

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah ditempatkan sebagai suatu bagian penting bagi kehidupan manusia. Seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk, kebutuhan akan tanah terus meningkat.¹ Tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia. Tanah juga mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *Social Asset* dan *Capital Asset*. Sebagai *Social Asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *Capital Asset* tanah merupakan faktor modal untuk pembangunan, pembangunan dalam hal ini bisa menjadi modal investasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata sedangkan di sisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya.² Hampir separuh penduduk Indonesia menggantungkan jalannya roda perekonomian mereka di sektor pertanahan, baik dalam skala kecil menengah bahkan skala besar. Sementara keadaan tata kota di Indonesia ini sering berubah-ubah sehingga menyebabkan banyaknya masalah pertanahan yang terjadi.³

Bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak atas tanah yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat tujuan

¹ Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta: Visimedia, 2010), Hlm.1

² Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk kepentingan umum*, (Malang: Pusderankum dan Bayumedia, 2007), Hlm.1

³ Rinto Manulang, *Segala Hal Tentang Tanah Rumah & Perizinannya*, (Yogyakarta: Buku Pintar Cetakan Kedua, 2012), Hlm.5

haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaannya, seperti yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut dengan UUPA).

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari Hukum Agraria Nasional mempunyai landasan hukum yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945), yaitu : *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*⁴ Ketentuan ini mengandung tiga prinsip, yaitu :

- 1) “Bumi, air, dan kekayaan alam terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
- 2) Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia harus menggunakan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 3) Hubungan antara negara dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan menguasai.”

UUPA merupakan implementasi dari UUD 1945 yang memberikan kekuasaan kepada Negara untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa. Ketentuan hal ini, dapat ditemukan dalam Pasal 2 UUPA yang menyebutkan sebagai berikut :

1. “Atas dasar ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

⁴ Lihat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”⁵

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, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Pasal 14 UUPA menetapkan agar Pemerintah dan Pemerintah Daerah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk:

- 1) “Kepentingan yang bersifat politis.
Termasuk kepentingan yang bersifat politis, misalnya perkantoran Pemerintah atau Pemerintah Daerah, pertanahan, dan keamanan.
- 2) Kepentingan yang bersifat ekonomis.
Termasuk kepentingan yang bersifat ekonomis, misalnya tanah untuk pengembangan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, industri, pertokoan, Peraturan Daerah, kehutanan, pertambangan.
- 3) Kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan.
Termasuk kepentingan yang bersifat sosial dan keagamaan yaitu tanah untuk keperluan perumahan, peribadatan, makam, kesehatan, pendidikan, dan rekreasi.”⁶

Penggunaan tanah sebagai komponen pembangunan ini perlu diketahui

bahwa ketersediaan tanah sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Pembangunan tanpa tersedianya tanah, kiranya tidak dapat terlaksana karena tanah diperlukan sebagai sumber daya sekaligus sebagai tempat

⁵ Lihat Pasal 2 UUPA

⁶ Lihat Pasal 14 UUPA

menyelenggarakan pembangunan yang mana bisa menjadi faktor modal kehidupan masyarakat. Prosedur dan tahapan penyelenggaraannya sejalan dan terkait dengan prosedur dan tahapan waktu penyelenggaraan pembangunan. Pengaturan kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan diutamakan dan penatagunaan tanah.⁷ Tanah juga bisa menjadi objek untuk investasi masyarakat individu maupun kelompok.

Investasi merupakan kegiatan menanam modal berjangka panjang yang bertujuan mendapatkan keuntungan di masa yang akan datang. Kegiatan investasi dapat dilakukan oleh individu maupun berkelompok. Alasan seorang investor melakukan investasi adalah untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik di masa yang akan datang, karena kegiatan investasi ini sangat menjanjikan untuk kelangsungan hidup masyarakat serta untuk menghindari merosotnya nilai kekayaan yang dimiliki. Investasi merupakan langkah awal kegiatan produksi. Sama halnya dengan investasi, menurut Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (yang selanjutnya disebut UUPM) dalam Pasal 1 ayat (1) Ketentuan Umum yakni:

“Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.”⁸

Posisi semacam itu, investasi pada hakekatnya juga merupakan langkah awal kegiatan pembangunan ekonomi. Dinamika penanaman modal mempengaruhi tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi untuk pembangunan kepentingan investasi. Dalam upaya menumbuhkan perekonomian, setiap negara,

⁷ Urip Santoso, *Ibid*, Hlm. 250

⁸ Lihat Pasal 1 ayat (1) UUPM

kota maupun daerah senantiasa berusaha mencapai tujuan yang dapat mengembangkan investasi. Sasaran yang dituju bukan hanya masyarakat atau kalangan swasta dalam negeri, tapi juga investor asing. Demikian pula halnya Indonesia.

Penggunaan tanah non pertanian khususnya untuk kepentingan Investasi ini harus memperhatikan keseimbangan, keselarasan dan keserasian fungsi tanah yang akan dikembangkan agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan negara. Penggunaan tanah non pertanian ini juga salah satu upaya Pemerintah dalam meningkatkan Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUPA yang berbunyi: “*semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”.⁹ 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 kesuburannya serta mencegah rusaknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UUPA.¹⁰

Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan kegiatan investasi diberbagai sektor, perubahan penatagunaan tanah pun menjadi lebih sering dilakukan, terutama dengan mengikuti perkembangan dan kepentingan usaha. Hal ini bisa dilihat dari semakin banyaknya tanah-tanah terutama tanah non pertanian

⁹ Lihat Pasal 6 UUPA

¹⁰ Urip Santoso, *Ibid*, Hlm. 251

menjadi kawasan perindustrian, perusahaan, tempat rekreasi, pertokoan, *real estate* atau, pabrik atau penggunaan selain pertanian lainnya.

Sebagai salah satu contoh penggunaan tanah non pertanian untuk kepentingan investasi yakni ada di Kabupaten Bangkalan. Sejak dibangunnya Jembatan Suramadu yang mana jembatan ini menghubungkan antara kota Surabaya dan Madura. Khususnya Kabupaten Bangkalan sendiri yang berada di Madura, beberapa investor dari luar kota dan masyarakat Kabupaten Bangkalan sendiri banyak yang membangun dan mengembangkan usaha dengan dibangunnya beberapa bangunan yang menghasilkan investasi. Misalnya dibangun beberapa perusahaan, perumahan, toko-toko, pasar modern (Kabupaten Bangkalan Plaza), rumah makan, lapangan olahraga, pabrik dan yang lainnya.

Proses penggunaan tanah non pertanian untuk kepentingan investasi ini sangat penting untuk diketahui, salah satunya yakni pada tahap pendaftaran mengenai kepemilikan yang mana harus ada pertimbangan teknis pemberian izin perubahan penggunaan tanah non pertanian di Kantor Pertanahan yakni Badan Pertanahan Nasional (yang selanjutnya disebut BPN) setempat. Masalah yang timbul di Kabupaten Bangkalan yakni ada masyarakat yang mempunyai luas tanah melebihi batas dan ingin agar tanah tersebut bisa dapat dimanfaatkan untuk kepentingan individu dalam menghasilkan investasi, namun BPN seminimal mungkin harus melaksanakan peraturan yang ada. Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi pokok dalam penulisan skripsi ini adalah :

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Uraian latar belakang diatas maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apakah penggunaan tanah non pertanian yang melebihi batas untuk kepentingan investasi, tidak bertentangan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi ?
2. Bagaimanakah penggunaan tanah non pertanian untuk kepentingan investasi menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor. 10 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan?

1.3 Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dalam penelitian dan penulisan hukum ini yakni :

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum Penggunaan Tanah Non Pertanian untuk kepentingan investasi terkait dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor.2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.
2. Untuk mengetahui Penggunaan Tanah Non Pertanian untuk kepentingan investasi menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor. 10 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan.

1.4 Kegunaan Penelitian

Secara garis besar terdapat 2 (dua) kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini. Tujuan ini, antara lain :

1.4.1 Tujuan Teoritis

Adapun tujuan teoritis dari penelitian ini adalah :

- a) Penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian lanjutan dalam perkembangan dunia pendidikan khususnya Ilmu Hukum terkait dengan Penggunaan Tanah Non Pertanian untuk Kepentingan Investasi.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada pengembangan Ilmu Pengetahuan khususnya di bidang Peralihan Hak Atas Tanah terkait Penggunaan Tanah Non Pertanian untuk Kepentingan Investasi.

1.4.2 Tujuan Praktis

Adapun tujuan praktis teori dari penelitian ini adalah :

- a) Dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat Indonesia khususnya tentang Penggunaan Non Pertanian untuk Kepentingan Investasi.
- b) Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi motivasi dan referensi bagi penelitian selanjutnya, yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam tulisan ini.

- c) Penelitian ini dapat memberikan data/informasi tentang pengaturan tentang Penggunaan Tanah Non Pertanian untuk Kepentingan Investasi.

1.5 Keaslian

1. Judul : Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor. 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah Di Kabupaten Sleman (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2014). Dalam Skripsi tersebut menggunakan penelitian secara empiris karena melakukan penelitian terhadap studi kasus di Kabupaten Sleman.
2. Judul : Tinjauan Yuridis Normatif Barbagai Peraturan Tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian Di Indonesia (Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang Indonesia, 2011). Dalam Skripsi ini menggunakan jenis penelitian secara Normatif karena beracuan pada beberapa Perundang-undangan yang ada di Indonesia khususnya tentang Tanah.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam suatu penelitian hukum harus memiliki kejelasan karena penggunaan metode merupakan ciri khas dari ilmu. Penelitian merupakan melakukan pengembang ilmu pengetahuan dan teknologi melalui sarana penelitian dengan menganalisis untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan konsisten.¹¹

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), Hlm.20

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *Doctrinal Research*, yaitu suatu penelitian hukum yang dikerjakan dengan tujuan menemukan asas atau doktrin hukum positif yang berlaku.¹² *Doctrinal Research* ini kaitkan pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi dan Peraturan Daerah Nomor. 10 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundangan-undangan (*Statue Approach*). Peraturan perundang-undangan adalah penulisan yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan berupa legislasi dan regulasi.¹³ Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁴

¹² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, Ed. 1, Cet. 14, 2013), Hlm. 86

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), Hlm. 137

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), Hlm. 12

1.6.3 Bahan Hukum

Adapun dalam penelitian ini menggunakan sumber hukum yaitu : bahan hukum primer, bahan hukum tersier, dan bahan hukum tersier. Berikut penjelasannya sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.¹⁵ Bahan hukum primer dalam penelitian ini, sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
- c. Undang-Undang Nomor. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah;
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor. 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.
- f. Peraturan Daerah Nomor. 10 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, seperti: buku-buku yang berhubungan dengan

¹⁵ Suratman dan Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfbeta,2012), Hal.66-67

penelitian, jurnal hukum, dokumentasi media massa, surat kabar, majalah, internet, dan pendapat para sarjana terkait dengan masalah yang diteliti.¹⁶

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa *encyclopedia* dan kamus hukum.¹⁷

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami, mengelompokkan dan menyeleksi bahan hukum yang telah diperoleh dengan menyusunnya secara sistematis, dan kemudian ditarik kesimpulan. Adapun kesimpulan yang diambil menggunakan cara berpikir deduktif.¹⁸ Maksud dari pengambilan kesimpulan secara deduktif yakni menarik suatu dari hal-hal yang umum ke khusus dalam mengkaji dan menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder memahami hukum sebagai suatu perangkat peraturan atau norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur kehidupan manusia sehingga memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan di dalam masyarakat itu

¹⁶ Jhony, Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), Hal.296.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*, Hal. 297

sendiri. Jadi penelitian ini dapat dipahami sebagai penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.