

PEMBERDAYAAN HUKUM DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN SEBAGAI UPAYA PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TELANTAR*

Arba**, Sahnan***, dan Wiwiek Wahyuningsih****

Abstract

This research aims to identify law enforcement efforts in controlling and empowering idle land in Nusa Tenggara Barat. Result shows that National Land Agency and government have issued numerous legal instruments to address this problem. However, they are hindered by the weak regulations and various economic, social, and political conditions.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menemukan upaya pemberdayaan hukum dalam menertibkan dan mendayagunakan tanah telantar di Nusa Tenggara Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah telah menerbitkan berbagai instrumen hukum untuk menjawab permasalahan ini. Akan tetapi, instrumen-instrumen ini terhambat oleh lemahnya peraturan dan berbagai kondisi ekonomi, sosial, dan politik.

Kata Kunci: tanah telantar; badan pertanahan nasional, pemberdayaan hukum, UUPA, pertanahan

A. Latar Belakang Masalah

Secara teoretis maupun praktis, tanah mempunyai peranan penting baik dari aspek religius maupun dari aspek ekonomis. Dari aspek religius, manusia diciptakan dari tanah, hidup di atas tanah, mencari nafkah dan mengembangkan keturunannya, serta melaksanakan ibadah untuk menyembah Khaliq-nya. Sedangkan dari aspek ekono-

mis, tanah adalah sumber kehidupan bagi petani. Tanah merupakan harta benda yang bersifat permanen dan merupakan tabungan yang terbaik untuk pengembangan hidup dan kehidupan manusia hingga anak cucunya. Sedangkan bagi badan-badan hukum (*investor*), tanah merupakan sarana utama dari kegiatan usahanya, tanpa tanah kegiatan usahanya tidak akan bisa berjalan sesuai

* Judul penelitian ini dikompetisikan pada penelitian Strategis Nasional yang didanai dengan dana DIPA Universitas Mataram Tahun 2009.

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram (Jalan KH. Mansyur IV/27b Dasansari-Kebunsari Ampenan).

*** Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram (Desa Prine Lombok Tengah).

**** Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram (Jalan Pantai Tanjung Ringgit 27 Griya Pagutan Indah Mataram).

dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, baik manusia maupun badan hukum sama-sama menguasai tanah. Badan-badan hukum menguasai tanah dengan seluas-luasnya baik dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha maupun Hak Pengelolaan.

Badan-badan hukum yang menguasai hak atas tanah dalam jumlah besar dilakukan dengan melalui fasilitas Penanaman Modal, baik Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA). Para investor yang menguasai tanah-tanah tersebut, sebagian melaksanakan kegiatan usaha yang diberikan kepadanya, akan tetapi sebagian besar investor-investor yang menguasai tanah dalam jumlah besar masih menelantarkan tanah haknya.

Konsep hukum tanah telantar adalah tanah dikuasai 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 perundangan yang berlaku. Kriterianya bahwa hak-hak atas tanah tersebut dikatakan telantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.

Kenyataan menunjukkan bahwa demi pembangunan, pemerintah melalui fasilitas Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing telah memberikan hak atas tanah kepada para investor untuk dikerjakan sesuai dengan sifat, tujuan, dan fungsi permohonan hak. Namun sampai saat ini banyak investor yang tidak berkomitmen

untuk memanfaatkan hak atas tanahnya, akibatnya baik pemerintah maupun masyarakat dirugikan.

Badan Pertanahan Nasional yang baru saja melakukan inventarisasi dan identifikasi mencatat ada 75 badan hukum, dengan luas tanah keseluruhannya sebanyak 11.978,9054 ha yang terdiri atas HGB seluas 20.412,366 ha; HGU seluas 90.523,448 ha besertifikat; HP seluas 3.000,000 ha; dan HPL seluas 5.853,240 ha.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pola-pola pemberdayaan hukum dan kebijakan pemerintah daerah dalam penertiban dan pendayagunaan tanah telantar di era otonomi daerah?
2. Bagaimana komitmen pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam menuntaskan permasalahan penertiban serta pendayagunaan tanah-tanah yang ditelantarkan oleh para investor?
3. Apa saja faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah yang ditelantarkan oleh para investor di wilayah Nusa Tenggara Barat?

C. Metodologi 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.¹

¹ Maria S.W. Soemardjono, 1986, Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian, Yogyakarta, hlm. 6.

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.

1. Metode Pendekatan

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya pun dapat digugurkan.² Oleh karena itu, penelitian hukum mempunyai cara pendekatan tersendiri, yaitu pendekatan normatif yang digunakan dalam penelusuran dan pengkajian bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier, dan pendekatan empirik untuk menelusuri dan mengkaji bahan-bahan atau data-data yang bersifat empirik yang memengaruhi keberlakuan suatu hukum.

