

TESIS

**TINJAUAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH PADA BANGUNAN
GEDUNG USAHA YANG BERDIRI DI KAWASAN PERMUKIMAN
*REVIEW OF SPATIAL PLANNINGS LAW ON BUSINESS BUILDING
CONSTRUCTED IN RESIDENTIAL AREAS***



MUHAMMAD ALFA FATHANSYAH

B 012 18 1023

**MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

HALAMAN JUDUL

**TINJAUAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH PADA BANGUNAN
GEDUNG USAHA YANG BERDIRI DI KAWASAN PERMUKIMAN**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Magister
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan Diajukan Oleh:

**MUHAMMAD ALFA FATHANSYAH
B012181023**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

TESIS

**TINJAUAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH PADA BANGUNAN GEDUNG
USAHA YANG BERDIRI DI KAWASAN PERMUKIMAN**

Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD ALFA FATHANSYAH
B012181023

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada Tanggal 5 Maret 2021

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasehat

Ketua

Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., MHum
NIP. 19671231 199103 2 002

Sekretaris

Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.H
NIP. 196612311990021001

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., MHum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Alfa Fathansyah

NIM : B012181023

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **TINJAUAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH PADA BANGUNAN GEDUNG USAHA YANG BERDIRI DI KAWASAN PERMUKIMAN** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Maret 2021

Yang membuat pernyataan,



Muhammad Alfa Fathansyah
B012181023

KATA PENGANTAR



Assalamu alaikum Warahmatullahi wabarakatuh

Segala Puji hanya bagi Allah Subhanahu wata'ala. Rasa syukur tiada terhingga Penulis haturkan kepada-Nya yang telah memberikan semua kebutuhan Penulis dalam hidup ini. Terima Kasih kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat, taufiq, hidayah dan inayah-Nya untuk penyusunan tesis ini dengan judul **“TINJAUAN HUKUM PENATAGUNAAN TANAH PADA BANGUNAN GEDUNG USAHA YANG BERDIRI DI KAWASAN PERMUKIMAN”**.

Shalawat dan salam juga Penulis haturkan kepada Rasulullah Sallallahu alaihi wa sallam. Semoga cinta dan kasih sayang-Nya selalu tercurah kepada Rasulullah, keluarga, sahabat serta pengikutnya hingga akhir zaman.

Dalam Kesempatan ini Penulis mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada kedua orang tua, Drs. Muhammad Amran Kudus, M.M. dan Dra. Heny Rulianti Masnawi, kedua orang tua yang telah merawat, mendoakan, serta terus memberikan dorongan semangat kepada penulis dari awal masa pendidikan Pascasarjana hingga selesainya penulisan tugas akhir tesis ini.

Melalui kesempatan ini pula, Penulis menyampaikan rasa Hormat dan Terima Kasih kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A**, Wakil Rektor Bidang Akademik Bapak **Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP**, Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan dan Infrastruktur Bapak **Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil., Ph.D.**, Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Bapak **Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes.**, dan Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan Bapak **Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D.**
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.**, Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.**, Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Almuni Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.**
3. Kepala Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Bapak **Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**
4. Pembimbing Utama dan Pembimbing Pendamping Penulis, ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**, Ibu **Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.** yang telah memberikan tenaga, waktu, pikiran dan kesabarannya dalam

membimbing Penulis menyelesaikan tesis ini, sehingga tesis ini layak untuk dipertanggungjawabkan.

5. Dewan Penguji Tesis, bapak **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng., S.H., M.H.**, ibu **Prof. Dr. Andi Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum.**, dan bapak **Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum.** yang telah menyempatkan waktunya memeriksa tesis ini dan memberikan masukan yang positif kepada Penulis sehingga penulisan tesis ini menjadi lebih baik.
6. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menyalurkan Ilmu Hukum kepada Penulis sehingga Penulis memiliki wawasan mengenai Ilmu Hukum khususnya di bidang konsentrasi Hukum Agraria.
7. Pihak Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, Dinas Penataan Ruang dan Bangunan Gedung Kota Makassar, dan pihak penyelenggara Bangunan Gedung Usaha yang telah membantu penulis dalam memperoleh data dalam penelitian dan penulisan tesis ini.
8. Seluruh Pegawai/Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dan arahannya dalam membantu penulis untuk memenuhi kebutuhan perkuliahan penulis hingga penulisan karya ini sebagai tugas akhir.
9. Saudari Wulan Setya Ningsih, S.Psi yang kurang lebih selama 9 tahun terakhir menjadi bagian dari perjalanan hidup penulis dan senantiasa memberikan dukungan penuh keikhlasan dan kesabaran kepada penulis.

10. Teman seperjuangan penulis Mahasiswa Program Magister Hukum Unhas angkatan 2018, terkhusus konsentasi mata kuliah Hukum Agraria yaitu Ridjal Adelansyah, S.H., M.H, Herry Mote S.H., M.H, Zegovia Pareira S.H., M.H, Cut Hardiyanti S.H., M.H, Nurul Khasanah S.H., M.H, Sri Rahayu S.H., M.H, dan Nisrina Atikah S.H., M.H.
11. Sahabat-sahabat terbaik penulis sejak SMP hingga sekarang yaitu “Noestalgia” : Arjuna Adinegoro, Dwayne Rehatta, Dicky Febrian, Herson Thioriks, Misa Amira, Gilang Toisutta, Imran Ismail, Aisyah Safran, dan Randy Utama.
12. Sahabat-sahabat penulis sejak strata satu grup “Civil War” sebagai teman bertukar pikiran : Rinaldy Kasim S.H., M.H, Santiago Pawe S.H., M.H, dan Fharuq Fahrezha S.H., M.H.

Terima kasih atas segala bantuan, kerjasama, yang telah diberikan dengan ikhlas hati kepada penulis selama menyelesaikan studi hingga rampungnya tesis ini. Begitu banyak bantuan yang telah diberikan kepada penulis, namun melalui doa dan harapan penulis, semoga jasa-jasa beliau yang telah diberikan kepada penulis mendapat imbalan pahala yang setimpal dengannya dari Allah Subhanahu Waata'ala.

Makassar, 4 Maret 2021

Abstrak

Muhammad Alfa Fathansyah. *Tinjauan Hukum Penatagunaan Tanah Pada Bangunan Gedung Usaha Yang Berdiri Di Kawasan Permukiman. (Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur).*

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa implemetasi Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 terkait Bangunan Gedung Usaha yang berdiri di kawasan permukiman dan konsistensi pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap Bangunan Gedung Usaha yang berada di kawasan permukiman.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum sosio yuridis yang terdiri dari penelitian hukum normatif, yaitu dengan memperoleh dan menganalisis data sekunder, serta penelitian hukum empiris dengan menggunakan dan menganalisa data primer dalam bentuk hasil wawancara dengan narasumber.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Implementasi Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 dalam pembangunan Bangunan Gedung Usaha di kawasan permukiman belum dijalankan sepenuhnya. Hal ini dapat dilihat dari adanya hal-hal yang menurut aturannya belum terlaksana dengan baik misalnya penggunaan dan pemanfaatan tanah yang harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. (2) Pengawasan dibidang penataan ruang oleh pemerintah daerah khususnya mengenai Bangunan Gedung Usaha yang berdiri di kawasan permukiman belum dilaksanakan secara optimal, sebagai contoh tidak adanya tindakan tegas serta pemberian sanksi terkait banyaknya jumlah bangunan gedung usaha di kawasan permukiman yang kedepannya dapat menimbulkan perubahan pada sebuah kawasan permukiman.

