

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I. Latar Belakang**

Investasi merupakan salah satu penggerak perekonomian negara, begitu juga di Indonesia, terlebih lagi bagi keadaan negara Indonesia yang sedang berkembang. Dengan adanya investasi tentunya akan ada pergerakan sektor modal dan penyerapan tenaga kerja sehingga roda perekonomian diharapkan semakin maju dan tercapailah kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Kebijakan investasi di Indonesia pada dasarnya merujuk pada ketentuan pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945. Esensialisasi pasal 33 UUD 1945 adalah perekonomian Indonesia berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Hal itu merupakan penguatan yuridis konstitusional dari amanat yang dikandung di dalam pembukaan UUD 1945 yaitu mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Pengaturan mengenai investasi sendiri telah mengalami banyak perubahan antara lain diatur dengan UU Nomor 1 Tahun 1967 (diubah dan ditambah dengan UU Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing), untuk Penanaman Modal dalam Negeri diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1968 (diubah dan ditambah dalam UU Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri). Undang-Undang ini kemudian dicabut dengan diundangkannya UU No

---

<sup>1</sup> Sri Hajati, "*Pengaturan Hak Atas Tanah dalam Kaitannya dengan Investasi*", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, h. vi

25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang merupakan penyeragaman pengaturan atas Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal dalam Negeri.

Dalam kegiatan Penanaman Modal hal yang patut menjadi perhatian adalah perolehan hak atas tanah bagi Perusahaan Penanam Modal. Aturan mengenai perolehan hak atas tanah harus dibuat sedemikian rupa agar hak-hak masyarakat Indonesia sendiri tidak terabaikan.

Dalam Sistem Tata Hukum di Indonesia Pengaturan hak atas tanah tertuang dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA pada saat itu dibuat untuk melindungi kepentingan nasional pasca kolonialisme.

Dalam hal pemberian hak atas tanah bagi kegiatan penanaman modal, negara memiliki kewenangan berdasar atas hak menguasai negara yang bersumber dari landasan konstitusional bangsa Indonesia, UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi :

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini kemudian menjadi pangkal dari hak menguasai negara atas tanah yang diatur dalam Pasal 2 UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok agraria yang berbunyi :

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa,

termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- 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.

Salah satu prinsip yang dianut oleh UUPA adalah prinsip nasionalitas.

Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi dalam frasa yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud Hak Milik (HM).<sup>2</sup> Dalam hal kegiatan penanaman modal, berdasarkan UU No. 25 Tahun 2007 hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perusahaan penanam modal adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Perolehan hak atas tanah bagi Perusahaan Penanam Modal diatur tersendiri dalam Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Hak atas tanah bagi Perusahaan Penanam Modal dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal memberikan keleluasaan yang sangat besar kepada Perusahaan Penanam Modal untuk menguasai hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam jangka waktu yang sangat panjang sehingga sangat bertentangan dengan semangat UUPA.

Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 mengatur bahwa :

---

<sup>2</sup> Maria S.W. Sumardjono, *"Pengaturan Hak Atas Tanah beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing"*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, h. 1

Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa:

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
- b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
- c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.<sup>3</sup>

Besarnya kemudahan yang diatur mengenai hak atas tanah dalam rangka penanaman modal ini menimbulkan banyak pro dan kontra baik dalam masyarakat. Hal ini disebabkan oleh jangka waktu pemberian hak atas tanah yang sangat panjang bahkan dapat diperpanjang di muka sekaligus yang akan menimbulkan eksploitasi yang sangat besar bagi tanah, hal ini tentu sangat bertentangan dengan semangat UUPA. Dalam UUPA tanah bukan hanya dianggap sebagai komoditi tetapi juga memiliki nilai sosial.