Mengingat bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum empirik, dan bahan yang dibutuhkan adalah bahan hukum normatif (studi teori/konsep, dan perundang-undangan) dan data lapangan, maka pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan normatif dan empirik. Pendekatan normatif yang digunakan adalah pendekatan perundang-un-

dangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Sedangkan pendekatan empirik (*socio-legal approach*) menggunakan pendekatan sosiologis (*sociological approach*), pendekatan kultur (*cultural approach*), dan pendekatan ekonomik (*economic approach*). Pendekatan empirik digunakan untuk memperoleh data-data dan informasi yang bersifat empirik di lapangan.

2. Sumber, Jenis, Bahan Hukum dan Data

Penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mengkaji bahan-bahan hukum primer berupa undang-undang, peraturan-peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah, dan lainnya. Bahan-bahan hukum sekunder berupa konsep-konsep teori dan pendapat para ahli, dokumen-dokumen resmi, dan hasil-hasil penelitian. Bahan hukum tersier berupa kamus-kamus bahasa dan kamus hukum.³ Sedangkan data lapangan terdiri dari data primer yang bersumber dari responden dan informan, serta data sekunder bersumber dari catatan-catatan dan hasil observasi (pengamatan).

3. Instrumen Penelitian

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

² Johny Ibrahim, 2005, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, hlm. 245.

³ Soerjono Soekanto, *op. cit.* hlm. 12.

adalah daftar pertanyaan, catatan lapangan dan rekaman *tape recorder*.⁴

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Data Lapangan

Pengumpulan bahan hukum (bahan kepastakaan) dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan kepastakaan (mengkaji undang-undang dan peraturan-peraturan serta buku-buku literatur). Sedangkan pengumpulan data lapangan dilakukan dengan cara observasi intensif dan wawancara secara langsung dengan responden dan informan.

5. Teknik Pengecekan Keabsahan Data

Dalam mengecek keabsahan/validitas data, digunakan teknik triangulasi. Triangulasi menurut S. Nasution⁵ adalah data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dengan menggunakan metode yang berbeda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini untuk mencegah bahaya subyektif.

Sanafiah Faisal⁶ mengatakan bahwa 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*.

6. Teknik Analisis Data dan Bahan Hukum

Dalam mengkaji hukum dari aspek normatif (*law in book*), maka metode normatif analitislah yang dijadikan acuan dalam mengkaji dan menganalisis sesuatu permasalahan, akan tetapi jika mengkaji hukum dari aspek sosiologis (*law in action*) yaitu hukum mengatur kehidupan masyarakat, maka metode yang paling tepat adalah metode empirik/sosiologis.

Analisis bahan hukum maupun data lapangan dilakukan secara kualitatif. Analisis bahan hukum dengan cara menggunakan penafsiran-penafsiran hukum, baik penafsiran otentik, penafsiran gramatikal, penafsiran historikal, maupun penafsiran secara ekstensif. Sedangkan untuk data lapangan analisis data dilakukan melalui langkah-langkah reduksi data, *display* data, dan mengambil kesimpulan dan verifikasi.⁷ Pencarian pola, tema, hubungan, persamaan hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya kemudian disimpulkan dengan menggunakan penalaran deduktif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Umat Islam memandang tanah sebagai sumber asal manusia, sebagaimana Firman Allah SWT. dalam Al-Qur'an Surat Al Baqarah ayat 22 tentang penciptaan bumi dan langit oleh Allah SWT untuk manusia, dan manusia akan kembali ke tanah.

⁴ S. Nasution, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Transito, Bandung, hlm. 9.

⁵ *ibid.* hlm. 10.

⁶ Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya*, YA3, Malang, hlm. 31.

⁷ S. Nasution, *op. cit.* hlm. 129.

Sebagaimana firman Allah SWT dalam surat As-Sajadah ayat 7 dan 10 tentang penciptaan awal manusia dari tanah dan suatu saat akan kembali ke dalam tanah.⁸

Releigh Barlowe mengatakan⁹ “Tanah diibaratkan 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 juga 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”.

S. Budhisantoso mengatakan¹⁰ “memandang tanah dengan menekankan pada keberadaan manusia di atas tanah (lingkungan), berpendapat bahwa manusia sebagai makhluk teritorial, 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 terpisah dengan tanah, dan dapat dipastikan bahwa setiap kegiatan manusia mulai sejak lahir sampai meninggal membutuhkan tanah”.