Kata Kunci : Bangunan Gedung Usaha, Penatagunaan Tanah, Kawasan Permukiman.

Abstract

Muhammad Alfa Fathansyah. *Review of Spatial Plannings Law on Business Building Constructed in Residential Areas (Supervised by Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur).*

The purpose of this research is to analysis the implementation of *Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004* regarding Business Buildings constructed in residential areas and the consistency of government supervision done by the local board on this matter.

The method used in gathering information is the socio-juridical research consisting of normative and empirical law research by obtaining and analyzing secondary data and primary data in the form of interview results respectively.

The result of this research indicates that (1) Implementation of *Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004* in constructing Business Buildings in residential areas has not been conducted thoroughly. This fact can be seen from the conduction that has not been done properly in accordance with the regulations, for example the utilization of land that must follow provisions written in the Area Spatial Plannings. (2) Government supervision of spatial planning, particularly on Business Buildings in residential areas, is nonoptimal. One example is the lack of disciplinary actions and sanctions regarding the high amount of Business Buildings in residential areas.

Keyword : Business Buildings, Spatial Planning, Ressidential Areas.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	Error! Bookmark not defined.ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Penatagunaan Tanah	12
1. Pengertian Penatagunaan Tanah	12
2. Asas, Tujuan, dan Prinsip Penatagunaan Tanah.....	13
3. Kebijakan Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah.....	18
4. Pembinaan dan Pengendalian Penatagunaan Tanah.....	22
B. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Penataan Ruang	24
1. Pengertian Hukum Penataan Ruang	24
2. Asas, Tujuan, dan Klasifikasi Penataan Ruang.....	27
3. Perencanaan Penataan Ruang	29
4. Pemanfaatan dan Pengendalian Penataan Ruang	35
C. Tinjauan Umum Mengenai Bangunan Gedung	41
1. Pengertian Bangunan Gedung	41
2. Asas, Tujuan, dan Lingkup	42
3. Fungsi Bangunan Gedung	43

D. Landasan Teori	44
E. Kerangka Pikir.....	51
1. Alur Kerangka Pikir	51
2. Bagan Kerangka Pikir.....	52
F. Definisi Operasional	53
BAB III : METODE PENELITIAN	56
A. Tipe Penelitian.....	56
B. Lokasi Penelitian.....	56
C. Populasi dan Sampel	56
D. Jenis dan Sumber Data.....	57
E. Teknik Pengumpulan Data	57
F. Analisis Data	58
BAB IV : PEMBAHASAN.....	59
A. Impelementasi Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 Terkait Bangunan Gedung usaha yang Berdiri di Kawasan Permukiman	59
B. Konsistensi Pengawasan Oleh Pemerintah Daerah Terhadap Bangunan Geudung Usaha yang Berdiri di Kawasan Permukiman....	79
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN.....	112
A. Kesimpulan.....	112
B. Saran.....	113
DAFTAR PUSTAKA.....	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum.¹ Indonesia sebagai Negara hukum memiliki banyak sumber hukum, salah satunya adalah peraturan yang tertuang dalam bentuk undang-undang. Undang-undang ialah suatu peraturan Negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat diadakan dan dipelihara oleh penguasa Negara.² Adanya hukum berupa peraturan perundang-undangan pada suatu Negara diharapkan selalu mampu menyelesaikan segala bentuk permasalahan yang ada melalui aturan-aturan yang dibuat oleh Negara melalui pemerintah dan perangkat-perangkatnya sebagai instrumen penyelenggara Negara sesuai sistem hukum yang telah ada, salah satunya adalah bagaimana hubungan hukum antara manusia dan tanah misalnya.

Hubungan antara manusia dengan tanah maupun kelompok manusia dengan tanah adalah hubungan yang hakiki yang bersifat *magis-religijs*. Tanah adalah sumberdaya utama yang merupakan titik temu kepentingan semua pihak, sehingga seringkali terjadi konflik.³ Seiring dengan perkembangan zaman dan begitu kompleksnya kebutuhan-kebutuhan atas penguasaan, pengelolaan, dan pemilikan tanah yang tidak terlepas

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 3

² Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, Hlm 82

³ Jurnal Ilmu Hukum Amana Gappa Vol.15, 2007, Hlm 36

dari berbagai konflik dan sengketa. Konflik bukanlah suatu keadaan yang statis, melainkan bersifat ekspresif, dinamis, dan dialektis.⁴ Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi, wewenang menggunakan yang bersumber dari hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁵

Menurut Soedikno Mertokusumo, pemegang hak atas tanah memiliki dua jenis wewenang atas tanahnya yaitu:⁶

- Wewenang bersifat umum, yaitu pemegang hak atas tanah berwenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, air, dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- Wewenang bersifat khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada

⁴ A. Suriyaman Mustari Pide dan Sri Susyanti Nur, *Dasar-Dasar Hukum Adat*, Pelita Pustaka, Makassar, 2008, Hlm 142

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria di Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2007, Hlm 18

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, Hlm

tanah hak milik yang dapat untuk kepentingan pertanian/ dan atau mendirikan sebuah bangunan.

Tanah yang merupakan sumberdaya agraria, dalam pemanfaatannya harus demi sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana sumberdaya alam yang lainnya. Penggunaan tanah harus sesuai dengan potensinya guna menunjang kegiatan kehidupan manusia. Penggunaan dan pemanfaatan tanah juga diharapkan tidak membentur kepentingan antara sektor dalam penggunaannya.⁷ Pemanfaatan tanah dewasa ini diseluruh dunia termasuk di Indonesia sangat beragam.

Misalnya di daerah pedesaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah umumnya berorientasi dibidang pertanian, kehutanan, dan lain-lain guna menunjang keberlangsungan kehidupan. Hal yang agak berbeda sering dijumpai di daerah perkotaan. Di daerah perkotaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah juga cukup beragam, umumnya tanah digunakan untuk pembangunan rumah, gedung, ataupun fasilitas tempat-tempat usaha lainnya yang dianggap perlu ada pada daerah perkotaan. Pembangunan sebuah bangunan gedung di daerah perkotaan harus berlandaskan pada Undang-undang No.28 Tahun 2002 mengenai Bangunan Gedung.

⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustakarya, Jakarta, 2003, Hlm 75

Pembangunan sebuah gedung dikawasan perkotaan sejatinya harus memerhatikan penataan ruang dan bagaimana penatagunaan sebuah tanah (*land use planning*) yang hendak didirikan bangunan di atasnya. Hal itu dikarenakan dalam pembangunan baik dikawasan pedesaan maupun perkotaan, pembangunan harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat agar menciptakan keteraturan serta harmonisasi dalam penataan ruang sebuah wilayah dan kawasan.

Begitu pula dalam aspek penatagunaan tanah dimana penatagunaan tanah menjadi hal yang perlu diperhatikan karena tidak semua tanah dapat sesuai maupun cocok terhadap semua jenis bangunan karena penggunaan dan pemanfaatan tanah yang harus sesuai dengan peruntukan dan menghindari terjadinya salah urus. Apabila tidak sesuai peruntukan dapat menyebabkan alih fungsi lahan/tanah. Pengaturan hukum mengenai penataan ruang terdapat pada Undang-undang No. 27 Tahun 2007 mengenai penataan ruang, sedangkan Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 mengatur mengenai Penatagunaan Tanah.

