawan, 2009, Instrumen Hukum campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, (selanjutnya disebut Yudhi Setiawan I), Hal.25.

Dengan demikian dalam kaitannya penertiban tanah terlantar Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 9 PP No. 11 Tahun 2010 mempunyai kewenangan untuk mengidentifikasi serta menetapkan tanah terlantar. Berdasarkan hal tersebut, Peraturan Kepala Badan merupakan salah satu bentuk Peraturan Kebijakan, dimana dalam hal kewenangan untuk membuat Peraturan Kebijakan berupa Peraturan Kepala Badan diperoleh berdasarkan adanya delegasi wewenang salah satunya dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 yang mengatur tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

5. Teori Kemanfaatan

Secara etimologi, kata "kemanfaatan" berasal dari kata dasar "manfaat", yang menurut Kamus Bahasa Indonesia, mempunyai arti faedah atau guna. Hukum merupakan urat nadi dalam kehidupan suatu bangsa untuk mencapai suatu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

Sebagian orang berpendapat bahwa kemanfaatan hukum sangat berkorelasi dengan tujuan pemidanaan terutama sebagai prevensi khusus agar terdakwa tidak mengulangi lagi perbuatan yang melawan hukum, dan prevensi umum setiap orang berhati-hati untuk tidak melanggar hukum karena dalam hal ini dapat dikenakan sanksi. Oleh karena itu putusan hakim harus memberi manfaat bagi dunia peradilan, masyarakat umum dan perkembangan ilmu pengetahuan.

Menurut Satjipto Raharjo dalam bukunya “Ilmu Hukum” mengatakan bahwa: teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum).³⁰ Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan suatu kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya suatu ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum yang tertib (*rechtsorde*).

F. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³¹

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah *juridic empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya atau praktek di lapangan.³² Dengan kata lain Penelitian hukum empiris ini merupakan penelitian yang berfokus pada

³⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Alumni, Cet. Ke -3, 1991), Hal.13

³¹ Soerjono Soekanto, Op Cit. Hal.6.

³² *Ibid*, Hal 52

perilaku masyarakat hukum, mempelajari kasus yang bersangkutan di suatu tempat dan membahas tinjauan yuridis terhadap pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dengan berlakunya UUPA dan PP No.11 Tahun 2010.

2. Spesifikasi Penelitian.

Spesifikasi penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif analisis, maksudnya penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran seteliti mungkin mengenai manusia, keadaan dan gejala lainnya, atau penelitian untuk memecahkan masalah yang ada masa sekarang dengan mengumpulkan data, menyusun, mengklarifikasikan, menganalisis dan menginterpretasikan.

Dalam hal ini penulis akan menggambarkan mengenai Kriteria, pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten demak, kendala dan solusi dalam pelaksanaan penertian dan pendayagunaan tanah terlantar di wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten demak, dan akiat hukum terhadap obyek setelah penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

3. Jenis Pendekatan

Macam pendekatan yang dapat dipergunakan dalam menulis adalah : pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan fakta (*fact approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*), pendekatan analisis (*analitical approach*), pendekatan frasa (*words and pharase approach*), pendekatan perbandingan (*comperative approach*), pendekatan

sejarah (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).³³

Dalam membahas permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yang berdasar pada pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

a. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Dalam pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*) ini dilakukan penelitian sinkronasi perundang-undangan baik *vertical* maupun *horizontal*. Sehingga di dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan Undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar untuk mengetahui sejauh mana Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan

³³ Johny Ibrahim, 2006, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayu Publishing, Malang, Hal. 93-95

Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.

b. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan untuk menemukan konsep-konsep yang berkaitan dengan tanah terlantar dan tindakan dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

4. Sumber dan Jenis Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer. Adapun sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari sampel dan responden melalui wawancara atau interview.³⁴ Sedangkan penelitian kepustakaan hanya sebagai data pendukung. Data Primer diperoleh dari penelitian lapangan dari nara sumber.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan.³⁵ Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data-data sekunder mencakup bahan primer yaitu bahan - bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan

³⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 1997), Hal 119

³⁵ *Ibid*, Hal 52

hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁶

Adapun data sekunder terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis (peraturan perundang – undangan) yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang nomor 51 tahun 1960, tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Dari yang Berhak atau Kuasanya;
- d) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960, tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti-Kerugian;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah Negara;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar;

³⁶ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.* Hal 52

- i) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1999, tentang Pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah Negara;
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.
- l) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan primer seperti buku – buku teks, artikel dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah bidang hukum dan sumber lainnya yang mendukung.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber daya, karena melalui pengumpulan data akan diperoleh

data yang diperlukan, untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang diharapkan. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Studi Kepustakaan (*library research*) merupakan penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan sejumlah data dengan jalan membaca dan menelusuri literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.
- b. Studi Lapangan (*Field Research*) yaitu mengumpulkan data yang diambil langsung dari lokasi penelitian. Pedoman yang dilakukan secara tertulis yaitu wawancara langsung dengan narasumber. Wawancara yaitu mengumpulkan data dengan cara mengadakan tanya jawab langsung mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini. Wawancara dilakukan untuk mendapatkan keterangan secara lisan dari pihak yang dianggap mampu memberikan keterangan secara langsung yang berhubungan dengan data-data sekunder yang telah diperoleh.

