

EFEKTIVITAS PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DI KOTA BATAM

Andi Rendra Rangkuti*
Badan Pengusahaan Batam

Abstract

Management right on Land (HPL) is a right regulated outside of Law No. 5 of 1960 on Basic Relugation on Agrarian Principles. This right develops in accordance with the demands of the developments. The rights that have existed since the colonial era have been already governed by a special regulation, so that the holders of HPL and the third parties who utilize HPL are protected by laws. The purpose of this research is to analyze and to elaborate what facors that make many lands in Batam are abandoned. It also analyzes the effectivity and utilization of lands and provides the best solution to curb unutilized lands for the creation of a better investment climate in Batam City. The data collection was collected from unstructured interviews and observations of the indicated abandoned lands. This research method used a socio-legal method. The result showed that the lower laws must follow the higher laws based on the legal hirarchy in Indonesia. Law enforcementst should strictly implement to those who abandon their lands. Land reforms must be carried out to align with Agrarian Reform and as well as the harmonization of national law program.

Keywords: *Abandoned Land, Land Utility, Batam City*

Abstrak

Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) adalah hak di luar UUPA yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan tuntutan pembangunan. Hak yang ada sejak jaman penjajahan perlu dirumuskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga antara pemegang HPL dengan pihak ketiga yang memanfaatkan HPL berada dalam koridor kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Tujuan Penelitian ini adalah untuk menganalisa dan menguraikan faktor apa saja yang menyebabkan banyak tanah terlantar di Kota Batam, menganalisa efektivitas dan pendayagunaan tanah terlantar serta solusi terbaik untuk melakukan penertiban tanah terlantar untuk terciptanya iklim investasi yang lebih baik di Kota Batam. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara tidak terstruktur dan observasi terhadap tanah-tanah yang terindikasi terlantar. Metode penelitian ini menggunakan metode Yuridis Sosiologis. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundangundangan yang lebih rendah seharusnya mengikuti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga sesuai dengan hirearki hukum yang berlaku di Indonesia. Penegakan hukum harus dilakukan secara tegas kepada penerima alokasi yang membiarkan tanahnya terlantar.

* Alamat korespondensi : andirendra76@gmail.com

Pendayagunaan Tanah dilakukan apabila Pembaharuan Agraria sudah dilakukan serta program harmonisasi hukum nasional berjalan dengan baik.

Kata Kunci : Tanah Terlantar, Pendayagunaan lahan, Kota Batam

A. Latar Belakang Masalah

Kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan secara formal tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa; “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian dipertegas secara kokoh dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga UUPA. Secara substansial kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukandan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Dengan ketentuan tersebut, pemerintah telah diberi kewenangan yuridis untuk membuat peraturan dalam lapangan agraria berupa tanah, serta menyelenggarakan aturan (*execution*) yang menyangkut subjek, objek dan hubungan hukum antara subjek dan objek tersebut sepanjang mengenai sumber daya agraria. Ketentuan Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa “*semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”¹. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Pasal 1 Ayat (5) menyatakan “Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pokok yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian tanah terlantar diulang kembali ketika mengatur tentang kriteria tanah terlantar² yaitu dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang menyatakan “tanah hak milik; hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai, dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik“. Konsep tanah terlantar dapat ditemukan dalam pengertian-pengertian tanah terlantar: (1) Menurut UUPA disebutkan bahwa hak atas tanah akan berakhir atau hapus karena tanahnya ditelantarkan; (2) Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

¹Yudhi Setiawan, 2010, *Hukum Pertanahan, Teori dan Praktek*, Bayumedia Publishing, Malang, hal.33.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Himpunan Peraturan-Peraturann Hukum Tanah*, Jakarta; Penerbit Djambatan, 1991, hlm. 57.

Penjelasan tanah terlantar terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa; Objek 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 penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya. Kriteria tanah terlantar antara lain: (1) Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subjek); (2) Adanya tanah atas hak (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pengelolaan) yang secara sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang hak; (3) Adanya tanah atas hak (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pengelolaan) yang dipergunakan tetapi tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya; (4) Ada jangka waktu tertentu yaitu terhitung mulai 3 (tiga) tahun sejak diterbitkan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau sejak berakhirnya ijin/keputusan/surat dasar penguasaan atas tanah dari pejabat yang berwenang (Pasal 6 PP No. 11 Tahun 2010).

Ruang lingkup objek penertiban tanah terlantar antara lain³: (1) Hak milik yang pemegang haknya berupa badan hukum (Perseroan Terbatas); (2) Hak milik yang pemegang haknya atas nama perorangan dan mempunyai kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah akan tetapi dengan sengaja tidak mempergunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; (3) Tanah hak guna usaha baik yang subjeknya perseorangan maupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; (4) Hak guna bangunan yang pemegang haknya berupa badan hukum (Perseroan Terbatas); (5) Tanah hak guna bangunan yang pemegang haknya atas nama perorangan dan mempunyai kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah akan tetapi dengan sengaja tidak mempergunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; (6) Tanah yang dikuasai pemerintah (tanah aset pemerintah) dan mempunyai cukup anggaran untuk mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah akan tetapi dengan sengaja tidak mempergunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; (7) Hak pakai; (7) Hak Pengelolaan; (9) Tanah yang dikuasai oleh pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah (ijin/keputusan/surat) dari pejabat yang berwenang yang menjadi dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pulau Batam merupakan salah satu pulau terbesar dari 329 rangkaian pulau di sekitarnya, di wilayah kepulauan Riau dengan luas 415 km². Secara geografis, pulau ini berada di jalur lalu-lintas pelayaran internasional paling ramai kedua setelah selat Dover di Inggris. Sebelum mendapat perhatian khusus dari pemerintah pusat, Pulau Batam yang terletak di sebelah Selatan Singapura dan Malaysia pada awalnya merupakan sebuah pulau berupa hutan

³ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 4-5.

belantara yang nyaris tanpa denyut kehidupan. Pada tanggal 26 Oktober 1971, setelah melihat prospek pengembangan Pulau Batam, Presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 74⁴ tentang Pengembangan Pembangunan Pulau Batam menjadi daerah industri. Beberapa butir penting yang disebutkan dalam Keppres tersebut adalah sebagai berikut; (1) Pulau Batam yang sebelumnya ditetapkan sebagai basis logistik dan operasional bagi usaha-usaha yang berhubungan dengan eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai perlu dikembangkan menjadi daerah industri yang akan mempunyai arti penting bagi kehidupan ekonomi nasional pada umumnya; (2) Penetapan sebagai daerah industri tersebut diberikan dengan status sebagai *entreport* partikulir untuk memfasilitasi kegiatan basis logistik dan operasional serta diberikan fasilitas-fasilitas lainnya; (3) Pembentukan Badan pimpinan Daerah Industri Batam, yang selanjutnya disebut Badan Pimpinan, merupakan badan penguasa (*Authority*) daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden; (4) Susunan Badan Pimpinan yang diketuai oleh Dr. H. Ibnu Sutowo, Wakil Ketua Mayor Jenderal Teuku Hamzah, dan sekretaris Dr. E. Sanger; (5) Ketua dan Wakil Ketua Badan Pimpinan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sedangkan sekretaris diangkat oleh Ketua Badan Pimpinan; (6) Badan Pimpinan mempunyai tugas sebagai berikut, a) Merencanakan dan mengembangkan pembangunan industri serta prasarana yang diperlukan di Daerah Industri Pulau Batam, b) Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha industri serta mengajukan kepada instansi-instansi yang berwenang, untuk memperoleh persetujuan/izin sesuai dengan peraturan yang berlaku, c) Mengawasi pelaksanaan proyek-proyek industri yang dibangun agar dapat berjalan dengan lancar dan tertib sesuai dengan rencana; (6) Penetapan Kewenangan Badan Pimpinan adalah, a) Mengadakan hubungan dengan semua instansi pemerintah tingkat pusat atau daerah, serta pengusaha-pengusaha yang ada hubungannya dengan pengembangan daerah industri tersebut; b) Mengordinasikan kegiatan pejabat-pejabat dari instansi pemerintah yang ditugaskan dalam rangka pelaksanaan pembangunan proyek-proyek di daerah industri tersebut.

Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 1971 juga menandai lahirnya lembaga Otorita Batam, yang kelak pada setiap tahunnya selalu diperingati oleh para karyawan Otorita Batam sebagai hari ulang tahun atau kemudian oleh lembaga baru pengganti Otorita Batam, yaitu Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, diperingati sebagai momentum Hari Bakti Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, yang telah dimulai sejak tahun 2008. Pada tanggal 22 November 1973 Presiden Soeharto menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, keputusan ini menetapkan seluruh wilayah Pulau Batam merupakan lingkungan kerja Daerah Industri. Beberapa butir penting dalam Keppres tersebut adalah sebagai berikut; (1) Pulau Batam menjadi Daerah

⁴ Tim Penerbit *Buku Fakta Pembangunan Batam*, 2011 : 40.

Industri Pulau Batam; (2) Seluruh wilayah Pulau Batam merupakan lingkungan kerja Daerah Industri Pulau Batam; (3) Pembinaan, pengendalian dan pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam dilaksanakan di bawah koordinasi; Menteri Negara Ekonomi, Keuangan dan Industri/Ketua Bappenas, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, Menteri Perindustrian, Menteri Perhubungan, Ketua BKPM, dan Gubernur Provinsi Riau; Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam; Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam; (4) Nama kelembagaan, adalah Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIPB); (5) OPDIPB bertanggung jawab kepada Presiden; (6) OPDIPB bertugas ; mengembangkan dan mengendalikan pembangunan Pulau Batam sebagai Daerah Industri; mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan pengalihan kapal (*transshipment*) di Pulau Batam ; merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya; menampung dan meneliti permohonan izin usaha oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi terkait; menjamin agar tata izin dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib; (7) Susunan OPDIPB terdiri atas, Ketua Letjen TNI Dr. H. Ibnu Sutowo; Wakil Ketua Mayjen TNI Drs. D. Hernomo; Ketua Badan Pelaksana Kolonel H. Abi Hasan Said; (7) Tim asistensi OPDIPB terdiri dari 6 Departemen/Kementerian yaitu ; Departemen Keuangan, Perhubungan, Perdagangan, Tenaga Kerja, Dalam Negeri dan Departemen Kehakiman; (8) OPDIPB mendapat Hak Pengelolaan Lahan⁵; a) Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua OPDIPB; b) Hak Pengelolaan tersebut memberikan wewenang kepada Ketua OPDIPB untuk ; merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria; menerima uang pemasukan/ganti rugi dan Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO).