Hal ini menggambarkan bahwa tanah dengan kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan, bahwa manusia selalu memerlukan

tanah, sehingga dengan demikian terbentuk pola hubungan manusia dengan tanah dan memberi warna tersendiri bagi kehidupan manusia dalam masyarakat, bahwa hubungan manusia dengan bangsa dan negara sangat erat. Oleh karenanya manusia selalu berusaha menguasai dan memiliki tanah baik secara perseorangan maupun secara bersama-sama atau berkelompok (dalam bentuk hak ulayat).

Akhir-akhir ini selain manusia banyak badan hukum milik pemerintah maupun swasta (asing dan nasional) yang berusaha menguasai tanah dan mengajukan permohonan hak atas tanah untuk melakukan kegiatan usaha melalui kegiatan investasi (penanaman modal), baik melalui Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun melalui Penanaman Modal Asing (PMA) dalam skala besar. Namun banyak tanah yang dikuasai oleh investor dalam jumlah besar sampai ribuan hektar hingga sekarang ini yang masih ditelantarkan. Untuk hal itulah, maka pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah-tanah Terlantar, yang dilaksanakan lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002. Aturan-aturan tersebut hingga sampai saat ini (sudah 10 tahun usianya) belum dijadikan sarana oleh pemerintah (BPN) untuk melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar.

⁸ Departemen Agama RI, 1989, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*.

⁹ Releigh Barlowe, 1987, hlm. 10 dalam Hermayulius, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatera Utara*, Disertasi pada Program Pascasarjana UI, hlm. 1.

¹⁰ S. Budhisantoso, 1994, hlm. 1 dalam Hermayulius, *ibid.* hlm. 1.

Pada masyarakat yang sedang membangun, maka peranan hukum itu bukan saja sebagai alat pengendali sosial (*social-control*) akan tetapi hukum juga berperan sebagai alat rekayasa sosial (*social-engineering*).

Mochtar Kusumaatmadja yang diilhami oleh Roscoe Pound dengan teori yang dikenal dengan "*law as a tool of social engineering*" memperkenalkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia. Beliau mengatakan,¹¹ "Di Indonesia, fungsi hukum di dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu, hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana tersebut. Sudah tentu fungsi hukum tersebut di atas seyogyanya dilakukan di samping hukum sebagai sarana sistem pengendali sosial".

Sehubungan dengan itu, Najmi mengatakan,¹² "Hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat didasarkan atas anggapan bahwa terdapat keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan. Pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan dan dipandang mutlak perlu. Selain itu kaidah-kaidah atau peraturan hukum tersebut berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana

pembangunan yang menuntun masyarakat ke arah tujuan yang dikehendaki oleh pembangunan".

Persoalan yang menyangkut mengenai berfungsinya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Sehubungan dengan itu beberapa teori hukum memaparkan 3 (tiga) hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu:¹³

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

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa berfungsinya hukum melibatkan beberapa faktor, yaitu:¹⁴

1. kaidah hukum atau peraturan itu sendiri harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 9.

¹² Najmi, dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidaharta, *op. cit.* hlm. 103.

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI. Press, Jakarta 1983. hlm. 13.

¹⁴ *ibid.*, hlm. 14-15.

horizontal, dan dalam pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan;

2. penegak hukum harus mempunyai pedoman berupa peraturan yang tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijakan. Dan yang paling penting adalah kualitas petugas yang 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; dan
4. warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.

Sehubungan dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat tentunya berkaitan dengan hukum sebagai suatu sistem. Lawrence M Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung di dalam hukum yaitu:¹⁵

1. komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri atau pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini

memungkinkan pemberian pelayanan dan pengarapan hukum secara teratur;

2. komponen substansi, yaitu berupa norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur; dan
3. komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture* yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judges* dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Berkaitan dengan bekerjanya hukum dalam masyarakat, Williams J. Chamblis dan Robert B. Seidman mencoba menganalisa di dalam dalil-dalilnya sebagai berikut:¹⁶

1. setiap peraturan hukum memberitahu bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) diharapkan bertindak;
2. bagaimana seorang pemegang peranan akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditunjukkan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peranan;

¹⁵ Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Welfare State" dalam Ganther Teubner (Ed), 1986, *Dilemas of Law in the Welfare State*, Berlin New York, Water de Gruyter, hlm. 13-27.

¹⁶ Chamblis dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, dalam Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, hlm. 26-28.