Berbicara mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dimana sebuah tanah hendak didirikan bangunan di atasnya, seringkali muncul sebuah pertanyaan apakah tanah dan bangunan tunduk atau berada pada pengaturan hukum yang sama. Dalam hal ini, berlaku asas pemisahan horizontal (*Horizontale Scheiding*) yang mengatakan bahwa bangunan atau tanaman yang berada di atas tanah bukan merupakan

bagian dari tanah.⁸ Asas pemisahan horizontal mengandung dua segi, yaitu: segi hukumnya dan segi pemilikan bangunannya. Artinya, dapat dikatakan bahwa diadakan pemisahan antara hukum yang berlaku terhadap tanah dan hukum yang berlaku terhadap bangunan.⁹

Apabila ada bangunan yang berdiri di atas tanah, maka harus jelas siapa pemiliknya dan diketahui keterkaitan antara pemilikan tanah dan pemilikan bangunan.¹⁰ Dalam hukum tanah, sertifikat menjadi bukti kuat atas pemilikan atas tanah. Ada bermacam-macam sertifikat yang berdasarkan objek pendaftaran tanah yang yaitu Sertifikat Hak Milik, Sertifikat Hak Guna Usaha, Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah Pengelolaan, Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Nonrumah Susun, dan Sertifikat Hak Tanggungan.¹¹

Sementara pada kegiatan pembangunan sebuah bangunan, sering dikenal istilah IMB (Izin Mendirikan Bangunan) yang dijadikan bukti dalam bentuk izin untuk mendirikan bangunan. Tentunya kedua hal ini harus saling berhubungan pengaturan hukumnya. Dalam penyelenggaraan pembangunan sebuah bangunan utamanya gedung, selain IMB, Sertifikat

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, Hlm 13

⁹ Effendi Parangin, *Hukum Agraria Di Indonesia (Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, Hlm 93

¹⁰ Effendi Parangin, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1986, Hlm 17

¹¹ Urip Santoso, *Op Cit*, Hlm 261

Laik Fungsi merupakan sebuah dokumen yang harus dimiliki oleh orang yang memiliki atau akan menggunakan gedung.

Namun, bangunan yang hendak dibangun di sebuah kawasan harus memerhatikan bagaimana penatagunaan sebuah tanah yang hendak didirikan bangunan di atasnya, serta memerhatikan kesesuaian aspek penataan ruang dengan melihat dan merujuk kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dimiliki sebuah provinsi lebih khusus lagi setiap kabupaten/kota. Bagi warga masyarakat, perencanaan memberikan kepastian mengenai perlindungan atas hak-hak yang sudah ada antara lain kepastian mengenai status suatu bagian ruang sehingga tidak akan terjadi penipuan atau kesalahan tertentu.¹² Selain itu, hubungan antara variasi tinggi bangunan dan penggunaan lahan hendaknya diperhatikan pula dalam perumusan pola penggunaan lahan yang tercipta.¹³ Hal ini tentunya harus turut diatur dalam rencana tata ruang wilayah.

Bangunan yang menurut klasifikasi fungsinya terbagi atas bangunan fungsi hunian, bangunan fungsi usaha, bangunan fungsi sosial, bangunan fungsi budaya, dan bangunan fungsi khusus dalam pembangunan, pemanfaatan, dan penggunaannya harus melihat apakah sudah memerhatikan penatagunaan tanah atau belum serta penataan

¹² Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumber Daya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013, Hlm 151

¹³ Hadi Sabri Yunus, *Struktur Tata Ruang Kota*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, Hlm

ruang, dalam hal ini kecocokan bangunan yang terbangunan pada suatu kawasan tertentu yang telah ditetapkan melalui Rencana Tata Ruang Wilayah. Artinya, mendirikan atau membangun sebuah bangunan harus sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Di kota Makassar, melalui Peraturan Daerah No.4 Tahun 2015 Mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah, terdapat berbagai macam kawasan, antara lain kawasan perumahan/permukiman, kawasan perkantoran, kawasan pendidikan, kawasan lindung, dan lain-lain. Untuk menunjang setiap kawasan yang ada tentunya diperlukan adanya bangunan-bangunan tertentu, misalnya pada kawasan permukiman. Kawasan perumahan/permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.¹⁴

Kawasan yang idealnya diorientasikan sebagai kawasan dalam rangka memenuhi kebutuhan manusia terhadap tempat tinggal, tentunya kawasan ini harus didominasi oleh perumahan-perumahan yang telah ditetapkan melalui Rencana Tata Ruang. Namun sebuah kawasan permukiman tentunya tidak mungkin hanya terdiri dari rumah hunian atau bangunan fungsi hunian yang terdapat didalamnya. Kawasan

¹⁴ Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Perumahan Permukiman

permukiman yang ada tentunya harus didukung dan ditunjang oleh bangunan-bangunan fungsi lain selain fungsi hunian semisal bangunan gedung usaha ataupun bangunan fungsi ibadah.

Namun salah satu kawasan permukiman yang ada di Kota Makassar yaitu yang terletak di Jalan Hertasning, yang berada di kecamatan Rappocini yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2015 Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar, pada kawasan permukiman ini hampir sebagian besar bukan bangunan gedung permukiman melainkan bangunan gedung usaha. Tentunya hal ini menjadi masalah yang perlu diperhatikan, dimana pada bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman jumlahnya lebih banyak dibanding dengan bangunan gedung perumahan/permukiman. Ini menandakan bahwa penatagunaan tanah yang seharusnya menjadi subsistem penataan ruang menjadi suatu aspek yang cukup tersisihkan, dalam artian implementasi dari peraturan yang mengatur mengenai penatagunaan tanah yaitu PP. No 16 Tahun 2004 dirasa tidak terjadi keselerasan dengan penataan ruang dalam kenyataannya dalam hal ini gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman.

Padahal, dinas penataan ruang dan bangunan telah melakukan pengetatan mengenai pendirian sebuah bangunan, dimana selain IMB, seseorang yang hendak mendirikan bangunan paling tidak harus memiliki

izin lingkungan dan izin lalulintas.¹⁵ Akan tetapi belum ada tindakan tegas terkait pengawasan oleh Dinas Penataan Ruang sebagai lembaga yang mengurus penataan ruang bangunan gedung terkait bangunan gedung usaha yang berada dan berdiri di kawasan permukiman. Maksudnya, belum ada tindakan tegas dari Dinas penataan ruang terkait bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman. Apakah sebuah bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman memang benar dapat berdiri di kawasan permukiman dan apakah ada bangunan gedung usaha yang sebenarnya tidak dapat berdiri di kawasan permukiman. Hal ini menandakan adanya kelemahan dalam pengawasan dan penegakan hukum oleh dinas penataan ruang.

B. Rumusan Masalah

Terkait pemaparan latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan yang akan dicarikan penjelasan dan solusi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implemementasi Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 terkait bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman?
2. Bagaimanakah konsistensi pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap bangunan usaha yang berdiri di kawasan permukiman?

¹⁵ <https://makassar.rakyatku.com/post/kadis-dtrb-makasar-izin-bangunan-komersil-di-perketat.html> diakses pada tanggal 10 Mei 2020

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui implelementasi Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2004 terkait bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman
2. Untuk mengetahui konsistensi pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap bangunan usaha yang berdiri di kawasan permukiman

D. Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan Rumusan Masalah di atas, maka kegunaan penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritis: Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan kajian untuk mengembangkan wawasan mengenai Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai:

- a. Sebagai upaya untuk menambah pengetahuan mengenai Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang dan Hukum Mengenai Bangunan Gedung.