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 khususnya Pasal 6 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973, disebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Atas Tanah Negara yang berisi wewenang berupa: (1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut; (2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya; (3) Menyerahkan bagian-bagian atas tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai berjangka waktu 6 tahun; (4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi/uang wajib tahunan.

Beberapa pengertian Hak Pengelolaan dari ahli bidang Agraria antara lain: *Maria S.W Sumardjono* "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya". *Boedi Harsono* "Hak Pengelolaan sebagai gempitan hak menguasai dari Negara ". *A.P. Parlindungan* "Hak Pengelolaan adalah hak

⁵Soepandi, 1993. *Memori Karya Bhakti Kepala Satuan Pelaksana Masa Bhakti 1988-1993*, Tanggal 21 Desember.

atas tanah di luar UUPA “. *R. Atang Ranoemihardja dikutip Satrio Wicaksono* “hak atas tanah yang dikuasai Negara dan hanya dapat diberikan kepada badan hukum dan bisa dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga “.

Pengertian Hak Pengelolaan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian Hak Pengelolaan adalah Hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Selanjutnya apabila arti Hak Pengelolaan tersebut dipahami menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 maka dapat ditafsirkan bahwa isi wewenang pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud tersebut merupakan bagian dan wujud wewenang yang ada pada Hak Menguasai dari Negara. Hak Menguasai⁶ adalah suatu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan atau dimanfaatkan bagi kepentingannya sendiri. istilah Hak Menguasai mengandung arti adanya fungsi Pengawasan (kontrol) secara fisik terhadap benda yang dikuasainya. Salah satu prinsip Hak Menguasai adalah kekuasaan untuk mempertahankan hak-haknya terhadap pihak-pihak yang berusaha mengganggunya. Hak Menguasai perlu diletakkan dalam suatu kerangka aturan yang didasarkan pada hukum yang berlaku, sehingga dapat tercipta perlindungan hukum bagi setiap individu atau kelompok atas penguasaan suatu benda tersebut. Menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA Hak Menguasai dari negara berisi wewenang berupa: (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Arie sukanti Hutagalung⁷ menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 juncto Pasal 2 ayat (1) UUPA, pada hakekatnya bidang agraria (khususnya pertanahan) menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, hal itu didasarkan pada beberapa pertimbangan: (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia; (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional; (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa bersifat abadi.

B. Perumusan Masalah

1. Apa faktor penyebab banyaknya tanah terlantar di kota Batam ?
2. Bagaimana efektivitas penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di kota Batam ?

⁶ Hamzah, 1991, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.

⁷Hutagalung, Arie sukanti, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.

3. Apa solusi terbaik penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di kota Batam ?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum empiris merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya di dalam masyarakat. Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dikaji dari tingkat efektivitasnya hukum, kepatuhan terhadap hukum, perananan lembaga atau institusi hukum dalam penegakan hukum, implemantasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial terhadap aturan hukum. Pandangan ahli tentang pengertian penelitian hukum empiris, disajikan berikut ini. Soerjono Soekanto menyajikan pengertian penelitian hukum Sosiologis atau Empiris. Penelitian hukum Sosiologis atau Empiris adalah “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer”.⁸ Pandangan ini difokuskanpada sumber data yang diteliti. Sumber data yang dikaji dalam penelitian empiris adalah data primer. Data primer merupakan data yang berasal dari masyarakat dan/atau orang yang terlibat secara langsung terhadap masalah yang diteliti. Peter Mahmud Marzuki juga menyajikan konsep penelitian hukum empiris, yang ia sebut sebagai *socio legal research* (penelitian sosio legal). ia mengemukakan bahwa :

“Penelitian sosio legal hanya menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Dalam hal demikian, hukum dipandang dari segi luarnya saja. Oleh karena itulah di dalam penelitian sosio legal, hukum selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Penelitian-penelitian demikian, merupakan penelitian yang menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum”.⁹Definisi yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki dititik beratkan pada perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Perilaku individu atau masyarakat, yaitu tanggapan atau reaksi individu atau masyarakat yang terwujud dalam gerakan (sikap), baik sikap badan maupun ucapan nyata tentang hukum. Apabila disintesis kedua pendapat di atas, maka penelitian hukum empiris dapat didefinisikan sebagai berikut ; *penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisa tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang digunakan berasal dari data primer.*

Subjek yang diteliti dalam penelitian hukum empiris, yaitu perilaku hukum (*legal behaviour*). *Legal behaviour*, yaitu perilaku nyata dari individu atau masyarakat yang sesuai dengan apa yang dianggap pantas oleh kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Sumber data yang digunakan untuk mengkaji penelitian hukum empiris, yaitu data primer. Data primer merupakan data yang berasal dari sumber utama, yaitu masyarakat atau orang yang terkait secara langsung terhadap objek penelitian. Penelitian ini bersifat sosiologis/empiris yang mengkaji dan menganalisis bekerjanya hukum dalam

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta: UI Press, 1986.

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009.

masyarakat, objek kajian penelitian hukum empiris, maka data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder.

Objek penelitian adalah sesuatu yang menjadi pokok pembicaraan dan tulisan serta menjadi sasaran penelitian. Objek penelitian ini adalah “efektivitas penertiban dan pendayagunaan lahan terlantar di Kota Batam”. Subjek diartikan sebagai manusia dalam pengertian kesatuan kesanggupan dalam berakal budi dan kesadaran yang berguna untuk mengenal atau mengetahui sesuatu.¹⁰ Subjek penelitian adalah pelaku yang terkait dengan objek penelitian yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : (1) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam qq Kantor Pengelolaan Lahan; (2) Badan Pertanahan Nasional Kota Batam; (3) Penerima Alokasi Lahan (individu/badan hukum). Sedangkan sumber dan jenis data dalam penelitian ini adalah: (1) Sumber data dalam penelitian hukum empiris berasal dari data lapangan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari para responden. Responden yaitu orang atau kelompok masyarakat yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan oleh peneliti; (2) Jenis data dalam penelitian hukum empiris adalah a) Data primer, merupakan data yang berasal dari data lapangan. Data lapangan itu diperoleh dari para responden. Responden yaitu orang atau kelompok masyarakat yang memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Responden merupakan orang atau masyarakat yang terkait secara langsung dengan masalah. Informan adalah orang atau individu yang memberikan informasi data yang dibutuhkan oleh peneliti sebatas yang diketahuinya dan peneliti tidak dapat mengarahkan jawaban sesuai dengan yang diinginkan. Informan diperlukan dalam penelitian hukum empiris untuk mendapatkan data secara kualitatif. Narasumber adalah orang yang memberikan pendapat atas objek yang diteliti. Dia bukan dari unit analisis, tetapi ditempatkan sebagai pengamat.¹¹; b) Data Sekunder, merupakan data yang tingkatannya kedua, bukan yang utama.

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan teknik observasi dan wawancara, maka data yang akan dihasilkan adalah : (1) 1. Observasi menurut Poerwandari¹² adalah merupakan metode yang paling dasar dan paling tua, karena dengan cara-cara tertentu kita selalu terlibat dalam proses mengamati. Istilah observasi diarahkan pada kegiatan memerhatikan secara akurat, mencatat fenomena yang muncul dan mempertimbangkan hubungan antara aspek dalam fenomena tersebut. Observasi dalam rangka penelitian kualitatif harus dalam konteks alamiah (*naturalistik*). Patton¹³ berpendapat bahwa observasi merupakan metode pengumpulan data esensial dalam penelitian, apalagi penelitian dengan

¹⁰Komaruddin, Yoke Tju Parmah, *Kamus Istilah Karya Ilmiah*, Jakarta; PT Bumi Aksara, 2002.

¹¹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

¹²Poerwandari, E.K. 1998. *Pendekatan Kualitatif Dalam Penelitian Psikologis*, Jakarta: LPSP3 Fakultas Psikologi Universitas Indonesia.