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

Menyimak beberapa pendapat tersebut di atas, maka peranan komponen personal (manusia), baik manusia sebagai penegak hukum maupun manusia sebagai anggota masyarakat sangat menentukan dalam bekerjanya hukum. Apabila penegak hukum itu amanah dan melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum dengan penuh dedikasi dan hati yang tulus sebagai pengemban amanah, sebagai wakil negara yang baik, maka hukum akan selalu bekerja dengan efektif. Demikian pula jika masyarakat memberikan dukungan dengan baik terhadap bekerja dan penegakan hukum, maka hukum akan menjadi panglima yang harus ditaati dan dihormati oleh semua orang, sehingga pelanggaran-pelanggaran hukum

dapat ditekan dan dikurangi guna terciptanya ketertiban, kepastian dan keadilan.

Di bidang penertiban dan pendayagunaan tanah telantar, pemerintah telah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 143), yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998, dan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998. Peraturan perundang-undangan ini dibentuk untuk mengatur dan sebagai dasar hukum penertiban dan pendayagunaan tanah telantar.

Tentang konsep pemberdayaan, A.M.W Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto dalam tulisannya tentang pemberdayaan (*empowerment*) mendeskripsikan beberapa pengertian pemberdayaan dengan menyitir beberapa pendapat sebagai berikut.

Pemberdayaan yang disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya.¹⁷ Kekuatan menyangkut kemampuan pelaku untuk memengaruhi pelaku kedua. Oleh karena itu pemberdayaan, *would have be having or being given power to influence or control*. Hulme dan Turner¹⁸ berpendapat “bahwa pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk mem-

¹⁷ Robert Dahl, dalam Onny S Prijono dan Pranarka (Penyunting), 1996, *Pemberdayaan, Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*, CSIS, Jakarta, hlm. 62.

¹⁸ Hulme dan Turner, 1990, dalam Onny S Prijono dan Pranarka (Penyunting) *ibid.*, hlm. 62.

berikan 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".¹⁹

Dari beberapa konsep 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.

Untuk membantu dalam mengkaji dan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, maka akan digunakan paradigma sosial sebagai alat bantu, yaitu definisi sosial. *Paradigma* adalah suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a discipline has of its subject matter*).²⁰

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 aturan-aturan hukum produk kolonial yang tersusun berdasarkan sendi-sendi dari pemerintah jajahan yang tidak sesuai dengan jiwa dan kepribadian rakyat dan bangsa Indonesia. UUPA 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.

UUPA ini dibentuk dengan tujuan untuk:²¹

1. 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;
2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan
3. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

1. Gambaran Umum Tanah yang Diduga Telantar di Wilayah Nusa Tenggara Barat

Hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah para investor yang telah mendapatkan izin lokasi dan hak atas tanah berupa HGU, HGB, Hak Pakai dan HPL di seluruh wilayah NTB yang diduga menelantarkan tanahnya sampai saat ini berdasarkan data yang ada pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi NTB Tahun 2009 adalah sebanyak 75 badan hukum, dengan luas tanah keseluruhannya sebanyak 11.978,9054 ha, yang terdiri dari HGB seluas 2.041,2366,

¹⁹ Sharagge, 1993, dalam *ibid.* hlm. 62.

²⁰ George Ritzer, disadur oleh Alimandan, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 7.

²¹ Penjelasan Umum UUPA angka 1 (UU 5/1960).

ha, HGU seluas 9.052,3448 ha besertifikat; 585,3240 ha; dengan rincian sebagai HP seluas 3.00,0000 ha, dan HPL seluas berikut:

Tabel 1. Rincian Luas Tanah Hak yang Diduga Ditelantarkan per Kabupaten/ Kota di Seluruh Wilayah NTB.

No.	Kabupaten	Jumlah BH	Jenis Hak	Luas (m ²)	Peruntukan tanah	Tindakan Pemerintah
1.	Lombok Barat	18	HGB	4833,895	HGB pembangunan hotel, lapangan golf, dan usaha pariwisata lainnya	-Peringatan I 7 BH -Peringatan II 8 BH -Belum diperingati 3 BH
2.	Lombok Tengah	12	-HGB -HGU -HPL	9211,072 736,800 5388,290	- HGB pembangunan hotel dan usaha pariwisata - HGU untuk perkebunan kapas - HPL untuk bandara internasional	-Peringatan I 4 BH -Belum diberi peringatan 8 BH
3.	Lombok Timur	11	-HGB -HGU	787,327 6405,200	- HGU untuk perkebunan kelapa dan kosambi penularan kudu lac - HGB pembangunan hotel dan usaha pariwisata	-Belum diberi peringatan sama sekali
4.	Sumbawa	7	-HGB -HPL	1094,200 464,950	- HGB pembangunan hotel dan usaha wisata - HPL Pelabuhan Badas	-Belum diberi peringatan sama sekali
5.	Dompu	16	-HGB -HGU -HP	4537,430 71875,940 3000,000	- HGU untuk perkebunan mete dan peternakan sapi - HGB untuk pembangunan hotel, lapangan golf, dan pembangunan perumahan	-Peringatan I 4 BH -12 BH lanilla Belum diberi peringatan
6.	Bima	11	-HGB -HGU	56,330 11397,620	- HGU untuk peternakan sapi dan perkebunan - HGB untuk pembangunan perumahan, dll.	-Belum ada yang diberi peringatan
	Jumlah	75	-HGB -HGU -HP -HPL	2.041,2366 9.052,3448 300,0000 585,3240	-	-
	Jumlah total			11.978,9054		

Sumber Data: Kanwil BPN NTB, 2009.