Pengaturan mengenai tanah yang dibuat dalam UU No. 25 tahun 2007 ini juga sarat akan semangat neoliberalisme, bentuk penjajahan zaman baru dimana investor diberikan kebebasan yang sebesar-besarnya untuk mengeksploitasi tanah Indonesia dengan dalil telah melakukan pembayaran pajak yang tentunya tidak sesuai dengan kerusakan alam, pencemaran dan kerugian materiil dan non-materiil yang diderita rakyat Indonesia. Hal ini menyebabkan para aktivis

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4724), Ps. 22

mengajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 ini. Permohonan ini dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 tersebut dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan bunyi Pasal 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 menjadi berbunyi:

- (1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal.
- (2) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang untuk kegiatan penanaman modal, dengan persyaratan antara lain:
  - a. penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
  - b. penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
  - c. penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
  - d. penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
  - e. penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.
- (3) Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.
- (4) Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan dan yang dapat diperbarui sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) dapat dihentikan atau dibatalkan oleh Pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.<sup>4</sup>

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut UUPA dikembalikan kembali sebagai aturan pemberian hak atas tanah bagi kegiatan Penanaman Modal. Putusan Mahkamah konstitusi tersebut setidaknya-tidaknya telah mengembalikan tanah agar tidak hanya berfungsi untuk komoditi namun juga

---

<sup>4</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007, h. 264-266

memperhatikan fungsi sosial atas tanah dengan menghapus perpanjangan di muka sekaligus dan meletakkan syarat-syarat agar hak atas tanah dapat diperpanjang.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga disyaratkan bahwa penanam modal yang menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan pemberian dan perpanjangan hak atas tanahnya dapat dibatalkan. Salah satu indikator dapat dibatalkannya hak atas tanah bagi perusahaan penanam modal adalah penelantaran tanah. merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya yang juga merupakan bagian dari pengertian penelantaran tanah. Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) saat ini tanah terlantar ada 7,3 juta hektar dan potensi kerugian hingga Rp 54,5 triliun per tahun dengan kerugian total mencapai Rp 634,4 triliun, hal ini tentu berdampak buruk bagi perekonomian negara.

Aturan larangan penelantaran tanah bagi perusahaan penanam modal ini sejalan dengan UUPA. Berdasarkan Pasal 15 UUPA memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum, maupun instansi yang memiliki hubungan hukum dengan tanah. Sehingga, UUPA telah jelas melarang adanya penelantaran tanah.

Pasal 6 UUPA mengatur bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan

semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya.

Karena Pada dasarnya tanah memiliki fungsi sosial, fungsi sosial ini tentunya melarang seseorang ataupun badan hukum yang memiliki hak atas tanah menelantarkan tanahnya. Tanah yang terlantar artinya membiarkan tanah tersebut menjadi aset yang tidur sehingga tanah yang tadinya harus dipergunakan bagi kesejahteraan seluruh rakyat menjadi terbengkalai sehingga mengakibatkan tidak tercapainya kesejahteraan seluruh rakyat dan berimplikasi pada kerugian negara.

Penelantaran tanah oleh perusahaan penanam modal tentunya menimbulkan akibat hukum. Karena akibat hukum atas penelantaran tanah bagi perusahaan penanam modal begitu besar maka dalam penentuan tanah sebagai tanah terlantar tentunya harus diperhatikan aspek wewenang, substansi, dan prosedur agar tidak terjadi cacat wewenang, substansi, maupun prosedur yang dapat mencederai keadilan dan kepastian hukum.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini yaitu :

- a. Kewenangan negara dalam pemberian dan pembatalan hak atas tanah bagi kegiatan penanaman modal.

b. Akibat hukum pembatalan hak atas tanah oleh negara bagi perusahaan penanam modal yang menelantarkan tanah.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penulisan skripsi ini memiliki beberapa tujuan. Pertama adalah untuk mengetahui dan menganalisa kewenangan negara dalam pemberian dan pembatalan hak atas tanah bagi kegiatan penanaman modal. Kedua adalah untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum pembatalan hak atas tanah oleh negara terhadap perusahaan penanam modal yang menelantarkan tanah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penulisan skripsi ini mempunyai beberapa manfaat. Pertama adalah tujuan teoritis yakni untuk mengetahui konsep-konsep dan landasan yuridis mengenai kewenangan negara dalam pemberian dan pembatalan hak atas tanah bagi kegiatan penanaman modal serta konsep-konsep dan landasan yuridis mengenai akibat hukum pembatalan hak atas tanah oleh negara bagi kegiatan penanaman modal.

Kedua adalah tujuan praktis yakni untuk menambah pemahaman, wawasan serta keilmuan praktisi dalam bidang hukum agraria khususnya dalam bidang mengenai kewenangan negara dalam pemberian dan pembatalan hak atas tanah yang digunakan untuk kegiatan penanaman modal serta akibat hukum pembatalan hak atas tanah oleh negara terhadap kegiatan penanaman modal.