¹³Patton, M.Q. 2001, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park: Sage Publications.

pendekatan kualitatif; (2) Wawancara¹⁴ adalah suatu percakapan yang diarahkan pada suatu masalah tertentu dan merupakan proses Tanya jawab lisan, dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik. Wawancara dilakukan untuk memperoleh data atau informasi sebanyak mungkin dan se jelas mungkin kepada subjek penelitian. Wawancara merupakan bentuk pengumpulan data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif; (3) 3. Studi Dokumen, peneliti melakukan studi dokumen terhadap literatur yang ada (mengenai HPL, hukum agraria, sosiologi hukum, beberapa buku mengenai teori hukum, yang berkaitan dengan penelitian ini, guna untuk memperoleh landasan teoritis yang nantinya dipergunakan untuk menganalisis efektivitas penertiban dan pendayagunaan lahan terlantar di Kota Batam.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Faktor Penyebab Banyaknya Tanah Terlantar di Kota Batam

Pendayagunaan memiliki arti perusahaan agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat, kemudian menurut Nurhattati Fuad.¹⁵ pendayagunaan juga sering diartikan sebagai perusahaan agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pendayagunaan adalah suatu usaha untuk mendatangkan hasil atau manfaat yang lebih besar dan lebih baik dengan memanfaatkan segala sumber daya dan potensi yang dimiliki secara optimal. Tujuan pendayagunaan kegiatan adalah bertujuan mendatangkan manfaat atau hasil dengan memanfaatkan sumber-sumber yang dimiliki. Aspek-aspek dalam pelaksanaan kegiatan pendayagunaan lahan meliputi ; (a) Perencanaan, perencanaan merupakan hal yang sangat vital guna memastikan tiap-tiap sumber daya akan mendatangkan manfaat bagi negara ; (b) Penggunaan setiap sumber daya yang memiliki nilai guna hendaknya dialokasikan sesuai dengan fungsinya, hal ini ditujukan untuk menghindari adanya tumpang tindih fungsi dan kegunaan sumber ; (c) Evaluasi, tindakan evaluasi dilakukan bukan hanya pada akhir masa penggunaan sumber, melainkan dimulai sejak perencanaan. Evaluasi berguna untuk meminimalisir adanya penyimpangan dan penyalahgunaan sumber. Strategi pendayagunaan adalah kiat-kiat atau cara yang dilakukan sebagai usaha atau tindakan untuk memberikan hasil dan manfaat yang lebih besar dalam rangka mensukseskan program penertiban lahan terlantar dengan memanfaatkan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sarana dan prasarana yang dimiliki.

Beberapa indikator tingkat keberhasilan dalam pendayagunaan sumber dalam penertiban lahan terlantar, yaitu: (1) Adanya perencanaan yang mengatur penggunaan sumber dengan mengacu pada program penertiban lahan terlantar; (2) Tiap-tiap sumber yang dimiliki digunakan

¹⁴Setyadin, B. 2005. *Desain dan Metode Penelitian Kualitatif. Modul IV Disajikan Dalam Penataran Tenaga Fungsional Akademik Politeknik Kotabaru*, Lembaga Penelitian Universitas Malang, Kotabaru Kalimantan Selatan, 15-22 Februari 2005.

¹⁵Nurhattati Fuad, *Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat*, Jakarta: FIP PRESS, 2012, Hlm. 82.

dengan memanfaatkan daya atau potensi yang dimilikinya; (3) Dilakukan evaluasi berkala guna memastikan tidak ada penyimpangan dan kesia-siaan dari sumber yang digunakan.

Pendayagunaan menurut Alain Rey¹⁶ adalah memiliki arti perusahaan agar mampu mendatangkan hasil dan manfaat; perusahaan agar mampu menjalankan tugas dengan baik, pendayagunaan juga sering diartikan suatu usaha untuk mendatangkan hasil atau manfaat yang lebih besar dan lebih baik dengan memanfaatkan segala sumber daya dan potensi yang dimiliki. Pendayagunaan ditujukan memanfaatkan segala potensi yang melekat pada sumber daya yang dimiliki secara optimal; tujuan pendayagunaan pada dasarnya bertujuan mendatangkan manfaat atau hasil dengan memanfaatkan sumber-sumber yang dimiliki; aspek-aspek pendayagunaan dalam upaya pendayagunaan (tanah) meliputi perencanaan, penggunaan serta evaluasi; strategi pendayagunaan adalah kiat-kiat atau cara yang dilakukan sebagai usaha atau tindakan untuk memberikan hasil dan manfaat yang lebih besar dalam rangka mensukseskan program kerja tersebut (penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar).

tanah/lahan terlantar pada prinsipnya tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, namun dijabarkan dalam Pasal 1 point 5 PP No. 36 Tahun 1998 yang mana menyebutkan bahwa “tanah terlantar adalah tanah yang ditelantarkan oleh pemegang Hak Atas Tanah”. Kemudian Pasal 3 menegaskan kembali perihal tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai) dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya atau tidak dipelihara secara baik, isi Pasal 3 itu mengulang apa yang tertera dalam Pasal 27 UUPA (penjelasan). Mengacu pada Pasal 3 di atas, kesimpulan yang dapat diambil mengenai arti lahan terlantar adalah¹⁷: (1) Dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemiliknya; (2) Tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya; (3) Tidak dipelihara dengan baik.

Menurut Hukum Adat “tanah terlantar” adalah¹⁸ lebih mengarah pada keadaan fisik tanah yang sudah tidak produktif dan tidak bertuan (ditinggalkan oleh pemegang haknya). Hanya secara yuridis tidak jelas kedudukannya, karena tidak disebutkan siapa yang berwenang menetapkan suatu atau sebidang tanah adalah telantar.

Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah yang diterlantarkan, perlu kiranya dipertegas mengenai kriteria tanah terlantar, sehingga jelas tanah-tanah mana yang termasuk tanah terlantar yang pada akhirnya memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemiliknya. Kriteria tanah terlantar dapat diketemukan dengan cara mensistematisasi unsur-unsur yang ada dalam tanah terlantar, kemudian menyusun dalam struktur hukum tanah nasional. Adapun

¹⁶Alain Rey, *Pengantar Terminologi, Terjemahan Dari La Terminologie; Norms Et Nations*, UI, Depok, 2000.

¹⁷Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan Keempat, Jakarta, Sinar Grafika, 2010. Hlm. 124-125.

¹⁸R. Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta, PT. Pradnya Paramita.

unsur-unsur yang ada pada tanah terlantar, sebagai berikut: (1) Adanya pemilik atau pemegang hak atas tanah (subyek); (2) Adanya tanah hak yang diusahakan/atau tidak (obyek); (3) Adanya tanah yang teridentifikasi telah menjadi hutan kembali atau kesuburannya tidak terjaga; (4) Adanya jangka waktu tertentu dimana tanah menjadi tidak produktif; (5) Adanya perbuatan yang sengaja tidak menggunakan tanah; (6) Status tanah kembali kepada hak ulayat atau kepada negara.

Dengan diketahuinya unsur-unsur yang essensial terjadinya tanah terlantar maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah terlantar adalah dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penasifran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah, sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tanah tidak terawat atau tidak terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Sehingga kriteria tanah terlantar adalah: (1) Harus ada pemilik/pemegang hak atas tanah (subyek); (2) Harus ada tanah hak (HM, HGU, HGB, HP) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanah menurun; (3) Harus ada jangka waktu tertentu; (4) Harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

Sebelum menjadi daerah tingkat II, laiknya kota atau kabupaten lain di Indonesia, di era tahun 1960 hingga 1980-an, Batam merupakan daerah setingkat kecamatan bernama Kecamatan Batam, dengan Belakang Padang sebagai ibu kota kecamatan. Secara administratif, pada masa itu Kecamatan Batam adalah bagian tak terpisahkandari Kabupaten Daerah Tingkat II Kepulauan Riau. Pasca terbitnya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang penetapan Pulau Batam sebagai daerah industri dengan Otorita Batam sebagai pihak otoritas pengelolanya. Batam, mengalami perkembangan pembangunan pesat. Di masa kepemimpinan JB. Sumarlin, Otorita Batam memperoleh Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977, Otorita Batam berwenang dalam hal: (1) Merencanakan peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan sendiri dan kepentingan tertentu; (3) Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut untuk dipergunakan oleh pihak ketiga; (4) Memungut uang pemasukan/uang wajib tahunan (UWTO).

Faktor yang menyebabkan banyaknya tanah/lahan terlantar di Kota Batam adalah (1) Faktor Ekonomi, Banyaknya penerima alokasi lahan yang tidak melakukan pembangunan serta membayar UWTO dengan alasan tidak memiliki biaya yang cukup untuk melaksanakan kewajibannya tersebut serta adanya spekulasi dari pihak yang menerima alokasi untuk menjual kembali lokasi-lokasi dengan harga yang lebih tinggi sehingga mereka mendapatkan keuntungan yang berlipat-lipat demi keuntungan pribadi. Untuk hal-hal tersebut di atas BP Batam pada saat peneliti melakukan penelitian sudah melakukan tindakan sesuai

peraturan perundang-undangan dengan cara memanggil para penerima alokasi lahan untuk dapat melaksanakan kewajibannya seperti melakukan pembayaran UWTO dan melakukan pembangunan di lokasi dimaksud dan jika hal tersebut tidak dilakukan maka terhadap alokasi tersebut akan dibatalkan dan tanah tersebut kembali ke BP Batam; (2) Sisi Peraturan perundang-undangan, a) Banyaknya lokasi yang belum dibangun juga dipengaruhi oleh belum terbitnya Hak-nya (HPL) sehingga penerima alokasi tidak berani membangun karena belum jelasnya apakah lokasi tersebut masuk ke dalam Hutan Lindung (HL) atau tidak termasuk hutan lindung, yang mana proses nya dilakukan dengan proses pendaftaran Hak-nya di Kantor BPN Kota Batam dan ini membutuhkan waktu yang cukup lama; b) Permohonan Hak Pengelolaan diajukan oleh calon pemegang Hak Pengelolaan (dalam hal ini BP Batam) kepada Kepala BPN RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan; c) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan Hak Pengelolaan dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk diproses lebih lanjut; d) Setelah permohonan memenuhi syarat, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi; e) Kepala Kantor BPN Provinsi meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan memeriksa kelayakan permohonan Hak Pengelolaan tersebut untuk diproses lebih lanjut; f) Setelah permohonan memenuhi syarat, kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada Kepala BPN RI disertai pendapat dan pertimbangannya; g) Kepala BPN RI meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memerhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut untuk dapat atau tidaknya dikabulkan permohonan; h) Setelah mempertimbangkan pendapat dan saran Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, Kepala BPN RI menerbitkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya; i) Keputusan pemberian atau penolakan pemberian Hak Pengelolaan disampaikan kepada pemohon Hak Pengelolaan melalui surat tercatat atau dengan cara lain menjamin sampainya keputusan tersebut kepada pihak yang berhak; j) Pemohon Hak Pengelolaan berkewajiban mendaftarkan keputusan pemberian Hak Pengelolaan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan setelah melunasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah (BPHTB) dan uang pemasukan ke kas negara; k) Pendaftaran keputusan pemberian Hak Pengelolaan dengan maksud untuk diterbitkan sertifikat Hak Pengelolaan sebagai

