

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah obyek yang sangat berharga di kehidupan manusia, oleh karena itu sudah seharusnya tanah dimanfaatkan sesuai dengan sifat tanah sebagaimana mestinya oleh Subjek hukum pemilik obyek tanah dan dikelola dengan baik. Karena itulah cara setiap warga negara Indonesia untuk menghargai pemberian negara kepada masyarakat berupa hak atas tanah. Tanah atau biasa disebut juga dengan agraria, agraria berasal dari bahasa latin “ager” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut kamus besar bahasa indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, termasuk urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan *Agrarian Laws* dalam *Black Law dictionary* seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.¹

Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok agraria atau biasa disingkat dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah aturan dasar tentang tanah di Indonesia. Pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), dan Pasal 4 ayat (1) UUPA dapat disimpulkan tanah merupakan kekayaan nasional yang dikuasai negara lalu diberikan kepada masyarakat untuk pengelolaannya. Menurut Boedi Harsono, Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa tanah negara adalah tanah yang masih langsung dikuasai oleh negara yang di atasnya belum dihaki dengan hak-hak perseorangan yang diberikan kepada badan hukum, perseorangan, termasuk instansi pemerintah.² Secara

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya Jilid I*, cetakan ke -11 (edisi revisi), Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 5.

² Urip Santoso, *Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm 73

ekplisit disebutkan tentang pentingnya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah ini, antara lain sebagai berikut³:

“ penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan yang merugikan kepentingan rakyat”

Bahwa yang dibatasi itu tidak terbatas pada pemilikan tanah dan bangunan saja, melainkan juga penguasaannya, karena penguasaan tanah mempunyai jangkauan pengertian yang lebih luas, yakni meliputi penguasaan yang didasarkan pada suatu hak maupun penguasaan yang didasarkan pada suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya seseorang yang mempunyai hak. Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yang dimaksud dengan tanah negara atau tanah yang dikuasai negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Secara tersirat sistem pendaftaran tanah yang akan diwujudkan menurut UUPA adalah sistem pendaftaran tanah positif karena untuk kepentingan kepastian hukum atas tanah-tanah yang terdaftar.⁴ Dengan kata lain, agar setiap pemilik obyek Hak Atas Tanah mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang dimiliki. Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menjelaskan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, kepala kantor pertanahan dibantu oleh PPAT (Penjabat Pembuat Akta Tanah) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. PPAT diberikan wewenang dalam setiap pembuatan akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan

³ Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 13.

⁴ Waskito & Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 1.

perbuatan hukum itu, diatur pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Selain itu, PPAT pada prakteknya sering diikutsertakan dalam pengurusan pendaftaran Hak Guna Usaha untuk pertama kali dan perpanjangan Hak Guna Usaha melalui surat kuasa dari pemohon.

Hak Guna Usaha adalah salah satu hak atas tanah di Indonesia yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan milik sendiri guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan. Pengertian pertanian termasuk juga perkebunan dan perikanan. Oleh karena itu makna Hak Guna Usaha dapat dibebankan pada tanah hak milik. HGU termasuk hak atas tanah yang bukan bersumber pada hukum adat, melainkan atas tanah baru yang diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat *modern*. Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu yang lama.⁵ Hak Guna Usaha mempunyai ciri-ciri hanya dapat diberikan atas tanah negara, dapat beralih karena pewarisan, mempunyai jangka waktu terbatas, dapat dijadikan jaminan hutang dengan hak tanggungan, dapat dialihkan kepada pihak lain dan dapat dilepaskan menjadi tanah negara.⁶ Undang-Undang Pokok Agraria menyebut dengan tegas bahwa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, termasuk Hak Guna Usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.⁷ Hak Tanggungan menjadi wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pembuatan akta yang dinamakan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) diatur Pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 2 ayat (2) huruf f tentang tugas Pokok dan kewenangan PPAT.