## 1.4 Metode Penelitian

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian Hukum merupakan penelitian yang bertujuan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya dilakukan.<sup>5</sup>

Kebehasilan yang dicari adalah kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan seseorang sesuai dengan norma hukum bukan hanya sesuai aturan hukum atau prinsip hukum.<sup>6</sup>

Dalam penyusunan skripsi ini berdasarkan substansinya penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Dari penelitian tersebut akan menghasilkan penjelasan sistematis tentang norma hukum yang mengatur kategori hukum tertentu, menjelaskan apa yang dianggap sulit serta memberikan tanggapan berupa kesimpulan dan saran.

### 1.4.2. Pendekatan Masalah

Pembahasan permasalahan dalam penulisan skripsi ini menggunakan bentuk pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum dalam skripsi ini. Dalam pendekatan ini

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 69

<sup>6</sup> *Ibid.* h. 47

dipelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang sehingga dapat diperoleh argumen atas isu hukum yang dihadapi dalam skripsi ini.<sup>7</sup>

Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) yakni merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum dalam penulisan skripsi ini.<sup>8</sup>

### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang menjadi dasar dan sumber penulisan berasal dari sumber-sumber penelitian hukum yang digolongkan dalam dua macam yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>9</sup> Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam skripsi ini adalah peraturan perundang-undangan.

Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>10</sup> Bahan-bahan hukum

---

<sup>7</sup> *Ibid.* h. 133

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 135-136

<sup>9</sup> *Ibid.* h. 181

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

sekunder yang digunakan dalam skripsi ini meliputi bahan-bahan yang diperoleh dari berbagai literatur hukum, buku ajar, karya ilmiah, jurnal, majalah, pendapat para ahli hukum, dan juga artikel-artikel yang terdapat dalam media cetak maupun elektronik yang mendukung dalam penulisan skripsi ini.

#### **1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan metode studi pustaka, baik untuk memperoleh bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Pada studi pustaka ini bahan hukum dikumpulkan dengan cara membaca dan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Selanjutnya bahan hukum tersebut dihubungkan satu sama lain untuk dapat menjawab permasalahan dari skripsi ini.

#### **1.4.5 Analisa Bahan Hukum**

Dalam pendekatan konseptual, analisa bahan hukum yang digunakan adalah dengan membangun suatu konsep untuk dijadikan acuan dalam penulisan skripsi ini. Konsep dibangun dengan beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.<sup>11</sup>

Sedangkan dalam pendekatan perundang-undangan analisa bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode interpretasi. Metode interpretasi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain interpretasi sistematis.

Interpretasi sistematis adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan di antara aturan di dalam suatu undang-undang yang saling bergantung. Di

---

<sup>11</sup> *Ibid.* h. 178

samping itu juga dilihat bahwa hubungan itu tidak hanya bersifat teknis tetapi juga dilihat asas yang melandasinya.<sup>12</sup>

#### **1.4.6 Pertanggung Jawaban Sistematika**

Sistematika penulisan skripsi ini disusun dalam 4 (empat) bab. Yang pertama adalah Bab I. Bab ini menjelaskan secara umum mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, sumber bahan hukum, serta sistematika penelitian. Uraian dalam Bab I ini adalah sebagai awal bagi penulis untuk menjelaskan dasar-dasar penulisan skripsi ini serta sebagai batu pijakan untuk dapat masuk ke dalam bab-bab selanjutnya.

Bab II berisi telaah mengenai “Kewenangan Negara dalam Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah”. Bab ini akan memberikan penjelasan apakah negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat berwenang dalam memberikan dan membatalkan hak atas tanah bagi kegiatan penanaman modal.

Bab III berisi tentang “Akibat Hukum Pembatalan Hak atas Tanah oleh Negara bagi Perusahaan Penanam Modal yang Menelantarkan Tanah”. Bab ini akan memberikan penjelasan dan telaah mengenai akibat hukum yang timbul dari pembatalan hak atas tanah bagi perusahaan penanam modal

Bab IV merupakan penutup seluruh rangkaian dalam penulisan skripsi ini. Bab ini berisi simpulan serta saran terhadap analisis yang dilakukan. Simpulan merupakan intisari terhadap pembahasan atas permasalahan yang diajukan, sedangkan saran merupakan bentuk usulan dari simpulan yang ada.

---

<sup>12</sup> *Ibid.* h. 151