tanda bukti hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Oleh karena itu Peneliti akan menggunakan “*Teori Kewenangan*” sebagai pisau analisis terkait permasalahan ini. Wewenang¹⁹ mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat antara lain ; *express implied*, jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu, tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis dan isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit. Di dalam hukum publik konsep kewenangan berkaitan erat dengan kekuasaan, namaun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan²⁰. Dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Di dalam kepustakaan hukum publik terutama dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintahan berdasarkan sifatnya dapat dilakukan pembagian, sebagai berikut: (1) *Wewenang yang bersifat terikat*, yakni wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil. Disini ada aturan dasar yang mengatur secara rinci syarat-syarat digunakannya wewenang. Syarat tersebut mengikat bagi organ pemerintahan ketika akan menjalankan wewenangnya dan mewajibkan sesuai dengan aturan dasar dimaksud. Dilihat dari segi teknis yuridis wewenang terikat ini dapat diklasifikasikan sebagai wewenang umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur bagaimana cara badan atau pejabat administrasi bertindak menjalankan wewenangnya. Sifat mengikat dari wewenang dimaksud ialah adanya aturan (norma atau kaidah) yang harus ditaati ketika wewenang tersebut akan dijalankan; (2) *Wewenang bersifat fakultatif*, yakni wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya; (3) *Wewenang bersifat bebas*, yakni wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut. Menurut N.M Spelt dan J.B.J.M Ten Berge sebagaimana dikutip oleh Phillipus M. Hadjon²¹ bahwa kewenangan

¹⁹Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara, Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2015.

²⁰Bagir Manan, *Peraturan Kebijaksanaan* (Makalah), Jakarta, 1994.

²¹Phillipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hal. 4-5.

bebas ini dapat dibagi dua, yaitu: a) kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit), yakni bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakan meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi; b) kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada), yakni wewenang menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

Di muka telah dijelaskan, bahwa tindak pemerintahan harus didasarkan pada norma wewenang, karena norma wewenang menjadi dasar keabsahan atas tindak pemerintahan. Wewenang yang diperoleh dan peraturan perundang-undangan merupakan legalitas formal, artinya yang memberi legitimasi terhadap tindak pemerintahan, maka dikatakan bahwa substansi dan asas legalitas tersebut adalah wewenang, yakni wewenang yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan negara prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kewenangan. Oleh karena itu berbicara tentang dasar-dasar wewenang bersangkut paut dan tidak dapat dipisahkan dengan *asas legalitas*. Asas Legalitas (*legalitiet beginsel*) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan dan negara. Khususnya dalam negara hukum administrasi negara mengandung makna, pemerintah tunduk kepada Undang-Undang dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada Undang-Undang. Oleh karena itu asas legalitas sebagai landasan kewenangan pemerintah. Penerapan asas legalitas ini menurut Indroharto²² akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya persamaan perlakuan. Kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diperkirakan lebih dahulu dengan melihat peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka pada dasarnya dapat dilihat atau diharapkan apa yang dilakukan oleh aparat pemerintahan yang bersangkutan. Lebih tegas lagi H.D. Stout mengatakan bahwa asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum bagi warga negara terhadap pemerintah. Menurut Aminuddin Ilmar²³ sumber wewenang pemerintah yang ada di dalam peraturan perundang-undangan secara teoritis diperoleh melalui tiga cara yaitu: (1) Atribusi, terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Wewenang ini kemudian disebut sebagai asas legalitas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan; (2) Delegasi, adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dan

²²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka sinar Harapan, Jakarta, 2004.

²³Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.

badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan adalah menjadi tanggung jawab penerima delegasi (*delegataris*) dan wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegans*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi (*mandans*) dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Secara logis delegasi selalu didahului dengan atribusi; (3) Mandat, adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya, maka wewenang tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*) tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.

Terkait dengan kewenangan BP Batam dan Kantor BPN Kota Batam, peneliti lebih menitikberatkan pada pembahasan mengenai kewenangan delegasi, mengingat kedua instansi vertikal ini merupakan instansi pemerintahan non departemen dan pembentukan awalnya berdasarkan kebijakan yang diberikan oleh Presiden Republik Indonesia melalui Keputusan Presiden. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat, antara lain: a) Delegasi harus defenitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu; b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; d) Adanya kewajiban mempertanggungjawabkan dari penerima delegasi (*delegataris*) kepada *delegans*; e) *Delegans* dapat memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut kepada *delegataris*.

Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu (1) Adanya aturan-aturan hukum; (2) Sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat.²⁴ Sementara itu terkait dengan pemberian HPL kepada BP Batam, menurut Sudikno Mertokusumo²⁵ wewenang yang dipunyai pemegang hak atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu: (1) Wewenang Umum, yaitu

²⁴Salim, HS dan Erlies Septiana, N, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013, Hlm. 184.

²⁵Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988.

pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 Ayat (2) UUPA); (2) Wewenang Khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya pada Hak Guna Bangunan (HGB) dapat menggunakan tanahnya hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya dsb.

Pemberian hak atas tanah oleh negara tidak terkecuali pemberian Hak Pengelolaan harus dilakukan oleh pihak atau pejabat yang berwenang dan sesuai prosedur atau tata cara yang telah ditentukan. Ketentuan yang mengatur wewenang dan prosedur/tata cara pemberian Hak Pengelolaan adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 juncto Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, yang kemudian sebagian diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011. Pasal 11 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 menyebutkan “Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberi keputusan mengenai pemberian hak atas tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan”. Dari ketentuan tersebut timbul pertanyaan, kewenangan mana yang tidak dilimpahkan kepada Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan ? Berdasarkan ketentuan Pasal 1 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tersebut, Kepala Badan Pertanahan Nasional memberikan batasan wewenang pemberian hak atas tanah kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan. Pemberian Hak Pengelolaan di atas tanah negara tidak disebut dalam Pasal 1 sampai dengan 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut. Hal ini berarti bahwa pemberian Hak Pengelolaan adalah wewenang dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang secara aspek hukum merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat yang sudah diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, yang menyebutkan Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen yang kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dari paparan di atas Peneliti dengan pisau analitis Teori Kewenangan “**Mengkritisi**” peraturan perundang-perundangan yang mengatur Hak Pengelolaan agar faktor penyebab tanah/lahan terlantar di Kota Batam bisa diminimalisir bahkan ditiadakan. Peneliti berpendapat secara Teori Kewenangan bagaimana mungkin peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat mengatur peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara

deskriptif peneliti menggambarkan bahwa BP Batam dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2007 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang, serta turunannya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, tergambar dalam Pasal 1 “Dengan terbentuknya Peraturan Pemerintah ini, Kawasan Batam ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun sejak diberlakukannya peraturan pemerintah ini” dan Pasal 4 Ayat (1) “Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 Ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Jelas tergambar seharusnya peraturan perundang-undangan mengenai Hak Pengelolaan tidak bisa lagi hanya ditetapkan melalui keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia namun harus diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

Berbicara tentang teori Perlindungan Hukum, tidak terlepas dari hidup dan kehidupan manusia, baik secara ribadi maupun sosial kemasyarakatan, dimana manusia sejak dalam kandungan sampai dilahirkan ke dunia, serta tumbuh dan berkembangnya manusia sampai dewasa dan kembali kehadapannya. Ada beberapa pengertian perlindungan hukum menurut beberapa para ahli hukum, antara lain sebagai berikut : Satjipto Rahardjo, bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif, Sunaryati Hartono mengatakan bahwa hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial. Sedangkan pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk

menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara pereorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Patut dicatat bahwa upaya untuk mendapatkan perlindungan hukum tentunya yang diinginkan oleh manusia adalah ketertiban dan keteraturan antara nilai dasar dari hukum yakni adanya kepastian hukum, kegunaan hukum serta keadilan hukum, meskipun pada umumnya dalam praktik ketiga nilai dasar tersebut bersitegang, namunlah harus diusahakan untuk ketiga nilai dasar tersebut bersamaan.²⁶ Di dalam ketentuan Pasal 3 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 yang berbunyi “setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh pemegang Hak pengelolaan, baik disertai ataupun tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan”. Artinya pembuatan perjanjian ini memiliki arti penting karena isi atau substansi dari perjanjian yang dibuat tersebut menentukan posisi atau kedudukan kedua belah pihak, sehingga dengan adanya perjanjian tersebut dapat diketahui hak dan kewajiban masing-masing para pihak. Dalam perjanjian penyerahan penggunaan tanah Hak Pengelolaan diserahkan secara bebas kepada para pihak yang membuatnya berdasarkan asas kebebasan berkontrak, sepanjang apa yang diperjanjikan tersebut tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemberian hak atas tanah oleh Negara kepada perseorangan atau sekelompok masyarakat atau badan hukum untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak lain adalah bertujuan untuk menciptakan hubungan hukum konkret antara pengguna tanah dengan tanah yang bersangkutan. Terciptanya hubungan hukum konkret tersebut berdampak pada penguasaan tanah secara legal sehingga menimbulkan hak disamping kewajiban bagi yang bersangkutan untuk mempertahankannya. Oleh karena itu dibutuhkan suatu perangkat atau instrument hukum yang bertujuan memberkan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Salah satu bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yaitu dengan memberikan jaminan kepastian hukum (kepastian hak) bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Hal ini sudah barang tentu sejalan dengan tujuan hukum yaitu untuk menciptakan kepastian hukum (*rech zekerheid*), disamping keadilan dan

²⁶Philipus M. Hadjon, 1986, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, Hal. 4..

kemanfaatan. Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, maka berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA, Negara membuat pranata hukum yaitu berupa penyelenggaraan pendaftaran tanah yang teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah cq Badan Pertanahan Nasional dan pelaksanaannya dilakukan oleh seluruh kepala Kantor Pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota di mana letak objek tanah itu berada. Pendaftaran tanah tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Dengan jaminan kepastian hukum dalam bentuk pemberian sertifikat tanda bukti hak tersebut, maka akan dapat memberikan perlindungan hukum kepada setiap pemegang hak atas tanah. Uraian tersebut secara normatif adalah ideal bagi penerima hak atas tanah namun dengan adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan tanah di kota Batam menyebabkan penerima alokasi lahan menjadi pihak yang paling dirugikan, mengingat dalam hal proses perlindungan hukum terkait haknya seperti proses pendaftaran haknya menjadi proses yang sangat panjang serta ketidakjelasan dalam bidang hukum pertanahan dan berdampak dengan pembatalan hak atas tanah yang dapat dilakukan oleh Kantor BPN maupun pemegang Hak Pengelolaan (BP Batam). Dalam hal ini seandainya terjadi maka pemegang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan dapat mengajukan upaya hukum atas pembatalan yang dilakukan oleh pemegang HPL/Kantor BPN. Kesemuanya itu didasarkan pada prinsip persamaan hukum yang seimbang antara negara dengan warga negara.