2. Pola Kebijakan Pemerintah Daerah sebagai Upaya Pemberdayaan Hukum dalam Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar

Maksud “*pola*” dalam tulisan ini berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah adalah “*sistem kerja*” atau “*cara kerja*”.²² Dengan demikian, yang dimaksud dengan “*pola kebijakan*” dalam hal ini adalah sistem kerja atau cara kerja yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka melakukan pemberdayaan hukum dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar yang dikuasai oleh para investor.

Pola-pola kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama BPN dalam rangka melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar adalah sebagai berikut:

- a. pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota bersama BPN kabupaten/kota dan BPN Provinsi melakukan rapat-rapat koordinasi untuk menentukan langkah-langkah hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undang tersebut;
- b. masing-masing pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah Provinsi menentukan alokasi dana untuk membiayai pelaksanaan ketentuan aturan hukum tersebut;
- c. masing pemerintah kabupaten/kota bersama BPN melakukan inventarisasi

- d. tanah-tanah yang dikuasai oleh para investor yang diduga ditelantarkan; hasil inventarisasi tersebut selanjutnya diserahkan ke BPN Provinsi sebagai instansi yang berwenang untuk melakukan identifikasi dan verifikasi, dan selanjutnya memberikan peringatan-peringatan;
- e. selama dalam proses hukumnya berlangsung, maka pemerintah Kabupaten Bima mengambil langkah kebijakan khusus untuk melakukan pemanfaatan lahan kosong tersebut dengan penanaman tanaman musiman, baik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten kerjasama dengan pihak ketiga maupun oleh rakyat atas izin pemerintah kabupaten; dan
- f. pemerintah Kabupaten Lombok Timur berusaha melakukan penekanan kepada Pemerintah Pusat yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku pemegang kewenangan dengan bersurat melalui Menteri Dalam Negeri untuk segera melakukan pembatalan hak-hak investor yang sudah lama menelantarkan tanah haknya;

3. Langkah-Langkah Hukum Pemerintah Daerah dan BPN se-NTB dalam Memberdayakan Hukum terhadap Penelantaran Tanah oleh Investor

Pemerintah telah membentuk aturan hukum yang mengatur persoalan pertanahan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya.

²² *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2003, Balai Pustaka.

Khusus di bidang pengaturan tanah telantar telah diatur di dalam UUPA, dan atas dasar ketentuan tersebutlah, maka pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar, yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002.

Atas dasar peraturan tersebut di atas, maka ada beberapa langkah hukum yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai wujud komitmennya dalam upaya penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar, yakni:

1. Pembentukan Panitia Inventarisasi dan Identifikasi Tanah-tanah Telantar, baik tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat Provinsi;
2. Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar;
3. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi tanah-tanah yang diduga ditelantarkan oleh badan-badan hukum/investor (Anggaran APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota. 2003, 2004, & 2005);
4. Memberikan peringatan kepada badan-badan hukum pemegang hak yang diduga mentelantarkan tanah haknya (peringatan I dan II);

Langkah-langkah hukum tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan dan fungsi hukum, yaitu mencapai ketertiban, kepastian, keadilan dan kemanfaatan di bidang pertanahan, lebih khusus di bidang

penertiban dan pendayagunaan tanah telantar. Langkah hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota dan Provinsi dalam rangka mewujudkan komitmennya dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang penelantaran tanah dalam skala besar oleh para investor. Hal ini mengingat diberbagai Kabupaten dan Kota di wilayah Nusa Tenggara Barat cukup luas tanah-tanah produksi yang ditelantarkan oleh para investor dalam jangka waktu yang cukup lama.

4. Faktor-faktor yang Memengaruhi Pemberdayaan Hukum dalam Pelaksanaan Penertiban dan Pendayagunaan Tanah-tanah Telantar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang memengaruhi pemberdayaan hukum dalam penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar di wilayah NTB adalah faktor yuridis dan faktor non yuridis. Faktor-faktor tersebut dipilah lagi sebagai berikut:

1. Faktor Yuridis yang terdiri dari :
 - a. Faktor aturan hukum
 - b. Faktor penegakkan hukum
 - c. Faktor budaya hukum masyarakat
2. Faktor non Yuridis yang terdiri dari:
 - a. Faktor dana (keuangan)
 - b. Faktor sosial ekonomi
 - c. Faktor politik.