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Pasal 27 menjelaskan sebab hapusnya hak atas tanah diantaranya karna diterlantarkan. Negara akan bertindak tegas untuk menghapus hak pengelolaan yang telah diberikan apabila diterlantarkan. Pada pasal 29 ayat (1) ,(2) dan (3) Hak Guna Usaha diberikan Jangka waktu paling lama 25 tahun dan untuk

⁵ . Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 103.

⁶ *Ibid.*

⁷ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 5.

perusahaan paling lama 35 tahun serta dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Pada Pasal 34 huruf e UUPA menegaskan Hak Guna Usaha termasuk hak atas tanah yang akan hapus apabila diterlantarkan. Menyimak perkembangan hak-hak atas tanah, maka dalam perkembangannya terjadi tanah-tanah yang dikuasai dalam bentuk Hak milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan serta Hak pakai tidak dimanfaatkan dengan maksimal. Dalam artian bahwa terjadi penumpukan tanah pada sekelompok kecil masyarakat, karena mereka memiliki modal untuk membeli tanah seluas-luasnya. Namun demikian, tanah tersebut tidak dimanfaatkan, akibatnya terjadi tanah yang diterlantarkan.⁸ Secara etimologis, tanah terlantar terdiri dari 2 (dua) kata yaitu tanah dan terlantar. Yang dimaksud dengan tanah disini adalah tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak penguasaan atas tanah. Kata terlantar dalam kamus besar bahasa Indonesia tidak terpelihara, tidak terawat, terbengkalai dan tidak ada yang mengurus.⁹ Pada saat ini, tanah diterlantarkan atau tanah terlantar diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Penertiban tanah terlantar menjadi wewenang Kepala kantor Wilayah Badan Pertanahan provinsi (Kanwil BPN) Pada Pasal 4 ayat (1). Peraturan Pemerintah nomor 11 tahun 2010 tidak memberikan pengertian tanah terlantar, melainkan mengatur objek penertiban tanah terlantar yang disebutkan dalam pasal 2 yaitu objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak atas tanah negara berupa Hak Milik, Hak guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak digunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 menetapkan tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar yaitu:

⁸ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 124.

⁹ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 129.

1. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.
2. Tanah yang dikuasai oleh pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus barang milik negara atau daerah yang tidak sengaja digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Selain disebutkan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, hak atas tanah tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar yaitu, Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan, Hak Guna bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak pengelolaan, dan Hak pakai atas tanah Hak Milik.¹⁰ Pasal 8 menjelaskan sebelum tanah ditetapkan sebagai obyek tanah terlantar akan dilakukan:

- 1 Apabila berdasarkan hasil identifikasi dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) disimpulkan terdapat tanah terlantar, maka kepala Kanwil BPN memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada pemegang hak, agar dalam jangka waktu 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkannya surat peringatan, menggunakan tanahnya sesuai keadaannya atau menurut sifat dan tujuan pemberian haknya atau sesuai izin/keputusan/surat sebagai dasar penguasaanya,
- 2 Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kanwil BPN memberikan peringatan tertulis kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama.

¹⁰ *Ibid.*

- 3 Apabila pemegang hak tidak melaksanakan peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Kanwil BPN memberikan peringatan tertulis ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua.
- 4 Apabila Tanah yang diberikan peringatan terikat hak tanggungan, maka akan diberitahu juga kepada pemegang hak tanggungannya.