2. Efektivitas Penertiban dan Pendayagunaan tanah terlantar di Kota Batam

Efektivitas berasal dari kata dasar *Efektif*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata efektif mempunyai arti efek, pengaruh, akibat atau dapat membawa hasil. Jadi, efektivitas adalah keaktifan, daya guna, adanya kesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju. Efektivitas pada dasarnya menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya. Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah²⁷ suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat tercapai. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula kegiatan tersebut, sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Efektivitas adalah²⁸ pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah

²⁷Satjipto Rahardjo, 1987, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Bandung, Alumni.

²⁸Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, PT. Yarsif Watampone.

tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan, jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tingginya efektivitas. Efektivitas suatu program dapat dilihat dari aspek-aspek antara lain ; (1) Aspek tugas dan fungsi, yaitu lembaga dikatakan efektivitas jika melaksanakan tugas atau fungsinya ; (2) Aspek rencana atau program yang dimaksud rencana atau program disini adalah rencana penertiban yang terprogram, jika seluruh rencana penertiban dapat dilaksanakan maka rencana atau program dikatakan efektif ; (3) Aspek ketentuan dan peraturan, efektivitas suatu program juga dapat dilihat dari berfungsinya atau tidaknya aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses kegiatannya ; dan (4) Aspek tujuan atau kondisi ideal, suatu program kegiatan dikatakan efektif dari sudut hasil jika tujuan atau kondisi ideal program tersebut dapat dicapai. Penilaian aspek ini dapat dilihat dari jumlah lahan yang berhasil ditertibkan. Efektivitas berasal dari kata dasar *efektif*.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia²⁹, kata efektif mempunyai arti efek, pengaruh, akibat atau dapat membawa hasil. Jadi Efektivitas adalah *keaktifan, daya guna, adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju*. Efektivitas pada dasarnya menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara input dan outputnya. Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah “*suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana rencana dapat tercapai*”. Semakin banyak rencana yang dapat dicapai, semakin efektif pula kegiatan tersebut, sehingga kata efektivitas dapat juga diartikan sebagai tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dari suatu cara atau usaha tertentu sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Menurut Adian³⁰ efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan, jika hasil semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya. Efektivitas berarti pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah pekerjaan tepat pada waktunya, dapat disimpulkan bahwa efektivitas berkaitan dengan terlaksananya semua tugas pokok, tercapainya tujuan, ketepatan waktu dan partisipasi aktif dari anggota serta merupakan

²⁹Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Cet. Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.

³⁰Adian, Donny G. *Percikan Pemikiran Kontemporer: Sebuah Pengantar Komprehensif*. 2006. Yogyakarta: Jalasutra.

keterkaitan antara tujuan dan hasil yang dinyatakan dan menunjukkan derajat kesesuaian antara tujuan yang dinyatakan dengan hasil yang dicapai. Aspek-aspek efektivitas³¹ dapat dijelaskan dalam memberikan hasil keefektivitasan suatu program terkait hal-hal di bawah ini: (1) Aspek tugas atau fungsi, yaitu lembaga dikatakan efektivitas jika melakukan suatu tugas atau fungsinya, begitu juga suatu program penertiban tanah terlantar akan efektif jika tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan dengan baik dan jumlah tanah terlantar tersebut dapat diminimalisir; (2) Aspek rencana atau program, yang dimaksud rencana atau program disini adalah rencana pekerjaan yang terprogram, jika seluruh rencana program kerja dapat dilaksanakan maka rencana atau program tersebut dikatakan efektif; (3) Aspek ketentuan dan peraturan, efektivitasnya suatu program juga dapat dilihat dari berfungsinya atau tidak aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses kegiatannya. Aspek ini mencakup aturan-aturan baik yang berhubungan dengan pemberi alokasi lahan maupun penerima alokasi lahan, jika aturan ini dilaksanakan dengan baik berarti ketentuan atau aturan telah berlaku secara efektif, (4) Aspek tujuan atau kondisi ideal, suatu program kegiatan dikatakan efektif dari sudut hasil jika tujuan atau kondisi ideal program tersebut dapat dicapai. Penilaian aspek ini dapat dilihat dari prestasi/hasil yang dicapai pembuat program kerja tersebut.

Penertiban berasal dari kata “*tertib*” yang menurut Pius Abdillah dan Danu Prasetya³² dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia berarti tertata dan terlaksana dengan rapi dan teratur menurut aturan. Penertiban merupakan suatu tindakan penataan yang diperlukan dalam suatu negara atau daerah, penertiban tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan kondisi negara atau daerah yang aman, tenteram dan tertib dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kegiatan masyarakat yang kondusif. Dalam konteks tanah terlantar penertiban adalah suatu tindakan yang diambil oleh penguasa atau aparaturnegara untuk menegakkan aturan hukum secara konsisten, baik dan benar demi terciptanya keteraturan dalam pembangunan di suatu daerah. Terkait penertiban tanah terlantar sesuai dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar Pasal 1 Angka 7 adalah adalah proses penataan kembali tanah terlantar agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat dan negara. Penertiban tanah terlantar tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah seoptimal mungkin untuk kepentingan masyarakat, kegiatan pembangunan sesuai dengan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Peraturan Perundang-undangan, baik yang tingkatannya lebih rendah maupun yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparaturnegara

³¹Istanto, F. Sugeng, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV Ganda, 2007.

³²Pius Abdillah, Danu Prasetya, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2005.

penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama di depan hukum (*equality before the law*). Namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan itu tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik, maka undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak ada perlunya penafsiran, aparatnya mengakkan hukum secara konsisten dan masyarakat yang terkena aturan tersebut sangat mendukungnya. Ada tiga suku kata yang terkandung dalam teori efektivitas hukum, yaitu teori, efektivitas, dan hukum. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, ada dua istilah yang berkaitan dengan efektivitasnya, yaitu efektif dan keefektifan. Efektif artinya (1) ada efeknya (akibat, pengaruhnya, kesannya), (2) manjur atau mujarab, (3) dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), (4) mulai berlaku (tentang undang-undang, peraturan). Keefektifan artinya ; (a) keadaan berpengaruh, hal berkesan, (b) kemandirian, kemujaraban, (c) keberhasilan (usaha dan tindakan), dan (d) hal mulainya berlakunya (undang-undang, peraturan).³³Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektivitas hukum adalah “Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”. Ada tiga fokus kajian teori efektivitas hukum, yang meliputi: a) Keberhasilan dalam pelaksanaan hukum, adalah bahwa hukum yang dibuat itu telah tercapai maksudnya; b) Kegagalan di dalam pelaksanaannya, adalah bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil di dalam implementasinya; c) Faktor-faktor yang mempengaruhinya, adalah hal-hal yang ikut menyebabkan atau berpengaruh di dalam pelaksanaannya dan penerapan hukum tersebut.

Soerjono Soekanto³⁴ mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantab dan mengejewantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Kelima faktor itu, meliputi: a) Faktor hukum atau undang-undang, hukum atau undang-undang dalam arti materil merupakan peraturan yang tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah. Peraturan dibagi dua macam, yaitu peraturan pusat dan peraturan setempat. Peraturan pusat berlaku untuk semua warga negara atau suatu

³³Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung : Nusa Media, 2006, Hlm. 39.