Faktor komponen aturan hukum; Persoalan hukum dalam hal penertiban dan pendayagunaan tanah telantar adalah salah satu persoalan yang sangat menentukan dan berpengaruh terhadap keberlakuan hukum itu sendiri. Hukum yang dimaksud

dalam penertiban dan pendayagunaan tanah telantar adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, & Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002;

Adapun kelemahan-kelemahan dari berbagai peraturan perundangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. kelemahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) berkaitan dengan upaya penertiban dan pendayagunaan tanah telantar adalah sebagai berikut:
 - a. tidak mengatur dengan jelas dan tidak memberikan penjelasan yang detail tentang kriteria tanah telantar;
 - b. tidak menentukan dengan jelas jangka waktu hak-hak atas tanah yang ditelantarkan dinyatakan sebagai tanah telantar;
 - c. tidak memerintahkan untuk dibentuk undang-undang yang khusus mengatur tanah telantar atau tanah hak yang ditelantarkan oleh pemegang hak.
2. kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, & Hak Pakai Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 serta Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 24 Tahun 2002 dalam rangka penertiban dan pendayagunaan tanah telantar adalah sebagai berikut:
 - a. Peraturan tersebut tidak mengatur dengan tegas mengenai ancaman hukuman/sanksi kepada pelaku penelantaran tanah; Akibatnya, para investor jarang yang mau mengindahkan sanksi hukum tersebut.
 - b. Jangka waktu memberikan peringatan kepada pemegang hak yang menelantarkan tanah terlalu lama, yaitu 3×12 bulan (3 tahun). Hal ini akan menambah lamanya masa penelantaran tanah oleh investor. Seyogyanya peringatan itu bukan 3×12 bulan akan tetapi cukup 3×3 bulan (9 bulan) atau 3×6 bulan (1 tahun 6 bulan).
 - c. Proses hukum penertiban dan pendayagunaan tanah telantar memerlukan waktu yang cukup panjang, karena prosesnya mulai dari inventarisasi oleh BPN Kabupaten/Kota, selanjutnya diajukan ke BPN Provinsi untuk dilakukan identifikasi dan penilaian, diberi peringatan selama 3×12 bulan (3 tahun), dan akhirnya pengajuan permohonan pembatalan hak oleh Badan Pertanahan Pusat.
 - d. Kepada bekas pemegang hak yang dinyatakan menelantarkan tanah dan dibatalkan haknya akan diberikan ganti rugi. Kepada bekas pemegang hak itu harus diberikan ganti rugi terhadap segala biaya yang pernah dikeluarkannya pada saat mengajukan dan memperoleh hak atas tanah tersebut dengan dibuktikan dengan kuitansi. Ke-

tentuan yang demikian ini terlalu menempatkan pemegang hak pada posisi yang menguntungkan, pada hal mereka sudah merugikan pemerintah dan rakyat banyak.

- e. Aturan hukum lebih melindungi kepentingan pemegang hak dari pada kepentingan pemerintah dan rakyat banyak; ketentuan-ketentuan di dalam peraturan tersebut lebih banyak memberikan perlindungan hak dan keuntungan bagi pihak pemegang hak dari pada menghukum mereka karena bersalah menelantarkan tanah haknya.

Komponen pelaksanaan/penegakkan hukum; Persoalan penegakan hukum merupakan salah satu faktor penyebab ketidakberdayaan hukum. Suatu aturan hukum itu dapat ditegakkan atau dilaksanakan dengan baik apabila ketentuan-ketentuan dalam aturan hukum itu sendiri jelas dan tegas. Jelas dan tegas pengaturannya, jelas dan tegas tentang tatacara dan prosedurnya, jelas dan tegas aparat yang berwenang melaksanakannya, dan jelas dan tegas sanksi yang diancamkan kepada pelaku yang melanggar ketentuan tersebut.

Aturan-aturan hukum yang mengatur tentang penertiban dan pendayagunaan tanah telantar jelas-jelas terdapat beberapa kelemahan, sehingga sulit untuk dilaksanakan atau diterapkan, akibatnya ketentuan-ketentuan itupun tidak bisa diberdayakan sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena itu maka seyogyanya aturan-aturan hukum yang mengatur mengenai tanah telantar harus segera dirubah dan disempurnakan, termasuk persoalan sanksi harus diatur

dengan tegas.

Selain itu persoalan tarik ulur kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di era otonomi daerah ini juga merupakan salah satu kendala yang menyebabkan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar terhambat. Ketika pada tahun 2001 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2001 pemerintah daerah diberikan kewenangan penuh untuk mengurus pertanahan. Berdasarkan kewenangan tersebut, maka mulai sejak tahun 2002-2006 pemerintah daerah mengalokasikan anggaran untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah-tanah terlantar, akan tetapi setelah keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka urusan pertanahan merupakan urusan yang dibagi bersama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 2). Selanjutnya membuat rancu lagi adalah ketentuan Pasal 7 ayat (2) yang menentukan bahwa salah satu urusan wajib bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah urusan pertanahan. Dipertegas lagi dengan ketentuan Pasal 9 tentang kewenangan Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen untuk menetapkan norma, stándar, prosedur, kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. Ketentuan yang demikian ini membuat Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota merasa kewenangan wajib di bidang pertanahan itu bergantung pada Badan Pertanahan Nasional, sehingga masih menjadi persoalan tarik ulur kewenangan dan membuat tidak jelas kewenangan itu.

Komponen budaya hukum masyarakat; Budaya hukum masyarakat yang berkaitan dengan persoalan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar ini adalah berkaitan dengan sikap kepedulian sebagian anggota masyarakat terhadap adanya perilaku investor yang menelantarkan tanahnya. Pada umumnya kebanyakan anggota masyarakat yang berada dan tinggal di sekitar lokasi tanah telantar cenderung tidak mau melaporkan kepada aparat pemerintah jika di lokasi tempat tinggalnya atau sekitarnya terdapat tanah-tanah yang ditelantarkan oleh para investor nakal. Bahkan mereka justru dimanfaatkan oleh para investor nakal untuk menjaga dan memanfaatkan lahan itu untuk menanam tanaman-tanaman tertentu berupa tanaman musiman, seperti: ditanami singkong, ditanami pisang, ditanami kedelai, dan sebagainya. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesadaran hukum pada masyarakat untuk membantu aparat guna menegakkan hukum masih sangat rendah.

Faktor non yuridis juga sangat memengaruhi pemberlakuan hukum di bidang penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar yang dikuasai oleh para investor, yaitu faktor dana (keuangan), faktor sosial ekonomis, dan faktor politik.

Faktor dana (keuangan); dalam hal pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar oleh para investor sangat menentukan, tanpa adanya dana (uang) maka segala aktivitas yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar tidak bisa berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Faktor sosial ekonomi; Kondisi sosial ekonomi yang dihadapi oleh negara saat

ini yang belum mantap sehingga sangat memengaruhi upaya pemerintah untuk melakukan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar. Dalam hal ini ada kekhawatiran dari negara/pemerintah jika tanah-tanah yang dikuasai dan ditelantarkan oleh investor tersebut dibatalkan semua haknya, maka dikhawatirkan akan dapat memengaruhi sikap para investor lain untuk mengundurkan niatnya untuk menanam modalnya di bidang pemanfaatan sumber daya tanah, air dan kekayaan alam di wilayah Indonesia.

Faktor politik; persoalan politik juga merupakan salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap keberlakuan suatu aturan hukum. Persoalan politik yang dimaksud berkaitan dengan persoalan tanah telantar adalah *politik ekonomi dan politik hukum pertanahan*. Dari aspek *politik ekonomi* bahwa jika persoalan tanah-tanah telantar yang dikuasai oleh para investor dalam jumlah besar tersebut dibatalkan haknya berdasarkan ketentuan PP 36/1998, maka:

1. negara akan terbebani dengan sejumlah biaya yang cukup besar untuk memberikan ganti rugi kepada investor bekas pemegang hak;
2. ada kekhawatiran pemerintah bahwa jika hak-hak para investor atas tanah itu dibatalkan, maka pinjaman-pinjaman para investor di Bank-bank dengan jaminan hak atas tanah tersebut akan terabaikan;
3. pemerintah khawatir ditinggal oleh investor.

Dari aspek politik pertanahan; bahwa pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat belum bersungguh-sungguh untuk mengatasi

persoalan tanah-tanah yang ditelantarkan oleh investor di daerah-daerah. Hal terlihat dari produk-produk hukum pertanahan yang dihasilkan oleh pemerintah pusat yang lebih cenderung melindungi dan menguntungkan pihak investor dari pada pihak pemerintah daerah dan masyarakat yang memiliki wilayah yang selama ini sudah dirugikan oleh investor-investor tersebut.