6. Lokasi Penelitian

Pada penyusunan Tesis ini, penulis akan mengadakan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak. Penulis memilih lokasi penelitian tersebut dengan pertimbangan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Demak adalah badan resmi yang memang mengurus masalah pertanahan dan juga mempertimbangkan bahwa Kabupaten Demak merupakan salah satu kota besar di Indonesia yang memiliki harga properti yang cukup menjanjikan, sehingga dapat mempermudah proses pengumpulan dan

membandingkan data di lokasi penelitian. Selain itu, dengan melihat pesatnya pertumbuhan penduduk di Kabupaten Demak tanah menjadi sesuatu yang sangat berharga, oleh karenanya penulis menganggap perlu untuk mengetahui Bagaimana Kriteria, Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Bagaimana Kendala – Kendala dan Solusi Dalam Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak dan Bagaimana Akibat Hukum Terhadap Obyek Setelah Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

7. Responden Dan Narasumber

Karena tidak memungkinkan untuk menemui dan bertanya kepada pemegang Hak sebagai responden dengan alasan bahwa yang menjadi fokus dari penelitian ini adalah pelaksanaan Badan Pertanahan Nasional dalam penertiban dan pendayagunaan tanah telantar maka peneliti bertanya langsung kepada narasumber yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.

8. Teknik Pengolahan Dan Analisis Bahan Hukum

Analisis data adalah proses menyusun data agar data tersebut dapat ditafsirkan.³⁷ Penulis dalam hal ini memilih Teknik Deskriptif yang dipergunakan dalam menganalisa, karena teknik deskriptif adalah teknik dasar analisis yang tidak dapat dihindari penggunaannya. Deskriptif berarti

³⁷ Dadang Kahmad, Metode Penelitian Agama, CV Pustaka Setia, Bandung, 2000. Hal. 102

menguraikan apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum. Kemudian Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara *kualitatif* yaitu suatu metode analisis berdasarkan kualitas data yang diukur dengan ketentuan normatifnya.

Dengan demikian maka setelah data primer dan data sekunder berupa dokumen diperoleh lengkap, selanjutnya dianalisis dengan peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Analisis juga dengan menggunakan sumber-sumber dari para ahli berupa pendapat dan teori yang berkaitan dengan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

G. Originalitas Penelitian

Dalam merancang dan membuat penelitian, salah satu kriteria bahwa penelitian tersebut berkualitas adalah orisinalitasnya, dalam arti penelitian tersebut belum pernah dilakukan oleh orang lain. Kata-kata '*anoriginal contribution to knowledge*' menjadi acuan dasar kualitas dari suatu penelitian.

Namun, faktanya banyak hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek penelitian tersebut baik dalam bentuk laporan, skripsi, tesis bahkan disertasi dalam hal pengumpulan data yang berkaitan mengalami suatu keterbatasan. Hal ini pula serupa yang dialami oleh penulis.

Penulis dalam penelitian ini menelusuri penelitian lain yang juga melakukan penelitian mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar diantaranya tesis yang di tulis oleh LUH PUTU SURYANI dengan

judul Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar dan oleh INDRA ARDIANSYAH dengan judul Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar (Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor).

No	Substansi	Indra Ardiansyah	Luh Putu Suryani	Peneliti Sekarang
1	Judul	Akibat Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Tanah Terlantar (Studi Pada Wilayah Cisarua Kabupaten Bogor)	Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Dalam Rangka Penatagunaan Tanah Di Kota Denpasar	Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak
2	Fokus permasalahan	Bagaimana akibat hukum terhadap pemilik Hak atas Tanah yang Diterlantarkan, bagaimana perlindungan hukum bagi pihak yang menguasai dan mengelola tanah terlantar dan bagaimana upaya penanggulangan	bagaimanakah kewenangan dan mekanisme penertiban tanah terlantar yang melibatkan berbagai instansi baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dan bagaimanakah	Bagaimana Kriteria, Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Kendala – Kendala dan

		penguasaan atau pemilikan tanah yang dilerlantarkan.	Pendayagunaan tanah terlantar dalam rangka penatagunaan tanah di kota Denpasar	Solusi Dalam Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Akibat Hukum Terhadap Obyek Setelah Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
--	--	--	---	---

Apabila disimak dari kedua penelitian tersebut tidak dijumpai penelitian yang sama dengan penelitian ini. Selain itu, penelitian ini mengambil permasalahan yang berbeda dari kedua penelitian tersebut di atas, yang artinya penelitian ini mengangkat sebuah topik permasalahan dengan mengupas sisi lain dari suatu objek penelitian yang memang belum tereksplorasi, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan keorisinalannya atau keasliannya.

H. Sistematika Penulisan

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN, merupakan Bab Pendahuluan yang berisikan antara lain Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual Dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Originalitas Penelitian, dan, Sistematika Penulisan Serta Jadwal Penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA, merupakan Bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan antara lain Tinjauan Umum Tentang Tanah dan Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar Dan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah serta Tinjauan Umum Tentang Tanah Terlantar Menurut Perspektif Islam.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas hasil penelitian mengenai Kriteria, Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Kendala – Kendala dan Solusi Dalam Pelaksanaan Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Di Wilayah Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Akibat Hukum Terhadap Obyek Setelah Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. dengan demikian diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

BAB IV : PENUTUP, Berisi Kesimpulan Dan Saran-Saran