³⁴Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajagrafindo, 2008. Hlm. 8.

golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara. Peraturan setempat hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja; b) Faktor Penegak Hukum, adalah kalangan yang secara langsung yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga mencakup *peace maintenance* (penegakan hukum secara damai). Yang termasuk kalangan penegak hukum meliputi mereka yang bertugas di bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan; c) Faktor Sarana atau Fasilitas, merupakan segala hal yang dapat digunakan untuk mendukung dalam proses penegakan hukum. Sarana atau fasilitas itu meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dst. Kalau hal ini tidak terpenuhi maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya; d) Faktor Masyarakat, dimaknakan sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat dalam konteks penegakan hukum erat kaitannya, di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; e) Faktor Kebudayaan, yang diartikan sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dalam mendukung kelima faktor tersebut, agar hukum berlaku secara efektif maka harus didukung oleh delapan syarat³⁵ yaitu: (1) Undang-undang harus dirancang dengan baik, kaidah-kaidah yang mematokinya harus dirumuskan dengan jelas dan dapat dipahami dengan kepastian; (2) Undang-undang itu, dimana mungkin, seyogyanya bersifat melarang dan bukan bersifat mengharuskan. Dapat dikatakan bahwa hukum *prohibitur* itu pada umumnya lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum *mandatur*; (3) Sanksi yang diancamkan dalam undang-undang itu haruslah berpadanan dengan sifat undang-undang yang dilanggar. Suatu sanksi yang mungkin tepat untuk suatu tujuan tertentu mungkin saja akan dianggap tidak tepat untuk tujuan lainnya; (4) Berat sanksi yang diancamkan kepada si pelanggar tidaklah boleh terlalu berat. Sanksi yang terlalu berat dan tak sebanding dengan macam pelanggaran-pelanggarannya akan menimbulkan keengganan dalam hati para penegak hukum (khususnya para juri) untuk menerapkan sanksi itu secara konsekuen terhadap orang-orang golongan tertentu; (5) Kemungkinan untuk mengamati dan menyidik perbuatan-perbuatan yang dikaidahi dalam undang-undang harus ada. Hukum yang dibuat untuk melarang perbuatan-perbuatan yang sulit dideteksi, tentulah tidak mungkin efektif. Itulah sebabnya hukum berkehendak mengontrol kepercayaan-kepercayaan atau keyakinan-kenyakinan orang tidak mungkin akan efektif; (6) Hukum yang mengandung larangan-larangan moral akan lebih jauh lebih efektif ketimbang hukum yang tidak selaras dengan kaidah-kaidah moral, atau netral; (7) Agar hukum itu berjalan secara efektif, mereka yang bekerja sebagai pelaksana-pelaksana hukum harus

³⁵Marcus Priyo Gunarto, *Kriminalisasi dan Penalitasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008, hlm. 71-72.

menunaikan tugas dengan baik; (8) Akhirnya, agar suatu undang-undang dapat efektif, suatu standar hidup sosio-ekonomi yang minimal harus ada di dalam masyarakat. Pula, di dalam masyarakat ini, ketertiban umum sedikit atau banyak harus mudah terjaga.

Apa yang Peneliti telah uraikan dan sampaikan di bab terdahulu, terutama terkait tanah terlantar di kota Batam yang baru bersifat terindikasi serta dengan hak guna usaha (HGU) serta kewenangan yang kontra hirearki sehingga lebih tepat Hak Pengelolaan itu diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari hasil wawancara dengan narasumber Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam didapatkan informasi bahwasanya pihak BPN selalu kalah dalam peradilan penetapan tanah terlantar dikarenakan tidak efektifnya hukum serta lemahnya sistem administrasi di Kantor BPN sehingga menjadi dasar bagi hakim untuk mengeluarkan putusan yang berpihak kepada penggugat, hal ini terbalik dengan apa yang terjadi dalam gugatan sengketa antara pihak BP Batam dengan penerima alokasi yang dari hasil wawancara didapatkan pihak BP Batam selalu menang terkait gugat sengketa di peradilan. Dalam proses pengalokasian lahan kepada pihak ketiga BP Batam selalu menerapkan kaidah atau norma-norma hukum serta administrasi yang berlaku dimasyarakat dan negara sehingga bagi penerima alokasi lahan yang wanprestasi atau tidak mempergunakan lahannya sesuai peruntukan pasti akan dicabut atau dibatalkan penglokasiannya. Terkait efektivitas penertiban tanah/lahan terlantar BP Batam sudah melakukan beberapa tindakan berupa pemanggilan pihak penerima alokasi, verifikasi dan klarifikasi terhadap masalah yang dihadapi serta melakukan pembatalan alokasi lahan dengan menyatakan membatalkan semua dokumen yang sudah pernah dikeluarkan oleh BP Batam dan lahan tersebut demi hukum kembali ke pemilikannya ke penerima Hak Pengelolaan (BP Batam). Hal ini dapat dilihat dari tindakan tegas dari pihak BP Batam terhadap penerima alokasi lahan yang belum membangun, membayar uwto dll agar melaksanakan kewajibannya sesuai aturan yang berlaku (diatur dalam Surat Perjanjian). Penatagunaan tanah sebagai bagian dari Hukum Agraria Nasional mempunyai landasan hukum yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Wewenang negara atas bumi, air dan ruang angkasa yang disebutkan dalam Pasal 2 UUPA yang berkaitan dengan penatagunaan adalah Pasal 2 Ayat (2) huruf a UUPA, yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, dijabarkan dalam Pasal 14 UUPA terkait beberapa kepentingan, yaitu: (1) Kepentingan yang bersifat politis, misalnya, perkantoran pemerintah, pertahanan dan keamanan; (2) Kepentingan yang bersifat ekonomis, misalnya, tanah untuk pengembangan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, industri, pertokoan, perdagangan, kehutanan, pertambangan;

(3) Kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan, tanah untuk keperluan perumahan, peribadatan, makam, kesehatan, pendidikan dan rekreasi.³⁶

Di dalam penjelasan umum UUPA dinyatakan bahwa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, pemerintah membuat suatu rencana umum (*planning*) mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah yang mempunyai ruang lingkup ; rencana umum (*national planning*), yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana khusus (*regional planning*). Dalam hukum positif, pengertian pengelolaan tata guna tanah atau penatata gunaan tanah dimuat dalam penjelasan Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, yaitu penatagunaan tanah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Muchsin dan Imam Koeswahyono³⁷, menyatakan bahwa ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu : (1) Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain; (2) Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi dan seimbang; (3) Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (4) Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan daftar skala prioritas.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa penatagunaan tanah mempunyai tiga prinsip, yaitu Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*), Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*), dan Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*).

Nat Darga Talkulputra³⁸ menyatakan bahwa ada sepuluh dasar penatagunaan tanah, yang di dalamnya memuat pengaturan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yaitu : (1) Kewenangan Negara, kewenangan penatagunaan tanah oleh negara bersumber kepada hak menguasai negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Berdasarkan hak menguasai negara tersebut, pada tingkatan tertinggi negara mempunyai wewenang mengatur dan menyelenggarakan

³⁶Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 45.

³⁷Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008. Hlm. 48-49.

³⁸Nat Darga Talkulputra, *Urgensi Penatagunaan Tanah Sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang*, CIDES, Jakarta, 1996, Hlm. 175-179.

peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA. Hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah kewenangan untuk mengatur semua tanah yang telah, dan/atau belum dikuasai dan/atau dimiliki oleh orang-orang dan badan hukum termasuk instansi pemerintah; (2) Batas-batas Hak dari pemegang Hak Atas Tanah, menurut Pasal 4 UUPA, hak atas tanah memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan. Bersumber dari hak atas tanah tersebut, pemegang hak atas tanah akan menggunakan tanah sesuai dengan keperluannya. Kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh orang-orang dan badan-badan hukum dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai berapa jauh negara memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanahnya, sampai di situ batas kekuasaan negara; (3) Fungsi Sosial Hak Atas Tanah, Penatagunaan tanah pada hakikatnya merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUPA. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari hak atas tanah, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang memilikinya maupun bagi masyarakat dan negara.

Salah satu perwujudan dari fungsi sosial hak atas tanah berupa kewajiban setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UUPA; (4) Perlindungan Ekonomi Lemah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 UUPA, bahwa pada hakikatnya pemegang hak atas tanahlah yang merupakan pelaksana kebijakan pemerintah tentang penatagunaan tanah dan tata ruang wilayah. Pemegang hak atas tanah berbeda-beda keadaan sosial ekonominya, sehingga kemampuan dalam memenuhi kewajiban untuk melaksanakan kebijakan dalam rangka penatagunaan tanah berbeda-beda pula. Dalam rangka penatagunaan tanah perlu dipertimbangkan perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah; (5) Penatagunaan Tanah Sebagai Komponen Pembangunan Nasional, ketersediaan tanah sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Pembangunan tanpa tersedia tanah kiranya tidak mungkin karena tanah diperlukan sebagai sumber daya sekaligus sebagai tempat menyelenggarakan pembangunan. Sebaliknya, tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan, sebab yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia di atasnya melalui pembangunan.

Oleh karena itu, penatagunaan tanah terkait langsung dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional. Penatagunaan tanah dalam pembangunan merupakan upaya mengakomodasikan kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan yang diprioritaskan; (6) Penatagunaan Sebagai Subsistem Penataan Ruang, Pasal 16 dan penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Undang-Undang

Penataan Ruang, mengamanatkan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang antara lain dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penatagunaan tanah dimaksud haruslah memuat pedoman-pedoman penggunaan tanah yang berisi ketentuan-ketentuan, kriteria maupun petunjuk teknis di dalam menggunakan tanah guna mewujudkan asas-asas penataan ruang; (7) Penatagunaan Tanah Merupakan Kegiatan Yang bersifat Koordinatif, penatagunaan tanah haruslah mengakomodasikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya mengenai pemanfaatan ruang, sumber daya alam dan lingkungan hidup, sepanjang menyangkut pengaturan dan penyelenggaraan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah serta pemeliharannya; (8) Penatagunaan Tanah Sebagai Suatu Sistem Yang Dinamis, dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan kegiatan-kegiatan yang meliputi perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengendaliannya, yang satu sama lain saling terkait secara fungsional membentuk suatu sistem yang dinamis. Agar sistem tersebut bersifat dinamis, maka dalam pelaksanaannya secara sistematis disiapkan dan disusun perangkat-perangkat teknis berupa data tata guna tanah yang selalu dalam keadaan mutakhir, yang bersama data pendukung lainnya dalam suatu sistem pengelolaan yang terpadu dengan memanfaatkan perkembangan teknologi khususnya dalam hal sistem manajemen informatika; (9) Penatagunaan Tanah Tidak Dapat Dilepaskan Dengan Pengaturan Penguasaan Dan Pemilikan Tanah, pada kenyataannya hampir seluruh bidang tanah dalam wilayah NKRI telah dikuasai atau dimiliki oleh orang-orang atau badan hukum dalam berbagai bentuk hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun ketentuan-ketentuan hukum adat atau ulayat. Dengan demikian, penatagunaan tanah baik di atas tanah yang telah ada pemilik maupun yang belum ada, tidak dapat dilepaskan dari pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah; (10) Penatagunaan Tanah Merupakan Tugas Pemerintah Pusat, dalam penjelasan Pasal 2 UUPA dikemukakan bahwa soal agraria (pertanahan) menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat (Pasal 33 UUD 1945). Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