- b. Sebagai sumbangan pemikiran, bacaan, sumber informasi terkait bahan kajian lebih lanjut bagi yang membutuhkan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang juga berkaitan dengan penelitian ini yaitu antara lain:

Tesis “Permanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kota Makassar” oleh Fatmasari, SH., M.Kn. Penelitian tersebut membahas mengenai permanfaatan tanah untuk kawasan permukiman menurut rencana tata ruang di Kota Makassar dan penerapan sanksi terhadap permanfaatan kawasan permukiman yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

Skripsi “Aspek Tata Guna Tanah Dalam Pembangunan Perumahan Di Kabupaten Bantul” oleh Agustian Juang Saputra. Penelitian tersebut membahas mengenai pelaksanaan tata guna tanah dalam pembangunan perumahan di Kabupaten Bantul dan kendala peraturan tata guna tanah dengan peraturan perumahan di Kabupaten Bantul.

Sedangkan pembahasan dalam tesis ini mengkaji dan menganalisa mengenai bagaimana implementasi PP. No.16 Tahun 2004 mengenai penatagunaan tanah terhadap bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman dan konsistensi pengawasan pemerintah daerah terhadap bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Penatagunaan Tanah

1. Pengertian Penatagunaan Tanah

Lingkup bahasan tata guna tanah dalam penataan ruang adalah berkaitan dengan kedudukan penatagunaan tanah sebagai subsistem dari penataan ruang. Proses mengelola tata guna tanah, yang meliputi pengaturan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan rencana tata ruang disebut dengan istilah penatagunaan tanah.¹⁶

Penatagunaan tanah diatur dalam peraturan pemerintah No. 16 Tahun 2004 mengenai penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola 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.¹⁷

Penatagunaan tanah perlu diatur karena tanah merupakan karunia Tuhan yang maha Esa bagi bangsa Indonesia yang

¹⁶ Mulyono Sadyohutomo, *Tata Guna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, Hlm 4

¹⁷ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010 Hlm 71

dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, baik yang telah dikuasai atau telah dimiliki oleh seseorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan.¹⁸ Penatagunaan tanah harus merujuk pada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan baik ditingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten kota. Penatagunaan tanah sangat penting bagi persediaan dan peruntukan penggunaan tanah untuk menjamin kelestarian lingkungan akibat adanya penambahan penduduk.¹⁹

2. Asas, Tujuan, dan Prinsip Penatagunaan Tanah

Asas penatagunaan tanah ditetapkan dalam pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 yaitu:²⁰

- Asas keterpaduan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmoniskan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah

¹⁸ Ibid, Hlm 73

¹⁹ Ibid, Hlm 75

²⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, 2017, Hlm 263-

- Asas berdaya guna dan berhasil guna, maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah sesuai fungsi ruang
- Asas serasi, selaras, dan seimbang, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya, sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar-penggunaan atau pemanfaatan tanah.
- Asas berkelanjutan, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin keselarasan fungsi tanah demi memerhatikan kepentingan antargenerasi.
- Asas keterbukaan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
- Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Dalam perencanaan tata guna tanah pada umumnya harus membedakan antara prinsip penatagunaan tanah perkotaan dan penatagunaan tanah pedesaan. Prinsip penatagunaan tanah perkotaan harus berdasarkan asas Aman, Terib, Lancar, dan Sehat

(ATLAS), sedangkan asas tata guna tanah pedesaan harus berdasarkan asas Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS).²¹

Keterkaitan penatagunaan tanah dengan penataan ruang sangat erat. Dimana penatagunaan tanah merupakan bagian dari tata ruang sekaligus gambaran kondisi eksisting suatu wilayah yang sangat berguna untuk evaluasi tata ruang. Keterkaitan antara penatagunaan tanah dan tata ruang diwujudkan dalam tujuan penatagunaan tanah.²²

Sementara tujuan penatagunaan tanah ditetapkan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 yaitu:²³

- Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah
- Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai arahan dan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah
- Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah

²¹ Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, Hlm 46

²² Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2017, Hlm 222

²³ Urip Santoso, Op Cit, Hlm 264

- Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan.

Penatagunaan tanah lebih banyak diartikan sebagai penataan penggunaan tanah. Penggunaan tanah merupakan kenyataan yang ada dari suatu wilayah yang menunjukkan bagaimana tingkat perkembangan suatu wilayah, pemerataan, dan keberlanjutannya. Penataan penggunaan tanah memiliki kesamaan dengan perencanaan penggunaan tanah, suatu konsep yang lahir pada masa-masa awal Direktorat Penatagunaan Tanah.²⁴

Prinsip-prinsip hukum tata guna tanah; di dalam seminar tata guna sumber-sumber alam ke 1 Tahun 1967 dikemukakan bahwa perencanaan tata agraria didasarkan pada tiga prinsip yaitu:²⁵

- Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*). Prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria (tanah) harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada suatu kesatuan tanah tertentu.
- Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*). Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan tanah suatu bidang agrarian termasuk tanah yang diarahkan untuk

²⁴ Waskito dan dan Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 223

²⁵ Arba, Op Cit, Hlm 45

memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang mendesak.

- Prinsip penggunaan optimal (*principle of optimum use*). Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria dapat memberikan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya tanpa merusak sumberdaya alam itu sendiri.

Prinsip-prinsip mengenai rencana penggunaan tanah atau penatagunaan tanah salah satunya dikemukakan oleh Bapak Tata Guna Tanah Indonesia, yaitu I Made Sandy (1977). Buah pikiran beliau mengenai penatagunaan tanah adalah sebagai berikut:²⁶

- Perencanaan Penggunaan Tanah tidak menggariskan apa yang harus diletakkan tetapi meletakkan apa yang digariskan. Ini berarti antara Perencanaan Penggunaan Tanah harus menjadi bagian dari Penataan Ruang dan tidak berdiri sendiri.
- Perencanaan Penggunaan Tanah tidak bisa ada tanpa perencanaan lain, antara lain perencanaan ekonomi. Dalam hal ini, Perencanaan Penggunaan Tanah harus memerhatikan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Jangka Panjang.
- Perencanaan ekonomi tanpa Perencanaan Penggunaan Tanah akan menimbulkan kesemrawutan (*chaos*). Hal ini terjadi

²⁶ Waskito dan dan Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 223

apabila perencanaan pembangunan hanya semata-mata mengejar peningkatan ekonomi tanpa mempertimbangkan Perencanaan Penggunaan Tanah.

- Perencanaan Penggunaan Tanah harus bisa diwujudkan sesuai dengan pola perencanaan yaitu: fakta-rencana-perencanaan-pelaksanaan. Apabila tidak diwujudkan hal tersebut sama dengan lamunan.
- Perencanaan Penggunaan Tanah mempertimbangkan pembangunan ekonomi, kehidupan sosial budaya, serta kelestarian lingkungan hidup.

3. Kebijakan Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah.

Penatagunaan Tanah dalam pelaksanaannya telah ditentukan objeknya. Objek penatagunaan tanah disebutkan dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 yaitu:²⁷

- Bidang tanah yang sudah ada haknya, baik yang sudah didaftar maupun yang belum didaftar. Bidang tanah yang sudah ada haknya dapat berupa hak milik, hak pakai, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atau hak sewa bangunan. Tanah yang sudah terdaftar adalah tanah yang sudah didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota yang telah diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya, sedangkan tanah yang

²⁷ Urip Santoso, Op Cit, Hlm 267

belum didaftar adalah tanah yang belum didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota dan belum memperoleh sertipikat.