Tanah terlantar dan tanah terindifikasi terlantar tentu mempunyai makna yang berbeda, tanah terindifikasi terlantar adalah tanah yang diduga tidak usahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian, di atur pada Pasal 1 angka 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar. Terhadap tanah yang terindifikasi terlantar akan dilakukan penelitian termasuk verifikasi data fisik dan data yuridis meliputi jenis hak dan letak tanah, di atur pada pasal 8 ayat (1) dan (2). Pasal 3 huruf a,b,c,dan d menjelaskan tahapan Penertiban tanah terlantar yaitu, inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindifikasi terlantar, identifikasi dan penelitian tanah terindifikasi terlantar, peringatan terhadap pemegang hak dan penetapan tanah terlantar. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (PERKABAN) Nomor 4 Tahun 2010 pada Pasal 20 ayat (1) huruf a,b,dan c mengatur luas tanah terlantar dibagi menjadi tiga kategori yaitu, 100 persen tanah terlantar, lebih dari 25 persen sampai dengan kurang dari 100 persen terlantar yang dijelaskan pada ayat (3) apabila sebagian hamparan yang diterlantarkan, maka keputusan penetapan tanah terlantar diberlakukan terhadap seluruh hak tanah tersebut, dan selanjutnya kepada bekas pemegang hak diberikan kembali sebagian tanah yang benar-benar diusahakan, dipergunakan, dan di manfaatkan sesuai dengan keputusan pemberian haknya, dengan melalui prosedur pengajuan permohonan hak atas tanah atas biaya pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan kurang dari atau sama dengan 25 persen

terlantar. Sudah menjadi kewajiban untuk seluruh warga negara Indonesia yang telah mempunyai hak atas tanah agar tidak menelantarkan objek tanah yang telah diberikan oleh negara kepada setiap subjek hukum. Menjadi lebih efektif apabila subjek hukum yang tidak bisa mengelola hak atas tanah dengan berbagai sebab, lebih baik mengalihkan pengelolaan kepada subjek hukum lain dari pada tanah tersebut di terlantarkan.

Namun pada prakteknya masih ada subjek hukum yang sengaja menelantarkan objek hak atas tanah seperti yang terjadi di Kabupaten Solok provinsi Sumatera Barat terhadap Hak Guna Usaha yang dikelola PT. Karatau Limo Sajati yang tidak mengelola objek tanah dan menelantarkan objek tanah. Selain itu, Tanah Hak Guna Usaha yang di kelola PT. Karatau Limo Sajati tersebut telah dibebankan hak tanggungan atas nama PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk. Tentu sudah seharusnya Kanwil BPN provinsi Sumatera Barat menggunakan wewenang yang telah diberikan oleh negara untuk melakukan penertiban tanah Hak Guna Usaha yang terindifikasi terlantar di Kabupaten Solok demi menjaga kekayaan nasional yang dikuasai negara.

Menjadi hal menarik jika kita kaji secara mendalam tentang HGU yang di atasnya dibebani Hak Tanggungan di Kabupaten Solok yang terindifikasi terlantar dan telah ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh BPN RI. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penulisan dengan judul **"Kedudukan Hak Tanggungan di Atas Hak Guna Usaha yang telah ditetapkan sebagai Tanah Terlantar di Kabupaten Solok"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

- 1 Bagaimana proses penertiban HGU sebagai obyek tanah terlantar di Kabupaten Solok ?
- 2 Bagaimana kedudukan Hak Tanggungan di atas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar di Kabupaten Solok ?
- 3 Bagaimana proses pemanfaatan tanah bekas HGU yang di atasnya dibebani Hak Tanggungan setelah ditetapkan sebagai tanah terlantar di Kabupaten Solok ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1 Untuk dapat mengetahui bagaimana pelaksanaan penertiban tanah terlantar terhadap HGU yang di atasnya dibebani hak tanggungan.
- 2 Untuk dapat mengetahui dan mengkaji lebih dalam kedudukan hak tanggungan di atas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dan bagaimana cara pelunasan hutang debitur jika obyek HGU pada hak tanggungan hapus karena keputusan penetapan tanah terlantar.
- 3 Untuk dapat mengetahui bagaimana pemanfaatan bekas obyek HGU yang di atasnya dibebani Hak Tanggungan setelah ditetapkan sebagai tanah terlantar.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian harus dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat penelitian secara teoritis diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pihak terutama BPN RI, Kanwil BPN, Kantor Pertanahan, pihak debitur dan pihak kreditor sebagai upaya dalam menyempurnakan kebijakan peraturan perundang-undangan. Melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat juga bagi dunia akademisi terutama sumbangan pemikiran

bagi mahasiswa hukum program pasca sarjana mengenai kedudukan hak tanggungan diatas hak atas tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar.