E. Kesimpulan

Berdasarkan paparan di muka, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pola-pola penertiban dan pendayagunaan tanah telantar oleh pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota bersama BPN Kabupaten/Kota dan BPN Provinsi adalah *pola progresif* sebagai berikut:
 - a. melakukan rapat-rapat koordinasi untuk menentukan langkah-langkah hukum dalam pelaksanaan peraturan perundang-undang tersebut;
 - b. masing-masing pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah provinsi (tahun 2003-2005) mengalokasikan dana untuk membiayai pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan tanah telantar;
 - c. melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang penelantaran tanah dengan baik dan konsekuen;
 - d. khusus pemerintah kabupaten Bima mengambil langkah kebijakan khusus untuk melakukan pemanfaatan lahan kosong tersebut dengan penanaman tanaman musiman, baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah kerjasama dengan pihak ketiga maupun oleh rakyat atas izin pemerintah daerah.
 - e. pemerintah kabupaten Lombok Timur melakukan penekanan kepada pemerintah pusat yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan bersurat melalui Menteri Dalam Negeri untuk segera melakukan pembatalan hak-hak investor yang sudah lama menelantarkan tanah haknya;
 - f. BPN Provinsi dan Kabupaten/Kota berusaha mendesak pemerintah pusat untuk segera melakukan revisi PP Nomor 36 Tahun 1998 karena banyak mengandung kelemahan-kelemahan, serta lebih melindungi kepentingan investor.
2. Langkah-langkah hukum sebagai wujud komitmen dari pemerintah Provinsi maupun pemerintah Kabupaten/Kota dan BPN dibidang penertiban dan pendayagunaan tanah telantar di era otonomi daerah sebagai berikut:
 - a. pembentukan Panitia Inventarisasi dan Identifikasi tanah-tanah terlantar, baik tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat Provinsi;
 - b. sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 jo. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar;
 - c. pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi tanah-tanah yang di-

- duga ditelantarkan oleh badan-badan hukum/investor (dengan Anggaran APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota. 2003, 2004, & 2005);
- d. BPN Provinsi memberikan peringatan kepada badan-badan hukum pemegang hak (investor-investor) yang diduga mentelantarkan tanah haknya (peringatan I dan II);
3. Faktor-faktor yang memengaruhi pemberdayaan hukum dalam penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah telantar adalah faktor yuridis dan faktor non yuridis. Faktor yuridis terdiri dari: a. faktor aturan hukum, b. faktor penegakan hukum, dan c. faktor budaya hukum masyarakat; Sedangkan faktor non yuridis terdiri dari: a. faktor dana (keuangan), b. faktor sosial ekonomi; c. faktor politik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asikin, Zainal, dan Amiruddin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Departemen Agama RI, 1989, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*.
- Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, Y A3, Malang.
- Harsono, Boedi, 2002, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I 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 RIX/MPR/2001)*, Universitas Trisakti Jakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2005, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung.
- Komar, Yamani & Israfil H. Husain, *Tanah Telantar Perspektif Hukum Islam Perbandingan dengan Hukum Agraria Nasional*, Lemlit UNIB Pres.
- Moleong, Lexy J., 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Cet. Ke-11, Remaja, Rosdakarya, Bandung.
- Nasution, S., 1992, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum*, UI Pres, Jakarta.
- _____, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 2001, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Teubner, Gunther (ED), 1986, *Dilemmas*

of Law in the Welfare State, Walter de Gruyter, Berlin, New York.

Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Penerbit ELSAM & HUMA, Jakarta.

B. Laporan Penelitian, Majalah dan Jurnal

Arba, *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, Program Pascasarjana Undip 2002.

Prijono, Onny S dan A.M.W. Pranarka (Penyunting), 1996, *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*, CSIS, Jakarta.

Hermayulius, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Kekerabatan pada Sistem Kekerabatan Minangkabau di Sumatera Utara*, Desertasi pada Program Pascasarjana UI.

Soemardjono, Maria S.W., "Lima Kriteria Menjadi Penentu Tanah Telantar", *Bhumi Bhakti*, No. 04 Tahun II-1992.

C. Kamus-Kamus

Brian A. Gardner (Ed), 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, ST. Paul, Minn.

Poerwardarminta, W.J.S., 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen

Pendidikan dan Kebudayaan RI, Balai Pustaka, Jakarta,.

Yan Pramudya Pulpa, *Kamus Hukum*, Penerbit Aneka Ilmu Indonesia.

D. Peraturan Perundangan

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 7 Tahun 1990 tentang Usaha Kawasan Pariwisata di Daerah NTB.

Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 9 Tahun 1989 tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata di Daerah NTB.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang penanaman Modal Asing, jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang penanaman Modal Dalam Negeri, jo. Undang-Undang Nomor

12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.