

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Masalah perumahan merupakan gejala umum yang terjadi di seluruh dunia, tidak saja di negara-negara yang sedang berkembang tetapi juga terjadi di negara-negara yang sudah maju. Pembangunan rumah-rumah baru setiap tahun belum dapat mengimbangi pertumbuhan penduduk yang terjadi sebagai akibat pertumbuhan alamiah.¹

Pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat inilah menyebabkan kebutuhan akan lahan untuk hunian juga ikut meningkat. Namun seiring berjalannya waktu pertumbuhan penduduk ini tidak diimbangi dengan tersedianya lahan hunian sehingga menyebabkan lahan hunian semakin langka. Kelangkaan tanah ini tentu saja menyebabkan harga tanah ikut meningkat. Sehingga hal ini dapat dijadikan suatu peluang bisnis atau usaha yang sangat menjanjikan karena harga tanah maupun rumah yang relatif meningkat setiap tahunnya. Oleh karena itu banyak pengembang berbondong-bondong membangun hunian tempat tinggal berupa perumahan dalam rangka penanaman modal yang sangat menjanjikan dikemudian hari.

¹C.Djemabut Blaang, *Perumahan dan Pemukiman Sebagai Kebutuhan Pokok*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 86

Adapun tujuan pembangunan perumahan dan pemukiman adalah agar setiap orang dapat menempati perumahan yang sehat untuk mendukung kelangsungan dan peningkatan kesejahteraan sosialnya. Karena sasaran pembangunan perumahan dan pemukiman adalah tertata dan tersedianya (mengatur, membangun, memugar, memperbaiki, menempati) perumahan dan pemukiman secara merata bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama bagi golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Sebab, kalau tidak diatur dengan baik, kecenderungan lemahnya sosial ekonomi, akan berpengaruh buruk terhadap lingkungan pemukiman perkotaan.²

Dalam melaksanakan pembangunan perumahan, pengembang tidak sembarangan membangun perumahan. Mereka selalu memperhatikan pengembangan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang memenuhi Standar Nasional Indonesia, mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan. Hal ini tentunya akan membuat perumahan yang dibangun nantinya akan terlihat rapi dan asri sehingga nilai dari perumahan yang dibangun tersebut menjadi tinggi yang nantinya akan sangat berprospek tinggi untuk dijadikan bisnis properti.

Mengingat pentingnya peran tanah, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti negara (*state*) untuk mengelola dan mengatur keberadaan dan peranan tanah. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan peranan negara

²Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Malang, 2008, hal. 55

dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Hak menguasai negara tersebut, menurut Pasal 2 ayat (2) UUPA, memberikan wewenang kepada negara untuk tiga hal:⁴

- 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.

Berdasarkan hak menguasai dari negara seperti ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA, maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah. Pembagian hak-hak atas tanah menurut UUPA ke dalam Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan serta Hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas dan hak-hak yang sifatnya sementara, dimaksudkan untuk memberikan hak atas tanah berdasarkan peruntukannya dan subjek yang memohon hak atas tanah tersebut. Seperti

³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, h. 218

⁴Ibid., hal. 220

contoh tanah yang dikuasai negara dapat diberikan Hak Guna Usaha, apabila peruntukkan tanah tersebut oleh pemohon hak digunakan untuk pertanian, perikanan atau peternakan, dan tanah Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada orang atau badan hukum yang akan mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Namun dalam perkembangannya hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk berbagai keperluan sebagaimana tersebut di atas, tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukkan tanah, baik karena pemegang hak belum merasa perlu menggunakan tanah tersebut atau pemegang hak belum memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan atau penggunaan tanah atau karena hal-hal lainnya.⁵

Perolehan tanah dalam rangka pembangunan perumahan yang dilakukan oleh pengembang untuk berinvestasi didahului oleh kegiatan perolehan izin lokasi oleh perusahaan penanaman modal. Dalam hal ini pemberian izin lokasi juga menjadi pertimbangan agar terciptanya Rencana Tata Ruang Wilayah yang serasi, selaras, dan seimbang juga dibutuhkan pengarah dan pengendalian yang dalam hal ini dilakukan melalui izin lokasi. Di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi Pasal 2 menjelaskan bahwa izin lokasi merupakan persyaratan yang harus dipenuhi dalam hal suatu perusahaan akan memperoleh tanah dalam rangka

⁵Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hal. 50

penanaman modal. Hal ini dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanah harus sesuai dengan tata ruang yang berlaku dan dengan kemampuan fisik tanah itu sendiri. Fungsi dari izin lokasi itu sendiri adalah untuk menetapkan bahwa Izin Lokasi tersebut hanya dipersyaratkan dalam rangka penanaman modal dan sekaligus menetapkan dalam hal apa Izin Lokasi itu tidak diperlukan atau dianggap sudah dipunyai oleh perusahaan yang bersangkutan karena maksud dari Izin Lokasi itu sebenarnya sudah dipenuhi. Oleh karena itu, pemberian izin lokasi juga harus dipertimbangkan sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Dalam kenyataannya terdapat beberapa fenomena berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan izin lokasi ini.⁶

Pertama, perolehan tanah mengalami berbagai kendala sehingga izin lokasi mungkin telah habis jangka waktunya, tetapi perolehan tanahnya belum seluruhnya diselesaikan.

Kedua, dapat juga terjadi bahwa di atas areal tanah yang sudah dikuasai itu pembangunannya belum dimulai atau baru sebagian dibangun dengan berbagai alasan.

Ketiga, kemungkinan juga dapat terjadi bahwa perusahaan telah merencanakan untuk memperoleh tanah, tetapi kegiatannya dilakukan secara parsial sehingga berakibat terhadap pemegang hak atas tanah yang tidak

⁶Maria S. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 40

mempunyai kepastian kapan tanahnya akan dibeli oleh pengusaha yang bersangkutan.

Hal ini akan menjadi masalah bagi pengembang mengingat kebanyakan dari pengembang memperoleh tanah di suatu daerah terpencil jauh-jauh hari dengan harga murah dan ketika daerah tersebut berkembang, pada saat itulah pengembang baru akan membangun bisnisnya. Pembelian tanah jauh-jauh hari itu dilakukan pengembang semata-mata untuk investasi. Sedangkan izin lokasi juga diatur jangka waktunya yaitu pada Pasal 5 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999, sehingga apabila pengembang tidak dapat memperoleh tanah dalam jangka waktu izin lokasi maka dapat memperpanjang jangka waktunya selama 1 (satu) tahun dengan ketentuan apabila tanah yang sudah diperoleh mencapai lebih dari 50%. Apabila tanah masih juga tidak dapat diperoleh dalam jangka waktu izin lokasi termasuk perpanjangan maka perolehan tanah tidak dapat lagi dilakukan oleh pemegang izin lokasi.

Di samping itu, tanah yang ditunjuk untuk mendapat izin lokasi guna keperluan penanaman modal diharapkan dapat dilaksanakan sesuai rencana. Sehingga dalam hal ini memerlukan pertimbangan aspek penguasaan tanah di areal yang bersangkutan serta keadaan penggunaannya. Apabila tanah yang diperlukan pengembang terlalu luas atau melebihi batas maksimum yang telah ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan yang ada mengenai izin lokasi, maka pengembang tersebut dapat menentukan luasan yang lebih kecil. Dalam pelaksanaannya hal ini harus memperhatikan kebijaksanaan pemerintah mengenai luas maksimum tanah yang boleh dikuasi oleh suatu Perusahaan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas maka Penulis merasa tertarik untuk mengkaji secara mendalam mengenai pemberian izin lokasi yang juga berfungsi sebagai salah satu syarat perolehan hak atas tanah dalam rangka penanaman modal yang untuk pembahasannya lebih ditekankan pada pembangunan perumahan serta konsekuensi yuridis terhadap perusahaan yang dapat menguasai izin lokasi melebihi batas maksimum yang telah diatur di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi sehingga Penulis menuangkan dalam sebuah tulisan/skripsi dengan judul “Izin Lokasi Sebagai Syarat Perolehan Hak Atas Tanah Dalam Rangka Penanaman Modal Untuk Pembangunan Perumahan”

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas dapat dirumuskan isu hukumnya sebagai permasalahan yang diajukan dalam penulisan ini, yang meliputi :

1. Apakah pengembang yang telah memiliki tanah wajib mengurus izin lokasi dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman?
2. Apa konsekuensi yuridis bagi perusahaan yang melanggar ketentuan pembatasan luas batas maksimum izin lokasi untuk pembangunan perumahan dalam rangka penanaman modal di Indonesia?

3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis kewajiban mengurus izin lokasi dalam rangka pembangunan perumahan dan permukiman bagi pengembang yang telah memiliki tanah.
2. Untuk menganalisis konsekuensi yuridis bagi perusahaan yang melanggar ketentuan pembatasan luas batas maksimum izin lokasi untuk pembangunan perumahan dalam rangka penanaman modal di Indonesia .

4. Manfaat Penelitian :

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam bidang pertanahan, sehingga akan lebih membantu dalam menyelesaikan masalah-masalah pertanahan khususnya mengenai masalah izin lokasi;
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat umum dan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan izin lokasi guna peningkatan investasi di Indonesia.

5. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.⁷

a. Pendekatan masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif karena permasalahan yang diajukan mengenai hukum dan ulasan penyelesaian permasalahannya didasarkan pada bahan-bahan hukum yang ada. Tipe atau bentuk pendekatan yang digunakan untuk pemecahan masalahnya adalah gabungan dari beberapa pendekatan yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk mendapatkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan mendasarkan pada bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pendekatan konsep adalah konsep hukum yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk mendapatkan jawaban atas pemecahan rumusan masalah yang diajukan dengan mempelajari tentang pengertian, kata-kata yang terdapat pada bahan-bahan hukum.

⁷Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 6

b. Sumber bahan hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari dua sumber, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁸

Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁹ Bahan hukum sekunder yang digunakan Penulis antara lain :

- a) Dokumen-dokumen yang ada di Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan penguasaan dan tata guna tanah;
- b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Hukum Agraria;
- c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Izin Lokasi;

c. Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan sistem kartu dan metode bola salju (snowball method) adalah metode dimana bahan hukum

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 141

⁹*Ibid*

dikumpulkan melalui beberapa literatur, kemudian dari beberapa literatur tersebut diambil sejumlah sumber yang mendukung literatur tersebut.

Bahan hukum yang diperoleh kemudian dikumpulkan dengan menggunakan sistem kartu (card sistem). Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji berpendapat bahwa kartu yang perlu disiapkan yaitu kartu kutipan yang dipergunakan untuk mencatat atau mengutip data beserta sumber darimana data tersebut diperoleh (nama pengarang/penulis, judul buku/artikel, halaman, dan sebagainya). Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum sedasar dengan tema-tema analisis yang relevan.¹⁰

Untuk bahan pendukung, menggunakan teknik wawancara secara langsung maupun secara tidak terang diketahui oleh sumber. Sumber yang dimaksud yaitu para pihak yang terkait seperti jasa properti, perusahaan pembangunan perumahan, praktisi hukum seperti Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan instansi pemerintah terkait.

d. Analisis bahan hukum

Semua bahan hukum yang berhasil dikumpulkan dibaca dan dikaji kembali materi-materi yang berkaitan dengan permasalahan pokok penulisan penelitian ini. Setelah itu akan dikelompokkan berdasarkan rumusan masalah yang diajukan. Teknik analisis yang digunakan adalah melalui proses penalaran

¹⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 53

hukum (*legal reasoning*) yang logis dan sistematis. Penalaran hukum juga bertumpu pada aturan berfikir yang dikenal dalam logika. Namun demikian penggunaan logika dalam ilmu hukum mengandung ciri khas yang berkenaan dengan hakikat hukum (*the nature of laws*) dan jenis hukum (*the kinds of laws*).¹¹

Selain itu terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan perolehan izin lokasi dianalisis menggunakan interpretasi yang meliputi interpretasi analogis dan interpretasi sistematis. Dari hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan, serta melakukan studi kepustakaan maka akan dibuat opini hukum.

e. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan skripsi ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, dimana masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab.

Bab I merupakan Pendahuluan. Bab ini merupakan gambaran umum dan pengantar secara keseluruhan dari skripsi ini yang berisi tentang uraian singkat dari isi penulisan skripsi ini guna memberikan gambaran kepada pembaca tentang topik apa yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini. Bab ini diharapkan dapat memberikan acuan yang terarah mengenai permasalahan yang akan dibahas. Di dalam bab ini akan dikemukakan mengenai latar belakang masalah yang membahas mengenai Izin Lokasi. Kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, yang kemudian

¹¹Irving M. Copi, Introduction to Logic dalam PM. Hadjon, Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), *Yuridika*, No.6 Tahun XI November-Desember 1994

dibagi lagi menjadi sub-sub bab pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, analisa bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II akan membahas mengenai jawaban dari permasalahan yang pertama yaitu mengenai perlunya izin lokasi dalam rangka pembangunan perumahan.

Bab III akan membahas mengenai konsekuensi yuridis bagi perusahaan yang melanggar ketentuan pembatasan luas batas maksimum izin lokasi.

Bab IV merupakan penutup skripsi yang akan menguraikan mengenai kesimpulan dan saran. Kesimpulan dimasukkan ke dalam bab IV dengan maksud di dalamnya akan menguraikan secara singkat mengenai simpulan dari uraian bab II dan bab III. Dari kesimpulan tersebut dapat diketahui jawaban atas permasalahan yang ada dalam bab I. Selain itu diharapkan dapat memberikan saran baik kepada pemerintah maupun semua pihak dalam usaha memperbaiki peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan usaha memperoleh izin lokasi, khususnya dalam rangka pembangunan perumahan.