- Tanah Negara, yaitu tanah yang belum ada haknya atau belum dibebani dengan hak atas tanah tertentu.
- Tanah ulayat, yaitu tanah yang dikuasai secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat.

Pokok-pokok kebijakan penatagunaan tanah tertuang dalam pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 sebagai berikut:²⁸

- Penatagunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- Kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah ditentukan berdasarkan pedoman, standar, dan kriteria teknis yang ditetapkan Pemerintah.
- Pedoman, standar, dan kriteria teknis dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kondisi wilayah masing-masing.
- Penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat diperluas atau dikembangkan penggunaannya.

²⁸ Waskito dan Hadi Arnowo , Op Cit, Hlm 223-224

- Pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat ditingkatkan pemanfaatannya.
- Pemegang hak atas tanah wajib memelihara dan mencegah kerusakan tanah.

Penyelenggaraan penatagunaan tanah berdasarkan kebijakan tersebut di atas meliputi:²⁹

- Pelaksanaan inventarisasi, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan.
- Penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan.
- Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah harus memerhatikan pokok-pokok sebagaimana tertuang dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 sebagai berikut:

- Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah.
- Penatagunaan tanah merupakan kegiatan dibidnag pertanahan di Kawas Lindung dan Kawasan Budidaya.

²⁹ Ibid, Hlm 224

- Penatagunaan tanah diselenggarakan menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
- Penatagunaan tanah diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan pola ruang yang ditentukan. Apabila terdapat kondisi dimana jenis penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan tata ruang, menurut pasal 23 (4) Pemerintah No. 16 Tahun 2004 perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:³⁰

- Penataan kembali.
- Upaya kemitraan.
- Penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada Negara atau pihak lain dengan penggantian sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kegiatan-kegiatan dibidang pertanahan yang terkait dengan penyelenggaraan penatagunaan pertanahan adalah:³¹

- Pertimbangan Teknis Pertanahan sebagai bagian dari penerbitan Izin Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah oleh Bupati/Walikota atau Gubernur.
- Pedoman Teknis.

³⁰ Ibid, Hlm 224-225

³¹ Ibid, Hlm 225

- Inventarisasi data penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- Penerapan neraca penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta kajian kondisi fisik tanah.
- Pembuatan sistem informasi penatagunaan tanah dan penajiyannya dengan tingkat ketelitian berskala lebih besar dari peta Rencana Tata Ruang Wilayah.

4. Pembinaan dan Pengendalian Penatagunaan Tanah

Ketentuan-ketentuan mengenai pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah diatur dalam pasal 28 Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:³²

- Dalam rangka pembinaan dan pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah, Pemerintah melaksanakan pemantauan penguasaan, pengendalian, dan pemanfaatan tanah.
- Pemantauan penguasaan, pengendalian, dan pemanfaatan tanah diselenggarakan melalui sistem geografis penatagunaan tanah.

³² Urip Santoso, Op Cit, Hlm 274-276

- Pembinaan atas penyelenggaraan penatagunaan tanah dilakukan oleh pemerintah.
- Pembinaan atas penyelenggaraan penatagunaan tanah meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan.
- Pedoman bimbingan, pelatihan, dan arahan adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah dan peraturan perundang-undangan tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- Pengendalian penyelenggaraan penatagunaan tanah meliputi pengawasan dan penertiban.
- Pengawasan terhadap penyelenggaraan penggunaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah dengan cara supervisi dan pelaporan.
- Supervisi dan pelaporan adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan tentang pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah.
- Penerbitan terhadap pengendalian penatagunaan tanah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- Penerbitan adalah usaha untuk mengambil tindakan administratif agar penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang diwujudkan dalam bentuk pemberian sanksi.
- Pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah terhadap pemegang hak atas tanah diselenggarakan pula dengan pemberian insentif dan pengenaan disinsentif.
- Perangkat insentif adalah pengaturan yang bertujuan memberikan rangsangan terhadap kegiatan yang sesuai dengan tujuan penatagunaan tanah.
- Perangkat disinsentif adalah pengaturan dengan tujuan membatasi atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan tujuan penatagunaan tanah.

B. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Penataan Ruang

1. Pengertian Hukum Penataan Ruang

Tanah yang merupakan unsur strategis dan pemanfatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dala kerangka kebijakan pertanahan berlandaskan Undang-Undang Penataan Ruang. Maka dalam rangka pemanfaatan ruang, perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola penguasaan, penggunaan, dan

pemanfaatan tanah.³³ Apabila orang berbicara mengenai konteks tata ruang (TR) dan penataan ruang (PR), “ruang dapat dipahami sebagai wadah, konsep, dan pengertian dengan penekanan tertentu.³⁴

Ruang merupakan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara; termasuk ke dalam pengertian ruang ini adalah ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup melakukan kegiatan dan memelihara keberlangsungan hidupnya.³⁵ Mengingat ketersediaan ruang terbatas, sementara pemanfaatannya (baik kualitas maupun kuantitas) meningkat, maka dalam pemanfaatannya, ruang perlu ditata, baik wujud strukturnya maupun pola (peruntukannya) ruang. Struktur ruang perlu ditata karena merupakan pusat-pusat kegiatan permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana suatu kawasan atau wilayah yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat, yang secara hirarkis mempunyai hubungan fungsional.³⁶

Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan

³³ Hasni, Op Cit, Hlm 73-74

³⁴ Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2016, Hlm 1

³⁵ Arie Sukanti Hutagalung, Dkk, *Hukum Pertanahan Di Belanda Dan Indonesia*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, Hlm 275

³⁶ Ibid, Hlm 275

budidaya. Apabila digambarkan dalam Peta Pola Peantaaan Ruang, maka yang tampak adalah zona-zona peruntukan. Pada umumnya, Peta Pola Ruang diidentikkan dengan Peta Rencana Umum Tata Ruang.³⁷

Dalam pasal 1 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa pengertian penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang.³⁸ Hukum tata ruang secara substansial merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas. Dilihat dari segi tata ruang itu sendiri, Hukum Tata Ruang adalah hukum yang mengatur tentang prosedur, aspek-aspek yang harus diperhatikan, proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian tata ruang. Singkatnya, hukum tata ruang adalah keseluruhan peraturan hukum yang mengatur tentang penataan ruang.³⁹

Proses pengelolaan tata ruang disebut penataan ruang yang pelaksanaannya mencakup tiga aspek yaitu perencanaan tata ruang, pengendalian tata ruang, dan pemanfaatan ruang. Mengingat bahwa kata tata berarti norma atau aturan (yang baik),

³⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 39

³⁸ Arie Sukanti Hutagalung, Dkk, Op Cit, Hlm 275

³⁹ Yunus Wahid, Op Cit, Hlm 78-80

maka dalam kaidah bahasa, tata ruang artinya adalah seluk beluk mengenai (penggunaan) ruang yang baik.⁴⁰

2. Asas, Tujuan, dan Klasifikasi Penataan Ruang

Dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 2, asas-asas pokok penataan ruang adalah sebagai berikut:⁴¹

- Asas keterpaduan, bahwa dalam penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan kepentingan sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.
- Asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, bahwa penataan ruang harus mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang.
- Asas keberlanjutan, bahwa penataan ruang harus menjamin kelestarian dan daya dukung lingkungan.
- Asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat sumberdaya yang ada.
- Asas keterbukaan, bahwa penataan ruang harus memberi akses seluas-luasnya kepada masyarakat.
- Asas kebersamaan dan kemitraan, bahwa penataan ruang harus melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

⁴⁰ Mulyono Sadyohutomo, Op Cit, Hlm 18

⁴¹ Arba, Op Cit, Hlm 42-43

- Asas kepastian hukum dan keadilan, penataan ruang diselenggarakan menurut hukum yang berlaku.
- Asas perlindungan kepentingan umum, bahwa penataan ruang harus mengutamakan kepentingan masyarakat.
- Asas akuntabilitas, bahwa penataan ruang harus dipertanggungjawabkan penyelenggaraannya.

Sedangkan tujuan penataan ruang diatur dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 3 yaitu: Penyelenggaraan Penataan Ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, berkelanjutan, berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:⁴²

- Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.
- Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan dengan memerhatikan sumberdaya manusia dan;
- Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan.

Dalam rangka klasifikasi penataan ruang yang ditegaskan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 4 bahwa penataan ruang

⁴² Ibid , Hlm 43-44

diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Selanjutnya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 5 menegaskan bahwa:⁴³

- Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas penataan wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan.
- Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

3. Perencanaan Penataan Ruang

Perencanaan penataan ruang terbagi tiga, yaitu: (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, (b) Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan (c) Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

⁴³ Hasni, Op Cit, Hlm 136-137

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional telah ditetapkan secara berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008. Secara garis besar isi dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah:⁴⁴

- Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional.
- Rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama.
- Rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.
- Penetapan kawasan strategis nasional.
- Arahannya pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah 5 tahun.
- Arahannya pengendalian dan pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan dasar bagi penyusunan perencanaan yaitu:⁴⁵

- Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional.

⁴⁴ Waskito Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 45

⁴⁵ Ibid, Hlm 45

- Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional.
- Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, keseimbangan, perkembangan antara provinsi serta keserasian antarsektor.
- Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
- Penetapan ruang kawasan strategis nasional.
- Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 19 mengenai Penataan Ruang, perencanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memerhatikan:⁴⁶

- Wawasan nusantara dan ketahanan nasional;
- Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional;
- Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi;
- Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan daerah;
- Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- Rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

⁴⁶ Hasni, Op Cit, Hlm 162

b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi harus mengacu pada:⁴⁷

- Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Pedoman penyusunan penataan ruang.
- Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Muatan-muatan yang harus terdapat dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi adalah:⁴⁸

- Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
- Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi.
- Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis provinsi.
- Penetapan kawasan strategis provinsi.
- Arah pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka panjang 5 tahunan.

⁴⁷ Waskito dan Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 46

⁴⁸ Ibid Hlm 46

- Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, perizinan, insentif dan disinsentif serta sanksi.

Setelah Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi disahkan oleh Peraturan Daerah selanjutnya digunakan sebagai pedoman untuk:⁴⁹

- Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
- Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di dalam wilayah provinsi.
- Mewujudkan keterpaduan, kerkaita, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor.
- Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
- Penetapan ruang untuk wilayah kabupaten/kota.

c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota harus mengacu pada:⁵⁰

- Rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.
- Pedoman dan petunjuk pelaksanaan dibidang tata ruang.
- Rencana pembangunan jangka panjang daerah.

⁴⁹ Ibid, Hlm 47

⁵⁰ Ibid, hlm 47

Di dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus memuat unsur-unsur:⁵¹

- Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi.
- Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan pedesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten.
- Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya yang memiliki nilai strategis kabupaten.
- Penetapan kawasan startegis kabupaten.
- Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka panjang 5 tahunan.
- Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, perizinan, insentif dan disinsentif serta sanksi.

Setelah rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditetapkan dalam Peraturan Daerah, selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam:⁵²

- Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah.

⁵¹ Ibid, Hlm 47

⁵² Ibid, Hlm 48

- Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah.
- Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten/kota.
- Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor.
- Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
- Penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

4. Pemanfaatan dan Pengendalian Penataan Ruang

Pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan dengan secara vertikal maupun yang ada di dalam bumi. Penyelenggaraan pemanfaatan penataan ruang secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang. Pelaksanaan pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk:⁵³

- Mewujudkan struktur dan pola ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas.
- Mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu.

⁵³ Waskito dan Hadi Arnowo, Op Cit, Hlm 53

Pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah implementasi dari perencanaan tata ruang. Oleh karena itu, yang harus dilakukan adalah:⁵⁴

- Perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang.
- Perumusan program sektoral dan kewilayahan dalam rangka perwujudan struktur dan pola ruang.
- Pelaksanaan pembangunan sektoral dan pengembangan wilayah sesuai dengan program pemanfaatan ruang.

Ketentuan umum tentang pemanfaatan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pasal 32 yaitu:⁵⁵

- Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
- Pemanfaatan sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang secara vertikal maupun ruang di dalam bumi.
- Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud ayat (1) termasuk jabaran dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.

⁵⁴ Ibid, Hlm 53

⁵⁵ Hasni, Op Cit, Hlm 166

- Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu imdikasi program utama yang ditetapkan sesuai rencana tata ruang wilayah.
- Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administrative sekitarnya.
- Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memerhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Ketentuan mengenai Pengendalian Pemanfaatan Ruang diatur dalam pasal 35 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 yaitu: pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.⁵⁶

Peraturan tentang zonasi ditegaskan dalam pasal 36 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 sebagai berikut:⁵⁷

- Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.
- Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.

⁵⁶ Hasni, Op Cit, Hlm 193

⁵⁷ Ibid, Hlm 193-194

- Peraturan zonasi ditetapkan dengan: (i) peraturan pemerintah untuk arahan peraturan sistem zonasi nasional, (ii) peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi, dan (iii) peraturan daerah kabupaten/kota untuk arahan peraturan zonasi

Ketentuan mengenai perizinan selanjutnya terdapat pada pasal 37 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan sebagai berikut:⁵⁸

- Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam pasal 35 diatur oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah fibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, maka batal demi hukum.
- Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata

⁵⁸ Ibid, Hlm 195-196

ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai kewenangan.

- Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh pemerintah dengan pemerintah daerah dengan memberikan ganti rugi yang layak.
- Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan mengenai insentif dan disinsentif dimuat dalam pasal 38 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 menyatakan sebagai berikut:⁵⁹

- Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh pemerintah dan pemerintah daerah.

⁵⁹ Ibid, Hlm 196-197

- Insentif sebagaimana dimaksud pasal 35, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang berupa (i) keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham. (ii) pembangunan serta pengadaan infrastruktur, (iii) kemudahan prosedur perizinan, dan (iv) pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta, dan/atau pemerintah daerah.
- Disinsentif sebagaimana dimaksud pasal 35, yang merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang berupa: (i), dan (ii).
- Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat.
- Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh: (i) pemerintah dan pemerintah daerah, (ii) pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya, dan (iii) pemerintah kepada masyarakat.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif diatur dengan peraturan pemerintah.

Mengenai pengenaan sanksi, ditegaskan dalam pasal 39 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 berikut ini: Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pasal 35 merupakan tindakan penerbitan

yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pengendalian pemanfaatan ruang akan diatur dalam pasal 40 berikut ini: ketentuan lebih lanjut mengenai pengendalian pemanfaatan ruang akan diatur dalam peraturan pemerintah.⁶⁰

C. Tinjauan Umum Mengenai Bangunan Gedung

1. Pengertian Bangunan Gedung

Pengertian bangunan gedung adalah adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.⁶¹

Fokus dari adanya undang-undang bangunan adalah penyelenggaraan, pemeliharaan, pemanfaatan, perawatan, pemeriksaan berkala, pelestarian, dan pembongkaran bangunan gedung. Dasar hukum dari bangunan gedung adalah Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 mengenai bangunan gedung.