Apa yang telah disampaikan di atas, menurut Peneliti sudah sesuai dengan Teori Efektivitas Hukum yang mana peraturan hukum mengatur perilaku manusia untuk taat dan patuh terhadap aturan yang ada. Adanya doktrin bahwa paksaan adalah satu unsur penting dari hukum, terkait penertiban serta pendayagunaan tanah /lahan terlantar di Kota Batam maka pemberian *Sanksi* merupakan unsur penting dalam struktur hukum, berbunyi sebagai berikut jika untuk menjamin efektivitasnya suatu

norma yang mengharuskan perbuatan tertentu diperlukan norma lain yang mengharuskan suatu sanksi bila norma yang disebut pertama itu tidak dipatuhi, maka adanya serangkaian sanksi yang tak pernah berakhir, *a regresus ad infinitum*, tidak dapat dielakan. Sebab untuk menjamin efektivitas suatu peraturan dari derajat n , diperlukan suatu peraturan dari derajat $n + 1$. Karena tatanan hukum dapat dibentuk oleh sejumlah peraturan yang tertentu.³⁹

3. Solusi Terbaik Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kota Batam

Secara Sosiologi Hukum penertiban serta pendayagunaan tanah terlantar dapat dianalisis yuridis *Teori Hukum Kewenangan Oleh H.D Stoud, bahwa* kewenangan menurut H.D Stoud, seperti dikutip Ridwan HR⁴⁰ adalah 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 disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu ; adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum, hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat. Ateng Syafrudin⁴¹ menyajikan pengertian wewenang, ia mengemukakan bahwa “ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu ‘*onderdeel*’ (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konstruksi kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktek kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan sebagai berikut: a) untuk menerapkan dan menegakan hukum; b) ketaatan yang pasti; c) perintah, d) memutuskan; e) pengawasan; f) yurisdiksi; g) kekuasaan.

³⁹Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Terjemahan Dari Buku General Theory Of Law And State*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008. Hlm. 37-38.

⁴⁰Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

⁴¹Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000.

*Teori Efektivitas Hukum Oleh Soerjono Soekanto*⁴² mengemukakan lima faktor yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantab dan menegawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Kelima faktor itu, meliputi a) faktor hukum atau undang-undang; b) faktor penegak hukum; c) faktor sarana atau fasilitas; d) faktor masyarakat, e) faktor kebudayaan.

Menurut Hans Kelsen⁴³, jika berbicara tentang efektivitas hukum dibicarakan pula tentang validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi. Kaedah hukum secara sosiologis, apabila kaedah tersebut efektif artinya kaedah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat, atau kaedah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat. Konsep efektivitas dalam definisi Hans Kelsen difokuskan pada subjek dan sanksi. Subjek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyinya norma hukum. Bagi orang-orang yang dikenai sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak.

*Teori Perlindungan Hukum Oleh Phillipus M. Hadjon*⁴⁴ juga menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari lainnya. Perlindungan yang diberikan oleh hukum terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subjek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subjek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum. Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Sarana perlindungan hukum *Preventiv*, subjek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan

⁴²Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo, 2008.

⁴³Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, 2006.

⁴⁴Phillipus M, Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu, 1987.

adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah mendorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada dikresi, prakteknya pemberian surat peringatan merupakan salah satu contoh tindakan preventif dalam perlindungan hukum bagi penerima alokasi lahan di Batam. Sarana perlindungan *Represif* bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum baru diberikan ketika masalah atau sengketa sudah terjadi, sehingga perlindungan hukum yang diberikan oleh peradilan umum bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Prinsip negara hukum Pancasila menurut Phillipus M Hadjon adalah; adanya hubungan antara pemerintah dengan rakyat berdasarkan asas kerukunan, hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir dan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010, BP Batam dapat menggunakan sarana perlindungan hukum represif dalam penetapan lahan terlantar dalam jangka waktu 3 tahun setelah atau pasca pemberian alokasi lahan kepada pihak ketiga (badan hukum atau individu). Menurut Sudikno Mertokusumo mengemukakan tidak hanya tentang tujuan hukum, tetapi juga tentang fungsi hukum dan perlindungan hukum, ia berpendapat bahwa; dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antara perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum⁴⁵.

Menurut Peneliti, dalam mencari solusi terbaik dari penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di Kota Batam dapat dilakukan dengan melalui pendekatan yaitu : (1) *Penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria*, yaitu dapat dilakukan dengan membuat undang-undang Pertanahan, dengan pilihan ini mau tidak mau, berarti menerima paham sektoralisme dalam penyempurnaan UUPA. Pilihan ini bukanlah suatu yang ideal, tetapi lebih dilandasi pada pragmatism keputusan politik melihat pada kondisi ketiadaan *leading department* atau instansi yang memegang kendali koordinasi antar sektor. Di samping itu, berbagai fenomena telah mendukung perlunya penyempurnaan UUPA karena kebijakan pertanahan yang pro pertumbuhan telah mengubah persepsi tentang fungsi tanah yang berakibat terhadap semakin sulitnya mencapai keadilan sosial yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA, di samping menimbulkan berbagai dampak negatif lainnya. Dua syarat berikut perlu diperhatikan dalam rangka penyusunan Undang-Undang

⁴⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.

penyempurnaan UUPA, yaitu: a) *Subtansi RUU Penyempurnaan UUPA*, pilihan manapun yang akan diambil, subtansi UU yang akan datang tergantung pada beberapa hal yakni ; (a) falsafah yang digunakan sebagai landasan pembentukan undang-undang yang bersangkutan, (b) orientasi undang-undang tersebut, (c) tujuan yang ingin dicapai oleh undang-undang tersebut, (d) prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan operasionalisasi yang terwujud dalam perumusan pasal-pasal nya. Adapun tujuan yang ingin dicapai melalui undang-undang yang akan datang adalah: tercapainya akses yang adil dalam perolehan dan pemanfaatan tanah (utamanya) dan sumber-sumber agraria lainnya melalui serangkaian tindakan berupa restrukturisasi pemilikan/penguasaan serta pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya. Di samping mewujudkan penguatan akses masyarakat, maka undang-undang yang akan datang itu dimaksudkan juga untuk dapat memberikan peluang dan jaminan kepastian berusaha bagi badan hukum maupun orang-orang perseorangan berkenaan dengan pemanfaatan sumber-sumber agraria. Secara ringkas diharapkan agar Undang-Undang yang akan datang dapat menjadi salah satu instrument reforma agraria, yang diselenggarakan dalam kerangka waktu tertentu, namun dalam proses pelaksanaannya perlu untuk terus menerus dipantau dan disempurnakan. Fokus reforma agraria adalah relasi/hubungan antara orang dengan tanah, baik yang berada di luar maupun di dalam kawasan hutan. Selama masih ada ketidakadilan dalam relasi antara orang dengan tanah yang terkait dengan pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria, maka restrukturisasi itu diperlukan; b) *Prosedur Pembuatan Undang-Undang*, uraian dalam bagian ini terkait erat dengan point 8 tersebut di atas. Merupakan suatu keganjilan bila suatu undang-undang yang sangat strategis dirancang tanpa rancang bangun yang kokoh dalam bentuk *background paper*/naskah akademik. Tanpa naskah akademik tidak dapat diharapkan terjadinya dialog yang efektif, yang akan memberikan kontribusi penting untuk penyempurnaan RUU yang bersangkutan. Penyiapan RUU melalui naskah akademik bukanlah masalah percaya diri, atau semata-mata pekerjaan akademisi, tetapi merupakan konsekuensi dari cara berpikir logis dan sistematis, bagaimana suatu konsep dipilih, dikembangkan dan dioperasionalkan dalam RUU beserta penjelasannya. (2) *Pembaruan Agraria Sebagai Landasan Pembangunan*, pembangunan berlandaskan pembaruan agraria di masa yang akan datang secara khusus harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: a) Cara pandang dan tindakan berkenaan dengan tanah. Tanah tidak boleh diperlakukan secara eksklusif, tetapi harus dilihat sebagai suatu subsistem dari keseluruhan sistem berkenaan dengan penguasaan/pemanfaatan sumber-sumber agraria/sumber daya alam dan dikelola sesuai prinsip-prinsip pembaruan agraria tersebut di atas sehingga dengan demikian dapat dihindarkan tumpang tindih dan inkonsistensi antar peraturan perundang-undangan sektoral. Pembaruan agraria memerlukan reformasi di bidang hukum yang terkait dengan

sumber-sumber agraria/ sumber daya alam; b) Oleh karenanya, di masa yang akan datang kesempatan untuk menggantungkan hidup dari sumber-sumber pertanian akan semakin berkurang, maka untuk mendukung pembaruan agraria, pelaksanaan program *landreform* perlu dilengkapi dengan penciptaan sumber pendapatan dan peluang kerja, di samping program pendukung lainnya; c) Berbagai konflik untuk memperebutkan sumber daya alam antar berbagai kelompok kepentingan akan semakin meningkat, baik dalam skala lokal maupun regional; d) Dalam semangat otonomi, perlu meningkatkan tanggung jawab daerah dalam merancang bersama alokasi dan penatagunaan tanah; e) Untuk mendorong pelaksanaan pembaruan agraria, diperlukan keberadaan suatu lembaga yang mempunyai komitmen dan bertanggung jawab penuh untuk pelaksanaannya, dengan didukung pembiayaan yang memadai; f) Pelaksanaan pembaharuan agraria merupakan hal yang tidak dapat ditunda lagi bila pembangunan nasional diharapkan dapat berjalan sebagaimana mestinya, yakni tercapainya kesejahteraan rakyat.⁴⁶ (3) *Harmonisasi Hukum Dalam Sistem Hukum Nasional*, Dalam kerangka sistem hukum nasional, semua peraturan perundang-undangan dipandang sebagai suatu sistem yang utuh, konsistensi dalam peraturan perundang-undangan dapat disebut sebagai kepastian hukum. Konsistensi dalam peraturan perundang-undangan itu bukan sesuatu yang terjadi dengan sendirinya melainkan harus diciptakan, sehingga dapat terjadi tidak konsisten dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari segi penegakan hukum konsistensi dalam tindakan dari lembaga kenegaraan sangat menentukan kadar kepastian hukum, dalam arti rapuhnya konsistensi dalam tindakan akan mengakibatkan kaburnya kepastian hukum. Kepastian hukum akan menjadi pengamatan masyarakat, karena masyarakat memiliki perasaan peka terhadap ketidakadilan.⁴⁷ Apa yang sudah Peneliti sampaikan pada uraian sebelumnya terkait disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan terkait pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) kepada BP Batam tidak sejalan dengan kewenangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, jika ini terjadi terus menerus maka kepastian hukum serta perlindungan hukum kepada individu/badan hukum,serta masyarakat pada umumnya terkait kebijakan di bidang pertanahan akan terabaikan bahkan menimbulkan kegaduhan di dalam masyarakat itu sendiri. Keadaan demikian diperlukan suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis, konsisten dan terintegrasi, yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945, untuk mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Hal ini berarti harmonisasi hukum terhadap sistem peraturan perundang-undangan sangat diperlukan dan mendesak untuk dilakukan. Sehubungan hal itu harmonisasi hukum terhadap sistem pengaturan perundang-undangan secara terintegrasi, muncul sebagai kebutuhan dan merupakan suatu keniscayaan. Harmonisasi hukum dalam

⁴⁶Sumardjono, Maria, *Kebijakan Landreform*, Majalah Forum, 23 Mei 1999.

⁴⁷Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999. Hlm. 157.

peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional, sehingga norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih. Urgensi dari harmonisasi hukum ini, di satu pihak memberikan landasan hukum yang kuat sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, di lain pihak dari segi sistem hukum dan asas hukum terwujud kesesuaian sistem hukum dan asas hukum, sehingga dalam penerapannya tidak terjadi konflik norma. Rudolf Stammmer⁴⁸ mengemukakan konsep, prinsip-prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum (*A just law aims at harmonizing individual purposes with that of society*). Dengankata lain, keadilan itu terjalin dengan kehidupan ekonomis masyarakat yang diwujudkan melalui hukum, maka hukum yang mewujudkan keadilan itu mutlak diperlukan di dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, usaha harmonisasi sistem hukum nasional akan meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system harmonization*) yang mencakup ; (1) unsur substansi hukum (*legal substance*) yakni hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal, yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya, (2) unsur struktur hukum (*legal structure*) beserta kelembagaannya, yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya, dan (3) unsur budaya hukum (*legal culture*), yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan unsur-unsur yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.⁴⁹

E. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan kajian terhadap permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat diambil beberapa kesimpulan, antara lain: (1) Banyaknya tanah yang terindikasi terlantar bahkan dikategorikan terlantar adalah dikarenakan beberapa faktor, seperti (a) faktor ekonomi, dimana para penerima alokasi tidak melakukan pembangunan dilokasi tersebut serta lalai dalam melaksanakan kewajiban pembayaran UWTO dikarenakan tidak memiliki biaya untuk melakukan hal tersebut, serta munculnya para spekulan/broker yang memanfaatkan hal tersebut untuk melakukan transaksi jual beli lahan dengan merayu penerima alokasi lahan untuk menjual kembali lahan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi, (b) faktor peraturan perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari inkonsistensi serta disharmonisasi peraturan pertanahan yang ada di kota Batam, dimana dalam

⁴⁸Stammmer, Definition Of Law, dalam Hari Chand, Modem Jurisprudance, International Law Book Of Services, Kuala Lumpur, 1994. Hlm. 49.

⁴⁹B. Arief Sidharta, *Praktisi Hukum dan Perkembangan Hukum, Dalam Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000. Hlm. 199.

pengelolaan bidang pertanahan negara memberikan Hak Pengelolaan kepada BP Batam melalui hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (melalui Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah), sementara itu dalam pemberian Hak Pengelolaan tersebut dikeluarkan oleh Kantor Badan Peratanahan Nasional melalui mekanisme Pendaftaran serta penerbitan Sertifikat haknya, akibatnya penerima alokasi lahan menjadi pihak yang paling dirugikan dengan ketidakpastian aturan bidang pertanahan yang ada, terutama dalam penentuan peruntukan lahan tersebut; (2) Ada lima faktor penentu dalam efektivitas penertiban tanah terlantar di kota Batam, yaitu : **Pertama**, faktor hukum; **Kedua**, faktor penegak hukum; **Ketiga**, faktor sarana dan fasilitas; **Keempat**, faktor masyarakat; dan **Kelima**, faktor kebudayaan. Dalam hal ini peneliti lebih menekankan pemberlakuan hukum melalui pemberian *Sanksi* yang lebih tegas bagi penerima alokasi lahan yang lalai akan kewajibannya (melakukan pembangunan sesuai peruntukannya, dan melakukan pembayaran UWTO).

Sementara itu dalam rangka pendayagunaan tanah terlantar tersebut dapat dilakukan melalui tindakan-tindakan sebagai berikut; **Pertama**, negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah; **Kedua**, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari hak atas tanah sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi yang memilikinya dan masyarakat yang sering disebut dengan fungsi sosial dari hak atas tanah; **Ketiga**, ketersediaan tanah adalah sebagai komponen pembangunan nasional artinya penatagunaan tanah dalam pembangunan merupakan upaya mengakomodasi kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan yang diprioritaskan; **Keempat**, penatagunaan yang dilakukan oleh negara harus bertujuan demi mencapai terwujudnya kemakmuran dan kesejahteraan warga negara; (3) Untuk mencapai hasil terbaik dalam penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar di kota Batam sebaiknya dilakukan; penyempurnaan UUPA melalui substansi RUU penyempurnaan UUPA dalam prosedur pembuatan undang-undang; pembaharuan agraria sebagai landasan pembangunan melalui penyempurnaan peraturan di bidang pertanahan yang ada dengan pembagian wewenang yang jelas antara para stakeholder yang terlibat dalam bidang pertanahan; harmonisasi hukum dalam sistem hukum nasional melalui konsistensi dalam peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai Kepastian Hukum.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- Abdillah, Pius, dan Prasetya, Danu, 2005, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Arkola, Surabaya.
- Adian, Donny G. 2006, *Percikan Pemikiran Kontemporer: Sebuah Pengantar Komprehensif*. Jalasutra, Yogyakarta.
- Ali, Achmad, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT. Yarsif Watampone, Jakarta.
- Fuad, Nurhattati, *Manajemen Pendidikan Berbasis Masyarakat*, FIP PRESS, 2012, Jakarta.
- Gunarto, Marcus Priyo, 2008, *Kriminalisasi dan Penalisasi Dalam Rangka Fungsionalisasi Perda Pajak dan Retribusi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
- Hamzah, 1991, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M., 1986, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT Bina Ilmu.
- Harsono, Boedi, 1991, *Hukum Agraria: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Rajawali Press, Jakarta.
- HS, Salim, dan Septiana, Erlies, N, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- HR, Ridwan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Hutagalung, Arie sukanti, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.
- Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka sinar Harapan, Jakarta
- Ilmar, Aminuddin, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Istanto, F. Sugeng, 2007, *Penelitian Hukum*, CV Ganda, Yogyakarta.
- Kelsen, Hans, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung.
- Kelsen, Hans, 2008, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara, Terjemahan Dari Buku General Theory Of Law And State*, Penerbit Nusa Media, Bandung.

- Komaruddin, Yoke Tju Parmah, 2002, *Kamus Istilah Karya Ilmiah*, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 1999, *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2009, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Peraturan Kebijaksanaan* (Makalah), Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Muchsin dan Koeswahyono, Imam, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- ND, Mukti Fajar dan Achmad, Yulianto, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Poerwandari, E.K. 1998. *Pendekatan Kualitatif Dalam Penelitian Psikologis*, LPSP3 Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, Cet. Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1987, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Santoso, Urip, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Sidharta, B. Arief, 2000, *Praktisi Hukum dan Perkembangan Hukum, Dalam Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sinamo, Nomensen, 2015, *Hukum Administrasi Negara, Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Metode Penelitian*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajagrafindo, Jakarta.
- Soepomo, R., *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Supriadi, 2010, *Hukum Agraria*, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta.
- Talkulputra, Nad Darga, 1996, *Urgensi Penatagunaan Tanah Sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang*, CIDES, Jakarta.

Artikel

- Patton, M.Q. 2001, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park: Sage Publications.
- Rey, Alain, 2000, *Pengantar Terminologi, Terjemahan Dari La Terminologie; Norms Et Nations*, UI, Depok.

- Setiawan, Yudhi, 2010, *Hukum Pertanahan, Teori dan Praktek*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Setyadin, B. 2005. *Desain dan Metode Penelitian Kualitatif. Modul IV Disajikan Dalam Penataran Tenaga Fungsional Akademik Politeknik Kotabaru*, Lembaga Penelitian Universitas Malang, Kotabaru Kalimantan Selatan.
- Soepandi, 1993. *Memori Karya Bhakti Kepala Satuan Pelaksana Masa Bhakti 1988-1993*, Tanggal 21 Desember.
- Syafrudin, Ateng, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung.
- Stammler, 1994, *Definition Of Law, dalam Hari Chand, Modem Jurisprudance, International Law Book Of Services*, Kuala Lumpur.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah