

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Keberadaan tanah merupakan hal yang sangat penting bagi negara dan masyarakat Indonesia dan pemanfaatannya tidak dapat dilepaskan dari perencanaan tata ruang yang ada di setiap wilayah. Konstitusi di Indonesia sudah sangat jelas mengatur yaitu tertera di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi :

"Negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat."

Pemerintah Indonesia kemudian membuat program di bidang agraria sebagai pelaksanaan teknis dari perintah UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) tersebut, yang dikenal dengan reformasi agraria Indonesia (*Agrarian Reform Indonesia*). Reformasi agraria tersebut memuat 5 (lima) program di antaranya :

1. Pelaksanaan pembaharuan hukum agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
2. Penghapusan terhadap segala macam hak asing dan konsesi kolonial atas tanah.
3. Diakhirinya kekuasaan para tuan tanah dan para feodal atas tanah, yang melakukan banyak pemerasan terhadap rakyat melalui penguasaan tanah secara berangsur.
4. Perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah serta berbagai hubungan hukum yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan.

5. Perencanaan persediaan, peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Kelima program di atas pada prinsipnya termasuk cakupan dari penatagunaan tanah atau penataan ruang untuk mewujudkan terealisasinya politik agraria nasional seperti yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Lima program reformasi agraria tersebut, yang lebih spesifik arahnya terdapat pada program nomor lima.

Adapun untuk mewujudkan reformasi agraria, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 Nomor 104-TLNRI Nomor 2043 (*selanjutnya akan disingkat dengan UUPA*) sudah mengatur dengan jelas. Diantara beberapa pasal yang terkait dengan reformasi agraria adalah Pasal 2 ayat (2), Pasal 5, Pasal 7, Pasal 10, Pasal 14- Pasal 17, dan Pasal 53. UUPA tidak hanya memuat tentang agrarian reform Indonesia, tetapi memuat pula beberapa persoalan dan penyelesaian di bidang agraria.¹

Tata guna tanah khususnya yang memuat tentang bahasan tanah, di dalam UUPA dimasukkan dalam cakupan permukaan bumi.² Tata guna tanah merupakan rangkaian keadaan yang dilakukan dalam rangka untuk menciptakan keadaan tanah menjadi lebih optimal. Tanah termasuk unsur dari ruang yang strategis, sehingga pengaturan, persediaan, penggunaan, peruntukan, dan penggunaan tanah tidak dapat dilepaskan dari penataan ruang.

¹ Boedi Harsono. 1999 (cetakan kedelapan). **Hukum Agraria Indonesia**. Jakarta : Djambatan. Hal. 3

² Urip Santoso.(I) 2012. **Hukum Agraria Kajian Komprehensif**. Jakarta : Prenada Media Group. Hal. 245

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (*selanjutnya akan disingkat dengan UUPR*) pada Pasal 33 ayat (1) menyebutkan bahwa :

- (1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, air, udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya.

Pasal 33 ayat (1) UUPR di atas sudah jelas menentukan bahwa ada keterkaitan erat dan bersimbiosis antara penataan ruang dengan penatagunaan sumber daya alam termasuk tanah. Sedangkan cakupan penataan ruang mencakup tata ruang wilayah nasional, tata ruang wilayah provinsi, dan tata ruang wilayah kabupaten dan kota. Perencanaan tata ruang tersebut disebutkan dalam Pasal 14 ayat (2) UUPR yang berbunyi :

- (2) Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara berhirarki terdiri atas :
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
 - b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; dan
 - c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Kota.

UUPR kemudian ditindaklanjuti dengan penataan ruang di tingkat wilayah provinsi dan di tingkat kabupaten/kota. Sebagai salah satu aplikasi untuk menindaklanjuti UUPR di wilayah provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031(*selanjutnya akan disingkat Perda Provinsi Jatim Nomor 5 Tahun 2012*). Ditingkat wilayah kabupaten, salah satunya adalah Peraturan Daerah kabupaten Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029 (*selanjutnya akan disingkat Perda Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009*).

Regulasi yang spesifik yang mengatur khusus tentang penatagunaan tanah adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang

Penatagunaan Tanah (*selanjutnya akan disingkat PP Nomor 16 Tahun 2004*). PP tersebut dalam konsideran menimbang disebutkan bahwa PP Nomor 16 Tahun 2004 sebagai aturan pelaksanaan dari UUPR.

Pasal 3 PP Nomor 16 Tahun 2004 menjelaskan tentang tujuan dari penatagunaan tanah, diantaranya :

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam tata ruang wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

Alur dari penjelasan tersebut di atas, menarik untuk diadakan penelitian lebih lanjut tentang keterkaitan dan kesesuaian pengaturan tentang penatagunaan tanah dalam kerangka penataan ruang wilayah.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah pengaturan tentang norma penatagunaan tanah sudah berkelanjutan sebagai pelaksanaan dari penataan tata ruang wilayah ?
2. Bagaimanakah upaya Pemerintah agar penataan tata ruang wilayah dapat efektif terutama di bidang penatagunaan tanah ?

C. Tujuan penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam pengaturan tentang penatagunaan tanah terutama terkait dengan keberkelanjutan dan konsistensinya dengan penataan tata ruang wilayah.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang upaya yang perlu dilakukan agar penataan tata ruang wilayah dapat efektif khusus di bidang penatagunaan tanah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoretik, penelitian ini diharapkan untuk dapat menyumbangkan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum terutama tentang pengaturan penatagunaan tanah terkait dengan keberkelanjutan dan konsistensinya dengan penataan tata ruang wilayah, serta upaya yang perlu dilakukan agar penataan tata ruang wilayah dapat efektif khusus di bidang penatagunaan tanah.
2. Secara praktis, agar hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya tentang pengaturan penatagunaan tanah terkait dengan keberkelanjutan dan konsistensinya dengan penataan tata ruang wilayah, serta upaya yang perlu dilakukan agar penataan tata ruang wilayah dapat efektif khusus di bidang penatagunaan tanah. Selain itu diharapkan pula dapat bermanfaat bagi peneliti untuk menambah wawasan pengembangan keilmuan khususnya di bidang disiplin ilmu hukum sumber daya alam, dan politik hukum agraria di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis *penelitian hukum normatif*, artinya suatu tahapan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, doktrin hukum untuk menjelaskan isu hukum yang ada sesuai dengan karakteristik preskripsi keilmuan hukum. Penelitian hukum normatif dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa yang diteliti memiliki arah kajian untuk membahas dan mengkaji berbagai aturan normatif yang terkait dengan penatagunaan tanah dan penataan ruang. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatif.³

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengkaji berbagai aturan hukum yang terkait dengan tema/judul dan isu hukum dalam penelitian ini yaitu tentang keteraturan dan keberlanjutan norma penatagunaan tanah dan penataan ruang, seperti Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang

³ Peter Mahmud Marzuki. 2010. **Penelitian Hukum. Jakarta** : Prenada Media Group. Hal. 35

Rencana Tata ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031, Peraturan Daerah kabupaten Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029. Sedangkan pendekatan konseptual dimaksudkan untuk meneliti berbagai persepsi dan doktrin yang ada dalam ilmu hukum yang terkait dengan tema penelitian, sehingga peneliti dapat menemukan ide yang menghasilkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang sesuai.

Johnny Ibrahim mengelompokkan pendekatan penelitian menjadi tujuh macam, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*).⁴

3. Instrumen/Teknik Pengumpulan bahan Hukum

Ada dua instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, di antaranya :

a. Bahan Hukum Primer, yang meliputi :

- 1) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;

⁴ Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayumedia Publishing. Hal. 300

- 3) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011-2031;
- 4) Peraturan Daerah kabupaten Bangkalan Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan Tahun 2009-2029.

b. Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan literatur lain yang terkait dengan judul penelitian ini.

F. Sistematika Penulisan

Tahapan sistematika yang tersusun dalam penulisan tesis ini disusun menjadi empat bab, yang terdiri dari :

Bab I, berisi Pendahuluan. Pendahuluan ini memuat sub bahasan seperti Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II, berisi Tinjauan Pustaka. Artinya memuat hasil kajian teori, baik yang bersumber dari pendapat para ahli hukum maupun hasil dari penelitian yang dilakukan sebelumnya.

Bab III, berisi Hasil dan Pembahasan. Artinya bab III ini memuat hasil penelitian dan sekaligus pembahasan dari isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

Bab IV, berisi Simpulan dan Saran. Simpulan tersebut memuat hasil dari bahasan yang ada di bab III yang uraikan dengan cara singkat dan fleksibel. Sedangkan saran, memuat masukan dari penulis tentang kekurangan dari penelitian ini dan solusi yang perlu dilakukan di masa yang akan datang.