Sementara itu, manfaat secara praktis bahwa melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan hukum serta kejelasan mengenai penyelesaian masalah kedudukan hak tanggungan yang hak atas tanah pada hak tanggungan tersebut hapus karena ditetapkan sebagai tanah terlantar dan dapat bermanfaat bagi pengembangan penelitian di masa mendatang.

E. Keaslian Penelitian

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana kedudukan hak tanggungan diatas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar di Kabupaten Solok sehingga penelitian ini merupakan satu-satunya karya asli dan pemikiran yang objektif dan jujur, keseluruhan proses penulisan sampai pada hasilnya merupakan upaya mengkaji kebenaran ilmiah yang dapat di pertanggung jawabkan.

Adapun penelitian yang hampir berkaitan dengan kedudukan hak tanggungan di atas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar yang pernah dilakukan peneliti terdahulu yaitu:

1. Tesis dari Zarfitson¹¹

Judul penelitian dari Zarfitson adalah “Eksekusi objek jaminan hak tanggungan sebagai jaminan kredit di BPR Kabupaten Sinjunjung”, dengan rumusan masalah:

- a) Bagaimana pelaksanaan eksekusi objek jaminan Hak Tanggungan sebagai jaminan kredit di BPR Kabupaten Sijunjung ?
- b) Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan eksekusi objek jaminan hak tanggungan sebagai jaminan kredit di BPR Kabupaten Sijunjung ?

¹¹ Zarfitson, *Eksekusi objek jaminan hak tanggungan sebagai jaminan kredit di BPR Kabupaten Sinjunjung*, Tesis Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2017.

Kesamaan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada eksekusi obyek hak tanggungan yang dilakukan oleh kreditor untuk penyelesaian pembiayaan yang bermasalah. Sedangkan perbedaan penelitian yang akan dibahas terdapat pada kedudukan hak tanggungan di atas HGU yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dan tidak dapat dilakukan eksekusi oleh pihak kreditor.

2. Tesis dari Sulasningsih¹²

Judul penelitian dari Sulasningsih adalah “Pencoretan Hak Tanggungan Pada Sertifikat Hak Milik Dalam Hal Sertifikat Hak Tanggungan Hilang di Kabupaten Kampar”, dengan rumusan masalah:

- a) Bagaimanakah akibat hukum hilangnya sertifikat hilangnya sertifikat hak tanggungan terhadap hapusnya hak tanggungan di kabupaten kampar ?
- b) Bagaimana pembuatan akta konsen roya sebagai pengganti sertifikat hak tanggungan yang hilang di kabupaten kampar ?
- c) Bagaimanakah pencoretan hak tanggungan berdasarkan akta konsen roya pada kantor pertanahan kabupaten kampar ?

Kesamaan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada hapusnya hak tanggungan. Sedangkan perbedaan penelitian yang akan dibahas terdapat pada hapusnya hak tanggungan karena hapusnya hak atas tanah yang menjadi jaminan pada hak tanggungan.

3. Tesis dari Ikhwan Ihsan¹³

¹² Sulasningsih, *Pencoretan Hak Tanggungan Pada Sertifikat Hak Milik Dalam Hal Sertifikat Hak Tanggungan Hilang di Kabupaten Kampar*, Tesis Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2019.

¹³ Ikhwan Ihsan, *Penerapan Prinsip Keadilan Terhadap Pelaksanaan Parate Eksekusi Hak Tanggungan di Bawah Harga Wajar Dalam Upaya Penyelesaian Kredit Macet (analisa terhadap Keputusan Mahkamah Agung Nomor: 471K/PDT 2015)*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, 2019.

Judul penelitian dari ikhwan ihsan adalah “Penerapan Prinsip Keadilan Terhadap Pelaksanaan Parate Eksekusi Hak Tanggungan di Bawah Harga Wajar Dalam Upaya Penyelesaian Kredit Macet (analisis terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor 471K/PDT2015)”, dengan rumusan masalah:

- a) Bagaimanakah pertimbangan hakim mengenai pelaksanaan parate eksekusi hak tanggungan dibawah harga wajar dalam upaya penyelesaian kredit macet berdasarkan Mahkamah Agung Nomor 471K/PDT 2015 ?
- b) Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaan Parate Eksekusi Hak Tanggungan demi mewujudkan keadilan hukum dalam masyarakat ?

Kesamaan penelitian yang akan dilakukan terdapat pada eksekusi obyek hak tanggungan yang dilakukan oleh kreditor. Sedangkan perbedaan penelitian yang akan dibahas terdapat pada kreditor tidak bisa melakukan eksekusi obyek hak tanggungan karena hapusnya hak atas tanah.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Istilah teori berasal dari bahasa Inggris, yaitu *theory*. Dalam bahasa Belanda disebut dengan *thorie*. Para ahli tidak mempunyai pandangan yang sama dalam memberikan pengertian atau hakikat teori. Ada ahli yang menjelaskan bahwa teori sama dengan fenomena dan ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan proses atau produk atau aktivitas, serta ada juga yang menjelaskan bahwa teori merupakan suatu sistem.¹⁴

Pandangan tentang pengertian teori oleh Fred N. Kerlinger, menjelaskan pengertian teori sebagai “seperangkat konsep, batasan, dan proposisi yang menyajikan

¹⁴ Salim HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 7.

pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan untuk menjelaskan dan memprediksikan gejala itu.”¹⁵Teori yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah teori hukum yang terbagi atas teori kepastian hukum dan teori kewenangan. Penggunaan kedua teori tersebut adalah sebagai pisau analisis oleh penulis di dalam penulisan karya ilmiah ini.

1) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti. Hukum harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti dan logis.¹⁶

Menurut Jan Michael Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang berdimensi yuridis. Namun Jan Michael Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu yaitu:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*)
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.

¹⁵ Fred N. Kerlinger, *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hlm. 14-15.

¹⁶ Amiruddin & Zainuddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 24.

4. Hakim -hakim (peradilan) yang tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.¹⁷

Secara empiris, kepastian hukum tercipta manakala suatu peraturan dibuat dan diundangkan dengan ketentuan yang jelas dan logis, dalam artian tidak terdapat kekaburan norma yang menimbulkan keragu-raguan dan tidak menimbulkan konflik norma antara aturan yang satu dengan aturan yang lain. Kepastian hukum mengandung makna bahwa setiap perbuatan hukum yang dilakukan harus mampu menjamin kepastian. Agar penetapan tanah terlantar dapat memberikan kepastian hukum dengan harapan tidak ada lagi obyek tanah yang di telantarkan oleh pemegang hak.

2) Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa inggris, yaitu *authority of theory*, yang digunakan dalam bahasa belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan pada bahasa jermannya, yaitu *theorie der autoriat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Teori kewenangan dikemukakan oleh H.D Stoud yang menjelaskan pengertian tentang teori kewenangan adalah teori yang mengkaji keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dijelaskan oleh H.D Stoud yaitu adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum. sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada instansi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan

¹⁷ L.J Van Apeldoorn dalam shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 84.

perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya.¹⁸

Menurut kamus praktis bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A Waskito, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah.¹⁹

Menurut pendapat Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*comptence, bevoegheid*) kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁰ Kewenangan terdiri dari:

¹⁸ Harun dkk, *Hukum Administrasi Negara di era citizen Friendly*, Muhammadiyah university press, Surakarta, 2018, hlm. 88.

¹⁹ Agussalim Andi Gandjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 95.

²⁰ Ateng Syafruddin, *Menuju penyelenggaraan Pemerintah Negara yang bersih dan bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justitia Edisi IV, Universitas Parahayangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

a. Kewenangan Atribusi, Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu atau diciptakan suatu wewenang baru.

b. Kewenangan Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²¹

c. Kewenangan Mandat

Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.

Kajian Hukum Administrasi Negara merupakan sumber wewenang bagi pemerintah dalam menjalankan suatu pemerintahan, karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan kepastian hukum yang timbul dari kewenangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab wewenang yang diatribusikan sepenuhnya kepada penerima wewenang. Teori ini digunakan oleh penulis karena dalam penertiban tanah terlantar sampai penetapan tanah terlantar merupakan wewenang dari BPN RI, Kanwil BPN, BPN kota/kabupaten dan instansi pemerintahan lainnya yang tergabung di dalam panitia C.

²¹ Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang peradilan Tata Usaha Negara, beberapa pengertian dasar hukum tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual merupakan suatu kerangka yang didasarkan pada suatu peraturan Perundang-Undangan tertentu dan berisikan definisi-definisi dari judul yang dijadikan pedoman dalam penulisan tesis ini.

a. Penetapan

Penetapan atau *beschikking* sejatinya dapat menimbulkan akibat hukum, negara sebagai kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan, yaitu keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasanya bersifat mengatur (*regelling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa ‘*vonnis*’ hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.

Karena itu, ada tiga bentuk kegiatan pengambilan keputusan yang dapat dibedakan dengan penggunaan istilah “peraturan”, keputusan/ketetapan” dan tetapan”, menurut Jimmy istilah-istilah tersebut sebaiknya digunakan seperti berikut:

1. Istilah “peraturan” digunakan untuk menyebut hasil kegiatan pengaturan yang menghasilkan peraturan (*regels*)
2. Istilah “keputusan” atau “ketetapan” digunakan untuk menyebut hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif (*beschikkings*).
3. Istilah “tetapan” digunakan untuk menyebut penghakiman atau pengadilan yang menghasilkan putusan (*vonnis*).²²

b. Hak Guna Usaha

²² Hardi Munte, *Model Penyelesaian Sengketa Administrasi Pilkada*, Puspantara, Medan, 2017, hlm. 59-60.

Hak Guna Usaha adalah salah satu Hak Atas tanah yang diberikan oleh negara agar dapat dikelola sesuai dengan fungsi tanah itu sendiri dan pemanfaatannya sebagaimana yang telah di atur pada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pasal 28 yang diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan paling lama 35 tahun serta dapat di perpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun yang di atur pada Pasal 29.

c. Objek Penertiban

Upaya dalam menjalankan peraturan-peraturan tentang pengelolaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsi dan pemanfaatan tanah itu sendiri. Kemudian tanah tersebut akan dijadikan objek tanah yang terindifikasi terlantar dan diteliti lebih lanjut oleh pihak-pihak yang berwenang dalam melakukan proses penelitian tanah yang terindifikasi terlantar. Penertiban berarti mengatur orang lain, tetapi juga berarti mengatur diri sendiri dan asosiasinya sendiri. Ini menimbulkan penertiban menurut norma yang tertentu, dan penertiban ini baru efektif kalau norma yang tertentu, dan penertiban ini efektif kalau norma-norma dianggap adil dan benar oleh para anggota asosiasi itu.²³

d. Pemberian Hak

Pemberian Hak adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaruan hak serta pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.²⁴

e. Tanah Terlantar

Tanah Terlantar adalah tanah yang sudah diberikan Hak Atas Tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan yang berasal dari tanah negara yang tidak diusahakan, tidak

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 34.

²⁴ Waskito & Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 92.

digunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat, dan tujuan pemberian hak.

G. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada umumnya mempunyai tipe yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan Perundang-Undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Selain itu, dengan melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki, sedangkan pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.²⁵ Penelitian ini menggunakan tipe yuridis empiris.

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Pendekatan Masalah yang hendak digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat pada penerapannya di lapangan dan masyarakat, data yang diteliti awalnya data sekunder yaitu penelitian dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, yaitu penelitian terhadap pihak-pihak yang berwenang dalam melakukan proses penertiban tanah terlantar, termasuk Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat yang berwenang untuk menetapkan tanah terindikasi terlantar dan menertibkan Tanah Terlantar.

Penelitian ini bersifat *Deskriptif analitis*²⁶, yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang nantinya akan disangkutkan dengan permasalahan yang diteliti dalam tesis ini.

²⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 105.

²⁶ Suharmisi Arikunto, *Prosedur penelitian cetakan kedelapan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm.

2. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat berupa wawancara langsung kepada Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten Solok.

Sedangkan data sekunder²⁷ yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :²⁸

a. Bahan hukum primer

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 3) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan Hukum Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku-buku dan jurnal hukum. yang pada umumnya merupakan bahan pustaka dibidang hukum pertanahan yang relevan dengan permasalahan yang berkaitan dengan Hak Tanggungan, Hak Guna Usaha, Tanah Terlantar dan hasil-hasil tulisan maupun hasil karya ilmiah lainnya dan :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

²⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ke-4, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 12.

²⁸Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-11, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 113-114.

- 3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang dimaksud dalam penulisan tesis ini yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini berupa kamus hukum, enslikopedia, dan bahan-bahan penunjang kelengkapan bahan hukum primer dan sekunder yang relevan dengan permasalahan.

3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data (instrumen) menentukan kualitas data dan kualitas data menentukan kualitas penelitian, karena itu, alat pengumpul data harus mendapat penggarapan yang cermat.²⁹ Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian lazimnya dikenal tiga jenis alat pengumpul data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.³⁰

Alat pengumpul data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab, hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.³¹

Peneliti menggunakan teknik *sampling* untuk mereduksi objek penelitian, artinya peneliti tidak bermaksud melakukan penelitian tanah terlantar di seluruh wilayah Sumatera Barat. Dalam menggunakan teknik *sampling* maka peneliti memerlukan sampel, karena kesimpulan penelitian pada hakikatnya adalah

²⁹ *Ibid.*, hlm. 65-66.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 21, 66, dan hlm 201.

³¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 68.

generalisasi dari sampel menuju populasi. Teknik *sampling* atau cara pengambilan sampel dari populasi dapat dibedakan:³²

- 1) *Probabilitas* atau *random*, yaitu setiap unit atau manusia dalam populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sampel. *Probabilitas* sampling dibedakan menjadi *simple random sampling*, *systematic random sampling*, *stratified random sampling*, *cluster/area random sampling*, *multi-stage random sampling*.
- 2) *Nonprobabilitas* atau *nonrandom*, yaitu setiap unit atau manusia tidak mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sampel. *Nonprobabilitas* dibedakan atas *quota sampling*, *purposive sampling*, *accidental sampling*.

Teknik *sampling* yang digunakan adalah *Probabilitas* atau *random* dengan *cluster/area random sampling* yakni dengan mengambil *sampling* beberapa HGU di wilayah kabupaten Solok.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan dan analisis data pada dasarnya tergantung jenis datanya, bagi penelitian hukum empiris yang hanya mengenal data penelitian, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri dari berbagai fakta yang ada di lapangan.

Data primer yang telah berhasil dikumpulkan dari para narasumber melalui wawancara akan dianalisa secara kualitatif berdasarkan bahan hukum sekunder yang didapat dari data kepustakaan. Selanjutnya data tersebut disajikan secara deskriptif untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan, metode penarikan yang dilakukan adalah

³²Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 97.

induktif. Data primer dan data sekunder yang telah penulis kumpulkan akan dianalisa dan diuraikan secara logis.