⁶⁰ Ibid, Hlm 198

⁶¹ Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 mengenai Bangunan Gedung pasal 1 ayat 1

Sementara untuk peraturan pelaksanaan bangunan gedung dasar hukumnya pada Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005.

2. Asas, Tujuan, dan Lingkup

Asas yang terkandung dalam undang-undang bangunan gedung adalah:⁶²

- Asas kemanfaatan
- Asas keseimbangan
- Asas keserasian bangunan dengan lingkungan.

Sementara tujuan dari pengaturan bangunan gedung adalah:⁶³

- Mewujudkan bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan gedung yang serasi dan selaras dengan lingkungannya;
- Mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan gedung yang menjamin keandalan teknis bangunan gedung dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan;
- Mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung.

Ruang lingkup dari bangunan gedung adalah mengatur ketentuan tentang bangunan gedung yang meliputi fungsi,

⁶² Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 mengenai Bangunan Gedung pasal 2

⁶³ Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 mengenai Bangunan Gedung pasal 3

persyaratan, penyelenggaraan, peran masyarakat, dan pembinaan.⁶⁴

3. Fungsi Bangunan Gedung

Fungsi bangunan gedung merupakan ketetapan pemenuhan persyaratan teknis bangunan gedung, baik ditinjau dari segi tata bangunan dan lingkungannya, maupun keandalan bangunan gedungnya.⁶⁵ Fungsi bangunan yang dimaksud meliputi fungsi hunian, fungsi keagamaan, fungsi usaha, fungsi sosial dan budaya, serta fungsi khusus.⁶⁶ Satu bangunan gedung dapat memiliki lebih dari satu fungsi.⁶⁷

Fungsi hunian mempunyai fungsi utama sebagai tempat tinggal manusia yang meliputi rumah tinggal tunggal, rumah tinggal deret, rumah tinggal susun, dan rumah tinggal sementara. Fungsi keagamaan mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan ibadah yang meliputi bangunan masjid termasuk mushola, bangunan gereja termasuk kapel, bangunan pura, bangunan vihara, dan bangunan kelenteng. Fungsi usaha mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan kegiatan usaha yang meliputi bangunan

⁶⁴ Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 mengenai Bangunan Gedung pasal 4

⁶⁵ Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 mengenai Pelaksanaan Bangunan Gedung pasal 3 Ayat 1

⁶⁶ Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 mengenai Pelaksanaan Bangunan Gedung pasal 3 Ayat 2

⁶⁷ Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 mengenai Pelaksanaan Bangunan Gedung pasal 3 Ayat 3

gedung perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan bangunan gedung tempat penyimpanan. Fungsi sosial dan budaya mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan kegiatan sosial dan budaya yang meliputi bangunan gedung pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, kebudayaan, laboratorium, dan bangunan gedung pelayanan umum. Fungsi khusus mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan kegiatan yang mempunyai tingkat kerahasiaan tinggi tingkat nasional atau yang penyelenggaraannya dapat membahayakan masyarakat di sekitarnya dan/ atau mempunyai risiko bahaya tinggi yang meliputi bangunan gedung untuk reaktor nuklir, instalasi pertahanan dan keamanan, dan bangunan sejenis yang ditetapkan oleh Menteri.⁶⁸

D. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat

⁶⁸ Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 mengenai Pelaksanaan Bangunan Gedung pasal 4 Ayat 1-5

menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiolog.⁶⁹ Kepastian hukum merupakan salah satu istilah yang banyak diperdengarkan di kalangan masyarakat umum. Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban, mengenai apa yang menurut hukum boleh dan tidak boleh.⁷⁰

Konsep kepastian hukum mencakup sejumlah aspek yang saling mengikat. Salah satu aspek dari kepastian hukum ialah perlindungan yang diberikan pada individu terhadap kesewenang-wenangan individu lainnya, hakim, dan administrasi (pemerintah). Adalah kepercayaan akan kepastian hukum yang seharusnya dapat dikaitkan individu berkenaan dengan apa yang dapat diharapkan individu akan dilakukan penguasa, termasuk juga kepercayaan akan konsistensi putusan-putusan hakim atau administrasi (pemerintah).⁷¹ Sedangkan aspek lainnya dari konsep kepastian hukum ialah fakta bahwa seorang individu harus dapat menilai akibat-akibat dari perbuatannya, baik akibat tindakan maupun kelalaian.

⁶⁹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, Hlm 59.

⁷⁰ Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, Hlm 140

⁷¹ Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia: Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hlm 208.

Menurut Kelsen, “hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum”.⁷²

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summa ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan.⁷³

⁷² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, Hlm. 158

⁷³ Dominikus Rato, *Op.Cit*, Hlm 61

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁷⁴

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁷⁵

⁷⁴ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, Hlm 23

⁷⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, Hlm 82

2. Teori Pengawasan

Menurut Van Apeldoorn tujuan hukum ialah mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta, dan sebagainya terhadap yang merugikannya. Kepentingan dari perorangan dan kepentingan golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan selalu menyebabkan pertikaian.⁷⁶ Untuk itulah diperlukan tindakan pengawasan dalam rangka mencapai tujuan hukum.

Pengawasan merupakan langkah lanjut yang dilaksanakan sebagai salah satu jalan untuk mengetahui, memastikan, dan membuktikan apakah pelaksanaan segala ketentuan hukum yang telah digariskan bersamaan dengan pengambilan langkah perizinan di atas itu telah dijalankan/dilaksanakan selaras dengan rencana sesuai maksud dan tujuannya. Bila pelaksanaan pengawasan tersebut berjalan selaras dengan rencana, maka melalui langkah pengawasan ini diteliti pula adaah faktor-faktor penghambat yang kiranya dapat mengganggu atau menghalangi pencapaian rencana yang harus dicegah sebagai langkah preventif.⁷⁷

⁷⁶ Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, Hlm 39-40

⁷⁷ Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Sendi-Sendi Hukum Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm 41

Sebaliknya bila pelaksanaan tersebut ternyata menyimpang atau tidak selaras dengan rencana dan maksud dan tujuannya, maka melalui langkah pengawasan ini pula perlu dilihat apakah sebuah penyimpangan yang terjadi merupakan pengecualian ataukah penyelewengan. Bila pengecualian, perlu di usut tuntas apa latar belakang pengecualian serta bagaimana maksud dan tujuan rencana yang akan dicapai bila ternyata sebuah rencananya diubah dan tidak dapat dipertahankan. Bila ternyata penyimpangan tersebut adalah sebuah penyelewengan, maka harus diusut ketat segala seluk beluknya mulai dari latar belakang sampai kepada pelakunya untuk selanjutnya dilimpahkan ke langkah berikutnya yakni penindakan.⁷⁸

Menurut Henry Fayol mengartikan pengawasan sebagai berikut:

“Control consist in verifying whether everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. . It has objective to point out weaknesses and errors in order to rectify then prevent recurrence.”

Pengawasan mencakup upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, berdasarkan suatu perintah instruksi yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut dengan melaksanakannya bertujuan secara timbal balik untuk

⁷⁸ Ibid, Hlm 41

melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Dalam sebuah Negara hukum kesejahteraan, tugas Negara atau pemerintah tidak semata-mata menjaga keamanan dan ketertiban saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini menegaskan bahwa Negara juga memiliki fungsi pengawasan terhadap sektor yang menyangkut kesejahteraan umum, sebagaimana oleh Friedman yang membagi fungsi Negara yang meliputi:⁷⁹

1. Fungsi Negara sebagai *provider* (penjamin)
2. Fungsi Negara sebagai *regulator* (pengatur)
3. Fungsi Negara sebagai *entrepreneur* (usaha ekonomi)
4. Fungsi Negara sebagai *umpire* (pengawas)

Dalam kedudukan pengawasan menurut Kelsen, Negara dituntut untuk merumuskan atau memiliki standar yang adil mengenai sektor-sektor berbeda di bidang ekonomi. Dari keempat fungsi ini, jelas bahwa fungsi pengawasan merupakan fungsi yang melekat pada Negara yang dimaksudkan untuk meningkatkan tingkat pendapatan Negara ataupun kesejahteraan rakyat banyak.⁸⁰

⁷⁹ Jurnal Ilmu Hukum Amana Gappa Vol.20, 2012, Hlm 474

⁸⁰ Ibid, Hlm 474-475

E. Kerangka Pikir

1. Alur Kerangka Pikir

Penelitian ini mengkaji dan menganalisa mengenai Tinjauan Hukum Penatagunaan Tanah Terhadap Bangunan Gedung Usaha yang Berdiri di Kawasan Permukiman. Fokus penelitian ini terdiri atas 2 variabel yaitu: (i) Impelentasi PP. No 16 Tahun 2004 terhadap bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman, (ii) Konsistensi pengawasan Pemerintah Daerah terhadap bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman.

Pentingnya aspek dan teknis penatagunaan tanah dan penataan ruang terhadap berdirinya Bangunan Gedung Usaha nampak belum benar-benar terwujud dengan baik. Hal ini dikarenakan masih banyak bangunan gedung usaha di Kota Makassar yang berdiri di kawasan permukiman namun sejatinya tidak sesuai dengan penetapan penataan ruang. Padahal aspek penatagunaan tanah merupakan hal yang penting dan perlu diperhatikan, karena meskipun tanah yang merupakan sumber daya agraria yang paling utama merupakan hak milik sekalipun, dalam pemanfaatannya harus memerhatikan aspek penatagunaan tanah dan penataan ruang.

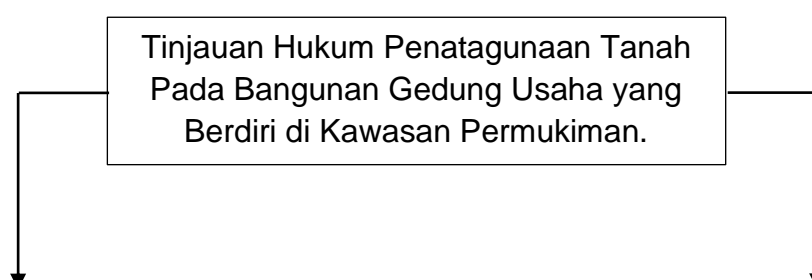
Selanjutnya bagaimana Dinas Penataan Ruang selaku lembaga yang menjalankan tugas pengawasan terhadap setiap bangunan gedung yang ada khususnya bangunan gedung usaha dalam

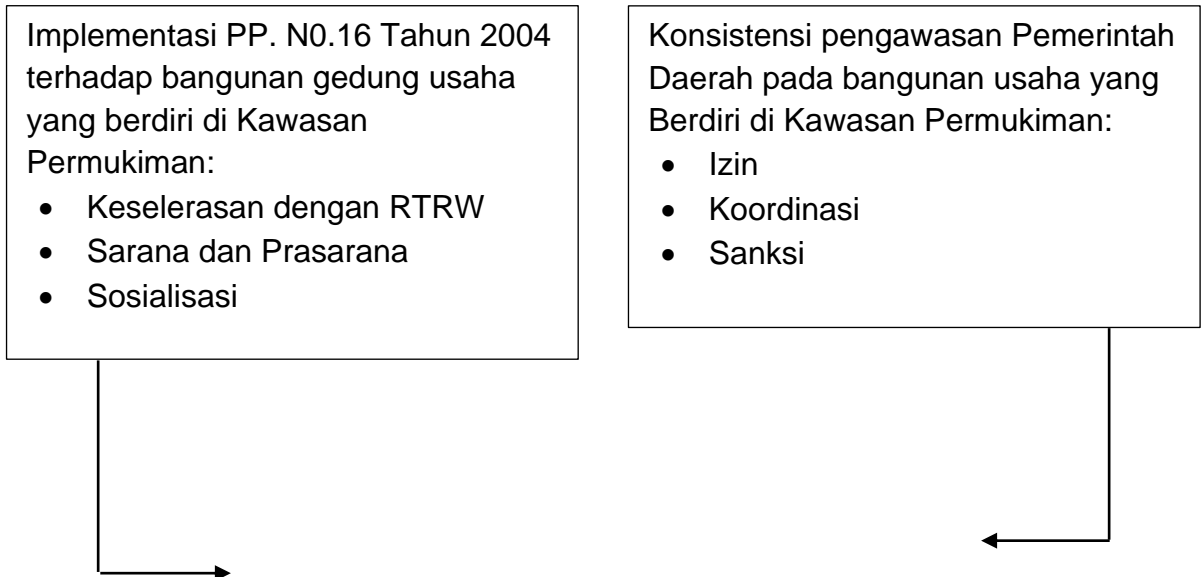
menindaki apabila ada pelanggaran seraya menjalankan penegakan hukum yang berlandaskan peraturan yang ada.

Teori yang digunakan yaitu teori kepastian hukum, karena dalam hal ini sebagaimana yang terjadi masih banyak bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman yang jumlahnya hampir melebihi bangunan gedung perumahan itu sendiri. Hal ini menandakan adanya ketidaksesuaian antara *das scholen* dan *das schein*.

Terakhir adalah teori pengawasan adalah teori yang digunakan karena dalam menjalankan aturan ini, Dinas Penataan Ruang sebagai lembaga yang menjalankan dan mengawasi permasalahan ini, masih belum memiliki tindakan-tindakan yang tegas terhadap bangunan gedung usaha yang berdiri di kawasan permukiman yang beberapa diantaranya tidak sesuai dengan yang di tetapkan oleh rencana tata ruang wilayah.

2. Bagan Kerangka Pikir





F. Definisi Operasional

- **Penatagunaan Tanah** adalah pola 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
- **Kawasan Permukiman** adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

- **Rencana Tata Ruang Wilayah** adalah hasil perencanaan tata ruang yang merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah nasional, kawasan strategis nasional dan provinsi ke dalam struktur dan pola ruang wilayah.
- **Sarana** adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan.
- **Prasarana** adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, dan proyek).
- **Sosialisasi** adalah proses internalisasi nilai dan norma sosial ke dalam individu.
- **Penataan Ruang** adalah suatu sistem proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang.
- **Bangunan Gedung** adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.
- **Bangunan Gedung Usaha** adalah bangunan mempunyai fungsi utama sebagai tempat melakukan kegiatan usaha yang meliputi bangunan gedung perkantoran, perdagangan, perindustrian,

perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan bangunan gedung tempat penyimpanan.

- **Pengawasan** adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
- **Izin** adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.
- **Koordinasi** adalah kegiatan yang dikerjakan oleh banyak pihak dari satu organisasi yang sederajat dan untuk mencapai suatu tujuan bersama dengan kesepakatan masing-masing pihak agar tidak terjadi kesalahan dalam bekerja baik mengganggu pihak yang satu dengan pihak yang lainnya.
- **Sanksi** adalah suatu langkah hukuman yang dijatuhkan oleh Negara atau kelompok tertentu karena terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok.